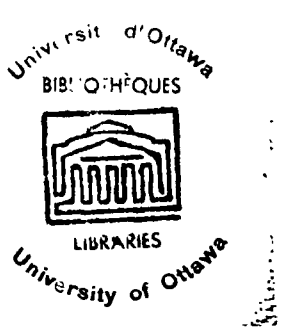
001683/1

LES SYSTEMES CANADIEN ET QUEBECOIS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

par

Geneviève Benezra

Thèse présentée à l'Ecole des Etudes supérieures de l'Université d'Ottawa en vue de l'obtention du doctorat en droit à la Faculté de Droit civil.



Ottawa, Canada, 1971

© Geneviève Benezra, Ottawa 1972.

BEST AVAILABLE COPY

UMI Number: DC53992

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.
In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

UMI®

UMI Microform DC53992
Copyright 2011 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

R E M E R C I E M E N T S

Je tiens à exprimer mes remerciements

- au Professeur André Tremblay de la Faculté de Droit de l'Université de Montréal, mon directeur de thèse qui m'a guidée tout au long de ce travail et qui m'a largement prodigué ses conseils judicieux;
- à l'Honorable Lucien Lamoureux, Président de la Chambre des Communes du Canada, et à Me Gérald Beaudoin, Doyen de la Faculté de Droit civil de l'université d'Ottawa pour de fructueuses discussions;
- à toutes les personnes, enfin, qui m'ont aidée et encouragée dans mon travail et dont la liste serait trop longue à énumérer.

Je remercie enfin bien sincèrement le Conseil des Arts du Canada et le Gouvernement de l'Ontario pour l'aide matérielle qu'ils m'ont apportée.

A Claude, Annouchka et Patricia

I N T R O D U C T I O N

> En politique, comme dans d'autres domaines, la vérité doit être une conquête permanente. La meilleure institution, pour représenter un peuple et pour servir ses intérêts véritables, n'est pas nécessairement celle qui a été forgée laborieusement dans une période historique déterminée: c'est au contraire celle qui s'est transformée et s'est développée par un effort constant à la lumière de l'expérience accumulée dans les circonstances changeantes[1].

Effectivement, la plupart des Etats modernes sont à la recherche d'un nouvel équilibre politique et institutionnel. L'actuel Premier Ministre québécois écrivait dernièrement:

> Ce qui doit être réexaminé, ce ne sont pas les formes ou les rites, c'est essentiellement la conception que l'on a du Parlement et de son rôle. Le Parlement n'a d'utilité que s'il arrive à assurer en fait, dans le concret, à l'ensemble des citoyens une authentique participation démocratique et un contrôle constant et efficace des gestes de l'administration publique. Afin d'atteindre ces objectifs, le Parlement doit voir à réviser certaines de ses méthodes et procédures, il doit surtout voir à modifier son orientation[2].

L'ancien schème qui identifiait le législateur au Parlement semble aujourd'hui périmé. Dans les régimes libéraux, l'opposition n'est plus entre un pouvoir

---

1. Préface de l'excellent ouvrage préparé par l'Union interparlementaire, Parlements, Paris, 1966, p. vii.
2. Robert Bourassa, "Le déclin du parlementarisme au Québec et dans le monde. Renouveler le Parlement sans affaiblir le pouvoir exécutif", Le Devoir, mardi 24 février 1970.

exécutif qui gouverne et un pouvoir législatif qui fait la loi. Elle est plutôt entre un pouvoir d'action et un pouvoir de contrôle. Ce dernier incombe tout particulièrement aux Parlements modernes et c'est à l'efficacité des méthodes de contrôle que se mesure la force des assemblées contemporaines[1].

Les commissions répondent à un besoin de rationalisation du travail parlementaire. Elles constituent des organes subordonnés à la Chambre et sont généralement considérées comme d'excellents moyens de contrôle parlementaire.[2]

Il est certain que les divers problèmes dont doit s'occuper un Parlement ne peuvent être sérieusement débattus en séance plénière car ils exigent une étude approfondie ainsi qu'une information spécialisée et complexe. Le travail en commission se prête mieux à ce genre d'activité mais l'organisation et les pouvoirs des commissions n'ont pas répondu, pendant longtemps, aux nouvelles orientations de la fonction parlementaire.

Depuis les années 1963-1964, la tendance à accroître l'importance des commissions parlementaires canadiennes pour améliorer l'efficacité du travail parlementaire en général n'a cessé de se manifester.

---

1. P.M. Gaudemet, Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux, Paris, 1966.
2. Parlements, op. cit., p. 147 et s.

Les parlementaires eux-mêmes, ainsi que le Gouvernement, ont senti que le besoin d'élever le prestige et la productivité du Parlement passaient par une réforme plutôt radicale de la procédure parlementaire.

Le nouveau règlement de la Chambre des Communes du Canada ainsi que les amendements provisoires au règlement de l'Assemblée nationale, laissent une part importante de l'activité parlementaire aux commissions, organes de travail de ces assemblées. On peut cependant se demander si les commissions sont seulement des organes auxiliaires de ces deux assemblées ou si elles sont en train de devenir des institutions autonomes. D'autre part, il serait intéressant de savoir si les nouvelles dispositions réglementaires sont suffisantes pour assurer aux commissions une participation effective à la conduite des affaires publiques.

Nous nous sommes proposé d'étudier et de comparer les systèmes des commissions de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale parce qu'ils fonctionnent dans un contexte politique et institutionnel relativement proche. Malgré certaines différences sociologiques, aussi bien la Chambre des Communes que l'Assemblée nationale sont des assemblées représentatives fondées sur les mêmes principes constitutionnels.

C'est pour ces diverses raisons que nous avons volontairement évité d'analyser les commissions du Sénat canadien pour ne pas fausser cette comparaison.

Il nous a semblé intéressant d'aborder le problème des commissions parlementaires sous trois aspects différents.

Dans une première partie, nous nous sommes efforcé de replacer les commissions dans une perspective de droit comparé: les commissions parlementaires sont en effet des organismes qui existent dans tous les Parlements du monde. Cela nous semblait d'autant plus justifié que les commissions canadiennes et québécoises s'inspirent de plusieurs sources différentes. A la lumière du droit comparé,nous avons donc tenté de préciser la notion de commission parlementaire et de dégager les nouvelles orientations prises par les systèmes des commissions les plus intéressantes à connaître.

La deuxième partie est un essai de définition du statut juridique actuel des commissions canadiennes et québécoises. Nous avons tenté d'examiner les règles d'organisation et de fonctionnement des commissions en fonction du principe de la rationalisation du travail parlementaire.

La troisième partie, enfin, présente une tentative d'analyse et de synthèse du rôle veritable

joué par les commissions au sein des institutions politiques canadiennes. Nous avons également essayé de préciser les fonctions remplies par les commissions en nous interrogeant sur la nature des liens qui les unissent aux Chambres qui les ont instituées d'une part, aux gouvernements d'autre part.

PREMIERE PARTIE

E V O L U T I O N D E S S Y S T E M E S D E S C O M M I S S I O N S P A R L E M E N T A I R E S E N D R O I T C O M P A R E E T E N D R O I T C A N A D I E N

Les commissions parlementaires répondent à une nécessité pratique, celle de la division du travail parlementaire. Elles ont connu depuis leur institution un développement considérable et constant dans tous les pays du monde.

Dans certains régimes, le rôle des commissions est très grand et les assemblées ne constituent que des chambres d'enregistrement de leurs volontés. En revanche, dans d'autres systèmes politiques, le rôle des commissions est très limité. Elles ne servent que d'instrument de travail législatif et ne remplissent que des tâches de nature consultative.

Ces dernières années, la Chambre des Communes du Canada a mis l'accent sur la nécessité de développer et de rationaliser le système des commissions. Elles sont devenues un important organe de cette chambre depuis l'adoption de nouveau règlement.

L'Assemblée nationale du Québec a également démontré son intérêt à l'égard de ses commissions si longtemps délaissées.

Avant d'aborder l'étude du système canadien et québécois des commissions parlementaires, il est bon de se référer à l'expérience d'autres pays. Nous examinerons, dans cette première partie, les principaux systèmes en usage à l'étranger afin d'en tirer, le cas échéant, des enseignements pour une amélioration du système des commissions en vigueur au Canada et au Québec. Certes, il faut convenir qu'une transposition pure et simple de l'expérience étrangère à un système donné et de nature différente ne peut être faite qu'avec beaucoup de prudence. Il faut évidemment tenir compte du fait qu'une commission parlementaire s'intègre dans un ensemble plus vaste d'institutions politiques fonctionnant dans un milieu politique, juridique et social qui lui est propre.

De plus, pour bien comprendre l'importance de la commission dans la procédure parlementaire, il nous faut faire appel au droit comparé afin de définir sa nature exacte et la replacer parmi les autres institutions politiques.

Cette confrontation entre les commissions comparées et les commissions canadiennes et québécoises nous servira par la suite d'instrument d'analyse de leur statut juridique et de leur rôle.

Nous tenterons, dans un premier titre, de fournir certaines précisions quant à l'évolution du système des commissions parlementaires en droit comparé. Dans un deuxième titre, nous décrirons le processus de formation des systèmes canadien et québécois des commissions parlementaires.

TITRE PREMIER

C O M M I S S I O N S P A R L E M E N T A I R E S
E N D R O I T C O M P A R E

Les systèmes des commissions parlementaires se sont modelés sur deux exemples classiques: britannique et français. Ils reposent sur deux conceptions différentes du rôle des commissions. Cette différence d'approche a laissé ses traces sur la définition même de la commission ainsi que sur l'ensemble de ses caractères.

Il est intéressant de suivre l'évolution subie par les modèles classiques de commissions sous l'influence de divers facteurs techniques et politiques.

A l'heure actuelle, les divers systèmes des commissions en droit comparé se définissent par rapport à leur caractère spécialisé ou non et par leurs rapports avec les assemblées.

C'est sur ces deux plans que les modifications ont été les plus importantes dans la plupart des parlements du monde. Les divers systèmes se sont rapprochés en fait ou en droit tout en dérivant de sources différentes.

Pour retracer l'évolution des systèmes des commissions en droit comparé, il nous faut dans un premier chapitre jeter quelque lumière sur les divers types de commissions parlementaires comparées. Le second chapitre sera consacré à la description des quatre principaux systèmes des commissions connues à l'heure actuelle. Leur choix comme exemples nous a été dicté par les nécessités de notre étude. En effet, les appréciations des éléments constitutifs des systèmes français, britannique, américain et italien nous permettent d'apercevoir l'extrême diversité des solutions adoptées dans ce domaine.

CHAPITRE PREMIER

T Y P E S D E C O M M I S S I O N S C O M P A R E E S

Les divers parlements du monde connaissent une très grande variété de commissions. Bien qu'elles poursuivent toutes les mêmes objectifs, elles ont un régime juridique différent suivant leur catégorie.

Dans l'élaboration d'une notion unique de commission parlementaire, il nous faut tenter de dégager des traits communs à travers toutes leurs espèces et leurs variantes. C'est pourquoi, avant de procéder à une quelconque typologie, il nous a fallu dans une première section nous pencher sur la question de la notion de commission parlementaire applicable à tous les pays.

Dans les trois sections qui suivront, nous tenterons d'esquisser une classification nouvelle des commissions parlementaires en examinant tout d'abord les typologies déjà proposées par les auteurs. Etant donné que la spécialisation des commissions semble constituer un phénomène caractéristique de notre époque, nous le proposerons en qualité de dénominateur commun dans notre tentative de classification nouvelle.

SECTION PREMIERE

N O T I O N
D E C O M M I S S I O N P A R L E M E N T A I R E

Les auteurs et les législateurs des différents pays définissent "une commission" en se fondant sur le rôle qui lui est assigné par l'assemblée parlementaire dont elle est issue. Dans les définitions déjà proposées en doctrine comparée, on remarque le fossé qui sépare les deux systèmes parlementaires classiques britannique et français quant à la place qu'ils attribuent à leurs commissions. En effet, les traditions parlementaires déterminent dans une large mesure leur statut.

Qu'est-ce qu'une commission parlementaire? La réponse à cette question en droit comparé est beaucoup plus difficile que celle qu'on pourrait lui donner en droit national. Une définition unique qui s'appliquerait à toutes les commissions parlementaires est pratiquement irréalisable. Les auteurs qui ont entrepris cette tâche se sont principalement fondés sur la conception de la commission parlementaire admise dans leur pays respectif.

De la doctrine comparée, il nous a semblé possible de dégager deux principales conceptions de commission parlementaire : la française et la britannique

ainsi qu'une troisième conception de nature hybride car elle procède à la fois des deux premières.

Paragraphe premier: Les différentes conceptions de commission parlementaire

a) La conception britannique

Sir Erskine May dans son célèbre traité du droit parlementaire nous dit ce qui suit:

> In both Houses of Parliament the practice of delegating to small bodies of Members, regarded as representating the House itself, the consideration of questions, which, as involving points of detail or question of a technical nature, are unsuited to the House as a whole, is as old as any part of their settled procedure[1].

Cette description nous fournit l'image d'un petit organe issu de la Chambre elle-même qui devrait se borner à l'éclairer sur des points de détail et sur des questions techniques. Théoriquement, cette définition reste actuelle bien que le système des commissions britanniques ait beaucoup évolué. Certains auteurs anglais prétendent que la subordination des commissions à la Chambre n'est qu'une fiction et qu'un nombre d'importantes mesures législatives ne se discutent et ne se décident réellement que devant celles-ci[2].

---

1. Erskine May, Parliamentary Practice, London, 17e édition, 1964, pp. 655, 628.
2. E. Crick, The Reform of Parliament, London, 1966, p. 95; Nevil Johnson, Parliament and Administration, London, 1966, p. 128; M. Ryle, The Times, 17 April 1963.

Nous reviendrons sur ce problème lors de la discussion de l'évolution actuelle des commissions britanniques.

b) La conception française

La définition de la commission formulée par Joseph Barthélémy exprime très bien l'essentiel:

> Les commissions sont des organes constitués dans chaque chambre, composés généralement d'un nombre restreint de ses membres, choisis à raison d'une compétence présumée, et chargés en principe de préparer son travail, normalement, en lui présentant un rapport[1].

Cet auteur a mis l'accent sur ce qui en réalité a longtemps caractérisé les commissions françaises, c'est-à-dire leur spécialisation et leur rôle dans la préparation du travail de la Chambre qui les a élues.

Les deux principaux traits des commissions françaises soulignés par J.Barthélémy et repris par d'autres auteurs[2], continuent encore aujourd'hui à les

---

1. Joseph Barthélémy, Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions, Paris, 1934, p. 10.
2. Ivo Rens, "Les commissions parlementaires en droit comparé," Revue internationale de droit comparé, avril-juin 1961, p. 314; F. Goguel, Le travail parlementaire en France et à l'étranger, Paris, 1955; nous étudierons les réformes apportées par la Constitution de 1958 dans le chapitre consacré aux commissions françaises.

caractériser malgré la réforme substantielle apportée par la Constitution de 1958. Cependant, leur signification a beaucoup changé. D'une part, depuis la réforme constitutionnelle de 1958, la distinction des différentes commissions ne correspond plus à la division des ministères; d'autre part, même si les commissions préparent le travail parlementaire, ce ne sont pas leurs projets législatifs qui constituent la base de discussions en séance plénière, mais les projets originaux[1], comme nous le verrons ultérieurement.

c) La conception hybride

Le règlement des commissions permanentes du Soviet Suprême de l'U.R.S.S., dans son article 1 donne la définition suivante des commissions permanentes:

> ...(elles) sont des organes auxiliaires des chambres constituées pour l'examen préalable et la préparation des problèmes relevant de la compétence du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. et pour une collaboration active à la mise en application des décisions du Soviet Suprême de l'U.R.S.S.[2]

L'article 6 ajoute qu'elles "sont responsables devant les chambres qui les ont élues"[3].

---

1. M. Duverger, Ve République, Paris, 1963, p.117.
2. G. Benezra, "Les Commissions permanentes du Soviet Suprême de l'U.R.S.S.", Annuaire de l'U.R.S.S., Paris, 1968, p.167.
3. G. Benezra, op.cit., p.168 (article 6 du Règlement).

Cette conception hybride, à notre sens, se distingue de la notion britannique parce qu'elle souligne l'intervention préalable des commissions dans la procédure parlementaire. Cependant, elle se rapproche de celle-ci en mettant en lumière leur lien de subordination vis-à-vis des chambres et leur caractère auxiliaire.

Par ailleurs, une étude plus approfondie des commissions permanentes soviétiques fait ressortir leur caractère de plus en plus spécialisé et leur intervention préalable à tout débat en chambre; ce qui les rapproche considérablement du type classique français[1].

Paragraphe deuxième: L'esquisse d'une définition de la commission parlementaire

Nous pouvons remarquer que les conceptions ci-dessus contiennent un certain nombre de traits communs à toutes les commissions. Il en est ainsi par exemple de leur rôle d'auxiliaire, chargé d'une mission par l'assemblée qui les forme. Le lien de subordination découle directement ou indirectement du caractère auxiliaire bien que sa portée puisse être plus ou moins grande. Ainsi, par exemple, il est très étroit pour les commissions britanniques alors qu'il ne revêt qu'une signification formelle au Congrès des Etats-Unis d'Amérique. D'autres pays tels que l'Italie et

1. Cf. G. Benezra, op.cit., p. 146.

plus timidement la Belgique sont allés plus loin dans le relâchement du lien de subordination en accordant à leurs commissions un pouvoir de décision exercé sous le contrôle des Chambres[1].

La définition la plus complète de la commission en général et non seulement parlementaire a été formulée par K.C. Wheare dans son ouvrage Government by Committee:

> It is a body to which some task has been referred or committed by some other person or body... The notion of a committee carries with it the idea of a body being in some manner or degree responsible or subordinate or answerable in the last ressort to the body of person who set it up or committed a power or duty to it...[2]

Cet auteur relève certains caractères communs à tous les comités ou commissions[3], et, entre autres, souligne l'idée

---

1. Cf Franco Pierandrei, "Les Commissions législatives du Parlement italien", Revue Française de Science Politique, 1952, p.557; De Croo, Parlement et Gouvernement, Bruxelles, 1965.
2. K.C. Wheare, Government by Committee, Oxford, 1955, p.5.
3. Il est traditionnel en droit comparé d'utiliser le terme de "commission" en décrivant les organes de travail parlementaire qui sont connus dans les pays anglo-saxons sous le nom de "committee". C'est pourquoi même en parlant des institutions britanniques ou américaines, nous utiliserons cette appellation. En ce sens voir: Ivo Rens, op. cit.; Parlements, Union Interparlementaire, PUF, 1966; Pauwels, "Les Commissions parlementaires", Informations constitutionnelles et parlementaires, Nov. 1955, no.24; Dorothy Picles et Steedmann dans Goguel, Le Travail parlementaire en France et à l'Etranger, Paris, 1955, p.101; K. Dam, Commissions et Groupes parlementaires en droit des Etats-Unis, Strasbourg, 1966, (polycopié).

d'un organe subordonné à un autre. Il met en lumière leur statut de dépendance formelle vis-à-vis de l'organe qui les a constitués même si certaines d'entre elles opèrent tout à fait indépendamment de celui-ci[1].

Afin de préciser la notion de la commission parlementaire, nous proposons une autre définition. Celle-ci reprend dans une large mesure l'idée contenue dans la définition plus générale formulée par W.C. Wheare. Pour nous, la commission parlementaire est un organe auxiliaire d'une assemblée parlementaire, constitué par cette dernière en vue d'exercer un mandat permanent ou temporaire dans un domaine spécialisé ou non spécialisé. Elle est dotée de certains pouvoirs afin d'accomplir sa mission sous le contrôle plus ou moins poussé de la chambre qui l'a constitué.

Nous pensons qu'il serait contraire à la réalité de considérer que les commissions ne s'occupent que de questions de détail, comme le disait Thomas E. May pour les commissions britanniques. La pratique de nombreux parlements comme ceux des Etats-Unis, d'Italie, de l'Union soviétique et même celui de la Grande-Bretagne s'oppose à cette affirmation[2]. Il ne serait

---

1. K.C. Wheare, Government by Committee, op. cit., p.6.
2. Relativement aux commissions américaines, lire M.M. Dam, op.cit.; A. Tunc, Les Etats-Unis, Paris, 1965; Steedman dans Goguel, op.cit.; Pour les commissions italiennes: Franco Fierandrei, "Les Commissions législatives de Parlement italien", Revue Française de science politique, 1952, p.560; Pour les commissions soviétiques et sénégalaises: lire dans Parlements, op.cit., p.109.

pas plus juste de dire que les commissions ne sont composées que de membres de l'assemblée dont elles sont issues. L'exemple des commissions et comités yougoslaves et suisses[1] témoigne en effet du contraire. C'est pourquoi la définition de Joseph Barthélémy ne peut être reprise ici. En revanche, d'autres caractères des commissions se sont renforcés par l'évolution qu'elles ont subie. La spécialisation des commissions et l'accroissement de leur rôle dans la procédure parlementaire ont réussi à s'introduire même dans les institutions de type britannique qui leur étaient traditionnellement hostiles[2].

En effet, comme nous le verrons ultérieurement, les dernières réformes de la procédure parlementaire de la Chambre des Communes de la Grande-Bretagne, du Canada et de ses provinces témoignent de cette évolution vers un plus grand rôle attribué aux commissions parlementaires spécialisées .

---

1. B.T. Blagojevic, Commissions et Groupes parlementaires en droit yougoslave, Fasc.566 de la session de printemps 1966 à Strasbourg de la Faculté internationale pour l'Enseignement du droit comparé écrit que: "Les membres des commissions sont élus parmi les députés fédéraux, parmi les membres du Conseil exécutif fédéral, les secrétaires fédéraux et personnalités socio-politiques, scientifiques et professionnelles."; Pour les commissions suisses lire Coeytaux dans Goguel, op.cit., "Les Commissions parlementaires en droit suisse".
2. Ivo Rens, op.cit., p.325; Parlements, op.cit., p.118; Bernard Crick, The Reform of Parliament, London, 1966; K.C. Wheare, op.cit., p.155; Règlements de la Chambre des Communes du Canada, Ottawa, octobre 1969.

SECTION DEUXIEME

C L A S S I F I C A T I O N S A C T U E L L E S

Dans la doctrine comparée, on distingue généralement entre les commissions permanentes et les commissions spéciales ou temporaires, en laissant en dehors de ces deux types la commission britannique appelée Committee of the Whole House, parce que difficilement comparable aux autres.

les règlements ou les pratiques de tous les parlements prévoient une trop grande variété des commissions, ce qui ne facilite pas leur systématisation rigoureuse et un regroupement logique. C'est pourquoi il arrive quelquefois qu'une catégorie particulière de commissions ne corresponde pas aux critères préétablis et compromette ainsi toute la classification proposée.

Paragraphe premier: Les types classiques

Un auteur de droit comparé, Ivo Rens, a tenté de dégager les deux principaux types de commissions parlementaires en se fondant avant tout sur le critère de la durée en relation avec la mission confiée à la commission.

---

1. Ivo Rens, "Les Commissions parlementaires en droit comparé", Revue Internationale de Droit comparé, avril-juin 1961, p.309.

Si nous suivons la méthode adoptée par cet auteur qui ne distingue qu'entre les commissions générales spécialisées et les commissions temporaires, nous rencontrons quelques difficultés. D'une part, l'appellation de commissions générales, permanentes et spécialisées est trop imprécise car elle recouvre une trop grande variété de commissions très différentes les unes des autres. D'autre part, elle groupe d'une façon inadéquate toutes les commissions permanentes et spéciales et laisse tout à fait en dehors de la classification la commission de la Chambre entière.

La considération à part des commissions de la Chambre entière se justifie étant donné qu'elles

> ...n'appartiennent pas au type normal de commissions -petits organes issus de la Chambre- ils ne sont, en fait, que la Chambre travaillant elle-même en vertu de règles plus souples.[1]

Cependant, elle modifie le critère de distinction appliqué ici en se fondant sur la composition et la procédure très spéciale suivie par ces commissions.

Paragraphe deuxième: <u>L'énumération des catégories de commissions</u>

La méthode suivie par l'Union

---

1. Lord Campion et E.V.G. Lidderdale, <u>La Procédure parlementaire en Europe</u>, Paris, 1955, p.34.

interparlementaire[1] est aussi inadéquate; ses auteurs ont renoncé à faire une classification d'ensemble et examinent les diverses sortes de commissions en droit comparé les unes après les autres. Ils ne distinguent pas de types mais plutôt des catégories de commissions suivantes:

1. Les commissions britanniques de la Chambre entière[2] adoptées dans plusieurs pays de tradition britannique;
2. Les standing committees britanniques, institution originale par rapport aux autres commissions connues en droit comparé;
3. Les select committees britanniques en tant qu'exemple de commissions spéciales ad hoc, ou les commissions d'enquête ou de contrôle;
4. Les commissions permanentes spécialisées par branche déterminée de l'activité étatique;
5. Les commissions mixtes, soit temporaires, soit permanentes qu'on ne rencontre que dans les parlements bicaméraux.

La difficulté d'une systématisation des commissions en droit comparé s'explique naturellement par leur grande variété étant donné que les divers

---

1. Parlements, op. cit., p. 114.
2. Au Canada, on appelle ces commissions des comités pléniers; voir art. 53 du règlement de la Chambre des Communes du Canada, octobre 1969.

parlements ont créé des commissions s'inspirant à la fois des deux systèmes classiques.

Dans certains pays comme les Etats-Unis ou le Canada, on a adopté l'appellation britannique standing committee pour désigner des commissions très différentes.

Les sessional select committees que les auteurs précités ne mentionnent pas du tout, peuvent, selon nous, être considérés comme des commissions permanentes et spécialisées. Nous verrons plus loin que leur compétence est toujours définie et qu'elles sont instituées presque automatiquement au début de chaque session[1].

Il existe une autre classification des commissions parlementaires formulées par les politicologues qui se fondent non pas sur leur organisation et leur fonctionnement, mais sur les fonctions qu'elles exercent. Ainsi, K.C. Wheare dans son ouvrage Government by Committee distingue entre les commissions législatives, les commissions d'enquête et d'information et les commissions de contrôle[2]. D'autres auteurs reprennent cette classification[3]. A notre avis,

---

1. Cf. p. 54
2. K.C. Wheare, op. cit.
3. C.E.S. Franks, The Committee System of the Canadian House of Commons, 1969 (non publié), p. 4; J.R. Mallory, "The Uses of Legislative Committees", Canadian Public Administration, VI, mars 1963, p. 1.

cette clacification ne peut s'appliquer qu'aux commissions britanniques qui se differencient effectivement par les fonc--tions exercées. En Grande-Bretagne, il est possible de distinguer entre les commissions exclusivement législatives et les autres commissions à but d'enquête ou de contrôle. Dans d'autres pays, une même commission exerce souvent ces trois fonctions. Il serait par conséquent impossible de procéder à une quelconque classification sur cette base si on ne recourt pas à d'autres critéres[1].

1. Cf nos développements sur les commissions canadiennes et les commissions américaines où les fonctions législatives, d'enquête et de contrôle sont exercés par les mêmes commissions permanentes.

SECTION TROISIEME

S P E C I A L I S A T I O N
E N T A N T Q U E C R I T E R E D E D I S T I N C T I O N

La classification des commissions en droit comparé est souvent délicate puisque leur organisation et leurs pouvoirs dépendent de nombreux facteurs qui découlent de la nature du régime parlementaire dans lequel elles fonctionnent.

Toutefois, trois éléments nous semblent essentiels dans l'organisation et le fonctionnement de toutes les commissions parlementaires: leur composition, leur durée et leur compétence. Chacun de ces trois éléments constitutifs du statut de commission est caractérisé par des critères tels que la permanence ou la spécialisation. Le plus souvent, le terme de commission permanente est accompagné de "spécialisé" pour décrire une certaine catégorie de commissions. En général, par ces deux termes, on entend que les commissions en question sont permanentes car constituées une fois pour toutes pour la durée de la session ou de la législature et qu'elles sont spécialisées parce qu'elles s'occupent d'une branche déterminée de l'activité étatique.

Paragraphe premier: La spécialisation des commissions

La plupart des assemblées parlementaires ont adopté un système de commissions spécialisées et cette nouvelle tendance s'explique par

> ... la nécessité impérieuse devant laquelle se trouve l'institution parlementaire de s'adapter aux exigences d'un monde nouveau[1].

La législation devenant de plus en plus technique, les parlements n'arrivent plus à contrôler l'ensemble de l'activité législative de l'Etat. Ils recourent donc à diverses méthodes pour tenter de contrôler plus efficacement la marche de celui-ci.

Le développement des commissions permanentes spécialisées s'inscrit dans cette évolution et la division interne du travail parlementaire s'inspire de plus en plus de cette idée. En réalité, ce système a fait ses preuves et on ne nie pas ses avantages quant à l'efficacité et à la valeur des travaux effectués par ce genre de commissions. Néanmoins, il peut conduire à des abus de pouvoirs de la part des commissions. Ces dernières peuvent devenir de véritables contre-gouvernements[2].

---

1. Parlements, op.cit., p. V.
2. Voir plus loin notre étude des commissions françaises.

Dans notre tentative de classification, nous mettrons l'accent sur le caractère de "spécialisation" (l'élément de permanence découle naturellement de la spécialisation). Cette nouvelle classification ne changera pas très sensiblement l'ancienne mais elle nous permettra de grouper en trois grands types les commissions en droit comparé, à savoir: les commissions spécialisées, les commissions semi-spécialisées et les commissions non spécialisées.

1. Les commissions spécialisées comprendront les commissions qui non seulement ont un domaine d'activité bien défini mais sont également permanentes quant à leur durée et à leur composition;
2. Parmi les commissions semi-spécialisées, nous compterons les commissions qui ont une compétence semi-spécialisée (le sens de ce terme sera discuté ultérieurement) et présentent certains caractères de permanence dans leur durée et leur composition;
3. Les commissions non spécialisées sont celles qui sont ad hoc dans leur nature et qui ne présentent aucun caractère de permanence et de spécialisation.

Notre définition ne peut être parfaite, car il est difficile de tenir compte de toutes les différences de degré de permanence et de spécialisation. Toutefois, elle a pour but de mettre en valeur le caractère de spécialisation qui, dans les divers systèmes actuels de commissions, apparaît essentiel.

A notre avis, ce n'est pas la seule spécialisation qui conduit les commissions à abuser de leurs pouvoirs. C'est l'ensemble des institutions formant un régime politique donné qui influence réellement la situation des commissions.

Dans les parlements de type britannique, plus préoccupés de conserver l'ensemble de leurs prérogatives, ce risque d'abus de pouvoirs n'est pas sérieux. Les commissions sont contenues dans leur situation subordonnée par les directives très précises[1] qui leur sont adressées par l'assemblée plénière.

En revanche, le système américain des commissions hautement spécialisées trouve sa base dans le régime de stricte séparation des pouvoirs. Les commissions doivent par leur travail au niveau législatif suppléer à l'absence des liens traditionnels entre l'Exécutif et le Législatif[2]. Elles doivent permettre au législateur de remplir sa fonction.

Dans les parlements où prévaut un système hybride de commissions, la tendance à la spécialisation se justifie par le souci d'assurer aux parlementaires

---

1. K.C. Wheare, Government by Committee, p.121; cf aussi notre section consacrée au système britannique des commissions.
2. Voir notre section consacrée au système américain.

une plus grande participation et compétence dans leurs travaux de contrôle des services gouvernementaux correspondants.

La méfiance vis-à-vis des commissions trop spécialisées, qu'on rencontre fréquemment puise sa source dans l'expérience des commissions françaises. En effet, ce sont la IIIe et la IVe République qui se sont distinguées par l'extrême liberté de leurs commissions spécialisées et par leur rôle néfaste sur la stabilité gouvernementale[1].

Ces commissions ont soulevé de nombreuses critiques dans leur pays. Des hommes politiques tels que Poincaré et Léon Blum[2] les ont accusées de faire triompher les intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général. Léon Blum, par exemple, leur a reproché d'exercer un contrôle politique direct sur le Gouvernement. De plus, il considérait que les commissions constituaient "une cible de choix pour les groupes de pression"[3].

Même actuellement, certaines de ces critiques restent valables. Toutefois, leur analyse, compte tenu de l'évolution qu'ont subie les régimes politiques

---

1. Voir nos développements sur le système français.
2. Léon Blum, La réforme gouvernementale, Paris, 1936, pp.185 à 195, cité par Ivo Rens, op.cit., p. 323; E. Blamont, Les techniques parlementaires, Paris, 1958, p.111; M.Prélot, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1969, p. 766.
3. Ibid, Léon Blum, pp. 185 à 195.

de la plupart des pays, doit être nécessairement modifiée. Par ailleurs, certaines de ces remarques n'étaient fondées que dans le contexte particulier des institutions parlementaires de la IIIe et la IVe Républiques françaises.

Paragraphe deuxième: L'appréciation des commissions spécialisées

Les avantages que peuvent présenter les commissions spécialisées sont les suivants:

1. La spécialisation et la permanence sont des facteurs favorables à la qualité et à l'efficacité des travaux parlementaires[1];
2. Elles permettent un contrôle plus approprié de presque tous les secteurs de l'activité gouvernementale[2];
3. L'omnicompétence des députés n'étant plus possible, le principe de spécialisation assure une certaine participation des parlementaires dans le processus législatif[3];

---

1. Goguel, op.cit.; Parlements, op.cit., p. 114; Débats de la Chambre des Communes du Canada, 1968, pp.399, 403, 969; 3736, 3760 et suivantes.
2. 12e Conférence parlementaire du Commonwealth, Ottawa, 28 septembre au 4 octobre 1966; R. Bourassa, "Le déclin du parlementarisme au Québec et dans le monde", Le Devoir, mardi le 27 février 1970; J.C. Bonenfant, "Le parlementarisme québécois", Réflexions sur la politique au Québec, Montréal, 1968.
3. Parlements, op.cit., p. 114; F. Goguel, op.cit., p. 146; J.C. Bonenfant, "Le parlementarisme québécois", op.cit., p. 9.

4. La spécialisation des commissaires est un élément favorisant une meilleure utilisation des éléments d'information.

A vrai dire, les inconvénients sont tout aussi nombreux:

1. Identification de l'intérêt général avec les intérêts particuliers (discuté ci-dessus);
2. Un point de vue trop étroit et limité dans l'examen des affaires d'importance nationale;
3. Etude plus technique que politique des projets gouvernementaux conduisant à un certain immobilisme politique[2];
4. Un terrain favorable à l'influence des groupes de pression[3];
5. Une tendance "à s'arroger des pouvoirs exorbitants résultant de la spécialisation dans les matières de leur compétence[4];

---

1. Léon Blum, op.cit., pp. 185 à 195; M. Prélot, op.cit., p.766; F. Goguel, op.cit., p. 23.
2. F. Goguel, op.cit., p. 150.
3. Léon Blum, op.cit., pp. 185 à 195; M. Prélot, op.cit., p.766; André Mathiot, Les Pressure Groups aux Etats-Unis, RFSP, 1962, p. 429; J.D. Stewart, British Pressure Groups, Their Role in Relation to the House of Commons, Oxford, 1958; F. Goguel, op.cit., pp. 23 et 182.
4. Parlements, op.cit., p. 114, note 2; Duverger, Ve République, op.cit., p. 118; E. Blamont, Les techniques parlementaires, op.cit.; F. Goguel, op.cit., p. 180.

Les parlements qui ont adopté le système des commissions spécialisées ont essayé de remédier à ces divers inconvénients par des mesures tendant à limiter leur indépendance:

1. Ceux qui ont adopté le système de commissions de type classique français sont parvenus à réduire les désavantages de la spécialisation par une délibération en assemblée plénière non pas des textes rédigés par la commission mais des projets originaux;
2. Les parlements de type britannique ont toujours pratiqué l'examen préalable des projets de lois par l'assemblée plénière avant leur renvoi en commission.

Il faut noter toutefois que le Congrès américain a, au contraire, accentué le rôle des commissions spécialisées sans prendre aucune des précautions ci-dessus[1]. A notre avis, une grande partie des critiques adressées aux commissions spécialisées ne se justifient pas à l'heure actuelle. La technocratie de l'Administration constitue un danger pour la démocratie véritable. Nous voyons dans la compétence technique du député une contrepartie démocratique à cette emprise du spécialiste au niveau gouvernemental.

---

1. J.B. Galloway, "Development of the Committee System in the House of Representatives" in American Historical Review, oct. 1959, p.17; Steedman dans Goguel, op.cit. p.95; James Robinson, The House Rules Committee, 1963; M.K. Dam, op.cit.; ainsi que notre étude des commissions américaines.

Le fait que l'étude en commission soit moins politisée[1], plus technique et qu'on pense davantage aux conséquences législatives qu'aux politiques des amendements proposés constitue, à notre avis, un phénomène particulièrement positif.

Est-ce que les commissions spécialisées sont vraiment le meilleur terrain pour les pressions des groupes d'intérêts particuliers?

Tout d'abord, il faudrait s'attacher à montrer le caractère nocif ou non de ces pressions, mais ceci n'est pas de notre propos ici. On peut comme certains auteurs considérer que ces pressions sont une saine manifestation de la démocratie libérale, ou être opposé à cette pratique au nom d'une conception différente de la démocratie[2].

De toute façon, il semble qu'en réalité ces pressions s'exercent tout autant au niveau gouvernemental (lors de la préparation des projets législatifs) qu'au niveau législatif sur les députés à titre individuel.

---

1. J.C. Bonenfant, op.cit.; W.F. Dawson, Procedure in the Canadian House of Commons, Toronto, 1962, p.203.
2. André Tunc, Les Etats-Unis, op.cit.

Cependant, l'absence des commissions spécialisées dans un système parlementaire fait dire à Ivo Rens que:

> ...(les) groupes d'intérêts ont moins de prise sur le Parlement britannique que sur ceux que nous venons de mentionner.[1]

(c'est-à-dire ceux qui possèdent des commissions spécialisées) D'après cet auteur,

> ...les faits sont probants: les commissions en question sont infiniment plus vulnérables aux groupes de pression que les commissions temporaires ou les standing committee.[2]

Nous ne croyons pas que l'absence des commissions spécialisées rende le Parlement britannique moins sensible aux pressions de groupes d'intérêts. En fait, il est de plus en plus difficile de soutenir que la Chambre des Communes a véritablement échappé à la spécialisation. La création de sessionnal select committee à compétence bien définie est un signe caractéristique de l'actuelle évolution du système britannique[3].

---

1. Ivo Rens, op.cit., p.324, analysant les conclusions de J.D. Stewart, British Pressure Groups, Their Role in Relation to the House of Commons, Oxford, 1958.
2. Ibid...
3. K.C. Wheare, op.cit., p.205; Bernard Crick, op.cit., p.82 et p.85; aussi notre section consacrée aux commissions britanniques.

L'examen critique du problème de spécialisation nous a conduit à considérer que la réforme du système des commissions passe dans la majorité des parlements par la mise en valeur de cet élément essentiel d'organisation. D'ailleurs, les plus récentes réformes de la procédure parlementaire dans de nombreux pays ont accentué la spécialisation de leurs commissions. Seule la Constitution française de 1958 a adopté une orientation différente; elle a réduit le nombre et modifié la nature des commissions spécialisées.

C'est ainsi, par exemple, que le nouveau règlement des commissions permanentes du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. (adopté en 1967) confirme la création de nouvelles commissions sectorielles. Il consacre définitivement leur tendance à la spécialisation[1].

L'adoption en 1962 du nouveau règlement par le Parlement belge a également affermi le principe d'une plus grande spécialisation des parlementaires[2].

Les Britanniques ont également institués plusieurs commissions à compétence spécialisée

---

1. G. Benezra, op.cit., p. 145 et s.

2. H.F. De Croo, Parlement et Gouvernement, Bruxelles, 1965.

(Tels par exemple select committee on agriculture, select committee on education, select committee on science and technology). Cette nouvelle tendance se manifeste également dans les recommandations de la commission spéciale de la procédure qui se prononce régulièrement en faveur de la subdivision de la commission des comptes publics et de celle des prévisions budgétaires d'après un critère de service[1].

Sur le plan canadien, on assiste à une véritable prolifération des commissions spécialisées au sein de l'Assemblée nationale de la province du Québec. Les derniers amendements apportés à son Règlement[2] prouvent que le facteur de spécialisation y est omniprésent. Au niveau fédéral, la Chambre des Communes et le Sénat du Canada ont tous deux modifié leurs Règlements en attribuant un rôle très important aux commissions spécialisées[3].

Nous espérons que les développements ci-dessus ont réussi à démontrer l'importance du facteur de spécialisation dans l'organisation des commissions parlementaires en droit comparé. Le caractère de spécialisation a été choisi par nous en qualité de dénominateur commun de ces différentes commissions. Nous nous en servirons dans notre tentative d'une nouvelle classification.

---

1. Report of Select Committee on Procedure..., London, 1968.
2. Amendements au Règlement de l'Assemblée Nationale de Québec; Voir les Journaux de l'Assemblée Nationale de Québec, 5 mars 1969, p.78; 12 mai 1969; et 14 mai 1969, p.346.
3. Journaux de la Chambre des Communes du Canada, 1968-69, p.439.

SECTION QUATRIEME

E S Q U I S S E
D ' U N E N O U V E L L E C L A S S I F I C A T I O N
D E S C O M M I S S I O N S E N D R O I T C O M P A R E

Nous avons dit précédemment que le caractère de spécialisation constitue notre critère de distinction entre les différentes commissions parlementaires en droit comparé. L'application de ce critère nous conduit à distinguer les trois principaux types de commissions à savoir: les commissions spécialisées, semi-spécialisées et non spécialisées. Nous tenterons de les décrire dans les trois paragraphes qui suivent.

Paragraphe premier : Les commissions spécialisées

Tous les éléments constitutifs de ces commissions concourent pour atteindre un degré supérieur de stabilité et de spécialisation verticale.

1. Durée: Ces commissions sont en principe nommées pour la durée d'une session ou de toute la législature.

2. Composition: On nomme au début de la session ou de la législature un nombre défini de

personnes en tenant compte de leurs qualifications et de leur compétence dans le domaine confié à la commission donnée. Ses membres restent les mêmes pendant toute la durée de la commission. Ces commissions peuvent présenter des degrés de permanence qui varient surtout en fonction des modifications survenues dans leur composition par suite des différents systèmes de suppléance.

3. Compétence: Elle est strictement définie soit par le Règlement soit par la pratique. D'habitude, le nom de la commission indique suffisamment son champ d'activité. Une telle commission s'occupe d'une branche déterminée de l'activité étatique. Ce genre de spécialisation pourrait être qualifié de vertical, car son domaine couvre celui d'un département ministériel dont elle porte le nom. Cette spécialisation verticale peut être plus ou moins poussée.

Ce type de commissions est très répandu et on le trouve dans presque tous les parlements. Leur nombre varie selon les pays, mais elles présentent avec certaines variantes les caractères envisagés ci-dessus.

Les commissions spécialisées étaient en 1965 au nombre de 16 en Belgique, au Japon et en Espagne, 19 en Pologne, 17 en Yougoslavie, 13 au Chili et en Norvège, 10 en Bulgarie et en Suède, 9 en Hongrie et en Roumanie, 8 en Tchécoslovaquie, 28 en Allemagne fédérale 25 en

République arabe unie[1]. Ces chiffres peuvent varier avec chaque législature. Certains pays comme la France ont limité à six le nombre de leurs commissions spécialisées[2]. On trouve également ce type de commissions en Finlande, Suisse, Autriche, Israël, Inde, Birmanie, Ceylan, Australie, Argentine et au Congrès mexicain[3].

Certains sessional select committees de la Chambre des Communes britanniques sont en fait des commissions spécialisées. C'est ainsi par exemple que le sessional select committee on agriculture ou le sessional select committee on science and technology créés en 1966 par la Chambre des Communes[4] s'inspirent du principe de spécialisation verticale.

Les commissions permanentes spécialisées sont également nombreuses à la Chambre des Communes du Canada et dans toutes ses provinces[5].

---

1. Parlements, op. cit., p. 115.
2. Ibid.
3. Ivo Rens, op. cit., pp. 315 et 316.
4. Voir nos explications plus loin; et aussi Bernard Crick, The Reform of Parliament, London, 1966, p. 85.
5. Cf. plus loin sur les catégories de commissions en droit canadien et québécois.

Paragraphe deuxième : Les commissions semi-spécialisées

Ces commissions possèdent à un degré nettement moindre que les précédentes les caractères de permanence et de spécialisation.

1. Durée: Elles sont également constituées pour la durée de la session, mais souvent elles existent formellement sans être en activité.

2. Composition: Leur composition est plus ou moins fluide. Il n'y a dans certaines d'entre elles qu'un noyau permanent de membres. D'autres ont une composition stable (certains sessionnal select committee britanniques) désignée pour toute leur durée.

3. Compétence: La compétence de ces commissions n'est pas définie sur une base de spécialisation verticale. Nous remarquons plutôt une certaine spécialisation horizontale, conforme au principe de la division du travail mais qui ne constitue pas de véritable spécialisation comprise dans son sens strict. Ce sont les catégories de projets de loi qui constituent des limites de compétence de ces diverses commissions, d'ailleurs presque toutes d'origine britannique. Le champ d'activité de certaines de ces commissions s'étend par exemple à toutes les lois financières ou encore, se base sur un critère territorial indépendamment

de leur contenu. Leur domaine d'activité se déduit quelquefois d'une façon négative, les commissions en question

> ...n'exerçant que des attributions autres que celles qui continuent à être formellement réservées...[1]

aux autres commissions fonctionnant au sein du parlement en question.

Ce type de commissions se rencontre surtout dans les pays de tradition britannique, mais on le trouve sous une autre forme dans les pays de tradition française.

Les comités pléniers et certains sessionnal select committee de la Chambre des Communes de la Grande-Bretagne procèdent de cette idée de division horizontale du travail. Pendant longtemps et jusqu'en 1966, cette Chambre accordait une importance essentielle à ce type de commissions. Ainsi le comité des subsides et le comité des voies et moyens jouaient un rôle déterminant dans la procédure budgétaire.

Ce système a été dans ses grandes lignes adopté dans de nombreux autres parlements s'inspirant de l'exemple britannique. Les Parlements du

---

1. M.R. Pauwels "Les Commissions Parlementaires," Informations Constitutionnelles et Parlementaires, nov. 1955, no.24, p.175.

Danemark, d'Islande, d'Irlande, de Ceylan[1], des Etats-Unis d'Amérique, du Canada et de ses provinces[2], de la Nouvelle-Zélande, d'Australie possèdent ce genre de commissions[3].

La Chambre des Communes de la Grande-Bretagne, en modifiant son règlement en 1966, a amendé sa procédure financière et n'a laissé subsister que le comité plénier des bills publics[4]. La Chambre des Communes du Canada a suivi cette réforme et en vertu de son nouveau règlement[5] n'a laissé subsister qu'un comité plénier remplissant des fonctions à peu près semblables à celles de son homologue britannique. Le système dit des "sections" est la réplique continentale de la tradition britannique. Ce système a été longtemps en vigueur au Parlement belge, au Luxembourg et à la première Chambre des Pays-Bas[6]. La

---

1. Parlements, op.cit., p. 115.
2. Nous verrons plus loin l'évolution qu'ont subie ces commissions aux Parlements canadien et québécois.
3. Ivo Rens, op.cit., p. 314.
4. Norman Wilding et Philip Laundy, An Encyclopedia of Parliament, London, 1968, p. 673.
5. Règlement de la Chambre des Communes du Canada, Art. 74 (3), oct. 1969, Ottawa.
6. Parlements, op.cit., p. 116; Ivo Rens, op.cit., p. 315.

Chambre des Représentants belge avant l'adoption de son nouveau règlement en 1962 se divisait par voie de tirage au sort en plusieurs sections chargées d'étudier les budgets déjà votés par la seconde chambre, le Sénat belge. Actuellement la Chambre des Représentants de Belgique constitue des sections permanentes qui ne discutent que les matières budgétaires stricto sensu sans débattre les problèmes de politique générale réservés à la Chambre toue entière[1].

Quelques autres commissions britanniques présentent les caractères de semi-spécialisation. Ainsi par exemple, le Scottish Grand and Standing Committee et le Welsh Grand Committee sont chargés d'examiner tous les projets de lois concernant leurs territoires respectifs[2].

Certains sessionnal select committee britanniques (tels par exemple Estimates Committee, Committee of Selection, Standing Orders Committee, Business Committee, Committee of Privileges, Public Petitions on Statutory Instruments, et quelques autres) sont institués en vue d'une "specific investigation"[3]. Ils exercent des

---

1. De Croo, op.cit., p.46.
2. Norman Wilding et Philip Laundy, op.cit., p.706: "The Scottish Standing Committee receives all Scottish bills, and the Standing Orders also provide that for the consideration of all Bills relating exclusively to Wales and Monmounthshire the Standing Committee shall be so constitued as to comprise all members sitting for constituencies in Wales and Monmounthshire".
3. Norman Wilding et Philip Laundy, op.cit., p.674.

fonctions semi-spécialisées, se limitant à des catégories précises de l'activité parlementaire.

Dans d'autres parlements du Commonwealth, le même genre de commissions est souvent rangé parmi les commissions permanentes. C'est ainsi qu'au Parlement canadien, une série de commissions permanentes peut être facilement classée dans ce type de commissions. Les commissions permanentes suivantes de la Chambre des Communes du Canada possèdent des traits caractéristiques du type semi-spécialisé: Commission des privilèges et des élections, des prévisions budgétaires en général, de la procédure et de l'organisation, des bills privés en général et du règlement ainsi que les commissions permanentes mixtes des impressions, de la bibliothèque et du restaurant. Leurs attributions ne concernent pas les départements ministériels mais englobent une catégorie spéciale des affaires internes du Parlement.

Paragraphe troisième : Les commissions non spécialisées

Leurs compétences et leur durée sont strictement limitées, elles ne présentent aucun caractère de spécialisation et de permanence.

1. Durée: Elles ne durent que le temps nécessaire pour accomplir une tâche spécifique qui leur a été confiée, après quoi elles disparaissent.

Exceptionnellement, elles peuvent exister formellement pendant toute la session mais n'être réellement en activité que le temps d'examiner un projet précis référé par la Chambre (standing committee britannique).

2. Composition: Lorsqu'un Parlement décide d'instituer une telle commission, il désigne les membres selon leur capacité et disponibilité pour remplir la mission bien précise qui leur est assignée.

3. Compétence: Elle est limitée dans le temps et dans l'espace, c'est-à-dire limitée à une seule affaire. Ce type de commissions est institué pour accomplir des tâches spécifiques.

> Detailed investigation the hearing and sifting of evidence, and the discussion of matters on which little public or political interest centres are tasked more efficiently undertaken by a small committee then by a numerous assembly.[1]

Ce type de commissions présente de nombreuses variantes et est prévu dans tous les Parlements du monde. Il est très utile dans l'examen d'un sujet qui touche différents domaines et intéresse à la fois plusieurs commissions permanentes spécialisées.

---

1. Norman Wilding et Philip Laundy, op.cit., p.667.

Ce genre de commissions fonctionne dans la majorité des Parlements. Dans les pays de tradition britannique tels que l'Australie, Ceylan, le Nigéria, le Pakistan ou la Sierra Leone, l'Irlande et le Canada, ce sont les commissions spéciales qui remplissent ce rôle,

> ...en recueillant les témoignages en vertu de pouvoirs qui leur sont conférés par la Chambre.[1]

La Chambre des représentants des Etats-Unis peut créer des select committee appelés Investigation Committee dont les pouvoirs sont extrêmement étendus, ce qui les fait assimiler à de véritables organismes juridictionnels.

> Les commissions non spécialisées semblent constituer la règle au Danemark, en Allemagne, à Ceylan, en Inde, en Irlande qui se sont tous inspirés de l'exemple britannique.[2]

La Chambre des Communes britannique recourt en règle générale à deux sortes de commissions spéciales: select committee et standing committee[3]. En se fondant sur le caractère ad hoc de la compétence des standing committee, on peut les qualifier de commissions spéciales, dans la mesure où elles sont chargées:

---

1. Parlements, op.cit., p.121; Pour le Canada, voir la section consacrée aux commissions spéciales.
2. Ivo Rens, op.cit., p.316.
3. Ibid...; Voir aussi notre étude des commissions britanniques.

> ...d'examiner un seul sujet (...) à l'exception du Scottish standing committee leur compétence n'est pas spécialisée.[1]

> Ces organismes (standing committee) ont été créés sur une base non spécialisée et dans le but de soulager la commission de la Chambre entière par une subdivision du travail...[2]

Malgré l'appellation standing committee (commission permanente), ce genre de commissions n'est pas spécialisé, ce qui le distingue de toutes les autres suivant notre typologie.

---

1. Parlements, op.cit., p.117; Voir aussi Ivo Rens, op.cit., p.316.
2. Lord Campion, An Introduction to the Procedure of the House of Commons, op.cit., p.44.

CHAPITRE DEUXIEME

P R I N C I P A U X S Y S T E M E S
D E S C O M M I S S I O N S E N D R O I T C O M P A R E

Les Parlements britanniques et français ont été les principaux inspirateurs des autres systèmes parlementaires. Ces deux régimes parlementaires classiques ont fortement influencé les autres quant à la nature même du Parlement et quant à son organisation interne. Les autres pays ont puisé dans ces deux sources afin de construire des édifices parlementaires originaux et adaptés à leurs propres besoins[1].

Toutes les commissions actuelles dérivent plus ou moins de modèles "classiques" qui ont été pendant longtemps constitués par le modèle français et le modèle britannique. Ces deux derniers ont pendant longtemps servi de base à l'adoption par d'autres pays des systèmes des commissions avec des variantes plus ou moins grandes Les modèles classiques eux-mêmes ont subi de

---

1. Marcel Prélot, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Paris, 1969, p.97.

nombreuses transformations au cours des années et ont inspiré la formation des systèmes hybrides de commissions. Se fondant sur les exemples britannique et français, les divers Parlements ont réussi à créer des systèmes originaux dans lesquels cohabitent les divers éléments provenant de ces deux systèmes.

Le partage classique des compétences entre la Chambre et ses commissions a subi des altérations plus ou moins importantes et certains pays ont donné en fait ou en droit des pouvoirs autonomes à leurs commissions dans de nombreux domaines de leur activité. Les systèmes américain et italien sont probablement les plus caractéristiques de la nouvelle orientation vers le "Parlement par commission", rendue nécessaire d'une part, par l'évolution de la fonction parlementaire dans l'Etat moderne et d'autre part, par des causes originales qui tiennent au régime politique de ces deux pays.

Alors que le système américain accorde aux commissions une autonomie dans l'accomplissement de leurs travaux tout en conservant la subordination formelle, le second va jusqu'à leur accorder des pouvoirs législatifs autonomes exercés selon certaines modalités prévues. Il serait donc intéressant de voir combien ces deux systèmes hybrides et nouveaux s'éloignent des modèles classiques et

à quel point ils accusent leur indépendance vis-à-vis des chambres qui les ont élues.

Dans ce chapitre, nous examinerons successivement les quatre systèmes des commissions en droit comparé que nous avons considéré pour des raisons théoriques et pratiques comme les plus caractéristiques.

Il serait intéressant dans l'optique de notre étude de discerner l'évolution actuelle du système britannique qui a exercé et exerce toujours une grande influence sur les commissions canadiennes. D'autre part, l'expérience des commissions françaises permet de découvrir la portée réelle d'une spécialisation trop poussée.

Les commissions américaines constituent le pôle d'attraction desthéoriciens et des députés canadiens. C'est pourquoi, il nous a semblé utile d'ajouter quelques informations à leur sujet afin de faciliter des comparaisons pertinentes.

Enfin, l'étude des commissions italiennes se justifie par le caractère exorbitant de leurs pouvoirs. C'est en effet pour la première fois que les commissions se sont vues confier un pouvoir de décision en matière législative. Cette expérience mérite notre attention.

SECTION PREMIERE

S Y S T E M E B R I T A N N I Q U E
D E S C O M M I S S I O N S

Il nous a semblé nécessaire de décrire brièvement le contexte historique, les principes d'organisation et de fonctionnement ainsi que le rôle des commissions britanniques. Cette description bien que sommaire nous servira d'instrument de comparaison. En effet, les commissions canadiennes et québécoises s'inspirent directement de la tradition britannique. Elles présentent toutefois des différences assez nettes qu'il s'agira de découvrir afin d'éviter certaines confusions des termes et du contenu.

Paragraphe premier : L'historique

On ne dispose de détails précis sur le fonctionnement de la Chambre des Communes qu'à partir du XVIe siècle[1]. A l'origine, le mot "committee" se référait au député à qui l'on confiait l'étude d'un projet de loi. En 1557, on confia l'examen d'un bill à M. Fitzchamberlyn qui constituait à lui seul le comité. Par la suite,

---

1. K. Mackenzie, The English Parliament, 1959, p.75.

le mot "committee" est devenu pluriel: "the committee have..."[1]. Dès cette époque, la Chambre a pris l'habitude de nommer des petits comités pour l'étude d'un projet particulier qui se composaient de députés favorables et opposés au projet ainsi que de "Privy Councillors", membres de la Chambre, choisis par le Roi[2].

Par la suite et pendant longtemps, la Chambre des Communes utilise des select committees composés de plusieurs députés nommés pour l'examen d'un sujet particulier:

> In Parliaments of James I and Charles I and even later it was practice for Bills to be referred to select committee.[3]

A partir de 1700, la Chambre des Communes abandonna presque tout à fait son système de select committee pour échapper au contrôle exercé par le Roi sur les commissions par l'intermédiaire des "Privy Councillors" et créa les committee of the Whole House[4]. Depuis cette date, tous les bills publics qui n'étaient pas

---

1. Beauchesne, op.cit., p.242.
2. K. Mackenzie, op.cit., p.49.
3. Sir I. Jennings, Parliament, Cambridge, 1969, p.268.
4. K. Mackenzie, op.cit., p.49; Au Canada, on appelle ce type de commission les comités pléniers, alors qu'en doctrine comparée, on parle des commissions de la Chambre entière. Voir à ce sujet: Ivo Rens, op.cit.; Pauwels, op.cit.

expresséement référés aux select committee, étaient de la compétence des Committee of the Whole House.[1] Composée de tous les députés, la commission de la Chambre entière était un organe bien trop lourd; c'est pourquoi Sir Thomas Erskine May proposa en 1878 la création de standing committees (commissions permanentes) composés de députés nommés pour l'examen des projets particuliers[2].

Sir Ivor Jennings décrit de la façon suivante les premiers moments d'existence des standing committees:

> The first standing committees were set up as part of a scheme proposed by Mr. Gladstone in 1882 for meeting the situation created by Irish obstruction. There was much opposition in the Cabinet and the proposal was received without enthusiasm in the House. Two standing committees for Law and Trade were, however, established by sessional Order in 1883 and some bills were submitted to them; but the Orders were not renewed in 1883, and the Committees were not again established until they were provided for by Standing Orders in 1888. These committees dealt, the one with law, courts of justice and legal procedure, and the other with trade, agriculture, fishing, shipping and manufactures, but only comparatively non-contentious matters were refferred to them, and nearly all major bills continued to go to committee of the Whole House. In 1907 a great change was made, and in substance... the present system was established by Standing Orders. Unless the House otherwise orders, all Bills go to standing committees, except:
> a) Bills for imposing taxes and Consolidated Fund and Appropriation Bills
> b) Bills for confirming provisional orders.[3]

---

1. Sir Ivor Jennings, op.cit., p.268.
2. K. Mackenzie, op.cit., p.141.
3. Sir I. Jennings, op.cit., p.271; ainsi que B. Crick, op.cit., p.83.

Ainsi on voit que, de 1882 à 1907, les standing committees ont eu un caractère spécialisé. Ce n'est que la réforme de 1907 qui les a transformés en commissions examinant tous les types de Bills[1]. A l'exception des Scottish and Welsh Committees, ce caractère non spécialisé des standing committees s'est maintenu jusqu'à aujourd'hui.

C'est à partir de 1945 que l'examen des Bills publics fut définitivement attribué aux commissions permanentes alors que les commissions de la Chambre entière n'ont conservé qu'une compétence d'attribution[2].

Les commissions de la Chambre entière sont demeurées pendant longtemps un rouage essentiel de la procédure parlementaire britannique. Ce n'est que ces dernières années que leur rôle a beaucoup diminué et elles n'ont conservé que certains de leurs attributions en matière financière et budgétaire. En effet, la nouvelle procédure parlementaire adoptée par la Chambre des Communes en décembre 1966 a considérablement réduit le rôle de ces commissions.[3]

---

1. Sir I. Jennings, op.cit., p.269.
2. Ibid. p. 270 et s.
3. Norman Wilding et Philip Laundy, op.cit., p.147.

Paragraphe deuxième: Les catégories de commissions britanniques

a) Committee of the Whole House (Commission de la Chambre entière)[1]

Cette commission n'est rien d'autre qu'une réunion de travail groupant tous les membres de la Chambre qui désirent y participer et au cours de laquelle sont écartées les règles les plus formalistes des débats; les députés peuvent notamment prendre la parole plus d'une fois sur le même sujet. La commission de la Chambre entière est présidée par le Chairman of Ways and Means ou par le deputy-chairman et non par l'"Orateur". "D'une part pour signifier qu'elle constitue un organisme subordonné et d'autre part, en souvenir du temps où la dévotion de l'Orateur à la Couronne rendait sa présence inopportune lors de l'examen des questions mettant cette dernière en cause"[2].

Ces commissions ont été pendant longtemps au centre de toute la procédure financière.

> The traditional financial procedure of the House of Commons, which dated from the early 18th century, required that all financial legislation be based on resolutions passed in a Committee of the Whole House... Under the new procedure a single financial resolution is made in the House itself.[3]

---

1. Comités pléniers au Canada.
2. Parlements, op.cit., p.114.
3. N. Wilding et P. Laundy, op.cit., pp.147 et 148.

Avant la réforme de 1966, lorsqu'il s'agissait d'affaires financières et budgétaires, la Chambre se constituait soit en commission des subsides soit en commission des voies et moyens. Ces deux commissions ont été abolies, il ne subsiste actuellement qu'un seul Committee of the Whole House on a Public Bill auquel la Chambre peut référer toute affaire qui "in its opinion, may be better discussed in Committee"[1].

b) Standing Committees (Commissions permanentes)

Comme nous l'avons déjà noté, ces commissions ont été créées en 1882 pour rationaliser le travail législatif devenu plus complexe et plus technique et pour remplacer dans certains cas la procédure en commission de la Chambre entière trop lourde et peu expéditive[2].

A l'origine, ces commissions étaient spécialisées, mais à partir de la réforme de 1907, elles sont désignées par des lettres de l'alphabet A, B, C, D, etc..., et ne possèdent plus de compétence déterminée. Elles sont formées en vertu de l'article 59 du règlement de la Chambre des Communes de la Grande-Bretagne. Leur nombre n'est pas limité depuis 1947, mais il varie en pratique entre 6 et 9[3]. Elles peuvent être saisies par l'Orateur de n'importe quel projet de loi. En effet, l'article 40 du

---

1. N. Wilding et P. Laundy, op.cit., pp.147, 148.
2. Lord Campion, An Introduction to the procedure of the House of Commons, op.cit., p.44.
3. K.C. Wheare, op.cit., p.124.

Règlement prévoit que tous les Bills autres que les Money Bills (projets de lois ayant une incidence financière) sont automatiquement référés aux commissions permanentes, à moins que la Chambre ne l'ordonne autrement. Les projets de lois ayant une grande importance nationale sont exceptionnellement référés à la commission de la Chambre entière[1].

Les commissions permanentes comportent de vingt à cinquante membres dont la désignation est effectuée par la commission de sélection en fonction de leurs compétences et qualifications et en raison de l'intérêt qu'ils peuvent porter au sujet en question[2]. En désignant les membres des commissions permanentes pour chaque projet, la commission de sélection n'est pas obligée de tenir compte de leur appartenance politique. Toutefois, la commission de sélection étant composée elle-même en majorité des membres du parti au pouvoir, le renversement de la majorité ne se rencontre pas en pratique au sein d'une commission permanente[3].

Jusqu'en 1960, chaque commission était composée d'un noyau permanent de vingt membres nommés au début de chaque session par la commission de sélection et de trente autres membres nommés spécialement pour

---

1. N. Wilding et P. Laundy, op.cit., p.705.
2. Parlements, op.cit., p.117; N. Wilding et P. Laundy, op.cit., p.707; K.C. Wheare, op.cit., p.123.
3. K.C. Wheare, op.cit., p.123.

chaque projet de loi. Depuis 1960, la composition est beaucoup plus flexible, car l'Orateur ne nomme que le président d'une commission permanente et les trente à cinquante autres membres sont désignés en fonction de chaque projet à étudier. Ceci aurait dû renforcer leur compétence spécialisée. Toutefois, écrit Bernard Crick:

> ...the change in the commposition of the standing committee in 1960 towards greater specialism was more apparent than real.[1]

Les présidents des commissions permanentes sont désignés par l'Orateur parmi la liste des présidents établis par lui au début de chaque session. Leurs pouvoirs concernent surtout les questions d'ordre (examen de la régularité des motions, amendements, conduite des travaux). Ils ont le devoir de protéger les membres de l'Opposition et d'être impartiaux. Ils peuvent sélectionner parmi les amendements proposés par les membres ceux qui méritent la discussion[2].

Malgré son appellation, la commission permanente n'a pas, à notre avis, un caractère permanent car sa composition change avec chaque projet et elle ne se distingue d'une autre que par une lettre d'alphabet. Sa compétence ne peut être spécialisée, mais tout au plus spéciale.

---

1. B. Crick, op.cit., p. 83.
2. Ibid..., p.83.

Parmi les commissions permanentes, une place à part doit être réservée aux Scottish Grand and Standing Committee et Welsh Grand Committee. Ces deux commissions ont tout d'abord une appellation particulière qui les distingue des autres commissions permanentes, et de plus, elles possèdent une compétence déterminée, basée sur un critère territorial. Bernard Crick décrit le Scottish Grand Committee comme constituant un petit parlement écossais avec ses trois fonctions: législative, budgétaire et de contrôle:

> The Scottish Grand Committee consists of all members for scottish constituencies together with ten or fifteen other members to maintain the balance of parties. They have three functions: to discuss for two days of each session matters of exclusively scottish concern, to consider for six days such estimates as refer exclusively to Scotland, and also to consider the principles of any Bill which the speaker certifies as relating exclusively to Scotland.[1]

c) Les select committee (commissions spéciales)

Les commissions spéciales sont des petites commissions instituées par la Chambre pour enquêter sur un sujet déterminé et soumettre leurs avis à la Chambre. Bernard Crick définit leurs fonctions de la

---

1. Bernard Crick, op.cit., p.85.

façon suivante:

> They perform a kind of task for which the House itself is not suited: the examination of witnesses, the sifting of evidence; the production of reasoned and concise report and usually proposals[1].

Elles reçoivent en général le pouvoir de convoquer des personnes, exiger la production de documents et de dossiers[2]. C'est là que réside la principale différence entre les commissions permanentes et les commissions spéciales car les premières ne possèdent pas de pouvoirs d'enquête et ne peuvent que discuter les détails d'un projet de loi examiné sans toucher à son principe[3]. Entre autres, on considère généralement que les commisssions permanentes comme des commissions politiséos et partisanes, tandis que les commissions spéciales jouissent d'une réputation de neutralité politique et de grand sérieux dans leurs informations et dans leurs critiques[4].

Pendant tout le XIXe siècle, les commissions spéciales ont joué un grand rôle dans le domaine législatif. Actuellement, leur importance tend à

---

1. B. Crick, op. cit., p. 93.
2. May, op. cit., p. 649; Wilding et Laundy, op. cit., p.668.
3. E. Taylor, The House of Commons at Work, London, 1967, chap. V
4. B. Crick, op. cit., p. 93.

diminuer, car elles sont de plus en plus souvent remplacées par des commissions royales d'enquête et par des comités ministériels[1].

L'art. 69 du règlement de la Chambre des Communes prévoit qu'une commission spéciale ne peut se composer de plus de quinze députés. Son quorum est fixé au moment de sa constitution. Les noms des membres sont en général proposés en bloc après que la proposition d'institution d'une telle commission ait été acceptée[2].

On distingue en général trois catégories de commissions spéciales:

a) Celles qui sont nommées pour l'étude d'un projet de loi particulier;
b) Celles qui sont nommées ad hoc pour effectuer une enquête particulière;
c) Sessionnal committee régulièrement nommés par l'ordre de la Chambre ou prévus par le règlement.

Ces dernières commissions sont généralement distinguées des autres commissions spéciales, car elles exercent des attributions spécialisées qui sont définies à l'avance. De plus, elles fonctionnent d'une manière quasi-permanente[3].

---

1. B. Crick, op.cit., p.93.
2. N. Wilding et P. Laundy, op.cit., p.667.
3. B. Crick, op.cit., p.85; N. Wilding et P. Laundy, op.cit., p.674.

d) Les sessional select committees (les commissions de session)

Les sessional select committees constituent une catégorie particulière des select committee et peuvent être davantage comparés aux commissions permanentes et spécialisées de type français ou américain. D'ailleurs Bernard Crick les qualifie de "specialized standing committee"[1] et non plus de "sessional select committee"[2]. Effectivement, elles sont automatiquement désignées au début de chaque session soit en vertu du règlement soit par un ordre de la Chambre. De plus, elles exercent des fonctions permanentes se rattachant à un domaine précis de l'activité parlementaire ou étatique.

Norman Wilding et Philip Laundy les définissent de la façon suivante:

> Select committee which are automatically appointed at the beginning of each session, either by Standing Order or by order of the House. They are committees which have a continuing function as distinct from ad hoc committees appointed to undertake a specific investigation.3

Certaines de ces commissions sont prévues par le règlement: telles par exemple, la commission des comptes publics, la commission des prévisions

---

1. B. Crick, op.cit., p.85.
2. N. Wilding et P. Laundy, op.cit., p.673.
3. Ibid..., p.674.

budgétaires, la commission de sélection, la commission du règlement, et la commission des affaires; d'autres sont nommées par un ordre de la Chambre: commission des privilèges, commission des pétitions publiques, commission des instruments statutaires, commission des industries nationalisées, commission des services de la Chambres des Communes, commission de l'agriculture et commission de la science et de la technologie[1].

Au début, ces commissions n'étaient créées que pour régler les questions de procédure ou de méthode. Par la suite, elles ont été formées pour s'occuper des domaines particuliers de l'activité étatique, comme les prévisions budgétaires, le contrôle des comptes publics, ou encore le contrôle de la législation déléguée. Les dernières commissions de session créées par la Chambre des Communes, telles par exemple, Select Committee on Agriculture, Select Committee on Education, ou Select Committee on Science and Technology se rapprochent de plus en plus des commissions permanentes spécialisées à la française ou à l'américaine étant donné que leur champ d'action s'étend à un département ministériel déterminé.

---

1. Ibid...

e) Les commissions mixtes

Les commissions mixtes sont composées d'un nombre égal de membres des deux Chambres et constituées pour l'examen d'une affaire intéressant les deux Chambres. Les pouvoirs des commissions mixtes sont les mêmes que ceux donnés aux commissions spéciales.
Leur rapport est présenté aux deux Chambres séparément, leur quorum et votes sont calculés séparément.

Paragraphe troisième : Le rôle des commissions britanniques

Depuis l'institution de commissions en Grande-Bretagne, leur activité s'est toujours déroulée sous le contrôle permanent de la Chambre. Le renvoi de tout projet législatif ou autre en commission n'est effectué qu'après la deuxième lecture ou après une discussion en Chambre au cours de laquelle sont définies les grandes lignes du projet (à l'exception du grand Comité Ecossais).

Pendant longtemps, la Chambre des Communes britannique, soucieuse de conserver l'ensemble de ses prérogatives, s'est opposée au caractère spécialisé de ses commissions et les a maintenues dans une situation strictement subordonnée. Les tâches des commissions législatives se sont toujours limitées à la mise au point des questions de détail. Leur liberté d'action

se trouve entravée par le fait que les textes qui leur sont soumis ont été déjà déterminés par la Chambre elle-même. K.C. Wheare nous rappelle ce principe fondamental de la procédure législative britannique:

> ...The Committee is limited in its consideration, therefore, to matters within the principles already decided upon by the House. It is important to bear this restriction in mind...[1]

En ce qui concerne la non spécialisation des commissions britanniques, Bernard Crick définit très exactement l'état actuel de cette question:

> The theory of parliamentary procedure is still anti-specialist; the practice of the House is becoming more and more specialist; there is need for the theory to catch up with the practice, both to extend and simplify the present un-system of committee, to systematise them and to give to them greater facilities[2]

Nombreux sont les auteurs britanniques qui voient dans l'utilisation plus fréquente des select committees (surtout de sessional select committee) de plus en plus spécialisés une évolution souhaitable du parlementarisme. Ceci, selon eux, permettra un contrôle parlementaire plus efficace de l'Administration et de toute

---

1. K.C. Wheare, op.cit. p.121; Dans le même sens, I. Jennings, op.cit., pp.246-282.
2. B. Crick, op.cit., p.95.

la politique du Gouvernement[1]. En particulier, K.C. Wheare affirme:

> The only opportunities which members of the House of Commons have for enquiring into administration have arisen through the establisment of the Public Accounts Committee, the Estimates Committee, the Statutory Instrument Committee and the Select Committee on the Nationalized Industries...[2]

On voit ainsi se dessiner une évolution du rôle strictement législatif et subordonné des commissions britanniques vers une fonction de contrôle rendue de plus en plus nécessaire par les changements intervenus dans le processus gouvernemental[3].

Parmi les parlementaires eux-mêmes se manifeste une forte opposition contre une spécialisation trop poussée des commissions. L'examen des problèmes de politique générale du Gouvernement par celles-ci ne leur semble pas non plus souhaitable. Ils défendent un point de vue traditionnel qui veut que la fonction de contrôle incombe exclusivement à la Chambre elle-même[4].

---

1. L.S. Amery, Thoughts on the Constitution, O.V.P., 1947, pp.53-55; A.H. Hanson, Parliament and Public Ownership, cité dans H. Wiseman, op.cit., pp.130-131; Nevil Johnson, Parliament and Administration, London, 1966, p.21; H.V. Wiseman, Parliament and the Executive, London, 1966, p.266.
2. K.C. Wheare, op.cit., p.206.
3. M. Ryle, The Times, 17 avril 193, cité dans Wiseman, op.cit. p.265.
4. Morrison, Government and Parliament, O.V.P., 1954, p.155; H. Wiseman, op.cit., pp.254, 258 et 263.

Les plus récents rapports des commissions de réforme de la procédure préconisent une plus grande spécialisation des commissions des comptes publics et des prévisions budgétaires[1].

Nevil Johnson définit en ces termes le rôle qui devrait être joué par les commissions britanniques:

> ...The procedure Committees proposal assumes that the wider order of reference, with its invitation to concentrate more on questions of administrative policy would bring the new committee wearer to substantive issues of policy but without conflict with the government.[2]

Bernard Crick et K.C. Wheare arrivent aux mêmes conclusions et insistent sur le fait que la réforme parlementaire doit commencer par rendre les commissions (sessional select committee) plus spécialisées et plus aptes à contrôler l'activité gouvernementale sans l'entraver abusivement[3].

De ce qui précède, nous pouvons constater combien le système actuel de commissions britanniques s'éloigne de celui qui avait été conçu et préconisé

---

1. Ceci ressort de la lecture des Rapports du Select Committee on Procedure, de la Chambre des Communes de la Grande-Bretagne, 1970.
2. Nevil Johnson, op.cit., p.162.
3. B. Crick, op.cit., p.198; K.C. Wheare, op.cit., p. 206 et p.248.

par ses fondateurs. Du rôle purement technique, la commission toujours formellement subordonnée à la Chambre semble acquérir un pouvoir de plus en plus important dans le domaine du contrôle de la politique du Gouvernement. Pourtant, cette nouvelle situation ne les conduit pas à un abus de pouvoirs, comme c'était le cas pour les commissions spécialisées françaises (que nous examinerons dans les pages suivantes). En effet, dans le contexte particulier du "Gouvernement du Cabinet", les institutions politiques britanniques caracterisées par une grande stabilité et la prépondérance de l'Exécutif, ne peuvent se sentir menacées dans leur existence par une trop grande autonomie des commissions.

SECTION DEUXIEME

R E G I M E
D E S C O M M I S S I O N S F R A N C A I S E S

Les commissions françaises classiques ont largement inspiré les commissions spécialisées des autres Parlements. Pour connaître leur régime juridique actuel, il nous faut décrire rapidement leur évolution et nous demander quel rôle elles jouent dans le nouveau système politique français.

Paragraphe premier : L'évolution historique

La formation des organes de travail des assemblées législatives qu'on appelait généralement comités ou commissions est un fait très ancien. Déjà aux Etats généraux de 1615, on trouve un comité de rédaction du cahier général du Tiers. Cependant, leur importance et leur organisation ont été très différentes selon les périodes au cours desquelles ils fonctionnaient. Sous la Constituante et la Législative, ils occupent une place très importante, et sous la Convention ils s'emparent même du Gouvernement. Pour réagir contre cet état de choses, la Constitution de l'An III

interdit formellement la création des comités permanents[1].

Les bureaux remplacent les comités pendant un bon nombre d'années. Cependant, sous l'empire des Chartes de 1814 et 1830, les bureaux délibèrent eux-mêmes ou désignent des commissions spéciales ou temporaires. A partir de 1902, les commissions deviennent permanentes et, en 1910, on les désigne à la représentation proportionnelle. Ces commissions prennent de plus en plus d'importance et la Constitution de 1946 disposait que:

> ... l'Assemblée nationale étudie les propositions dont elle est saisie dans les commissions dont elle fixe le nombre, la composition et la compétence[2].

Ces commissions étaient nettement spécialisées, compétentes dans un domaine particulier de l'Administration. Il existait également des commissions spéciales et des commissions d'enquête[3]. L'importance politique de ces commissions n'avait cessé de

---

1. Marcel Prélot, op.cit., p. 765; J. Barthelemy, op.cit., p.79.
2. Ibid.
3. M. Duverger, Les institutions françaises, Paris, 1962, p.117; Ivo Rens, op.cit., p. 324.

croître et, excédant leur rôle d'organes auxiliaires, elles étaient devenues des contrôleurs directs du Gouvernement, ce qui n'a pas été sans porter préjudice au fonctionnement équilibré des institutions politiques françaises.

La Constitution de 1958 a tenté de réagir contre les abus de pouvoir des commissions permanentes et elle a "bâti un bizarre compromis"[1] entre les deux systèmes classiques des commissions. En effet, elle pose :

> ...le principe des commissions spéciales créées pour l'examen d'un projet de loi particulier et semble considérer comme exceptionnel le renvoi à des commissions permanentes.[2]

Mais la plupart des auteurs et des observateurs constatent qu'en pratique l'exception est devenue la règle et que ce sont toujours les commissions permanentes qui examinent tous les projets législatifs, l'utilisation des commissions spéciales restant très exceptionnelle[3].

---

1. M. Duverger, Ve République, op.cit., p.116.
2. André Hauriou, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris, 1968, p.788.
3. Ibid..., p.789; M. Duverger, Les Institutions françaises, op.cit., p.118; N. Denis, "L'Application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958", Revue Française de Science Politique, décembre 1960, p.903; Ivo Rens, op.cit., p.317.

Paragraphe deuxième : Les catégories de commissions

a) Les commissions permanentes spécialisées

Depuis leur création jusqu'en 1958, leur nombre était de 19 à l'Assemblée nationale et au Sénat avec un effectif de 44 membres pour la première chambre et de 30 pour la seconde. Elles étaient élues annuellement, leurs membres étant désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques. La compétence de chacune d'elles correspondait à la division des départements ministériels, ce qui leur permettait de contrôler plus ou moins étroitement le ministère correspondant.

Ces commissions permanentes participaient d'une façon déterminante à l'exercice de toutes les fonctions des deux assemblées. Elles étaient organes essentiels de préparation législative et même du contrôle du Gouvernement[1].

Tout texte législatif déposé, était envoyé automatiquement par le président de la chambre à la commission permanente compétente. D'autres commissions intéressées pouvaient examiner ce projet et formuler leur

---

1. André Hauriou, op.cit., pp.789 et s.; M. Duverger, Les Institutions françaises, op.cit., pp.118 et s.; M. Prélot, op.cit., pp.770 et s.

avis. L'examen en commission précédait tout débat en chambre et la commission n'était pas obligée de préserver le principe du texte. Elle pouvait le rejeter, le modifier comme elle le désirait. Un rapporteur était désigné pour chaque projet et c'est lui qui rédigeait le rapport qu'il soumettait à la commission pour son adoption.

La discussion en assemblée plénière s'ouvrait par le rapport de la commission permanente saisie au fond, avec la participation des rapporteurs des commissions saisies pour avis. C'est seulement après ce débat que l'assemblée se prononçait sur le passage à la discussion des articles et c'est le texte du rapport qui servait de base à la discussion. Ceci assurait un rôle très important aux commissions. Les commissions déformaient fréquemment les projets initiaux et trahissaient les intentions de ses promoteurs. Par ce procédé, on aboutissait en pratique à leur attribuer un véritable droit d'initiative législative, ce qui était formellement interdit par les textes[1].

Ces commissions jouaient également un rôle important en matière financière et exerçaient un contrôle permanent sur le Gouvernement. Elles adressaient des demandes d'audition et d'explications aux

---

1. E. Blamont, Techniques parlementaires, op.cit., p. F. Goguel, op.cit., p.189; J. Barthélémy, op.cit., p.232.

ministres. Les commissions classiques de la IIIe et de la IVe République pouvaient empêcher un projet gouvernemental d'être discuté par l'Assemblée en retardant indéfiniment leur examen[1].

Depuis la refonte en profondeur du système descommissions réalisée par la Constitution de 1958, leur organisation et leurs pouvoirs ont été très sensiblement modifiés. D'une part, le nombre de commissions a été réduit à six, surtout pour éviter la coincidence de leurs attributions et celles de divers départements ministériels afin de diminuer leur spécialisation. D'autre part, leur participation au processus législatif a été diminuée puisque désormais le débat parlementaire s'ouvre sur le texte initial du projet législatif et non sur le texte proposé par la commission[2].

L'art. 36 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit les six commissions suivantes:

1. Commissions des affaires culturelles, familiales et sociales (120 membres);
2. Commissions des affaires étrangères (60 membres);

---

1. J. Barthélémy, op.cit., p.233; A.Soulier, L'Instabilité ministérielle en France, cité par M. Prélot, op.cit. p.766; P. Pactet, "Les Commissions parlementaires," Revue du Droit Public, janv.-mars 1954, p. 127.
2. M. Duverger, Ve République, op.cit., p.116; M. Prélot, op.cit., p.766; G. Burdeau, op.cit., p.532; D. Ruzié, op.cit., p.790.

3. Commissions de la défense nationale et des forces armées (90 membres);
4. Commissions des finances, de l'économie générale et du plan (60 membres);
5. Commissions des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (90 membres);
6. Commission de la production et des échanges (120 membres).

Aucun député ne peut faire partie de plus d'une commission permanente. Leur présence est obligatoire; ils peuvent être suppléés en cas de besoin justifié. La majorité des membres constitue un quorum qui est nécessaire pour la validité des votes. Les commissions ont un bureau élu. Elles disposent de locaux et d'un personnel particuliers. Elles peuvent se réunir pendant et en dehors de la session. Chaque commission est maîtresse de ses travaux mais elles ne peuvent se réunir (sauf exception prévue par le règlement) quand la Chambre est en séance. Les procès verbaux sont confidentiels; seul paraît chaque semaine un Bulletin des Commissions où sont donnés certains renseignements sur les travaux des commissions. Les ministres ont accès aux commissions; les demandes d'audition sont transmises par l'intermédiaire du président de l'Assemblée au Premier Ministre et réciproquement[1].

b) Les commissions spéciales

Ce sont des commissions ad hoc, spéciales pour chaque affaire. Dans le système traditionnel, outre les commissions permanentes, les chambres pouvaient créer une ou plusieurs commissions spéciales, en vue d'une mission déterminée. Ces commissions étaient désignées à la représentation proportionnelle des groupes politiques et n'étaient pas utilisées en matière législative mais en de rares occasions pour des fins d'enquête particulières. Sous les IIIe et IVe République, on en constituait en cas de scandale politique ou financier, ou d'événements exceptionnels (par exemple, l'affaire Stavisky en 1934)[2].

L'art. 43 de la nouvelle Constitution, en posant le principe de l'examen de tous les projets de lois par des commissions spéciales, rompait avec la tradition bien établie de l'examen par les commissions permanentes.

1. En effet, l'art. 43 de la Constitution de 1958 dispose que les commissions législatives spéciales sont des commissions spécialement désignées à la

---

1. E. Blamont, Le Parlement dans la Constitution de 1958, Paris, 1960, pp. 13 à 17; M. Prélot, op.cit., p.767.
2. J. Barthélémy, op.cit.; Ivo Rens, op.cit., p.310; M. Duverger, Ve République, p.118; A. Hauriou, op.cit., p.790.

demande du Gouvernement ou de l'assemblée intéressée pour l'étude d'un projet ou d'une proposition[1].

L'organisation et le fonctionnement de ces commissions est prévu dans le règlement de l'Assemblée nationale. Ces commissions se composent de trente membres désignés à la représentation proportionnelle des groupes et ne peuvent comprendre plus de quinze membres venant de la même commission permanente.

La constitution d'une commission spéciale est de droit si elle est réclamée par le Gouvernement ou lorsque deux commissions permanentes sont en concurrence. Sa création peut être décidée par l'Assemblée à la demande soit d'une commission permanente, soit d'un groupe, soit de trente députés. Elle reste compétente jusqu'au vote définitif par le Parlement du projet ou proposition dont elle était chargée[2].

2. Les commissions d'enquête constituent une catégorie particulière des commissions spéciales confondues traditionnellement avec ces dernières. Leur existence est prévue dans l'art. 6(2) de la loi organique du

---

1. D. Ruzié, op.cit., p.885 et s.; G. Burdeau, op.cit., p.532; M. Prélot, op.cit., p.769.
2. Ibid.

17 novembre 1958[1]. Elles sont élues au scrutin majoritaire pour recueillir des informations sur des faits déterminés et pour soumettre des conclusions à l'assemblée. Elles ne peuvent être formées lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une enquête judiciaire a été ouverte après que la commission a déjà été créée, celle-ci doit disparaître. Il est aussi interdit de publier des informations relatives aux travaux ou délibérations de ces commissions. D'après Maurice Duverger, les nouvelles dispositions, contenues dans cette ordonnance tendent avant tout à restreindre l'usage de ces commissions. L. Hamon et C. Emeri dans leur chronique parlementaire vont jusqu'à affirmer qu'elles aboutissent en fait:

> ... à l'interdiction complète de constituer toute commission d'enquête parlementaire sur les faits concernant les atteintes auxdroits individuels et aux libertés publiques.[2]

3. Les commissions de contrôle:

> Elles sont constituées pour examiner la question administrative ou technique des services publics ou d'entreprises nationales en vue d'informer l'assemblée qui les a créées du résultat de leur examen (ord. 17 nov. 1958 art. 6 et 3).[3]

---

1. M. Prélot, op.cit., p.770.
2. M. Duverger, Ve République, op.cit., p.118; L. Hamon et C. Emeri, Vie et Droit parlementaire, Revue du Droit Public et de Science Politique, 1962, p.280.
3. J. Burdeau, op.cit., p.533.

Ces commissions d'enquête et de contrôle sont des commissions temporaires et leurs travaux ne peuvent durer plus de quatre mois.

c) Les commissions particulières

Elles sont des commissions ad hoc composées de quinze membres de l'Assemblée et de trente au Sénat, nommés à la représentation proportionnelle des groupes et elles ne s'occupent en principe que des questions d'ordre interne, comme par exemple la commission de comptabilité qui vérifie les dépenses de l'assemblée qui l'a créée, les commissions pour l'examen d'un renvoi en Haute Cour de Justice, les commissions de levée de l'immunité parlementaire ou de suspension ou de levée des poursuites[1].

Paragraphe troisième: Le rôle des commissions françaises

Les auteurs français et étrangers s'accordent à dire que l'influence des commissions spécialisées dans les cadres des institutions de la IIIe et de la IVe République était néfaste. Elle favorisait une trop grande instabilité gouvernementale. Ces commissions ont

---

1. M. Prélot, op.cit., pp. 771, 749, 810, 733; Gooch, The French Parliamentary Committee System, New-York, 1955; Philip Williams, Politics in Postwar France, cité par Ivo Rens, op.cit., p.324.

provoqué directement la chute de deux Gouvernements sous la IIIe République et la démission individuelle de ministres en désaccord avec elles[1].

Les pressions politiques exercées par les commissions spécialisées étaient considérées comme exorbitantes et abusives aussi bien par les hommes politiques de l'époque que par la majorité de la doctrine[2]. Elles conduisaient à l'inefficacité et l'instabilité du Gouvernement constamment harcelé par elles. D'après ces auteurs, ce sont elles qui ont contribué à donner aux IIIe et IVe République française l'allure de régime d'assemblée avec toutes les conséquences défavorables au bon fonctionnement de l'Etat. Elles faisaient obstacle à l'initiative gouvernementale, assuraient le triomphe des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général. De plus, elles constituaient un lieu particulièrement favorable aux pressions des groupes d'intérêts[3].

---

1. M. Duverger, Inst. Pol., op.cit., p.482; Burdeau, op.cit., p.534; Ivo Rens, op.cit., pp. 311 et 322; D.W. Lidderdale, Parlement Français, A. Colin, 1954, p.173; A. Soulier, L'Instabilité Ministérielle en France, p.196 cité par M. Prélot, op.cit., p.766; J. Barthélémy, op.cit., pp. 233, 455.
2. Ibid...
3. E. Blamont, Techniques parlementaires, op.cit., p.111; Ivo Rens, op.cit., p.323, citant: J. Barthélémy, op.cit., pp. 52 et 455; M. Duverger, Institutions Politiques, op.cit., pp. 482 et 483; J. Meynaud, Groupes de Pression et Politique de Logement, Revue Française de Science Politique, Paris, 1958, p.845; en plus, L. Blum, op. cit., pp. 185 à 195.

Le contrôle des commissions sur les ministres correspondant affaiblissait l'autorité et gênait l'action de ces derniers. Les présidences des commissions étaient devenues les meilleurs moyens d'accéder aux fonctions de ministre[1]. A. Hauriou disait notamment que:

> Les commissions sortant de leur rôle d'organes de préparation du travail en vue de la séance politique, étaient devenues des instruments autonomes de contrôle politique du gouvernement plus tâtillons souvent que l'Assemblée en séance plénière.[2]

Ces commissions, en théorie, organes de préparation et de consultation, tendaient en pratique, à obtenir des pouvoirs de décision entre autres, au moyen de "vote sans débat". Par ce procédé, les conclusions des rapports des commissions, sur leur demande et sauf opposition d'un certain nombre de membres de l'Assemblée ou du Gouvernement, (à l'exception de quelques catégories de textes les plus importants relatifs à la constitution, à la législation électorale, etc...), étaient votées sans débat. De plus, par le fait que dans d'autres cas, le débat ne s'ouvrait que sur le projet amendé par la commission.

Le ministre, auteur d'un projet initial, n'avait pas le droit d'amendement. S'il n'était pas d'accord avec une modification apportée par la commission,

---

1. M. Duverger, Institutions Politiques, op.cit., p.482; A. Hauriou, op.cit., p.789; P. Pactet, "Les Commissions Parlementaires", Revue du Droit Public et de Science Politique, 1954, p.127.
2. A. Hauriou, op.cit., pp. 787, 788.

il ne lui restait que de convaincre le rapporteur ou demander à un membre de l'Assemblée de proposer l'amendement qu'il voulait faire adopter[1]. Il est évident que toutes ces techniques ont contribué "à faire des commissions parlementaires des instruments particulièrement efficaces de l'affaiblissement de l'autorité gouvernementale"[2] qui n'était déjà pas très stable en raison d'autres mécanismes constitutionnels.

La Constitution de 1958 a cherché à renforcer l'Exécutif et, entre autres, à réduire l'influence des commissions parlementaires. On a tenté de suivre l'exemple britannique en posant comme principe l'étude des projets de lois par les commissions ad hoc. De plus, on ne leur laissait que la faculté de proposer des amendements aux projets gouvernementaux, pris dès lors comme base de discussion en séance plénière. Par ailleurs, les commissions ne peuvent plus empêcher un projet gouvernemental d'être discuté, car le Gouvernement peut l'inscrire en priorité et la discussion de son projet peut commencer même si la commission saisie n'a pas terminé ses travaux. Cependant, les anciennes règles

---

1. F. Goguel et S. Grasser, La politique en France, Paris, 1964, p. 176.
2. Ibid., p. 175.

ont été maintenues relativement aux discussions de lois ou des résolutions d'origine parlementaire (Règlement de l'Assemblée Nationale, art. 86 al. 3)[1].

Il reste que les commissions demeurent les organes essentiels du travail parlementaire. Les assemblées ne délibèrent que sur les questions qui ont été examinées en commissions, tous les amendements doivent être abordés par le rapport. En effet, le Gouvernement peut s'opposer à la discussion en assemblée plénière des amendements qui n'ont pas été soumis à la commission[2]. Par ailleurs, la procédure "sans débat" continue à figurer dans le règlement; bien qu'elle soit utilisée moins souvent. Son emploi n'est possible que si le texte en cause recueille l'accord unanime du Gouvernement, de la commission et de tous les membres de l'assemblée[3].

Alors que la Constitution de 1958 a voulu diminuer l'usage des commissions permanentes dans la procédure parlementaire, la pratique n'a pas suivi les intentions du législateur. L'examen par les commissions permanentes s'est largement maintenu et le Gouvernement semble même les préférer à cause de la stabilité de leur

---

1. E. Blamont, Le Parlement dans la Constitution de 1958, op.cit.; Burdeau, op.cit., p.531.
2. Ibid...
3. Parlements, op.cit., p.185; D. Ruzié, op.cit., p.885 et s.

composition. Toutefois, ces commissions ne jouent plus aujourd'hui un rôle aussi décisif que dans le passé, leur nombre ayant été réduit et leurs effectifs augmentés, elles ressemblent en réalité à une sorte de "petite assemblée". Pour effectuer le travail préparatoire les commissions permanentes se divisent "en groupes d'études" ou "sous-groupes de travail". Ceux-ci ne disposent d'aucun pouvoir de décision, leur composition est variable et leur spécialisation moins accusée[1].

Les modifications du système classique des commissions apportées par le Constituant de la Ve République ont abouti à diminuer leur importance politique quelque peu excessive. Toutefois, accompagnées d'autres mesures, elles ont également conduit à un trop grand affaiblissement du Parlement lui-même. Selon M. Duverger, cette

> ...rationalisation du parlementarisme a le tort d'être exclusivement orientée vers l'abaissement du Parlement dans la Constitution de 1958...[2]

Au lieu de rétablir l'équilibre rompu entre les institutions, la Constitution de 1958 n'a fait que renverser le rôle. Elle a attribué un pouvoir excessif à l'Exécutif au détriment du Parlement[3].

---

1. Parlements, op.cit., p.185; M. Duverger, Ve République, op.cit., p.117; M. Prélot, op.cit., p.770; J. Burdeau, op.cit., p.532; N. Denis, op.cit., p.903.
2. Duverger, Ve République, op.cit., p.15.
3. M. Duverger, op.cit., pp.14, 90; F. Goguel et A. Grasser, op.cit., p.178 et s.

SECTION TROISIEME

A U T O N O M I E D E F A I T
D E S C O M M I S S I O N S A M E R I C A I N E S

Nous n'allons pas examiner en détail le fonctionnement du système des commissions américaines, mais seulement mettre en relief certains éléments importants de leur statut juridique et conclure brièvement sur leur rôle réel. Nous essayerons d'indiquer dans quelle mesure ce système se rapproche du système traditionnel français. Notre travail n'a pas non plus pour but l'analyse de tous les phénomènes politiques et institutionnels qui influencent le système des commissions américaines. Il nous est toutefois utile d'en souligner quelques uns des plus importants afin de comprendre les différences existantes entre le contexte politique américain et celui dans lequel fonctionnent les commissions canadiennes et québécoises.

Paragraphe premier: Le Congrès des Etats-Unis d'Amérique possède l'exclusivité de l'initiative législative

Dans le régime de stricte séparation des pouvoirs du type américain, seuls les membres des assemblées législatives sont en droit habilités à déposer des projets législatifs. Aucune règle constitutionnelle ni

juridique n'oblige les députés à accepter les mesures proposées par le Président ou par son administration.

> Tous les projets sont donc, par définition, d'initiative parlementaire, l'Administration fédérale n'étant représentée dans aucune des deux Chambres.[1]

Aucune responsabilité ministérielle ne peut être mise en oeuvre devant le Congrès:

> For many programs, bureaucrats rather than political figures have the legal responsability and are not only accountable to congress for their administration but often become the advocates and defenders before congress of proposal for policy changes.[2]

C'est pourquoi, écrit C.E.S. Franks, les commissions américaines sont au centre de la procédure parlementaire puisqu'elles constituent:

> ...the most important forums of policy analysis they are intensively involved in all three phases of intelligence, design and choice activities... drafting of legislation embodying policy decisions.[3]

Le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs explique et justifie l'indépendance des commissions américaines à l'égard de l'Exécutif. Toutefois, en pratique, le Président ne se contente pas d'indiquer dans son message le programme législatif. Il transmet

---

1. Parlements, op.cit., p.159.
2. C.E.S. Franks, The Committee System of the Canadian House of Commons, 1969, (non publié), p.17.
3. Ibid.

au Président de la Chambre ou à celui du Sénat, des textes législatifs entièrement rédigés. Ceux-ci sont publiés dans les Journaux de la Chambre qui les a reçus et sont renvoyés à la commission compétente. Un quelconque député peut se saisir de ces projets et les présenter en son nom. Ces procédés aboutissent en réalité à une initiative législative déguisée de l'Exécutif[1].

Voici ce que dit à ce sujet John D. Lees un politicologue anglais, spécialiste des questions américaines:

> The formal separation of the executive and the legislative branches and the increase in the size and duties of the administrative departments and agencies responsible for the implementation of legislation made the legislative role of supervising the administration more important, and committeesprimarily designed to consider particular types of legislative proposal came also to extend the scope of their activities to include the scruting of the administration of legislation by particular executive departments.[2]

Paragraphe deuxième: Les commissions américaines occupent une place prépondérante au sein du Congrès

Les premiers Congrès ont utilisés le système des commissions ad hoc, mais très vite ils

---

1. Parlements, op.cit., p.159; A. Tunc, Les Etats-Unis, Paris, 1965, p.184.
2. John D. Lees, The Committee system of the United States Congress, London, 1967, p. 2.

ont adopté le système des commissions permanentes spécialisées. Actuellement, le Congrès peut également instituer des commissions spéciales et des commissions d'enquête.

Les premières commissions du Congrès ont été étroitement contrôlées par les Chambres. C'est seulement vers la fin du XIXe siècle que le système des commissions permanentes spécialisées s'est affirmé avec force et est devenu de plus en plus indépendant vis-à-vis du Congrès[1].

Ces commissions permanentes spécialisées établissent souvent des sous-commissions pour étudier la matière, procéder à des enquêtes: entendre les personnes intéressées, les fonctionnaires, les groupes de pression, les experts...[2].

Lorsqu'un projet de loi est déposé, il est imprimé et envoyé à une commission compétente. Aucun projet de loi ne peut être débattu en Chambre avant qu'il ne soit favorablement rapporté par cette commission.

---

1. John D. Lees, op.cit., p.3.
2. Ibid..., p.2; A. Tunc, op.cit., p.184; G. Galloway, History of the House of Representative, New-York, 1965; M.K. Dam, Commissions et Groupes en Droit des Etats-Unis, Faculté Internationale pour l'Enseignement du Droit Comparé, Strasbourg, 1966, (polycopié); Parlements, op.cit., p.186.

Les présidents de commissions possèdent de grands pouvoirs dans le choix des projets qui vont être examinés par leurs commissions respectives. Ces présidents choisis à l'ancienneté sont pratiquement inamovibles. Ils abusent quelquefois de leurs pouvoirs en empêchant un projet auquel ils sont hostiles de venir en discussion devant la commission[1].

La commission peut rejeter un projet de loi, faire un rapport défavorable, ou au contraire faire un rapport favorable en apportant des amendements ou en rédigeant entièrement le projet[2].

Les commissions ont à leur disposition des conseillers techniques, experts qualifiés, chargés de leur fournir des informations nécessaires sur les questions examinées. Dans leur travail, elles procèdent souvent au moyen d'auditions publiques. Elles adressent des copies de textes à tous les départements et aux organismes intéressés, en demandant leur opinion. Ce système favorise une plus grande participation du public aux travaux législatifs[3].

---

1. A. Tunc, op.cit., p.190; Steedman dans Goguel, op.cit., p.95; K.K. Dam, op.cit.; John D. Lees, op.cit., pp. 22 et 31.
2. Ibid...
3. Parlements, op.cit.,pp.189 et193.

Après que la commission a présenté le rapport, il est inscrit à l'ordre du jour par le Rules Committee. Celui-ci joue un grand rôle dans la procédure parlementaire, en déterminant l'ordre de passage des bills en Chambre[1].

Le système américain a toutefois conservé la subordination formelle des commissions à la Chambre qui les a élues. En effet, toutes leurs décisions, pour devenir exécutoires, doivent être entérinées par la Chambre. Dans la plupart des cas, ce n'est qu'un pur formalisme étant donné que les commissions ne sont pas effectivement contrôlées par les Chambres. Celles-ci ne les désavouent presque jamais. De plus, la plupart des projets sont votés sans discussions. S'il y a tout de même un débat, il se déroule au committee of the Whole House (l'un des derniers vestiges de l'influence britannique sur les commissions américaines), au cours duquel on n'apporte pas d'amendements importants au projet rapporté par la commission. André Tunc ajoute que, d'après les rapports officiels, les commissions permanentes accomplissent 90% de tout le travail législatif du Congrès[2].

---

1. James A. Robinson, The House Rules Committee, New-York, 1963.
2. A. Tunc, op.cit., p.192.

Paragraphe troisième: L'appréciation du système des commissions américaines

Le système américain des commissions spécialisées est jugé par de nombreux auteurs très proche du système français classique. Ces commissions sont à la fois admirées et critiquées aussi bien de l'intérieur par les auteurs américains qui dénoncent leurs faiblesses, que de l'extérieur par les auteurs étrangers[1]. Les auteurs américains et les députés adressent de sérieux reproches à leur système et préconisent une réforme en profondeur du système des commissions. Les auteurs n'attaquent pas le système de commissions spécialisées en tant que tel, mais demandent des réformes pour améliorer son fonctionnement sans changer le principe.. C'est avant tout la méthode de nomination de leurs présidents (seniority system) et leurs pouvoirs exorbitants qui sont les plus visés par ces critiques.

Les appréciations d'auteurs étrangers sont des plus variés. Ainsi par exemple, le

---

1. Steedman, op.cit., p.95; M.K. Dam, op.cit.; Joint Committee on the Organisation of Congress Report, New-York, 1966; James Robinson, op.cit.; David B. Truman, The Congress and America's Future, 1965; A. Tunc, op.cit., pp. 199 et s.; John D. Lees, op.cit., pp.3 et s.; C.E.S. Franks, op.cit., pp.16 et s.

politicologue canadien C.E.S. Franks souligne les avantages du système américain des commissions:

> One of the great attraction of the congressional system is its ability to generate flow of information, ideas and public discussion. By diffusing the power to make choices through many congressional committees (with however the attendant costs heightened influence of particular, rather than general interest) the American system has created a number of important channels of political communication.[1]

En revanche, l'opinion d'un auteur français, A. Tunc est nettement pessimiste:

> On aimerait penser qu'au moins un travail utile est effectué dans les commissions parlementaires. C'est là que se fait le travail utile. Mais ce travail reste médiocre et plus ou moins anarchique, et il s'accompagne d'un gaspillage de temps considérable(...)on constate que l'intérêt général est parfois fort à l'arrière-plan.[2]

D'après cet auteur, l'activité du Congrès lui-même ne consiste qu'à voter après un minimum de discussions, des projets de lois incohérents et non exempts de démagogie et d'insuffisances[3].

Il nous semble pourtant que ce n'est pas l'existence et l'indépendance des commissions qui est à la base du désordre législatif du Congrès américain.

---

1. C.E.S. Franks, op.cit., p.17.
2. A. Tunc, op.cit., pp. 199 et 200.
3. Ibid..., pp. 200 et s.

Leur statut juridique et politique n'a été que le résultat de l'évolution du régime politique des Etats-Unis, fondé sur le principe de la stricte séparation des pouvoirs. Les commissions ne constituent qu'une contre-partie nécessaire d'un pouvoir exécutif puissant et indépendant du Congrès.

C'est pourquoi nous sommes d'accord avec John D. Lees lorsqu'il constate.

> The committee system developed as a mechanism to rationalise the complexities of decision making on pending or recommanded legislation, and if Congress has declined as a positive legislating force, either by necessity or neglect, the committee system has not been responsible for this.[1]

---

1. John D. Lees, op.cit., p.103.

SECTION QUATRIEME

C O M M I S S I O N S
A P O U V O I R L E G I S L A T I F

L'Italie est le seul pays où la Constitution (l'article 72) précise que les Chambres peuvent confier aux commissions non seulement l'examen des projets de loi, mais également leur adoption définitive. C'est une sorte de "décentralisation législative" à l'intérieur du pouvoir législatif.[1]

Ce système est selon François Goguel "...une solution originale au problème de l'encombrement législatif..."[2] Il peut augmenter la capacité du Parlement à exercer ses activités.

Nous ne nous attarderons pas sur les problèmes de l'organisation du système italien de commissions, mais tâcherons de dégager ce qui est essentiel et nouveau dans son fonctionnement pratique.

1. Parlement, op.cit., p.177 et s. On note que le Sénégal possède une disposition constitutionnelle semblable.
2. F. Goguel, op.cit., p.168.

Paragraphe premier: Les mécanismes de l'intervention des commissions dans la procédure législative

a) Procédure normale: Tout projet de loi présenté à l'une des deux Chambres est examiné par une commission compétente qui travaille en tant qu'"organe rapporteur" et sa tâche se limite à l'étude et à la préparation d'un rapport comportant ou non des amendements au projet. Ensuite, la Chambre discute, adopte article par article et procède au vote final du projet. C'est la procédure normale qu'on retrouve dans la majorité des pays. Les commissions remplissent de cette façon la fonction qui leur est traditionnellement attribuée[1].

b) Procédure décentralisée ou "par commission": Ici, la commission compétente à laquelle le Président de la Chambre a référé le projet agit en tant qu'"organe législatif", "au nom des assemblées avec tous leurs pouvoirs"[2].

Il existe cependant deux limites à l'utilisation de cette procédure: d'une part, elle ne peut s'appliquer aux projets de lois relatifs aux questions constitutionnelles ou électorales, au pouvoir législatif, aux ratifications de traités internationaux, à

---

1. F. Pierandrei, op.cit,p.557 et s.; F.Goguel,op.cit.,p.169.
2. Parlements, op.cit., p.180.

l'adoption des budgets et aux questions fiscales. D'autre part, le Gouvernement, un dixième des députés ou un cinquième des membres de la commission peuvent s'opposer à l'emploi de cette procédure et exiger son "retour de droit" à l'assemblée toute entière[1].

c) Procédure intermédiaire:

Prévue par l'art. 85 du règlement des assemblées, elle se rapproche dans une certaine mesure de la procédure française de "débat restreint". En effet, la Chambre procède à la discussion générale d'un projet de loi en définissant les principes fondamentaux et ensuite le renvoie à la commission permanente (celle qui a rédigé le rapport préalable) pour la rédaction définitive des articles. Chaque député a le droit de présenter des amendements et de participer aux travaux de la commission. Ensuite, l'Assemblée approuve les différents articles et l'ensemble de la loi sans débat et sans explication de vote. C'est une sorte de délégation des pouvoirs dans laquelle les commissions interviennent deux fois, en tant que rapporteur et en tant que rédacteur[2].

---

1. F. Goguel, op.cit., p.169; Parlements, op.cit., p.180; F. Pierandrei, op.cit.p. 557 et s.
2. Ibid...

Paragraphe deuxième: L'appréciation de l'expérience italienne

Tout d'abord, il nous faut mentionner que le système italien quant à son organisation se rapproche considérablement du modèle classique français avec l'existence de onze commissions permanentes, spécialisées par branches ministérielles et la possibilité de former des commissions spéciales dans chacune des deux Chambres[1].

D'après les statistiques établies par le Secrétariat général de la Chambre des députés de l'Italie au cours de la première législature (8 mai 1948 au 4 avril 1953), 75.8% des projets soumis à la Chambre ont été votés par les commissions. Le procédé de "retour de droit" n'a été utilisé que très rarement[2]. Le professeur Pierandrei et d'autres spécialistes italiens sont convaincus que "la procédure par commission a donné d'excellents résultats"[3]. Certains auteurs vont même jusqu'à affirmer qu'il faut réduire les derniers obstacles à l'emploi de cette procédure. Selon eux, elle augmente l'efficacité du travail parlementaire, permet des débats moins politisés et plus efficaces. Elle favorise une spécialisation plus poussée des députés leur permettant une participation plus grande aux affaires

---

1. Pierandrei, op.cit.p. 557 et s.
2. F. Goguel, op.cit., p.171.
3. L'article de F. Goguel, op.cit., p.168, se base sur l'enquête faite auprès de plusieurs éminents professeurs italiens.

nationales. Ce procédé semble de plus réduire le recours à la délégation du pouvoir législatif au Gouvernement[1]. Certains auteurs reprochent toutefois à cette procédure de provoquer une inflation législative, l'établissement de lois trop détaillées, un glissement vers le Gouvernement d'Assemblée et un travail plus exposé aux manoeuvres des groupes de pression[2].

Cette procédure allège considérablement la tâche du Parlement, mais le dépouille en quelque sorte de ses prérogatives législatives en soustrayant au Parlement le vote de la loi en de nombreux domaines[3]. Cependant, l'existence de certaines garanties et le contrôle du Gouvernement au moyen de présence majoritaire au sein des commissions suffisent d'après les auteurs italiens à empêcher les abus des commissions[4].

Nous pouvons constater de ce qui précède que les systèmes comparés des commissions comportent de nombreuses solutions dans ce domaine. Ces dernières vont de la subordination la plus étroite à l'autonomie presque complète par rapport aux chambres qui les ont désignées. Nous allons maintenant passer aux questions posées par l'évolution des systèmes canadien et québécois des commissions parlementaires.

---

1. F. Pierandrei, op.cit.,p.859; F. Goguel, op. cit.,p.172.
2. F. Pierandrei, op.cit.; F. Goguel, op.cit., p.173.
3. Ceci ressort de l'article de F. Pierandrei, op.cit. et de l'enquête menée par F. Goguel, op.cit.

TITRE DEUXIEME

PROCESSUS DE FORMATION DES SYSTEMES CANADIEN ET QUEBECOIS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Les institutions parlementaires du Canada et de ses provinces s'inspirent presque exclusivement du parlementarisme britannique. Le règlement de la Chambre des Communes du Canada se réfère aux règles, usages et coutumes en vigueur à la Chambre des Communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord[1]. Toutefois, la proximité des Etats-Unis n'a pas été sans laisser quelques traces sur l'évolution du régime parlementaire canadien. Le système descommissions canadiennes a été et continue d'être influencé par les commissions du Congrès américain.

Le système des commissions a suivi une évolution semblable à celle des autres systèmes comparés. Les transformations des institutions parlementaires en général n'ont pas été sans marquer le statut juridique et le rôle des commissions parlementaires canadiennes et québécoises.

---

1. Article 1 du règlement de la Chambre des Communes du Canada, Ottawa, 1969.

La division du travail parlementaire devenu de plus en plus complexe a conduit les chambres canadienne et québécoise à confier des tâches plus importantes à leurs commissions.

La modernisation de la procédure parlementaire devient une nécessité et la réforme parlementaire une urgence. Pendant longtemps, le système des commissions n'a subi que des modifications minimes par rapport à celui institué dès le début du parlementarisme canadien. Les années soixante ont été décisives dans le processus de formation d'un système moderne des commissions.

Dans ce titre, nous tenterons de décrire brièvement le processus de formation des systèmes canadien et québécois des commissions parlementaires. Une étude historique détaillée ne nous a pas semblé justifiée étant donné que notre approche du sujet est essentiellement positive. Les données historiques rapportées dans un premier chapitre ne nous serviront qu'à titre d'introduction à l'objet de notre étude. Celui-ci concerne principalement le statut et la situation juridiques actuels des commissions parlementaires de la Chambre des Communes du Canada et de l'Assemblée nationale du Québec. Le deuxième chapitre sera consacré à l'examen, dans une perspective historique, des différentes catégories des commissions formant les systèmes canadien et québécois.

CHAPITRE PREMIER

EVOLUTION HISTORIQUE DES REGLES APPLICABLES AUX COMMISSIONS PARLEMENTAIRES CANADIENNES ET QUEBECOISES

Il ressort des études faites sur la période préconfédérale que le législateur canadien s'est toujours servi du système des commissions parlementaires. Il semble même que leur activité fut plus grande avant l'établissement du gouvernement responsable. Effectivement, le régime de séparation des pouvoirs favorisait une activité plus indépendante et plus active de l'organe législatif[1]. On connaît déjà à cette époque l'existence de certaines commissions spécialisées à côté des comités pléniers.

---

1. J.R. Mallory, "The Uses of Legislative Committees", Canadian Public Administration, (mars 1963), p.3; C.E.S. Franks, The Committee System of the Canadian House of Commons, (May 1969), p. 2 (non publié).

L'influence britannique est, sans équivoque, déterminante bien que le Parlement du Canada uni ait formé dès 1852 des commissions permanentes telles que la Commission permanente des comptes publics[1] alors que la Grande-Bretagne n'avait pas encore institué de standing committees. En revanche, le Congrès américain, à cette époque, avait déjà utilisé des commissions permanentes spécialisées et peut-être influencé le législateur canadien[2]. Avant de décrire les diverses modifications des principes d'organisation et de fonctionnement des commissions canadiennes et québécoises, il nous faut fournir dans une première section quelques précisions relatives à leurs sources juridiques.

Les deuxième et troisième sections seront consacrées au développement des règles et usages applicables aux commissions. Il nous a semblé utile de diviser celui-ci en deux étapes principales. La première, objet de la deuxième section, couvre la période comprise entre 1867 et 1963; la seconde, traitée dans la troisième section, la période de 1963 à nos jours.

---

1. Norman Ward, The Public Purse, Toronto, 1962, p.26.
2. Voir nos développements sur les commissions américaines ainsi que: E.Y. Brower, Parliamentary Committees in the Canadian Federal Government, 1950, (thèse non publiée disponible à la bibliothèque du Parlement d'Ottawa).

SECTION PREMIERE

SOURCES DU DROIT PARLEMENTAIRE CANADIEN ET QUEBECOIS

Quelles sont les sources du droit parlementaire canadien et québécois? Nous avons déjà mentionné que l'origine du parlementarisme canadien se trouve dans les institutions parlementaires britanniques[1]. Le droit parlementaire britannique est à l'origine de la plupart des règles qui forment les sources juridiques du droit canadien et québécois[2].

Le droit parlementaire, partie intégrante du droit constitutionnel, se compose de règles et de principes suivis par le Parlement dans l'exécution de ses travaux. Il a pour but de permettre au Parlement d'exercer ses fonctions avec la plus grande efficacité. Il doit protéger les droits de la minorité et permettre à chaque député d'exprimer librement ses opinions. En particulier, la procédure parlementaire doit concilier les impératifs d'une bonne administration des affaires publiques avec les droits

---

1. Migneault, op.cit., pp. 1-3; Russell Hopkins, Comment fonctionne le Parlement?, Ottawa, 1957, p. 32; W.F. Dawson, op.cit., p. viii, pp. 4-10.
2. W.F. Dawson, Procedure in the Canadian House of Commons, Toronto, 1962; Lionel Groulx, Nos luttes constitutionnelles, Montréal, (1915-1916); J.C. Bonenfant, "Le parlementarisme québécois", op.cit., pp. 9-10; Bourinot, Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada, 3e ed., Toronto, 1903, p. 530; Mignault, Manuel de droit parlementaire, Montréal, 1889, p. 387.

légitimes de l'Opposition. Elle doit assurer une liberté d'action au Gouvernement et veiller à la sauvegarde des droits et des privilèges du Parlement et de ses membres[1].

SOUS-SECTION PREMIERE: LES FONDEMENTS DES REGLES DE LA PROCEDURE PARLEMENTAIRE CANADIENNE

Les règles qui régissent la procédure de la Chambre des Communes du Canada proviennent de plusieurs sources juridiques, telles que la constitution, le droit statutaire, les règlements, la coutume et les usages suivis par cette Chambre ainsi que par les décisions de ses "Orateurs".

Paragraphe premier: Les sources formelles

La hiérarchie des sources n'est établie d'une façon formelle dans aucun texte. D'après les autorités du droit constitutionnel, il semble que l'A.A.N.B. et les autres lois organiques soient au sommet de cette pyramide[2]. Les conventions et les usages constitutionnels remplissent, dans beaucoup de cas, les lacunes de

---

1. Ibid.
2. Bourinot's Parliamentary Procedure, 3e éd., 1963; Beauchesne, op. cit., p. 2; W.F. Dawson, op.cit., p.7.

l'A.A.N.B. quant aux institutions parlementaires.

On place ensuite le droit statutaire avec ses lois relatives au Parlement telles que la Loi sur le Sénat et la Chambre des Communes[1], la Loi sur l'Administration financière[2], la Loi sur l'Orateur de la Chambre des Communes[3], la Loi sur la revision des limites des circonscriptions électorales[4], la Loi sur le commissaire à la représentation[5], la Loi sur les élections fédérales[6], la Loi sur la Chambre des Communes[7], la Loi sur les allocations de retraite des députés[8], la Loi sur la Bibliothèque du Parlement[9].

En troisième lieu vient le règlement de la Chambre des Communes qui a été adopté le 20 décembre 1968[10]. Il constitue la source la plus actuelle de la procédure parlementaire. La Chambre peut également voter des règlements de session qui sont d'une application limitée à la session en cours mais qui peuvent être reconduits par

---

1. S.R.C., 1952, ch. 249.
2. S.R.C., 1952, ch. 116.
3. S.R.C., 1952, ch. 254.
4. 13 Elis.II, S.C. 1964, ch. 31.
5. 12 Elis.II, S.C. 1963, ch, 40.
6. S.R.C., 1952, ch. 87..
7. S.R.C., 1952, ch. 143.
8. S.R.C., 1952, ch. 329, modifié S.C., 1965, ch. 4.
9. S.R.C., 1952, ch. 166.
10. Règlement de la Chambre des Communes, op.cit.

elle pendant les sessions suivantes[1]. La Chambre vote aussi de temps à autre des ordres spéciaux qui peuvent suspendre temporairement l'application du règlement[2].

Paragraphe deuxième: Les sources non-formelles

Les usages et les coutumes qui sont suivis d'une façon constante par la Chambre des Communes du Canada constituent la quatrième source du droit parlementaire canadien. Ils ont été, dans une large mesure, hérités de la procédure britannique et du Commonwealth. W.F. Dawson définit cette importante source de la façon suivante:

> ...Behind these written rules, and vastly more important, is the great legacy of custom and tradition which Canada has inherited from the British House and from colonial legislatures.. Some of the Canadian standing orders are quite unnecessary, as the practice of the House is so well established that no written reminder is required...3

Dans la catégorie des sources non-formelles, on classe habituellement les écrits d'autorités reconnues en droit parlementaire: Bourinot, Beauchesne, May

---

1. Voir les mesures provisoires adoptées au cours des deux sessions de la 27e législature qui sont restées en vigueur jusqu'à l'adoption du nouveau règlement le 20 décembre 1968; W.F. Dawson, op.cit., p.9, cite plusieurs cas d'adoption des règlements de session dans les années 1905 à 1961.
2. W.F. Dawson, op.cit., p.9; A. Beauchesne, op.cit., p.7.
3. W.F. Dawson, op.cit., p.9.

et autres. Leurs compilations de règles et usages constituent un instrument utile de la pratique parlementaire. Ces ouvrages contiennent à la fois les règles établies officiellement par les chambres, les traditions et coutumes suivies par elles, ainsi que les précédents établis par les décisions des "Orateurs". Ces derniers s'ajoutent aux sources non-formelles du droit parlementaire[1].

Dans les cas non prévus par le règlement et les autres sources du droit parlementaire canadien, la Chambre des Communes continue, comme c'est le cas depuis sa création, à se référer aux usages et aux coutumes de la Chambre des Communes du Royaume Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord[2]. L'article premier du règlement contenant cette disposition peut surprendre à notre époque. En réalité, la Chambre canadienne ne se réfère plus directement aux coutumes anglaises. Ses traditions propres sont bien établies et assez différentes des coutumes de la Chambre des Communes de Westminster[3]. Bien que la tradition britannique soit la source originale de la procédure parlementaire canadienne et que ses mérites soient toujours appréciables, il serait temps d'abandonner cette référence expresse

---

1. Russel Hopkins, op.cit., p.32; W.F. Dawson, op.cit., p.9; Beauchesne, op.cit., p.7.
2. Art. 1 du règlement de la Chambre des Communes, op.cit.
3. Ceci ressort de l'enseignement de l'honorable Lucien Lamoureux, le Président de la Chambre des Communes du Canada, donné à la Faculté de Droit Civil de l'Université d'Ottawa en 1968-1969.

et de s'appuyer davantage sur la tradition proprement canadienne.

Le Sénat du Canada a adopté, lors de la dernière révision de son règlement, une attitude opposée à celle de la Chambre des Communes. La référence expresse à des usages et coutumes britanniques a été supprimée. L'article premier du nouveau règlement du Sénat canadien ne fait appel qu'à des sources supplétives proprement canadiennes[1].

Paragraphe troisième: Les sources particulières aux commissions

En plus des sources juridiques relatives au droit et en particulier à la procédure parlementaire, il nous a semblé indispensable de nous servir de certains autres documents particuliers tels que les procès-verbaux et les témoignages des commissions parlementaires canadiennes pour déduire les usages nouveaux, créés par l'application de la dernière réforme parlementaire de décembre 1968. De plus, les Journaux de la Chambre ont été pour nous une source importante d'information afin de procéder à une interprétation des règles juridiques régissant le statut des commissions parlementaires.

---

1. Article premier du règlement du Sénat du Canada, Ottawa, décembre 1969.

SOUS-SECTION DEUXIEME: LES BASES JURIDIQUES DU DROIT PARLEMENTAIRE QUEBECOIS

A l'Assemblée nationale du Québec, le problème des sources a été réglé d'une façon plus systématique et plus exhaustive. Tous les règlements votés par cette chambre ont contenu des informations précises sur les sources juridiques de la procédure parlementaire québécoise.

Paragraphe premier: L'énumération des sources juridiques

Déjà le premier manuel de l'Assemblée législative du Québec les classait dans sa préface[1]:

> ...premièrement, les dispositions de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1867, qui forme la partie écrite de notre constitution; deuxièmement, certains statuts passés par la législature de la province et renfermant des dispositions relatives à cette matière; troisièmement, certains usages qui, sans être consignés nulle part par écrit en termes formels, sont consacrés par la pratique et constamment suivis dans les formes et les méthodes de procédure; quatrièmement, les ordres et des résolutions, qui se divisent en ordres permanents, sessionnels et incidentaires; cinquièmement, par tous les cas auxquels il n'est pas autrement pourvu des règles, usages et formes de procédure de la Chambre des Communes de l'Angleterre.[2]

---

1. Manuel de l'Assemblée législative du Québec, 1885, op.cit., p.4.
2. Ibid...

Le titre préliminaire du règlement de 1915 annoté par L.Ph.Geoffrion reprend les mêmes termes que le Manuel de l'Assemblée législative du Québec. Toutefois, l'ordre de l'application entre la troisième et la quatrième sources a été inversé et le contenu de la cinquième source a été modifié. Ce n'était plus les règles, usages et formes du Parlement de Westminster, mais ceux de la Chambre des Communes du Canada qui devaient être applicables dans les cas non autrement prévus[1].

L'actuel règlement de l'Assemblée nationale du Québec, adopté en 1941, donne également des indications très précises sur les sources de la procédure parlementaire. Il établit même leur hiérarchie dans son chapitre interprétatif[2]. En vertu de ce règlement, la procédure de l'Assemblée nationale du Québec est réglée par:

1) Les lois (la loi constitutionnelle de 1867 et ses amendements, les autres lois de la Législature du Québec);
2) Le règlement qui survit à la Chambre qui l'a voté et qui reste applicable tel quel tant qu'il n'a pas été abrogé ou modifié sur une motion annoncée;
3) Les règlements de session que la Chambre peut voter sur des motions annoncées mais dont l'effet prend fin avec la session dans laquelle ils ont été votés;

1. L.Ph. Geoffrion, Règlement annoté de l'Assemblée législative du Québec, Québec, 1915, p. 1.
2. L.Ph. Geoffrion, Règlement annoté de l'Assemblée législative de la province de Québec, Québec, 1941, pp. 1-2.

4) Les ordres spéciaux que la Chambre peut voter sur des motions annoncées mais dont l'effet est limité aux matières en vue desquelles ils sont votés;
5) Les usages de la Chambre, qui résultent d'une pratique habituelle et constante, mais qui ne sont applicables que dans les cas que ne prévoient ni les lois, ni le présent règlement, ni les règlements de session, ni les ordres spéciaux;
6) Les formes reconnues à la Chambre des Communes du Canada qui ne sont applicables que dans les cas non autrement prévus[1].

Paragraphe deuxième: La hiérarchie des règles

Le chapitre deuxième du titre préliminaire précise l'ordre de priorité dans l'application de ces sources. L'article 2 dispose que dans des cas d'incompatibilité entre les règles de sources différentes, les principes suivants s'appliquent:

1) Les règles établies par les lois prévalent sur toutes les autres;
2) Ensuite viennent les règles établies par des ordres spéciaux;
3) Puis, les règles établies par des règlements de session;
4) Les règles permanentes établies par le règlement;

1. L.Ph. Geoffrion, op.cit., pp.1 et s.

5) Les usages de l'Assemblée législative;

6) Les usages de la Chambre des Communes du Canada.

Lorsque les termes d'une règle sont ambigus ou obscurs, la Chambre s'en rapporte à l'esprit plutôt qu'à la lettre[1]. Bien que les dispositions interprétatives stipulent clairement que les règles permanentes prévalent sur les usages, il ne semble pas que la pratique de l'Assemblée s'y conforme. Le règlement (règles permanentes et spéciales) constitue, du point de vue matériel, la loi interne de la Chambre. Il doit être compatible avec le droit constitutionnel et statutaire. Son application ne peut être écartée que par une résolution expresse de la Chambre qui l'abroge, le modifie ou le suspend[2]. Sa non-application est normalement sanctionnée par le Président de la Chambre.

Cependant, plusieurs doutes subsistent à ce propos, étant donné que la Chambre n'agit pas toujours de façon explicite[3]. Faut-il considérer comme une violation du règlement les pratiques qui le modifient implicitement?

L'exigence de la suspension de l'application des règles permanentes et de session (article 216 du règlement) prouve qu'à un moment donné, un acte de la Chambre a été non-conforme à celles-ci, mais que personne n'a soulevé de point d'ordre. Par la suite, un tel usage s'installe et

1. Ibid.
2. Ibid.
3. Cf. pp. 259, 306, 508, 638.

rend désuète en fait une disposition réglementaire claire et non ambiguë. Mais qu'adviendrait-il, si après un nombre important de telles actions contraires au règlement, quelqu'un s'avisait de soulever la question. Quelle serait la réponse du Président? Se conformerait-il à l'article interprétatif ou donnerait-il priorité à l'usage? Si les usages sont complémentaires, il n'y a aucun problème car, dans ce cas, ils ont la même valeur que les dispositions formelles. Cependant, s'ils sont incompatibles avec un texte réglementaire clair, doivent-ils être déclarés inapplicables par le Président de l'Assemblée? La volonté explicite et implicite de la Chambre a-t-elle la même valeur juridique? Si oui, le Président valide-t-il simplement la décision la plus récente de la Chambre?

Bien que, théoriquement, le règlement semble être de valeur supérieure aux usages, la pratique de la Chambre démontre le contraire dans certains cas. Nous verrons plus loin qu'à de nombreuses reprises, l'Assemblée a adopté des motions contraires aux dispositions réglementaires expresses et que le Président a accepté de tels usages comme étant valables[1].

C'est peut-être par l'application du paragraphe (2) de l'article 218 du règlement qu'on peut justifier sur le plan juridique l'attitude de l'Assemblée. Ce paragraphe dispose que la suspension d'une règle peut aussi résulter du vote d'un ordre prescrivant un mode de procédure

---

1. Ibid.

incompatible avec cette règle ou de l'accomplissement, sans autorisation spéciale d'un acte qui déroge à cette règle. Cependant, les articles 216 et 220 précisent que les règles écrites ou non écrites fondées sur une loi constitutionnelle, statutaire ou sur un principe reconnu de droit parlementaire ne peuvent être suspendues.

De toute façon, la suspension ne veut pas dire l'abrogation et on peut toujours considérer la règle écrite comme s'appliquant en d'autres circonstances.

Cette trop grande liberté dans la modification du règlement nous semble dangereuse. Elle peut conduire à des abus et compromettre les principaux buts de la procédure parlementaire. Le mode d'amendement tacite d'une règle permanente ou d'un usage fondé sur une tradition parlementaire bien établie peut conduire au manque de précision dans la conduite des affaires publiques par l'Assemblée et favoriser le plus fort au détriment de la minorité parlementaire.

Actuellement, l'Assemblée nationale du Québec est régie par le règlement de 1941, amendé en 1955 et en 1964. Au cours de trois dernières sessions[1], l'Assemblée nationale a suivi des règlements de session adoptés le 5 mars, 12 et 14 mai 1969. Les Journaux et les Débats de l'Assemblée nationale du Québec ont été les principales sources d'information dans notre recherche du statut juridique actuel des commissions parlementaires québécoises.

1. Journaux de l'Assemblée législative du Québec, 1963-1964, p. 792; 1969, pp. 32, 309, 339.

SECTION DEUXIEME

S T A T U T D E S C O M M I S S I O N S
E N T R E 1 8 6 7 E T 1 9 6 3

Les modifications des règles et des usages traditionnels applicables aux commissions se font de deux manières: soit par l'intervention formelle de la Chambre, soit par la modification tacite des usages préexistants.

Les amendements au statut juridique des commissions seront traités séparément pour chacune des deux chambres. L'évolution historique du statut juridique des commissions canadiennes fera l'objet d'une première sous-section. La seconde s'attachera à décrire les modifications intervenues dans le statut des commissions québécoises.

SOUS-SECTION PREMIERE: LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

Le règlement adopté par la Chambre des Communes en 1867 ne contenait que quelques dispositions relatives aux commissions. L'institution des commissions permanentes n'a pas été prévue par ce règlement. Pendant 39 années, elles étaient créées par une motion séparée

présentée au début de chaque session. Leur nombre et leurs appellations ont été régis par les usages de la Chambre. Les seules dispositions formelles relatives aux commissions élues (permanentes et spéciales) ont été contenues dans les articles 79 et 80. Elles régissent le quorum, les effectifs maximum d'une commission spéciale, la manière de présenter le rapport et les témoignages.

Les règles régissant l'organisation et le fonctionnement des comités pléniers ont été établies formellement par la Chambre des Communes du Canada dans son premier règlement.[1]

Paragraphe premier: Les changements de la liste des commissions permanentes

La première liste des commissions permanentes de la Chambre des Communes instituée dès le début de la 1ère session de la 1ère législature de la Fédération canadienne était la suivante:[2]

1) Privilèges et élections;

2) Lois expirées;

3) Chemins de fer, canaux et lignes télégraphiques;

4) Divers Bills privés;

5) Règlement;

---

1. Beauchesne, Précis de Procédure Parlementaire, 4e éd., Toronto, 1964, pp. 191-197. Bourinot, op. cit., p. 530.
2. Michael B. Kirby, Standing, Special and Joint Committees, Some procedural notes, annotations, forums and definitions, Ottawa (à paraître), p.3; W.F. Dawson, op.cit., p. 195.

6) Des impressions;

7) Comptes publics;

8) Banque et commerce;

9) Immigration et colonisation .

La première réforme du règlement intervenue en 1906 a modifié en substance la formation des commissions permanentes. Leur nombre et leurs appellations ont été incorporés au règlement et ont cessé de dépendre de la seule pratique de la Chambre. Dans ce même règlement modifié, on a prévu l'institution d'une commission de sélection. Celui-ci avait pour tâche la préparation de la liste des députés faisant partie des commissions permanentes énumérées dans le règlement[1].

En février 1909, la Chambre a accepté la constitution de trois nouvelles commissions permanentes: celle de la marine et de la pêche; celle des mines et des minéraux; et la commission des forêts, des cours d'eau et de l'énergie hydraulique. Les deux dernières ont en 1824, fusionné en une seule commission permanente des mines, des forêts et des cours d'eau. De plus, la Chambre a constitué une nouvelle commission permanente des relations industrielles

---

1. Michael B. Kirby, Standing, Special and Joint Committees, Some procedural notes, annotations, forums and definitions, Ottawa, (à paraître), p.3; W.F. Dawson, op.cit., p.195.

et internationales[1]. Après la seconde guerre mondiale, cette dernière s'est divisée en deux commissions distinctes: une des relations industrielles et l'autre des affaires extérieures[2]. En 1958, la Chambre a approuvé la création des deux nouvelles commissions permanentes: l'une des affaires des anciens combattants et l'autre des prévisions des dépenses (estimates committee)[3].

Paragraphe deuxième: L'évolution des règles relatives à la composition et au quorum

De 1906 jusqu'à la réforme de 1927, la composition et le quorum des diverses commissions permanentes étaient établis par la commission de sélection. Le quorum variait selon les besoins, indépendamment de la règle contenue dans le règlement selon laquelle la majorité des membres constitue le quorum. La tendance à accroître le nombre des membres d'une commission et à diminuer leur quorum conduisait à une grande anarchie dans le fonctionnement de ces commissions. Les effectifs des commissions atteignaient 200 membres et leur quorum pouvait être réduit à un nombre très bas (jusqu'à 7 députés). Des réformes ont été proposées afin de réduire les effectifs des commissions permanentes.

---

1. Ibid...
2. W.F. Dawson, p.195 et s.
3. Art. 65 du Règlement de la Chambre des Communes, Ottawa, 1962; Consulter également W.F. Dawson, op.cit., pp.195 et s.

Depuis la réforme du règlement de 1927, la composition et le quorum des commissions permanentes sont régis par le règlement de la Chambre des Communes. Les effectifs de ces commissions ont été sensiblement réduits. La commission de l'agriculture et de la colonisation est restée la plus importante, car elle était composée de 60 députés. Les autres ne comptaient en principe que 35 membres. La plus petite commission était la commission des Débats composée de 12 membres[1].

Paragraphe troisième: Les comités pléniers

Le comité de subsides et le comité des voies et moyens, deux principaux comités pléniers, n'ont subi que de minimes transformations de leur statut précisé déjà en 1867. Selon W.F. Dawson, la procédure budgétaire dans laquelle ces deux comités ont toujours joué un rôle essentiel était dans ses grandes lignes similaire en 1962 à celle qui existait aux temps de la "Confédération"[2]. De minimes modifications du fonctionnement de ces deux comités pléniers ont été apportées en 1913 et en 1927. Les règles de l'organisation et du fonctionnement des comités pléniers en général sont restés pratiquement les mêmes depuis 1867.

---

1. W.F. Dawson, op.cit., p.197; M.B. Kirby, op.cit., p.4; Beauchesne, op.cit., p.239.
2. W.F. Dawson, op.cit., p.211.

D'intéressantes recommandations de l'"Orateur" Gaspard Fauteux[1] présentées dans un rapport n'ont pas été adoptées par la Chambre. Elles ont cependant inspirées largement les amendements au règlement de la Chambre des Communes qui ont été adoptés en 1955. D'importantes modifications du système des comités pléniers ont été apportées[2], sans pour autant améliorer ou rationaliser leur fonctionnement.

A partir des années soixante, les commissions spéciales de la réforme de la procédure ont été constituées presque à chaque session. De nouvelles propositions de réformes ont été soumises par elles afin de moderniser la procédure parlementaire et de l'adapter aux nouvelles missions incombant au Parlement[3].

---

1. Rapport présenté par le comité spécial de la procédure de la Chambre, le 5 décembre 1947, Journaux de la Chambre des Communes, 1948, p. 12.
2. J. Ch. Bonenfant, La Réforme du Travail Parlementaire au Québec, Québec, 1964, (non publié), p.4; Pour des détails concernant cette réforme, il faut se référer à l'ouvrage de J.F. Dawson, op.cit., p.215.
3. 1er rapport présenté par le comité spécial sur la procédure de la Chambre, 8 juillet 1961, 4e session, 24e législature; 1er rapport de ce comité réinstitué à la 5ième session de la 24e législature présenté le 10 avril 1962; 1er rapport du comité spécial sur la procédure de la Chambre, 1ère session de la 26ième législature présenté le 19 décembre 1963.

SOUS-SECTION DEUXIEME: L'ASSEMBLEE LEGISLATIVE DU QUEBEC

Les premiers règlements de l'Assemblée nationale ont été établis en 1868 pour être remplacés en 1885 par de nouveaux règlements[1]. Dès l'ouverture de la première session, le 27 décembre 1867, l'Assemblée législative ordonna que:

> ...jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, les règles, règlements et les ordres permanents de la Chambre des Communes du Canada soient ceux de cette Chambre et que, dans tous les cas imprévus, les règles et règlements des Communes du Parlement britannique seront applicables.[2]

Paragraphe premier: Les dispositions du manuel de l'Assemblée législative relatives aux commissions

L'Assemblée législative suivant la pratique du Parlement canadien possédait les mêmes catégories de commissions c'est-à-dire permanentes, spéciales, mixtes et les comités pléniers. L'institution des commissions permanentes était proposée au début de chaque session par une motion fondée sur l'usage Q5 rapporté dans le Manuel de l'Assemblée législative du Québec[3]. Ces commissions étaient les

---

1. J.C. Bonenfant, "Le Parlementarisme québécois," dans Réflexions sur la politique au Québec, Montréal, 1968, p.14; Journaux de l'Assemblée législative, 1867-1868, p.130.
2. Journaux de l'Assemblée législative, 1867-1868, p.6.
3. Wurtele, Manuel de l'Assemblée Législative du Québec Québec, 1885, p.568; Voir également Migneault, op.cit., p.370.

suivantes:

1) Privilèges et Elections;
2) Ordres permanents;
3) Chemins de fer, canaux, lignes télégraphiques et téléphoniques, et compagnies minières et industrielles;
4) Divers Bills privés;
5) Lois expirantes et législation;
6) Comptes publics;
7) Agriculture, immigration et colonisation;
8) Diverses industries de la province.

La Chambre formait également en vertu de l'usage Q6 les deux commissions permanentes collectives (mixtes): des Impressions et de la Bibliothèque de la Législature[1].

Plusieurs règles relatives à la nomination et au fonctionnement des commissions spéciales et des comités pléniers se trouvent dans le Manuel de l'Assemblée législative rédigé sous la direction de son Orateur d'alors J.S.C. Wurtele[2].

Cet ouvrage contient toutes les règles de procédure parlementaire applicables à l'Assemblée législative. Elles sont classées selon les sources d'où elles proviennent. Il est intéressant de noter que le code de procédure parlementaire, la partie la plus importante de ce

---

1. J.S.C. Wurtele, op.cit., p.568.
2. Ibid...

Manuel, est constituée par les règles et les usages de la Chambre des Communes du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande. Celui-ci traite en détail des comités pléniers et des commissions spéciales fonctionnant à l'Assemblée du Québec, en reprenant les règles en vigueur à la Chambre des Communes de Westminster[1].

Paragraphe deuxième: Les révisions de règlements de l'Assemblée législative

En novembre 1912, une commission spéciale de la révision des règlements de l'Assemblée législative a été créée et, en novembre 1913, un projet de règlement, déposé à l'Assemblée. Une nouvelle commission spéciale a été nommée pour l'examen de ce projet. Finalement, le nouveau règlement a été adopté le 28 février 1914 par l'Assemblée législative.[2]

Ce nouveau règlement annoté par Louis Philippe Geoffrion, greffier de l'Assemblée, comportait plusieurs dispositions (art. 386 à 395) relatives à l'institution et aux pouvoirs des commissions permanentes. Il contenait également une liste des commissions permanentes

---

1. J.S.C. Wurtele, op.cit., pp.560-580.
2. J. C. Bonenfant, "Le Parlementarisme québécois," op.cit., p.15; Journaux de l'Assemblée législative, 1912, pp. 60 et s.

et mixtes. L'Assemblée législative avait en effet imité l'exemple de la réforme de 1906 intervenue à la Chambre des Communes du Canada[1]. Ce règlement apporte aussi des modifications quant à la procédure d'institution des comités pléniers[2].

C'est en 1940 qu'une autre réforme de la procédure est intervenue à l'Assemblée législative. Celle-ci avait créé une commission spéciale chargée d'apporter des modifications à son règlement. Le rapport de la commission a été adopté le 8 mai 1941 et le nouveau règlement mis en vigueur aussitôt[3].

Ce règlement également annoté par le greffier de l'Assemblée législative Louis Philippe Geoffrion contient de nombreuses dispositions applicables au système des commissions de l'Assemblée législative. Il n'a pas repris les réformes intervenues en 1927 à la Chambre des Communes. Il ne comporte pas par conséquent de limitations quant à la composition et au quorum des commissions permanentes. C'est à une commission spéciale qu'incombe la tâche de fixer les effectifs et le quorum de ces commissions en vertu de l'art. 463 du règlement. Certaines pratiques et anciens

---

1. Règlement annoté de l'Assemblée législative du Québec par Louis Philippe Geoffrion, Québec, 1915, p.104.
2. Ibid..., art. 272 à 329.
3. J.C . Bonenfant, La Réforme du Travail Parlementaire, op.cit. p.8; Journaux de l'Assemblée législative de Québec, 1940, p.303; 1941, p.290.

usages parlementaires sont devenus des dispositions formelles. Dans la rédaction de ce règlement, on a scrupuleusement suivi la tradition britannique telle qu'appliquée à la Chambre des Communes du Canada. Cependant, aucune réforme en profondeur n'a été réalisée par ce règlement.

Le règlement de l'Assemblée législative est toutefois plus complet que celui de la Chambre des Communes. Il codifie de nombreux usages parlementaires rapportés par les autorités reconnues du droit parlementaire britannique et canadien (May, Redlich, Campion, Bourinot, Beauchesne et autres).

Au Québec aussi bien qu'à Ottawa, il faudra attendre les années soixante pour qu'un esprit de réforme prenne de l'ampleur et pour qu'on s'intéresse plus vivement aux problèmes de la réforme du travail parlementaire[1].

---

1. J. C . Bonenfant, La réforme du travail parlementaire, op.cit., p. 1.

SECTION TROISIEME

A C C E L E R A T I O N D U P R O C E S S U S D E R E F O R M E S D E 1 9 6 3 A N O S J O U R S

C'est une période exceptionnellement féconde en nouvelles idées de réforme de la procédure parlementaire dans son ensemble. Les parlementaires ont senti qu'il était urgent de rationaliser et améliorer leur travail. Ils ont cherché des moyens pour rendre plus expéditif et plus efficace le fonctionnement du Parlement.

A la Chambre des Communes, cette période a été marquée par d'importantes réformes provisoires qui ont abouti à l'adoption du nouveau règlement. La procédure de l'Assemblée nationale a également subi d'importantes modifications de son règlement.

SOUS-SECTION PREMIERE: LA CHAMBRE DES COMMUNES

En ce qui concerne la valorisation du rôle des commissions dans la procédure parlementaire, le point de départ peut se situer aux environs des années

1958-62[1]. L'idée de la révision fondamentale de la procédure parlementaire et du réexamen du rôle de la Chambre des Communes a été mise à l'ordre du jour[2]. La nécessité de réformer la structure et le fonctionnement de ses commissions s'est alors imposée de toute urgence.

Paragraphe premier: Les réformes provisoires

La seconde session de la 26e législature a été marquée par d'excellentes recommandations portant sur la procédure et l'organisation de la Chambre des Communes. Celles-ci ont été proposées par la commission spéciale de la procédure entre mars 1964 et mars 1965[3].

De nombreux amendements au règlement de la Chambre ont été adoptés, mais seulement à titre provisoire. Seul le problème de la réforme du système des commissions n'a reçu de réponse de la part de la Chambre. Le quinzième rapport de la commission traitant de cette question lui a été renvoyé pour plus ample étude[4].

---

1. C.E.S. Franks, op.cit., p.2 rapporte que c'est le Gouvernement Diefenbaker qui commença à référer de plus en plus de projets législatifs aux commissions.
2. Lire les débats en Chambre au moment de l'institution du Comité spécial sur la procédure de la Chambre: Débats de la Chambre des Communes, 1ère session, 26e législature, 1963-1964, pp. 3941, 4128-4134.
3. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, pp. 123, 211, 223, 287, 297, 319, 327, 331, 341, 467, 631, 765, 770, 771, 777, 985, 1107, 1131, 1211.
4. Ibid..., pp. 341, 985, 1143.

Faute d'obtenir un accord unanime de la Chambre sur la réorganisation du système des commissions, le Gouvernement a pris l'initiative de modifier par résolution les dispositions réglementaires[1]. Après plusieurs jours de débats et d'études en comité plénier, la résolution a été votée le 11 juin 1965. Le même jour, une commission spéciale sur la procédure des subsides, composée de vingt-quatre membres, a été instituée[2]. Il était résolu que les amendements apportés au règlement de la Chambre restent en vigueur jusqu'à la fin de la prochaine session.

Le système des commissions a été modifié en profondeur. Jusqu'alors, la Chambre des Communes possédait quatorze commissions permanentes. Leur nombre s'est accru considérablement. En vertu du nouvel article 65, la Chambre devait former vint et une commissions permanentes (plus trois commissions permanentes mixtes). Leur composition a été également changée. Dès lors, leurs effectifs n'étaient que de vingt-quatre (24) membres (à l'exception de la commission de l'agriculture qui comprenait quarante-cinq (45) membres)[3]. Le Gouvernement a suivi dans une certaine mesure les suggestions du onzième rapport de la commission spéciale de la procédure et de l'organisation instituée au cours de la

---

1. Ibid..., 12 mai 1965, pp. 97-105.
2. Ibid..., 11 juin 1965, p.229.
3. Ibid..., p.227.

précédente session. Celui-ci avait proposé l'institution des petites commissions spécialisées par secteurs de l'activité ministérielle[1].

En vertu du nouvel article 68-A, l'appel des décisions du président d'une commission permanente ou spéciale sur les questions d'ordre était désormais porté devant la commission elle-même[2]. C'est aussi à titre d'essai qu'il a été désormais résolu que:

> ...l'examen détaillé des prévisions budgétaires, sous réserve des droits du Comité des Subsides soit entrepris par des comités permanents.[3]

Ces dispositions provisoires ont été appliquées au cours des sessions suivantes jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement de la Chambre des Communes le 20 décembre 1968[4].

Paragraphe deuxième: <u>L'adoption du nouveau règlement</u>

L'effort de systématisation et de réorganisation de la procédure parlementaire et en particulier du système des commissions, l'objet principal de notre étude, a été couronné par la Chambre des Communes le 20 décembre 1968. L'élaboration de l'actuelle procédure

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 7 octobre 1964, p.765.
2. Ibid..., 11 juin 1965, p.228.
3. Ibid..., 8 juin 1965, pp.205-206.
4. Ibid..., 20 décembre 1968, p.562

parlementaire s'est échelonnée dans le temps. La réforme parlementaire de décembre 1968 a été le fruit de longues recherches effectuées au cours de toute cette période expérimentale. Dans la préparation du nouveau règlement, la commission spéciale s'est largement inspirée des différents rapports présentés au cours des années 1963-68. Elle a pu également évaluer l'efficacité de nombreuses mesures provisoires appliquées au cours de cette période.

Les nouvelles dispositions réglementaires, l'une des principales sources de notre étude, vont être analysées en détail tout au long de notre travail. Il nous semble inopportun de les exposer à ce stade-ci, ne serait-ce que brièvement.

SOUS-SECTION DEUXIEME: L'ASSEMBLEE LEGISLATIVE DU QUEBEC

Le train de réformes entrepris par la Chambre des Communes du Canada n'était pas sans influencer la législature québécoise. Devenue consciente du rôle qu'elle devait remplir dans le gouvernement des affaires publiques, elle se devait de rendre plus expéditive sa procédure désuète et vieillie.

Paragraphe premier: Des refontes partielles du règlement de l'Assemblée

A partir de 1964, l'Assemblée législative a entrepris l'examen d'une réorganisation de son travail. Le 7 février 1964, une commission spéciale de dix membres a été instituée pour étudier l'opportunité d'amender le règlement de l'Assemblée législative[1]. Cette commission a présenté le 30 juillet 1964 son rapport, en suggérant certains amendements au règlement ainsi que sa réinstitution à la prochaine session pour continuer la mission[2]. Le jour suivant, l'Assemblée a amendé son règlement. On a supprimé l'étape de la résolution dans l'examen des projets de lois à incidence financière et ajouté à la liste des commissions permanentes la commission de l'éducation et celle des régies gouvernementales à caractère industriel ou commercial[3].

Toutefois, les réformes intervenues en 1964 ont été trop timides, elles n'ont pas apporté de grands changements au fonctionnement de l'Assemblée législative. Des propositions de réforme globale préconisées par le professeur J.Ch. Bonenfant ont dû attendre les années

---

1. Journaux de l'Assemblée législative de Québec, 7 février, 1964, p.101.
2. Ibid..., 30 juillet 1964, p.751.
3. Ibid..., 31 juillet 1964, p.752.

1968-1969 pour être réalisées en partie et à titre provisoire[1].

Dans les années 1966-67, l'Assemblée législative s'intéressa de nouveau aux problèmes de la réorganisation de sa procédure parlementaire. Une commission spéciale de la refonte des règlements a été instituée avec la permission de siéger au-delà de la session[2].

Les réformes les plus spectaculaires intervinrent à la fin de la 3e session de la 28e législature lorsque l'Assemblée législative adopta le 29 novembre 1968 la loi abolissant le Conseil législatif. L'Assemblée nationale est devenue seule et unique chambre du Parlement québécois[3].

Paragraphe deuxième: Les actuels règlements de session

La 4ème session de l'Assemblée nationale du Québec s'ouvrait sous le signe de profondes modifications aussi bien de la structure que des règles du fonctionnement de la Chambre et de ses commissions.

---

1. J.Ch. Bonenfant, Réforme du Travail Parlementaire, op.cit. (Professeur Bonenfant avait été nommé conseiller de la commission spéciale de réforme parlementaire).
2. Journaux de l'Assemblée législative, 9 août 1967.
3. Loi concernant le Conseil législatif, 17 Elis.II, ch.9 S.Q., 1967-1968, (sanctionné le 18 décembre 1968 et mis en vigueur le 31 décembre 1968).

Dès les premières séances de la 4e législature, l'Assemblée nationale du Québec a procédé à l'examen et à l'adoption de plusieurs règles relatives à son organisation et à son travail. Etant devenu l'unique chambre, elle a dû supprimer et mettre à jour de nombreuses dispositions réglementaires.

En ce qui concerne le système des commissions, d'importants amendements au règlement ont été suggérés par la commission spéciale de la refonte des règlements dans son troisième rapport présenté le 26 février 1969[1]. Le 5 mars 1969, l'Assemblée nationale du Québec a effectivement modifié à titre provisoire son règlement. Le système des commissions a été le plus profondément touché[2].

Par cette réforme, l'Assemblée nationale s'est engagée sur une nouvelle voie pleine d'inconnus, car théoriquement les nouvelles règles provisoires rompent avec la tradition britannique.

Tout d'abord, le terme de "comité" a été remplacé par celui de "commission". Des commissions spécialisées ont été établies en fonction de l'énumération des ministères[3]. Deux autres commissions ont été ajoutées

---

1. Journaux de l'Assemblée nationale du Québec, 26 février 1969, p.32.
2. Ibid..., 5 mars 1969, p.74
3. Ibid.

le 12 et le 14 mai. L'actuelle liste des commissions permanentes compte 27 commissions dont les responsabilités ont été considérablement accrues[1].

Au moment de la rédaction de notre thèse, c'est encore ce règlement amendé provisoirement qui est en vigueur[2]. Il constitue, par conséquent, la source principale de notre étude.

---

1. Ibid..., le 12 mai 1969.
2. Débats de l'Assemblée Nationale du Québec, 27 février 1970, p.13; Procès-verbaux du 2 mars 1971.

CHAPITRE DEUXIEME

DIFFERENTES CATEGORIES DE COMMISSIONS EN DROIT PARLEMENTAIRE CANADIEN

Le système des commissions de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale du Québec est constitué par quatre catégories de commissions de type britannique. Les comités pléniers, les commissions permanentes, les commissions spéciales et les commissions mixtes permanentes ou spéciales[1] constituent des catégories habituellement utilisées par ces deux chambres.

Ces catégories existent également à la Chambre des Communes de Westminster et au Congrès américain, mais leurs caractéristiques sont différentes. Nous avons déjà mentionné que le système des commissions canadiennes s'est largement inspiré de ces deux systèmes voisins. Toutefois, il a acquis au cours des années, des caractères propres et originaux. Les commissions canadiennes n'ont

---

1. Traditionnellement, la Chambre des Communes employait également des commissions de session. Leur abandon avait été recommandé dans le XVe rapport du comité spécial sur la procédure (Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p.985). La réforme parlementaire de 1968 a repris cette suggestion que "le comité de session ne devait plus être employé".

conservé que certains caractères de leurs homologues britanniques et en ont emprunté quelques autres aux commissions américaines. Seul, le comité plénier a suivi, dans une large mesure, l'évolution du comité plénier britannique. Les différentes catégories des commissions se distinguent entre elles par les méthodes de nomination, par leur durée, par leur composition ainsi que par les fonctions qu'elles remplissent au sein du Parlement.

Dans ce chapitre, nous nous proposons de dégager, dans une perspective historique, quelques caractères propres à ces quatre catégories de commissions parlementaires canadiennes et québécoises.

Notre chapitre sera divisé en quatre sections traitant séparément chacune des catégories de commissions. L'étude ultérieure du statut juridique et du rôle des commissions nous permettra d'approfondir certains des éléments qui ne vont être qu'abordés brièvement dans ce chapitre introductif. Ici, nous n'étudierons que des principaux caractères permettant d'établir des distinctions nécessaires entre les catégories des commissions parlementaires instituées par les assemblées fédérale et québécoise.

SECTION PREMIERE

C O M I T E P L E N I E R

Ce comité n'est en fait qu'une réunion de travail de la Chambre elle-même, composée de tous les députés qui désirent y participer. Dans la section consacrée au système britannique des commissions, nous avons étudié l'origine et les raisons d'être des comités pléniers. La première raison de la création des comités pléniers qui était d'éviter la mainmise de la Couronne sur la Chambre par l'intermédiaire de l'Orateur ne semble avoir jamais existé au Canada. C'est plutôt à cause de sa procédure moins formaliste que celle de la Chambre[1] que le comité plénier avait conservé pendant longtemps son utilité. Il avait joué pendant longtemps un rôle déterminant dans le déroulement de la procédure législative et budgétaire.

Traditionnellement, la Chambre des Communes du Canada comptait trois sortes de comités pléniers: le comité des subsides, le comité des voies et moyens et le comité plénier proprement dit[2].

La principale différence entre un comité plénier et la Chambre elle-même consiste dans le

---

1. Art. 55(1) de l'actuel règlement de la Chambre des Communes, op.cit., p.50; toutefois, "le règlement de la Chambre doit être observé en comité plénier dans la mesure où il y est applicable".
2. W.F. Dawson, op.cit., p. 193.

caractère subordonné de celui-là. En effet, un comité plénier ne possède pas de pouvoir de décision, ce qui le distingue de la Chambre et le rapproche des autres commissions. Il doit, comme toutes les autres commissions faire un rapport à la Chambre qui, seule, prendra la décision finale. Il est vrai toutefois que tout rapport d'un comité plénier étant accepté immédiatement après qu'il ait fini de délibérer, cette différence n'est qu'apparente. La décision de la Chambre n'est pas en réalité différente de celle qu'avait adoptée le comité vu que la composition de deux est restée inchangée.

Le seul aspect réel de cette subordination reste la nécessité d'un ordre exprès de la Chambre pour toute réunion du comité plénier.

Au cours des débats en comité plénier, les députés peuvent parler plus librement qu'en Chambre, interroger les ministres et le parrain du projet législatif. Ils peuvent discuter article par article du projet, et proposer des amendements et des motions sans être secondés. Un comité plénier était et reste présidé par le président des comités, élu au début de la 1ère session d'une législature, ou par le vice-président des comités, élu également par la Chambre[1].

---

1. M. Kirby, op.cit., p. 15; Beauchesne, op.cit., pp. 191-199; W.F. Dawson,"Procédure parlementaire" dans Le système politique du Canada, sous la direction de M. Louis Sabourin, Ottawa, 1968, p. 148.

Certains auteurs s'attachent avant tout à la particularité de la composition et à la différence de certaines règles de leur fonctionnement pour constater que les comités pléniers n'appartiennent pas au type normal de commissions[1].

Paragraphe premier: L'évolution des formes et des activités de comités pléniers canadiens

Le comité plénier a existé sous ses trois formes traditionnelles (comité plénier à compétence législative, comité des subsides et comité des voies et moyens) à la Chambre des Communes.

Ces trois sortes de comités pléniers ont activement participé à l'accomplissement des fonctions législatives et budgétaires de la Chambre des Communes du Canada. Tous les textes législatifs devaient être étudiés en comité plénier après la seconde lecture. Les rapports des autres commissions de la Chambre devaient être examinés en comité plénier[2].

Jusqu'à la dernière réforme, les projets de lois affectant les deniers publics devaient

---

1. Lord Campion et D.W.S. Lidderdale, La procédure parlementaire en Europe, Paris, 1955, p. 34; Ivo Rens, op.cit., p. 309; Revoir également notre section consacrée aux types de commissions en droit comparé.
2. Beauchesne, op.cit., pp. 191-197.

être obligatoirement étudiés par un comité plénier avant tout examen en Chambre[1].

Le rôle des comités des subsides et des voies et moyens dans la procédure budgétaire est resté essentiel jusqu'à la réforme de 1968. Le comité des subsides était en effet le principal instrument de contrôle des prévisions des dépenses annuelles du Gouvernement. Il devait étudier et approuver ces prévisions, adopter et soumettre à l'approbation de la Chambre une résolution en ce sens. Le comité des voies et moyens devait examiner les propositions fiscales et accorder l'autorisation pour la levée des impôts et ensuite, autoriser la dépense des sommes prélevées sur le Fonds du Revenu consolidé[2].

A partir de la réforme de la procédure budgétaire de 1955, le rôle des comités pléniers commençait à diminuer. Dès cette date, il a été possible d'envoyer un ou plusieurs postes des prévisions budgétaires à une commission permanente ou spéciale[3].

Cette réforme n'a pas été entièrement satisfaisante. De nombreux députés et observateurs se sont aperçus que l'étude des prévisions budgétaires était

---

1. Ibid...
2. Journaux de la Chambre des Communes du Canada, 6 décembre 1968, pp. 430 et 431. 3e Rapport du Comité spécial de la procédure et de l'organisation de la Chambre.
3. Beauchesne, op.cit., p.194.

bien plus efficacement accomplie par des plus petites commissions[1]. La réforme de la procédure de 1968 a définitivement aboli le comité des subsides et le comité des voies et moyens. Toute la procédure budgétaire a été radicalement modifiée et le comité plénier en tant que tel n'a conservé que peu d'attributions. Seul l'article 74(3) du règlement lui accorde des compétences précises lorsqu'il stipule:

> ...après sa deuxième lecture, tout bill afférant à une motion de subsides ou de voies et moyens doit être renvoyé à un comité plénier.

Cependant, comme nous le verrons plus loin, l'intervention de ce comité plénier n'est pas importante... Toutes les prévisions budgétaires sont désormais étudiées par les commissions permanentes et discutées en Chambre sur motions de l'Opposition. Le rôle du comité plénier, dans ce domaine d'activité parlementaire, est devenu purement formel.

Les compétences législatives des comités pléniers ont été également réduites et le passage obligatoire de tous les projets de lois devant un comité plénier a été remplacé par le renvoi quasi-automatique de tous les projets législatifs à une commission permanente, spéciale ou mixte[2]. Le rapport d'une commission permanente ou spéciale n'est pas discuté en comité plénier, mais en Chambre elle-même[3].

---

1. 3e rapport du comité spécial de la procédure et de l'organisation, op.cit., p.430.
2. L'article 74(2) du règlement de la Chambre des Communes du Canada, op.cit.
3. Ibid..., article 75(2) et (3).

L'attitude du législateur fédéral tendant à réduire l'importance du comité plénier est-elle justifiée? De l'avis de la commission de réforme, l'examen des subsides ainsi que l'étude des projets législatifs sont bien plus efficacement accomplis par des petites commission. Elles peuvent en effet interroger des témoins, ainsi que siéger simultanément sur plusieurs sujets, ce qui ne peut être fait en comité plénier[1].

Paragraphe deuxième: Les comités pléniers de l'Assemblée nationale du Québec

Malgré les réformes provisoires adoptées par l'Assemblée législative dans les années 1965 à 1969, le comité plénier conserve son importance aussi bien dans la procédure budgétaire que dans la procédure législative.

La première atteinte à l'autorité du comité plénier a été produite par un amendement au règlement adopté le 31 juillet 1964. Ce comité a perdu son droit d'examiner la résolution financière précédant l'étude des projets législatifs affectant les deniers publics[2].

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 6 décembre 1968, 3e Rapport du Comité Spécial sur la procédure, pp.430 et suiv.
2. Journaux de l'Assemblée législative du Québec, 1963-1964, p.792.

En ce qui concerne les compétences budgétaires des comités pléniers et surtout celles du Comité des subsides, leur opportunité a été mise en doute à la même époque. Ainsi, par suite d'ententes conclues entre le Gouvernement et l'Opposition, il avait été possible de référer l'étude des crédits de certains ministères à des comités ad hoc créés à cette fin[1]. La commission de la refonte des règlements recommandait ce qui suit:

> que l'Assemblée étudie la possibilité, à la prochaine session, de déléguer à un comité spécial l'étude des crédits d'un ou deux ministères sans que cette délégation ne fasse disparaître aucun des privilèges de la Chambre ou d'un comité plénier [2].

Les amendements provisoires apportés au règlement de l'Assemblée nationale du Québec, le 5 mars 1969, vont un peu plus loin. Ils accordent aux commissions permanentes le pouvoir d'étudier les crédits du ministère concerné, mais n'abolissent pas le Comité des subsides qui conserve tous ses privilèges. Le rapport d'une commission chargée de l'examen des prévisions budgétaires doit être fait devant le Comité des subsides.

---

1. J.Ch. Bonenfant, "Le Parlementarisme québécois", op.cit.,p.22.
2. Journaux de l'Assemblée législative du Québec, 1963-1964, p.793.

Nous verrons plus loin que cette règle ne semble pas suivie dans les faits et le comité plénier conserve son rôle traditionnel[1].

En ce qui concerne les compétences législatives des comités pléniers, elles n'ont pas été réduites ni affectées par ces amendements provisoires. Même si les projets de lois sont étudiés par les commissions permanentes ou spéciales, leur rapport doit être fait devant un comité plénier qui conserve toute son importance[2].

Nous remarquons donc qu'à l'Assemblée nationale, malgré d'importantes réformes de la structure du système des commissions, le comité plénier continue à être au centre de toute la procédure parlementaire aussi bien quant à l'examen des affaires budgétaires que des affaires législatives.

---

1. Journaux de l'Assemblée nationale du Québec, 5 mars 1969, p.94.
2. Ibid.

SECTION DEUXIEME

C O M M I S S I O N S P E R M A N E N T E S

Les commissions permanentes sont nommées pour la durée d'une session ou d'une législature afin d'étudier une série de problèmes dans un domaine déterminé et non pas une affaire spécifique.

Paragraphe premier: La nature des commissions permanentes

Les commissions permanentes sont en principe spécialisées, c'est-à-dire qu'elles ont une compétence qui s'étend à un domaine déterminé de l'activité étatique ou parlementaire.

Nous avons déjà mentionné qu'il pouvait y avoir plusieurs degrés de spécialisation allant de celui qui correspond à un département ministériel donné jusqu'à celui qui ne concerne que les questions d'ordre procédural ou interne.

D'autres aspects de la spécialisation peuvent être pris en considération tels que, par exemple, celui qui résulte de la relation entre la stabilité de l'effectif d'une commission et le domaine dont elle est chargée. Le degré et la valeur de la spécialisation peut donc varier selon que la composition

d'une commission est plus ou moins fluide ou selon que son champ d'activité s'étend à un seul ministère ou correspond à un domaine plus vaste de l'activité publique. Le nombre de commissions influence aussi leur spécialisation.

Les commissions permanentes canadiennes et québécoises constituent une catégorie à part parmi les commissions de type britannique. Elles présentent des différences aussi bien avec les standing committees britanniques qu'avec celles du Congrès américain. Il est vrai que les premiers standing committees britanniques étaient également semi-spécialisés et que les commissions permanentes du Congrès ne présentèrent pas tout de suite le même degré de spécialisation qu'elles possèdent actuellement[1]. Les commissions permanentes canadiennes ont été dès leur apparition, des commissions semi-spécialisées. Etant donné qu'à cette époque, le domaine législatif lui-même n'était pas aussi étendu qu'actuellement, leur spécialisation correspondait à peu près aux grands problèmes dont s'occupait la Chambre des Communes et l'Assemblée législative du Québec.

---

1. Cf. Nos développements sur les commissions britanniques et américaines, pp. 54 et 89.

Paragraphe deuxième: Le degré de spécialisation des commissions canadiennes

Dans la première liste des commissions permanentes nommées au cours de la première législature du Parlement fédéral, on remarque trois sortes de problèmes qui devaient être étudiés par les commissions permanentes: problèmes d'ordre interne (comité des Imprévus), de procédure parlementaire (privilèges et élections, du Règlement, etc...) et ceux relatifs aux affaires publiques (banque et commerce, immigration et colonisation, etc...)[1].

Après quelques années, la première catégorie d'affaires est devenue presqu'inexistante, la deuxième a conservé son importance et on trouve encore des commissions dont la compétence se limite à des affaires d'ordre procédural; Telles, par exemple, la Commission des bills privés en général et du règlement, la commission des privilèges et des élections et la commission de la procédure et de l'organisation ainsi que les deux commissions permanentes mixtes et celles des impressions et ~~celle~~ de la bibliothèque.

---

1. Voir notre section consacrée à l'évolution historique des commissions canadiennes; Lire également W.F. Dawson, op.cit. p.196 et S.

Les autres commissions sont des commissions spécialisées par branche d'activité étatique et sont chargées de l'examen des affaires relevant d'un ministère ou des affaires semi-spécialisées qui sont du ressort de la Chambre des Communes telles que la commission des comptes publics ou la commission des prévisions budgétaires en général[1].

Paragraphe troisième: Le nouveau rôle des commissions permanentes

Traditionnellement, les commissions permanentes de la Chambre des Communes du Canada ont eu une mission principalement législative. Dès leur institution, la Chambre leur attribuait des pouvoirs d'enquête s'exerçant dans le cadre de "l'ordre de renvoi", c'est-à-dire du mandat précis que la Chambre leur soumettait pour examen.

Toutefois, l'emploi des commissions permanentes même à des fins législatives était relativement faible, et de nombreux députés et auteurs

---

1. La liste des commissions permanentes actuelles de la Chambre des Communes est contenue dans l'art. 65 du Règlement de la Chambre des Communes, op.cit.

recommandaient leur plus grande utilisation par la Chambre des Communes[1].

La tendance à confier de plus en plus des travaux législatifs et même l'étude des prévisions budgétaires aux commissions permanentes s'est manifestée dans les années soixante . Nous avons déjà fait remarquer que les réformes provisoires, adoptées par la Chambre des Communes dans les années 1963 à 1968, ont consacré l'importance de l'étude en commission aussi bien des projets législatifs que des prévisions budgétaires[2]. Cette orientation s'est traduite par l'adoption du nouveau règlement dans lequel une place de choix est réservée aux commissions permanentes[3]. En vertu de ce règlement, les commissions permanentes examinent tous les projets de lois et les prévisions budgétaires des différents ministères. L'exercice de ces compétences leur donne l'occasion de contrôler l'activité et les dépenses du Gouvernement et d'enquêter plus particulièrement sur l'activité de l'Administration[4].

---

1. Brower, op.cit. W.F. Dawson, op.cit., p.210, J.C . Bonenfant, Réforme du Travail Parlementaire, op.cit., p.15, XVème rapport du comité spécial de la procédure de la Chambre des Communes. Journaux de la Chambre des Communes du Canada, 1964-1965, pp.341, 1131, 1211.
2. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p.386.
3. Journaux de la Chambre des Communes, 1968-1969, p.562.
4. Les articles 58(14), 58(15), 59, 74(3) du Règlement op.cit.

Nous avons dit plus haut que les commissions permanentes exercent actuellement plusieurs fonctions, traditionnellement dévolues aux comités pléniers. Cette situation a été consacrée par la réforme parlementaire par suite des pressions de la majorité d'auteurs et même des parlementaires eux-mêmes. Selon eux, une commission plus petite travaille plus efficacement, peut siéger pendant et en-dehors des sessions de la Chambre. Il semble également que les passions partisanes sont moins fortes et les discussions gagnent en profondeur et sont plus fructueuses[1].

Evidemment, cette commission permanente reste un organe subordonné à la Chambre, sans aucun pouvoir de décision véritable. Elle doit faire un rapport à la Chambre qui, seule, dispose de pouvoir délibérant définitif.

Si on compare les pouvoirs des commissions permanentes canadiennes avec ceux confiés

---

1. W.F. Dawson, op.cit. p.227;
J.C. Bonenfant, Réforme Parlementaire, op.cit., p.10
Brower op.cit.; Ward, op.cit.; Pauline Jewett "The reform of Parliament" Journal of Canadian Studies, vol.1 no.3 1966 p.11-16. Thomas A. Hockin "Reforming Canada's Parliament: The 1965 Reforms and Beyond" The University of Toronto Law Journal vol. XVI, no.2, 1966 pp.326-345. Aussi 3e rapport du comité spécial de la procédure 1968-1969 p.343.

aux commissions permanentes du Congrès américain, la différence reste très grande. En effet, l'activité de ces dernières se déroule en toute indépendance vis-à-vis de l'Exécutif et sous un contrôle très faible du congrès. En revanche, les commissions canadiennes demeurent soumises au contrôle aussi bien de la Chambre que du Gouvernement. De plus, elles ne possèdent aucune initiative législative propre. Ces différences résultent naturellement de la différence entre les deux régimes politiques: l'un, parlementaire, l'autre présidentiel avec la stricte séparation des pouvoirs[1].

Finalement, les commissions permanentes de la Chambre des Communes du Canada se sont donc vu attribuer un rôle essentiel dans la nouvelle procédure parlementaire. Elles sont actuellement en pleine phase expérimentale dont il s'agira pour nous d'évaluer les premiers résultats.

Paragraphe quatrième: <u>Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale du Québec</u>

Jusqu'à une date récente, on aurait pu soutenir que les commissions permanentes québécoises correspondaient exactement à celles de la

---

1. Cf. p.89 Notre étude des commissions américaines et C.E.S. Franks, op.cit., pp.1 et 39.

Chambre des Communes du Canada. Leur intervention dans la procédure législative et budgétaire était tout aussi limitée et leur specialisation possédait les mêmes caractères.

La modification provisoire du règlement intervenue le 5 mars 1969 a bouleversé la tradition parlementaire québécoise[1]. La réforme a porté sur plusieurs points de l'ancien système des commissions. Elle se caractérise avant tout par une prolifération du nombre des commissions permanentes, l'attribution de nouvelles tâches et une meilleure considération de leurs travaux.

Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale étant formées en fonction de la liste des ministères, leur compétence est donc parfaitement spécialisée. Mais, peut-on parler d'une spécialisation au sens que nous lui avons donné précédemment? Ce système assure-t-il la compétence spécialisée des membres de ces commissions? Ces diverses questions vont être examinées dans les pages suivantes.

---

1. Les amendements provisoires au règlement de l'Assemblée nationale adoptés le 5 mars 1969, Procès-verbaux du 5 mars 1969, p. 94.

Certaines commissions permanentes ont été regroupées et une commission permanente de l'Assemblée nationale a été créée. Cette commission originale s'occupe des affaires qui étaient auparavant du ressort des comités chargés des questions de procédure parlementaire (les comités "des onze"; des privilèges et élections; des règlements, de la bibliothèque et des impressions législatives.) D'autres commissions permanentes, telles la commission de la Constitution et la commission des engagements financiers ont été ajoutées à la liste des commissions par service[1]. Cette réorganisation du système des commissions n'est que provisoire. Au moment de la rédaction de notre thèse, la situation juridique des commissions n'est pas définitivement établie.

Dans les autres parties de notre étude, nous examinerons la portée réelle de la réforme provisoire sur le statut et la situation des commissions permanentes québécoises. Dans les lignes qui précèdent, nous voulions seulement jeter quelque lumière sur leurs principales caractéristiques.

---

1. La recommandation 7(d) et 7(e) du comité sur la refonte des règlements, Journaux de l'Assemblée nationale, 5 mars 1969, p. 74.

SECTION TROISIEME

C O M M I S S I O N S S P E C I A L E S

Les commissions spéciales sont des commissions temporaires ad hoc dont la compétence et la durée sont strictement limitées. Elles sont créées pour l'étude d'une affaire précise, et elles disparaissent après avoir fait leur rapport définitif à la Chambre.

Paragraphe premier: Les caractères particuliers d'une commission spéciale

Les commissions spéciales sont composées d'un petit nombre de députés compétents pour étudier le problème particulier que la Chambre leur a confié.

C'est au moment de l'institution d'une telle commission que la Chambre l'autorise en principe à exercer des pouvoirs similaires à ceux d'une commission permanente[1]. La commission spéciale ne peut

---

1. Art. 65 (2) du règlement de la Chambre des Communes op.cit.; Beauchesne, op.cit., p.242 et les articles 403 à 405 du règlement de l'Assemblée nationale du Québec.

examiner que les questions qui lui ont été déférées par la Chambre et qui se rapportent directement à "l'ordre de renvoi"[1]. La Chambre peut également en tout temps donner des instructions à la commission spéciale relativement à ses pouvoirs, à la façon de procéder et même quant au fond du problème examiné[2].

Les problèmes référés à une commission spéciale sont très divers. Ces commissions peuvent être chargées d'une enquête quasi judiciaire, d'une enquête législative de grande importance nationale. On peut leur confier l'examen des questions de principe, de la ligne politique à adopter dans un domaine précis[3].

Lorsqu'un problème législatif concerne plusieurs domaines de l'activité de l'Etat et qu'une seule commission permanente n'est pas compétente, on préfère le confier à une commission spéciale pour une étude plus complète avec la participation des députés les plus aptes[4].

---

1. Beauchesne, op.cit., p.292;
   Geoffrion Règlement annoté de l'Assemblée législative du Québec, op.cit., p.129
2. Geoffrion, op.cit., pp.143 à 146.
3. Journaux de la Chambre des Communes 30 mai 1963, p.301;
4. Procès verbaux de la Chambre des Communes du 27 janvier et du 20 février 1970.

Paragraphe deuxième: La place des commissions spéciales dans le système des commissions canadiennes.

Les commissions spéciales ont été connues dès les premières années du parlementarisme canadien. Dans le passé, leur utilité a été souvent plus grande que celle des commissions permanentes[1]. Depuis la réorganisation du système des commissions à la Chambre des Communes, elles ont perdu de leur importance au profit des commissions permanentes[2].

Les commissions spéciales ont été dans le passé plus mobiles. N'ayant qu'un seul problème à examiner, elles peuvent se consacrer entièrement à la tâche qui leur est confiée. W.F. Dawson rapportait, en 1962, qu'elles ont été utilisées au Canada, comme des organismes d'enquête pour des sujets non controversés tels que l'examen de la législation des anciens combattants, les problèmes de la procédure, etc...[3]. Cette affirmation ne nous semble pas fondée, car les commissions spéciales ont examiné des sujets aussi controversés et politiques que la défense nationale ou le drapeau canadien[4]. Tout dernièrement, la Chambre a établi une

---

1. Brower, op.cit.
2. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p.986,
3. W.F. Dawson, op.cit. p.199
4. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, pp.301 et 602.

commission spéciale mixte de la Constitution et une commission spéciale sur la pollution[1]. Il nous semble que la tendance actuelle de la Chambre des Communes du Canada est d'éviter la création d'un trop grand nombre de commissions spéciales. A présent, même les enquêtes de nature quasi-judiciaire telles, par exemple, l'enquête sur la Compagnie des Jeunes Canadiens, sont déférés à des commissions permanentes de la Chambre et non plus à une commission spéciale[2].

Au cours des deux sessions qui ont suivi l'entrée en vigueur du nouveau règlement, la Chambre des Communes a créé trois commissions spéciales: (une sur la Constitution, une sur la pollution et l'autre sur les dépenses électorales). Les deux autres qui ont fonctionné pendant la 1ère session de la 28e législature ont été instituées avant la réforme du 20 décembre 1968[3].

---

1. Procès-verbaux de la Chambre des Communes du 20 février et du 27 janvier, 13 et 14 octobre 1970.
2. Procès-verbaux de la Chambre des Communes, 24 octobre 1969.
3. Le 30 septembre 1968, le comité spécial sur les instruments statutaires a été créé par la Chambre des Communes et le 24 september 1968, le comité spécial de la procédure de la Chambre. Journaux de la Chambre des Communes 1968-1969, p.63.

Paragraphe troisième: Les commissions spéciales de l'Assemblée nationale du Québec

Les commissions spéciales possèdent à peu près les mêmes caractéristiques que celles des commissions spéciales de la Chambre des Communes. Elles ont été employées pour les mêmes raisons et avec les mêmes pouvoirs.

L'adoption de la réforme provisoire par l'Assemblée nationale a amené l'augmentation du nombre des commissions permanentes et l'accroissement de leurs pouvoirs. Cette nouvelle situation aurait dû conduire à une disparition progressive des commissions spéciales. Tel ne fut pas le cas au cours de la 4ème session de la 28e législature. Au cours de celle-ci, l'Assemblée a établi six commissions spéciales pour l'étude des sujets qui auraient pu être confiés à des commissions permanentes, restées inactives[1].

Avant que l'étude des prévisions budgétaires ait été formellement confiée aux commissions permanentes[2], les crédits des différents ministères

1. Journaux de l'Assemblée, 1969, pp. 7, 125, 226, 227, 343, 687..

2. Les amendements provisoires au règlement de l'Assemblée nationale adoptés le 5 mars 1969, Procès-verbaux du 5 mars 1969, p.94.

pouvaient être référés, aux commissions spéciales ad hoc formées à cette fin[1].

Nous croyons cependant que l'exemple de la Chambre des Communes du Canada qui a fait des commissions permanentes l'instrument essentiel du travail parlementaire devrait être suivi par l'Assemblée nationale. L'emploi des commission spéciales devrait être limité à des affaires exceptionnelles, lorsqu'aucune des commissions permanentes n'est exclusivement compétente. S'il en est autrement l'efficacité et la compétence plus spécialisées du système des commissions peuvent se trouver compromises par un emploi trop fréquent des commissions spéciales.

---

1. J.C . Bonenfant, "Le Parlementarisme Québécois", op.cit. p.22.

SECTION QUATRIEME

C O M M I S S I O N S M I X T E S

Paragraphe premier: Les commissions mixtes fédérales

Ces commissions sont composées des membres de deux chambres du Parlement, elles peuvent être permanentes ou spéciales. Les commissions mixtes permanentes sont prévues dans l'article 65(3) du règlement de la Chambre des Communes. Les commissions spéciales sont instituées par la résolution d'une Chambre qui, par message, la communique à l'autre Chambre en l'invitant à se joindre à elle. Le nombre des députés et des sénateurs doit être proportionnel aux effectifs des deux chambres. Dans chaque commission, il y a deux présidents et il existe un système de deux quorums[1].

Le bon fonctionnement des parlements bicaméraux exige la constitution de ces commissions. Elles se révèlent utiles dans l'examen des problèmes d'ordre interne, communs aux deux Chambres, tels que, par exemple, au Canada, les impressions, la bibliothèque, et le restaurant[2].

---

1. Geoffrion, règlement annoté...1971, op.cit., p.142. W.F. Dawson, op.cit., p.201, M. Kirby, op.cit., p. 17.
2. Ibid.

Les commissions mixtes spéciales à compétence législative ou d'enquête sont également employées dans la pratique canadienne. Ces commissions mixtes ont les mêmes pouvoirs que les autres commissions appartenant à la même catégorie. C'est ainsi que les commissions mixtes permanentes suivent les règles applicables à toutes les autres commissions permanentes et que les commissions mixtes spéciales présentent les mêmes caractères que les commissions spéciales de la Chambre des Communes (à l'exception de quelques règles particulières prévues dans le règlement)[1].

Dès son institution, la Chambre des Communes créait deux commissions mixtes permanentes: celle des impressions et celle de la bibliothèque. Leur formation a été prévue au règlement adopté en 1906. Par la suite la Chambre a ajouté la commission mixte permanente du restaurant. Celle-ci n'est pas prévue dans le règlement, mais elle est instituée en vertu d'un ordre de la Chambre et du Sénat.

Les commissions mixtes spéciales sont instituées quand il s'agit de procéder à l'étude d'une réforme législative, (d'un projet de refonte ou de revision d'un code ou de lois générales). C'est

---

1. Geoffrion, op.cit., pp.142-143 et le règlement de la Chambre des Communes du Canada, op.cit., art.65(3)(4)(6).

ainsi par exemple que la commission spéciale mixte sur le divorce ou la commission spéciale mixte pour étudier le Livre blanc sur l'Immigration ont procédé à des enquêtes législatives approfondies[1]. Leurs propositions ont été notamment à l'origine de l'adoption d'une loi fédérale sur le divorce[2].

Malgré la réorganisation du système fédéral des comissions parlementaires il semble que leur utilité soit toujours reconnue. En effet, au cours de la 1ère et de la 2ème sessions de la 28e législature, le Parlement canadien a créé deux autres commissions mixtes spéciales[3].

Paragraphe deuxième: <u>La disparition des commissions mixtes quebecoises et des commissions de session</u>

Il ne peut plus y avoir de commissions mixtes à l'Assemblée nationale du Québec étant donné la disparition du Conseil législatif[4].

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 1967-1968, p.63, pp.173 et suivantes.
2. Ibid., p.611; "Loi sur le Divorce" 16-17 Elisabeth II, chapitre 24, S.C. 1967-1968.
3. Journaux de la Chambre des Communes, 18 juillet 1969, du 27 janvier 1970.
4. Ibid. 27 janvier 1970. "Loi concernant le Conseil législatif," 17 Elis. II, chap.9, S.Q. 1967-1968, p.85.

De toute façon, l'usage qui a été fait de ce type de commissions n'était pas très important. Les seules commissions mixtes créées par l'Assemblée législative avant qu'elle ne devienne une seule et unique chambre du Parlement québécois n'étaient que des commissions mixtes permanentes prévues dans les règlements successifs de celle-ci[1]. J.C. Bonenfant écrivait en 1964 que le Québec "ne pratique guère les comités mixtes spéciaux" pour l'examen des projets de codes, ou de révision des lois et des codes de la province[2].

Suivant les recommandations de la commission de la procédure de la Chambre des Communes (contenues dans le 15e rapport présenté au cours de la 2e session de la 26e législature):

> Que le comité de session soit incorporé dans la structure révisée des commissions permanentes et que l'expression comité de session ne devrait plus être employée[3].

La commission de session a disparu des pratiques de la Chambre des Communes du Canada depuis la réforme de 1968.

---

1. Geoffrion, op.cit., pp. 140-143.
2. J.C. Bonenfant, La réforme parlementaire, op.cit., p.20.
3. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p. 985.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

L'étude comparée de l'évolution des divers systèmes de commissions nous a permis de constater leur diversité. De plus, nous avons pu observer que la tendance générale dans ce domaine était vers une spécialisation. Cette dernière caractéristique de notre époque, a profondément pénétré dans toutes les institutions politiques et socio-économiques.

Dans l'ensemble, nous avons pu remarquer que les systèmes des commissions évoluent vers une plus grande autonomie vis-à-vis des assemblées plénières. La recherche d'une division du travail plus efficace s'est imposée du fait de la technicité et de la complexité des travaux parlementaires actuels. Il s'agit en quelque sorte, d'une décentralisation de l'institution parlementaire.

Nous verrons plus loin les raisons et les résultats de cette nouvelle orientation, en étudiant le régime juridique et le rôle des commissions canadiennes et québécoises.

D E U X I E M E P A R T I E

S T A T U T J U R I D I Q U E A C T U E L D E S C O M M I S S I O N S P A R L E - M E N T A I R E S C A N A D I E N N E S E T Q U E B E C O I S E S

Les règlements des deux chambres canadienne et québécoise ont confié d'importants pouvoirs à leurs commissions. Celles-ci doivent les assister dans l'accomplissement de leurs différents travaux.

Afin de remplir cette mission, les diverses commissions fonctionnent suivant les principes établis par la chambre qui les a créées. Certaines dispositions applicables aux commissions sont très anciennes et empruntées à la procédure britannique, d'autres plus récentes s'inspirent davantage de l'exemple américain.

Les normes régissant l'organisation et le fonctionnement des systèmes canadien et québécois émanent de sources des plus diverses. La majorité de ces normes ne sont constituées que par des usages et des pratiques qu'il nous a fallu rechercher à partir des procès verbaux des réunions des commissions.

Les problèmes de l'organisa-

tion et du fonctionnement des commissions sont très différents à la Chambre des Communes et à l'Assemblée nationale. Alors que la première chambre a procédé à une réorganisation globale de son système des commissions, la seconde fonctionne encore selon ses anciens modes de travail.

Dans cette seconde partie, consacrée au statut juridique des commissions, nous tâcherons de voir si les principes de l'organisation et du fonctionnement sont conformes aux exigences d'une division rationnelle du travail parlementaire. Nous nous demanderons si leur organisation juridique et matérielle leur permet de remplir leurs missions avec le maximum d'efficacité.

Le premier titre traitera essentiellement des problèmes de l'organisation des commissions d'un point de vue formel et pratique. Dans le second titre, nous examinerons les modes de fonctionnement du système des commissions, en définissant leurs cadres juridiques ainsi que les modes et les instruments de leur travail.

TITRE PREMIER

ELEMENTS DE L'ORGANISATION DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES CANADIENNES ET QUEBECOISES

L'étude du statut juridique actuel des commissions canadiennes et québécoises exige tout d'abord la description des principes et règles applicables à leur organisation. Certains de ceux-ci sont de nature réglementaire alors que d'autres constituent des pratiques ou des usages parlementaires. Les réformes intervenues à la Chambre des Communes et à l'Assemblée nationale ont apporté de nombreuses modifications aux principes régissant l'institution et la composition de leurs commissions.

Les nouveaux objectifs fixés par ces réformes ne peuvent être appliqués efficacement sans une remise en cause de certains usages traditionnels. La mentalité collective et les tactiques partisanes s'opposent quelquefois à leur mise en oeuvre réelle. Dans certains cas, on fausse l'esprit de la règle, dans d'autres on ne suit même pas sa lettre pour des raisons purement politiques. C'est pourquoi il serait intéressant d'analyser ces divers points

à la lumière des principes posés par ces réformes.

Sous ce titre, nous nous proposons d'étudier les problèmes juridiques relatifs à la formation des commissions canadiennes et québécoises. Dans cette perspective, nous examinerons successivement leur constitution, leur composition et leur présidence.

CHAPITRE PREMIER

R E G L E S D E C O N S T I T U T I O N

Une commission comme toute autre institution a une existence juridique bien définie dans le temps et dans l'espace. Son institution s'effectue selon des procédés particuliers établis par l'organe qui la crée. Ces procédés sont variables selon la catégorie à laquelle elle appartient. Pour certaines catégories de commissions, les chambres définissent à l'avance leur nombre et leurs appellations, pour d'autres il n'existe pas de telles précisions.

Dans notre exposé historique, nous avons signalé d'importants amendements apportés aux anciennes règles de constitution des commissions aussi bien à la Chambre des Communes du Canada qu'à l'Assemblée nationale du Québec. Il nous faut maintenant préciser le contenu de ces changements, tout en essayant de voir lesquels parmi les anciens usages continuent à s'appliquer.

En fonction de ce qui précède, nous allons dans ce premier chapitre examiner tout d'abord le moment de l'institution et la durée des commissions. Ensuite, nous procéderons à l'étude des problèmes relatifs au nombre et à la spécialisation de certaines d'entre elles.

SECTION PREMIERE

P R O C E D U R E D'I N S T I T U T I O N
D E S C O M M I S S I O N S

La création de chacune des catégories de commissions parlementaires est régie par des règles ou pratiques particulières. Les dernières modifications réglementaires de la Chambre des Communes ont accentué les différences entre la procédure suivie dans l'institution de leurs commissions et celle qui est appliquée pour les commissions québécoises. Dans cette section, nous exposerons les principes juridiques applicables à chaque catégorie de commission de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale du Québec.

SOUS-SECTION PREMIERE: LES REGLES EN VIGUEUR A LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

Paragraphe premier: Les comités pléniers

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement, la Chambre des Communes ne forme qu'une seule espèce de comité plénier: le comité plénier

en général. Nous n'avons pas réussi à situer avec précision le moment de l'institution de ce comité.

Certes, l'élection de son président s'effectue à l'ouverture de la première session d'une législature en vertu du paragraphe (1) de l'article 53 du règlement. En revanche, le moment de sa formation effective semble dépendre de l'existence d'un ordre du jour spécialement prévu à cette fin [1].

Selon la théorie traditionnelle, l'institution du comité plénier proprement dit était de nature ad hoc, c'est-à-dire qu'il était

> formé par voie de résolution invitant la Chambre à se former immédiatement ou à une date ultérieure, en comité plénier[2]

Seuls les deux comités pléniers à compétence budgétaire (Comité des subsides et Comité des voies et moyens), constitués au début de la session, étaient des comités permanents.

L'actuel comité plénier en général est-il un comité temporaire ou un comité permanent? Doit-on considérer qu'il n'est institué que par voie de

---

1. Article 54 du règlement, op.cit.
2. Beauchesne, op.cit., p.199

résolution particulière et qu'il n'existe même pas formellement lorsqu'il n'est pas chargé d'un mandat par la Chambre? Dans tous les cas il ne peut institué que lorsque la Chambre est en séance et qu'elle décide de changer son statut et de suivre les règles de procédure applicables aux comités pléniers.

Paragraphe deuxième: L'institution formelle des commissions permanentes

L'article 65 du règlement de cette Chambre prévoit la création de dix-huit (18) commissions permanentes et de deux (2) commissions mixtes permanentes à l'ouverture de la première session d'une législature. Contrairement à l'usage ancien, les commissions permamentes sont actuellement instituées pour la durée de la législature. L'ancienne méthode d'élection à chaque session n'était souvent que pure formalité. Actuellement, les commissions pouvent siéger dès le début de la session sans attendre la fin du débat sur le discours du Trône[1]. Ceci constitue une économie de temps de la Chambre bien que l'ancienne méthode d'élection à chaque session présentait quelques avantages. En effet, elle permettait un changement des présidents des différentes comtissions et un renouvellement de leurs membres. Les rédacteurs du nouveau règlement ont pensé

1. Beauchesne, op.cit., p.242.

à conserver ce premier avantage en disposant dans l'article 65 (2) que l'élection des présidents et des vice-présidents se fera au début de chaque session. Il s'agissait, en fait, d'empêcher une trop grande emprise des présidents sur les commissions afin de permettre à un plus grand nombre de députés de se faire valoir en qualité de président d'une commission permanente. Toutefois, sur le plan strictement juridique, cette mesure compromet la cohésion de tous les éléments contitutifs d'une commission. Par ailleurs, l'existence d'un système de suppléance très souple s'oppose à une trop grande rigidité des cadres des commissions, si toutefois on estime que celle-ci n'est pas souhaitable.

Paragraphe troisième: Les commissions spéciales

Les règles d'institution des commissions spéciales ont été incorporées dans les premiers règlements de la Chambre des Communes. Elles sont restées inchangées (à quelques exceptions près) depuis la Confédération[1].

Une commission spéciale est instituée par une motion ordinaire pour laquelle un avis est exigé en vertu de l'article 42 (1) du règlement. Une telle motion est débattable et doit indiquer la mission confiée

---

1. W.F. Dawson, op.cit., p.199.

et les pouvoirs attribués à cette commission[1]. Une commission spéciale est instituée pour examiner un sujet déterminé et cesse d'exister dès qu'elle a présenté son dernier rapport à la Chambre. C'est pourquoi il faut que la motion proposant l'institution d'une telle commission mentionne qu'elle doit faire un rapport de temps à autre, car autrement, elle cesserait d'exister après la présentation de son premier rapport[2].

La durée d'une commission spéciale dépend de la mission qui lui est confiée. Dans tous les cas, son mandat se termine automatiquement avec la fin de la session puisque, traditionnellement, la Chambre des Communes lui refuse l'autorisation de siéger après la prorogation[3], pour des raisons que nous examinerons plus loin.

Paragraphe quatrième: Les commissions mixtes

a) Les commissions mixtes permanentes sont régies par les mêmes règles d'institution que les commissions permanentes ordinaires. Deux commissions mixtes permanentes sont prévues à l'article 65 (3) du règlement de la Chambre des Communes: la commission des Impressions et la Commission de la Bibliothèque du Parlement. Une troisième commission mixte celle du restaurant est traditionnellement instituée en même temps

1. M. Kirby, op.cit., p.18; Article 42 (1) du règlement, op.cit.
2. Beauchesne, op.cit., pp.242 et 244.
3. Beauchesne, op.cit., p.249.

que les deux autres. Leur durée est la même que celle des commissions permanentes ordinaires. Toutefois, elles se réunissent le plus souvent de leur propre initiative, car la Chambre leur a confié une sorte de mandat permanent, leurs attributions étant de nature administrative[1]. Ces diverses commissions pourraient être regroupées en une seule qui s'occupperait de la gestion des affaires communes aux deux chambres.

b) Les commissions mixtes spéciales sont créées par une résolution de deux chambres. La Chambre dans laquelle la proposition d'instituer une commission mixte spéciale a pris naissance, envoie un message à l'autre Chambre en la priant de se joindre à elle pour l'établissement de cette commission. La proposition d'instituer une telle commission doit être faite par une motion ordinaire pour laquelle un avis de 48 heures est exigé[2]. Cette motion peut faire l'objet d'un débat en vertu de l'article 32 (1) du règlement. En ce qui concerne la durée d'une telle commission, les règles décrites ci-dessus à propos d'une commission spéciale de la Chambre, s'appliquent.

---

1. Beauchesne, op.cit., p.370.
2. M.P. Kirby, op.cit., p.18; L'article 42 (1) du règlement de la Chambre des Communes du Canada, op.cit.

SOUS-SECTION DEUXIEME: LES REGLES APPLICABLES A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Paragraphe premier: La constitution des comités pléniers

Le comité plénier continu à fonctionner sous ses trois formes traditionnelles: le comité plénier proprement dit, le comité des subsides et le comité des voies et moyens.

Le comité plénier à compétence générale est constitué par voie de résolution en vertu de l'article 315 du règlement de l'Assemblée nationale[1]. C'est un comité temporaire "car il prend fin avec l'étude de l'affaire qui lui a été renvoyée"[2].

En revanche, les comités des subsides et le comité des voies et moyens sont institués en vertu de l'article 372 du règlement:

> au commencement de chaque session, sur une motion non annoncée présentée immédiatement après l'adoption d'une adresse en réponse au discours d'ouverture[3].

Le règlement semble procéder à une distinction entre le moment de l'institution de ces comités et le moment de leur formation. Cette

---

1. Geoffrion, Règlement annoté de l'Assemblée législative du Québec, 1941, op.cit.
2. Ibid., p.106, note 2.
3. Ibid., p.121.

dernière n'intervient qu'après qu'un ordre du jour soit lu et qu'une motion "que l'Orateur quitte maintenant le fauteuil" soit proposée[1].

Pour le comité plénier proprement dit, l'institution et la formation ont lieu au même moment.

Il est intéressant de noter que le régime juridique des comités pléniers à compétence budgétaire n'est pas composé des règles uniformes. Alors que le président de ces comités est élu pour la durée de la législature, ceux-ci ne sont constitués que pour la durée d'une session. Ceci est d'autant plus surprenant qu'étant composés de tous les députés, il n'y a aucune raison valable pour que ces comités ne soient institués formellement pour la durée de la législature.

Paragraphe deuxième: <u>L'institution des commissions permanentes</u>

L'Assemblée nationale du Québec constitue ses commissions permanentes en vertu de l'article 462 de son règlement qui date de 1941. Celui-ci prévoit leur institution à la séance d'ouverture de chaque session.

---

1. Article 25 et 372 du règlement, op.cit.

Bien que la liste des commissions permanentes soit incorporée au règlement (actuellement le règlement provisoire), la pratique de l'institution de celles-ci suit encore des usages datant d'avant 1915. C'est en effet le premier ministre qui propose par motion leur institution en indiquant aussi leurs appellations[1]. Des usages semblables ont été en vigueur à la Chambre des Communes, avant que celle-ci n'incorpore la liste de ses commissions au règlement[2]. A l'heure actuelle, le maintien de cette pratique ne se justifie plus à notre sens. L'Assemblée nationale devrait abandonner cette motion afin d'économiser son temps et d'appliquer d'une façon plus rigoureuse l'article 462 de son règlement.

Les commissions permanentes sont nommées pour la durée de la session. En pratique, il arrive fréquemment que la Chambre leur accorde la permission de siéger après la prorogation de la session[3], alors que normalement elles devraient disparaître avec la fin de la session. Cette pratique est contraire à la tradition et aux usages de la Chambre des Communes du Canada comme le

---

1. Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du 25 février 1969 et du 24 février 1970.
2. W.F. Dawson, op.cit. p.194
3. Journaux de l'Assemblée législative du Québec, 1963-1964, p.767, ainsi que du 18 décembre 1968 et du 22 décembre 1969.

rapporte entre autres A. Beauchesne, il s'agit d'un empiètement sur la prérogative de prorogation que possède la Couronne ...[1]. De plus, elle ne se justifie pas en droit, étant donné que la vie juridique des commissions permanentes est limitée à la durée d'une session par le règlement lui-même.

Nous reviendrons sur ce problème particulier lorsque nous analyserons les problèmes du fonctionnement des commissions permanentes.

Paragraphe troisième: Les commissions spéciales

L'institution des commissions spéciales à l'Assemblée nationale suit les mêmes règles que celles étudiées précédemment pour les commissions spéciales de la Chambre des Communes. L'article 388 du règlement de l'Assemblée nationale du Québec dispose en effet:

> Tout comité special[2] est institué par une résolution de la Chambre, portant nomination d'un comité de quelques députés pour examiner un sujet particulier ou pour s'enquérir d'un sujet déterminé[3].

---

1. Beauchesne, op.cit., p. 249; Bourinot, op.cit., p. 249; cf. p. 288.
2. Lire la commission, depuis la modification provisoire du règlement le 5 mars 1969.
3. Geoffrion, op.cit., article 388.

Une telle motion peut être présentée à n'importe quel moment pendant que l'Assemblée siège en fonction des besoins particuliers.

La durée d'une commission spéciale est temporaire: ceci veut dire qu'elle existe tant qu'elle n'a pas présenté son rapport final (article 460 (1) du règlement). Le second paragraphe de ce même article contient une disposition incompatible avec les usages rapportés par A. Beauchesne et dont celle-ci semble émaner directement. Le paragraphe dispose ce qui suit:

> ...toutefois, quand le rapport (final) est renvoyé au comité qui l'a fait, ce comité revit avec tous les pouvoirs qui lui avaient été conférés...[1].

En revanche chez Beauchesne nous trouverons une affirmation contraire:

> Un comité spécial cesse d'exister dès qu'il a présenté son dernier rapport à la Chambre. Le rapport ne peut par la suite être renvoyé au comité avec instruction de le modifier à quelque égard. S'il y a encore des travaux à exécuter, il faut reconstituer le comité[2].

---

1. Règlement de l'Assemblée nationale du Québec, 1941, article 460.
2. Beauchesne, op.cit., pp.246, 286.

En pratique, il semble bien que l'Assemblée nationale suive tout de même la règle décrite par Beauchesne, puisqu'elle reconstitue toute commission spéciale si celle-ci a déjà fait son rapport final[1].

A la différence des usages suivis à la Chambre des Communes, les commissions spéciales ne disparaissent pas automatiquement avec la prorogation de la session. L'Assemblée autorise fréquemment ses commissions spéciales à siéger après la prorogation. Cette autorisation est accordée soit au moment de son institution[2] soit avant la fin de la session par une motion séparée présentée par un membre du Gouvernement[3].

Aussi, il nous est permis de croire que la durée d'une commission spéciale est indépendante de la durée d'une session. Une telle commission peut prendre le temps nécessaire pour mener à bien son mandat si toutefois elle a été autorisée à "faire des rapports de temps à autre". Elle pourrait alors présenter plusieurs rapports intermédiaires, tout en continuant d'exister[4].

---

1. Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du Québec du 30 avril et du 15 mai 1969.
2. Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du Québec, le 30 avril 1969.
3. Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du Québec, le 10 décembre et le 22 décembre 1969. Cf. p.306
4. Geoffrion, Règlement annoté, op.cit., p.140 (notes de l'art. 469).

SECTION DEUXIEME

N O M B R E D E S C O M M I S S I O N S

Le nombre des commissions évolue avec les besoins nouveaux de l'activité parlementaire. Certaines commissions disparaissent, d'autres sont créées afin de rationaliser le travail parlementaire. Le principe de spécialisation des commissions permanentes semble de plus en plus appliqué aussi bien à la Chambre des Communes qu'à l'Assemblée nationale. La liste des commissions correspond à peu près à la liste des ministères et elle est contenue dans les règlements de ces deux Chambres[1].

En revanche, la création de commissions spéciales est variable car leur nombre dépend de la volonté des assemblées.

---

1. Cette constatation s'impose après la consultation de la liste des ministères fédéraux contenue dans l'Administration fédérale du Canada, Ottawa, 1970. Elle est expressément prévue dans les règlements provisoires de l'Assemblée nationale comme nous l'avons déjà mentionné à la p. 153 et s.

SOUS-SECTION PREMIERE: LES REGLES ET LES PRATIQUES RELATIVES AU NOMBRE DES COMMISSIONS A LA CHAMBRE DES COMMUNES

Paragraphe premier: L'accroissement du caractère spécialisé des commissions permanentes

Nous avons déjà mentionné que le nombre et les appellations des commissions permanentes sont contenus dans le règlement de la Chambre, c'est l'article 65(1) qui en donne la liste complète. Toute modification de cette dernière se fait par la procédure d'amendement du règlement de la Chambre. L'accroissement du champ d'action parlementaire influence directement le nombre des commissions permanentes comme nous pouvons le constater d'après le tableau qui suit:

ACCROISSEMENT DU NOMBRE DES COMMISSIONS PERMANENTES
A LA CHAMBRE DES COMMUNES

NO.	NOM	1906	1962	1968
1	Agriculture	X	X	X
2	Affaires extérieures	—	X	X
3	Affaires indiennes et développement du Nord canadien	—	—	X
4	Affaires des Anciens Combattants	—	X	X
5	Bills privés en général	X	X	X
6	Comptes publics	X	X	X
7	Expansion économique régionale	—	—	X
8	Finances, commerce et questions économiques	X	X	X
9	Justice et Questions juridiques	—	—	X
10	Pêches et Forêts	—	X	X
11	Prévisions budgétaires en général	—	X	X
12	Privilèges et Election	X	X	X
13	Procédure et Organisation	—	—	X
14	Radiodiffusion, Films, Assistance aux arts	—	—	X
15	Ressources nationales, Travaux publics	—	X	X
16	Santé, Bien-être social, Affaires sociales	—	—	X
17	Transports et Communications	X[1]	X[1]	X
18	Travail, main d'oeuvre Immigration	—	—	X

1. Existait sous un autre nom

NO.	NOM	1906	1962	1968
19	Des Impressions	X	X	X
20	De la Bibliothèque	X	X	X
	Total	8	13	20

Nous verrons plus loin que la compétence de chaque commission permanente correspond à la sphère d'activité d'un ou plusieurs ministères du Gouvernement. En effet, sa principale fonction est l'étude de la législation et des prévisions budgétaires de ce ministère.[1] Déjà l'appellation de la commission permanente permet de délimiter ses attributions. Il serait toutefois souhaitable d'apporter plus de précision quant à la répartition des tâches entre les diverses commissions.[2]

Le nombre des commissions fonctionnant dans une assemblée a toujours exercé une influence sur l'efficacité de leur travail. Un trop grand nombre de commissions peut être nuisible à une bonne organisation et affecter la répartition du travail entre les députés puisque certains d'entre eux sont obligés d'appartenir à plusieurs commissions à la fois.

---

1. 3e rapport du comité spécial de la procédure de la Chambre, Journaux de la Chambre des Communes, 1968-1969, p.430.
2. Cf. p. 475 et s.

La spécialisation et la valeur des travaux des commissions dépendent non seulement de leur nombre et de leurs attributions plus ou moins spécialisées, mais aussi de la capacité de leurs membres de remplir effectivement leur mandat.

L'augmentation du nombre des commissions conduit à une spécialisation structurelle du système des commissions, ce qui favorise son développement. Toutefois, le seul accroissement du nombre des commissions spécialisées ne suffit pas pour les rendre plus compétentes et plus efficaces. Chaque commission doit, en outre, présenter une certaine stabilité de ses effectifs qui permettrait aux députés d'acquérir une expérience dans un domaine donné.

La Chambre des Communes du Canada a procédé à une véritable réorganisation de son système des commissions permanentes. Mais il existe encore des commissions dont la seule mission consiste dans l'examen des prévisions budgétaires. Nous pensons en particulier à la commission des affaires des anciens combattants qu'on pourrait, par exemple, fusionner avec la commission des affaires sociales.[1]

D'autres commissions permanentes, que nous avons précédemment appelées "semi-spécialisées",

1. Lire les procès-verbaux et témoignages de ce comité, depuis la réforme de 1968.

pourront également être réduites à deux commissions: l'une s'occupant des bills privés, l'autre des affaires d'ordre procédural telles que les privilèges et élections, la procédure et l'organisation de la Chambre.

Paragraphe deuxième: La diminution relative du nombre des commissions spéciales

Le nombre des commissions spéciales varie selon les besoins. Dans le passé, le Parlement créait de 2 à 3 commissions spéciales[1] par session, actuellement, leur nombre est en régression.

L'importance du nombre des commissions permanentes n'est pas sans influence sur l'institution des commissions spéciales. Etant donné que toute activité gouvernementale est actuellement couverte par les commissions permanentes il ne reste que peu de sujets justifiant la création des commissions spéciales.

Dès 1964, la commission spéciale de la procédure et de l'organisation a recommandé:

---

1. Ceci ressort des rapports sur l'activité des comités préparés par le service des Comités et de la législation privée.

> qu'on recourt le moins possible à la création de comités spéciaux qui ne devraient entreprendre, à titre d'organisme ad hoc que des enquêtes nettement délimitées selon que les circonstances l'exigent...[1]

A titre d'exemple, nous soumettons ici la liste des commissions spéciales et des commissions mixtes instituées depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement[2].

-Ière session de la 28ème législature (après le 20 décembre 1968):

18 juillet 1969: Commission mixte spéciale sur la réforme fiscale.

-IIème session de la 28e législature:

1. 27 janvier 1970: Commission mixte spéciale de la Constitution
2. 20 février 1970: Commission spéciale chargée d'étudier la pollution.

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p.986.
2. Voir les procès-verbaux de la Chambre des Communes aux dates indiquées ci-dessus.

SOUS-SECTION DEUXIEME: L'UTILISATION DES COMMISSIONS A L'ASSEMBLEE NATIONALE DU QUEBEC

Paragraphe premier: L'apparente spécialisation des commissions permanentes

L'Assemblée nationale dans son désir de réformer la procédure parlementaire pour assurer aux commissions parlementaires une plus grande participation aux activités parlementaires, a procédé à une restructuration de son système des commissions[1]. Elle s'est surtout attachée à son aspect structurel en créant un grand nombre de commissions dont les compétences sont réparties de la même façon que les attributions des différents ministères québécois. Il existe actuellement autant de commissions que de ministères. De plus, l'Assemblée constitue d'autres commissions parlementaires dont les attributions sont "semi-spécialisées". Les commissions de ce type s'occupent soit d'affaires d'ordre parlementaire, comme la commission de l'Assemblée nationale, soit de problèmes d'importance nationale, comme la commission permanente de la constitution.

L'Assemblée nationale a éga-

---

1. Journaux, 1969, pp.78, 309, 339.

lement établi, le 14 mai 1969, la commission des engagements financiers. Cette commission originale, se situe à notre avis, entre les deux catégories permanentes et spéciales des commissions. L'Assemblée lui a attribué des pouvoirs exorbitants par rapport aux autres commissions[1].

Le tableau suivant indique l'accroissement du nombre des commissions permanentes à l'Assemblée nationale du Québec:

No.	Nom de la commission	1889*	1915	1941	1969	1970
1	Présidence du Conseil				X	X
2	Administration de la Justice				X	X
3	Secrétariat de la Province				X	X[3]
4	Affaires intergouvernementales				X	X
5	Affaires culturelles				X	X
6	Finances				X	X
7	Revenu				X	X
8	Richesses naturelles				X	X
9	Terres et Forêts				X	X

1. Ibid. p.339
* Migneault, Manuel de Droit Parlementaire, Montréal, 1889, p.370.
3. Cette commission est devenue, en 1970, la commission de la Fonction publique.

No.	Nom de la commission	1889	1915	1941	1969	1970
10	Agriculture et Colonisation	X	X	X	X	X
11	Voirie				X	X
12	Travaux publics				X	X
13	Travail et Main d'oeuvre				X	X
14	Santé				X	X
15	Affaires municipales		X	X[1]	X	X
16	Tourisme, Chasse et Pêche				X	X
17	Industrie et Commerce		X	X	X	X
18	Famille et Bien-être social				X	X
19	Transports et Communications	X	X		X	X[2]
20	Education			X	X	X
21	Institutions financières, compagnies et coopératives				X	X
22	Immigration	X	X	X	X	X
23	Bills privés et bills publics	X	X	X	X	X
24	Comptes publics	X	X	X	X	X
25	Assemblée nationale	X	X	X[1]	X	X

1. Cette commission a existé sous un autre nom, ou elle englobe des commissions préexistantes.
2. Cette commission s'est divisée en deux commissions distinctes. L'une des communications, l'autre des transports. Cf. Procès verbaux du 24 février 1970, p. 11.

No.	Nom de la commission	1889	1915	1941	1969	1970
26	Constitution				X	X
27	Engagements financiers				X	X
28	Communications				X[1]	X

Dans ce tableau, nous indiquons principalement les commissions permanentes établies sous le nouveau régime provisoire des commissions. Le nombre des commissions permanentes prévu par le règlement de session du 5 mars 1969 est impressionnant, mais nous pouvons douter de son opportunité.

Comment peut-on, en fait, repartir les 108 députés québécois entre les 28 commissions parlementaires et, en meme temps, prétendre que leur compétence sera spécialisée? Il nous semble qu'un député obligé d'appartenir à plusieurs commissions ne pourra pas vraiment approfondir ses connaissances. Ses activités ne coïncideront pas nécessairement avec celles d'un ministère, mais resteront diverses et générales. Pourquoi, alors, créer autant de commissions? A notre avis, il aurait mieux valu regrouper

1. Ibid.

les commissions et limiter l'appartenance des députés à certaines d'entre elles. Il aurait fallu créer des conditions favorables à l'acquisition des connaissances dans un domaine défini de l'activité de l'Etat, par des députés québécois.

Les caractères de permanence et de spécialisation dans les nouvelles commissions québécoises ne concernent que leur présidence et leur appellation. La spécialisation de leurs membres, élément essentiel de la structure d'une commission, nous semble absente.

Nous constatons, d'une part, que l'Assemblée nationale a effectué un regroupement de cinq anciennes commissions de l'Assemblée nationale[1]. D'autre part, la multiplication des commissions permanentes amène la dispersion des centres d'intérêts. Nous verrons par la suite que l'accroissement de leur nombre n'a pas eu pour effet l'augmentation équivalente de leur participation au travail parlementaire. De nombreuses commissions sont demeurées inactives, alors que la Chambre en comité plénier étudiait la législation de leur ressort.

---

1. Journaux,1969, p. 79.

la législation de leur ressort.

Il ne suffit pas de créer un grand nombre de commissions, il faut également leur assurer un rôle effectif correspondant, leur permettant d'intervenir dans le processus législatif d'une manière quasi-automatique.

C'est ce dernier point qui fait défaut au système québécois des commissions: l'examen en commission n'étant pas obligatoire elles restent inactives malgré leur existence. De plus, nous verrons que leur fonctionnement dépend dans une large mesure de la volonté du Gouvernement. Le problème de l'accroissement du nombre des commissions ne résout pas à lui seul le problème de la productivité de l'Assemblée nationale ni celui d'une plus grande participation des députés aux travaux de celle-ci.

Paragraphe deuxième: <u>La fréquence de l'institution des commissions spéciales</u>.

Bien que le nombre des commissions permanentes ait été considérablement augmenté, l'Assemblée nationale du Québec recourt encore fréquemment à l'institution de commissions spéciales. Cela, même s'il

y a déjà une commission permanente dont le champ d'activité couvre le problème à étudier.

C'est ainsi par exemple qu'au cours de la 4ème session de la 28e législature, l'Assemblée a institué une commission spéciale de l'industrie et du commerce pour l'étude du Bill 39 "Loi des heures d'affaires des établissements commerciaux", alors qu'une commission permanente de ce nom existe[1].

D'autres problèmes qui auraient pu être examinés par les commissions permanentes ont été déférés à des commissions spéciales. Tel a été le cas, par exemple, de l'étude des relations industrielles sur le camionnage ou l'étude du Bill 29 "Loi concernant la copropriété des Immeubles"[2].

Au cours de cette même session, l'Assemblée nationale a constitué les commissions spéciales suivantes:

Date d'envoi	NOM DE LA COMMISSION
25 mars 1969	Commission spéciale de l'industrie et du commerce

1. Journaux 1969, p.125
2. Ibid. pp.227, 343

Date d'envoi	NOM DE LA COMMISSION
30 avril 1969	Commission spéciale pour l'étude du Bill 29 "Loi concernant la copropriété des immeubles.
30 avril 1969	Commission spéciale pour examiner les problèmes de la liberté de presse, les faits qui peuvent la mettre en danger et étudier si les lois de la province en assurent la protection.
30 avril 1969	Commission spéciale pour suivre la mise en application du Plan de développement de la région du Bas St-Laurent, de la Gaspésie et des Iles de la Madeleine.
15 mai 1969	Commission spéciale pour étudier les relations industrielles sur le camionnage.

La création trop fréquente des commissions spéciales ne nous semble pas être un moyen de rationaliser le travail parlementaire. Il faudrait davantage utiliser les commissions permanentes existantes afin d'améliorer le fonctionnement du système des commissions.

CHAPITRE DEUXIEME

N O R M E S
D E C O M P O S I T I O N D E S C O M M I S S I O N S

Une division rationnelle du travail parlementaire doit être fondée sur les aptitudes et les connaissances de chaque député. Elle doit également tenir compte de leur appartenance politique pour assurer une stabilité gouvernementale et réfléter le mieux possible la structure politique de l'assemblée parlementaire elle-même. Il semble opportun et logique d'appeler chaque député là où il peut être le plus utile[1].

Cette idée prédomine lors de la désignation des membres des différentes commissions. Cette tendance à améliorer le travail parlementaire par une adaptation du système des commissions aux nouvelles tâches dévolues au parlement, s'est manifestée au Canada aussi bien dans la doctrine qu'au sein des Parlements fédéral et québécois[2].

---

1. Parlements, op.cot., p.116.
2. J.Ch. Bonenfant: Le Parlementarisme québécois, op.cit., p.20; Robert Bourassa, op.cit.; 15e Rapport du comité spécial de la procédure et de l'organisation; Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p.985; Intervention du député libéral MarkMacGuiguan, le 24 septembre 1968 dans les Débats de la Chambre des Communes, 1968, p.427.

Le principe de la division du travail exige une compétence spécialisée dans un domaine donné. Cette compétence ne s'acquiert qu'avec le temps. Il s'agit donc en premier lieu d'affecter les personnes à des postes pour lesquels elles sont les plus aptes et en deuxième lieu, de leur permettre d'acquérir une expérience en assurant la permanence de l'exercice de leurs fonctions. C'est pourquoi la stabilité des effectifs des commissions est, selon nous, un élément indispensable de leur efficacité.

Nous examinerons successivement les problèmes relatifs à la composition des diverses catégories[1] de commissions fédérales et québécoises . En particulier, leurs effectifs, les modes de nomination et les critères de choix de leurs membres ainsi que l'incidence des changements intervenus dans leur composition.

---

1. A l'exception des comités pléniers où les problèmes de la composition ne se posent pas, étant donné qu'ils ne sont ni élus, ni désignés. Lire notre section consacrée à la catégorie de comités pléniers.

SECTION PREMIERE

E F F E C T I F S D E S C O M M I S S I O N S

Les effectifs des commissions dépendant de facteurs des plus variables parmi lesquels la composition de l'Assemblée elle-même et le degré de spécialisation des commissions sont les plus importants. Depuis longtemps, l'influence de la taille des commissions sur leur fonctionnement a été mise en lumière par les parlementaires eux-mêmes.

Dans cette section nous examinerons les règles et les usages relatifs aux effectifs des commissions aussi bien permanentes que spéciales dans les deux assemblées fédérale et québécoise.

SOUS-SECTION PREMIERE: LA COMPOSITION QUANTITATIVE DES COMMISSIONS A LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

Paragraphe premier: Limitation des effectifs des commissions permanentes

Les effectifs maximum de toutes les commissions permanentes sont prévus dans l'article

65(1) et (3).

Ces dispositions limitatives du nombre des députés affectés aux diverses commissions datent de la réforme de 1927 sur laquelle nous avons déjà dit quelques mots[1]. En imposant des effectifs et en précisant le quorum des commissions, on a voulu améliorer leur fonctionnement[2].

Le professeur J. C. Bonenfant[3] écrivait, en 1964, que:

> Le comité ne devrait pas être considérable, car il semble bien prouvé, comme le déclarait en 1943 M. Brooke Claxton[4] dans un discours sur la procédure parlementaire,
> ...que l'efficacité d'un comité est en proportion géométriquement inverse de ce qu'on lui ajoute en sus du nombre quinze...

Et il continuait plus loin:

> ...non seulement un comité restreint est plus efficace mais il peut plus facilement se voir permettre de siéger même pendant que la Chambre est en séance

---

1. Voir notre paragraphe consacré au processus de formation des commissions canadiennes.
2. W.F. Dawson, op.cit., p.196 qui cite les Débats de la Chambre des Communes, 1911, pp.10-11, 1925, pp.1034-41;
3. J.C. Bonenfant, La Réforme du Travail Parlementaire, op.cit., p.9.
4. Débats de la Chambre des Communes, 1943, Vol.I, p.298.

> ou en dehors des sessions. Enfin, des comités restreints permettraient de répartir les députés dans les sphères d'activité qui leur conviennent et de ne pas les exposer à des bilocations impossibles..[1]

Le député libéral Mark MacGuigan exprimait, tout dernièrement, une opinion allant dans le même sens. Pour lui également, la réduction des effectifs des commissions aura pour résultat d'accroître leur efficacité, sans modifier leur représentativité[2]. De son côté, la commission spéciale de la procédure et de l'organisation suggérait, dès 1964, une façon intéressante de fixer la taille optimum des commissions:

> ... qu'aucun comité permanent n'ait moins de 15 membres ni plus de 30 membres. On s'attend à ce que le nombre optimum des membres de chaque comité permanent varie selon ses fonctions et l'on propose d'adopter un nouvel article du règlement incorporant cette recommandation plutôt que de fixer dans le règlement le nombre des membres de chaque comité permanent comme c'est le cas présentement ...[3]

Une méthode semblable est utilisée en Suisse où l'on fixe pour chaque commission un

---

1. J.C. Bonenfant, La réforme du travail parlementaire, op.cit., p. 17.
2. Mark MacGuigan, The Role of Parliamentary Committees (etude non publiee,) p. 15.
3. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p. 988.

effectif en rapport avec l'importance et le nombre des affaires dont elles sont chargées[1].

Nous avons vu ci-dessus que la chambre n'a pas tenu compte de cette recommandation et le nouveau règlement impose le nombre maximum de membres pour chaque commission permanente. Toutefois, la commission de sélection chargée de désigner les membres de toutes les commissions permanentes peut choisir un nombre de députés inférieur au maximum prévu[2].

---

1. F. Goguel, op.cit., p.150 et s.
2. Journaux, 1966-1967, p.90; M. Kirby, op.cit., p.17

Le tableau ci-dessous indique les dimensions maximum prévues par le règlement (art 65(1) et les effectifs des commissions permanentes au cours de la 28e législature:

No.	Nom des commissions permanentes et mixtes permanentes	Effectifs	
		Règlement 1968	28e législature
1	Agriculture	30	30
2	Radiodiffusion, films et assistance aux arts	20	20
3	Affaires extérieures et Défense nationale	30	30
4	Finances, Commerce, Questions économiques	20	20
5	Pêches et Forêts	20	20
6	Santé, bien-être social Affaires sociales	20	20
7	Affaires indiennes et Développement du Nord Canadien	20	20
8	Ressources nationales et Travaux publics	20	20

No.	Nom des commissions permanentes et mixtes permanentes	Effectifs	
		Règlement 1960	28e législature
9	Justice et questions juridiques	20	20
10	Travail, Main d'oeuvre et Immigration	20	20
11	Expansion économique régionale	20	20
12	Transports et Communications	20	20
13	Affaires des anciens combattants	20	20
14	Prévisions budgétaires en général	20	21
15	Bills privés en général et Règlement	20	12
16	Privilèges et Elections	20	20
17	Comptes Publics	20	20
18	Procédure et Organisation	12	12

No.	Nom des commissions permanentes et mixtes permanentes	Effectifs	
		Règlement 1968	28e* législature
19	Impressions du Parlement	23**	23
20	Bibliothèque du Parlement	21**	21

* Après l'adoption du nouveau règlement. Procès verbaux du 8 octobre 1968 et du 20 décembre 1968.

**L'article 65(3)(b) précise qu'il est nécessaire de nommer un nombre suffisant de députés pour maintenir au sein de ces comités le rapport numérique qui existe entre les députés et les sénateurs.

Paragraphe deuxième: Les effectifs des commissions spéciales

Déjà, le premier règlement de la Chambre des Communes indiquait que le nombre maximum des membres d'une commissions spéciale ne pouvait dépasser le nombre de quinze[1]. La commission spéciale de la procédure et de l'organisation de la Chambre qui avait pour tâche de vérifier le bien-fondé de ces diverses règles proposait dans son rapport présenté, en 1964:

> ...le comité spécial ne devrait pas avoir plus de 15 membres à moins qu'il n'en soit autrement ordonné et ne propose donc pas de modifier le paragraphe(1) de l'article 67 du Règlement...[2]

Cette disposition réglementaire est demeurée inchangée[3].

En pratique, il est arrivé que le nombre des membres d'une commission spéciale dépasse le chiffre de 15. Ceci ne peut se faire qu'avec l'accord unanime de la Chambre[4].

---

1. Beauchesne, op.cit. p. 240.
2. 15e Rapport du comité spécial de la procédure, Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p.988.
3. Article 65(5) du règlement, op.cit.
4. C'est ainsi que le comité spécial de la défense comportait 24 membres, Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p.321; Egalement le comité spécial des coûts et prix des produits pharmaceutiques était composé de 24 membres, Journaux de la Chambre des Communes, 1966-1967, p.134.

Les commissions spéciales de la procédure et de l'organisation et quelquefois les commissions mixtes spéciales sont composées de moins de 15 membres . Conformément aux dispositions de l'article 65(3), doit être maintenu au sein des commissions mixtes le rapport numérique qui existe entre les députés et les sénateurs.

La pratique de la Chambre nous indique que le nombre de ses représentants aux commissions mixtes spéciales varie de 12 à 24[1].

SOUS-SECTION DEUXIEME: LES USAGES RELATIFS AU NOMBRE DES MEMBRES DES COMMISSIONS A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Paragraphe premier: Les commissions permanentes

Contrairement à la Chambre des Communes les règlements de l'Assemblée n'ont jamais fixé de limite aux effectifs des diverses commissions. C'était une commission spéciale qui était compétente pour déci-

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 1966-1967, p.329, 1227, 1967-1968, p.79, 1968-1969, pp.1351, 12, 79.

der du nombre desmembres des commissions permanentes en vertu de l'article 463 du règlement[1]. Cette commission spéciale devait son nom, "le comité des onze" au nombre des députés qui la composaient. Son institution s'effectuait par motion présentée.par le premier ministre[2].

Depuis l'adoption des amendements provisoires au règlement de l'Assemblée nationale[3], les fonctions du "comité des onze" sont remplies par la commission permanente de l'Assemblée nationale.

Nous pouvons constater que l'Assemblée nationale au cours des deux dernières sessions de la 28e législature a constitué de petites commissions. Leurs effectifs apparaissent appropriés à la composition de l'Assemblée elle-même.

---

1. Geoffrion, op.cit.
2. Journaux de l'Assemblée législative, 1963-1964, p.8 1965, p.15; 1965-1966, p.10; 1966-1967, p.17; 1967-1968, p.8; 1969, p.5.
3. Procès verbaux de l'Assemblée nationale, 5 mars 1969, p.74.

Le tableau ci-dessous indique les dimensions et le quorum des commissions permanentes constituées au cours des deux dernières sessions de la 28e législature.

No.	NOM	IVe session		Ve session	
		Nombre	Quorum	Nombre	Quorum
1	Présidence du Conseil	12	6	12	6
2	Administration de la Justice	10	5	10	5
3	Secrétariat de la province	10	5	-	-
4	Affaires intergouvernementales	10	5	10	5
5	Affaires Culturelles	10	5	12	6
6	Finances	10	5	10	5
7	Revenu	10	5	10	5
8	Richesses naturelles	12	6	15	8
9	Terres et Forêts	10	5	10	5
10	Transports et Communications**	10	5	10	5
11	Agriculture et Colonisation	10	5	10	5

	NOM	IVe session		Ve session	
		Nombre	Quorum	Nombre	Quorum
12	Voirie	10	5	10	5
13	Travaux Publics	10	5	10	5
14	Travail et Main d'oeuvre	10	5	12	6
15	Santé	12	6	12	6
16	Affaires Municipales	12	6	12	6
17	Tourisme, Chasse et Pêche	10	5	10	5
18	Industrie et Commerce	10	5	10	5
19	Famille et Bien-être social	12	6	15	8
20	Education	12	6	15	8
21	Institutions Financières, compagnies et Coopératives	10	5	10	5
22	Immigration	10	5	10	5
23	Bills Privés et Bills Publics	20	10	20	10
24	Comptes Publics	10	5	10	5

NOI		IVe session		Ve session	
		Nombre	Quorum	Nombre	Quorum
25	Assemblée Nationale	12	6	15	8
26	Constitution	18	9	18	9
27	Engagements Financiers	8	5	8	5
28	Fonction Publique	-	-	10	5
29	Communications	-	-	12	6

Bien que les effectifs des commissions soient réduits, l'Assemblée nationale a pu tenir compte des aspirations justifiées de tous les députés désirant faire partie de celles-ci, grâce à leur grand nombre.

Il est intéressant de remarquer qu'à la différence de la Chambre des Communes, le nombre des membres et le quorum des commissions permanentes ne sont pas précisées au règlement. Ils dépendent de la pratique et font l'objet de conventions officieuses entre

les partis. Ce procédé a été jugé non satisfaisant par la Chambre des Communes qui, déjà en 1927, a aboli cette partique[1].

Il serait peut-être souhaitable pour l'Assemblée nationale du Québec d'adopter des dispositions réglementaires semblables afin d'apporter plus de certitudes et d'uniformité dans l'organisation de leurs commissions permanentes. Il semble inutile de devoir redéfinir à chaque session le nombre des membres et le quorum des commissions.

Il faudrait remplacer dans certains cas l'usage des conventions entre les partis (surtout lorsqu'il ne s'agit que des problèmes de l'organisation du travail parlementaire) par des dispositions réglementaires appropriées visant à épargner du temps et à rationaliser le travail parlementaire.

Paragraphe deuxième: Nombre des membres des commissions Spéciales

La composition maximum des commissions spéciales est prévue par le règlement de l'As-

---

1. L.F. Dawson op.cit. p.197

semblée nationale dans son article 390 qui dispose:

> Nul comité spécial ne peut, sans une permission expresse de la Chambre et obtenue après avis, se composer de plus de quinze députés.[1]

L'Assemblée utilise, quelquefois, la permission de créer des commissions spéciales avec des effectifs plus importants[2]. Toutefois, dans la majorité des cas la composition d'une commission spéciale est inférieure à 15 et se situe aux alentours de 10 membres[3].

Comme nous avons fait remarquer précédemment, cette attitude nous paraît fondée car il est prouvé qu'une petite commission donne un meilleur rendement.

---

1. Article 390 de l'actuel règlement de l'Assemblée nationale, op.cit.
2. Journaux de l'Assemblée législative, 1965, p.53; 1967-1968, p.646; Journaux de l'Assemblée nationale le 25 mars 1969.
3. Journaux de l'Assemblée législative, 1966-1967, pp.62 et 339; 1967-1968, pp.845 et 893, 894, 895; Journaux de l'Assemblée nationale du 30 avril et 15 mai 1969.

SECTION DEUXIEME

M O D E S D E N O M I N A T I O N S D E S M E M B R E S D E S C O M M I S S I O N S

En droit comparé, la désignation des membres des commissions peut s'opérer de trois façons. Les membres peuvent être nommés de la façon suivante: premièrement par le président de l'Assemblée, deuxièmement par la Chambre elle-même, et troisièmement par une commission spéciale instituée à cet effet[1]. La Chambre des Communes du Canada et l'Assemblée nationale du Québec ont adopté la troisième solution. De toute façon, dans tous les cas, la Chambre entérine d'une façon formelle les désignations effectuées au sein des divers partis politiques représentés.

Dans cette section, nous étudierons les règles régissant la nomination formelle des membres des commissions ainsi que les usages et les pratiques suivis dans leur affectation à différentes commissions.

SOUS-SECTION PREMIÈRE: LA NOMINATION DES MEMBRES DES COMMISSIONS A LA CHAMBRE DES COMMUNES

---

1. Parlements, op.cit., p. 126.

Paragraphe premier: Les critères d'affectation des membres des commissions permanentes

C'est la commission de sélection composée de sept députés (des chefs de tous les partis de l'opposition, de deux ministres et du whip en chef du parti gouvernemental[1]) qui est chargée de désigner les membres de toutes les commissions permanentes et mixtes dans les limites imposées par le règlement. La Chambre adopte le rapport de la commission de sélection sans débat, puisque celui-ci repose en fait sur un accord préalable entre les divers partis[2].

a) Les critères de choix

Bien qu'officiellement ce soit la commission de sélection qui désigne les membres des commissions permanentes, c'est au sein de chaque parti que

1. M. Kirby, op.cit., p.17; et Débats de la Chambre des Communes, 1968-1969, vol.I, p.11.
2. Journaux des Débats, 1968-1969, vol.I, p.892.

s'effectue le véritable choix des députés[1]. La commission de sélection, après avoir consulté les leaders des partis, fait un rapport à la Chambre dans les dix jours de séance qui suivent sa formation (article 65(1) du règlement). La motion portant le rapport qui contient la liste des membres de toutes les commissions permanentes est proposée en vertu de l'article 65(1) et ne requiert pas d'avis.

Par convention, la composition des commissions permanentes a toujours reflété la composition de la Chambre et était proportionnelle à la représentation des divers partis au sein de celle-ci. Au cours de la législature qui a suivi l'adoption du règlement, une commission comptant 20 membres comprend 11 députés du parti majoritaire, 6 conservateurs, 2 NPD et 1 créditiste[2]. Cette tradition est pleinement justifiée car, d'une part, il est nécessaire que la commission représente véritablement et de la même manière

---

1. Débats de la Chambre des Communes, 1968, p. 7791; l'Honorable Allan J. MacEachen (ministre de la Santé nationale et du Bien-Etre social) disait, le 19 mars 1968, que:chaque parti a droit de déterminer sa représentation au sein des comités permanents. Cela a été bien établi. Lorsque le whip en chef du parti ministériel se lève à la Chambre pour proposer des motions touchant les députés des autres partis, il ne décide pas de la représentation de l'opposition officielle au sein des comités. Les noms lui sont présentés par les partis et il propose la motion à titre de whip de gouvernement. Suivant une tradition établie de longue date, chaque parti choisit ceux de ses membres qui feront partie des comités permanents.
2. Journaux de la Chambre des Communes, 1968-1969, p. 430.

qu'en Chambre, les diverses tendances de la population. D'autre part, dans un régime parlementaire le Gouvernement doit pouvoir contrôler la minorité afin d'adopter sans entraves son programme législatif.

Dans le cas d'un Gouvernement minoritaire, le parti gouvernemental ne devrait pas jouir d'une majorité des siòges au sein des commissions permanentes, si sa représentation doit être proportionnelle au rapport numérique existant entre les divers partis en Chambre. Dans le passé, la Chambre des Communes suivait cet usage[1].

Cependant, dans un travail plus récent, M. Kirby écrit:[2]

> However, the government enjoys a majority on each committee even in times of minority Government...

L'examen de la composition des commissions permanentes constituées au cours de la 27ème

---

1. W.F. Dawson, op.cit., écrit à la page 197 dans la note 13: - In 1926 and 1957 the Government did not have a majority in the House so it had only a minority representation on the striking committee in those years and therefore given only a minority in proportion to its House membership on the standing committees -;Egalement dans une réponse au questionnaire envoyé par l'Association des secrétaires généraux des Parlements, le greffier de la Chambre des Communes,Alistair Fraser écrivait que: A Government majority is not necessarily ensured on a Committee, particularly when there is a minority Government. -
2. M. Kirby, op.cit., p.18.

législature pendant laquelle le parti gouvernemental était minoritaire nous prouve que, dans la plupart de commissions permanentes, les libéraux étaient tout de même majoritaires[1].

Par suite d'une convention conclue entre les différents partis l'ancienne pratique décrite par le professeur Dawson a été modifiée au cours de la 27ème législature. Cette modification des usages se justifie par le fait que le rôle des commissions s'est considérablement accru ces dernières années. Il était devenu indispensable pour un Gouvernement de contrôler leurs activités.

Il existe également à la Chambre des Communes des incompatibilités entre l'exercice de certaines fonctions au sein du Parlement et l'appartenance à des commissions. Le professeur C.E.S. Franks écrit que les ministres, l'"Orateur" et son suppléant ainsi que le leader de l'Opposition ne siègent pas en commissions[2]. En effet, dès 1964, la commission spéciale de la procédure et de l'organisation avait recommandé d'une façon indirecte que les

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 1966-1967, pp.99 à 107. C'est ainsi, par exemple que: le comité de l'agriculture, forêts et aménagement rural comportait 23 députés libéraux sur 45 et le comité de la radiodiffusion, télévision, films et assistance aux Arts 13 sur 25; Journaux de la Chambre des Communes, 1967-1968, pp.55 à 61, le comité des affaires extérieures était composé de 24 députés dont 14 libéraux et le comité des finances, commerce et questions économiques de 13 sur 24 députés.
2. C.E.S. Franks, op.cit., p.25.

membres du Cabinet, l'"Orateur", son suppléant, le vice-président des comités pléniers, le whip en chef du parti gouvernemental et de l'Opposition ne fassent pas partie des commissions permanentes[1].

Cette recommandation semble avoir été suivie au cours des deux premières sessions de la 28e législature[2]. A notre avis cette nouvelle pratique est pleinement justifiée. Elle rationalise le fonctionnement du Parlement car la présence obligatoire des ministres à toutes les réunions des commissions les empêcherait de remplir leurs fonctions ministérielles. L'exclusion des autres députés (indiqué ci-dessus) des commissions poursuit les mêmes objectifs, car elle tend à leur permettre de bien accomplir leurs missions particulières.

Nous avons dit plus haut que l'affectation des sièges des commissions s'effectuait au sein d'un parti dans les limites des places mises à leur disposition. Quels sont, par conséquent, les critères de choix concrets appliqués par les partis?

Au nom du principe de la division du travail et de la spécialisation proclamé aussi bien

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p.988.
2. Journaux de la Chambre des Communes, 1968-1969, p.103 et s., et 1969-1970.

par les parlementaires eux-mêmes[1] que par les auteurs canadiens[2], cette répartition des sièges devra se faire selon des critères fixes visant à atteindre ces objectifs.

En pratique, lors de la désignation des membres, les whips des partis demandent aux députés d'exprimer leur intérêt pour telle ou telle autre commission. Ensuite, ils examinent ces demandes en tenant compte de la profession des députés, de leur expérience dans un domaine donné, de leur ancienneté. Ils considèrent également leur personnalité, leur loyauté vis-à-vis du parti ainsi que les intérêts régionaux qu'ils représentent. Dans un régime fédéral, on s'attache tout particulièrement à répartir les sièges le plus justement possible entre les représentants des différentes provinces, religions, groupes ethniques, etc...

Les listes sont examinées en caucus et, après avoir été acceptées, elles sont remises au whip en chef du parti gouvernemental qui, en tant que président de la commission de sélection, le présente en Chambre[3]. Généralement, le rapport est accepté à l'unanimité

---

1. Paragraphe 12 du 3ème rapport du Comité spécial de la procédure et de l'organisation de la Chambre des Communes, 6 décembre 1960.
2. J.A. Corry, Adaptation of Parliamentary Processes to the Modern State, The Canadian Journal of Economics and Political Science, 1954, Vol.XX; C.E.S. Franks, op.cit., p.25.
3. Ces renseignements nous ont été fournis par M. Bernard Pilon, le whip en chef du parti gouvernemental pendant la 28e législature.

ou sur division dans des cas exceptionnels[1].

b)L'appartenance à des commissions permanentes

Le règlement et les usages de la Chambre des Communes ne prévoient ni l'obligation pour les parlementaires de faire partie d'une commission ni de limite à la participation des députés à plusieurs commissions simultanément. Des limites officieuses résultent de la nécessité de maintenir la proportion des différents partis au sein d'une commission donnée et de la possibilité réelle qu'a un député d'appartenir à plusieurs commissions[2]. Dans une récente étude consacrée aux commissions de la Chambre des Communes, le professeur C.E.S. Franks constate que les députés appartiennent normalement à deux ou trois commissions permanentes[3].

Il est aussi arrivé que certains députés fassent partie de plusieurs commissions alors que d'autres en sont éliminés[4].

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 1967-1968, p.61.
2. Ceci ressort des conversations que nous avons eues avec le greffier des comités M. Michael Kirby et M. Pilon "whip" en chef du parti libéral à la Chambre des Communes.
3. C.E.S. Franks, op.cit., p.25.
4. Le député Grégoire soulevait ce problème en Chambre le 19 mai 1967 lorsqu'il s'opposait à l'adoption du rapport du comité de sélection: "vous vous souvenez sans doute que, l'an dernier, deux députés ont souffert de discrimination de la part du gouvernement, ne faisant partie d'aucun comité, alors que d'autres députés étaient membres de 5 ou 6 comités à la fois". Débats de la Chambre des Communes, 1967, Vol.I, p.414.

La commission spéciale de la procédure et de l'organisation avait recommandé dans son 15e rapport présenté le 14 décembre 1964:

> ...que chaque député, à l'exception de l'Orateur, de l'Orateur adjoint, un vice-président des comités pléniers, du premier ministre, des autres ministres du Cabinet, des chefs de l'Opposition, fasse partie d'au moins un des neuf comités permanents chargé d'étudier la législation et les prévisions budgétaires...et d'au moins l'un des six autres comités permanents...[1]

La même opinion a été soutenue par le député libéral Mark MacGuiguan[2]:

> ...a member should be permitted to be a member of only one major committee and one minor committee; not only would this be a sufficient work load for a member, but it would also enable all the major committees to meet at one time, and all the minor ones at another, without any danger of overlapping membership...

Nous pensons également qu'il serait souhaitable d'imposer certaines limites à l'appartenance des députés aux diverses commissions permanentes. Afin d'atteindre une division rationnelle du travail parlementaire, il semble nécessaire d'éviter la dispersion des intérêts et des compétences des députés. Une telle mesure aura l'avantage de permettre à chaque député de se spécia-

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, pp.988-989.
2. Mark MacGuiguan, op.cit., p.15.

liser dans le domaine d'activité auquel il est appelé à participer et de lui permettre d'établir son emploi du temps.

Il faudrait assurer à chaque député une participation effective aux travaux des commissions et empêcher que certains députés "d'élite" n'acquièrent une autorité exagérée.

Il ressort des conversations que nous avons eues avec certains fonctionnaires et certains députés de la Chambre des Communes que la liberté laissée aux différents partis dans le choix des membres des commissions permanentes est souhaitable. Elle assure une plus grande marge dans les manoeuvres politiques et facilite le placement des meilleurs députés dans plusieurs commissions à la fois afin qu'ils puissent défendre efficacement la position de leur parti en commission. Dans un but de rentabilité politique, on ne se soucie guère de ce que l'on appelle "les prolétaires" c'est-à-dire les députés sans aucune spécialisation particulière et qui ne servent qu'à assurer la représentation du parti au sein de la commission en question.

Cette attitude justifiée d'un point de vue politique, compromet quelquefois le bon fonctionnement des commissions permanentes. Cette discrétion dans l'affectation des membres entraîne des incertitudes et laisse en dehors de toute participation effective une bonne par-

tie des députés. Ces derniers ne peuvent acquérir une compétence valable dans un domaine déterminé de l'activité gouvernementale s'ils changent de commissions suivant les besoins du moment. Elle favorise la création des "élites" et la politisation des délibérations en commissions. Le système de suppléance actuel renforce davantage cette fluidité dans la composition des commissions permanentes, ce qui diminue le caractère de permanence et de spécialisation de ses membres.

Paragraphe deuxième: La désignation des membres des commissions spéciales

L'institution d'une commission spéciale à la Chambre des Communes se fait en deux étapes. L'adoption de la motion proposant l'institution d'une commission spéciale pour une fin déterminée et, précisant ses pouvoirs, constitue une première étape; la nomination de ses membres, qui intervient plus tard, après la consultation de tous les partis, se fait par une autre motion votée par la Chambre[1].

En pratique, la désignation

1. M. Kirby, op.cit., p.18. Voir par exemple les Journaux de la Chambre des Communes du Canada, 1964-1965, pp.682, 691, la nomination d'une commission spéciale du drapeau canadien.

des membres des commissions spéciales s'effectue de la même façon que celle des commissions permanentes. Toutefois, ce n'est pas la commission de sélection qui présente la motion, mais le député qui a eu l'initiative de l'institution de cette commission ou le whip en chef du parti gouvernemental[1]. Cette motion est précédée d'un avis et elle peut faire objet d'un débat[2].

Le choix des membres d'une commission spéciale se fait en fonction de leurs compétences et de l'intérêt qu'ils portent à l'objet d'étude confié à celle-ci. Ils sont choisis parmi les députés, membres des commissions permanentes pour le temps que durera leur travail au sein de la commission spéciale. Lors de la nomination des membres d'une commission spéciale on remarque la préférence donnée à certains députés d'élite. Ces derniers sont généralement nommés pour défendre la position de leur parti avec le maximum de compétence. En outre, on met l'accent sur les intérêts régionaux qui sont en cause et évidemment les connaissances particulières des députés choisis pour faire partie de cette commission[3].

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 1966-1967, pp.134 et 190; 1967-1968, p.12.
2. Article 42 (10) et 32 (1er) du règlement, op.cit.
3. C.E.S. Franks, op.cit., p.26, et nos propres observations.

SOUS-SECTION DEUXIEME: LES REGLES DE LA REPARTITION DES DEPUTES ENTRE LES COMMISSIONS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Paragraphe premier: La nomination des membres des commissions permanentes

Les membres des diverses commissions de l'Assemblée nationale sont désignés par la commission permanente de l'Assemblée nationale conformément aux règlements de session adoptés le 5 mars 1969[1]. Elle remplace l'ancien "comité des onze" prévu à l'article 463 du règlement.

a) Les critères de choix des membres ne diffèrent pas sensiblement de ceux utilisés à la Chambre des Communes. Ils présentent quelques particularités à cause de la composition différente de l'Assemblée. Il ne semble pas facile d'assurer une véritable spécialisation des députés si ceux-là sont contraints à s'intéresser à 28 domaines différents, alors qu'ils ne sont que 108.

---

1. Journaux, 1969, p. 74.

Ce choix est d'autant plus complexe qu'il n'est pas facile de trouver des aptitudes correspondantes aux activités ministérielles parmi les 108 députés. C'est pourquoi, nous croyons qu'il serait opportun de réduire le nombre des commissions et d'accroître la spécialisation individuelle des députés qui ne devraient s'occuper que d'un certain type d'activité gouvernementale. Ils pourraient acquérir des connaissances plus approfondies et plus appropriées afin d'exercer leurs compétences de contrôle de l'action gouvernementale[1].

En effet, l'exercice de contrôle exige de la part des députés des connaissances spécialisées qu'ils ne peuvent acquérir qu'avec le temps. Les expériences se transmettent difficilement. Seul le député qui participe aux travaux d'une seule commission couvrant, par exemple, l'activité de deux ministères serait compétent pour critiquer et suggérer des améliorations. Celui qui passe d'une commission à une autre ne garde qu'une vue trop superficielle des choses pour pouvoir apporter une contribution effective aux travaux parlementaires.

b) <u>L'appartenance à des commissions permanentes</u>:

---

1. J.C. Bonenfant, Le Parlementarisme québécois, op.cit., p.21; Robert Bourassa, op.cit.

Les usages en vigueur ressemblent à ceux de la Chambre des Communes, et aucune limite à l'appartenance à plusieurs commissions n'est imposée. Ces limites découlent de la pratique, c'est-à-dire qu'un député ne peut raisonnablement pas participer à plus de trois commissions sans compromettre son assistance aux réunions de plusieurs commissions à la fois. Evidemment, les mêmes procédés partisans qu'à la Chambre des Communes sont utilisés au Québec, et on réserve l'appartenance à des commissions importantes aux députés les plus influents[1].

Il ne semble pas qu'il y ait à l'Assemblée nationale des incompatibilités entre l'exercice des fonctions ministérielles et l'appartenance aux commissions aussi bien permanentes que spéciales. Contrairement aux usages de la Chambre des Communes, l'Assemblée

---

1. Journaux de l'Assemblée nationale, 1969, pp. 120 et 126. L'examen de la liste des membres des différentes commissions permanentes démontre que les deux partis utilisent à peu près les mêmes méthodes et nomment les députés les plus influents à plusieurs commissions à la fois. Par exemple: le parti gouvernemental a affecté M. Sauvageau à la présidence de deux commissions et l'a désigné comme membre de deux autres commissions; M. Plamondon a été président d'une commission et membre de trois autres; le ministre Rémi Paul, président d'une commission et membre de cinq commissions. Le parti de l'Opposition a également suivi la même tactique et a nommé son chef M. Lesage dans sept commissions et M. Laporte dans quatre commissions.

nationale nomme le premier ministre, les ministres, le Président de l'Assemblée, son suppléant et le chef de l'Opposition, membres des commissions permanentes[1]. A notre avis, cette pratique est peut-être justifiable dans les conditions actuelles (provisoires) de l'Assemblée; mais en général, elle ne conduit pas à de bons resultats. Premièrement, elle empêche les ministres et les autres personnes ci-haut nommés d'exercer leurs fonctions spécifiques en les contraignant à participer aux séances des commissions[2]. Deuxièmement, elle accentue le contrôle du Gouvernement sur les commissions, diminue la confiance des députés de l'Opposition dans l'utilité de leurs travaux en commissions. Ces pratiques accroissent le caractere partisan des travaux en commissions.

Cependant, la présence des ministres en commission donne une plus grande publicité a

---

1. Ibid.
2. L'honorable Donald MacDonald, "Changements à la Chambre des Communes, Les nouveaux règlements", Canadian Public Administration, 1970, Vol. I, p. 41.

leurs travaux et permet aux députés d'obtenir les informations qui leurs sont nécessaires[1].

A notre avis, les ministres ne devraient participer aux travaux que lorsque la commission en exprime le désir et les convoque devant elle. Dans tous les autres cas, la commission devrait pouvoir travailler en toute liberté afin d'apporter une contribution positive aux travaux de l'Assemblée.

Paragraphe deuxième: La nomination des membres des commissions spéciales.

Le règlement de l'Assemblée nationale du Québec est plus explicite à ce sujet, que celui de la Chambre des Communes, mais il contient quelques dispositions qui ne sont pas suivies dans les faits.

C'est ainsi que l'article 396 déclare que:

> ...l'institution d'une commission spéciale et la nomination de ses membres constituent deux étapes distinctes...

---

1. J. Ch. Bonenfant, Le Parlementarisme québécois, op.cit., p.21.

Cette disposition n'est pas suivie en pratique. En fait, l'Assemblée institue la commission spéciale et nomme ses membres par une seule motion généralement présentée par le premier ministre[1]. Celui-ci consulte au préalable les autres partis. Un autre mode de nomination des membres est prévu par l'article 399 du règlement mais il ne semble pas être utilisé par l'Assemblée depuis de nombreuses années[2]. Ce sont les circonstances du moment qui influencent la composition des membres des commissions spéciales. Evidemment, tous les critères examinés précédemment pour les commissions permanentes jouent un rôle dans la désignation des membres des commissions spéciales. Toutefois, les disponibilités du moment, les intérêts régionaux et autres entrent en ligne de compte, et le souci d'efficacité politique n'est pas non plus absent. Il suffit de prendre comme exemple la composition d'une commission spéciale pour examen des problèmes de la liberté de presse, instituée le 30 avril 1969 pour s'apercevoir qu'elle comprenait des députés les plus influents tels

---

1. Journaux de l'Assemblée législative de Québec, 1963-1964, pp. 100, 101, 139, 148.
2. Ceci ressort de l'analyse de l'activité de l'Assemblée nationale que nous avons faite à partir des sources disponibles, c'est-à-dire des Journaux de l'Assemblée nationale de Québec.

que: MM. Bertrand, Bourassa, Cardinal, Cloutier, Laporte, Lesage, Maltais, Michaud et Sauvageau[1].

Certains de ceux-ci font partie de la plupart des commissions spéciales instituées au cours de la même session. Effectivement, le souci de la rentabilité politique est prédominant dans la désignation des membres d'une commission spéciale, puisqu'on peut difficilement soutenir que c'est en qualité de spécialiste qu'un seul et même député fait partie de plusieurs commissions s'occupant de projets très divers[2].

---

1. Les procès-verbaux de l'Assemblée nationale du 30 avril 1969, p. 242.
2. A titre d'exemple, nous pouvons signaler que certains députés tels que Simard, Croisetière, Flamondon, Sauvageau ont fait partie de deux (2) sur cinq (5) commissions spéciales créées au cours de la 4e session de la 28e législature. Voir les procès-verbaux du 25 mars, 30 avril, 15 mai et 19 septembre 1969.

SECTION TROISIEME

M O D I F I C A T I O N S D E L A C O M P O S I T I O N D E S C O M M I S S I O N S

Chaque commission est, en fait, une assemblée en miniature et doit réfléter le mieux possible la composition de la Chambre tout entière. En cas d'absence justifiée ou non de plusieurs députés, cette situation peut se trouver compromise. Le contrôle de la majorité sur la minorité, devenu difficile, pourrait avoir de graves conséquences sur la bonne marche du système des commissions.

Les modifications dans la composition des diverses commissions à la Chambre des Communes et à l'Assemblée québécoise affectent leur permanence et leur spécialisation.

SOUS-SECTION PREMIERE: LE SYSTEME DE SUPPLEANCE A LA CHAMBRE DES COMMUNES

Paragraphe premier: La procédure de remplacement des membres d'une commission

En l'absence d'un système de suppléance préétabli, les changements dans la composition

de toute commission de la Chambre des Communes se font actuellement en vertu de l'article 65 (4c) du règlement d'une façon plus simple que les usages précédemment en vigueur.

Cet article dispose, que les modifications dans la composition des commissions de la Chambre

> ...peuvent être opérées au moyen d'un avis signé par le député agissant comme whip en chef du gouvernement et communiqué au greffier de la Chambre qui doit voir à faire imprimer ledit avis dans les Procès-verbaux de la Chambre de ce jour-là ou du jour de séance suivant, selon le cas[1]

Ce nouveau procédé, introduit par la réforme parlementaire, est un petit pas en avant en ce qui concerne l'accélération de la procédure parlementaire, mais il n'améliore pas quant au fond le problème même de la suppléance. De plus, il accentue le caractère politique des modifications dans la composition des commissions.

L'ancien système voulait que ce soit par motion présentée par le whip en chef du parti gouvernemental que s'effectue le remplacement des membres des différentes commissions appartenant à tous les partis de la Chambre. Cette motion avait l'avantage d'être dé-

---

1. Article 65 (4c) du règlement de la Chambre des Communes, op.cit.

battue en Chambre. En effet, elle devait être approuvée par cette dernière et un court débat était possible[1]. Dans la pratique, le débat n'avait lieu qu'en de rares occasions. La nouvelle pratique ne modifie pas sensiblement l'ancienne, mais ne fait que la simplifier en déchargeant l'ordre du jour de la Chambre d'une motion superflue.

Au moment de l'adoption du nouveau règlement, certains députés se sont élevés contre cette règle en la qualifiant d'arbitraire[2]. Le député libéral Steven Otto considérait que l'article 65 (4c) donnait le droit:

> ...d'appliquer la discipline du parti en Chambre ce qui a toujours été la prérogative du chef de parti en caucus...[3]

Selon lui,

> ...cet article fait de la discipline du parti une partie intégrante du Règlement de la Chambre et la discipline de parti n'a rien à voir avec le Règlement[4]

Cet argument ne nous paraît pas convaincant; bien au contraire, nous sommes en faveur de l'incorporation au règlement de plusieurs usages de ca-

---

1. M. Kirby, op.cit., p.18; voir Débats de la Chambre des Communes, 1968, Vol.VII, p.77,83.
2. Débats de la Chambre des Communes, 1968, pp.3851 et 5539.
3. Ibid., p.3851.
4. Ibid.

ractère politique afin de diminuer l'arbitraire et une trop grande incertitude dans les rapports entre les députés et leur parti. Nous croyons qu'il serait bon de forcer le parti à suivre certaines règles préétablies et incorporées au règlement afin d'améliorer la situation des députés et de démocratiser leur statut au sein du Parlement.

Le parti n'est pas seulement une réalité politique ou sociologique, il est aussi une institution parlementaire et il n'y a pas de raisons majeures à ce que son existence et les règles de son fonctionnement ne soient pas régies par des règles écrites[1].

Paragraphe deuxième: La nécessité d'établir un système de suppléance

Une excellente méthode de suppléance a été proposée par la commission spéciale de la procédure au cours de la 2ème session de la 26e législature. Celle-ci suggérait entre autres:

> ...la composition d'un comité devrait être modifiée le moins possible. Reconnaissant toutefois que les remplacements de membres sont parfois souhaitables ou inévitables, notre Comité recommande qu'un certain nombre des membres suppléants soient

---

1. Voir en ce sens l'exposé de Mlle MacDonald, dans les procès-verbaux et témoignages du comité des privilèges et élections, 1969-1970, Fasc. no 5 et 7.

nommés à chaque comité au moment de sa formation[1]

Plusieurs pays ont adopté un système semblable[2]. Il a certainement le mérite d'imposer certaines règles sûres à la pratique de la modification de la composition des commissions. Il peut aussi accroître la permanence des membres et leur spécialisation, c'est à quoi aspirent, semble-t-il les députés de toutes les tendances.

La nécessité de modifier de temps à autre la composition découle tout naturellement du fait que les députés, membres des commissions, sont souvent appelés à d'autres travaux parlementaires, à visiter leurs circonscriptions, à s'occuper de leurs affaires, etc...

De plus, l'obligation de maintenir la proportion des partis au sein d'une commission est d'un intérêt vital surtout pour le parti gouvernemental. C'est pourquoi la présence des députés ministériels aux réunions des commissions est très importante. Le whip du parti doit être avisé par les membres d'une commission de leur éventuelle absence afin qu'il puisse proposer la nomination d'un autre député à leur place, généralement, à titre temporaire[3].

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p.933.
2. Parlements, op.cit., p.128. Ce sont, par exemple, des pays tels que l'Allemagne fédérale, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bays, la Suède, etc...
3. C.E.S. Franks, op.cit., p.25.

Toutefois, ces mouvements dans la composition des commissions permanentes sont trop importants. Il nous suffit d'indiquer qu'au cours de la 1ère session de la 28e législature, il y a eu 2336 substitutions dans les commissions. Ce chiffre est suffisamment révélateur de l'utilisation abusive de l'article 65(4c)[1].

A notre avis, cette fluidité de la composition peut avoir des conséquences néfastes sur la qualité des travaux de commissions. Elle est défendue par les dirigeants des partis, car elle constitue un important instrument de lutte partisane, comme le dit le professeur C.E.S. Franks[2]:

> There is quite a high turnover of membership on the standing committees: in some committees there are as many changes as there are members over a session (...) There is a concern within the Progressive Conservative party committees and this entails some juggling of membership

et il concluait:

> It is conceivable that the rate of turnover might increase: if, for instance, the opposition found it could make more effective use of committees by creating a high-powered team of critics to go from committee to committee to challenge key items of the government's program.

---

1. Summary of Committee activities, rapport intérimaire du service des comités et de la législation privée (de septembre 1968 à juin 1969)
2. C.E.S. Franks, op.cit., p.26.

Cette tactique n'est pas nouvelle, mais l'accroissement de l'importance des commissions la rend encore plus utile dans la poursuite des fins purement politiques et à court terme. Toutefois, cette pratique va à l'encontre des principes de réforme visant la modernisation de la procédure parlementaire. Elle ne fait qu'augmenter la lutte partisane sans accroître les connaissances des députés et sans donner des résultats positifs quant à l'accélération et l'amélioration du processus législatif. Elle ne rehausse pas le prestige du Parlement.

Il nous semble souhaitable d'établir le système de suppléance tel qu'il a été suggéré par la commission de la procédure et de l'organisation de la Chambre en 1964[1]. La Chambre pourrait établir des listes de suppléants soit pour chaque commission, soit une seule liste pour toutes les commissions, les suppléants remplaceraient les membres à tour de rôle. La première solution nous paraît la meilleure car elle répond à la tendance à la spécialisation étant donné que le suppléant aurait également des connaissances dans le domaine où il serait appelé de temps à autre.

Il est bien sûr possible de défendre l'idée contraire, comme c'est par exemple, le cas

---

1. 15e rapport, op.cit., p.988 et s.

au Parlement suisse où le renouvellement des membres est considéré comme souhaitable, car on part du principe que

> ...le parlementaire ne doit pas être un spécialiste, car il ne voit plus les problèmes généraux. La participation à une commission permanente est limitée en général à 4 ans pour permettre aux députés d'acquérir l'expérience dans des domaines divers et empêcher que les permanents acquièrent une autorité exagérée...[1]

Toutefois, si on adopte une telle attitude, il faut qu'elle soit clairement exprimée au nom d'un principe de non-spécialisation, ce qui ne semble pas être le cas à la Chambre des Communes où, au contraire, on désire accroître la spécialisation des membres des commissions permanentes[2].

SOUS-SECTION DEUXIEME: LES USAGES EN VIGUEUR A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Les remplacements des membres de commissions sont tout aussi fréquents qu'à la Chambre des Communes et présentent les mêmes caractéristiques. Toutefois, la méthode de remplacement est encore moins rationnelle que celle de la Chambre des Communes.

---

1. F. Goguel, op.cit., p.157.
2. 3e rapport, op.cit., p.434.

Le règlement de l'Assemblée prévoit dans son article 400 que la nomination des nouveaux membres ainsi que le remplacement des membres par d'autres se fait par la Chambre sur une motion préalablement annoncée[1]. Cette motion est habituellement présentée par le leader de chaque parti à l'Assemblée[2].

Cette façon de procéder fait perdre à l'Assemblée un temps précieux. Elle nécessite la préparation et la présentation des motions dont la ratification par la Chambre est de pure formalité et n'a pas de signification, si ce n'est d'informer les députés des changements intervenus. Lorsque les commissions sont autorisées par l'Assemblée à siéger après l'ajournement ou la prorogation de la session, les modifications de leur composition se font d'une façon bien plus simple car on exige seulement que:

> ...la liste de ces membres soit déposée par le chef d'un parti ou par son représentant au bureau du Président de l'Assemblée nationale quarante-huit heures avant la réunion desdites commissions et une copie de cet avis doit être remise au secrétaire des commissions.[3]

---

1. Geoffrion, Règlement de l'Assemblée nationale, op.cit. Par le jeu de l'article 468, les dispositions de l'article 400 s'appliquent non seulement aux commissions spéciales mais aussi aux commissions permanentes.
2. Procès verbaux de l'Assemblée nationale, 11 mars 1970, p.79.
3. Procès verbaux de l'Assemblée nationale du 27 décembre 1969, p.772.

Le système de suppléance que nous avons préconisé pour la Chambre des Communes serait tout aussi approprié pour l'Assemblée nationale pour des raisons que nous avons indiquées ci-dessus. Ces listes permanentes pourraient être placées sous l'autorité du président de chaque commission. Le remplacement pourrait se faire de façon administrative par l'entremise du secrétaire de la commission qui aviserait le président. La Chambre serait tenue au courant des changements éventuels qui peuvent avoir lieu, car c'est elle qui au préalable établirait (ou plutôt ratifierait) les listes des suppléants pour chaque commission.

Cette méthode exigerait peut-être une plus grande discipline de la part des députés mais les rendrait, entre autres, moins dépendants de leur parti.

Ce procédé n'exclut évidemment pas la possibilité de destituer, à titre disciplinaire, un membre de la commission, mais dans ce cas, une motion en ce sens pourrait être présentée en Chambre en indiquant les motifs et un autre membre permanent pourrait être élu.

Afin d'atteindre les buts proclamés, comme par exemple la spécialisation des commissions, il est nécessaire de renoncer à certains usages et d'essayer d'harmoniser les différents procédés traditionnels.

CHAPITRE TROISIEME

R E G I M E D E L A
P R E S I D E N C E D E S C O M M I S S I O N S

Le problème de la présidence des commissions canadiennes et québécoises est l'un des plus controversés parmi les problèmes relatifs à leur organisation et à leur fonctionnement.

L'élection des présidents de diverses commissions de la Chambre des Communes et de l'Assemblée se fait selon des modalités différentes mais qui en fait recouvrent la même réalité. Ces divers modes d'élection illustrent le contrôle exercé par le Gouvernement sur le choix des présidents de commissions.

En ce qui concerne le rôle et les pouvoirs des présidents de commissions, il nous semble que deux conceptions de la présidence s'affrontent aussi bien à la Chambre des Communes qu'à l'Assemblée nationale du Québec. Les tenants de la première veulent faire du poste de président d'une commission une institution comparable à celle du Président de la Chambre c'est-à-dire impartiale et sans influence politique véritable; ceux de la seconde, en revanche, considèrent que la fonction du président doit être

exercée par un membre influent du parti constituant, en quelque sorte, une contre-partie parlementaire des minsitres. Suivant le première conception, c'est une toute nouvelle oriontation que prendra la présidence. Selon la seconde, on insistera davantage sur son caractère politique et les pouvoirs des présidents devront s'accroître.

Pour découvrir le statut actuel de la présidence de diverses catégories des commissions, nous devons tout d'abord, dans une première section examiner les problèmes relatifs à leur élection.

Ensuite dans une seconde partie, analyser leurs pouvoirs et leurs fonctions pour tenter de définir leur rôle.

SECTION PREMIERE

E L E C T I O N D E S P R E S I D E N T S
D E C O M M I S S I O N S

De quelle façon s'effectue l'élection des présidents des différentes catégories de commissions à la Chambre des Communes et à l'Assemblée nationale? Qui est proposé pour être élu président de chacune des commissions et par qui? C'est à ces questions que nous tenterons de répondre en étudiant séparément chacune des catégories de commissions et en distinguant entre les règles et les usages suivis par la Chambre des Communes de ceux qui sont employés par l'Assemblée nationale du Québec.

SOUS-SECTION PREMIERE: LES REGLES ET LES USAGES SUIVIS PAR LA CHAMBRE DES COMMUNES

Les règles d'élection des présidents des diverses commissions permanentes et spéciales ainsi que du président des comités pléniers ne sont pas très différentes les unes des autres. Elles rappellent celles qui sont suivies pour l'élection du président de la Chambre des Communes[1]. Toutefois, pour une meilleure compréhension

---

1. M. Kirby, op.cit., p.24.

des modalités d'élection des présidents, nous les examinerons séparément.

Paragraphe premier: L'élection du président des comités pléniers.

L'article 53 du nouveau règlement de la Chambre régit l'élection du président, du vice-président et du vice-président adjoint des comités pléniers.

a) Le moment de l'élection:

Le paragraphe (1) de cet article stipule que l'élection du président des comités qui est en même temps le président suppléant de la Chambre doit se faire à l'ouverture de la première session d'une législature.

En pratique, cette élection est faite au cours de la même séance que l'élection du président lui-même. Une motion est proposée par le premier ministre après que le Président ait occupé son fauteuil et que le Gouverneur Général ait prononcé son discours du trône[1], conformément au paragraphe (5) de l'article 53, le vice-prési-

1. W.F. Dawson, op.cit., p.70; voir, par exemple, Journaux de la Chambre des Communes, 1966-1967, p.15; 1968-1969, p.16.

dent et le vice-président adjoint des comités peuvent être élus soit au commencement de chaque session, soit à un moment quelconque lorsque les circonstances l'exigent.

b) Qualités requises:

Le paragraphe (2) de l'article 53 exige que le candidat à la présidence des comités connaisse à fond la deuxième langue officielle qui n'est pas celle du président à l'époque considérée.

Les autres qualités que doit posséder un candidat à la présidence des comités sont de nature conventionnelle: notamment celle qui consiste à ne nommer qu'un membre du parti gouvernemental et désigné par le Gouvernement. Dans sa décision, ce dernier tient compte de l'opinion du Président de la Chambre et des autres considérations notamment, géographiques, ethniques[1], etc... Les candidats doivent normalement posséder les mêmes qualités que tous les autres députés désignés par le Gouvernement pour remplir des postes importants.

Les qualités d'impartialité des candidats à la présidence et à la vice-présidence des

---

1. W.F. Dawson, op.cit., p.71.

comités sont, à notre avis, des qualités s'exprimant dans l'exercice de leurs fonctions plutôt que des qualités qui leur sont inhérentes avant leur élection, puisque par suite des usages les candidats appartiennent toujours au parti au pouvoir[1].

Paragraphe deuxième: La présidence des commissions permanentes

La présidence des commissions permanentes est assurée par un président, un vice-président et les représentants des autres partis qui, ensemble, constituent le comité directeur d'une commission permanente.

a) Le moment et la procédure de l'élection:

Conformément au paragraphe (2) de l'article 65, chacune des commissions permanentes doit élire un président et un vice-président au début de chaque session et au besoin durant la session. L'élection des autres membres qui forment le comité directeur n'est prévue dans aucun texte, mais découle de la pratique de nombreuses commissions comme nous le verrons par la suite[2].

Le président, le vice-président et les autres membres du comité directeur

---

1. M. Kirby, op.cit., p.24 et s; Dawson, op.cit. p 226
2. La création du sous-comité directeur on tant que tel n'est pas prévue au règlement, elle découle indirectement de l'article 65 (8). Cf. p.339

sont élus à la première réunion d'organisation de chaque commission permanente. Cette première réunion est convoquée par le secrétaire des commissions après que le "whip" en chef du Gouvernement en a fixé la date. L'élection se fait suivant les mêmes procédés que celle du président de la Chambre. Le secrétaire de la commission préside cette première réunion d'organisation et un quelconque membre de la commission propose la motion de mise en candidature à la présidence. D'habitude, un autre candidat pour la vice-présidence est proposé dans une motion séparée[1].

Si plusieurs candidats à la présidence sont proposés, le secrétaire procède à des votes jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité des voix. Le premier candidat qui a obtenu la majorité est élu et le secrétaire lui cède la place. L'élection du vice-président conduite par le président suit les mêmes règles[2]. Les noms des autres membres du comité directeur sont proposés par le président après consultation des "whips" de tous les partis en Chambre.

---

1. M. Kirby, op.cit., p. 24; Voir également le fascicule no 1 des procès-verbaux et témoignages des comités permanents de la Chambre des Communes.
2. Ibid.

Leur nombre varie de 4 à 8 suivant la commission[1].

Bien que les motions proposées en commissions n'aient pas besoin d'être appuyées (paragraphe (10) de l'article 65), il est d'usage de seconder les motions portant la nomination de tous les membres du comité directeur[2].

b) Les procédés de désignations des membres de la présidence

Bien que l'élection des présidents de chacune des commissions s'effectue officiellement en commission, le véritable choix des candidatures à la présidence de chaque commission est arrêté en caucus du parti gouvernemental. Tous les présidents, à l'exception du président de la commission des comptes publics, sont des membres du parti au pouvoir[3]. Certains vice-présidents viennent des autres partis. C'est ainsi par exemple qu'au cours de la 2e session de la 28e législature la commission des affaires

---

1. Ibid.

2. Voir, par exemple, les procès-verbaux de la réunion d'organisation du comité permanent de la Justice et des questions juridiques du 22 octobre 1968 ainsi que les premières réunions de tous les comités permanents au cours des deux premières sessions de la 28e législature; également, M. Kirby, op.cit., p.25.

3. W.F. Dawson, op.cit., p.226; C.E.S. Franks, op.cit., p. 21; procès-verbaux du 29 janvier 1969, p.632: "selon la tradition établie en juillet 1958, le comité des comptes publics a élu comme président un membre de l'Opposition M. A.D. Hales (PC)". C'est en caucus du parti de l'Opposition officielle que ce candidat est désigné.

indiennes et du développement du Nord canadien a élu un membre du parti conservateur comme vice-président[1], sans qu'un accord préalable ait été conclu entre les partis de la Chambre. C'était semble-t-il la décision de la commission qui a prévalu. Le Gouvernement a été obligé d'accepter cette décision à posteriori.

Les autres membres du comité directeur sont proposés par le président et votés par la commission mais, en réalité, comme nous l'avons mentionné, ils sont désignés par leur parti respectif[2].

Les critères de choix de tous les membres du comité directeur sont pratiquement les mêmes pour toutes les commissions. On tient compte de leurs professions, de leurs compétences, et de la loyauté vis-à-vis du parti ainsi que de leur expérience parlementaire. Les considérations géographiques et linguistiques jouent également un certain rôle. Ils ne sont nommés que pour une session (paragraphe (2) de l'article 65) pour permettre un certain roulement des présidences. Les postes des présidents de différentes commissions sont recherchés par les députés qui y

---

1. Procès-verbaux du comité des affaires indiennes et du développement du Nord canadien du 20 novembre 1969. Le député du parti conservateur Yewchuk (Athabasca) fut élu à la vice-présidence par 9 voix contre 8. Il arrive quelquefois que la commission élise un autre député ministériel à la présidence ou à la vice-présidence, que celui qui a été désigné par le caucus du parti gouvernemental.
2. M. Kirby, op.cit., p.40.

trouvent un moyen de se distinguer et de se faire valoir auprès du Gouvernement et du public[1].

La commission spéciale de la procédure et de l'organisation recommandait, en 1964, "qu'aucun député ne soit nommé à la présidence de plus d'un comité à la fois"[2]. Cette recommandation semble avoir été suivie dans les faits[3].

Paragraphe troisième: La présidence des commissions spéciales et mixtes

Les règles et les usages régissant l'élection et le choix des présidents, des vice-présidents et des membres du comité directeur des commissions spéciales sont les mêmes que ceux qui s'appliquent aux commissions permanentes[4]. Également, les commissions mixtes aussi bien permanentes que spéciales suivent la même procédure d'élection de leurs présidents.

---

1. C.E.S. Franks, op.cit., p.20; M. Kirby, op.cit., p.40.
2. Journaux, 1964-1965, p. 985.
3. Au cours des deux premières sessions de la 28e législature, aucun des députés n'a été nommé pour plus d'une seule présidence, exception faite de la nomination à la présidence des comités spéciaux. Voir procès-verbaux de la 1ère et 2ème session de la 28e législature.
4. M. Kirby, op.cit., p.26.

Toutefois, une commission mixte élit d'habitude deux présidents dont l'un est élu parmi les députés de la Chambre faisant partie de la commission mixte en question et l'autre parmi les sénateurs[1].

C'est également le secrétaire des commissions qui dirige la réunion d'organisation jusqu'à l'élection des deux présidents à la majorité des voix par chaque groupe séparément[2].

SOUS-SECTION DEUXIEME: LES MODES D'ELECTION A L'ASSEMBLEE NATIONALE DU QUEBEC

Les dispositions réglementaires et les usages applicables à l'élection des présidents des commissions permanentes sont très anciens et assez peu démocratiques. Pendant que la Chambre des Communes donne l'illusion d'une plus grande indépendance des commissions pour l'élection de leur président, l'Assemblée nationale continue de désigner les présidents des commissions permanentes par l'intermédiaire de sa commission de sélection.

Nous examinerons successivement les règles et les usages régissant l'élection et le choix des présidents de toutes les catégories de commissions de

---

1. M. Kirby, op.cit,. p.26.
2. Ibid.

l'Assemblée nationale.

Paragraphe premier: Le président des comités pléniers

Les règles d'élection du président des comités sont contenuos dans les articles 25 et 26 du règlement. Conformément à ces dispositions, le président des comités est élu à la première session d'une législature dès qu'une adresse en réponse au discours d'ouverture a été votée et que le comité des subsides et le comité des voies et moyens ont été constitués. Si plus d'un député est proposé à la présidence des comités, l'élection se fait comme s'il s'agissait d'élire le Président de la Chambre. Chacune des motions proposant un candidat est mise aux v ix jusqu'à ce que l'un d'entre eux obtienne la majorité[1].

En absence du président des comités, si la Chambre doit se former en comité plénier, le Président de la Chambre nomme à sa discrétion un président suppléant, avant de quitter son fauteuil[2].

Contrairement aux règles ci-dessus, il ressort de la pratique actuelle de l'Assemblée que l'élection du président des comités se fait avant que

---

1. Geoffrion, règlement annoté, op.cit., p.9 (articles 25 et 26).
2. Ibid, article 30.

la réponse au discours inaugural ait été adoptée[1]. De plus, le mandat du président des comités ne dure pas toute la législature. Ainsi par exemple, au cours de la 28e législature, il y a eu l'élection de trois présidents des comités[2]. En effet, le président des comités est un candidat en puissance à la présidence de la Chambre étant donné son expérience en tant que vice-président de la Chambre. C'est pourquoi les changements de la présidence de la Chambre amènent des modifications à la présidence des comités. Traditionnellement, on élit un membre du parti gouvernemental à la présidence des comités. La motion portant sa candidature est présentée par le premier ministre et secondée par le chef de l'Opposition[3].

Paragraphe deuxième: La présidence des commissions permanentes et spéciales

Il ne semble pas y avoir à l'Assemblée nationale de comité directeur de chaque commission ayant à sa tête un président élu par celle-ci, comme c'est le cas à la Chambre des Communes. La présidence des commissions est par conséquent assurée par le seul président

---

1. Journaux de l'Assemblée législative, 1966-1967, p.28 et 1967, pp.713 et 715; procès-verbaux du 24 février 1970, p.12.
2. Ibid.
3. Ibid.

de la commission choisi par le Gouvernement et accepté formellement par la Chambre.

a) La nomination des présidents de chaque commission permanente est actuellement effectuée par l'intermédiaire de la commission de l'Assemblée nationale (qui remplace l'ancien comité spécial de sélection qui accomplissait auparavant cette tâche). Cette commission tire son pouvoir de l'article 463 du règlement. Celui-ci,lui confie la charge de choisir les présidents de chaque commission pormanente[1].

Cette commission est d'ailleurs la seule commission permanente possédant le droit de choisir elle-même son président parmi ses membres[2]. Cette pratique vient du fait que l'ancien comité "des onze" était un comité spécial et avait, de ce fait, le pouvoir d'élire son président en vertu de l'article 402 du règlement. Effectivement, les présidents de toutes les commissions spéciales sont élus par leurs membres[3].

La commission de l'Assemblée nationale choisit les membres et les présidents de chaque commission permanente après avoir consulté le Gouvernement.

---

1. Geoffrion, règlement annoté, op.cit., p.141.
2. Journaux de l'Assemblée nationale, 1969, p.97.
3. Geoffrion, op.cit., p.128.

C'est ce dernier qui, en fait, détermine les candidats à la présidence de chaque commission aussi bien permanente que spéciale. Par conséquent, le pouvoir de cette commission nous semble tout aussi formel que celui de l'Assemblée elle-même dans ce domaine[1].

Les présidents sont nommés pour une session, c'est-à-dire qu'ils restent en fonction le temps que dure une commission permanente (article 462 du règlement). Le choix des présidents des commissions permanentes par la commission de l'Assemblée nationale enlève toute illusion d'autonomie des commissions vis-à-vis du Gouvernement. La commission est dépourvue de la possibilité d'approuver par un vote le choix effectué par ce dernier car, même le vote formel appartient à l'Assemblée. Le contrôle du Gouvernement sur le choix des présidents est assez manifeste et pourrait être assoupli à l'avenir en offrant aux commissions la possibilité d'élire leur président. Les membres de chaque commission auraient, au moins, la possibilité de proposer plusieurs candidats et d'exprimer leur opinion sur cette question.

---

1. Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du 13 mars 1969, p. 120; du 18 mars 1969, p. 126 et s.; et du 4 mars 1970, p. 60 et s.

b) Les critères de choix dans la désignation des présidents ne se trouvent pas dans les textes mais doivent être déduits de la pratique. Les qualités exigées d'un président sont, à quelques différences près, semblables à celles retenues par le Gouvernement fédéral. Toutefois, la pratique de l'Assemblée québécoise n'a pas le même souci d'éviter de nommer à la présidence d'une commission permanente un membre du Cabinet. Elle permet également le cumul des présidences[1]. Aucune incompatibilité n'est prévue entre l'exercice des fonctions ministérielles et celles remplies au sein de commissions. Il s'ensuit qu'il est difficile, sinon illusoire, comme nous verrons plus tard, de mettre en application la disposition temporaire voulant que le ministre soit responsable devant la commission s'il la préside lui-même[2]. Il est vrai néanmoins que le Gouvernement québécois a évité de nommer un ministre à la présidence de la commission s'occupant des affaires de son propre ministère, (à l'exception de la com-

---

1. Au cours de la quatrième session de la 28e législature, l'Assemblée nationale a nommé le député Sauvageau à la présidence des deux commissions. Le Premier ministre Bertrand a également présidé deux commissions permanentes. Les ministres M. Beaulieu et M. Paul ont été également nommés à la présidence des commissions permanentes. Une situation semblable a été créée au cours de la cinquième session de la 28e législature.
2. Journaux, 1969, p. 74; procès-verbaux de l'Assemblée nationale du 13 mars 1969, p. 120; du 18 mars 1969, p. 126 et suivante; et du 4 mars 1970, pp. 60 et suivantes.

missions de la présidence du Conseil qui fut assurée par le Premier ministre Bertrand lui-même)[1]. A notre sens, cette situation comporte un double inconvénient. D'une part, elle aggrave la main mise du Gouvernement sur les commissions n'offrant pas de conditions suffisantes leur permettant de remplir leur rôle de contrôle de l'action gouvernementale. D'autre part, elle oblige les ministres à assister aux séances des commissions et ainsi réduit leur efficacité purement ministérielle.

Nous croyons que la pratique, suivie à la Chambre des Communes, qui consiste, en fait, à exempter les membres du Cabinet de l'obligation d'appartenir à des commissions de la Chambre est très appropriée . Elle favorise une certaine indépendance des commissions dans l'accomplissement de leurs fonctions. De plus, elle facilite le travail des ministres appelés à leurs tâches strictement gouvernementales. Ce nouvel usage de la Chambre des Communes pourrait être avantageusement adopté par l'Assemblée nationale.

Il serait également souhaitable pour les commissions permanentes québécoises de suivre l'exemple de la Chambre des Communes en nommant une direction

---

1. Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du 13 mars 1969, p.120; du 18 mars 1969, p.126 et suiv.; et du 4 mars 1970, pp.60 et suiv.

collégiale à la présidence de chaque commission . Ce comité directeur ou bureau de la commission pourrait remplir des fonctions de planification du travail de chaque commission au lieu de laisser cette responsabilité au seul président. Nous examinerons plus loin les effets produits par l'action d'un tel comité à la Chambre des Communes [1].

---

[1] Cf p. 338 et s

SECTION DEUXIEME

P O U V O I R S D E S P R E S I D E N T S

Les responsabilités des présidents des commissions augmentent dans la même mesure que s'accroît le rôle des commissions. Les nouvelles fonctions des commissions de la Chambre des Communes rendent plus complexe et plus importante la tâche de leurs présidents. De même, la nouvelle orientation de la procédure appliquée à l'Assemblée nationale exige une reconsidération du statut des présidents des commissions appelées à jouer un rôle plus essentiel à l'avenir.

SOUS-SECTION PREMIERE: LE STATUT DES PRESIDENTS DES COMMISSIONS A LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

Les fonctions exercées par le président des comités pléniers sont de nature différente de celles exercées par les présidents des commissions permanentes et spéciales. Tandis que le premier joue un rôle semblable à celui de président de la Chambre dans la direction des débats en comité plénier, les seconds remplissent, en plus, le rôle d'organisateur du travail de commissions qu'ils président. Nous étudierons, en premier, lieu, les fonctions

exercées par le président des comités pléniers et, en second lieu, le rôle joué par les présidents des commissions permanentes et spéciales.

Paragraphe premier: Les fonctions du président des comités

Il est à la fois président des comités et "orateur" suppléant. Du fait qu'il est souvent appelé à présider la Chambre tout entière, il acquiert une connaissance des règles et des usages suivis par cette dernière. Cette expérience est très appréciable dans l'accomplissement de sa tâche en tant que président des comités.

Le paragraphe (4) de l'article 55 donne au président des comités le pouvoir de maintenir l'ordre et le décorum aux réunions des comités pléniers. Il doit par conséquent se prononcer sur toutes les questions d'ordre "sous réserve d'appel à l'Orateur"[1]. En vertu de l'ancien régime de l'article 59 (4), le président statuait sous réserve d'appel à la Chambre[2]. Actuellement, seul le désordre dans un comité plénier est censuré par la Chambre sur réception d'un rapport à cet égard. Conformément au paragraphe (4) de l'article 55 aucune décision rendue par le

---

1. Règlement, op.cit., p.51.
2. L'article 59 (4) du Règlement de la Chambre des Communes du Canada, Ottawa, 1962.

président ne peut faire l'objet d'un débat et ceci pour éviter une perte de temps inutile.

En modifiant l'ancienne règle relative aux appels des décisions du président des comités, la Chambre a voulu marquer sa confiance dans le jugement du Président de la Chambre. Effectivement, celui-ci est censé être un homme plus experimenté et plus compétent dans ce domaine que la Chambre tout entière[1].

Par la diminution du rôle joué par les comités pléniers en général et aussi par la suppression du comité des subsides et du comité des voies et moyens, la principale fonction du président des comités devient la vice-présidence de la Chambre. Depuis quelques années, le président des comités ne participe pas aux débats, ne vote pas en Chambre et évite d'assister au "caucus" du parti[2]. Ceci afin de rendre son statut semblable à celui du Président de la Chambre et à accroître la confiance des députés des partis d'Opposition dans ses jugements.

Paragraphe deuxième: Le rôle des présidents des commissions permanentes et spéciales

---

1. Troisième rapport du comité special de la procédure et de l'organisation, op.cit., p. 436.
2. L'Hon. Lucien Lamoureux, op.cit.

Les présidents des commissions permanentes et spéciales remplissent généralement les mêmes fonctions. Le règlement de la Chambre leur attribue les mêmes pouvoirs, (le paragraphe (11) de l'article 65), toutefois, leurs rôles nous semblent différents par certains aspects. Pendant que le président d'une commission permanente jouit d'une position durable et s'occupe d'un domaine spécialisé pendant toute une session, le second n'assume qu'une mission temporaire et spéciale. C'est dans la pratique que se manifeste la différence entre ces deux sortes de présidences.

a) Les attributions de président d'une commission

En vertu du paragraphe (11) de l'article 65, le président d'une commission permanente ou spéciale maintient l'ordre au cours des réunions de la commission. Le président d'une commission doit maintenir la discipline, protéger les droits de la minorité, représenter la commission devant la Chambre et devant le Gouvernement[1].

Etant donné que le règlement de la Chambre doit être observé par une commission permanente et spéciale, (dans la mesure où il y est applicable), c'est au président qu'incombe la tâche de le faire respecter

---

1. M. Kirby, op.cit., p.40.

(article 65 (10)). Il se prononce sur toutes les questions réglementaires sous réserve d'appel à la commission. Comme pour le comité plénier, seul le désordre en commission est censuré par la Chambre sur réception d'un rapport en ce sens[1].

M. Kirby, le secrétaire des commissions de la Chambre des Communes, énumère de la façon suivante les attributions du président d'une commission[2]; celui-ci:

1. maintient l'ordre et le décorum;
2. préside toutes les réunions;
3. décide des questions de privilèges;
4. décide des points d'ordre conformément aux règlements;
5. s'assure que le quorum est respecté avant de procéder à des votes;
6. dirige les discussions dans le cadre de l'ordre de renvoi;
7. soumet à la commission toutes les motions régulières présentées par les membres de la commission;
8. est responsable de la préparation du rapport qu'il doit signer après avoir obtenu l'accord de la commission:

---

1. M. Kirby, op.cit., p.40.
2. Ibid.

9. présente le rapport à la Chambre;
10. signe les certificats pour l'assignation de témoins ainsi que les demandes de paiements.

Le président peut participer aux déliberations de la commission et, s'il veut poser des questions aux témoins, il doit quitter la présidence temporairement en la confiant à un autre député. Toutefois, cette règle n'est pas toujours suivie[1]. Le président ne vote pas, sauf s'il y a l'égalité des voix, auquel cas son vote est alors décisif. En ce qui concerne les bills privés, le président peut voter et s'il y a égalité des voix, son vote est prépondérant[2]. Le président d'une commission permanente possède, en théorie, les mêmes attributions qu'un président des comités, mais il exerce ses fonctions de façon différente de ce dernier.

Nous avons déjà dit que la fonction du président des comités tend à devenir de plus en plus impartiale et semblable à celle de l'"Orateur". Au contraire, celle des présidents des autres commissions présente un caractère politique plus accusé bien qu'en principe on

---

1. Article 104 du Règlement, op.cit., p. 113.
2. Ibid.

exige de lui un maximum d'impartialité[1].

b) Les conceptions du rôle de président d'une commission

Dans l'exercice de ses fonctions, un président peut se montrer impartial comme il peut être un partisan inconditionnel du Gouvernement. Il dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire, ce qui lui permet de diriger les discussions en commissions. Le président planifie le travail de la commission, décide de l'opportunité de certains témoignages, de la recevabilité des motions et des amendements. Ses décisions ne sont contrôlées que par la commission composée en majorité de députés du Gouvernement.

Dans le nouveau régime des commissions, le rôle de leur président devient plus important. Il intervient activement dans l'organisation et le fonctionnement de la commission. Les membres de l'Opposition adressent fréquemment des critiques à l'encontre des présidents et les accusent de partisanerie et de non-respect de leurs droits en commission[2]. La Chambre elle-même a pris conscience que l'abus de pouvoirs (par les présidents) peut nuire à l'efficacité de toute la réforme. Est-il souhaitable que le président devienne un

---

1. C.E.S. Franks, op,cit., p.21; Débats de la Chambre des Communes, 1968, Vo.IV, p.4163.
2. Ibid.

homme politique de première importance ou devrait-il plutôt exercer sa fonction avec le maximum de neutralité?

Les deux conceptions de la présidence s'affrontent. La première, plus politique et souvent plus proche de la réalité, assimile un président à un homme politique effectuant son apprentissage gouvernemental avant d'être appelé à des fonctions ministérielles. Elle est favorisée par le fait que tous les présidents, à l'exception de celui qui siège en commission des comptes publics, sont membres du parti gouvernemental choisis en fonction de leur loyauté[1]. La deuxième conception, qui est traditionnelle, mais davantage théorique, veut rendre le poste de président semblable à celui de président des comités, par conséquent, impartial et limité à des responsabilités procédurales. Bien que le professeur C.E.S. Franks[2] note que:

> ...generally speaking chairmen tend more to be presiding officers like the chairmen of British Standing Committees, than the leading inquisitors in an investigation

D'autres observateurs et surtout les membres de l'Opposition ne sont pas de cet avis. Ils reprochent aux présidents de commissions de se comporter plutôt en hommes politiques qui défendent les thèses de leur parti en sacrifiant

---

1. W.F. Dawson, op.cit., p.204; Mark MacGuiguan, op.cit., p.12.
2. C.E.S. Franks, op.cit., p.20.

les droits de la minorité en commission[1].

Le problème de la présidence n'a pas été résolu de façon satisfaisante par le Chambre par la réforme intervenue en décembre 1968. La commission spéciale elle-même dans son troisième rapport a souligné qu'elle:

> ...comprend que les présidents des comités permanents sont parfois sévères dans leur interprétation des règles qui régissent les débats, en autant qu'elles s'appliquent aux comités. Nous engageons donc les présidents à faire tous les efforts possibles pour assurer que les règles relatives aux débats soient appliquées avec beaucoup de latitude et en tenant compte de l'intention évidente des recommandations qui figurent aux quatrième et cinquième rapports.

Il ressort de cette recommandation que certains problèmes relatifs à la présidence restent à résoudre. D'ailleurs, dès le 29 janvier 1969, la Chambre a confié à sa commission permanente de la procédure et de l'organisation, l'étude des

> ...moyens à prendre pour rendre les postes de président des comités permanents plus comparables à celui du président des comités pléniers...[2]

La Chambre, par cet ordre, s'est prononcée en faveur de la conception britannique d'une

---

1. Débats de la Chambre des Communes, 1968-1969, Vol.I, pp. 403, 430, 3859, 3984, 4163. C'est également l'avis de certains fonctionnaires de la Chambre que nous avons consulté à ce sujet.
2. Débats de la Chambre des Communes, 1969, Vol.V, p.4879.

présidence non-partisane. Il faudrait, pour être logique, adopter le système britannique de désignation des présidences, car, à notre avis, c'est surtout par là que pèche le système canadien. Ou bien, l'on se prononce en faveur de la politisation de la fonction de président, en augmentant son prestige, son salaire et en assurant une certaine stabilité de sa fonction[1]. Ou bien, on recherche l'impartialité et l'anonymat politique de la fonction de président d'une commission permanente en modifiant le système de son élection, en assurant une part proportionnelle à l'Opposition dans la répartition des présidences.

Cette seconde solution est, à notre avis, préférable à la première, car elle pourrait redonner confiance à l'Opposition quant à sa liberté d'action au sein des commissions où elle aurait les mêmes droits et les mêmes responsabilités qu'en Chambre. Il paraît normal que l'Opposition exige une place qui lui revient de droit à l'intérieur du système de commissions puisque ces dernières tendent à se substituer à la Chambre dans certains domaines tels que l'examen des prévisions budgétaires et l'étude de la législation.

La place offerte à l'Opposition dans la désignation des présidents des commissions

---

1. Mark MacGuiguan, op.cit., p.12.

devrait être la même que celle qui lui est attribuée dans la constitution de celles-ci. A notre avis, l'équilibre des forces serait amélioré si les présidences étaient réparties proportionnellement entre l'Opposition et le parti gouvernemental. Les présidences pourraient être partagées entre les divers partis à tour de rôle, sans qu'il y ait de monopole des présidences d'un certain nombre des commissions les plus importantes dans les mains d'un seul parti. La courtoisie parlementaire jouerait peut-être avec plus de succès. Suivant le principe de réciprocité, les présidents deviendraient plus neutres dans l'exercice de leur tâche. Cette solution n'est pas nouvelle, car elle est appliquée en Grande-Bretagne, en Finlande, aux Pays-Bas, en Suède, en Turquie, en Israël et en Allemagne fédérale[1].

On pourrait objecter que ce système est acceptable en Grande-Bretagne, car il fonctionne dans des conditions différentes et ne s'applique qu'aux Standing Committees, différents par leur nature des commissions permanentes canadiennes. Toutefois, les autres pays (cités plus haut) qui l'ont adopté possèdent des commissions permanentes spécialisées appartenant au même type que les commissions canadiennes. Ces pays ont adopté ce procédé afin d'empêcher la majorité d'accaparer systématiquement tous les sièges de présidents des commissions et pour donner à la

---

1. Parlements, op.cit., p.133.

minorité l'occasion de collaborer en vue du bon fonctionnement des assemblées parlementaires[1].

Dans un pays de tradition britannique, cette solution ne devrait pas apparaître trop radicale. En réalité, elle respecte les principes sur lesquels est fondée sa procédure parlementaire. De plus, elle ne présente pas un réel danger dans un régime où le contrôle gouvernemental est suffisamment assuré en commission par la présence majoritaire du parti au pouvoir. Les vice-présidents devraient, à notre avis, appartenir au parti opposé de celui qui occupe la présidence. Le travail collégial, par l'intermédiaire du comité directeur, pourrait alors devenir l'instrument essentiel de la planification du travail d'un comité. D'ailleurs, comme nous le verrons plus tard, cette pratique de direction collégiale semble être courante ces dernières années à la Chambre des Communes[2].

SOUS-SECTION DEUXIEME: LA SITUATION DES PRESIDENTS DES COMMISSIONS A L'ASSEMBLEE NATIONALE DU QUEBEC

Il n'y a pas de différences

---

1. Parlements, op.cit., pp.119 et 133.
2. M. Kirby, op.cit., p.27. Voir aussi les procès-verbaux des réunions d'organisations de tous les comités permanents au cours de première et de deuxième sessions de la 28e législature. Cf p 338 et s.

fondamentales entre les pouvoirs attribués aux présidents des commissions de l'Assemblée nationale et ceux que nous avons examinés dans la sous-section précédente. La même distance sépare la fonction du président des comités des autres présidents de commissions. Alors que les compétences du premier s'étendent à un domaine procédural, ceux des autres présidents nécessitent eu plus, des connaissances spécialisées et des attributs politiques. Effectivement, les présidents des commissions permanentes et spéciales sont chargés de diriger des délibérations afférentes aux affaires gouvernementales les plus diverses.

Paragraphe premier: Le président des comités

Les attributions du président des comités sont définies dans l'article 27 du règlement. D'une façon très générale, on lui confie la présidence de tous les comités pléniers (y compris celui des subsides et celui des voies et moyens). Il exerce aussi les fonctions du Président suppléant en cas d'absence du Président de l'Assemblée. L'article 325 du règlement ajoute que les opérations des comités pléniers sont soumises aux mêmes règles que les opérations de la Chambre et les fonctions ainsi que les pouvoirs du président d'un comité plénier sont analogues à ceux du Président de la Chambre. Cela signifie que le président des comités est chargé de maintenir l'ordre, de faire

observer les règlements, de diriger les opérations, mettre les motions en délibération, de mettre les questions aux voix, de proclamer des résultats, etc...[1]

A la différence de la règle actuellement en vigueur à la Chambre des Communes, l'appel des décisions du président des comités sur une question d'ordre ou de règlement ne peut être interjetée qu'à la Chambre. Celle-ci doit se prononcer immédiatement et sans débat sur le point de dispute[2].

L'exercice impartial de ces fonctions suppose une certaine indépendance politique, ce qui ne semble pas être le cas à l'Assemblée nationale du Québec. Aussi bien le Président de la Chambre que son suppléant appartiennent au parti au pouvoir et ne restent pas longtemps dans leurs fonctions. Ce poste, en réalité, ne constitue pour eux qu'une étape de leur carrière politique[3].

---

1. Geoffrion, règlement op.cit., pp.6,9,110.
2. Ibid, p.110.
3. Journaux de l'Assemblée législative, 1966-1967, p.28; 1967, pp.713 et 715; procès-verbaux du 24 février 1970, p. 12. La tendance à la permanence de la fonction de l'Orateur n'est pas aussi manifeste qu'à la Chambre des Communes où cette possibilité est de plus en plus envisagée. L'Hon. Lucien Lamoureux, op.cit.; journaux des Débats 1963, pp.2,3; W.F. Dawson, op.cit., pp.55-85; D. Smith, "The Speaker" Canadian Forum, avril 1963; Philip Laundy, The Office of Speaker, Londres, 1964, p.359-379.

Paragraphe deuxième: Les missions de président d'une commission permanente ou spéciale

Les fonctions d'un président d'une commission québécoise sont analogues à celles remplies par les présidents des commissions fédérales.

Bien qu'en théorie les attributions d'un président d'une commission permanente ou d'une commission spéciale soient les mêmes, elles diffèrent en pratique par suite des circonstances particulières de leur exercice.

Par le jeu des articles 422 et 468, les présidents d'une commission spéciale ou d'une commission permanente doivent veiller à l'observation du règlement en commission, statuer sur les questions d'ordre dont l'appel est fait à la commission elle-même. Le président peut prendre part aux délibérations, interroger les témoins ainsi que voter. Son vote est prépondérant si les voix sont partagées. C'est lui qui présente le rapport à l'Assemblée.

Nous n'allons pas revenir sur les problèmes que pose la situation d'un président au sein de l'Assemblée, car ils sont très proches de ceux évoqués précédemment à propos de la présidence à la Chambre des

Communes. Certes, la situation d'un président de commission est encore plus dépendante du Gouvernement au niveau québécois, entre autres, à cause du système de leur élection. Nous ne possédons pas de sources suffisantes nous permettant de dégager le sens de l'évolution du poste de président d'une commission. On peut se demander si la conception britannique d'un président impartial est souhaitable pour le parlement québécois? Serait-il plus rentable de conserver la solution américaine améliorée, puisque c'est celle-ci qui nous semble être indirectement adoptée par le système québécois de présidence? La présence des ministres et des hommes politiques influents à la présidence des commissions semblent confirmer notre hypothèse[1].

Nous nous sommes déjà prononcés en faveur de la solution visant à adopter un système de présidence qui tiendrait compte des tendances politiques afin de rendre la fonction de président d'une commission non-partisane. Nous la préconiserons également pour le Québec, car elle est plus conforme aux principes démocratiques qui doivent normalement régir une institution parlementaire.

---

1. Voir notre discussion à propos du choix des présidents des commissions permanentes et spéciales à la page 263.

TITRE DEUXIEME

M E C A N I S M E S D U F O N C T I O N N E M E N T

D E S C O M M I S S I O N S

Une fois constituées, les commissions ne peuvent commencer leur activité que si la Chambre leur confie un mandat à remplir[1]. Cette règle fondamentale de la procédure britannique a été adoptée et appliquée aussi bien au niveau fédéral que québécois.

D'un point de vue formel, les Chambres décident souverainement d'envoyer ou non une affaire devant une commission pour étude et enquête. D'importantes différences existent sur ce plan entre les législatures fédérale et provinciale. Le nouveau règlement de la Chambre des Communes diminue sérieusement la liberté de cette dernière.

En réalité, c'est le Gouvernement qui dans les deux cas joue un rôle essentiel dans ce domaine. Cet aspect du fonctionnement des commissions parlementaires ne sera pas étudié à ce stade-ci. Il fera l'objet d'une discussion approfondie lors de l'étude de la nature

---

1. Article 65 (8) du règlement, op.cit.; W.F. Dawson, op. cit., p.202; Beauchesne, op.cit., p.248.

des rapports entre la Chambre tout entière, le Gouvernement et les commissions parlementaires.

Avant de procéder à l'examen de l'affaire constituant l'objet de l'"ordre de renvoi" transmis par la Chambre, chaque commission doit fixer l'heure et le jour de sa réunion, établir son programme de travail, recueillir des informations préliminaires et préparer un ordre du jour.

Les commissions travaillent selon des méthodes qui varient d'une commission à l'autre et aussi en fonction de l'objet à l'étude.

En règle générale, la procédure interne des commissions s'inspire de celle suivie en Chambre bien que certains aménagements soient prévus. Les commissions se réunissent, discutent, s'informent, interrogent les témoins, votent les motions et rapportent les résultats de leurs travaux à la Chambre. En faisant cela, elles suivent des règles précises, les unes coutumières les autres réglementaires. Ces règles peuvent varier par rapport à celles suivies en Chambre. En effet, le travail en commission est d'une nature différente que celui qui s'accomplit en séance plénière bien qu'il porte sur la même matière et poursuive la même fin.

Dans ce titre consacré aux règles de fonctionnement des commissions, nous analyserons les méthodes de travail pratiquées par les commissions canadiennes et québécoises.

Le premier chapitre sera consacré aux questions relatives à l'organisation juridique et pratique des séances des commissions. Le second traitera des divers instruments de travail employés par les commissions. Enfin, dans le troisième chapitre, nous examinerons les règles de procédure applicables aux débats des commissions et aux rapports élaborés par celles-ci.

Il ne sera pas fait de distinction spéciale entre le fonctionnement des diverses catégories de commissions car leurs façons de procéder sont similaires dans une large mesure (à l'exception des comités pléniers dont l'activité n'est pas très différente de celle d'une séance plénière de la Chambre).

CHAPITRE PREMIER

R E G L E S A P P L I C A B L E S A U X

S E A N C E S D E S C O M M I S S I O N S

Les commissions canadiennes et québécoises conduisent leurs travaux selon des méthodes qui se sont modelées au cours des années et qui présentent quelques traits distinctifs des procédés employés par la Chambre tout entière[1].

Les réunions de commissions constituent l'instrument essentiel de l'accomplissement de leurs fonctions. C'est en séance de commissions que les membres discutent de l'affaire en général, interrogent les personnes intéressées, présentent des amendements aux mesures législatives et formulent des recommandations.

Les problèmes relatifs à la convocation des séances des commissions seront examinés dans une première section et les questions de la participation des députés et du public aux réunions des commissions constitueront l'objet d'une seconde section.

---

1. W.F. Dawson, op.cit., p.202.

SECTION PREMIERE

O R G A N I S A T I O N D E S

R E U N I O N S D E S C O M M I S S I O N S

Plusieurs questions se posent à propos de l'organisation des réunions des commissions, de la date à laquelle elles se tiennent, de l'endroit, du quorum exigé ainsi que de leur fréquence. La réponse à ces questions se trouve en partie dans les règlements des deux Chambres canadienne et québécoise ainsi que dans les usages rapportés par les auteurs[1] et observés par nous-mêmes. Nous tenterons de décrire les règles, les usages ainsi que la pratique relatifs aux séances des commissions canadiennes et québécoises en exposant les différences qui peuvent exister entre elles.

SOUS-SECTION PREMIERE: LES REGLES REGISSANT LA CONVOCATION DES REUNIONS DES COMMISSIONS A LA CHAMBRE DES COMMUNES

Paragraphe premier: Les dispositions générales

---

1. A. Beauchesne, op.cit., pp.242 à 260; W.F. Dawson, op. cit., p.202 et s.; M. Kirby, op.cit., pp.20 à 24; Geoffrion, op.cit., pp.130 à 132.

a) Jours de séances

Le règlement de la Chambre des Communes autorise les commissions

> ... à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes où la Chambre est ajournée..[1]

Avant l'adoption du nouveau règlement, ces permissions de se réunir devaient être obtenues par chaque commission individuellement sur rapport présenté à la Chambre[2]. C'était généralement à la première réunion que chaque commission décidait de présenter un tel rapport à la Chambre[3]. Par conséquent, les premiers rapports de toutes les commissions contenaient une demande en ce sens[4]. Pour les commissions spéciales, cette permission était quelquefois accordée au moment de leur institution[5].

La commission spéciale de la procédure a, dès 1964, recommandé qu'on accorde une fois pour toutes:

---

1. Article 65 (8) du règlement, op.cit.
2. W.F. Dawson, op.cit., p. 203; Beauchesne, op.cit., p. 249.
3. W.F. Dawson, op.cit., p. 202.
4. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, pp. 105, 389, 413, 697; 1965, pp. 287, 315; 1966-1967, pp. 443, 547, 664; 1967-1968, p. 577.
5. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, pp. 89, 883; 1965, p. 198; 1966-1967, p. 884; 1967-1968, p. 110.

> ...tous les pouvoirs dont un comité aura vraisemblablement besoin lui soient délégués dès sa création...afin d'éliminer les retards et la nécessité de nombreux rapports courants...[1]

Cette recommandation n'a été suivie par la Chambre qu'au moment de la réforme de 1968, comme nous venons de le constater.

b) Interdiction de tenir des réunions après la prorogation

Dans le nouveau règlement, la Chambre n'a cependant pas permis que les réunions de commissions se tiennent en dehors des sessions bien que cette possibilité ait été déjà examinée par une commission spéciale de la Chambre des Communes[2].

Par tradition, la Chambre ne permet à aucune commission de siéger après la prorogation pour des raisons qui ont été invoquées en 1873 et rapportées par Bourinot et Beauchesne[3]. Le motif officiellement donné par Sir John A. Macdonald était que la Chambre ne pouvait conférer aux commissions le pouvoir de siéger après la prorogation car

---

1. Le 15e rapport du comité spécial de la procédure et de l'organisation. Journaux 1964-1965, p.989.
2. Journaux, 1964-1965, p.769 ; Débats de la Chambre des Communes, 1968, p.427; Mark MacGuiguan, op.cit., p.13.
3. Bourinot, op.cit., p.543; Beauchesne, op.cit., p.249.

> ... si le Parlement pouvait nommer un comité de la Chambre qui siégerait durant l'intersession, il pourrait aussi nommer un comité plénier de la Chambre qui siégerait durant l'intersession. Cela constituerait un empiètement sur la prérogative de prorogation que possède la Couronne et le Parlement à titre de comité plénier pourrait siéger indéfiniment ...[1]

Le premier argument tendant à assimiler le pouvoir de siéger d'une commission spéciale ou permanente avec celui d'un comité plénier nous semble inadéquat. Nous savons que la Chambre permettait la réunion d'une commission spéciale ou permanente lorsqu'elle-même n'était pas en séance et même lorsqu'elle était ajournée[2]. Il aurait été impossible de permettre cela à un comité plénier puisqu'il ne peut se réunir que lorsque la Chambre est en séance.

Le deuxième argument de Sir John A. Macdonald consistant à dénier au Parlement le pouvoir d'empiéter sur la prérogative de la Couronne va à l'encontre du principe de la suprématie du Parlement. Les études portant sur le contenu de la prérogative royale ont demontré que celle-ci se réduit d'autant que le Parlement envahit son champ d'action. D'ailleurs, il nous semble que la prérogative de prorogation ne constitue pas une prérogative royale au sens actuel du terme, étant donne qu'elle est fondée sur la

---

1. Bourinot, op.cit., p. 543; Beauchesne, op.cit., p. 249.
2. Ibid.

constitution du Canada (article 38 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique)[1].

A notre avis, ce précédent était fondé sur l'idée que les pouvoirs des commissions devaient être limités et étroitement contrôlés. Le souci de préserver la prérogative de prorogation de la Couronne n'était soulevé ici que pour préserver le droit de la Chambre de maintenir les commissions dans une situation subordonnée.

La commission de la procédure qui a siégé au cours de la 2e session de la 28e législature a examiné ce problème. Ces vues ont été exposées dans son onzième rapport[2]. Selon cette commission, la Chambre ne devrait pas accorder à une commission:

> ... le pouvoir de siéger au-delà de la prorogation d'une session par simple résolution ni même au moyen d'une modification de l'article 65 du règlement étant donné que l'une et l'autre de ces procédures empiéteraient sur la prérogative royale. Il semble au comité que cette réforme ne pourrait être convenablement mise en oeuvre que par une loi. Il y a de nombreux précédents où la prérogative royale a été restreinte au moyen d'une loi du Parlement, loi au sujet de laquelle il faut obtenir le consentement de la Reine.

La solution proposée par la commission nous semble la plus appropriée et à première vue facile

---

1. Beauchesne, op.cit., p. 10; May, op.cit., p. 60; Wade et Philipps, Constitutional Law, 1950, pp. 133 et 136; Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p. 769; A.G.V. De Kayser's Royal Hotel Ltd (1920), A.C. 508.
2. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p. 768.

à mettre en oeuvre. Cependant, l'idée n'est pas suffisamment développée et on ne voit pas quelle serait la portée exacte d'une telle loi organique. Supprimerait-elle l'ensemble des conséquences découlant de la prorogation ou seulement la partie relative aux réunions des commissions?

On peut éventuellement soutenir malgré le précédent de 1873 (qui, comme nous avons vu, n'est pas très bien fondé), que les réunions des commissions après la prorogation ne constituent pas une violation de l'article 38 de l'A.A.N.B. Par conséquent, la Chambre des Communes pourrait par voie réglementaire ou par une simple résolution autoriser ses commissions a siéger en dehors des sessions, comme cela est fait à l'Assemblée nationale du Québec[1].

Dans l'état actuel de la réglementation, il ne s'agit évidemment pas de ce seul problème; d'autres conséquences découlent de la prorogation. Les privilèges et les immunités parlementaires sont également attachés à la notion de "session". C'est pourquoi la réponse à cette question exige une réflexion sérieuse et la recherche d'une solution globale qui tiendrait compte de tous les problèmes impliqués.

Une interprétation plus restrictive de la prérogative de prorogation permet de supposer que

---

1. Cf. p. 306 et s.

les réunions de commission tout comme l'activité intersessionnelle des députés eux-mêmes ne doivent pas nécessairement subir les effets normaux de la prorogation. Puisque les commissions ne peuvent prendre des décisions définitives sans l'accord de la Chambre, les risques d'empiètement sur les "prérogatives" de la Couronne ne sont pas très réels.

A l'époque, et ceci jusqu'à la récente réforme de la procédure parlementaire, il existait, à notre avis, une autre raison juridique empêchant les commissions de siéger après la prorogation de la session. Les commissions n'étaient constituées que pour la durée de la session, et devaient logiquement disparaître avec la fin de celle-ci. La Chambre des Communes, en affirmant dans l'article 65 (4a) de son nouveau règlement que les commissions sont constituées pour toute la législature, a supprimé cet obstacle.

Il faudrait permettre aux commissions, suivant une procédure appropriée, de siéger après la prorogation de la session, d'autant plus que les commissions fonctionnent pendant les vacances parlementaires car, si la Chambre s'ajourne longtemps, c'est, entre autres, pour leur permettre de siéger[1]. Il serait souhaitable que les commissions acquièrent une permanence, qu'elles durent et exercent effectivement leurs fonctions au cours de toute la législature et non seulement pendant chacune des sessions parlementaires.

---

1. Beauchesne, op. cit., p. 249 et 250; et l'article 65 (8) du règlement, op.cit.

c) Ajournement de la Chambre pour permettre aux commissions de sieger

Un autre usage favorisant la la bonne marche des travaux de commissions s'installe depuis quelque temps à la Chambre des Communes. Dès 1964, la commission spéciale de la procédure et de l'organisation recommandait dans son quinzième rapport que:

> ...la Chambre s'ajourne à intervalles réguliers pendant deux semaines de suite afin... (de permettre)...aux comités de se réunir...[1]

Selon la commission:

> ...non seulement le travail de la Chambre serait accéléré, mais il est probable que le public s'intéresserait davantage aux travaux des comités[2]...

Cette recommandation ne semble pas avoir été suivie au cours des sessions consécutives à la présentation du rapport en question[3]. En septembre 1968, lors du débat à l'occasion de la motion portant institution d'une commission spéciale de la procédure et de l'organisation, le député néodémocrate S. Knowles a attiré l'attention de la Chambre sur ce problème dans les termes suivants:

> ...les comités à certaines époques de l'année devraient devenir le centre d'intérêt et le

---

1. 15e rapport du comité spécial de la procédure et de l'organisation; Journaux 1964-1965, p.989.
2. Ibid.
3. Nous avons consulté les Journaux de la Chambre 1964-1965; 1965; 1966-1967 et 1967-1968, sans trouver trace d'un tel ajournement.

> Parlement tout entier devrait s'ajourner une semaine chaque mois ou deux semaines toutes les 6 semaines environ pour permettre aux comités de se réunir et de traiter de multiples problèmes dont ils sont saisis...[1]

L'opinion du député libéral Mark MacGuiguan va dans le même sens[2].

La commission de réforme constituée au cours de la 1ère session de la 28e législature a repris la recommandation de son prédécesseur de 1964 et considérait que:

> ...les brefs ajournements occasionnels de la Chambre afin de faciliter le travail des comités, expédient déjà utilisé au cours de la présente session, constitueraient une pratique utile...[3]

Cette recommandation a été fréquemment mise en pratique au cours des deux premières sessions de la 28e législature[4]. Le professeur Franks ne semble pas très favorable à cette pratique:

> ...The experiment has been tried of suspending sittings of Parliament itself so that committees can meet. This has not proven to be very useful: committees can now meet while Parliament is sitting and in case under normal circumstances only a few members are listening to the debate in Parliament.

---

1. Débats de la Chambre des Communes, 1968, Vol.I, p.409.
2. Mark MacGuiguan, op.cit., p.15.
3. 3ème rapport du comité spécial de la procédure de la Chambre, Journaux 1968-1969, p.439.
4. Journaux de la Chambre des Communes, 1968-1969; 1969-1970.

> The practice reduces the number of sittings of Parliament, and doesn't free up much additional manpower for the committees...[1]

Cet auteur semble tolérer les séances de la Chambre avec une infime participation des députés et regretter que le nombre des séances de la Chambre puisse être réduit à cause des réunions des commissions. A son avis, il est préférable que la Chambre siège avec une salle presque vide (puisque les députés peuvent s'abstenir pour une raison aussi valable que les réunions des commissions), plutôt qu'elle ne siège pas du tout. S'agit-il uniquement du nombre de séances de la Chambre? Ne vaut-il pas mieux rechercher la qualité du travail effectué au cours de ces séances plutôt que la quantité?

L'observation du professeur C.E.S. Franks selon laquelle cette pratique n'améliore pas de façon très visible la participation des députés aux séances des commissions est probablement exacte. Toutefois, le lien de causalité avec les séances de la Chambre nous semble manquer de fondement. Il faudrait peut-être chercher des remèdes à cette situation et penser à rendre obligatoire la participation des députés aux séances des commissions, surtout dans le cas de l'ajournement de la Chambre à cette fin précise. Ce problème sera repris et analysé plus loin .

---

1. C.E.S. Franks, op.cit., p.33.

d) Ajournement d'un endroit à l'autre

Les commissions peuvent être autorisées par la Chambre à siéger en dehors de l'enceinte parlementaire[1]. Cette pratique est utilisée aussi bien par les commissions permanentes que par les commissions spéciales. Les commissions peuvent également se déplacer à l'étranger pour compléter leur information[2].

La permission de s'ajourner d'un endroit à un autre peut être sollicitée soit au moment de la création d'une commission[3] (ceci concerne principalement les commissions spéciales), soit dans un rapport présenté à la Chambre par la commission elle-même[4]. Cette autorisation peut être également accordée par suite d'une motion présentée par un ministre[5].

Dans son ouvrage, M. Kirby donne l'exemple de la commission des affaires extérieures et de la défense nationale qui a visité en 1969 huit pays d'Europe. Ce voyage devait permettre à cette commission d'étudier sur place les problèmes relatifs à la participa-

---

1. Beauchesne, op.cit., p.249.
2. M. Kirby, op.cit., p.33.
3. Journaux de la Chambre des Communes, 1966-1967, p.654; 1964-1965, p.301.
4. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, pp.327, 481, 605; 1966-1967, pp.526, 1166, 1248, 1293, 924, 979.
5. Journaux de la Chambre des Communes, 1966-1967, pp.775, 843.

tion du Canada à l'OTAN[1].

Au cours des deux premières sessions de la 28e législature, cette permission a été accordée à plusieurs reprises aux commissions permanentes[2].

Ainsi, par exemple, la commission permanente des finances, du commerce et des questions économiques a tenu plusieurs séances dans tout le Canada lors de l'enquête sur la réforme fiscale[3]. Les députés ont ainsi la possibilité d'entendre sur place et personnellement les objections de nombreux groupes intéressés, d'évaluer les réactions des électeurs devant le projet de réforme proposé par le Gouvernement. Cependant, cette pratique n'est pas unanimement appréciée à la Chambre des Communes. Ainsi,

---

1. M. Kirby, op.cit., p.33.
2. Journaux de la Chambre des Communes, 1968-1969, pp.; procès-verbaux de la Chambre des Communes, 20 novembre 1969, 18 décembre 1969, 30 janvier, 9 et 23 mars, 6 et 28 mai 1970.
3. Procès-verbaux de la Chambre des Communes du 9 mars 1970 et du 28 mai 1970; l'article du "Devoir" du 20 juillet 1970 "Que pensent les Canadiens du régime fiscal fédéral?" Voici comment est défini le travail que va accomplir le comité: "La tournée d'une durée de deux semaines conduira les députés dans chacune des capitales provinciales de l'Ouest où ceux qui ont annoncé leur intention de témoigner devant ce comité itinérant représentent pour la plupart des industries et des compagnies...Parmi les personnes qui déposeront devant le comité, on note des cultivateurs, des hommes d'affaires, des éleveurs de bovidés, des mineurs, des représentants de Chambres de commerce de l'industrie du bois, etc. Les députés sont au nombre de 13, accompagnés de secrétaires, d'interprètes et de techniciens."

les voyages effectués par certaines commissions au cours de la 2e session de la 28e législature ont fait l'objet de critiques de la part d'autres députés lors de l'étude du budget de la Chambre des Communes par la commission de la procédure et de l'organisation[1].

Paragraphe deuxième: La convocation et le nombre de réunions

a) Convocation

Lorsqu'une commission de la Chambre des Communes se trouve saisie d'une affaire particulière, l'organisation de sa première réunion s'effectue par l'intermédiaire de son président et du secrétaire des commissions. La fixation du jour et de l'heure est faite après consultation du "committee on committee", organisme officieux de coordination des travaux entre les différentes commissions de la Chambre. Ce comité de coordination est composé de représentants de tous les partis[2]. Habituellement, les réunions des commissions se tiennent les mardi, jeudi ou vendredi matin. Le comité de coordination essaie de répartir les réunions des diverses commissions afin qu'il n'y en ait pas plus de deux au même moment. Dans une même jour-

1. Fasc. 1, p.12 des procès-verbaux de ce comité 1969-1970.
2. M. Kirby, op.cit., p.21.

née, il peut avoir douze réunions de commissions, et il arrive même que ce chiffre soit dépassé à cause de la multiplicité des travaux. Les commissions se réunissent également le samedi et même le dimanche si elles sont en déplacement[1].

Tous les membres de la commission doivent être avisés de la date de la réunion. L'avis de convocation doit mentionner le nom de la commission, l'heure et le jour ainsi que le lieu de réunion. La commission demande quelquefois que l'ordre du jour et les noms des témoins qui vont comparaître devant elle soient joints à l'avis de convocation[2].

b) Nombre de réunions

Il était prévisible qu'avec l'adoption du nouveau règlement, le nombre de réunions des diverses commissions augmente rapidement puisqu'actuellement, tous les projets de lois et toutes les prévisions budgétaires sont examinés par celles-ci[3]. Auparavant, le renvoi d'une affaire à une commission était facultatif et assez rare[4]. C'était le comité plénier qui remplissait ce

---

1. M. Kirby, op.cit., p.20. Nos propres conclusions après l'examen des procès-verbaux des commissions au cours des deux premières sessions de la 28e législature confirment les affirmations de M. Kirby.
2. Ibid, p.20.
3. L'article 74 (2) et 58 (14), (15) du règlement, op.cit.
4. W.F. Dawson, op.cit., p.207.

rôle[1]. L'accroissement du nombre de réunions a été sensible depuis la réforme de décembre 1968[2]. Ceci ressort clairement des données ci-dessous.

NOMBRE DE REUNIONS

	18 fév.64 au 1 avril 65	Janv. 66 au 23 mai 67	8 mai 67 au 23 avril 68	12 sept 68 au 30 juin 69	23 oct.69 au 30 juin 70
COMMISSIONS	411	906	254	736	797
SOUS-COMMISSIONS	133	150	54	143	180
TOTAL	544	1056	308	879	977

A l'heure actuelle, le nombre des réunions dépend, d'une part, de la quantité des projets législatifs et des affaires dont la Chambre est saisie. De plus, il varie en fonction du temps consacré par la commission à l'étude d'une question donnée. Lorsqu'il s'agit

---

1. W.F. Dawson, op.cit.,pp.193-228; M. Kirby, op.cit., p.5; Beauchesne, op.cit., pp.242-260.
2. Ces chiffres ont été puisés dans les rapports des activités des comités de la Chambre établis par le service des comités et de la législation privée. A l'exception de la 1ère session de la 27e législature (1966-1967) qui accuse une grande activité des comités, les chiffres d'après 1968 sont nettement supérieurs à ceux des sessions précédentes.

d'un projet important, le nombre des réunions est plus grand et peut atteindre 25 pour un projet législatif[1]. Dans d'autres cas, la commission ne s'était réunie qu'une seule fois pour examiner les quatre bills privés et elle a adopté les quatre rapports dont aucun ne contenait ni amendement, ni recommandation[2].

D'après ces quelques données, nous pouvons constater que l'activité des commissions a considérablement augmenté. Cet accroissement quantitatif de l'activité des commissions constitue l'un des éléments de l'évaluation de la nouvelle réforme du système des commissions de la Chambre des Communes.

SOUS-SECTION DEUXIEME: LES PROCEDES DE CONVOCATION DES REUNIONS A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Paragraphe premier: Les dispositions générales

a) Jours des séances

L'article 404 du règlement

---

1. Par exemple, le comité permanent de l'agriculture a consacré environ 25 séances à l'étude du Bill C-256, Loi sur les grains du Canada (Procès-verbaux du 19 mai au 21 juin 1970)
2. Le comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a étudié quatre projets de lois en une seule réunion (Fasc. 15 des procès-verbaux du 27 janvier 1970: Bills S-10, S-11, S-15, S-16).

de l'Assemblée nationale interdit aux commissions spéciales de siéger pendant que la Chambre est en séance. Cette disposition s'applique également aux commissions permanentes par le jeu de l'article 468[1]. Cet article prévoit toutefois que cette interdiction peut être levée par une décision expresse de la Chambre.

En revanche, il est difficile de saisir la portée exacte de la règle contenue dans l'article 404 du règlement, selon laquelle les commissions spéciales et permanentes seraient non seulement empêchées de tenir des réunions pendant que la Chambre siège, mais encore "... un jour où la Chambre ne tient pas de séance ..."[2]. Que voulait-on dire au juste? Il nous semble que les auteurs du règlement voulaient dire que normalement, la commission ne peut se réunir qu'un matin si la Chambre sera en séance dans l'après-midi. Par conséquent, il lui est interdit de siéger les jours non ouvrables (samedi et dimanche), mais permis lorsque les séances sont suspendues.

Dans la pratique, l'autorisation de

> ... siéger les jours où la Chambre ne tient pas de séance et aussi pendant que la Chambre est en séance...

---

1. L'article 468 du règlement dispose que les règles relatives aux commissions spéciales s'appliquent aux commissions permanentes mutatis mutandis.
2. Geoffrion, op.cit., article404.

est presque automatiquement accordée aux commissions spéciales[1].

Pour les commissions permanentes, cette permission n'avait pas été demandée jusqu'à une date récente puisque leur activité était trop faible. A partir de la session 1966-1967, nous observons un accroissement de l'activité des commissions permanentes[2] et, en même temps, l'augmentation de demandes d'autorisation de siéger "bien que la Chambre ne tienne pas de séance"[3]. Cette motion n'est pas présentée comme à la Chambre des Communes sous forme d'un rapport venant de la commission elle-même. Elle est généralement présentée par le premier ministre ou le leader du Gouvernement à la Chambre[4]. Ceci illustre en outre que le contrôle gouvernemental sur l'activité des commissions parlementaires est plus accentué à l'Assemblée nationale qu'à la Chambre des Communes[5].

A partir de la troisième session de la vingt-huitième législature, les commissions québécoises remplissent plus de tâches et l'Assemblée leur accorde plus

---

1. Journaux de l'Assemblée législative du Québec, 1963-1964, pp. 100, 101, 139; 1965, pp. 52, 59, 175, 210; 1965-1966, pp. 99, 105; 1966-1967, pp. 796; 1967-1968, pp. 893, 845, 646.
2. Lire "comités".
3. Journaux de l'Assemblée législative du Québec, 1966-1967, pp. 255, 256, 356, 598; 1967-1968, pp. 800, 804, 833, 852; 1969, pp. 180, 464, 759, 781.
4. Ibid.
5. Nous avons vu qu'à la Chambre des Communes, avant l'adoption du nouveau règlement, la permission en question était demandée par le comité et non pas sur l'initiative directe d'un membre du Gouvernement en Chambre.

souvent le droit de siéger pendant que la Chambre siège et les jours qu'elle ne siège pas. Cette autorisation est faite au moment où la Chambre leur défère une question à examiner faisant suite à une motion proposée par un membre du Gouvernement[1].

Le règlement provisoire adopté le 5 mars 1963[2] n'apporte aucune solution à ce problème. Lorsqu'il s'agit d'autoriser les commissions permanentes et spéciales à siéger durant les vacances parlementaires, une permission doit être obtenue de l'Assemblée[3]. En vertu des règles provisoires, seule la commission des engagements financiers a reçu le pouvoir de définir sa propre procédure et de convoquer ses séances[4].

Il serait souhaitable, à notre avis, d'uniformiser les procédures dans ce domaine. L'Assemblée nationale pourrait suivre l'exemple de la Chambre des Communes et autoriser ses commissions une fois pour toutes à siéger pendant qu'elle siège et les jours qu'elle ne tient pas de séances. Les commissions doivent disposer d'une plus grande liberté dans la fixation de leurs horaires de travail. Une disposition en ce sens devrait être incorporée au règlement de l'Assemblée nationale du Québec.

---

1. Journaux de l'Assemblée législative, 1967-1968, p.890; 1969, pp. 180, 464, 723, 759, 781.
2. Journaux de l'Assemblée nationale, 1969, p. 94.
3. Journaux, 1969, p. 497.
4. Procès-verbaux, 14 mai 1969, p. 346: "Les règles de procédure prévues au règlement de l'Assemblée pour les séances de ses commissions ne s'appliquent pas, à moins d'une acceptation expresse de la commission".

b) Les séances après la prorogation

Le règlement de l'Assemblée nationale dispose que

> ...nul comité ne peut siéger après la prorogation: la clôture de la session le dissout...[1]

Toutefois, l'Assemblée nationale autorise ses commissions à siéger après la prorogation depuis bien longtemps en rompant ainsi avec l'interdiction tradionnelle maintenue par la Chambre des Communes[2]. Cette autorisation est quelquefois accordée au moment de l'institution d'une commission spéciale[3]. D'autres fois, elle est conférée à une commission soit spéciale, soit permanente en vertu d'une résolution adoptée par l'Assemblée à la suite d'une motion présentée par un membre du Gouvernement[4]. De plus, elle peut être obtenue par suite d'un rapport d'une commission qui la sollicite[5].

---

1. L'article 10 et le commentaire no.2 de l'article 412 du règlement de l'Assemblée, op.cit.
2. Journaux de l'Assemblée législative, 1963-1964, pp101, 767, 689; 1965, pp.411, 482, 736; 1966-1967, pp.211, 737; 1967-1968, pp.643, 893.
3. Journaux de l'Assemblée législative, op.cit., 1963-1964, pp.101, 767; 1966-1967, pp.211, 797; 1967-1968, pp.643, 893, 894, 895.
4. Journaux de l'Assemblée législative, op.cit., 1965, pp.432, 736,; 1966-1967, p.367; 1967-1968, p.895; 1969, p.838. Procès-verbaux 1970, 8 juin, p.126.
5. Journaux de l'Assemblée législative, op.cit., 1963-1964, p.689; 1965, p.411.

A la fin de la quatrième session de la 28e législature, l'autorisation de siéger après la prorogation a été accordée à toutes les commissions aussi bien permanentes que spéciales par suite d'une motion présentée par un membre du Gouvernement[1]. Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions du règlement et s'oppose à la tradition parlementaire québécoise[2]. En ce qui concerne les commissions permanentes, elle est contraire au principe contenu dans l'article 462 qui stipule que les commissions sont constituées pour la durée d'une session[3].

L'Assemblée nationale peut abroger les procédures qui ne lui conviennent plus[4]. Cependant, elle ne peut violer les dispositions constitutionnelles formelles. C'est pourtant dans cette catégorie d'affaires que la Chambre des Communes a classé ce problème en considérant qu'une telle pratique ne pouvait être autorisée que par une loi constitutionnelle[5]. L'interprétation ou plutôt la pratique courante de l'Assemblée tend à prouver que cette dernière s'est accordé le pouvoir d'autoriser les commissions à siéger après la prorogation par de simples résolutions. Sur le plan juridique, on peut justifier cette pratique par une interprétation large de la portée de l'article 38 de l'A.A.N.B. Les activités des commissions

---

1. Procès-verbaux de l'assemblée nationale, 22 decembre 1969, p. 771.
2. L'article 10 et 412 du règlement, op.cit.
3. Geoffrion, op.cit., p. 140; cf. p. 292.
4. Geoffrion, op.cit., p. 1; article 1 du règlement.

pouvant être considérées comme n'empiétant pas sur le pouvoir de prorogation prévu par ce dernier. Sur le plan pratique, ce nouvel usage nous semble pleinement justifié. Il permet, en effet, de mieux répartir dans le temps, les travaux de commissions et d'alléger leur programme de travail au cours de la session. L'activité des commissions gagne certainement à n'être pas limitée par la fin de la session. Il serait souhaitable, cependant, de clarifier ce problème, au moins en abrogeant les articles du règlement devenus désuets et en constituant les commissions pour la durée de la législature.

c) L'ajournement d'un endroit à un autre

Le règlement de l'Assemblée nationale dans son article 412, autorise une commission à tenir des séances en dehors de l'enceinte parlementaire, après avoir obtenu une permission de la Chambre[1]. Cette autorisation peut être accordée par la Chambre par suite d'une motion non annoncée[2]. Cette possibilité ne semble pas avoir été utilisée par les commissions québécoises jusqu'à une date récente[3]. Toutefois, le 6 mars 1970, la commission de l'éducation a présenté un rapport à la Chambre dans lequel elle demandait:

> ... à être autorisée par la Chambre à siéger désormais à Montréal lorsque la chose serait possible, d'un commun accord entre les chefs des deux partis ...[4]

---

1. Geoffrion, p. 131.
2. Ibid.
3. Dans les Journaux de l'Assemblée législative, 1962-1963, 1963-1964, 1965, 1965-1966, 1966-1967, 1967-1968, 1969, nous n'avons pas trouvé d'indice permettant de conclure qu'une telle autorisation ait été sollicitée.
4. Procès-verbaux de l'Assemblée nationale, 1970, (5e session) p. 72.

La Chambre n'a pas eu l'occasion de considérer ce rapport car elle a été dissoute quelques jours après[1].

La possibilité pour une commission de s'ajourner d'un endroit à un autre présente à notre avis, de nombreux avantages, car elle constitue un excellent moyen d'obtenir des renseignements sur place. Elle devrait être utilisée davantage par les commissions québécoises.

Paragraphe deuxième: La convocation et la fréquence des réunions

a) La convocation

Le règlement de l'Assemblée contient plusieurs dispositions qui régissent l'organisation de séances de commissions permanentes et spéciales. C'est ainsi que les articles 409, 410 et 411 relatifs aux commissions spéciales et applicables aux commissions permanentes par le jeu de l'article 468 précisent les formalités exigées lors de la convocation d'une réunion de celles-ci. La commission est convoquée par son secrétaire sur la demande du président ou, à son défaut, sur la demande de cinq députés,

---

1. Proclamation de la dissolution de l'Assemblée nationale.

membres de cette commission (article 409)[1].

La coordination entre les réunions des différentes commissions semble être réglée d'une manière moins systématique qu'à la Chambre des Communes. Il incombe, en fait, au secrétaire des commissions de consulter le leader du parti gouvernemental et les autres leaders afin de fixer le jour et l'heure de la réunion d'une commission donnée.

Il ne semble pas que la permission de tenir des réunions à la demande de cinq membres de la commission soit utilisée en pratique. En fait, c'est le leader du Gouvernement en Chambre qui s'occupe de la convocation d'une commission[2]. Cette

> ... convocation se fait par avis adressé à chaque membre du comité et remis à celui-ci personnellement ou déposé au bureau de poste de la Chambre pas plus tard que la veille du jour pour lequel le comité est convoqué ...

(article 410)[3]. L'avis de convocation mentionne le lieu de la réunion, la date, l'heure et le sujet à étudier. Cet avis est préparé par le secrétaire des commissions et indique souvent l'ordre du jour de la réunion[4].

---

1. Geoffrion, règlement, op.cit., p. 130.
2. Cette information nous a été fournie par M. Gelly, le secrétaire général des commissions à l'Assemblée nationale du Québec.
3. Geoffrion, règlement, op.cit., p. 130, note 5.
4. Ibid., note 5.

Les séances de commissions se tiennent du lundi au vendredi[1].

b) La fréquence des réunions

Au cours des trois dernières sessions de la 28e législature, le nombre de séances de commissions permanentes et spéciales s'est sensiblement accru par rapport a la période précédente[2]. La réforme provisoire a eu pour résultat l'envoi d'un plus grand nombre de sujets pour étude par l'une des commissions de l'Assemblée, comme nous démontre le tableau ci-dessous.

Nombre des réunions des commissions à l'Assemblée nationale du Québec

	Commissions permanentes spécialisées	Commissions: des bills privés, des bills publics	Commissions des crédits	Commissions spéciales	TOTAL
4e session de la 27e législature	3	28	16	9	56
4e session de la 28e législature	64	14	11	19	108

1. Nous avons consulté le Journal des Débats des commissions au cours de la 3ème, 4ème et 5ème sessions de la 28e législature où sont indiqués les jours de réunions tenues par les différentes commissions de l'Assemblée nationale.
2. Nous ne possédons pas de statistiques officielles. Cette conclusion a été établie par nous-mêmes à la suite de recherches personnelles portant sur la période allant de 1963 a 1969 et à celle visant la 4ème et 5ème sessions de la 28e législature.

Certaines commissions ont été plus occupées que d'autres. Ainsi, par exemple, au cours de la 4e session, la commission des affaires municipales a été chargée de l'examen de trois affaires par l'Assemblée et elle s'est réunie une dizaine de fois. Toutefois, de nombreuses commissions permanentes sont restées inactives[1]. Ces chiffres paraissent faibles à côte du nombre impressionnant de réunions tenues par des commissions fédérales. Il ne faut, cependant, pas perdre de vue le fait que l'Assemblée nationale n'a pas encore adopté la formule de l'étude obligatoire de tous les projets législatifs et de toutes les prévisions budgétaires par les commissions élues. Elle continue à suivre l'ancienne procédure de l'étude des mesures législatives par son comité plénier. Quant à l'étude des prévisions budgétaires, elles sont encore du ressort du comité des subsides[2].

Des progrès sensibles ont été accomplis, mais ils nous semblent bien insuffisants par rapport aux objectifs fixés par la réforme provisoire du système des commissions[3].

---

1. Journaux de l'Assemblée, 1969,1970.
2. Voir nos observations sur les catégories de commissions québécoises et leur rôle dans la procédure parlementaire, à la p. 145.
3. Procès-verbaux du 25 février 1969, p. 2; débats de l'Assemblée nationale du 5 mars 1969.

SECTION DEUXIEME

P A R T I C I P A T I O N A U X
S E A N C E S D E S C O M M I S S I O N S

La tenue des réunions des commissions parlementaires fédérales et québécoises pose quelques problèmes juridiques et pratiques que nous tenterons d'examiner dans la présente section.

SOUS-SECTION DEUXIEME: LES REGLES ET LES USAGES EN VIGUEUR A LA CHAMBRE DES COMMUNES

Paragraphe premier: Les limites du caractère public des séances des commissions

En théorie, on peut se poser la question de savoir à quel point la publicité des séances des commissions favorise le déroulement de leurs travaux et garantit de meilleurs résultats.

Les partisans de la publicité font valoir que le régime démocratique est par définition ouvert à toutes les discussions publiques. De plus, ils considèrent que rien de ce qui touche au domaine parlementaire

ne doit demeurer ignoré[1]. D'autres arguments plus pratiques ne manquent pas non plus.

> ...Publicity, communication, open government and to make it worthwhile for M.P.s...[2]

écrivait le professeur C.E.S. Franks, ont été des raisons qui ont joué en faveur de réunions publiques des commissions en régime parlementaire.

Fourtant, les désavantages sont tout aussi nombreux. Les travaux des commissions ont un caractère provisoire et il n'est pas toujours bon qu'ils soient connus du public. La publicité accroît la démagogie, renforce le caractère partisan des discussions, rend plus difficile le compromis et retarde les travaux[3].

Le Parlement canadien et l'Assemblée québécoise ont adopté le principe des réunions publiques, tout en laissant aux commissions la possibilité de siéger à huis clos ou de tenir des réunions secrètes[4].

En définitive, entre les différents avantages et incovénients attachés à la publicité,

---

1. Parlements, op.cit., p.129.
2. C.E.S. Franks, op.cit., p.30.
3. Parlements, op.cit., p.129; C.E.S. Franks, op.cit., p.31.
4. M. Kirby, op.cit., p.63; Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p.990.

cette solution apparaît la plus sage, car elle constitue un compromis. Effectivement, il semble normal que le public soit informé par l'intermédiaire de la presse, de la radio, etc., des travaux des commissions si ceux-ci constituent une part importante de l'activité parlementaire.

Actuellement, on tend à donner une plus grande publicité aux délibérations des commissions pour valoriser les députés "d'arrière-plan" et les travaux parlementaires en général. Les députés de l'Opposition sont également en faveur d'une plus grande publicité afin de pouvoir jouer leur rôle critique avec plus d'efficacité et, "...faire ressortir aux yeux du public..." les erreurs commises par le Gouvernement . Comme nous l'avons dit, le principe des réunions publiques était adopté par la Chambre des Communes du Canada avec certaines exceptions.

a) Les Etrangers

Les étrangers sont admis librement aux réunions des commissions de la Chambre en vertu d'usages très anciens. Beauchesne rapporte:

> ...les étrangers peuvent assister aux réunions des comités des Communes, mais ils peuvent être exclus de la salle n'importe quand; ils doivent se retirer lorsque le comité discute d'un point d'ordre particulier ou délibère sur son rapport...[1]

Sont qualifiées d'étrangers toutes les personnes qui ne sont pas députés ou fonctionnaires de la Chambre des Communes[2].

b) Les commissions siégeant à huis clos

Les commissions peuvent décider de siéger à huis clos, c'est-à-dire demander à tous les étrangers et aux autres députés non-membres de la commission de se retirer. Seuls, le secrétaire de la commission, les interprètes et un messager seront autorisés à demeurer en place[3]. Beauchesne ajoute que

> ...Les réunions à huis clos visent à permettre aux députés de négocier, de discuter, de délibérer en toute liberté et même parfois de trouver des compromis, sans éclat publicitaire, ce qui risquerait de compliquer l'adoption de certains rapports. Il est souhaitable aussi que ces délibérations restent confidentielles. La décision définitive appartient aux membres mêmes du comité...[4]

---

1. Beauchesne, op.cit., p.250
2. M. Kirby, op.cit., p.64.
3. Ibid, p.63.
4. Beauchesne, op.cit., p.249; E. May, op.cit p 610

c) Les commissions secrètes

Leur institution doit être décidée par la Chambre. Leurs délibérations se tiennent à huis clos. Toutes les personnes autres que les membres de la commission sont exclues[1].

> ...Les délibérations des comités secrets sont la propriété de la Chambre dès que le comité a présenté son rapport, et la question de privilège ne se pose réellement pas si un député divulgue ces délibérations à la Chambre...[2]

Traditionnellement, il existait des différences essentielles entre ces deux types de réunions non publiques.

Premièrement, en ce qui concerne l'organe investi du pouvoir de décider de leur tenue: dans le cas de réunions à huis clos, celles-ci sont décidées par la commission elle-même; tandis que les réunions secrètes ne peuvent l'être que par la Chambre[3].

Deuxièmement, la participation ou la non-participation des députés non-membres de la commission ne peut être décidée par la commission elle-même que dans le cas d'une commission secrète[4]. Il nous semble

---

1. Beauchesne, op.cit., p.249; M. Kirby, op.cit., p.63; Bourinot, op.cit., p.545.
2. Ibid.
3. Ibid.
4. Beauchesne, op.cit., p.250.

pourtant que le nouveau règlement de la Chambre des Communes a modifié cet ancien usage dans le paragraphe (9) de l'article 65. En effet, celui-ci stipule que la Chambre ou la commission a le pouvoir "d'ordonner autrement", c'est-à-dire d'exclure les députés non membres de la commission[1].

Troisièmement, l'autorité qui décide de la divulgation des délibérations est différente selon qu'il s'agit d'une réunion à huis clos ou d'une réunion secrète[2].

A notre avis, la troisième différence établie par l'Orateur suppléant G.T. Applewaite, confond la divulgation des délibérations du comité avec la publicité des résultats de ces délibérations. D'après les usages faudrait-il conclure que dans le cas d'une commission secrète, celle-ci n'a pas le droit de décider que ses délibérations (par exemple, la recherche des compromis, etc.,) resteront secrètes? L'efficacité de cette commission serait peut-être compromise si elle ne sait ce qu'il adviendra du contenu de ses délibérations. Ne faudrait-il pas laisser à la commission elle-même le droit de décider que le contenu de ses discussions ne serait pas divulgué? Cette discussion est peut-être purement théorique, bien que le cas qui s'est

---

1. Article 65 (9) du règlement, op.cit., p.72.
2. M. Kirby, op.cit., p.63.

présenté en 1955 prouve qu'une divergence peut surgir à ce propos[1].

En pratique, les réunions à huis clos sont assez fréquentes lorsque la commission délibère sur son programme de travail[2] et quand elle discute du contenu du rapport présenté par son président pour son adoption[3].

Nous avons pu constater qu'en pratique les autres députés n'étaient pas exclus de la salle, pas plus que le conseiller de la commission[4].

d) La participation des députés non membres d'une commission

Elle est actuellement régie par le paragraphe (9) de l'article 65. Conformément à celui-ci, tout député qui n'est pas membre d'une commission permanente ou spéciale peut prendre part aux délibérations publique de cette commission, mais ne peut ni voter ni proposer une motion. Il ne fait pas partie du quorum[5].

---

1. Journaux, 1955, p.781.
2. Voir les procès-verbaux no.4 et 16 du comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'Assistance aux Arts au cours de la 2e session de la 20e législature.
3. Ibid.
4. Ibid.
5. Article 65 (9) ru règlement, op.cit., p.72.

Toutefois, la Chambre ou la commission possède le droit de les empêcher de participer aux séances d'une quelconque commission. Cette disposition, nous l'avons déjà dit, est nouvelle. En effet, selon les usages rapportés par A. Beauchesne, seule la Chambre avait le droit d'exclure d'une commission les députés non membres de celle-ci. La commission devait demander à la Chambre le pouvoir de procéder à leur exclusion s'ils ne se retiraient pas de leur propre gré[1].

De toute façon, comme l'écrivait A. Beauchesne, "les députés formulent rarement des objections et devraient en raison de l'usage établi et par courtoisie pour le comité se retirer immédiatement[2]"

Aucun cas de ce genre ne s'étant présenté depuis la mise en vigueur du nouveau règlement, nous ne pouvons affirmer si l'ancien usage a été vraiment aboli par le paragraphe (9) de l'article 65. Peut-être cette disposition continue-t-elle à ne concerner que le droit des commissions secrètes à exclure les députés non membres.

Bien que nous ayons dit qu'en pratique les députés non-membres participaient aux réunions à <u>huis clos</u> des commissions, ceci ne

---

1. A. Beauchesne, op.cit., p.250.
2. Ibid.

constitue, à notre avis, qu'une tolérance. Il nous semble cependant que ce droit de la commission a été clairement établi par le nouveau règlement de la Chambre.

Il est déjà arrivé qu'une commission décide que seuls ses membres ont le droit

> ...to carry on the initial questioning of witnesses and the visiting membres must yield in all respect to members of the committees...[1]

Ce genre d'usages varie d'une commission à l'autre et dépend de circonstances particulières. Les députés non membres participent fréquemment aux réunions des commissions. Leur nombre est variable, car il dépend de l'intérêt qu'ils portent à l'affaire en délibération. Il est arrivé que leur nombre atteigne 16 lorsque le sujet est particulièrement important ou controversé.[2]

Paragraphe deuxième: Les normes de l'assistance aux séances

a) L'assiduité

"Tout membre d'un corps législatif a l'obligation

---

1. M. Kirby, op.cit., p.62.
2. Au contraire, il peut arriver que ce soit les non-membres du comité qui participent davantage que les membres aux interrogations de témoins. Voir procès-verbaux no.17 du comité permanent de la adiodiffusion, ilms, ssistance aux Arts au cours de la 2e session de la 2Ce législature.

> d'assister aux réunions d'un comité auquel il a été régulièrement nommé, à moins qu'il ne puisse fournir à la Chambre des motifs valables pour expliquer son absence[1]"

Cette obligation est confirmée implicitement dans l'article 5 du règlement de la Chambre des Communes "...every member is bound to attend the service of the House..."[2], étant donné que "...les comités sont considérés comme des parties de la Chambre..."[3].

Pour éviter toute ambiguïté, la commission spéciale de la procédure et de l'organisation, constituée en 1964, avait suggéré dans son 15e rapport:

> ...que les députés soient tenus d'assister aux réunions des comités dont ils font partie, et que l'article 5 du règlement soit modifié par l'insertion de mots "et des comités de la Chambre..."[4]

---

1. Beauchesne, op.cit., p.243.
2. Article 5 du règlement, op.cit., p.3. Nous citons le texte anglais, car la traduction française de cet article semble limiter cette obligation aux seules séances de la Chambre, ce qui nous paraît erroné, étant donné qu'elle concerne tous les travaux de la Chambre des Communes. Le mot "service of the House" aurait pu être traduit par "travaux" ou "activités" de la Chambre. Cette interprétation nous semble être plus conforme au principe énoncé plus haut par Beauchesne ainsi que par d'autres autorités du droit parlementaire, britanniques et canadiennes telles que: May, Redlich, Campion, Bourinot, Geoffrion.
3. Beauchesne, op.cit., p.243; H. Kirby, op.cit., p.23; Bourinot, op.cit., p.537.
4. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p.990.

Nous avons vu précédemment que cette recommandation n'a pas été suivie d'effet. Cependant, nous croyons que l'obligation pour un député d'assister aux réunions des commissions résulte d'usages parlementaires suffisamment bien établis, pour qu'il ne soit pas nécessaire de la faire figurer au règlement d'une façon expresse.

Théoriquement, les députés qui persistent à ne pas assister aux réunions des commissions peuvent être déclarés coupables d'outrage par la Chambre[1]. Pourtant, il ne semble pas que cette procédure ait été souvent utilisée contre un député. Ce domaine est davantage régi par ce qu'on appelle "...la courtoisie parlementaire..."[2]. De plus, ceci relève plutôt de la discipline du parti[3]. Au début de chaque réunion d'une commission, "...officials are present from the Whip's office. It is their responsibility "to whip in" the members..."[4].

b) Quorum

La présence des députés aux

---

1. Beauchesne, op.cit., p.243; M. Kirby, op.cit., p.23; Bourinot, op.cit., p.537.
2. L'Honorable Lucien Lamoureux, op.cit. L'exemple de Bourinot date de 1890, op.cit., p.537; W.F. Dawson, op.cit., p.90.
3. M. Kirby, op.cit., p.23.
4. Ibid.

réunions des commissions est nécessaire pour que ces derniers puissent délibérer et prendre des décisions. Ceci nous ramène au problème du quorum.

Les paragraphes (6) et (7) de l'article 65 prévoient que la majorité des membres d'une commission permanente ou spéciale constituent le quorum. Dans notre partie historique, nous avons indiqué que cette disposition est nouvelle et qu'autrefois le quorum était fixé individuellement pour chaque commission permanente par la commission de sélection[1]. Pour une commission mixte, le quorum est fixé par la Chambre des Communes en consultation avec le Sénat.

Le quorum est exigé pour qu'une commission puisse voter des résolutions, prendre une décision ou adopter un rapport[2]. S'il n'y a pas de quorum, l'ajournement de la commission doit être prononcé[3] à moins que la commission n'ait, par résolution, autorisé le président à tenir des réunions pour entendre les témoignages en l'absence de quorum[4].

---

1. W.F. Dawson, op.cit., p.195.
2. Règlement, op.cit., p.71.
3. Beauchesne, op.cit., p.243; M. Kirby, op.cit., p.22.
4. Article 65 (7) du règlement, op.cit., p.71; M. Kirby, op.cit., p.22.

Cette dernière disposition a été introduite en 1968, car on a considéré qu'il était quelquefois souhaitable de permettre à une commission d'autoriser de telles réunions[1]. L'ancien procédé qui consistait à demander à la Chambre la permission de siéger avec un quorum réduit était plus gênant, car d'une part, même les décisions importantes pouvaient être prises avec un nombre très réduit de membres. D'autre part, cette pratique nécessitait un grand nombre de rapports courants de la part des commissions sollicitant sans cesse la réduction du quorum. Au cours de la 2e session de la 28e législature, les commissions ont pris l'habitude d'autoriser le président à la première réunion d'organisation, "à tenir des réunions sans quorum pour entendre des témoignages et permettre l'impression des documents"[2].

Toutefois, certains députés sont encore réticents quant à l'emploi de cette règle. Ils ne permettent de telles réunions que si le président leur promet une représentation "adéquate" de l'Opposition[3].

---

1. M. Kirby, op.cit., p.28.
2. Voir les procès-verbaux, fascicule no. 1, de tous les comités permanents de la Chambre des Communes au cours de la 2e session de la 28e législature.
3. M. Kirby, op.cit., p.28; procès-verbaux et témoignages no. 1 p.33 du comité des privilèges et élections, 1969-1970. Ce comité a même adopté une résolution formelle en ce sens: "le président est autorisé à entendre les témoignages en absence de quorum à condition que deux partis soient représentés et qu'il y ait cinq députés présents".

Tout député peut attirer l'attention du président sur un manque de quorum et les délibérations doivent être suspendues jusqu'à ce que la majorité des membres d'une commission y assiste[1]. Conformément aux dispositions règlementaires et en suivant les usages, une commission qui aura délibéré en l'absence de quorum verra ses décisions annulées[2] par la Chambre.

c) La présence effective des membres aux séances des commissions

Elle dépend de nombreuses circonstances. Le député remplit plusieurs rôles au sein de l'institution parlementaire et peut avoir des empêchements divers à sa présence aux réunions.

Au moment de la séance de commission, ses membres peuvent se trouver dans leurs circonscriptions, assister aux séances de la Chambre, participer à la réunion d'une autre commission auquelle ils peuvent également appartenir[3], ou être malades.

Ces différents obstacles peuvent surgir au dernier moment en empêchant la mise en

---

1. Ibid, p.22.
2. Article 65(7) du règlement, op.cit., p.71; Beauchesne, op. cit., p.243.
3. C.E.S. Franks, op.cit., p.32; XVe rapport du comité spécial de la procédure et de l'organisation, Journaux 1964-1965, p.909; W.F. Dawson, op.cit., p.89.

oeuvre du paragraphe (4b) de l'article 65[1].

D'autres absences sont volontaires soit que le sujet examiné en séance soit moins important ou trop technique pour le député, soit que celui-ci préfère se consacrer à d'autres tâches qu'il considère plus urgentes.

C'est le whip de chaque parti qui surveille la présence de membres de son parti aux séances des commissions. C'est lui qui coordonne et répartit les députés entre les diverses commissions selon les besoins du moment[2].

SOUS-SECTION DEUXIEME: LES REGLES DE LA PARTICIPATION AUX SEANCES DES COMMISSIONS A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Paragraphe premier: Le caractère des réunions

Les règles relatives à la participation du public et d'autres députés aux séances des commissions de l'Assemblée ne sont pas identiques à celles que nous venons de décrire.

---

1. Voir notre étude du problème de suppléance; Cf p 238
2. M. Kirby, op.cit., p.23.

Les articles 419 à 421 du règlement disposent de la participation des étrangers et des autres députés aux séances des commissions permanentes et spéciales. La commission possède le droit d'exclure ou d'admettre les étrangers. Elle a également le droit d'exclure les députés non-membres, lorsque la Chambre l'a autorisée à siéger à huis clos. Nous retrouvons la même différence qu'à la Chambre des Communes entre une commission siégeant à huis clos par sa propre volonté (article 421) et celle qui a été autorisée par la Chambre à le faire (article 420). Cette dernière a des pouvoirs plus étendus quant à l'exclusion des autres députés (article 420 et 421)[1]. L'article 421 nous semble tout à fait superflu, car il n'est qu'une répétition du contenu des deux articles précédents.

Les règles relatives à la participation aux délibérations des étrangers et des députés non-membres de la commission québécoise diffèrent de celles adoptées par la Chambre des Communes.

A la Chambre des Communes, les députés non-membres peuvent participer aux délibérations d'une commission. En revanche, l'article 429 (1) du règlement de l'Assemblée nationale leur interdit de prendre part aux délibérations et d'interroger les témoins sans l'autorisation de la commission ou de la Chambre. La seule exception

1. Geoffrion, règlement, op.cit., p.132.

est prévue au paragraphe (2) de ce même article, en accordant le droit à l'auteur d'une proposition ou d'un bill d'être entendu devant la commission qui les étudie[1].

La situation des députés non-membres de la commission est moins privilégiée à l'Assemblée nationale qu'à la Chambre des Communes. En théorie, la différence est très grande. Au Québec, le député non-membre peut obtenir la permission d'intervenir dans les délibérations après avoir sollicité et obtenu l'autorisation de la commission ou de la Chambre. Il ne peut pas le faire de plein droit, ce qui est le cas à la Chambre des Communes. Cette dernière ainsi que ses commissions conservent toutefois la possibilité de leur retirer ce droit.

En pratique, dans les deux cas, l'intervention des autres députés dépend de la volonté de la commission et de ses usages particuliers. Nous avons vu qu'à la Chambre des Communes les députés non-membres n'ont le droit d'intervenir que si les membres de la commission ont déjà parlé et que le président leur a accordé la parole[2]. En fait, une situation semblable existe à l'Assemblée nationale. Nous avons noté que ce domaine est régi davantage par les règles de courtoisie, déterminées en fonction des

---

1. Geoffrion, règlement, op.cit., p.132.
2. M. Kirby, op.cit., p.62.

circonstances particulières, que par des normes formelles et préétablies.

Nous pensons qu'en général, il serait bon d'assurer aux autres députés une participation raisonnable aux délibérations d'une commission permanente ou spéciale. Si la tendance actuelle à la spécialisation des commissions se réalise, et qu'un député n'appartienne qu'à une ou deux commissions, cette participation des non-membres deviendrait une nécessité.

Paragraphe deuxième: Les problèmes de l'assistance aux séances

a) L'obligation d'assister aux séances de commissions

L'obligation d'assister aux séances des commissions est expressément énoncée dans l'article 414 du règlement de l'Assemblée nationale. En effet, celui-ci stipule que

> ...tout membre d'un comité spécial doit assister aux séances de ce comité, à moins que la Chambre ne l'en ait dispensé, sur une motion annoncée...[1]

Cette disposition s'applique également aux commissions permanentes en vertu de l'article 469 du règlement.

---

1. Geoffrion, op.cit., p.131.

Il ne subsiste donc aucun doute sur l'obligation d'un membre d'une commission de participer aux séances de celle-ci. Le refus d'assister aux séances de la commission est considérée comme une violation du règlement et le député déclaré coupable d'outrage.

En réalité, il nous semble que cette sanction ne revêt qu'un caractère politique. Nous n'avons pas trouvé de traces de l'application de telles sanctions à des députés de l'Assemblée québécoise. Comme à la Chambre des Communes, le problème de l'assiduité aux séances aussi bien de la Chambre que de ses commissions relève de la discipline du parti, c'est pourquoi la sanction perd son caractère juridique.

b) Le quorum

Les questions de quorum sont réglementées de façon différente selon qu'elles concernent les commissions permanentes ou les commissions spéciales. Les articles 415 à 418 du règlement de l'Assemblée ne s'appliquent qu'à ces dernières et ne concernent que partiellement les commissions permanentes.

L'article 415 précise que

...La majorité des membres qui composent une

> commission spéciale en forme le quorum, à moins que la Chambre n'en ait décidé autrement ...[1]

Cette disposition a toujours existé dans les règlements de l'Assemblée et elle résulte d'une longue tradition parlementaire.

La détermination du nombre des membres qui constitue le quorum d'une commission permanente se fait d'une manière plus souple, mais pas toujours avantageuse pour son bon fonctionnement. C'est la commission de l'Assemblée nationale qui fixe le quorum de chaque commission permanente. En général, le quorum fixé par cette commission est constitué par la moitié des membres de la commission permanente[2]. Toutefois, la nouvelle législature québécoise (la 29e) a peut-être institué un nouvel usage en cette matière. En effet, le quorum des commissions

---

1. Geoffrion, op.cit., p.131.
2. Journaux de l'Assemblée nationale, 1969, p.105; les commissions composées de 12 membres, leur quorum était fixé à 6 membres; celles comptant 10 membres à 5 membres; procès-verbaux du 4 mars 1970; à l'exception de quatre commissions, le quorum était constitué par la moitié de membres de la commission. Voir notre tableau dans la section traitant de la composition des commissions permanentes, à la p. 214.

a été fixé à la majorité de leurs membres[1]. Cette nouvelle pratique se rapproche davantage de celle applicable aux commissions spéciales et de celle suivie à la Chambre des Communes.

Tout ce que la commission spéciale ou permanente fait en l'absence d'un quorum est nul[2]. Les travaux d'une commission doivent être suspendus et ajournés si cette absence est signalée[3]. Le devoir de signaler le défaut de quorum incombe au secrétaire de la commission[4] bien que tout député puisse le faire remarquer au président, en vertu des usages parlementaires mentionnés précédemment.

---

1. Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du 11 juin 1970 et du 18 juin 1970. Pour les commissions comptant 11 membres, le quorum a été fixé à 6, pour celles comptant 22 membres à 12.
2. Article 417 (1) du règlement, op.cit.
3. Article 418 du règlement, op.cit.
4. Article 417 (2) du règlement, op.cit.

CHAPITRE DEUXIEME

I N S T R U M E N T S D E
T R A V A I L D E S C O M M I S S I O N S

Les tâches des commissions sont devenues de plus en plus importantes en nombre et en valeur, ce qui a nécessairement influencé le contenu et la conduite de leurs délibérations. A la Chambre des Communes, la préparation des réunions, l'établissement d'un programme de travail pour chaque sujet et chacune des réunions revêtent de formes nouvelles.

Dans l'exercice de ses fonctions, une commission nécessite une aide technique, du personnel administratif et le concours de certains spécialistes. Les commissions permanentes et spéciales disposent du pouvoir d'enquête et peuvent librement interroger des personnes dont le témoignage est jugé utile pour l'avancement de leurs travaux. Elles peuvent exiger la production des documents, engager des experts, voyager, etc... . Les modes de travail des commissions ne sont pas uniformes mais s'adaptent aux conditions particulières de leur travail.

Nous n'avons pas pu nous appuyer exclusivement sur des sources juridiques traditionnelles,

car celles-ci sont, dans une large mesure, inexistantes ou désuètes par suite des changements intervenus à la Chambre des Communes et à l'Assemblée nationale du Québec.

Nous avons dégagé quelques usages et pratiques à partir de l'activité des deux premières sessions de la 28ème législature. En effet, c'est au cours de ces deux sessions que la réforme a été appliquée et que le nouveau système de commissions canadiennes s'est affirmé.

A l'Assemblée nationale du Québec, la situation semble moins nette. Le système de nouvelles commissions québécoises n'a pas encore établi une procédure appropriée à leurs nouvelles attributions. Bien que le nombre des sujets déférés aux commissions se soit accru et que les témoignages soient plus variés et les réunions plus fréquentes, les méthodes de travail des commissions québécoises restent traditionnelles et exigent une rapide transformation.

Dans ce chapitre traitant des instruments de travail des commissions, nous aborderons principalement les problèmes concrets de leur fonctionnement.

Dans une première section, nous tenterons de définir les divers procédés employés par les commissions pour préparer leurs séances. Ensuite, dans

une deuxième section, nous examinerons les différentes techniques d'informations des commissions et finalement, dans une troisième section, nous discuterons des services administratifs et des moyens financiers mis à la disposition des commissions.

SECTION PREMIERE

T R A V A U X P R E P A R A T O I R E S D E S S E A N C E S D E S C O M M I S S I O N S

Les travaux des commissions débutent comme dans la majorité des assemblées par un établissement du programme de travail. Cependant, des méthodes d'élaboration de ce dernier sont variables. Certaines commissions chargent un petit sous-comité de cette tâche, les autres préfèrent l'élaborer au cours d'une réunion d'organisation. La première solution semble plus fréquemment utilisée à la Chambre des Communes du Canada, tandis que la seconde est principalement appliquée par les commissions de l'Assemblée québécoise.

SOUS-SECTION PREMIERE: L'ETABLISSEMENT D'UN PROGRAMME DE TRAVAIL PAR LES COMMISSIONS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Paragraphe premier: Le processus d'élaboration d'un plan de travail

Lorsqu'un mandat a été confié par la Chambre à une commission en vertu du paragraphe (C) de l'article 65, celle-ci est tenue de l'exécuter dans les

meilleurs délais et de présenter un rapport à ce sujet[1]. Ce mandat peut prendre plusieurs formes et l'établissement du programme de travail dépend de celles-ci. C'est en particulier dans le cas d'une enquête sur un sujet donné que la commission éprouve le besoin de prévoir la procédure à l'avance. Dans l'étude d'un projet de loi ou de prévisions budgétaires, la commission suit des voies plus traditionnelles déjà prévues au règlement et par les usages de la Chambre et qui nécessitent une préparation moindre[2].

Qui prépare l'ordre du jour et le programme à long ou à court terme d'une commission saisie d'une question particulière? En règle générale, c'est au président qu'incombe l'initiative dans ce domaine. Le rôle du secrétaire de la commission, du sous-comité directeur, ainsi que des députés, des experts indépendants et des fonctionnaires est variable selon la commission et selon l'objet du mandat.

a) Le rôle du sous-comité directeur

---

1. Règlement de la Chambre des Communes, op.cit., p. 71.
2. M. Kirby, op.cit., pp. 88-96; article 75 (1) (2) du règlement de la Chambre des Communes.

Son institution n'est pas établie par les textes, mais résulte des usages récents suivis à la Chambre des Communes[1]. Toutes les commissions chargent leurs présidents de désigner les membres de sous-comités d'agenda et de procédure, après consultation des leaders des autres partis à la Chambre[2]. L'effectif de ce sous-comité varie entre 4 et 8, suivant la commission. Dans certaines commissions permanentes, telles que par exemple la commission des ressources nationales et des travaux publics, la commission des pêches et des forêts, celle des comptes publics, ainsi que celle des finances, du commerce et des questions économiques, leur participation à l'élaboration d'un programme de travail a été très importante au cours de la deuxième session de la vingt-huitième législature[3]. Certains sous-comités ont présenté plusieurs rapports détaillés relatifs à la procédure à suivre par la commission. Ils ont précisé les dates de comparution et les modes de choix des témoins, les dates limites du dépôt des mémoires, les voyages à effectuer par la commission, etc.[4]. Les questions de l'audition

---

1. L. Kirby, op.cit., p.27.
2. Cf. p. 253 et s.
3. Voir en particulier les procès-verbaux et témoignages des comités permanents de la Chambre des Communes 1969-1970: fascicules 1,3,4,14,19,23,30 du comité des comptes publics; fascicules 4,11,14,31,36,54,65 du comité des finances, commerce et questions économiques; fascicules 1,2,6,22,27,29, 34 du comité des ressources nationales et des travaux publics; fascicules 1,7,9,14,17,21 du comité des pêches et forêts.
4. Ibid.

des témoins, de la façon de les interroger, les problèmes d'engagement d'experts et de la subdivision en sous-comités d'études, ont été également discutés et résolus par ces sous-comités[1].

Dans d'autres commissions, l'apport de ce genre de sous-comités était moins important par suite de diverses circonstances particulières telles que la personnalité plus ou moins autoritaire du président de la commission, la nature de "l'ordre de renvoi" ou encore une préférence marquée de la commission à établir sa méthode de travail en séance plénière par voie de résolutions[2].

Lors de l'étude d'un projet de loi ou des prévisions budgétaires, la procédure suivie est pratiquement la même qu'à l'ancien comité plénier. Cependant, à la différence de ce dernier, il est fréquent que le ministre et les fonctionnaires concernés participent à l'examen détaillé à titre de témoins. Même dans ce cas-là, il n'est pas rare de voir un sous-comité directeur établir un horaire de travail, définir la façon de conduire les discussions ou proposer les noms des experts indépendants de l'Administration[3].

---

1. Ibid.
2. Procès-verbaux et témoignages, 1969-1970, le comité permanent de l'expansion économique et celle des affaires des anciens combattants.
3. Voir, par exemple, les procès-verbaux et témoignages 1969-1970, fascicules nos. 17 et 21 du comité des pêches et forêts; nos. 6,9,27,28 du comité de la justice et des questions juridiques.

En règle générale, c'est le président, en collaboration avec le secrétaire de la commission qui s'entend avec le ministre et sur l'opportunité et les dates de sa comparution devant la commission.

L'intervention du comité sous-directeur constitue un élément de participation de l'Opposition à la direction des travaux exécutés par les commissions.

Cette forme collective de travail tient compte d'une part, des aspirations des députés à participer par l'intermédiaire de leurs représentants au sous-comité directeur à l'élaboration d'un programme de travail qu'ils désirent accomplir; d'autre part, elle rationalise le travail de la commission en confiant à un plus petit nombre de députés le soin de trouver des compromis nécessaires pour la bonne marche de leurs travaux.

A notre avis, le sous-comité directeur facilite le travail du président et diminue le resque d'arbitraire de celui-ci. Il peut contribuer à rendre plus impartial l'exercice de la fonction du président d'une commission permanente.

Il serait souhaitable de généraliser cette méthode de travail à toutes les commissions, de la rendre obligatoire par l'incorporation au règlement de la Chambre.

b) Le rôle des autres

Le président d'une commission joue un rôle assez essentiel dans l'élaboration d'un programme de travail à long terme et la préparation de l'ordre du jour[1]. Dans l'établissement de l'ordre du jour ou d'un horaire de travail, il dispose d'une large discrétion soit pour convoquer le sous-comité directeur soit pour se faire aider par des fonctionnaires[2]. Il n'est limité que par les résolutions adoptées en commission ou par la Chambre des Communes[3]. En réalité, le président doit tenir compte de l'avis de sa propre majorité en commission et veiller à maintenir son autorité par des décisions des plus adéquates.

Les simples députés, membres de la commission, interviennent également dans l'établissement d'un programme de travail usant de leur droit de présenter des motions. Une fois la motion adoptée, elle devient un ordre de la commission et le président est tenu de l'appliquer[4].

---

1. Cf. p. 268 et s.
2. Ces informations nous ont été fournies par les fonctionnaires de la Chambre des Communes, ainsi que par certains présidents de comités que nous avons consultés à ce sujet.
3. M. Kirby, op.cit., pp.40-45.
4. Paragraphes (3) et (11) de l'article 65 du règlement de la Chambre des Communes, op.cit., p.72; M. Kirby, op.cit., pp.40-45.

Tous les députés ont le droit de proposer des solutions dans ce domaine[1].

Par ailleurs, la Chambre des Communes peut imposer certaines conditions particulières à l'exercice d'un mandat en précisant, par exemple, la date limite du dépôt d'un rapport[2]. D'autres limites de temps découlent directement du règlement tels que les dates précises de dépôts des rapports relatifs aux prévisions budgétaires prévues dans les paragraphes (14) et (15) de l'article 58.

Par conséquent, la commission doit planifier son travail en fonction du temps qui lui est imparti pour l'étude de la question. Sa liberté d'établir un horaire de travail est plus limitée, mais elle peut demander à la Chambre la prolongation des délais d'étude[3].

Le secrétaire de la commission joue également un rôle important dans l'élaboration de l'ordre du jour de la réunion ainsi que dans l'établissement du programme de travail à long terme[4].

---

1. M. Kirby, op.cit., p.61.
2. Beauchesne, op.cit., p.251; ceci découle implicitement du paragraphe (3) de l'article 65 du règlement; M. Kirby, op.cit., p.100.
3. M. Kirby, op.cit., p.100.
4. Ibid, pp.106-109; C.E.S. Franks, "The Committee clerks of the Canadian House of Commons"; The Parliamentarian, No.2, (Avril 1969), p.159.

Après avoir défini le rôle de ceux qui au sein d'une commission participent à l'élaboration d'un programme de travail, il nous reste à préciser le contenu de celui-ci.

Paragraphe deuxième: Le contenu du programme de travail

Nous avons mentionné précédemment que la procédure suivie par la commission varie selon la nature du sujet qui lui est déféré. Un certain nombre de problèmes doit être réglé au préalable afin de réduire les discussions inutiles portant sur les méthodes de travail.

Le programme portera par conséquent sur les procédés à suivre dans l'étude de "l'ordre de renvoi". Il établit d'avance les horaires d'apparition des témoins, le temps de parole des députés au cours de l'interrogatoire de ces derniers. Il précise également les dates des voyages de la commission ainsi que les dates limites de la présentation des mémoires par les groupes et les personnes intéressées[1]. Au cours de l'élaboration du programme de travail, la principale question touche le choix des témoins. Tout député possède, en vertu de l'article 66 (1), le droit de demander la comparution d'un témoin. Toutefois, ce droit

---

1. Voir les procès-verbaux et témoignages des comités permanents 1968-1969 et 1969-1970. En particulier les rapports de sous-comités de l'agenda et de la procédure.

n'est pas exercé d'une façon absolue. La commission elle-même, son sous-comité directeur ou son président peuvent limiter le nombre de témoins à comparaître. Cette limitation apparaît nécessaire pour diverses raisons dont la principale semble être la question de temps. La commission doit rationaliser son travail et par conséquent, limiter le nombre des témoignages. Pour éviter de se prononcer sur la qualité de témoignages proposés, elle limite dans le temps le dépôt des mémoires et la comparution de témoins[1].

Il arrive aussi que le choix des témoins pose des problèmes de caractère partisan. Dans la majorité des cas, ce problème est alors déféré au sous-comité directeur qui va tenter de trouver un compromis raisonnable[2]. Ainsi par exemple le sous-comité directeur de la commission de la Justice et des questions juridiques a proposé lors de l'examen du projet de loi C-150 (Bill omnibus) que

> chaque parti ait l'occasion de fournir certains témoins sur les questions techniques et légales...

(libéraux: 2 témoins, conservateurs: 2, créditistes: 1 et NPD: 1)[3]. Les commissions proposent dans la majorité des

---

1. Ibid.
2. Procès-verbaux et témoignages du comité permanent de la Justice et des questions juridiques, 1968-1969, fascicule 10, p.339.
3. Ibid.

cas les dates limites afin de planifier leur travail, ce qui semble tout à fait justifié.

La plupart du temps, les mémoires qui vont être présentés par les témoins sont distribués aux membres de la commission avant la réunion. Ce procédé permet aux députés de se préparer à l'avance aux discussions[1]. Les textes des projets de lois, ceux des prévisions budgétaires et les autres précisions sur le sujet examiné sont d'une manière générale transmis aux membres de la commission avant les réunions . Les discussions en commissions reposent, par conséquent, sur une étude préalable du sujet, ce qui, à notre avis, peut réduire leur caractère général et améliorer les connaissances des députés.

SOUS-SECTION DEUXIEME: LA PREPARATION DES SEANCES DES COMMISSIONS A L'ASSEMBLEE NATIONALE

La pratique des commissions québécoises ne revêt aucun des procédés semblables à ceux que nous venons de décrire à propos des commissions de la Chambre des Communes. L'élaboration d'un programme de travail suit des voies officieuses qui se situent le plus

---

1. Ceci découle de notre étude de l'activité des comités permanents.

souvent en dehors du système des commissions. Le choix de témoins, l'horaire de leur comparution sont communiqués aux membres de la commission par le président de celle-ci, ou par le ministre concerné par l'affaire[1]. Aucun sous-comité n'est institué à cette fin. La plupart des problèmes procéduraux et préalables aux délibérations sont réglés entre les responsables des partis en Chambre[2]; sans que la commission ou son président y participent.

La commission n'informe pas d'une façon officielle les personnes désirant déposer les mémoires devant elle. Les groupes intéressés sont informés par des voies indirectes, telles que la presse, les contacts personnels avec les membres du Gouvernement ou avec les parlementaires. Le service des commissions intervient quelquefois afin de communiquer aux groupes intéressés la législation qui les concerne[3].

Il est rare de voir de simples députés proposer les noms de témoins à comparaître[4]. Ces problèmes sont réglés par voie d'entente entre les chefs des dif-

---

1. Journal des Débats des commissions, 1969, p.205, 1445.
2. Ibid, pp.1, 1505.
3. Ibid, p.79.
4. Ceci ressort de notre étude des activités des commissions québécoises.

férents partis à l'assemblée. C'est ainsi par exemple qu'une motion tendant à convoquer des témoins, proposée par l'honorable Gérin-Lajoie, a été rejetée par la commission de l'Education, étant donné qu'elle n'a pas fait au préalable, l'objet d'une entente entre les partis[1].

La pratique des commissions québécoises dans ce domaine nous montre l'absence de méthodes de travail. Elle illustre également une main-mise très forte du Gouvernement sur les affaires internes des commissions. Ce sont le ministre et ses fonctionnaires qui généralement définissent le plan de travail des commissions surtout lorsqu'il s'agit d'une enquête particulière[2]. Celles-ci prennent connaissances de ce programme de travail à leurs premières réunions et peuvent le modifier éventuellement[3].

Cette façon de procéder sans programme établi, sans une véritable participation des commissions en tant que telles, ne favorise pas leurs activités autonomes. Cette confusion des pouvoirs entre les différents organes de l'Assemblée, le manque de certitude dans le déroulement des procédures en commission sont à notre avis préjudiciables à leurs travaux. Il serait bon d'envisager une organisation plus efficace du travail des commissions étant donné leur nouveau rôle au sein du Parlement québécois.

---

1. Journal des Débats des commissions, 1969, p.1181.
2. Ibid, p.1535.
3. Ibid.

SECTION DEUXIEME

S O U R C E S D ' I N F O R M A T I O N

Pour permettre une étude approfondie des problèmes relevant de leur mandat, les commissions doivent disposer des informations nécessaires. L'opinion formulée par la commission dépend dans une large mesure de la qualité de ces informations et de la capacité de ses membres d'en apprécier leur portée. La nature et la source des informations sont variables selon le sujet examiné et suivant les pouvoirs attribués à la commission. Dans cette section, nous tenterons d'esquisser la nature et la source des informations qui constituent l'instrument essentiel de travail d'une commission.

SOUS-SECTION PREMIERE: LES TECHNIQUES D'INFORMATION DES COMMISSIONS A LA CHAMBRE DES COMMUNES

Les éléments d'informations indispensables à l'exercice du mandat d'une commission proviennent de sources multiples dont la plus importante est l'Administration elle-même. Les membres du Gouvernement, leurs subordonnés, les personnes privées représentant les intérêts particuliers et les experts reconnus sont les principaux informateurs des commissions élues de la Chambre des

Communes. La nature de ces témoignages peut être politique ou technique. Elle peut être partisane ou neutre. Leur influence sur l'attitude adoptée est également variable.

Paragraphe premier: Le droit des commissions de convoquer des "témoins"

Le plus souvent les informations sont fournies aux commissions au moyen d'auditions publiques. C'est, en effet, l'interrogatoire des "témoins" qui constitue la principale technique d'information officielle des membres de commissions. L'origine des "témoins" varie selon le sujet examiné et elle influence la nature du témoignage lui-même[1].

Dès 1875, toutes les commissions permanentes et spéciales qui ont reçu l'autorisation de la Chambre peuvent interroger des personnes et leur faire prêter le serment[2]. C'est d'ailleurs pourquoi on appelle ces personnes les "témoins", car ils sont en quelque sorte chargés de déposer pour ou contre le projet examiné sous la foi du serment. Au début, les commissions ont fréquemment utilisé ce droit, mais actuellement ce procédé est tombé en désuétude. Bien qu'on appelle toujours "témoins" les per-

---

1. C.E.S. Franks, op.cit., p.21.
2. W.F.Dawson, op.cit., p.205; Parliament of Canada Act of 1875, 39 Vict. c.7 suivi de Parliamentary Witnesses Oath Act, 54-55 Vict., ch.16. Les dispositions de ces statuts se trouvent actuellement dans Senate and House of Commons, Act. S.R.C., 1952, ch. 249.

sonnes entendues par les commissions, il n'est plus d'usage de leur faire prêter le serment[1].

Depuis l'adoption du nouveau règlement, toutes les commissions permanentes possèdent le droit de convoquer des personnes et exiger la production de documents et dossiers. Les commissions spéciales obtiennent ce droit au moment de leur institution[2]. C'est l'article 66 du règlement qui précise les conditions de convocation des témoins devant les commissions permanentes. La nature de ce pouvoir sera examinée ultérieurement ainsi que le problème du paiement des frais de témoins

D'après la coutume, une personne qui refuse de comparaître, de répondre aux questions ou fait un faux témoignage peut être déclarée par la Chambre coupable d'outrage au Parlement. Les témoins sont également protégés par les privilèges parlementaires[3].

Nous verrons par la suite qu'en vertu de nouveaux usages, toute personne ou organisation extérieure au Parlement peut demander à témoigner; la commission reste, cependant, seule juge de l'opportunité de telles auditions

1. W.F. Dawson, op.cit., p.206; H. Kirby, op.cit., p.79.
2. Article 65 (8) du règlement, op.cit., p.72; lire également notre section relative aux pouvoirs des commissions.
3. Beauchesne, op.cit., p.253; W.F. Dawson, op.cit., p.205; H. Kirby, op.cit., p.80.

Paragraphe deuxième: Les informations fournies par l'Administration

a) La comparution des ministres

Les ministres ne font pas partie des commissions de la Chambre des Communes. Ils sont appelés par la commission ou ils viennent de leur propre initiative lorsqu'un projet de loi, les prévisions budgétaires ou une autre affaire concernant leur compétence sont examinés. Ils sont présents avant tout au moment de l'étude du premier article d'un projet de loi ou du premier poste des prévisions budgétaires. Les ministres assistent à la majorité de séances lorsqu'ils considèrent la question étudiée importante ou particulièrement controversée[1]. La fréquence de leur comparution dépend donc du sujet examiné.

Certaines commissions travaillent en étroite collaboration avec les ministres, d'autres nécessitent moins la présence de ces derniers. De notre étude de l'activité des commissions permanentes au cours de la 2ème session de la 28ème législature, il ressort que le nombre de comparutions des ministres devant les commissions varie entre 3 et 22. Les commissions de la Justice et des questions juridiques, des finances, du commerce et des

1. Procès-verbaux et témoignages des comités permanents de la Chambre des Communes 1968-1969 et 1969-1970.

questions économiques des prévisions budgétaires en général et celle de l'agriculture ont reçu la visite du ministre pour chacune des questions étudiées par elles[1]. Les autres commissions comme celle des transports et des communications, celle de la santé, du bien-être et des affaires sociales ont pu interroger le ministre sur la plupart des questions examinées. Le nombre de comparutions des ministres devant les autres commissions a été de 3 à 6[2].

Les ministres font un exposé général et discutent des principes plutôt que des questions techniques. De hauts fonctionnaires responsables directement des services concernés par l'enquête accompagnent le ministre afin de répondre aux questions d'ordre technique. Les ministres s'attachant davantage à expliquer les questions politiques. Ils sont là, en fait, pour accepter ou rejeter les amendements proposés aux projets de lois ou pour répondre aux critiques qui leur sont adressées lors de la discussion des prévisions budgétaires de leur ministère[3].

Ils exercent un contrôle sur la majorité gouvernementale en commission et surveillent indirectement la marche des travaux de celle-ci. En règle

---

1. Voir nos annexes.
2. Ibid.
3. Ibid.

générale, lorsque la commission demande à un ministre de se présenter devant elle pour donner des explications, cette invitation est suivie d'effet[1].

Le ministre peut se faire représenter en commission par son secrétaire parlementaire. La plupart des commissions permanentes le comptent parmi leurs membres. Il peut être quelquefois entendu à titre de "témoins"[2]. Le député Mark MacGuiguan propose une participation obligatoire des secrétaires parlementaires en tant que membres de commissions données:

> In my opinion every committee should have a parliamentary secretary who would both be able to speak for the government (up to a point) and more important, to carry back to his minister a detailed account of what the committee was up to so that strong government reactions could occur sooner as well as later. In addition, he should act as the government whip on the committee, charged with the immediate responsibility of having members present and keeping them in line, where necessary. Of course, the parliamentary secretary would have to handle his role in such way that he did not constantly interfere with the necessary autonomy of the committee[3].

La présence des ministres ou au moins leur information permanente nous semble très

---

1. C.E.S. Franks, op.cit., pp.21 et s.; L. Kirby, op.cit., p.76.
2. Cf. Procès-verbaux et témoignages du comité permanent des ressources nationales et des travaux publics, 1969-1970, fasc. no.26.
3. Mark MacGuiguan, op.cit., p.14.

importante pour la marche des travaux de la commission. Il ne faut évidemment pas que cette présence constitue une entrave à la liberté des commissions. Toutefois, nous avons pu remarquer que la majorité des amendements proposés en commission n'a été acceptée qu'en présence des ministres. Dans le cas contraire, la majorité gouvernementale ose moins appuyer un amendement proposé par un député de l'Opposition, ne sachant pas quelle sera la réaction du ministre responsable.

Par ailleurs, il est important que le travail d'une commission se rapproche de ce qui est possible à réaliser étant donné les intentions du Gouvernement à ce sujet. Ceci ne devrait pas l'empêcher de proposer des solutions de rechange même si elles sont opposées aux vues du Gouvernement.

b) Les "témoins" de l'Administration proprement dite

Les informations recherchées par les commissions sont le plus souvent fournies par les fonctionnaires accompagnant le ministre ou le représentant en son absence. Ce sont dans la plupart des cas des hauts fonctionnaires de l'Administration centrale responsables du domaine concerné et les plus renseignés sur la matière en question.

Le droit d'interroger les fonctionnaires a été largement utilisé par les commissions au cours des deux premières sessions de la 28ème législature. L'accroissement de l'activité des commissions de la Chambre a rendu cette pratique essentielle. Presque chaque affaire est expliquée par les fonctionnaires, aussi leur comparution devant les commissions est très fréquente. Pour la période examinée par nous, le nombre de comparutions a varié entre 15 et 147 pour une seule commission[1]. D'après nos données, il ne semble pas que leur nombre dépende de la quantité des affaires examinées par une commission. Il dépend plutôt de la nature de la question examinée. Généralement, l'étude des prévisions budgétaires requiert la présence d'un nombre important de fonctionnaires afin e'expliquer les programmes prévus par ce document.

Pour illustrer cette affirmation, nous pouvons mentionner le cas de la commission de l'agriculture qui, chargée seulement de quatre "ordres de renvoi" a procédé à 121 auditions de fonctionnaires. Au cours de l'étude des différents budgets qui lui ont été soumis, la commission des prévisions budgétaires a fait comparaître 147 fois les membres de l'Administration centrale[2].

---

1. Voir nos annexes.
2. Ibid.

Les commissions suivantes: des finances, du commerce et des questions économiques, de la justice et des questions juridiques, des transports et des communications, de la santé, du bien-être et des affaires sociales, des affaires indiennes et du développement du Nord canadien, de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux Arts, ont appelé en moyenne 73 fonctionnaires au cours de la 2ème session de la 28ème législature[1]. La moyenne des autres commissions s'est élevée à 28 comparutions.

En principe, les fonctionnaires ne doivent donner que des explications de caractère technique. Ils ne doivent pas s'engager dans des discussions trop politiques, car ils doivent conserver leur neutralité[2]. Selon le professeur Franks:

> The chairman of committee have normally been very careful to steer members away from asking embarrassing party loaded questions to civil servants while the civil servants, in turn, have shown competence in avoiding dangerous ground[3].

Même en présence du ministre, ce sont les fonctionnaires qui répondent aux questions qui nécessitent une connaissance spécialisée. Ce sont eux qui

---

1. Ibid.
2. C.E.S. Franks, op.cit., p.22; M. Kirby, op.cit., p.30.
3. C.E.S. Franks, op.cit., p.22.

préparent les mesures législatives et connaissent les détails des programmes budgétaires. C'est également leur activité qui est principalement visée par certaines questions relatives à la gestion administrative du Gouvernement. Ils sont donc là, non seulement pour expliquer les détails techniques des mesures législatives ou autres proposées par le Gouvernement, mais aussi pour répondre de leur propre activité devant les parlementaires[1].

Il est évident que les explications fournies par les fonctionnaires sont un instrument de travail très appréciable pour les membres des commissions. Cependant, ces informations ne peuvent être considérées comme exhaustives. Pour exercer une véritable surveillance des mesures proposées par le Gouvernement, les commissions doivent recourir à d'autres sources d'information pour compléter leur étude.

Paragraphe troisième: Les "témoignages" externes

a) L'intervention des experts

La complexité et le caractère technique de certains problèmes étudiés par les commissions exige l'intervention d'experts reconnus. Les commissions engagent quelquefois des experts (indépendants de l'Adminis-

---

1. André Gélinas, op.cit., pp.120 et s.

tration et des groupes d'intérêts) pour les éclairer d'une façon objective sur les problèmes étudiés. Ils peuvent également être appelés devant les commissions à titre de "témoins" pour donner leur avis sur les mesures en discussion[1].

L'assistance des experts semble nécessaire dans de nombreux cas et certains députés demandent même que les spécialistes aident les commissions à remplir leurs tâches d'une façon permanente. Ils réclament l'engagement d'experts par chacune des commissions comme c'est le cas au Congrès américain[2]. D'autres députés considèrent que l'engagement des experts devrait se faire sur une base temporaire. C'est dans ce sens que se prononce Mark MacGuiguan lorsqu'il écrit:

> It should be clearly established that each committee has the right to engage research assistants and legal counsel, but, at least in the early stages of the development of the committee system, I would prefer the employment of such personnel on an ad hoc basis rather than run the risk of creating a new bureaucracy with its own vested interests before the committees' own desires had cristallized... Finally, I believe a committee could obtain the help of better people for shorter periods than for longer ones; many professors, for example, would be willing to take a leave of absence to assist a committee on a particular project for a limited time where they would

---

1. Procès-verbaux et témoignages des comités permanents, 1969-1970.
2. Débats de la Chambre des Communes, 1963, pp.403, 3067 et 4163.

not be willing to come on a permanent basis[1].

Pour engager un spécialiste, une commission doit obtenir un accord préalable de la Chambre et faire approuver par le Président de celle-ci le budget des dépenses prévisibles pour cette fin[2].

C'est ainsi par exemple qu'au cours de la 2ème session de la 28ème législature, quatre commissions ont été autorisées par la Chambre à engager des experts. La commission permanente des finances, du commerce et des questions économiques a recouru aux services des deux experts au cours de son étude du Livre blanc sur la réforme fiscale[3]. Celle de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux Arts a également engagé un avocat afin de l'aider à conduire une enquête sur la Compagnie des Jeunes Canadiens[4]. Lors de l'étude de la question de l'écoute électronique, la commission permanente de la Justice et des questions juridiques s'est adjointe le professeur E. Ryan[5]. La commission spéciale sur les instruments statutaires a tra-

---

1. Mark MacGuigan, op.cit., p.13.
2. "Contrôle des crédits affectés aux comités et autorisation des dépenses", étude établie par le service des recherches de la Bibliothèque du Parlement, le 30 avril 1970, p.3.
3. Journaux de la Chambre des Communes, 1969-1970 (le 20 janvier 1970).
4. Procès-verbaux et témoignages dudit comité, 1969-1970, fasc.4.
5. Journaux du 8 décembre 1969 et les procès-verbaux et témoignages du comité, 1969-1970, fasc.5, 6.

vaillé avec l'aide de deux experts en la matière[1].

Au cours de la même période, le nombre de comparutions de ceux que nous avons comptés parmi les "experts" a varié entre 0 et 76. Certaines commissions recourent davantage à leurs services que d'autres. C'est ainsi, par exemple, que les commissions des finances, du commerce et des questions économiques, des affaires extérieures et de la défense, de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux Arts, de la Justice et des questions juridiques ont le plus souvent utilisé les services d'experts indépendants. Les commissions permanentes des transports et des communications, de la santé, du bien-être et des affaires sociales, la commission des affaires indiennes et du développement du Nord canadien, de l'agriculture, des anciens combattants ont invité des spécialistes de 1 à 3 fois au cours de la session. Certaines autres commissions n'ont jamais invité à comparaître un spécialiste indépendant[2].

La consultation d'experts constitue une technique d'information très utile surtout

---

1. Rapport du comité spécial des instruments statutaires, op.cit., p.1.
2. Ce sont les commissions suivantes: prévisions budgétaires (probablement à cause de la participation très active à ses travaux de l'Auditeur général et de ses fonctionnaires), du travail, de la main d'oeuvre et de l'immigration, et la commission d'expansion économique. Ces deux dernières ne semblent pas avoir été chargées de l'étude de problèmes très particuliers au cours de la 2ème session. Voir les annexes.

lorsqu'une commission est chargée d'une enquête particulière ou de l'étude d'un projet de loi. Pour qu'une commission puisse départager les pour et les contre, elle doit s'adjoindre une personnalité neutre et possédant des connaissances très précises sur le sujet examiné. Pour reconnaître le bien fondé de certaines réclamations avancées par les "groupes de pression", il est indispensable de s'informer auprès d'un expert indépendant de toutes les parties en cause. Bien sûr, cette impartialité de l'expert n'est qu'une simple présomption. Finalement, les demandes d'audition de telle ou telle personne sont adressées par les députés qui les choisissent en connaissant à l'avance leur opinion sur le sujet.

Cela ne veut pas dire que l'expert lui-même est partisan de l'un ou l'autre parti politique. Simplement, ses vues critiques peuvent être utilisées pour des fins politiques par les différents partis à la Chambre. D'après le professeur Thornburn, les nombreux députés

> ...considèrent le spécialiste désintéressé comme un théoricien irresponsable éloigné des réalités du monde plutôt que comme un homme possédant des connaissances techniques et n'ayant aucun intérêt personnel à servir[1].

---

1. H.G. Thornburn, "Les groupes de pression sur la scène fédérale" dans le Système Politique du Canada, pp.211 et s.

A notre avis, l'utilité d'une expertise scientifique n'est pas à démontrer. Elle se justifie d'elle-même par l'objet de l'étude et par la nécessité de faire le tour d'horizon de tous les aspects de celui-ci. Si on veut contrôler l'Administration, on ne peut se limiter à n'entendre que son seul point de vue. Il est nécessaire de recourir à l'avis d'autres personnes intéressées et se faire aider par un "théoricien irresponsable" mais indépendant et compétent afin de rendre un "verdict", au meilleur sens du terme.

b) L'audition d'organismes et de personnes privés

La participation des "groupes de pression" au stade législatif, au moyen de leur comparution devant les commissions est, à notre avis, un élément favorisant la démocratisation des travaux parlementaires. Ces personnes ou organismes intéressés par l'objet à l'étude viennent devant les commissions de leur propre initiative ou sont invités à comparaître par celles-ci. Leur audition revêt une ampleur particulière depuis la réforme du système des commissions à la Chambre des Communes. Elle devient l'une des principales caractéristiques de la procédure employée par les commissions canadiennes. L'influence des méthodes utilisées depuis longtemps par les commissions du Congrès américain est ici très sensible. Nous avons dit auparavant que cor-

taines commissions publient des avis dans les journaux afin d'informer les organismes intéressés du sujet étudié par elles. Les commissions américaines vont encore plus loin, car elles adressent des copies du texte en préparation à tous les départements et organismes intéressés en leur demandant d'exprimer leur opinion[1].

Au Canada, c'est à l'étape extraparlementaire que ces consultations avaient habituellement lieu. Le professeur C.E.S. Franks le souligne:

> The executive itself often consults widely before submitting a policy proposal to Parliament. Pressure groups direct their activities towards these preparliamentary phases of decision making and the Government will often use Royal commissions or task forces, as instruments for design work ensuring thorough consultation and frequently the participation of pressure groups. Most of this consultation takes place outside of Parliament but at the same time a frequent criticism of proposals by parliamentary opposition is that the Government has failed to consult thoroughly enough, or has failed to take important interest into account.

Les commissions n'entendaient que très rarement les groupes privés. En tout cas, dans l'examen des projets législatifs, leur participation n'était pas importante[2].

---

1. Cf. la section consacrée aux commissions américaines à la p. 93
2. W.F.Dawson, op.cit., p.207.

Actuellement, la consultation des groupes de pression devient de plus en plus essentielle. Au cours de la 2ème session de la 28ème législature, les commissions ont largement recouru à ce moyen d'information. C'est ainsi que par exemple, lors de l'examen du Livre blanc sur la réforme fiscale, la Commission des Finances, du Commerce et des questions économiques a fait comparaître 412 fois ce genre d'organismes (associations professionnelles, syndicats patronaux ou ouvriers, groupements de citoyens, etc.). Au total, pour l'ensemble de ses travaux, celle-ci a fait comparaître 481 fois les groupements ou les personnes privés[1]. D'autres commissions ont également recueilli les opinions des personnes intéressées. Comme dans toutes les autres matières, c'est la nature du sujet examiné qui influence la façon de travailler des commissions. Les enquêtes portant sur les questions de politique exigent une plus grande participation des parties intéressées. C'est ainsi, par exemple, que la commission des transports et des communications a entendu 84 témoignages sur le conflit opposant les taxis de Montréal à la compagnie Murray Hill. Elle a également convoqué de nombreux représentants de parties intéressées lors de l'étude d'autres "ordres de renvoi" de caractère plus législatif[2]. La commission des affaires indiennes et

---

1. Voir nos annexes.
2. Ibid.

du développement du Nord canadien a fait comparaître de nombreux représentants des Indiens au cours de l'étude du Rapport annuel du Ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien pour l'année financière 1967-1968. A cette occasion, elle a abordé de nombreuses questions de politique gouvernementale dans ce secteur et discuté à 47 reprises avec les parties concernées[1]. La commission permanente de l'agriculture a consulté 64 fois les personnes et les organismes intéressés par les problèmes du soutien à l'industrie laitière et ceux relatifs aux prix des graines fourragères[2].

D'autres commissions ont interrogé les groupes ou personnes concernés dans une moindre mesure. C'est ainsi que la commission des affaires extérieures et de la Défense nationale n'a fait comparaître que 7 fois ce genre de "témoins" et celle de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux Arts, 17 fois. La commission de la Justice et des questions juridiques ainsi que celle des anciens combattants ont appelé respectivement 3 et 11 fois les groupes concernés par les projets de loi à l'étude. Les autres commissions permanentes n'ont pas du tout interrogé les personnes privées et se sont limitées à des témoignages provenant de l'Administration.

---

1. Ibid.
2. Ibid.

Les commissions sont quelquefois accusées de faire double emploi avec les services ministériels en recourant à ces consultations extraparlementaires et de constituer de cette façon une nouvelle bureaucratie[1]. Les auditions publiques offrent aux intéressés une véritable tribune pour développer leurs arguments favorables ou non aux affaires examinées. La participation du public devient nécessaire à notre époque. Il semble en effet préférable de favoriser une confrontation publique entre les intérêts divergents. Le contrôle de ces pressions devient plus facile que si elles ne s'exercent qu'au niveau administratif couvert par le secret. Les textes proposés sont soumis à l'épreuve de l'opinion publique et les critiques qui se dégagent peuvent servir de critères au contrôle parlementaire efficace. Nous reviendrons sur ce problème plus tard. Il faut évidemment s'assurer que chaque témoignage pertinent a été apporté, étant donné que la sélection des "témoins" peut fausser ce mécanisme de consultation populaire.

Suivant l'une des conceptions de la démocratie actuelle, le rôle des députés, (par conséquent des commissions), se borne à chercher un consensus

---

1. C.E.S. Franks, op.cit. ; Denis Smith, President and Parliament (The transformation of parliamentary government in Canada). A paper presented to the Priorities for Canada Conference, Niagara Falls, Ontario, octobre 1969, pp.20 et s.

politique qui peut surgir du choc des intérêts opposés[1]. C'est pourquoi, dans ce cas-là, la consultation publique des intérêts opposés, à propros d'une mesure concrète demeure essentielle. Elle revêt un caractère plus démocratique si elle se passe au grand jour bien qu'elle comporte le risque de diminuer son efficacité. Elle favorise l'exercice de pressions en sens contraire et l'évaluation de leur portée réelle.

c) Autres instruments de travail

Les commissions demandent aux ministres et aux fonctionnaires de nombreux documents, rapports et statistiques officiels afin de s'informer de détails de la gestion du secteur étudié. Les personnes entendues, les experts ou les représentants des groupes d'intérêts, déposent aussi des mémoires écrits et soumettent une quantité d'informations pertinentes. Les députés reçoivent également des lettres de leurs électeurs et se renseignent à titre individuel auprès des institutions ou des personnes intéressées par les mesures en discussion.

Les documents se rapportant à "l'ordre de renvoi" sont distribués aux députés avant les réunions afin de leur permettre d'en prendre connaissance.

---

1. H.G. Thornburn, "Les groupes de pression sur la scène fédérale", dans le Système politique du Canada, pp.211 et s.

SOUS-SECTION DEUXIEME: LES PROCEDES D'INFORMATION DES COMMISSIONS A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Le système des commissions québécoises n'a pas été réorganisé en profondeur bien que le règlement provisoire leur confère d'importantes fonctions.

L'organisation matérielle du travail des commissions est très peu satisfaisante. La convocation des témoins se fait à l'improviste, car des méthodes précises n'ont pas été établies pour répondre au nouveau dynamisme des commissions élues[1]. Comme nous l'avons déjà indiqué, le choix de témoins ne suit pas de règles précises. On ne se préoccupe pas d'assurer à chacun l'égal droit de venir déposer devant la commission. Des méthodes improvisées favorisent une inégalité de fait, entre les personnes intéressées par les questions à l'étude. Seule l'Administration a toutes les chances d'être tenue au courant des travaux des commissions et d'y participer de façon régulière.

L'examen des travaux des commissions québécoises nous a fait constater que le principal "témoin", et à la fois partie composante de la commission,

---

1. Les pouvoirs des commissions relatifs à la convocation des témoins et à la communication de pièces vont être étudiées ultérieurement. Dans cette section, nous n'aborderons ces problèmes qu'en tant que sources d'informations. Cf. p. 469 et s.

est le Ministre, parrain du projet de loi ou responsable de l'affaire étudiée. Il s'adjoint des représentants de l'Administration pour l'aider à défendre sa politique[1].

La consultation des particuliers et des organismes privés a pris une grande ampleur ces dernières années à l'Assemblée québécoise. Ces "témoins" font part de leurs opinions sur les problèmes étudiés et déposent des mémoires qui constituent une source d'information très appréciable pour les commissions et le Gouvernement lui-même. Le nombre des groupes particuliers qui ont comparu devant les commissions au cours de la 4ème session de la 28ème législature a varié entre 4 et 45[2].

Quelquefois, la commission n'a fait qu'étudier les mémoires qui lui ont été soumis par les organismes intéressés sans procéder à l'audition de leurs représentants[3]. Les experts indépendants sont rarement consultés officiellement par les commissions. Au cours de la 4ème session de la 28ème législature, seule la commission de l'administration de la Justice a recouru aux services des deux experts indépendants en tant que "témoins"[4].

---

1. Journaux de l'Assemblée nationale du Québec, 1969, pp.336, 594, 697, 814.
2. Ibid, pp. 121, 539, 594, 609, 693, 698, 706, 814.
3. Ibid, pp.300, 540, 693.
4. Ibid, p.694.

Nous avons pu constater en examinant le fonctionnement des commissions que celles-ci ne recourent pas souvent à l'emploi d'un spécialiste dans l'exécution de leurs travaux. Ces dernières années, ce sont la commission instituée pour étudier les moyens d'améliorer le travail de l'Assemblée nationale ainsi que la commission spéciale sur la liberté de la presse qui ont recouru aux services d'un expert[1]. Les commissions québécoises apparaissent davantage tournées vers les auditions publiques destinées à connaître l'opinion des parties directement concernées par les mesures législatives. Elles constituent encore plus que les commissions fédérales l'arène de discussions entre les organismes qui veulent défendre leurs intérêts particuliers. Les commissions jouent un rôle d'arbitre en essayant de régler les conflits d'intérêts entre ces groupes. A notre avis, la sélection de témoins n'étant pas bien organisée, certains groupes peuvent être en fait privés du droit de comparaître devant les commissions.

La population ne semble pas être représentée par ses députés d'une façon satisfaisante. Balloté entre les intérêts organisés et l'Administration, l'intérêt général semble être quelquefois

---

1. Procès-verbaux du 11 mai 1971.

perdu de vue[1]. Il faudrait peut-être, à défaut d'une bonne organisation de la population, recourir davantage à la consultation des experts indépendants. Ces derniers pourraient peut-être suggérer aux élus du peuple quelques solutions différentes de celles proposées par l'Administration[2]. Les députés disposeraient par conséquent d'un plus grand éventail de solutions permettant d'améliorer la législation étudiée et de contrôler la gestion administrative et financière du Gouvernement.

Par ailleurs, la présence continuelle du ministre responsable de la mesure examinée n'est pas sans causer quelques inconvénients à l'indépendance d'une commission. Nous reviendrons sur ce problème ultérieurement. Nous pensons qu'il serait bon de reviser la question de la présence des ministres aux réunions des commissions pour les raisons suivantes: premièrement, leur présence gêne la liberté des discussions en commission, deuxièmement, les commissions québécoises semblent être dirigées par les ministres. Ces derniers ne viennent pas devant les commissions pour s'expliquer mais plutôt pour donner le ton aux discussions tenues. Dans un autre ordre d'idée, la

---

1. H.G. Thornburn, op.cit., pp.211 et s.; J. Meynaud "Groupes de pression et politique gouvernementale au Québec," Réflexions sur la politique au Québec, no 1, Montréal, 1968, pp.69 et s.
2. Ibid.

présence trop fréquente des ministres aux réunions des commissions les empêche de remplir leurs obligations proprement gouvernementales. Les ministres ne devraient, à notre avis, participer aux travaux des commissions que pour répondre aux demandes de celles-ci. Ils ne devraient pas se substituer en fait aux présidents des commissions.

Les commissions devraient pouvoir travailler en toute liberté afin d'apporter une contribution positive aux travaux de l'Assemblée. De plus en plus des voix se font entendre afin d'accorder aux commissions une plus grande indépendance. L'actuel Premier Ministre Robert Bourassa, écrivait dernièrement:

> ...Les commissions devront avoir une liberté d'action dans l'orientation tout autant que dans la conduite de leurs travaux, leur donner le pouvoir de choisir elles-mêmes les sujets de leurs travaux...[1]

---

1. Robert Bourassa, op.cit.

SECTION TROISIEME..

L E S M O Y E N S A D M I N I S T R A T I F S
E T F I N A N C I E R S D U
F O N C T I O N N E M E N T

L'exécution de certaines tâches préparatoires et administratives est confiée au personnel des commissions. De plus, les moyens financiers mis à la disposition des commissions sont un élément essentiel de leur fonctionnement. Sans la satisfaction de ces besoins matériels, de nombreux pouvoirs des commissions ne peuvent être exercés. C'est pourquoi la réforme du statut juridique des commissions devrait être suivie de leur réorganisation matérielle.

SOUS-SECTION PREMIERE: L'ORGANISATION MATERIELLE DU SERVICE DES COMMISSIONS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Paragraphe premier: Le personnel des commissions

Les commissions comme tout autre organisme nécessitent une aide administrative pour fonctionner. La restructuration de tout le système canadien des commissions, l'accroissement de leurs travaux,

l'accentuation de leur rôle au sein du Parlement, augmentent les besoins en personnel et locaux. La fréquence des réunions, la diversité des travaux, l'accroissement du nombre de personnes comparaissant devant les commissions ont été les permiers résultats de la réforme du système des commissions . Il fallait également accroître le personnel administratif afin d'aider les commissions dans leurs travaux.

Thomas A. Hockin rapporte que le coût du personnel de commissions a triplé en 1970, par rapport à celui des années 1964-1965. Le nombre de personnes employées au service de commission est passé de 12 à 23 pour la même période[1].

Chaque séance de commission doit être verbalisée par un secrétaire (committee officer) qui remplit également de nombreuses autres tâches. D'autres personnes sont également nécessaires pour assurer l'interprétation simultanée, la dactylographie et la préparation matérielle proprement dite des séances des commissions.

Parmi tous les employés au service des commissions, une place toute particulière est occupée par le secrétaire de commission (clerk of

---

1. Thomas A. Hockin, op.cit., p.190

committee). Ses fonctions sont diverses et il est le principal collaborateur du président dans l'organisation du travail d'une commission donnée. De six en 1969, le nombre de committee officers est passé à quatorze en 1970[1]. Certains secrétaires sont, par conséquent, affectés à plus d'une commission. L'un des secrétaires les plus anciens, M. Kirby, décrit de la façon suivante ses tâches:

> In general the job can be broken into three. First, and foremost the clerk is the official recording secretary of the committee. He must insure that minutes are kept and the records maintained. Second, he is the procedural adviser of the committee and, third, he is the administrative officer of the committee. He must see that the committee has a place to meet, see that the members are informed late after accounts, make travel arrangements and see to any one of a hundred other details that need doing to insure that a committee can get on with its work[2].

Le professeur C.E.S. Franks ajoute toutefois que les secrétaires des commissions canadiennes ne participent pas à l'exécution proprement dite du mandat de la commission:

> They do not suggest lines of inquiry to chairmen or members, nor do they generally help the committees in selecting witnesses, or evaluating evidence. They frequently have only a limited role in drafting a committee report. The clerks do not perform research or analysis for committees. Members, in fact, do not look to committee clerks for guidance or suggestions on the conduct of investigation, and would probably consider it an interference on the part of the clerks if they did offer suggestions.[3]

1. Ibid...
2. M. Kirby, op. cit., p.106
3. C.E.S. Franks, "The Committee Clerks of the Canadian House of Commons", op.cit., p.159

On se demande cependant s'il ne faut pas envisager la constitution d'un service permanent de recherche, composé de spécialistes[1]. Jusqu'à présent, nous l'avons dit, les spécialistes ne sont employés qu'à titre temporaire et c'est la solution qui semble préférable pour le moment[2].

Les commissions utilisent dans leurs fréquents travaux le service de recherches de la Bibliothèque du Parlement et emploient des spécialistes sur une base temporaire suivant leurs besoins et leurs moyens[3].

Paragraphe deuxième: Les problèmes financiers du fonctionnement des commissions

Les commissions ne jouissent pas d'autonomie financière. Pour engager des dépenses, une commission doit, au préalable, obtenir l'accord du Président de la Chambre des Communes. Pour certaines activités, l'accord exprès de la Chambre est nécessaire, pour d'autres l'engagement des dépenses est implicitement autorisé par

---

1. Débats de la Chambre des Communes, 1968, p.427 (Mark MacGuigan), p.3067 (Yves Forest); C.E.S. Franks, op.cit., p.160; Denis Smith, op.cit., p.32.
2. Voir notre paragraphe traitant du problème d'experts à la p 358
3. Procès-verbaux de la Chambre des Communes.

le règlement. En effet, le droit de faire certaines dépenses est contenu implicitement dans l'article 65(8).

Pour des activités telles que la convocation des témoins, certaines conditions de paiement des frais encourus sont prévus par le règlement de la Chambre. C'est le Président de la Chambre des Communes qui établit le taux des dépenses pour indemniser les témoins comparus devant les commissions. Dans l'assignation des témoins, les commissions (ou plutôt leurs membres) disposent d'une assez grande liberté dont les limites ne viennent que de leurs propres décisions dont nous avons parlé ci-dessus[1]. Les commissions sont également autorisées par le règlement à

> ...faire imprimer au jour le jour des documents et témoignages dont ils peuvent ordonner l'impression.[2]

Dans tous les autres cas, l'engagement de dépenses exige un ordre spécial de la Chambre à moins d'une disposition expresse contenue dans le mandat ("ordre de renvoi") lui-même. La commission, avant de procéder à l'engagement du personnel extérieur, ou à des déplacements, doit obtenir l'autorisation de la Chambre. Elle peut l'obtenir soit en présentant un rapport

---

1. Cf. le paragraphe consacré à l'établissement d'un programme.
2. L'article 65(8) du règlement, op.cit.

elle-même soit par l'intermédiaire du leader du Gouvernement qui va présenter à la Chambre une motion en ce sens[1]. Lorsque la commission a été autorisée à engager un expert, les taux d'honoraires et d'indemnités sont définis, en application des articles 83 et 89 du règlement, en tenant compte des circonstances particulières. Le Président et le "greffier" de la Chambre jouent ici un rôle déterminant[2]. Le coordinateur des commissions et le leader du Gouvernement sont aussi consultés à ce sujet.

Les dépenses faites par les membres et le personnel des commissions, par suite des voyages autorisés par la Chambre sont, régies par une résolution de la commission de la régie intérieure du 7 février 1957[3]. Suivant cette résolution, le secrétaire de la commission est chargé de tenir la comptabilité de tous les frais encourus par celle-ci. Le président contrôle leur bien fondé.

Les auteurs de l'étude faite à ce sujet à la Chambre des Communes concluent:

> Comme principe, on peut dire que, moyennant l'approbation de la Chambre, un comité peut faire tout ce qu'il veut. À moins qu'il ne se voie attribuer la gestion directe d'un

---

1. Contrôle des crédits affectés aux comités, etc..., op.cit., pp.7 et s.
2. Ibid...
3. Ibid...p.2.

> budget autorisé, un comité n'est pas comptable de la prévision des coûts et du contrôle des dépenses imputables à son activité. Si le comité veut se déplacer, embaucher du personnel ou oeuvrer dans d'autres secteurs connexes à son activité, les fonds nécessaires en l'occurence sont d'ordinaire prévus, et la Chambre autorise normalement tous frais qu'un comité peut encourir[1].

Afin d'assurer aux commissions une plus grande indépendance dans ce domaine, certains députés proposent l'attribution d'un budget annuel pour chacune d'elles[2]. Mark MacGuiguan écrit:

> In my opinion, committee should have the right to determine their own agendas... and should also be entitled, as of right, to an annual budget of, say, $10,000 for their operations (including travel). The Government would keep measure of control in that any expenditure over that amount would require the approval of the House...[3]

Les dépenses exagérées de certaines commissions ont fait l'objet de critiques en commissions de la procédure et de l'organisation, lors de l'examen de budget des dépenses du Parlement pour l'année 1970-1971[4].

Il existe en effet de grandes inégalités entre les commissions en ce qui concerne

---

1. Ibid...p.3.
2. Débats de la Chambre des Communes, 1968, p.403
3. Mark MacGuiguan, op.cit., p.13.
4. Procès verbaux et témoignages du comité de la procédure et de l'organisation, 1969-1970, Fasc.1.

l'usage de ces divers droits. Les unes voyagent et engagent du personnel plus fréquemment que d'autres[1]. L'attribution d'un budget annuel pour chacune d'elles normaliserait probablement la situation. La commission ne devra cependant pas se sentir obligée de dépenser ces sommes, sans des raisons valables. Elle ne devrait pas voyager pour son plaisir du moment que son travail n'exige pas de déplacement. Si elle devient responsable (tout comme un ministère) de ses comptes devant la Chambre, elle serait obligée d'adopter dans ce domaine la même attitude que tout autre organisme de l'Etat.

SOUS-SECTION DEUXIEME: LE SECRETARIAT DES COMMISSIONS A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Le secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale n'est pas aussi developpé que celui de la Chambre des Communes. Malgré l'expansion nouvelle du système des commissions, ces dernières disposent d'un nombre insuffisant de collaborateurs administratifs. En effet, le secrétariat des commissions compte un secrétaire, un secrétaire adjoint et le personnel de soutien (dont les effectifs ne nous ont pas été précisés)[2].

---

1. Cf. p. 286 et s.
2. Ces informations nous viennent de l'échange de correspondances avec le secrétaire des commissions, M. Gelly.

des commissions compte un secrétaire, un secrétaire adjoint et le personnel de soutien (dont les effectifs ne nous ont pas été précisés)[1].

Il semble impossible d'organiser d'une façon satisfaisante les travaux de toutes les commissions québécoises (dont le nombre est important, comme nous l'avons vu) avec un nombre aussi réduit de personnes. De nombreuses déficiences du système des commissions proviennent de l'insuffisance des cadres administratifs.

D'après le secrétaire des commissions québécoises M. Gelly, ses obligations sont les suivantes:

> Le secrétaire rédige les rapports des commissions permanentes et spéciales, les avis de motion, les motions, les avis de convocation aux députés-membres de commissions, les avis d'affichage dans les journaux de la Chambre et dans les couloirs; tient à jour le registre des bills privés et constitue un dossier complet de la législation privée déposée; convoque les parties intéressées à faire des représentations, à exprimer leurs vues et commentaires; détermine l'ordre du jour des commissions; doit se conformer aux dispositions des règles régissant les commissions parlementaires...[2]

Avec seulement deux secrétaires, il serait difficile de convoquer plus de deux réu-

1. Ces informations nous viennent de l'échange de correspondances avec le secrétaire des commissions, M. Gelly.
2. Ibid...

nions des commissions à la fois. Bien que les commissions québécoises ne semblent pas encore être aussi surchargées de travail que les commissions fédérales, il serait tout de même souhaitable de leur permettre de siéger simultanément afin d'accélérer l'expédition des affaires parlementaires. L'augmentation des effectifs du secrétariat des commissions nous semble constituer une des conditions essentielles de l'amélioration de leur fonctionnement.

En ce qui concerne les problèmes financiers du fonctionnement, ils ne sont pas mieux résolus qu'à la Chambre des Communes. Les commissions n'ont aucune autonomie financière. Leurs dépenses ne peuvent être engagées que si elles ont été autorisées par la Chambre à exercer certains droits et accomplir certaines activités. Il arrive quelquefois que l'Assemblée confie un budget spécial pour permettre aux commissions de remplir leur mandat[1].

Les solutions budgétaires préconisées pour la Chambre des Communes nous semblent être tout aussi appropriées pour les commissions québécoises.

---

1. Tout dernièrement, l'Assemblée a accordé un budget spécial de 70,000 dollars pour la poursuite des travaux par la commission spéciale sur la liberté de presse, Procès-verbaux du 11 mai 1971: Voir également 12-13 Elis. II, S.C. 1964, ch. 7, a la p. 40.

CHAPITRE TROISIEME

D E L I B E R A T I O N S D E S
C O M M I S S I O N S

Les délibérations des commissions se déroulent généralement en suivant les principes et les modes établis par la Chambre elle-même pour ses propres délibérations. Certaines formes doivent être observées par les commissions lorsqu'elles sont saisies d'une affaire par la Chambre. La façon de conduire les discussions dépend de l'objet du mandat et des conditions particulières de l'exercice de leurs pouvoirs. Quelques règles des débats en commission sont toutefois différentes de celles qui sont observées par la Chambre des Communes tout entière. A travers la pratique, nous tenterons de découvrir l'existence des usages communs à toutes les commissions ainsi que la raison d'être des particularités résultant de la nature de leurs travaux.

Il est en effet, intéressant de voir dans quelle mesure les principes régissant les travaux de la Chambre sont appliqués par les commissions. Quelles sont leurs méthodes d'examen des sujets déférés par la Chambre et de quelle manière aboutissent-elles à des décisions concrètes?

Les délibérations des commissions constituent la base de l'activité des commissions. C'est pourquoi nous nous proposons dans ce chapitre d'examiner tout d'abord, dans une première section, les principes de procédure parlementaire applicables aux délibérations des commissions. Dans une deuxième section, nous étudierons les problèmes relatifs à l'élaboration et à la présentation des rapports des commissions.

SECTION PREMIERE

P R I N C I P E S D E
L A P R O C E D U R E D E S
C O M M I S S I O N S

> "Le Règlement de la Chambre doit être observé par une commission permanente ou spéciale dans la mesure où il y est applicable"[1].

Ce principe est expressément énoncé dans les règlements des deux assemblées fédérale et québécoise[2].

Les débats en commissions sont régis par des règles semblables à celles observées par la Chambre elle-même. Ils se déroulent dans un cadre procédural bien défini par le règlement et la tradition. Les motions présentées en commissions doivent remplir certaines conditions de forme et de fond. Les discussions doivent se conformer aux usages particuliers et suivre certains principes de base de la procédure parlementaire. La mise aux voix de questions en délibérations est également réglée par des dispositions réglementaires et coutumières.

---

1. Article 65(10) du règlement de la Chambre des Communes Geoffrion op.cit., articles 325, 422 et 768.
2. Ibid.

Bien que la procédure suivie en commission reproduise largement celle de la séance publique de la Chambre elle-même, certaines exceptions ou dérogations sont traditionnellement admises. Elles sont d'ailleurs permises par les dispositions règlementaires.

Dans la présente section nous tenterons de découvrir l'applicabilité non seulement des règles écrites mais de l'ensemble des principes de droit parlementaire aux commissions. Comme sur le plan théorique, nous n'avons pas relevé des différences importantes entre les règles applicables aux délibérations des commissions canadiennes et celles des commissions québécoises nous allons les étudier conjointement dans la première sous-section. La deuxième sous-section traitera séparément de la conduite des discussions, d'une part, par les commissions fédérales et d'autre part, les commissions québécoises.

SOUS-SECTION PREMIERE: L'APPLICATION DES REGLES GENERALES DE PROCEDURE PARLEMENTAIRE

Paragraphe premier: Les motions

> Une motion est une proposition formulée par un député, en conformité de certaines règles bien établies...[1]

---

1. A. Beauchesne, op.cit., p.167 et s.; M. Kirby op.cit., p.46 et s.

a) La classification des motions

Dans la pratique canadienne et québécoise il existe plusieurs sortes de motions: motions de fond, privilégiées, fortuites et subsidiaires[1]. De telles motions peuvent être proposées en commission.

1) Les motions de fond (substantive motion)

Une motion de fond est une proposition par elle-même ne découlant d'aucune délibération. Elle est sujette à amendement. En Chambre, les motions de fond doivent être précédées d'un avis de quarante-huit heures. En commission, cet avis n'est pas exigé et elles peuvent être soumises à n'importe quel moment[2].

2) Les motions privilégiées

Les motions privilégiées découlent des débats sur des questions principales (projets de loi, motions de fond, etc...). Elles ont la priorité lorsqu'on les présente au cours d'un débat. Ces motions se subdivisent en motions de remplacement et en amendements.

---

1. A. Beauchesne, op.cit., p.170; M. Kirby, op.cit., p.52.
2. M. Kirby, op.cit., p.172.

.) Les motions de remplacement

Elles tendent à mettre de côté la question principale. Dans cette catégorie, on compte les motions dilatoires et la question préalable.

Les motions dilatoires visent à liquider la question principale et ne peuvent être amendées.

Voici quelques exemples de telles motions:

- "que la prise en considération de la question soit remise à six mois de ce jour";
- "que l'on procède à la lecture des ordres du jour, qu'on passe à un autre ordre du jour";
- "que le débat ou la séance soit maintenant ajournée".

La question préalable a pour but de provoquer un vote sur la question initiale avant qu'un amendement soit proposé. Une telle question ne peut pas être proposée en commission[1].

.) Les amendements

Un amendement est une motion proposée au cours d'un débat sur une question principale. Il introduit un nouveau débat et requiert

---

1. Ibid..., p.49.

une décision sur laquelle la commission doit se prononcer.

> Une proposition d'amendement peut avoir pour but d'apporter à une question les modifications qu'il faut pour lui assurer l'appui de ceux qui, si les modifications n'étaient pas faites, se verraient dans l'obligation ou de voter contre ou de s'abstenir de voter, ou de présenter à la Chambre une proposition qui irait à l'encontre, en partie ou en totalité, de la question initiale[1].

Un amendement tend à modifier une motion en retranchant certains mots, en les remplaçant par d'autres ou en ajoutant d'autres mots. La règle de base est que tout amendement doit se rattacher, se rapporter ou être pertinent à la question qui fait l'objet de l'amendement[2]. Cette catégorie de motion est très fréquemment proposée en commission lorsque sont étudiés les projets de lois ou le projet d'un rapport comme nous le verrons par la suite. Toutes les questions débattues en commission sont susceptibles d'amendement. Aucun avis n'est requis bien que les députés fassent connaître à l'avance aux autres membres de la commission les amendements qu'ils vont proposer. On peut proposer un sous-amendement à un amendement[3]. Suivant les usages de la Chambre, on ne peut proposer que deux amendements à la fois sur une même question. Certaines conditions de fond sont imposées par les usages quand à la recevabilité des amendements. Nous les étudierons ci-dessous, après avoir décrit d'autres catégories de motions.

---

1. A. Beauchesne, op.cit., p.172.
2. Ibid...
3. Ibid...p.173.

3) Les motions fortuites

Les motions fortuites découlent d'autres motions et se rapportent à la procédure suivie par les commissions. Il en est ainsi par exemple des motions proposant le retrait d'un amendement, la suspension de l'application d'une règle ou le dépôt de certains documents.

4) Les motions subsidiaires

Les motions subsidiaires ont pour but de faire passer un projet de loi par ses différentes étapes. Elles ne sont pas fréquentes en commissions.

b) Les conditions de validité

1) De forme

Le terme "motion" est un terme technique pour désigner une proposition présentée par un député. Le contenu de celle-ci est appelé "la question" sur laquelle porte la mise aux voix. "Toute motion dûment appuyée devient une question de la Chambre"[1]. Les motions n'ont pas besoins d'être appuyées en commission selon l'article 65(10) du règlement. Il arrive qu'en pratique, certaines motions soient appuyées. En fait, les députés le font, soit parce qu'ils ne connaissent pas les nouvelles dispositions réglementaires, soit qu'ils veulent

---

1. Ibid...

affirmer leur soutien à la question soulevée[1].

A l'Assemblée nationale du Québec, les commissions suivent les anciennes règles et les députés continuent à appuyer les motions[2].

Une fois adoptée, une motion devient une décision de la commission. Elle doit être rédigée de façon à constituer une décision claire et intelligible et doit être affirmative.

Une motion ne devrait avoir ni la nature de l'argumentation

> ...ni le style d'un discours; elle ne devrait renfermer aucune disposition inutile ou parole répréhensible[3].

Toutes les motions doivent être écrites lorsqu'elles sont présentées en Chambre. Les commissions n'observent pas toujours cette règle[4].

---

1. Procès-verbaux et témoignages des commissions permanentes au cours de la deuxième session de la vingt-huitième législature, 1969-1970.
2. Beauchesne, op.cit., p.160. Journaux des Débats des Commissions, 1969.
3. A. Beauchesne, op.cit., p.170; M. Kirby, op.cit., p.52.
4. Ibid...

Le député peut retirer sa propre motion avec l'accord unanime de la commission. Une motion qui groupe deux ou plusieurs propositions peut être divisée de façon à permettre à la commission de se prononcer sur chacune séparément[1].

2) De fond

Pour être recevables, le contenu des motions doit respecter certains principes parlementaires[2].

Une motion peut être déclarée irrecevable si elle:

1. contient des expressions condamnables ou des allégations irrégulières;
2. concerne une question déjà discutée et décidée par la commission;
3. ne respecte pas la règle de la pertinence et soulève une nouvelle question;
4. propose une négation directe de la question principale;
5. affecte des deniers publics.

Les dispositions de l'article 46 du règlement de la Chambre des Communes s'appliquent avec certaines exceptions aux motions recevables lors

---

1. Ibid... Article 50 du règlement.
2. A. Beauchesne, p.167 et s.; M. Kirby, op.cit., pp.47 et s.; Bourinot, op.cit., p.321 et s.

d'un débat en commission. Une telle motion doit tendre à amender la question principale, la renvoyer à une autre date, proposer de procéder à une autre affaire, proposer l'ajournement du débat ou la prolongation de la séance.

Paragraphe deuxième: Les normes des débats

a) Les discours

Les règles des débats en commission s'inspirent largement de celles appliquées en Chambre. Elles sont toutefois appliquées avec plus de souplesse et leur non observance n'est pas toujours remarquée. Le décorum d'une commission n'est pas aussi strict que celui de la Chambre[1]. Certaines normes peuvent être définies par la commission elle-même. En principe, il n'existe aucune limite au nombre d'interventions des députés. La durée des discours n'est pas non plus prévue dans les règlements. Ceci s'explique par le caractère particulier du travail en commission. Certaines limites, comme nous l'avons vu sont décidées par la commission elle-même afin de mieux organiser son travail[2].

Les discussions en commissions sont moins formelles qu'en Chambre. Contrairement aux

---

1. Kirby, op cit., p. 55 et s.
2. Cf. p. 344.

usages de la Chambre, les députés s'appellent par leur nom, peuvent fumer, boire du café et lire leurs notes[1].

L'article 35 du règlement interdit aux députés d'utiliser des expressions injurieuses dans leurs discours. Aucune référence à des questions sub-judice ne peut être faite en commission[2].

b) Les rappels au règlement

Le président d'une commission est chargé de maintenir l'ordre. C'est lui qui accorde la parole aux députés, dirige les discussions et veille à l'application du Règlement[3],

> ...décide de toutes les questions d'ordre sans réserve d'appel au comité...[4]

Tout député peut soulever l'irrecevabilité d'une motion comme étant contraire aux règlements[5].

La question de la recevabilité des motions n'est pas fréquemment soulevée en commissions pour des raisons qui tiennent de la nature de leurs travaux et de la méconnaissance de certains principes

---

1. M. Kirby, op.cit., pp.59 et s.
2. Ibid. p.60
3. Ibid.
4. Article 65(11) du règlement, op.cit.
5. M. Kirby, op.cit., p.64.

parlementaires. La pratique des commissions dans ce domaine est très incohérente.

Suivant leur contenu, certaines motions peuvent faire l'objet d'un débat, d'autres non. L'article 32 du règlement est transposé et adapté aux délibérations en commission. Certaines motions proposant l'ajournement de la séance, le passage à un autre ordre du jour, etc... ne peuvent pas être discutées. D'autres par contre, font l'objet d'un débat sans être limitées dans le temps.

Les questions d'ordre ou de privilèges peuvent être soulevées par le président ou par un autre membre de la commission. Il est en effet important que les commissions respectent leurs usages propres et que les discussions se déroulent dans un cadre précis. L'application de la règle de pertinence en commission pose de sérieux problèmes d'interprétation . Cette règle peut être invoquée d'une façon abusive dans le but d'empêcher la discussion de certaines questions gênantes pour la majorité. Les présidents ne se montrent pas toujours impartiaux dans l'application de cette règle. Certains d'entre eux ne soulèvent pas du tout cette question alors que d'autres le

font pour des raisons plus politiques que juridiques[1].

Des questions de privilèges peuvent également être soulevées en commission.

La décision sur un point d'ordre est rendue par le président sans aucune discussion. Ce pouvoir discrétionnaire du président peut aboutir à des incidents de procédure en commission[2]. La commission ne peut pas punir ses propres membres pour désobéissance. Elle doit soumettre un rapport en ce sens à la Chambre[3].

Paragraphe troisième: Les règles applicables aux votes

L'article 49 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoit que les questions à la Chambre des Communes seront décidées à la majorité des voix. Le même principe régit le vote en commission. Le président d'une commission ne vote qu'en cas d'égalité des voix[4]. Le vote ne peut être tenu qu'en présence du quorum exigé par le règlement[5]. Le président est compté parmi les membres constituant quorum.

---

1. Fasc.4, 9, 17, 21 et 22 des procès-verbaux et témoignages du comité des Pêches et forêts; Fasc. 9 et 20 du comité de la santé, du biem-être et des affaires sociales; Fasc. 23, 26 et 27 du cimité des Affaires indiennes et du Développement du Nord, 1969-1970.
2. Procès-verbaux et témoignages du comité des pêches et forêts, 1969-1970, Fasc. 21, 22.
3. Paragraphe (11) de l'article 65 et Beauchesne, op.cit.,p.247.
4. Beauchesne, op.cit., p.66.
5. L'article 65 (6) du Règlement, op.cit., p.71.

Quand la discussion d'un sujet a pris fin et que la commission semble prête à se prononcer, le président procède à la mise aux voix. Il donne la lecture de la motion principale d'abord, puis des motions d'amendement et de sous-amendement. Les motions sont mises aux voix en sens inverse. On commence par se prononcer sur un sous-amendement, un amendement et ensuite on vote la motion principale. Lorsque le Président a commencé à mettre la motion aux voix, aucun député ne peut pénétrer dans la salle de séance. S'il arrive dans la salle, il ne peut toutefois pas voter[1]. Lorsqu'on signale une violation du règlement au cours d'un vote, le président poursuit le scrutin et tâchera de régler cette question, après le suffrage.

A la différence des usages suivis par la Chambre, un député qui, par inadvertance, vote contrairement à son intention peut rectifier son erreur[2]. Il ne peut pas voter sur une question qui présente pour lui un intérêt pécunier. En cas de contestation, c'est la commission qui tranche la question[3].

---

1. M. Kirby, op.cit., pp.70 et s.; Beauchesne, op.cit., pp.68 et s.
2. Ibid...
3. E. May, op.cit., pp.435-439.

Paragraphe quatrième: Les problèmes de l'application des principes parlementaires

L'application des règles des débats en commission est nécessairement plus souple qu'en Chambre. En effet, il n'est pas nécessaire d'y maintenir le décorum solennel et formel de la Chambre. Les travaux des commissions exigent plus de souplesse et d'adaptabilité. Les méthodes de travail des commissions comme nous le verrons ne se prêtent pas à des règles trop rigides.

L'application en commission des règles établies principalement pour la Chambre, nous a parue très incohérente. Elle laisse aussi une trop grande discrétion aux présidents des commissions. Cette situation peut créer de nombreuses irrégularités. Etant déclarées irrecevables par le président, certaines motions ne sont même pas discutées bien qu'elles méritent de l'être par la commission. La présence majoritaire du Gouvernement en commission nous semble suffisante pour défaire toute motion indésirable. La liberté de parole devra être par conséquent plus importante en commission qu'en Chambre[1].

---

1. Les procès-verbaux et témoignages des comités permanents, 1969-1970.

Comme les commissions ne disposent pas de pouvoir de décision , elles devraient au moins pouvoir discuter de toute affaire se rapportant directement ou indirectement à "l'ordre de renvoi".

La liberté d'action des commissions peut être restreinte par une application trop rigoureuse de certains principes parlementaires relatifs à la pertinence, au dépassement du mandat, à l'interdiction de revenir sur certains sujets ou à l'affectation des deniers publics. Les rappels au règlement s'adressent aussi bien aux représentants du Gouvernement qu'à ceux de l'Opposition. Ils sont plus fréquents dans certaines commissions et inexistants dans d'autres[1].

Nous verrons plus loin que n'importe quelle proposition d'amendement peut être jugée comme modifiant "les objets et pouvoirs" prévus par le projet législatif. En appliquant trop strictement les usages établis pour la Chambre des Communes, on peut briser toute initiative des membres des commissions. L'utilité de ces principes est plus évidente en Chambre qu'en commission. Ils ont été pendant longtemps un moyen d'empêcher des abus de parole des députés et d'accroître l'efficacité du Parlement en évitant des discours inutiles[2].

---

1. Procès-verbaux et témoignages, 1969-1970, fasc.9,21,11 du comité permanent des pêches et des forêts.
2. W.F. Dawson dans Louis Sabourin, Le Système politique du Canada, Ottawa, 1968, pp.141 et s.

Au contraire, les commissions, pour remplir leur rôle, devraient jouir d'une plus grande liberté dans la conduite de leurs travaux[1]. Une transposition pure et simple des principes de la Chambre aux travaux des commissions comporte trop d'inconvénients. Elle peut les empêcher de remplir leur nouveau rôle. Il serait souhaitable, à notre avis, d'élaborer un code de procédure plus adapté aux besoins particuliers des commissions. Un tel code fournirait des précisions utiles sur la façon de conduire leurs délibérations.

---

1. Mark MacGuigan, op.cit.; Robert Bourassa, "Le déclin du parlementarisme au Québec et dans le monde", Le Devoir du 24 février 1970.

SOUS-SECTION DEUXIEME: LES METHODES D'EXAMEN DES AFFAIRES DEFEREES AUX COMMISSIONS

Paragraphe premier: La conduite des discussions par les commissions fédérales

L'application du règlement n'est pas uniforme dans toutes les commissions, car elle varie en fonction des sujets examinés et des caractères particuliers de chacune des commissions. Il est toutefois possible de dégager certains règles et usages communs à toutes les commissions.

a) Les cadres de délibérations

Les commissions peuvent délibérer en présence de tous leurs membres, ou utiliser les permissions découlant des paragraphes (7) et (8) de l'article 65.

En application du paragraphe (7)) les délibérations, comportant principalement l'interrogatoire des témoins, peuvent être tenues en l'absence de quorum, c'est-à-dire, avec un nombre réduit des membres. La commission peut autoriser son président à tenir de telles réunions. Ces réunions ont un caractère moins formel et servent surtout à recueillir les informations nécessaires

pour son travail, bien que les décisions d'une commission ne puissent pas être prises en l'absence de quorum. Cette façon de procéder est fréquemment employée par les commissions permanentes et spéciales et nous avons déjà souligné son utilité[1].

La commission peut également se subdiviser en plusieurs sous-comités d'études. Ce droit découle du paragraphe (8) de l'article 65 et il s'inscrit dans la tradition établie depuis de nombreuses années à la Chambre des Communes du Canada[2]. Les commissions peuvent déléguer à des sous-comités

> ...la totalité ou une partie de leurs pouvoirs sauf celui de faire rapport directement à la Chambre...[3]

Cette dernière restriction est conforme aux usages suivant lesquels seules les commissions peuvent prendre des décisions relatives à leur "ordre de renvoi" et les soumettre à la Chambre sous forme de rapport[4]. Les sous-comités d'étude créés par une commission permanente ou spéciale effectuent généralement des recherches préalables fondées sur l'interrogatoire des témoins[5]. C'est en quoi leur travail se distingue de celui effectué pour l'élaboration du programme de travail qui ne concerne que les méthodes de travail de

---

1. Cf., p.324 et s.
   Paragraphe 7 de l'article 65 du Règlement, op.cit., p.71.
2. Règlement, op.cit., p.72; Beauchesne, op.cit., p.246.
3. Ibid...
4. Ibid...
5. M. Kirby, op.cit., p.29.

la commission. Le résultat des recherches du sous-comité sera contenu dans un rapport présenté à la commission tout entière. Celle-ci pourra l'adopter, le rejeter ou apporter des modifications selon la même procédure que celle qui est suivie pour l'adoption d'un projet de rapport rédigé par son président ou par son sous-comité directeur[1]. Un sous-comité peut également être institué pour préparer un projet de rapport à la place du sous-comité directeur[2].

Dans la majorité des cas, les sous-comités d'études sont créés soit pour effectuer des voyages, soit pour aider la commission à recueillir des informations pertinentes d'une façon la plus rationelle[3]. Ainsi, par exemple, au cours de la 2ème session de la 28ème législature, la commission permanente des finances, du commerce et des questions économiques s'est subdivisée en deux sous-comités afin d'étudier le Livre Blanc sur la réforme fiscale[4]. La commission des affaires extérieures et de la défense a institué quatre sous-comités d'études

---

1. Ibid., p.30.
2. Procès-verbaux et témoignages du comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, fasc.11 et 14, 1969-1970.
3. Voir Procès-verbaux et témoignages, fas.no.10 du comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord, 1969-1970, p.4. Fasc. no.31 du comité permanent des finances, du commerce, des questions économiques, 1969-1970; fasc.no.4, 7 du comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, 1969-1970
4. Ibid...

des problèmes particuliers relatifs à son mandat[1]. Les études simultanées qu'effectuent ces sous-comités favorisent le rendement des commissions. Cet usage peut cependant conduire à une dispersion des efforts d'une commission. Des sous-comités ne devraient être créés qu'en cas de besoin véritable, en tenant compte des disponibilités pratiques des députés.[2].

Après avoir défini les cadres dans lesquels s'exercent les pouvoirs d'une commission, nous tenterons de découvrir de quelle façon sont conduites leurs délibérations.

b) Les méthodes d'examen des sujets déférés

Nous avons dit que les méthodes d'examen des différents "ordres de renvoi" par les commissions varient suivant leur objet. Dans la pratique canadienne, nous avons distingué trois principales attributions des commissions parlementaires: d'abord l'examen des prévisions budgétaires, ensuite, l'étude des projets de loi publiques, enfin, l'enquête sur des problèmes particuliers[3].

---

1. Ibid...
2. M. Kirby, op.cit., p.30.
3. Ces attributions des commissions vont être étudiées plus en détail dans la troisième partie de notre travail. Nous le mentionnons seulement pour les besoins présents de différenciation selon la nature de la question examinée par la commission.

La commission délibère d'une façon différente selon qu'il s'agit de chacune de ces trois catégories d'affaires[1]. Dans tous les cas toutefois, la commission procède à l'interrogatoire des témoins. Ces derniers commencent par faire un exposé général du sujet en discussion. L'origine des témoignages varie considérablement selon la nature du sujet mais la façon de les interroger reste la même[2].

1) Lors de l'examen des prévisions budgétaires, la commission commence habituellement par la discussion du premier poste relatif à l'administration du ministère ou de l'organisme en question[3]. A cette première réunion, le ministre ou son représentant comparaît à titre de témoin. Il expose les grandes lignes de la polituque de son ministère. Il est souvent accompagné de hauts fonctionnaires responsables des programmes, qui viennent l'aider à répondre aux questions des députés[4].

---

1. L. Kirby, op.cit., p.86.
2. Voir nos annexes. En lisant les procès-verbaux et témoignages des comités permanents et spéciaux, nous avons pu remarquer que la procédure d'interrogative de témoins ne différait pas d'une commission à l'autre ou d'un sujet à l'autre.
3. M. Kirby, op.cit., p.88. Ces informations nous viennent également de notre propre examen de l'activité des commissions au cours des deux premières sessions de la 28e législature.
4. Ibid...

Il arrive quelquefois que la commission convoque d'autres témoins, indépendants de l'Administration[1]. Ceux-ci comparaissent le plus souvent lors de l'examen du premier poste[2]. A ce moment, la discussion a un caractère très général et porte sur tous les problèmes qui sont de la compétence du ministère. Les députés interrogent les témoins présents et demandent la production de certains documents pertinents. Les députés, membres de la commission, ont la priorité pour questionner les témoins[3]. La commission réserve généralement l'adoption du premier poste de prévisions budgétaires à la fin de ses procédures. Les autres articles des prévisions budgétaires sont étudiés ensuite. Le premier poste est réexaminé à nouveau après que la commission ait adopté tous les autres postes et obtenu toutes les informations nécessaires[4].

2) Les délibérations en commission sur des projets de lois publiques sont régies par les dispositions de l'article 75(1) du règlement. Celles-ci s'appliquent à toutes les commissions lors de l'étude d'un projet de loi. D'après la procédure prévue, l'étude du préambule et de l'article premier si celui-ci

---

1. Voir nos annexes, sous la rubrique relative aux origines de témoignages.
2. M. Kirby, op.cit., p.29.
3. Ibid...p.30.
4. Ibid.

ne vise que le titre abrégé sont reportés à la fin. Les autres articles sont étudiés dans l'ordre[1].

Au commencement de l'étude d'un projet de loi, le ministre responsable présente un exposé général sur l'ensemble des mesures contenues dans le projet. Les autres témoignages sont également présentés à ce moment-là, s'ils concernent l'ensemble du projet. Les députés interrogent tour à tour le ministre et les autres témoins au sujet de toutes les questions contenues dans le projet en question[2]. Lorsque la commission étudie ensuite chacun des articles dans l'ordre, les témoignages doivent être pertinents et se rapporter directement à l'article à l'étude. Les témoins et les questions sont sélectionnés pour se rattacher à l'article étudié[3].

3) Dans le cas d'enquêtes particulières, la procédure suivie dans les délibérations de la commission est beaucoup plus variée. Elle s'inspire de la procédure suivie dans les deux autres cas étudiés ci-dessus. Elle s'adapte davantage aux particularités du sujet. Elle suit de plus près le programme établi par

---

1. Règlement de la Chambre des Communes, op.cit., p.30.
2. M. Kirby, op.cit., p.92 et nos propres observations à partir des procès-verbaux et témoignages des comités permanents, 1968-1969, et 1969-1970.
3. M. Kirby, op.cit., p.93; Beauchesne, op.cit., p.25; Voir par exemple, la décision rendue par le président du comité permanent des pêches et forêts, fasc.4, 1969-1970.

la commission[1]. Les objets d'un "ordre de renvoi" sont très variables; ils peuvent comporter l'étude d'une question particulière, l'examen du contenu d'un projet de loi d'origine parlementaire (subject matters) ou encore viser l'examen d'un rapport annuel déposé à la Chambre par un Ministère ou un autre organisme gouvernemental[2].

L'examen de telles affaires laisse aux commissions une plus grande liberté dans l'organisation de leurs réunions et dans la conduite de leurs délibérations. Les commissions interrogent les témoins choisis avec moins de formalisme puisqu'elles ne sont pas limitées par les termes d'un article ou d'un poste particulier[3]. Elles ne sont pas non plus tenues de présenter leurs rapports dans un certain délai[4]. Elles suivent en cette matière, des règles qu'elles se sont imposées elles-mêmes compte tenu de leur propre programme de travail. Cependant, la liberté d'une commission n'est pas absolue, car la Chambre peut théoriquement intervenir en lui imposant des délais au moyen d'une instruction impérative[5]. Le Gouvernement peut également exercer des pressions afin

---

1. M. Kirby, op.cit., p.97; Cf pp. 344 et 535
2. Ibid...
3. En comparaison avec les méthodes utilisées pour l'examen des projets de lois publiques et des prévisions budgétaires.
4. M. Kirby, op.cit., p.98.
5. Beauchesne, op.cit., p.251; Bourinot, op.cit., p.479.

d'amener la commission à adopter une attitude conforme à sa volonté[1].

Après ce bref aperçu de la conduite des délibérations par les commissions parlementaires fédérales, il nous reste à préciser les différences et les ressemblances observées à l'Assemblée québécoise.

Paragraphe deuxième: La conduite des délibérations par les commissions de l'Assemblée nationale

L'examen de la conduite de délibérations des commissions québécoises ne permet pas de dégager beaucoup de différences par rapport à celles que nous venons de décrire.

Le règlement de l'Assemblée québécoise prévoit les mêmes cadres des délibérations. En réalité, les commissions québécoises ne semblent pas recourir à l'institution de sous-comités. Leurs délibérations se déroulent en séance plénière[2].

---

1. A cet égard, l'influence du caucus est évidente. Les pressions politiques n'ont pas de caractère officiel, mais elles constituent un des éléments essentiels de l'activité pratique des diverses commissions de la Chambre des Communes. Lire à ce sujet: C.E.S. Franks, op.cit., p.34; Mark MacGuigan, op.cit., pp.7 et 20; Thomas A. Hockin, "The advance of standing committees in Canada's House of Commons 1965 to 1970 "Canadian Public Administration, no.2, 1970.
2. Voir le journal des Débats des commissions de la 4e et de la 5e sessions de la 28ème législature, Geoffrion, Règlement op.cit., p.131 et s.

Les méthodes d'examen des sujets qui leur sont déférés par la Chambre sont semblables à celles employées par les commissions fédérales. Nous avons mentionné auparavant que le règlement n'était pas appliqué d'une façon rigoureuse. L'appel à l'ordre était principalement invoqué pour des raisons politiques. Le souci d'observer les dispositions règlementaires est absent lors des séances des commissions. L'interrogatoire des "témoins" n'est pas réglé par des pratiques uniformes. Les commissions improvisent au cours de la séance, en suivant l'avis des ministres ou du président dans la conduite des discussions[1].

Ici encore, il serait souhaitable d'établir des pratiques plus rationnelles. L'Assemblée nationale devrait, à notre avis, procéder à l'élaboration d'un code de procédure spécial pour les commissions.

---

1. Ibid... 1969 pp.203, 285, 1382, 1445.

SECTION DEUXIEME

E L A B O R A T I O N E T P R E S E N T A T I O N
D E S R A P P O R T S D E S C O M M I S S I O N S

Le moment décisif de l'activité des commissions est la prise des décisions[1]. L'adoption des décisions par une commission s'étend dans le temps car la commission se prononce séparément sur chacune des motions présentées par un de ses membres. On peut subdiviser le moment de l'adoption des décisions par une commission en deux phases. La première se rapporte au vote des motions ou des amendements particuliers lors de l'étude de "l'ordre de renvoi". La deuxième est relative à l'adoption du projet de rapport.

Le rapport adopté par la commission exprime les résultats concrets de son activité. Il est présenté à la Chambre conformément aux dispositions réglementaires et coutumières de la procédure parlementaire.

Nous allons étudier successivement les problèmes de l'élaboration et de la présentation à la Chambre des rapports par les commissions canadiennes et québécoises.

---

1. Sous le terme "décision" nous englobons toutes sortes de décisions adoptées par les commissions indépendamment de leur valeur juridique. Nous y incluons les amendements, les recommandations, les propositions, etc... c'est-à-dire toute expression de la volonté majoritaire de la commission qui sera appliquée par elle et communiquée à la Chambre.

SOUS-SECTION PREMIERE: LES MODALITES D'ADOPTION ET DE PRESENTATION DES RAPPORTS PAR LES COMMISSIONS FEDERALES

Conformément aux dispositions réglementaires, seule la commission composée de la majorité de ses membres peut prendre des décisions, adopter un crédit ou une résolution[1]. Toutefois, cette même commission suit des procédés différents selon qu'il s'agit d'un projet de loi, d'une résolution budgétaire ou d'une enquête ou d'étude d'un problème de politique gouvernementale.

Paragraphe premier: Le processus d'élaboration des rapports

Nous avons dit précédemment que le rapport était un document dont la confection s'étalait dans le temps. Il contient en fait une série de décisions prises par les commissions sur chacune des questions examinées. Son élaboration est différente suivant le contenu de "l'ordre de renvoi". Elle est plus simple, nous l'avons dit, dans le cas de l'examen d'un projet de loi ou d'un document renfermant des prévisions budgétaires. Elle est plus complexe lors de l'enquête portant sur un programme politique et dont les limites sont définies d'une façon plus générale dans "l'ordre de renvoi"[2].

---

1. Article 65(6) et (7) du règlement, op. cit., p. 71.
2. Lire à ce sujet M. Kirby, op.cit., pp. 86-105. Ces conclusions sont aussi le résultat de notre propre analyse du fonctionnement des commissions permanentes canadiennes au cours des deux premières sessions de la 28e législature.

a) L'adoption des amendements aux projets de lois d'intérêt public

Conformément au paragraphe (2) de l'article 74, chaque projet de loi d'intérêt public doit être déféré à une commission permanente ou spéciale de la Chambre. Cette dernière doit l'étudier en suivant certaines règles prévues par l'article 75(1) et faire un rapport à la Chambre des amendements proposés[1].

Ce sont les amendements apportés au projet de loi qui constituent des décisions adoptées par la commission chargée de son étude.

Ces décisions s'accumulent les unes après les autres pour former un projet de rapport qui sera par la suite réétudié.

Chaque article du projet de loi est soumis pour approbation de la commission et des amendements peuvent être proposés. Les votes sont pris sur chaque amendement selon la procédure habituelle[2]. Le vote nominal est très rare et les députés votent à main levée[3]. Une fois

---

1. Règlement, op. cit., pp. 78-79; cf. p. 498 et s.
2. Beauchesne, op. cit., p. 173; May, op. cit., p. 645.
3. Ibid.; toutefois, il peut être demandé par un député. Voir les procès-verbaux et témoignages du comité permanent de la Santé et du Bien-Etre social et des affaires sociales, fasc. 9, 1969-1970.

adoptée, la motion devient une décision de la commission sur la question donnée et elle doit figurer au rapport.

La rédaction de projet de rapport est très simplifiée dans le cas d'un projet de loi. Une fois l'étude terminée, le secrétaire de la commission, sous le contrôle du président, prépare le projet de rapport en incluant tous les amendements apportés au texte du projet de loi[1]. Quelquefois, la commission confie aux fonctionnaires du ministère concerné le soin d'améliorer la forme des amendements adoptés[2].

b) L'adoption des décisions relatives aux budgets principal et supplémentaire des dépenses

Le budget principal et le budget supplémentaire des dépenses doivent être déférés à des commissions appropriées, conformément à l'article 58 (14) et (15) du règlement[3].

La Chambre doit référer le budget principal des dépenses visant la prochaine année financière

---

1. Ibid.
2. Procès-verbaux et témoignages du comité permanent des privilèges et élections, fasc. 18, 1969-1970.
3. Règlement, op. cit., p. 58; Cf. p. 515 et s.

de chaque ministère à la commission permanente compétente avant le premier mars de l'année financière en cours. Le budget supplémentaire doit l'être dès sa présentation à la Chambre[1]. Les commissions doivent présenter leurs rapports avant une certaine date précisée par le règlement[2].

L'examen de chaque crédit s'effectue dans l'ordre établi par le document renfermant les prévisions budgétaires. Chaque poste ou crédit est étudié et voté séparément. Le président propose leur adoption selon la formule habituelle après que la discussion sur la question ait cessé[3]. La crédit no 1 des prévisions budgétaires du ministère ou organisme donné est adopté à la fin.

Les modifications apportées aux prévisions budgétaires sont très rares, la confection du rapport s'effectue graduellement par le vote sur chaque poste budgétaire étudié par la commission[4].

---

1. Ibid.
2. Ibid. Le rapport sur le budget principal des dépenses doit être fait ou est censé avoir été présenté à la Chambre avant le 31 mai de l'année financière en cours. Pour le budget supplémentaire, ces dates sont variables. En général, le rapport doit être présenté au plus tard trois jours avant le dernier jour désigné d'une des périodes d'examen des subsides; Cf p 515 et s.
3. M. Kirby, op. cit., p. 890 et suivantes. Voir les procès-verbaux et témoignages des comités permanents de la Chambre des Communes, 1968-1969, 1969-1970.
4. Nous reviendrons sur ce sujet lors de l'étude des pouvoirs budgétaires d'une commission permanente; Cf p 515 et s.

Les amendements aux postes budgétaires sont proposés selon la procédure habituelle sous forme de motions proposées par un député et votées par la commission[1]. Il peut arriver également que la commission adopte une recommandation particulière se rapportant à l'examen des crédits. Celle-ci est adoptée par suite d'une motion en ce sens présentée par un député. Elle est par conséquent incorporée au rapport portant l'adoption des crédits budgétaires[2]. A la fin des procédures, le président demande à la commission si l'ensemble des prévisions budgétaires peut être considéré comme adopté et par conséquent rapporté à la Chambre[3].

c) La rédaction et le vote du projet de rapport consécutif à une enquête

Les commissions spéciales et permanentes peuvent être chargées par la Chambre d'une enquête

---

1. Procès-verbaux et témoignages du comité permanent des prévisions budgétaires en général, 1969-1970, fasc. no 7, p. 46 et suivantes, et fasc. no 17 du comité permanent des pêches et des forêts.
2. Ibid.
3. M. Kirby, op.cit., p. 80, décrit de la façon suivante l'adoption des postes budgétaires par la commission: "When the Committee has completed consideration of a particular vote in the estimates the Chairman shall ask the Committee "Shall Vote No-carry?" It is not usual for a formal vote to be taken or for a motion to be made but if this is the Committee's wish some member must move that the vote be adopted".

sur un problème particulier. L'objet de l'enquête est précisé dans l'"ordre de renvoi", le programme d'étude est établi par la commission elle-même, selon la procédure que nous avons examinée précédemment[1].

Lorsque l'enquête est terminée, la commission procède à la rédaction du projet de rapport. Au cours des discussions, certaines motions tendant à préciser la position des députés sur des points particuliers sont présentées. Elles sont adoptées ou rejetées par la commission et servent de base à la rédaction du rapport[2].

La préparation du rapport exige souvent des connaissances techniques sur le sujet traité. C'est pourquoi la commission se fait assister dans la rédaction du projet de rapport par des fonctionnaires responsables du secteur concerné ou par des experts indépendants engagés par elle[3].

La commission peut confier la préparation du projet de rapport à un sous-comité de rédaction

---

1. Voir notre paragraphe consacré à l'établissement d'un programme de travail par une commission de la Chambre des Communes; Cf. p. 337 et s
2. Voir les procès-verbaux et témoignages des comités permanents au cours de la Ière et IIème session de la 28e législature (1968-1969) et (1969-1970); aussi M. Kirby, op.cit., p. 97.
3. Voir les procès-verbaux et témoignages des comités permanents suivants: Finances, Commerce, Questions économiques, 1969-1970, fasc. nos 11, 14; Justice et questions juridiques, 1969-1970, fasc. nos 6, 7; Radiodiffusion des films, de l'assistance aux Arts, 1969-1970, fasc. nos 17 et 18; Privilèges et élections, 1969-1970, fasc. no 18.

spécialement désigné à cette fin[1] ou à son sous-comité directeur constitué à titre permanent au début de chaque session[2]. Elle peut aussi confier à son président le soin de rédiger un projet de rapport susceptible de rallier la majorité des membres de la commission[3]. La rédaction d'un tel projet est une tâche difficile, car elle doit refléter le mieux possible les opinions exprimées par la majorité des membres de la commission lors de l'examen du sujet.

Ce projet de rapport est soumis pour adoption à la commission composée de la majorité de ses membres conformément à l'article 65(7) et suivant les usages parlementaires traditionnels. Chacun des paragraphes constitue une question séparée.

Les motions tendant à modifier ce projet sont présentées et votées par les membres de la commission, en suivant les règles de procédure prévues à cette fin[4]. Les modifications acceptées par la majorité doivent être insérées dans le texte du rapport et le paragraphe modifié est voté à nouveau par la commission. Aucune décision minoritaire

---

1. Ibid. fasc. 9 des affaires extérieures et de la défense, 1969-1970.
2. Ibid. Nous avons indiqué précédemment que ce sous-comité était entre autres chargé de la rédaction des projets de rapports du comité lui-même, cf p. 338 et s
3. Ibid. Voir par exemple le fasc. no. 3 du comité des transports et des communications, 1969-1970; aussi, J.F. Dawson, op. cit., p. 206.
4. M. Kirby, op. cit., p. 101. Beauchesne, op. cit., p. 255; May, op. cit., p. 661.

ne peut être contenue dans le rapport[1].

D'autres membres que ceux désignés par la commission peuvent présenter un projet de rapport à l'assentiment de celle-ci. Cependant, seul le rapport qui a obtenu la majorité des voix sera présenté à la Chambre[2]. Le président demande à la commission son accord pour pouvoir présenter ce rapport à la Chambre[3].

Lorsqu'une commission n'a pas terminé son enquête à la fin d'une session, elle rédige un rapport dans lequel elle déclare cet état de choses et présente les témoignages reçus (procès-verbaux et témoignages sont déposés à la Chambre)[4]. Conformément aux usages, elle demande à la Chambre que le sujet et les témoignages lui soient déférés à la session suivante[5].

---

1. Ibid.
2. Ibid. Voir également les procès-verbaux et témoignages du comité permanent des Finances, du Commerce et des questions économiques, 1969-1970.
3. M. Kirby, op. cit., p. 101. Voici le contenu d'une telle question rapporté par l'auteur "Shall I seek the concurrence of the House in the Committee's (First ...) Report?"
4. Beauchesne, op. cit., p. 255.
5. Ibid. Voir aussi plusieurs exemples de l'envoi par la Chambre des témoignages recueillis au cours de la session précédente par les mêmes comités permanents. Journaux, 1968-1969, pp 33, 40, 49, 53, 114, 363

Paragraphe deuxième: La présentation des rapports à la Chambre

Les commissions doivent se conformer aux dispositions réglementaires et coutumières dans la procédure de l'adoption et de la présentation de leurs rapports. Ces dispositions concernent aussi bien la forme que le fond des rapports et elles régissent leur présentation à la Chambre

a) Les formes et le contenu des rapports

Dans la pratique parlementaire canadienne, les rapports des commissions permanentes et spéciales peuvent revêtir plusieurs formes suivant leur contenu. Il existe deux sortes principales de rapports des commissions. D'une part, les rapports courants (routine reports) qui ne concernent pas directement le fond du sujet étudié, mais se rattachent à l'exercice des pouvoirs de la commission. D'autre part, les rapports de fond (substantial reports) intérimaires ou finals[1].

Depuis la réforme du système des commissions en décembre 1968, le nombre des rapports courants demandant un "pouvoir" a nettement diminué. Nous avons déjà dit qu'avant cette réforme, même le droit de convoquer

---

1. M. Kirby, op. cit., pp.100 et s.; May, op.cit., p. 661 et s.

les personnes, de se réunir pendant que la Chambre siège, etc. devait être sollicité par chaque commission individuellement. L'actuel paragraphe (8) de l'article 65 confère la plupart des pouvoirs nécessaires aux commissions pour remplir leur mandat.

Il reste encore quelques activités des commissions pour lesquelles l'accord de la Chambre est obtenu par suite de ce genre de rapports. Les commissions doivent solliciter la permission de la Chambre pour effectuer des voyages ou pour engager des experts[1].

Les rapports de fond portent sur le sujet déféré pour étude. Ils peuvent être intérimaires, c'est-à-dire contenir certaines conclusions ou recommandations partielles, ou présenter à la Chambre les témoignages entendus[2]. Le rapport final exprime le résultat de l'activité de la commission consécutive à l'"ordre de renvoi". Il contient des résolutions, des recommandations ou des amendements adoptés par la commission[3].

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 1968-1969, pp. 773, 775, 929, 999, 1121, 1267; Procès-verbaux du 20 novembre 1969, 9, 16, 23 mars 1970; 7 et 28 mai 1970; 8 décembre 1969.
2. Journaux de la Chambre des Communes, 1968-1969, pp. 201, 837.
3. Beauchesne, op. cit., pp. 255 et s.; L. Kirby, op. cit., p. 100.

b) Les règles de présentation d'un rapport

Conformément au règlement, les rapports des commissions sont présentés au cours des affaires courantes ordinaires par leur président ou par un autre membre de la commission[1]. Ils doivent être rédigés en anglais et en français et porter la signature du président[2]. Le paragraphe (12) de l'article 65 du règlement dispose que ce rapport peut être présenté de la place d'un député, sans que celui-ci soit tenu de se "rendre à la barre de la Chambre"[3]. Les usages ajoutent que ce député "ne peut, lorsqu'il présente un rapport, dire quoi que ce soit sur le sujet dudit rapport"[4].

Les dates limites de présentation des rapports des commissions sont dans certains cas imposées par le règlement. En effet, l'article 58(14) dispose que les rapports des commissions chargées d'étudier le budget principal des dépenses doivent être faits au plus tard le 31 mai de l'année en cours. Les rapports concernant le budget supplémentaire doivent l'être "au plus tard trois jours avant la dernière séance ou le dernier jour désigné de la période en cours"[5]

---

1. Article 15(2) du règlement, op. cit., p. 9; M. Kirby, op. cit., p. 101; Beauchesne, op. cit., p. 254.
2. M. Kirby, op. cit., p. 101; Beauchesne, op. cit., p.255.
3. Règlement, op. cit., p. 73.
4. Beauchesne, op. cit., p. 255; M. Kirby, op. cit., p. 101.
5. Règlement, op. cit., p. 58; les explications relatives aux périodes des subsides vont être données dans la troisième partie de notre travail; Cf. p. 515 et s.

En ce qui concerne les rapports des projets de lois d'intérêt public, l'article 75(2) et (3) ne prévoit que l'obligation de les déposer. Toutefois, les dates limites peuvent être précisées par le comité de délibérations ou par le Gouvernement conformément aux dispositions prévues à cette fin par les articles 75A, 75B et 75C[1]. La portée exacte des dispositions de ces trois articles sera examinée plus loin dans un chapitre exclusivement consacré à la situation juridique des commissions au sein de l'institution parlementaire.

c) Les modalités de l'accord de la Chambre

La Chambre peut disposer d'un rapport de la commission de plusieurs façons. L'une des obligations de la Chambre découlant des usages et des dispositions réglementaires est de recevoir un rapport, mais elle peut le juger irrecevable s'il est contraire aux règlements[2]. La Chambre dispose d'une certaine liberté en ce qui concerne l'approbation ou non d'un rapport. Certes, dans certains cas, la Chambre est obligée de discuter du contenu du rapport afin de poursuivre ses travaux. C'est ainsi que les rapports contenant des amendements ou l'approbation de la commission relative à un projet

1. Règlement, op. cit., p. 73.
2. Beauchesne, op. cit., p. 257; Article 75(2) du règlement, op. cit., p. 79; Journaux de la Chambre des Communes, 24 mars 1970.

de loi d'intérêt public doivent être examinés par la Chambre conformément à sa procédure législative normale prévue à l'article 75. En effet, l'étude d'un tel rapport constitue une étape obligatoire du processus législatif d'un projet de loi[1].

Les rapports des commissions portant approbation des prévisions budgétaires des différents ministères ne sont pas étudiés et adoptés en tant que tels. Leur contenu peut être discuté à la demande de l'Opposition conformément à l'article 58 relatif à la procédure budgétaire de la Chambre[2]. Le paragraphe (16) de cet article stipule en effet qu'aucun débat ne sera tenu sur

> ... une motion tendant à l'adoption d'un rapport d'un comité permanent relativement aux prévisions budgétaires qui lui auront été renvoyées, sauf lors d'un jour désigné à cet égard[3].

Lorsque le rapport de la commission renferme des propositions ou des recommandations consécutives à l'"ordre de renvoi", aucune procédure garantissant leur examen et leur adoption par la Chambre n'est prévue par le règlement. Si la commission désire que le rapport devienne une résolution de la Chambre, elle doit présenter une motion

---

1. Règlement, op. cit., p. 79; Journaux de la Chambre des Communes, 1968-1969, p. 433; Cf. p. 504 ets.
2. Paragraphes (3), (5), (14), (15), (16) de l'article 58 prévoient la procédure applicable à l'étude de tels rapports en Chambre. Nous examinerons ces dispositions dans la section consacrée aux compétences budgétaires des commissions parlementaires; Cf. p 515 ets.
3. Ibid.

spéciale sollicitant l'approbation de la Chambre. Les motions portant adhésion à un rapport d'une commission permanente ou spéciale peuvent faire l'objet d'un débat et elles doivent être annoncées au moyen d'un avis de quarante-huit heures[1].

Une fois proposée la motion portant adoption d'un rapport, la Chambre peut l'adopter, et le contenu du rapport devient une résolution de la Chambre[2]. Elle peut le rejeter ou le renvoyer à la commission[3]. Elle peut également remettre sa prise en considération à une date ultérieure, ce qui équivaut souvent à un refus car il y a beaucoup de chances qu'il ne soit plus discuté par la suite[4].

La Chambre n'a pas le pouvoir de modifier le contenu du rapport. Elle peut l'adopter entièrement[5] ou en partie seulement. Les députés peuvent proposer des motions séparées s'inspirant des recommandations contenues dans le rapport. Ils peuvent également proposer un amendement à la motion portant l'approbation du rapport tendant à le renvoyer

---

1. Article 32(1b) du règlement, op. cit.
2. Beauchesne, op. cit., p. 250.
3. Ibid.
4. Ibid.
5. Ibid. p. 256 et s.

à la commission pour plus ample étude[1]. La Chambre peut assortir ce renvoi d'instructions précises qui devront guider la commission dans son travail.

Lorsque la Chambre décide de renvoyer pour modifications un rapport préparé par une commission spéciale, elle doit réinstituer cette dernière qui cesse normalement d'exister après la présentation d'un rapport final[2].

L'adoption d'un rapport de fond contenant des propositions concrètes relatives à l'"ordre de renvoi" n'est pas très fréquente, nous l'avons déjà dit. Même la présentation des motions en ce sens dépend dans une large mesure du désir du Gouvernement de discuter ou non du contenu du rapport. C'est pour cette raison que certains députés mettent en doute l'utilité pratique de tels travaux.[3]

Il arrive souvent que de véritables incidents politiques trouvent leur origine dans des questions de procédure. C'est ainsi qu'en janvier 1970, l'adoption du premier rapport de la commission des affaires indiennes et du développement du Nord a été proposée par son vice-président, le député de l'Opposition, M. Yewtchuk, sans que ce dernier en ait été autorisé officiellement par la

---

1. Ibid.
2. Ibid. et M. Kirby, op. cit., p. 104; J.F. Dawson, op. cit., p. 206; voir aussi notre propos dans le paragraphe consacré à l'institution des comités spéciaux à la page 183 et s
3. C.E.S. Franks, op.cit., p.46; Débats de la Chambre des Communes 1968, Vol. 1, pp. 435, 3869, 5539.

commission[1].

Ce rapport contenait une recommandation à l'effet que le Gouvernement affirme publiquement que "les navires et sous-marins qui traversent l'archipel arctique soient assujettis au contrôle et à la réglementation souveraine du Canada"[2]. Malgré l'opposition du Gouvernement, qui visiblement ne voulait pas entamer des discussions publiques à ce sujet, la motion tendant à l'adoption de ce rapport a été jugée recevable par le Président Lamoureux. Pourtant, le leader du Gouvernement en Chambre soutenait "que le simple député n'a pas reçu de pouvoir de la part du comité pour présenter ce rapport sous rubrique "Affaires courantes"[3].

Le président de la commission avait expliqué en Chambre qu'il n'a pas proposé l'adoption du rapport puisque "le comité ne m'en avait pas donné l'ordre et qu'il est de règle, jusqu'à la décision de Monsieur l'Orateur, mardi, qu'un président de comité ne devait pas proposer l'adoption sans en être chargé expressément par le comité"[4]. Le Président Lamoureux avait jugé que "jamais on ne s'est opposé à la présentation d'une telle motion par un simple

---

1. Journaux des Débats, 1969-1970, T.III, p. 2510.
2. Ibid. p. 2701.
3. Ibid. p. 2513.
4. Ibid. p. 2720.

député et sa présentation sous la même rubrique que les autres rapports des comités"[1].

Le problème de procédure dépassait largement ses cadres juridiques et touchait de près les rapports politiques entre le Gouvernement et l'Opposition en Chambre. Cette décision d'une grande portée politique favorise à l'avenir la discussion des rapports des commissions malgré l'opposition du Gouvernement. D'un point de vue strictement juridique, elle semble incompatible avec certains usages des commissions.

Pour être pleinement conforme aux règlements, cette motion aurait pu être proposée subséquemment, sous la rubrique "Motions" et précédée d'un avis de quarante-huit heures. En effet, le simple député n'avait pas la qualité de "représentant de la commission, ce qui jusqu'alors était une pratique courante pour agir au nom de la commission vis-à-vis de la Chambre[2].

Evidemment, d'un point de vue politique, la décision est pleinement justifiée. Elle ouvre une possibilité de discuter des rapports qui normalement ne le sont pas. Elle met en valeur les travaux des commissions, en leur assurant une plus grande portée[3].

---

1. Ibid. p. 2573.
2. Kirby, op. cit., p. 101; Journaux de la Chambre des Communes, 1966-1967; 1968-1969, pp. 103, 171, 387, 394, 232, 1142, 1028, 1037, 1257, 780, 999, 917, 1028, 1379, 709, 378, 708, 1258, 198, 193, 1110, 1319, 211, 893, 879.
3. Journaux des Débats, 1969-1970, T.III, p. 2691.

Pour atteindre l'objectif qui tend à permettre la discussion plus fréquente des rapports des commissions, il faudrait, à notre avis, changer certaines règles actuellement en vigueur. Tout d'abord, maintenir l'exigence d'obtenir une permission de la commission pour proposer l'adoption de son rapport. Un député de l'Opposition peut réussir à obtenir une telle permission si la commission le désire.

Indépendamment de cela, on pourrait permettre à un nombre défini de députés de l'Opposition, de proposer (en tant que minoritaires) l'adoption du rapport sous la même rubrique que les autres. Ceci garantirait la discussion de ce rapport au cours de la session.

Il ne faut tout de même pas oublier que même un rapport non discuté par la Chambre a de la valeur. Il constitue une source d'information importante et les fonctionnaires chargés de l'élaboration d'un projet de loi afférant à ce domaine tiennent compte de son existence. Si un tel rapport n'a pas été adopté formellement par la Chambre, le Gouvernement dispose d'une plus grande liberté dans le choix des solutions législatives possibles[1]. De plus, rien n'empêche les députés de critiquer les objectifs poursuivis par le Gouvernement dans un domaine précis, en partant de la

---

1. C.E.S. Franks, op. cit., pp. 5 et 6; Thomas Hockin, op. cit., p. 202.

documentation accumulée par la commission. Nous reviendrons sur cet important aspect de l'activité des commissions lors de l'étude de leurs activités.

En examinant les Journaux de la Chambre, nous remarquons que seuls les rapports courants (routine reports) sont adoptés d'une façon systématique par la Chambre[1]. Ceci s'explique par le fait que ces derniers ne font que demander certains pouvoirs qui sont nécessaires pour accomplir le mandat. De toute façon, lorsqu'un tel rapport est présenté, un accord préalable est déjà acquis par voie officieuse. Les problèmes de l'engagement des experts et des voyages des commissions sont discutés et réglés par le Gouvernement (au sein du Committee on Committee, organe officieux de consultation à la Chambre des Communes[2]).

Paragraphe troisième: Le problème du rapport minoritaire

Depuis longtemps, on s'est posé la question de l'utilité de présenter des rapports minoritaires à la Chambre afin de lui faire connaître l'avis de l'Opposition dans un document séparé. La pratique britannique

---

1. Journaux de la Chambre des Communes, 1968-1969. Voir à titre d'exemple à la p. 171, 378, 780, 917, 1379, 1142, 1250.
2. Ces informations nous ont été fournies par les responsables du parti libéral à la Chambre des Communes.

et canadienne, comme nous l'avons vu, n'a pas admis cette possibilité. La publication des comptes rendus des délibérations des commissions dans lesquels les opinions divergentes sont consignées est considérée comme suffisante. Toutefois, les nombreuses délibérations relatives à l'adoption d'un projet de rapport ne sont pas rendues publiques. En effet, les commissions se réunissent le plus souvent à huis clos pour examiner et adopter leurs rapports[1]. C'est pourquoi les opinions divergentes ne reçoivent pas une publicité suffisante, n'étant pas consignées dans les procès-verbaux et témoignages. Les conséquences de l'examen à huis clos des projets de rapports peuvent être plus ou moins néfastes suivant leur objet.

En cas de désaccord portant sur un projet de loi ou sur des prévisions budgétaires, les députés peuvent user d'autres procédés pour faire connaître leur opposition à l'opinion majoritaire de la commission[2].

Par contre, le contenu du désaccord concernant les recommandations d'une commission

---

1. Voir les procès-verbaux et témoignages des comités permanents, 1968-1969, 1969-1970. Voir aussi notre paragraphe consacré aux réunions à huis clos.
2. Pour les projets de lois, les députés ont l'occasion de proposer des amendements non adoptés par la commission à l'étape de rapport (en vertu de l'article 75(5)(c) (art 75(13)); les critiques de l'Opposition portant sur les prévisions budgétaires peuvent être formulées lors des jours prévus à cette fin en application de l'article 58(3).

consécutives à une enquête particulière a moins de chances d'être porté à la connaissance de la Chambre et du public d'une façon précise. Cela est d'autant plus vrai que ce genre de rapport n'est pas toujours étudié par la Chambre[1], ce qui empêche certains députés d'exprimer leur opinion. Ils ne peuvent recourir qu'à d'autres moyens moins efficaces qui leur sont fournis par la procédure parlementaire.

Les députés de l'Opposition peuvent consigner leur désaccord avec les propositions étudiées, au fur et à mesure de la discussion ainsi qu'au cours de l'audition des témoins[2]. Leurs opinions seront inscrites, mais on peut douter qu'elles soient lues par tous les autres députés de la Chambre et qu'elles atteignent le public. Il faudrait que l'affaire soit suffisamment importante pour qu'on en discute en Chambre, mais détachée de son contexte, elle perdra de sa force. Les députés peuvent également recourir à des moyens extraparlementaires pour faire connaître leur opposition. Mais, là encore, il faut que la question revête une très grande importance pour que ce recours direct à l'opinion publique soit justifié.

---

1. C.E.S. Franks, op. cit., p. 28; W.F. Dawson, op.cit., p.206; M. Kirby, op.cit., p. 100.
2. Cette faculté est aussi offerte aux députés appartenant au parti majoritaire qui, de cette façon, peuvent faire connaître leurs opinions sur les mesures étudiées.

A notre avis, il serait bon d'envisager l'introduction des rapports minoritaires dans la pratique canadienne dans les cas suivants:

a) Le rapport minoritaire sur les projets de lois devrait inclure tous les amendements rejetés par la commission. Une discussion sur ce rapport pourrait être prévue à l'étape du rapport au même titre que celle qui porte sur le rapport de la commission. De toute façon, ce débat a lieu, car les députés représentent dans la plupart des cas les mêmes amendements qui ont été rejetés par la commission. Nous croyons qu'il serait utile de limiter la discussion à l'étape du rapport au seul examen de ces deux rapports. Les autres amendements non présentés et discutés par la commission ne pourraient être proposés en Chambre. Ceci modifierait considérablement la portée de la nouvelle étape introduite par le nouveau règlement et la rendrait plus conforme à son appellation. En effet, on ne discuterait que des questions qui ont été soumises à la Chambre sous forme de rapports, et précédemment étudiées par une commission. On pourrait éliminer de cette façon une série d'amendements présentés à l'étape du rapport, qui n'ont pour but que de bloquer le processus législatif et de retarder l'adoption de la loi[1].

---

1. Voir par exemple les interminables discussions tenues à l'étape du rapport du Bill C-150 ("Omnibus"). Débats de la Chambre des Communes, 1968-1969.

A l'étape de la troisième lecture, cette tactique ne pourrait être utilisée avec autant d'efficacité.[1]

b) La possibilité de présenter un rapport minoritaire renfermant des recommandations qui résultent de l'enquête portant sur un sujet devra être autorisée par suite d'un amendement du règlement de la Chambre. Cette solution, à notre avis, améliorerait le processus parlementaire en canalisant les divergences à l'intérieur de l'institution parlementaire. Elle donnerait à l'Opposition une possibilité d'exprimer son point de vue dans un document unique, cohérent et constructif.

Le rapport imprimé aurait plus de chances d'être lu par l'ensemble des députés même si la Chambre n'accepte pas le débat sur celui-ci. Nous avons dit précédemment que les discussions sur le projet de rapport faisant suite à une enquête n'étaient pas publiques car, dans la plupart des cas, les commissions délibèrent à huis clos. L'Opposition, pour faire valoir ses critiques, recourt à des moyens de communications extraparlementaires comme la radio, la presse, etc. C'est ainsi, par exemple, que lors dé l'examen des propositions du Livre blanc sur la réforme fiscale, les députés du N.P.D. ont rendu publiques leurs recommandations par

---

1. Beauchesne, op. cit., p. 295 et s.; W.F. Dawson, op. cit., p. 235.

l'intermédiaire de la presse[1], voulant de cette façon marquer leur désaccord avec les conclusions de la commission.

Certes, les opposants au sein de la commission peuvent, lorsque l'affaire vient à l'ordre du jour postérieurement, faire connaître leur point de vue. Mais, cette possibilité est insuffisante et souvent tardive. Bien que de nombreux rapports majoritaires ne soient pas toujours discutés et adoptés par la Chambre[2], ils sont néanmoins imprimés et présentés. Ceci leur assure une diffusion et le texte du rapport devient une source d'information importante pour l'ensemble des députés ainsi que pour le public.

Il faudrait, par conséquent, accorder la même possibilité aux membres de l'Opposition, d'autant plus qu'actuellement la recherche des solutions de politique est quelquefois confiée à des commissions. Il est nécessaire d'assurer à tous les députés, la faculté de faire valoir leur point de vue d'une façon officielle en employant des procédés parlementaires plus adéquats.

c) Quant à l'examen des opinions divergentes portant sur les prévisions budgétaires, il

---

1. Voir les procès-verbaux et témoignages du comité des finances, du commerce et des questions économiques, 1969-1970,
2. W.F. Dawson, op.cit., p. 206.

n'est pas nécessaire de le porter à la connaissance de la Chambre sous forme de rapport minoritaire. Des règles de procédure prévues à l'article 50 régissent la présentation et la discussion des motions de l'Opposition relatives aux travaux des subsides[1]. Elles nous semblent suffisantes pour assurer la participation de l'Opposition au processus de contrôle des prévisions des dépenses du Gouvernement.

SOUS-SECTION II : LA PROCEDURE D'ADOPTION DES DECISIONS PAR LES COMMISSIONS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Il suffit de jeter un coup d'oeil sur les rapports présentés par les commissions québécoises pour s'apercevoir de la distance énorme qui les sépare de ceux présentés à la Chambre des Communes. Ils ne sont qu'un compte rendu très bref des délibérations de la commission sur le sujet donné. Pour connaître le contenu des amendements apportés aux projets de lois examinés par la commission, il faut se reporter au Journal des Débats de la commission déposé à la Chambre avec le rapport. Il faut procéder de la même façon pour connaître les opinions exprimées par les membres de la commission et les témoins.

---

1. Règlement, op. cit., p. 52.

De quelle façon la commission remplit-elle le mandat dont elle est chargée et comment adopte-t-elle des décisions pertinentes?

Paragraphe premier : La prise des décisions par les commissions

Il est important de souligner les différences existant entre l'adoption des décisions par les commissions élues et par les comités pléniers à l'Assemblée nationale. En fait, nous l'avons mentionné à plusieurs reprises, l'Assemblée nationale continue toujours à être régie par des procédures traditionnelles. Tous les projets de lois ainsi que toutes les prévisions budgétaires sont étudiés d'une manière générale par les comités pléniers et à titre exceptionnel par les commissions élues[1].

Il est toutefois difficile dans les deux cas de parler de l'élaboration et du vote d'un rapport puisque nous savons qu'il ne comporte rien de substantiel. Ce qui nous semble utile de savoir, c'est de quelle manière sont adoptées les décisions des commissions et quelle est la suite donnée à celles-ci.

---

1. Articles 560 à 568 du règlement, op. cit., p. 135 et s. Ainsi que le paragraphe (7) du règlement provisoire adopté le 5 mars 1969, Journaux, 1969, p. 78; cf. p. 507 et s.

La mise en délibération et l'adoption d'un projet de loi suivent les mêmes règles en commission élue qu'en comité plénier. Ces règles sont prévues dans les articles 328 à 354 du règlement et s'appliquent aux commissions élues en vertu des articles 422 et 468.

Les amendements aux différents articles du projet de loi sont proposés verbalement. Ils sont discutés entre le ministre et les députés sans beaucoup de formalisme. Ensuite, le président pose la question à la commission pour savoir si elle accepte l'amendement et adopte l'article tel qu'amendé[1].

Le vote des propositions des députés en commissions élues est fait d'une façon peu formelle, malgré l'existence de dispositions réglementaires très précises. Les présidents des commissions ne recourent à l'appel nominal prévu à l'article 432 qu'en de très rares occasions et à la suite d'un conflit survenu au sein de la commission[2].

L'étude des prévisions budgétaires se fait selon la même procédure que celle suivie par les commissions de la Chambre des Communes. Les commissions

---

1. Journaux des Débats de commissions, 1969.
2. Ibid., p. 1181.

élues discutent et votent séparément chaque poste budgétaire. Elles jouissent des mêmes droits d'amendements que le comité de subsides[1].

Paragraphe deuxième: La soumission des rapports des commissions à l'Assemblée nationale

Les règles de procédure parlementaire régissant la forme et la présentation des rapports de commissions sont presque identiques à celles appliquées à la Chambre des Communes. Ces dispositions procédurales proviennent toutefois d'une source unique. En effet, c'est dans le règlement annoté de l'Assemblée nationale que nous les trouvons. Elles se fondent sur les usages décrits par les autorités reconnues du droit parlementaire. Ce n'est que dans l'application de certains de ces usages que nous pouvons déceler d'importantes différences.

a) Les dispositions régissant la forme et le contenu des rapports des commissions sont prévues dans les articles 438 à 461 du règlement[2].

L'étude des activités nous permet de penser que les rapports courants ne sont pas fréquents,

---

1. Geoffrion, op.cit., p. 124 et s.
2. Ibid., p. 136 et s.

bien que les commissions ne soient pas autorisées en vertu du règlement à siéger pendant que la Chambre siège, etc. Toutes ces autorisations spéciales tendant à élargir les attributions des commissions leur sont accordées à la suite de motions séparées présentées à la Chambre[1].

Nous avons dit que le contenu du rapport est très différent de celui présenté par les commissions de la Chambre des Communes. Les amendements adoptés par la commission ne sont pas mentionnés d'une façon expresse dans celui-ci. Les exemplaires du Journal des Débats où paraît le compte rendu des délibérations des séances tenues sur le sujet étudié sont déposés en même temps. C'est de cette manière que la Chambre peut prendre connaissance des amendements apportés au projet de loi étudié par la commission et des observations formulées par les témoins et les députés membres de la commission[2].

Des rapports intermédiaires sont également présentés informant la Chambre des travaux effectués par la commission[3].

b) Les règles de présentation des rapports des commissions québécoises élues sont théoriquement les mêmes que celles notées pour les commissions de la

---

1. Journaux de l'Assemblée du Québec, 1967-1968, pp. 583, 800, 895, 921; 1968-1969, pp. 344, 349, 368, 490, 497, 781, 802.
2. Ibid. 1967-1968, pp. 614, 824, 858, 867, 870, 885; 1968, pp. 121, 286, 308, 593, 784, 814.
3. Ibid. 1967-1968, pp. 358, 396, 440, 719, 771, 823; 1968-1969, pp. 386.

Chambre des Communes. Elles sont contenues dans les articles 450 à 455 du règlement de l'Assemblée nationale. Aucune limite de temps n'est imposée d'une façon formelle à la présentation des rapports des commissions. Des accords de caractère officieux entre les divers partis à l'Assemblée fixent les horaires de réunions et établissent les programmes de travail des diverses commissions. Les priorités sont généralement définies par le Gouvernement et imposées indirectement aux commissions[1].

c) L'Assemblée nationale dispose des mêmes pouvoirs vis-à-vis des rapports de ses commissions que la Chambre des Communes à l'égard des siens. Les rapports sont lus et se trouvent reçus dès qu'ils ont été présentés (art 455 et 456). Ils ne peuvent être discutés que sur une motion préalablement annoncée (art 451). La plupart des rapports sont lus et reçus, d'autres sont adoptés sans discussion puisqu'ils ne comportent pas de résolutions précises[2]. Une date ultérieure peut être fixée par l'Assemblée pour leur prise en considération conformément aux usages parlementaires[3]. Lorsqu'il s'agit d'un rapport portant sur un projet de loi, sa prise en considération se fait généralement à l'étape de l'étude en

---

1. Ces informations nous ont été transmises à titre privé, par certains fonctionnaires de l'Assemblée nationale.
2. Journaux de l'Assemblée nationale, 1967-1968, pp. 488, 885; 1968-1969, pp. 539, 541, 593, 694, 784, 796; Cf. p. 638 et s.
3. Geoffrion, op. cit., p. 139, note 3 de l'article 458(1). Voir également Journaux de l'Assemblée, 1967-1968, p. 813.

comité plénier[1].

Les amendements adoptés et rapportés par la commission permanente ou spéciale sont discutés par le comité plénier. Celui-ci rapporte le projet de loi tel qu'amendé conformément aux articles 365 à 371 du règlement[2].

Les rapports des commissions élues portant approbation des prévisions budgétaires d'un ministère sont présentés et discutés en comité des subsides en vertu de l'article 468d du règlement[3].

Bien que l'article 458(1) stipule que la Chambre peut agréer, rejeter ou agréer avec amendements les résolutions contenues dans un rapport d'une commission élue, il ne semble pas que ceci soit pratiqué à l'Assemblée nationale.[4]

---

1. Article 561 et 562 du règlement, op. cit., p. 166.
2. Geoffrion, op. cit., p. 119 et s.
3. Journaux de l'Assemblée nationale, 1965-1966, p. 79; 1967-68, pp. 327, 354, 394, 438, 513.
4. Articles 458(1) et (2) du règlement, op. cit., p. 139; Journaux de l'Assemblée nationale, 1966-1967, 1967-1968, 1969.

Paragraphe troisième: La nécessité d'un rapport substantiel

Les décisions prises par les commissions sont enregistrées par les secrétaires de l'Assemblée ou de la commission. Elles sont reproduites dans le Journal des Débats. Aucun document séparé comportant les décisions adoptées par les commissions élues ou les Comités pléniers n'est rédigé ni publié[1].

Dans le cas de l'examen d'un projet de loi ou des crédits des ministères, un rapport substantiel renfermant des propositions concrètes n'est peut-être pas nécessaire. En revanche, lorsqu'une commission effectue une enquête sur un problème particulier, l'utilité d'un tel rapport semble évidente. Une synthèse des propositions discutées par les députés et des mémoires présentés par les groupes intéressés s'avère nécessaire. La rédaction d'un tel rapport devrait, à notre avis, être effectuée sous la responsabilité de la commission elle-même. En pratique, une compilation des propositions et des recommandations sur le sujet étudié n'est faite que par les fonctionnaires du ministère intéressé[2].

La rédaction d'un rapport extensif exprimant sous une forme cohérente et concise l'ensemble

---

1. Ces informations nous ont été fournies par les fonctionnaires de l'Assemblée nationale.
2. Ibid...

des opinions des députés semble nécessaire pour l'amélioration du fonctionnement du système des commissions. Les propositions des groupes intéressés auxquelles la commission a adhéré, devraient être contenues dans un tel rapport.

Il serait plus facile pour les députés et les observateurs de consulter un rapport que de lire l'ensemble des délibérations de la commission. Ils pourraient apprécier la valeur des mémoires présentés et mieux comprendre les données de la politique gouvernementale dans un domaine.

Il semblerait que le principal obstacle à l'adoption d'une telle pratique ne soit que d'ordre matériel. Les commissions ne disposent pas d'un personnel suffisant et ne sont pas outillées pour ce genre de travail.

C O N C L U S I O N

D E L A D E U X I E M E P A R T I E

L'étude du statut juridique des commissions parlementaires nous a permis de voir les différences entre le système canadien et le système québécois.

Sur le plan de l'organisation et du fonctionnement, les commissions fédérales sont en voie de se constituer en un ensemble autonome à l'intérieur du Parlement. Leur organisation matérielle s'est nettement améliorée par rapport à la période d'avant la réforme de 1968. Le développement du système canadien des commissions se situe dans une phase expérimentale et dynamique.

Nous avons noté que certains principes parlementaires devraient disparaître afin de permettre aux commissions d'atteindre un degré de spécialisation indispensable à l'accomplissement de leur nouveau rôle.

De nombreuses pratiques sont apparues depuis la réforme, mais leur usage ne semble pas cohérent. Il manque un code de procédure en commission qui pourrait servir à coordonner et à uniformiser ces diverses pratiques.

La réforme provisoire des commissions québécoises a avant tout modifié leurs principes d'organisation. Le fonctionnement des commissions est resté le même qu'avant. Une réforme en profondeur de tout le système des commissions s'avère nécessaire si l'Assemblée nationale, conformément à son désir exprimé, veut leur accorder une plus grande participation à la gestion des affaires publiques.

TROISIEME PARTIE

S I T U A T I O N J U R I D I Q U E D E S C O M M I S S I O N S P A R L E M E N T A I R E S

La commission parlementaire en tant qu'entité juridique et politique est placée dans le contexte canadien et québécois dans une situation de subordination formelle vis-à-vis de la Chambre. Ses compétences ne peuvent dépasser les limites de cette dernière et elle se trouve indirectement soumise à l'action du Cabinet. En effet, dans un régime parlementaire de type britannique, il est indispensable de se poser la question de savoir quelles sont les limites réelles du pouvoir de la Chambre vis-à-vis du Cabinet. Quelle est par conséquent la portée du principe de responsabilité ministérielle sur les compétences exercées par les commissions, ces dernières étant déterminées par la Chambre d'une façon permanente ou ad hoc selon le cas.

Les commissions étant des organes subordonnés à la Chambre, il est donc indispensable de rechercher quelle est la nature et l'intensité de ce lien de subordination. Afin de déterminer les attributions des commissions et de définir leur pouvoir d'action, nous nous proposons d'étudier dans un premier titre la portée du principe de

subordination des commissions à la Chambre.

Pour connaître le rôle réel joué par ces commissions, il nous faut, dans un deuxième titre, examiner l'application à ces dernières d'un autre principe fondamental du régime parlementaire, celui de la responsabilité ministérielle.

TITRE PREMIER

P O R T E E D U P R I N C I P E D E
S U B O R D I N A T I O N D E S
C O M M I S S I O N S A
L A C H A M B R E

Nous avons, dans notre première partie, mentionné la portée de ce principe dans le droit parlementaire comparé. Ce lien de subordination unissant les commissions à la Chambre découle de la tradition parlementaire britannique bien qu'il existe sous une forme atténuée dans d'autres systèmes parlementaires.

Les conséquences de ce principe sont multiples et affectent aussi bien l'organisation, le fonctionnement et l'activité des commissions parlementaires. Nous avons déjà étudié le rôle de la Chambre dans l'organisation et le fonctionnement du système des commissions. Dans ce titre, nous examinerons la portée de ce principe sur les compétences des commissions de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale du Québec.

La Chambre contrôle les activités des commissions de diverses façons. Tout d'abord, en définissant chaque fois l'objet de leur mandat (en l'absence d'un mandat général et permanent) et en décidant chaque fois

de l'envoi ou non d'une affaire donnée à telle ou telle commission. Toutefois, l'évolution de la fonction parlementaire tout entière a été favorable au développement d'une certaine autonomie du système des commissions. En effet, ces dernières accèdent de plus en plus à une autonomie de fait qui contredit le principe de la subordination totale à la Chambre.

Le pouvoir de la Chambre de décider souverainement de l'activité des commissions n'est plus aussi absolu qu'il l'était avant les premières réformes du système des commissions canadiennes. La Chambre, en adoptant de nouveaux règlements, s'est imposé certaines obligations vis-à-vis des commissions. Elle leur a accordé une participation obligatoire dans le processus législatif et budgétaire, bien qu'elle se soit formellement réservé le droit de décider autrement.

Les autres attributions des commissions découlent des usages de la Chambre et dépendent dans une large mesure de la volonté du Gouvernement. Il s'agit en particulier des enquêtes spéciales portant sur un sujet donné de politique générale du Gouvernement pour lequel celui-ci désire connaître l'avis de la commission. Dans un premier chapitre, nous tenterons de définir la nature juridique des commissions en précisant leurs liens avec la Chambre tout entière. Un second chapitre traitera des diverses catégories d'activités exercées par les commissions en retraçant les modes et les formes d'intervention de celles-ci dans les travaux de la Chambre.

CHAPITRE PREMIER

N A T U R E J U R I D I Q U E D E S C O M M I S S I O N S

Les systèmes canadien et québécois sont caractérisés par l'absence d'autonomie des commissions; celles-ci ne peuvent rien entreprendre sans l'autorisation initiale de la Chambre. La mise en activité d'une commission dépend entièrement de la volonté de la Chambre, L'existence d'un "ordre de renvoi", d'une mission confiée expressément à une commission donnée est une condition nécessaire pour que celle-ci puisse jouir d'autres pouvoirs qui lui sont conférés par le règlement ou qui découlent de la pratique.

Les sphères d'activité de chacune des commissions ne sont pas définies d'une façon stricte et formelle.La Chambre possède le droit de modifier selon sa volonté la répartition des tâches entre les commissions. Le règlement de la Chambre des Communes énumère les noms de toutes les commissions permanentes sans préciser leurs domaines d'activité, Les limites des compétences de chacune des commissions ne peuvent être dégagées qu'à partir de la pratique parlementaire en se basant sur son appellation et sur son activité concrète.

Aucune affaire dont la Chambre est saisie n'est automatiquement déférée à une commission, laquelle ne peut exiger par voie officielle qu'elle soit de son ressort. C'est la Chambre qui en dernier lieu décide du renvoi d'une telle affaire à une commission donnée.

La commission ne possède pas de droit d'initiative de façon officielle bien qu'elle puisse demander à la Chambre un élargissement de ses attributions.

Dans l'exercice de leurs attributions, les commissions sont dotées de certains droits qui proviennent de sources différentes, les unes réglementaires, les autres coutumières et dont la force juridique est variable. En plus des limites qui leur sont tracées par l'"ordre de renvoi", les commissions doivent observer certains principes constitutionnels généraux qui restreignent considérablement leur liberté d'action.

Du caractère d'organes subordonnés à la Chambre découle la nature juridique des décisions des commissions. Leurs décisions relatives au sujet d'étude lui-même ne sont pas obligatoires. Les amendements législatifs, les recommandations et les propositions des commissions n'acquièrent de force juridique que par la ratification de la Chambre.

L'Assemblée nationale du Québec confère à ses commissions le même statut juridique de

subordination que celui que possèdent les commissions fédérales.

Toutefois, les règlements provisoires de cette Assemblée semblent vouloir accorder aux commissions une compétence permanente dans un domaine donné de l'activité parlementaire. Les compétences d'attributions sont définies dans ces règlements et on semble même accorder une sorte de mandat permanent pour l'exercice duquel il n'est plus nécessaire d'obtenir un accord formel de la Chambre.

Dans ce chapitre, nous tenterons dans une première section de déterminer les pouvoirs des commissions dans l'exercice de leurs fonctions. Dans une deuxième section, nous tâcherons de découvrir le caractère véritable de la subordination juridique des commissions à la Chambre.

SECTION PREMIERE

P O U V O I R S D E S C O M M I S S I O N S D A N S L ' E X E R C I C E D E L E U R S F O N C T I O N S

Nous avons dit à plusieurs reprises que la condition essentielle et préalable à tout exercice des activités pour une commission est que la Chambre lui réfère expressément et à titre individuel une question à examiner. Une fois que la commission s'est vue confier un mandat à remplir, elle peut se soumettre aux obligations et jouir des droits prévus par le règlement ou conférés par la Chambre conformément aux usages[1].

Bien que la plupart des pouvoirs des commissions découlent d'usages parlementaires très anciens, leur source directe est différente suivant la catégorie de la commission et la nature du pouvoir. L'autonomie d'une commission est plus grande lorsqu'elle possède certains droits en vertu d'une règle écrite sans être obligée d'obtenir une autorisation expresse de la Chambre.

L'Assemblée nationale conserve toujours la liberté de conférer ou non ces mêmes pouvoirs à

---

1. M. Kirby, op. cit., p. 32; Bourinot, op. cit., p. 479; May, op. cit., p. 641.

ses commissions. A l'exception de certaines commissions créées en vertu du règlement provisoire, l'ensemble des commissions ne jouit que des droits qui leur sont expressément accordés par la Chambre. Elles sont soumises aux obligations découlant des dispositions réglementaires et des usages parlementaires. Certains principes parlementaires traditionnels de nature constitutionnelle restreignent considérablement les pouvoirs des commissions dans l'exercice de leurs activités.

SOUS-SECTION PREMIERE : LES DROITS ET LES OBLIGATIONS DES COMMISSIONS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Dans l'examen des questions qui relèvent de leur compétence, les commissions jouissent de certains droits et sont soumises à certaines obligations qui découlent du règlement[1]. Des instructions de la Chambre peuvent ajouter d'autres pouvoirs et imposer des devoirs supplémentaires aux commissions[2]. Ces pouvoirs varient suivant la catégorie de commissions.

---

1. Règlement, op. cit., pp. 50 et 71.
2. Beauchesne, op. cit., p. 251.

Paragraphe premier : Les divers pouvoirs et leurs sources

a) Les comités pléniers

Lors de l'examen des projets législatifs, les comités pléniers ne disposent pas de pouvoirs d'enquête. Leurs délibérations se déroulent suivant les procédures habituelles de la Chambre à quelques exceptions près[1]. Ils ne peuvent commencer leurs activités que

> "... lors de la lecture d'un ordre du jour portant formation de la Chambre en comité plénier ou lorsqu'il est ordonné qu'un bill soit étudié en comité plénier ..."[2]

Le comité plénier n'a pas le droit d'ajourner ses propres séances, il ne permettra la suite de l'examen d'un sujet à une séance ultérieure. Son président doit faire le rapport de l'état de la question et demander la permission de siéger de nouveau au cas où il n'a pas fini de délibérer[3]. En vertu de l'article 57 du règlement, le rapport du comité plénier doit être mis aux voix sur-le-champ et décidé sans débat ni amendement[4].

b) Les commissions permanentes

Le nouveau règlement de la Chambre des Communes a inclu dans le paragraphe (8) de l'article 65 que les commissions permanentes sont autorisées à faire

---

1. Ibid., p. 200.
2. Article 54 du règlement, op. cit., p. 50.
3. Beauchesne, op. cit., p. 200.
4. Règlement, op. cit., p. 51.

étude et enquête, à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et de dossiers[1]. Par conséquent, elles ne sont plus obligées d'obtenir de la Chambre une autorisation expresse en ce sens, chaque fois qu'une affaire leur est déférée. Cette permission découle directement du règlement[2].

Toutefois, il subsiste à notre avis quelques doutes sur l'interprétation exacte de ce paragraphe. Vu sa rédaction, on peut se demander si ces pouvoirs sont conférés directement par le règlement. La commission peut-elle les exercer sans se référer à la Chambre? Ou alors le règlement ne fait-il qu'imposer à la Chambre l'obligation de conférer ces pouvoirs à une commission en même temps qu'elle lui défère une question à examiner?

Suivant l'actuelle version française et la pratique, nous pouvons répondre par l'affirmative à la première question soulevée. Par contre, la version anglaise et la traduction française de l'ancien article provisoire[3] se prêtent à une interprétation différente. En effet, l'ancienne traduction française du "shall be severally empowered" se lisait "doivent être individuellement autorisés".

A notre avis, il existe une différence importante entre le pouvoir de "faire enquête et

---

1. Ibid. p. 72.
2. Beauchesne, op. cit., p. 248; Bourinot, op. cit., p. 464; M. Kirby, op. cit., p. 31.
3. Adopté le 11 juin 1965. Journaux, 1965.

étude" et les autres pouvoirs qui sont conférés aux commissions par le paragraphe (8). Pour ce premier pouvoir, l'autorisation expresse de la Chambre est nécessaire et la formule "shall be ..." ou "doivent être" est appropriée. Pour les autres pouvoirs, cette autorisation n'est plus nécessaire car c'est le règlement qui les accorde aux commissions à condition que la première autorisation soit obtenue. C'est d'ailleurs ainsi que la Chambre a appliqué cette règle au cours des deux premières sessions de la 28ème législature[1].

En outre, les commissions se sont vu confier par le règlement[2] le pouvoir "d'imprimer au jour le jour les documents et les témoignages dont elles peuvent ordonner l'impression".

En pratique, c'est au cours de la première réunion d'organisation que chaque commission permanente autorise son président à ordonner l'impression de mille exemplaires des procès-verbaux et témoignages de chacune de ses réunions[3].

Comme nous l'avons déjà mentionné, les commissions permanentes sont autorisées par le règlement "à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant que la Chambre est ajournée"[4]. Avant l'adoption du nouveau

---

1. Journaux de la 1ère et 2ème sessions de la 28e législature.
2. Article 65(8) du règlement, p. 72.
3. Voir les procès-verbaux et témoignages des commissions permanentes, 1968-1969, 1969-1970.
4. Paragraphe (8) de l'article 65 du règlement, op. cit., p.72.

règlement, ce droit ne pouvait être conféré par la Chambre qu'à titre individuel à une commission donnée[1]. Les commissions permanentes sont également autorisées à déléguer à des sous-comités la totalité ou une partie de leurs pouvoirs sauf celui de faire rapport directement à la Chambre[2].

La question de la présentation d'un rapport à la Chambre constitue à la fois un droit et une obligation d'une commission. D'autres pouvoirs peuvent être conférés par la Chambre dans les limites des usages parlementaires[3]. C'est ainsi, comme nous avons déjà vu, les commissions peuvent demander à la Chambre l'autorisation d'engager des experts, de se réunir en dehors de l'enceinte parlementaire ou d'effectuer des voyages, etc...[4]

Plusieurs autres droits et obligations découlent d'usages établis depuis la réforme de la procédure parlementaire. En examinant le fonctionnement pratique des commissions, nous avons souligné leur importance[5].

c) Les commissions spéciales

Les commissions spéciales peuvent obtenir les mêmes pouvoirs par une autorisation expresse

---

1. Cf. la section traitant des réunions des commissions.
2. Paragraphe (C) de l'article 65 du règlement, op. cit., p.72.
3. Beauchesne, op. cit., p. 249 et s.
4. Cf. le chapitre concernant les méthodes de travail des commissions.
5. Ibid.

de la Chambre soit au moment de leur institution, soit par une résolution séparée. Certaines dispositions réglementaires imposent aux commissions spéciales des obligations très précises[1]. Les autres pouvoirs leur sont habituellement conférés par la Chambre conformément à ses usages[2].

Paragraphe 2 : Limites constitutionnelles

Dans l'exercice de leurs tâches, les commissions sont soumises à certaines obligations découlant de la Constitution. Le Parlement fédéral lui-même doit se soumettre aux dispositions constitutionnelles écrites et non écrites. Les commissions en tant qu'organes subordonnés de la Chambre ne doivent discuter que des problèmes qui sont de la compétence de celle-ci. Elles ne peuvent qu'aider la Chambre à remplir ses fonctions. La répartition des affaires entre les deux niveaux de Gouvernement doit être strictement observée aussi bien par la Chambre des Communes que par ses commissions. Toutes les motions visant un domaine de juridiction provinciale doivent être déclarées irrecevables par le Président de la Chambre[3]. La même règle est appliquée en commission.

D'autres dispositions constitutionnelles imposent aux commissions des devoirs bien plus

---

1. Règlement, op.cit., p.71 et s.
2. Beauchesne, op.cit., p. 242 et s.

complexes. C'est l'interprétation traditionnelle de l'article 54 de l'A.A.N.B.[1] qui constitue à notre avis, une restriction très importante de l'initiative législative des députés aussi bien en Chambre qu'en commission.

D'après l'article 54 de l'A.A.N.B., la recommandation de la Couronne doit précéder tout octroi de fonds publics. Cette recommandation doit être faite à la Chambre par un ministre dès le début des procédures conduisant à l'adoption d'une telle loi. Les amendements qui peuvent être proposés par les députés au cours de l'examen d'un projet de loi doivent respecter les termes de cette recommandation.

L'interprétation traditionnelle telle que rapportée par A. Beauchesne est très restrictive des pouvoirs des députés. Elle s'applique aussi aux commissions où une motion qui augmente le coût d'une loi n'est pas recevable[2].

> Jamais à ce qu'on ait pu voir, un simple député, à la Chambre des Communes du Canada, n'a obtenu de la Couronne, par l'entremise d'un ministre, le pouvoir de présenter une motion entraînant la dépense de deniers publics. Aucun principe n'est mieux compris que l'obligation constitutionnelle qui fait reposer sur le gouvernement exécutif seul, le soin de présenter les mesures qui imposent des charges au trésor public[3].

---

1. Article 62(1) du règlement, op. cit., p. 64; A. Beauchesne, op. cit., p. 218 et s.
2. Ibid.; W.F. Dawson, op. cit., p. 178 et s.
3. A. Beauchesne, op. cit., p. 218.

Par ailleurs, plusieurs décisions de Présidents de la Chambre ont interprété ce principe comme s'étendant sur les objectifs fixés par la loi. Selon les usages, la recommandation royale établit

> ...une fois pour toutes (à moins qu'elle ne soit retirée et remplacée), non seulement le montant d'un prélèvement mais aussi ses objectifs, ses buts, ses conditions et les réserves qui s'y rattachent...[1].

En Chambre et en commission certains amendements sont déclarés contraires au règlement en vertu de ce principe[2] dont les termes sont tellement larges que, si on voulait l'appliquer à la lettre, aucune initiative tendant à améliorer un projet de loi ne serait possible. La violation de ce principe est déclarée parfois pour des raisons plus politiques que juridiques afin d'empêcher la discussion d'un problème gênant pour le Gouvernement. Si les commissions ne peuvent pas discuter d'une motion parce qu'elle "prévoit des pouvoirs additionnels" ceci limite considérablement l'initiative des députés et empêche la proposition des amendements substantiels aux projets de lois.

---

1. Ibid. p. 211.
2. Procès-verbaux et témoignages des comités permanents 1969-1970, fasc. 20 du comité permanent de la santé, du bien-être et des affaires sociales; fasc. 27 du comité des affaires indiennes et du développement du Nord canadien; Journaux de la Chambre des Communes, 1970 (24 mars), p.636; fasc. 22, 30 du comité permanent des ressources nationales et des travaux publics, 1969-1970.

C'est en commission de la santé, du bien-être et des affaires sociales que l'amendement proposé par M. Rowland a pu être déclaré irrecevable parce qu'il prévoyait des pouvoirs additionnels, ce qui modifiait les buts et les objectifs prévus dans la loi[1]. Dans de tels cas, il semble superflu de discuter sur l'opportunité d'accorder à une commission un droit de modification du principe d'un projet de loi[2]. En fait, le principe d'une loi n'est pas très différent "des buts et objectifs" auxquels, on l'a dit, il n'est pas permis de toucher. D'autant plus que certains présidents continuent à affirmer que le principe d'une loi est approuvé une fois pour toutes au moment de la deuxième lecture[3].

La plupart des présidents de commission font preuve d'une tolérance et n'appliquent pas trop rigoureusement ce principe. En cela, ils suivent la pratique de la Chambre elle-même qui accepte quelquefois la discussion de certains projets de lois d'origine parlementaire bien que, visiblement, ils affectent la prérogative de la Couronne dans ce domaine[4]. Comme l'un des avantages du travail en commission

---

1. Fasc. 20, p. 11 des procès-verbaux du comité de la santé, du bien-être et des affaires sociales.
2. Cf. le paragraphe consacré à la participation des commissions au processus législatif.
3. Fasc. 22, p. 20, du comité des pêches et des forêts, 1969-1970.
4. Lire, par exemple, le discours du Président Lamoureux du 20 octobre 1970, dans les Procès-verbaux de ce même jour. Note explicative du Bill C-9 Loi modifiant l'A.A.N.B. Financement des bills d'intérêt public.

est de permettre des discussions plus libres et moins assujetties aux principes parlementaires, s'en tenir trop rigoureusement à l'ordre de renvoi peut constituer un obstacle à l'amélioration de la législation examinée. Si dans chaque cas il faut recourir à une modification de la recommandation royale ou du mandat de la commission, les problèmes procéduraux finiront par faire oublier les exigences du fond de la question discutée.

Déjà, l'interdiction de discuter d'une affaire qui n'a pas été expressément déférée pour étude à la commission restreint considérablement la discussion sur un projet de loi[1]. Si on ajoute à cela l'interdiction de modifier ses objets et sa portée, les députés ne peuvent apporter que des amendements sans importance. L'étape de l'étude en commission des projets de lois perd certainement de son efficacité et n'atteint pas les objectifs proposés par la réforme parlementaire[2]. L'interprétation trop restrictive des limites de l'"ordre de renvoi" et du contenu de la recommandation royale peut aboutir à des décisions incohérentes et allant à l'encontre du bon sens.

---

1. Fasc. 4, 9 du comité permanent des pêches et des forêts, 1969-1970, fasc. 9 du comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales, 1969-1970; fasc. 20, 22, 23, 30 du comité des ressources nationales et des travaux publics, 1969-1970. Au cours de discussions sur les prévisions budgétaires, il arrive que le Président appelle à l'ordre un député qui aborde un problème qui ne concerne pas directement le budget en question. Voir Procès-verbaux et témoignages du comité du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration, 1968-1969, p. 105.
2. 3e rapport, op.cit.; cf. notre paragraphe sur le processus législatif.

Même les représentants directs du ministre sont quelquefois gênés par l'application de ces deux principes en commission. Ils voudraient pouvoir modifier le projet de loi plus facilement sans devoir recourir à des formules trop rigides. Le respect de la justice conduit certains présidents à déclarer irrecevables les amendements proposés par les secrétaires parlementaires du ministre responsable de la question discutée.[1] Le rapport d'une commission, contraire à la recommandation royale, peut subir le même sort[2].

Des solutions astucieuses ont été proposées par le leader du parti conservateur en Chambre, M. Baldwin, au début de la 3ème session de la 28ème législature[3]. Celui-ci adaptait à son cas une décision du Président Lamoureux du 20 avril 1970 qui retardait, dans un cas précis, l'examen de la question de la non conformité au règlement, jusqu'au moment de la troisième lecture. Le député Baldwin voulait rendre possible la discussion de tous les projets de lois d'intérêt public présentés par les députés même s'ils comportaient une dépense[4].

---

1. Fasc. 27 du comité des affaires indiennes et du développement du Nord, 1969-1970.
2. Le rapport du comité des prévisions budgétaires en général portant sur le crédit 17b du Ministère de l'Agriculture fut déclaré irrecevable par le Président Lamoureux, le 24 mars 1970. Journaux, 1969, p. 636.
3. Procès-verbaux du 20 octobre 1970, p. 39.
4. Ibid. "Aux termes du présent bill, un bill d'intérêt public présenté par un député bien qu'il entraîne des dépenses publiques pour ses fins, peut faire l'objet d'un débat en vue de la troisième lecture".

Les incidents à ce propos se multiplient et tout dernièrement le Président Lamoureux a admis que l'application de l'article 54 de l'A.A.N.B. pose de sérieux problèmes. Il a notamment précisé:

> Il y a eu des entretiens entre les représentants des partis et on envisage de renvoyer toute la question des bills privés au comité permanent de la procédure et organisation ... Toute cette question serait ainsi mise de l'avant et le comité de la procédure et organisation pourrait faire des recommandations à la Chambre quant à la procédure à appliquer aux bills publics présentés par les députés[1].

En définitive, nous ne pouvons qu'être d'accord avec le Professeur W.F. Dawson lorsqu'il écrit:

> The whole field of motions and amendments is thus one of the most confusing in parliamentary procedure. There is a steady stream of rulings and speaker's comments on the content and form of motions. Few rules can or should be drafted to control the situation, for each motion and each amendment must stand on its own it must be judged not so much on the bare words it contains, but more in relation to its surroundings ... In this situation the success of the few rules which the House has written depends entirely on the good sense of good judgment at the occupant of the Chair[2].

Toutefois, nous croyons qu'il est possible de modifier la situation en ce domaine car elle peut devenir trop restrictive pour la liberté de parole de députés en Chambre et en commission. Le nouveau règlement contient suffisamment de limites pour empêcher une obstruction nocive aux initiatives du Gouvernement. Il faudrait se pencher

---

1. Procès-verbaux du 7 décembre 1970, p. 182.
2. W.F. Dawson, op. cit., p. 180.

sur le problème en tenant compte de la nouvelle procédure qui semble vouloir accorder aux commissions une place importante dans la formulation des programmes législatifs et dans le contrôle de l'action gouvernementale. L'exclusivité de la Couronne dans l'affectation des deniers publics ne devrait pas faire l'obstacle à la discussion des motions qui tendent à modifier les objets ou les conditions d'un projet de loi comportant des dépenses. C'est étendre d'une façon trop arbitraire la disposition constitutionnelle de l'A.A.N.B., que d'empêcher la discussion de telles motions. D'autant plus que le coût de la loi n'est jamais précisé dans la recommandation royale et que le Gouvernement a d'autres moyens pour empêcher le vote d'une telle motion[1]. On pourrait peut-être établir une distinction entre l'examen et la discussion d'une mesure entraînant des dépenses publiques, et son vote. En effet, l'article 54 de l'A.A.N.B. ne parle que de l'adoption d'une telle motion et n'interdit pas sa discussion. Il est réellement difficile pour un député de proposer à l'heure actuelle un projet de loi qui ne comporterait aucune dépense de fonds publics. L'Etat n'est plus ce qu'il était au début do notre siècle. Il intervient activement dans de nombreux domaines, ce qui entraîne nécessairement des dépenses. Finalement, par ce biais, on peut

---

1. Nous verrons ce problème dans la section consacrée au contrôle du Gouvernement sur les commissions.

aboutir à interdire, en fait, toute initiative législative sérieuse des simples députés. L'application rigoureuse de ce principe est d'autant plus injuste en commission puisque celles-ci n'adoptent même pas de décisions obligatoires.

SOUS-SECTION DEUXIEME : LA DISCRETION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE DANS L'ATTRIBUTION DES POUVOIRS

Les commissions québécoises peuvent jouir des mêmes droits et être soumises aux mêmes obligations que les commissions fédérales. Ceux-ci découlent dans la plupart des cas des usages traditionnels communs aux deux Chambres. Toutefois, dans ce domaine, les commissions québécoises dépendent plus étroitement de l'Assemblée que les commissions fédérales. De nombreuses autorisations expresses de l'Assemblée sont exigées pour qu'une commission puisse exercer ses attributions. La source directe des pouvoirs conférés à une commission est l'ordre de la Chambre. Indirectement, ils découlent des usages et du règlement lui-même[1]. Les pouvoirs de délibérer, d'enquêter, de faire des rapports, d'assigner les personnes et d'exiger la production de dossiers sont habituellement conférés aux commissions permanentes et spéciales au moment de leur institution[2]. Tous les autres pouvoirs (que

---

1. Articles 403 à 408 et l'art. 468 du règlement, op. cit., pp. 129 et 142.
2. Journaux, 1969, p. 109.

nous avons énumérés précédemment en étudiant les commissions de la Chambre des Communes) sont conférés individuellement au cours de la session par suite d'une motion présentée par le leader du parti gouvernemental à l'Assemblée[1].

Théoriquement, l'Assemblée conserve toutes ses prérogatives. Elle peut limiter les pouvoirs de ses commissions et de cette façon contrôler leur activité. A vrai dire, certaines de ces autorisations ne sont qu'une formalité qui encombre l'ordre du jour. La véritable discrétion de l'Assemblée (ou en réalité celle du Gouvernement, comme nous le verrons plus loin) s'exerce plutôt sur la décision de renvoi ou non d'une affaire. Une fois que l'autorisation de procéder est donnée, la commission obtient tous les autres pouvoirs considérés comme indispensables pour remplir son mandat.

Ces diverses demandes d'autorisation nous semblent dénuées d'intérêt véritable. Il est temps de confier les pouvoirs nécessaires aux commissions par voie réglementaire et se débarrasser d'un grand nombre de motions inutiles pour le bon fonctionnement de l'Assemblée.

Les commissions québécoises sont soumises aux mêmes principes constitutionnels que leurs homologues fédéraux. Par conséquent, les limites imposées par

---

1. Voir notre partie consacrée au fonctionnement des commissions québécoises.

la Constitution et par la tradition parlementaire aux pouvoirs des commissions sont les mêmes. Toutefois, l'observance de ces principes nous a semblé moins rigoureuse à l'Assemblée nationale aussi bien en Chambre qu'en commission. Le règlement est invoqué moins souvent qu'à la Chambre des Communes[1]. Cela vient sans doute du fait que le Gouvernement contrôle plus étroitement l'ensemble des activités des commissions. Il n'a par conséquent pas besoin de recourir à ce moyen procédural extrême, qu'au cas où le contrôle lui échappe.[2]

---

1. Journaux de l'Assemblée nationale, 1969, pp.660, 665. Au cours de la 4e session de la 28e législature, il n'y a eu que deux décisions du Président de l'Assemblée québécoise alors qu'à la Chambre des Communes, le Président a rendu 52 décisions au cours de la 2e session de la 28e législature. Cf. Journaux de la Chambre des Communes, 1969-1970, pp. 1553-1558.
2. Cf. p. 583.

SECTION DEUXIEME

S U B O R D I N A T I O N J U R I D I Q U E
D E S C O M M I S S I O N S

Conformément à la tradition, les commissions ne peuvent étudier que les questions qui leur ont été déférées par la Chambre[1]. Une commission ne peut, par conséquent, se saisir elle-même d'une affaire qui, suivant les usages, lui semble être de son ressort. Elle ne possède donc pas une compétence générale et permanente, bien qu'elle existe formellement pendant toute la législature et que son appellation indique son domaine possible d'activité. Cette situation semble bien claire à la Chambre des Communes.

Au contraire, à l'Assemblée nationale du Québec, certaines dispositions réglementaires peuvent induire en erreur parce qu'elles semblent concéder aux commissions permanentes une sorte de compétence générale[2]. De plus, les règlements provisoires, en instituant des nouvelles commissions permanentes, semblent leur accorder le droit d'agir indépendamment de la Chambre dans les cadres de leurs attributions[3].

---

1. Beauchesne, op. cit., p. 250; Bourinot, op. cit., pp. 552, 539.
2. Geoffrion, op. cit., p. 141 (article 465).
3. Journaux, 1969, pp. 79 et 341.

Il serait très intéressant de comparer ces deux systèmes descommissions qui, partant des mêmes principes, arrivent à des solutions différentes.

Il est en outre nécessaire de soulever dans cette section le problème de la force juridique des décisions prises par les commissions. En effet, la portée véritable de ces décisions dépend dans une large mesure des effets qu'elles vont produire.

SOUS-SECTION PREMIERE : LES LIENS JURIDIQUES ENTRE LA CHAMBRE DES COMMUNES ET SES COMMISSIONS

Paragraphe premier : Intervention de la Chambre dans le fonctionnement des commissions

a) Absence d'un mandat permanent

Les commissions sont des organes de la Chambre des Communes, instituées par celles-ci pour l'aider à remplir ses fonctions. Il semble donc normal que les commissions ne puissent accomplir que les missions que la Chambre leur assigne expressément.

Certes, une bonne organisation du travail interne de la Chambre exige une division rationnelle

des tâches entre des organes auxiliaires. Il serait donc conforme à ce principe d'assigner une fois pour toutes un domaine précis pour chacun de ces organes, tout en conservant un contrôle étroit de leur activité par la ratification de toutes leurs décisions. Cette façon de faire, nous l'avons vu, est fréquente dans les systèmes comparés de commissions[1].

Tout au contraire, la tradition britannique refuse de donner à ses commissions une telle liberté et continue à surveiller formellement leurs activités. La Chambre des Communes du Canada reste également très attachée à ce principe et ne désire pas non plus assigner des fonctions permanentes à ses commissions bien que de telles propositions aient été suggérées par sa commission de réforme dès 1964[2].

Il semble pourtant qu'en pratique, la Chambre a accordé une sorte de compétence implicite à chacune de ses commissions en la désignant par un nom qui suggère son champ d'activité. Elle n'a tout de même pas voulu définir d'une façon précise les limites des compétences de chacune des commissions afin de ne pas restreindre son droit de décider dans chaque cas de l'envoi d'une affaire à une commission donnée. La Chambre s'est montrée jalouse de ses prérogatives anciennes et a voulu contrôler la mise en activité

---

1. Cf. notre chapitre consacré aux systèmes comparés des commissions.
2. Journaux de la Chambre des Communes, 1964-1965, p. 986.

de ses commissions. Elle n'a pas accepté dans sa nouvelle réforme le droit d'une commission à se saisir d'un certain genre d'affaires déterminées à l'avance.

b) Répartition des affaires

Une répartition stable des attributions entre les différentes commissions permanentes a été proposée en 1964 par la commission spéciale de la procédure et de l'organisation[1]. En effet, dans son quinzième rapport, cette commission recommandait que:

> les comités permanents chargés d'étudier la législation et les prévisions budgétaires aient les attributions correspondant à la sphère de compétence d'un ou de plusieurs ministères du Gouvernement[2].

La commission proposait une répartition des ministères et des organismes du Gouvernement entre les commissions permanentes qu'elle définissait dans les paragraphes (11) et (12) de son rapport.

L'adoption d'une telle proposition aurait eu pour résultat de simplifier le travail de la Chambre en attribuant une juridiction précise à chacune de ses commissions. Les transferts des affaires y ressortant aurait pu se faire d'une façon automatique, car on aurait pu prévoir

---

1. Ibid.
2. Ibid.

des mécanismes officiels de cette répartition. Cependant, rien de tel n'a été proposé par la commission spéciale de la procédure et de l'organisation, car celle-ci n'a voulu que préciser les domaines d'activité des commissions afin de guider la Chambre dans la distribution des affaires précises parmi les commissions.

Bien que cela comporte certains inconvénients, la Chambre a préféré conserver sa liberté dans ce domaine, mais elle a tout de même cédé sur d'autres points essentiels qui en fait restreignent celle-ci.

c) Le caractère formel de l'autorité de la Chambre dans l'attribution de certains pouvoirs

Dès l'adoption des règlements de session en juin 1965, la Chambre des Communes a confié à ses commissions permanentes le droit de "faire étude et enquête sur toutes les questions et les choses que peut leur confier la Chambre"[1]. Auparavant, une telle autorisation devait être votée au début de chaque session, au moment de l'institution des commissions. La Chambre n'était tenue de leur accorder ce droit qu'en vertu des usages, elle n'était pas liée par un texte. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette disposition

---

1. Journaux, 1965, p. 228.

provisoire a été incorporée au paragraphe (8) de l'article 65 du nouveau règlement[1].

Depuis lors, c'est le règlement lui-même qui accorde le pouvoir d'étude et d'enquête aux commissions permanentes. La Chambre ne conserve qu'un pouvoir négatif, c'est-à-dire qu'elle ne peut enlever ce pouvoir aux commissions qu'en suspendant l'application du règlement ou en le modifiant[2]. Il semble bien que la Chambre n'utilisera pas souvent cette possibilité puisqu'elle s'est réservé le droit de déférer ou non les questions à ses commissions. Cependant, sa discrétion en ce domaine est de plus en plus restreinte, car d'autres dispositions réglementaires lui imposent des obligations supplémentaires. C'est ainsi que les nouvelles règles applicables au processus législatif contraignent la Chambre à déférer aux commissions tous les projets de lois d'intérêt public[3]. Ici encore, la Chambre se réserve le droit d'ordonner autrement[4], droit qui semble être utilisé à de très rares occasions[5].

De plus, la nouvelle procédure budgétaire prévoit une intervention obligatoire des commissions permanentes dans l'examen des prévisions budgétaires[6], ce qui réduit considérablement la liberté de la Chambre.

---

1. Règlement, op. cit., p. 71.
2. Bourinot, op. cit., p. 308; Beauchesne, op. cit., p.11.
3. Article 74(2) du règlement, op. cit., p. 78.
4. Ibid. Cf. la section suivante.
5. Lors de l'étude de la "Loi électorale" et de la "Loi spéciale sur l'ordre public". Journaux, 1969-1970, 1970-1971.
6. Article 58(14) et (15).

Cependant, la Chambre a gardé toute son autorité dans le domaine de renvoi aux commissions des sujets particuliers pour lesquels aucune disposition réglementaire ou autre n'est prévue. Nous disons ici "la Chambre" bien que nous verrons pous loin qu'il s'agit en fait du Gouvernement.

Paragraphe deuxième : La nature des décisions des commissions

a) La force juridique des décisions

En doctrine juridique, on distingue généralement entre les décisions et les recommandations. Les premières ont une force juridique exécutoire, c'est-à-dire leur exécution est garantie par une sanction juridique prévue. Les autres ne possèdent qu'une valeur consultative n'entraînant que des sanctions morales ou politiques.

La plupart des décisions de commissions faisant suite à l'examen d'une affaire particulière ne sont que l'expression de la volonté de la majorité de ses membres. Seules les décisions ratifiées par la Chambre produisent des effets juridiques. En réalité, il convient de distinguer entre les amendements apportés par la commission aux projets législatifs qui sont généralement ratifiés par la Chambre (à quelques exceptions près que nous mentionnerons plus tard) et les recommandations portant sur d'autres sujets. La valeur

juridique de ces derniers est principalement consultative. Par le jeu du principe de la responsabilité ministérielle, le Gouvernement reste libre d'accepter les suggestions des commissions et ces recommandations n'ont qu'une signification politique.

Il n'en reste pas moins que dans l'exercice de pouvoirs qui leur sont conférés par le règlement ou par la Chambre, les commissions adoptent des décisions obligatoires. En effet, les décisions prises en vertu des droits attribués aux commissions sont obligatoires vis-à-vis des tiers, de la même manière que les décisions de la Chambre des Communes. Les commissions convoquent les témoins, peuvent exiger la production et l'impression des documents, exclure les étrangers, etc. Dans ce domaine, la Chambre leur délègue l'exercice de ses pouvoirs propres. Toutefois, la désobéissance aux ordres d'une commission ne peut être censurée que par la Chambre elle-même[1].

Dans l'exercice de leurs activités législatives, budgétaires ou consultatives, il n'y a pas, à notre avis, de délégation du pouvoir de décision par la Chambre[2]. Le travail des commissions est du travail d'étude, de consultation; elles n'ont pas un pouvoir autonome de décision. C'est pourquoi sur le plan juridique, on ne peut pas non plus

---

1. Beauchesne, op.cit., p. 249.
2. Parlements, op. cit., pp. 170, 180, 186.

parler d'un pouvoir de contrôle direct exercé par les commissions sur le Gouvernement. Les commissions ne sont que des instruments de contrôle alors que la Chambre exerce elle-même la fonction de contrôle. De la même façon, nous croyons qu'il ne faut pas parler d'une fonction législative ou budgétaire d'une commission, mais plutôt d'une participation consultative dans ces deux domaines.

La portée réelle des recommandations des commissions ne peut être appréciée qu'en examinant leur influence concrète sur les décisions adoptées par la Chambre elle-même sur le sujet. C'est ce que nous tenterons de faire ultérieurement en étudiant le rôle des commissions parlementaires.

b) La situation juridique des commissions vis-à-vis de la Chambre

De ce qui précède, nous pouvons déduire que la situation juridique d'une commission parlementaire est très complexe. D'une part, elle possède certains droits, mais elle ne peut les exercer qu'après que la Chambre lui ait formellement déféré un "ordre de renvoi" établissant l'objet de son activité. D'autre part, bien que constituée pour toute la législature, elle n'est en activité que si elle est en possession d'un tel "ordre de renvoi". Ayant rempli ces diverses conditions, elle ne doit siéger que pendant que la Chambre est en session ou lorsqu'elle est ajournée.

Sur le plan formel, on peut donc affirmer que les commissions sont subordonnées à la Chambre et ne peuvent se réunir et discuter d'une quelconque affaire sans son accord. Sur le plan pratique, ces considérations ne sont pas aussi essentielles et les renvois se font d'une manière quasi automatique. Les champs d'activité de chacune des commissions sont précisés par les usages et une routine quotidienne remplace les textes formels.

Toutefois, quelques voix se font entendre afin d'accorder aux commissions le droit de se saisir directement des affaires qui, en vertu du règlement, pourraient relever de leur juridiction. Dans le troisième rapport de la commission spéciale sur les instruments statutaires, il est question d'un mandat permanent pour la nouvelle commission sur les règlements qui devrait être instituée si la Chambre adoptait ses recommandations[1]. Ce rapport précise que cette nouvelle commission devra être:

> ... autorisée à faire rapport n'importe quand sur les questions d'ordre général touchant les lois ou les pratiques relatives aux règlements ... (elle devra posséder) ... le pouvoir discrétionnaire de déférer les règlements à d'autres comités permanents où ils devraient alors être considérés comme référés en permanence pour examen ...[2]

L'application d'une telle recommandation pourrait bouleverser certains des principes

---

1. Le troisième rapport du comité spécial sur les instruments statutaires, session 1968-1969, pp. 77 et 93.
2. Ibid. pp. 84 et 93.

auxquels la Chambre reste très attachée, comme nous l'avons vu ci-dessus.

SOUS-SECTION DEUXIEME : VERS L'AUTONOMIE DES COMMISSIONS QUEBECOISES

La situation juridique des commissions québécoises semble beaucoup plus confuse que celle de ses homologues à la Chambre des Communes. Bien que les règlements provisoires aient créé des commissions spécialisées suivant les attributions des différents ministères, l'assemblée reste souveraine pour l'envoi d'une affaire à une commission donnée. Elle peut par conséquent décider de la mise en activité d'une commission. En effet, il ne suffit pas de définir d'une façon plus précise les attributions des commissions, il faudrait en plus s'assurer que celles-ci peuvent s'exercer sans entraves.

Paragraphe premier : Le problème de la compétence générale

Les dispositions de l'article 465 du règlement de l'Assemblée nationale sont très surprenantes dans le contexte de la procédure britannique traditionnelle. En effet, d'après celles-ci, les commissions permanentes "peuvent prendre en considération toutes les matières qui sont de leur compétence, bien que ces matières ne leur aient pas

été spécialement renvoyées par la Chambre"[1]. Suivant ce texte, nous pourrions supposer premièrement que les commissions possèdent une compétence générale et deuxièmement qu'elles peuvent se mettre au travail sans qu'aucun "ordre de renvoi" ne leur ait été déféré. En réalité, cette disposition n'a jamais été appliquée à l'Assemblée québécoise. D'ailleurs, la note explicative de l'article 465 lui-même contredit ce dernier. Elle rappelle l'usage traditionnel qui veut qu'une commission permanente n'étudie que les questions ou affaires qui lui sont renvoyées par la Chambre[2]. On retombe ainsi dans la même situation qu'à la Chambre des Communes. L'Assemblée conserve son autorité pour déférer ou non une question à une commission permanente ou spéciale. Seuls les comités pléniers ont des attributions différentes dont l'exercice est réglementé d'une façon plus précise.

Les règlements provisoires adoptés le 5 mars 1969 et appliqués au cours des sessions ultérieures semblent vouloir rompre avec cette tradition. La nouvelle orientation du système des commissions permanentes ressort clairement de la réforme provisoire[3]. Les limites des compétences de chacune des commissions permanentes sont définies indirectement par le règlement. Elles coïncident avec les responsabilités des ministères. Chaque commission possède le champ

---

1. Geoffrion, Règlement, op. cit., p. 141.
2. Ibid.
3. Journaux de l'Assemblée nationale, 1969, p. 78.

d'activité spécialisé correspondant à celui d'un ministère dont elle porte le nom[1]. Le premier pas dans l'attribution d'une compétence générale à une commission permanente est donc franchi. De plus, en vertu de l'amendement provisoire au règlement, les commissions permanentes étudient:

- les crédits du ministère concerné;
- les règlements adoptés par le Conseil des Ministres relativement aux lois relevant de ce ministère;
- tout projet ou question relevant de ce ministère.

Nous avons par conséquent l'image d'une commission permanente dotée d'une compétence générale et d'attributions bien définies. Malgré cela, l'Assemblée a conservé la plupart de ses anciennes prérogatives, tout simplement en oubliant de prévoir les mécanismes nécessaires pour assurer l'exercice indépendant de ces nouvelles attributions.

En effet, la mise en activité d'une commission dépend toujours de l'Assemblée.

---

1. Journaux de l'Assemblée nationale, 1969, p. 78.

Paragraphe deuxième : L'absence de mécanismes de renvoi préalable aux commissions permanentes[1]

Il ne suffit pas d'accorder à une commission des attributions spécialisées, il faut, en plus, lui donner la possibilité de les exercer. A notre avis, ces règlements de session restent inapplicables dans la plupart des cas.

a) L'étude des projets législatifs

En ce qui concerne les attributions législatives des commissions permanentes que nous venons de mentionner, aucun mécanisme n'assure l'examen préalable ou obligatoire des projets de lois par ces commissions. Premièrement, il n'existe aucune obligation pour l'Assemblée d'envoyer à une commission un projet ou question relevant d'un ministère particulier. Le règlement provisoire ne prévoit pas une telle étape législative de façon obligatoire et ceci, indépendamment de l'affirmation de principe[2].

---

1. Ce paragraphe était déjà rédigé lorsqu'un accord a été conclu entre les divers partis à l'Assemblée tendant à renvoyer tous les projets de lois aux commissions permanentes (Monsieur Gelly, communication personnelle du 15 mai 1971). Comme nous n'avons pas pu obtenir jusqu'à présent des renseignements plus précis à ce sujet, nous le laissons tel quel. Si le temps nous le permet, nous tenterons d'ajouter dans l'appendice le texte et notre interprétation de ce protocole d'entente.
2. Journaux de l'Assemblée nationale, 1969, p. 78.

Deuxièmement, le règlement prévoit un procédé permettant de déférer tout projet de loi après sa deuxième lecture à une commission appropriée à la demande de cinq députés. Mais la suite de cette disposition compromet, à notre avis, son efficacité. En effet, cette disposition se termine par la phrase "à moins que la Chambre ne s'y oppose"[1]. Cette dernière a été ajoutée au rapport initial de la Commission de refonte afin de préserver le contrôle de la Chambre ou plus précisément de la majorité gouvernementale sur l'activité des commissions.

Il n'existe pas de procédés directs permettant de forcer le Gouvernement ou l'Assemblée à déférer un projet de loi à une commission permanente. La situation semble exactement la même qu'avant l'adoption du paragraphe en question. Qu'il s'agisse d'un député comme c'était le cas avant, ou de cinq députés actuellement, la Chambre reste souveraine et peut dans les deux cas, se prononcer contre le renvoi d'un projet de loi à une commission élue.

En votant un paragraphe particulier sur ce problème, l'Assemblée a voulu souligner l'importance du renvoi des textes législatifs aux commissions. On peut donc espérer qu'elle le fera à l'avenir même en l'absence d'une

---

1. Journaux de l'Assemblée nationale, 1969, p. 78.

obligation. Nous verrons plus loin que l'activité législative réelle des commissions permanentes s'est accrue. Toutefois, elle ne constitue toujours pas une étape essentielle du processus législatif[1].

b) L'étude des crédits par les commissions permanentes

Les amendements provisoires donnent aux commissions permanentes le droit d'étudier les crédits du ministère concerné. Cette disposition a, à notre avis, la même valeur que la précédente[2]. De même qu'en matière législative, en l'absence d'une obligation pour l'Assemblée de référer les crédits aux commissions permanentes, ce renvoi reste problématique et conserve son ancien caractère d'exception.

L'examen des prévisions budgétaires continue en fait à être du ressort du comité des subsides. Ce n'est, comme nous le verrons plus loin, que dans de rares occasions que l'examen des prévisions budgétaires est référé en vertu de l'article 380a aux commissions. Les dispositions de cet article autorisent la présentation d'une motion en ce sens en comité des subsides.

---

1. Cf. le chapitre suivant.
2. Journaux de l'Assemblée nationale, 1969, p. 73.

> Cette proposition n'est pas susceptible de débat ni d'amendement et elle est immédiatement mise aux voix[1].

De ce qui précède, nous pouvons voir qu'aucun changement substantiel n'a été apporté dans ce domaine par la réforme provisoire de mars 1969. Le comité des subsides, comme nous le verrons ensuite, conserve toutes ses prérogatives budgétaires, malgré l'affirmation de principe contenue dans les amendements provisoires au règlement.

c) L'étude des règlements

Le paragraphe 7d des amendements provisoires au règlement dispose en plus que les commissions permanentes sont chargées d'examiner les règlements adoptés par le Conseil des Ministres relevant du ministère approprié[2].

Ici encore, la valeur de la mesure n'est que celle d'une déclaration d'intention car, d'une part, aucune loi sur les règlements n'étant adoptée, le dépôt obligatoire de tels règlements n'existe pas. L'obligation de dépôt des règlements à l'Assemblée n'est prévue que dans quelques lois particulières et reste très exceptionnelle[3].

---

1. Ibid. 1965-1966, p. 78.
2. Ibid. 1969, p. 79.
3. Procès-verbaux du 27 février 1970, p. 14 et s.

D'autre part, on ne voit pas comment la commission qui n'est qu'un organe subordonné de l'Assemblée pourrait se saisir directement de ces règlements et les étudier sans que l'Assemblée ne les lui défère.

Nous croyons qu'en adoptant les dispositions en question l'Assemblée nationale n'a voulu qu'affirmer sa volonté de référer à l'avenir tous les règlements aux commissions permanentes compétentes. Elle a probablement voulu exprimer son intention de contrôler de plus près les activités réglementaires des diverses administrations québécoises.

De ce qui précède, nous pouvons constater que l'attribution des compétences précises aux commissions permanentes n'est qu'apparente. La répartition et le renvoi des affaires n'ont pas cessé de dépendre de la compétence de l'Assemblée. A quelques exceptions près que nous allons étudier ci-dessous, les commissions permanentes possèdent le même statut juridique de subordination vis-à-vis de l'Assemblée. Elles ne peuvent exercer leurs attributions sans un ordre exprès de l'Assemblée.

Paragraphe troisième : L'autonomie limitée de certaines commissions

Le règlement provisoire institue deux commissions permanentes dont la situation juridique semble différente de toutes les autres.

Tout au moins en ce qui concerne leur mise en activité, la commission de l'Assemblée nationale et celle des engagements financiers jouissent d'une certaine indépendance de la Chambre elle-même. Cette situation exceptionnelle ne concerne pas seulement leur organisation, mais s'étend aussi à leurs attributions et leur fonctionnement. Elles sont dotées d'un mandat permanent dont l'exercice est indépendant de l'Assemblée. Seules leurs décisions sont soumises à l'approbation de l'Assemblée tout entière.

a) La commission de l'Assemblée nationale regroupe cinq anciens comités dont les attributions étaient d'ordre interne et procédural[1]. Elle assure la gestion administrative de l'Assemblée, joue un rôle consultatif auprès de son Président, prépare un calendrier sessionnel et possède une compétence résiduaire.

Cette commission jouit d'une grande indépendance vis-à-vis de l'Assemblée. Ces attributions sont déterminées par le règlement et elle peut les exercer sans l'intervention expresse de l'Assemblée. Son mandat est à notre avis permanent puisqu'elle peut se réunir quand elle veut pour discuter des affaires qui sont de sa compétence.

b) La commission des engagements financiers jouit également de pouvoirs exorbitants par rapport

---

1. Journaux, 1969, p. 79.

aux autres commissions de l'Assemblée nationale. Elle peut siéger en tout temps pendant la législature pour examiner tous les engagements financiers autorisés au cours du mois qui précède sa réunion. Elle définit sa procédure, détermine les fonctions de son secrétaire et son ordre du jour. Le règlement restreint cependant son pouvoir d'enquête. Elle ne peut interroger que le ministre ou son représentant[1].

C'est une commission qui, par ses compétences et ses pouvoirs, ne ressemble pas aux autres. Encore ici, il ne s'agit pas d'une commission à compétence législative. Dans les limites des compétences définies par le règlement, cette commission jouit d'une relative liberté par rapport à l'Assemblée. C'est une commission dont l'importance dans le domaine du contrôle de l'administration va devenir essentielle dans l'avenir si son fonctionnement n'est pas entravé par une mainmise excessive du Gouvernement (ce que nous tenterons de voir ultérieurement).

En ce qui concerne la subordination des comités pléniers québécois à l'Assemblée, il ne nous semble pas nécessaire de l'établir. Nous avons dit dans notre première partie que les comités pléniers peuvent être identifiés à la Chambre elle-même sous de nombreux aspects.

---

1. Ibid. p. 338 et s.

Ils sont organiquement liés à la Chambre et la mise en oeuvre de leurs compétences (bien que définis dans le règlement) dépend entièrement de la volonté de l'Assemblée. Cette dernière se soumet cependant aux dispositions réglementaires et constitue régulièrement des comités pléniers pour poursuivre ses travaux législatifs et budgétaires[1].

---

1. Cf. p. 145 et s.

CHAPITRE DEUXIEME

A T T R I B U T I O N S D E S C O M M I S S I O N S

Dans la littérature relative aux commissions parlementaires, il est fréquent de trouver une classification des commissions fondée sur les catégories d'activités qu'elles exercent[1]. On distingue par conséquent les commissions législatives des commissions d'enquête et de contrôle. Nous avons vu qu'une telle distinction n'était pas fondée en droit canadien car les mêmes commissions étaient chargées de tâches législatives, budgétaires et d'enquêtes spéciales[2]. Par conséquent, il serait plus juste, à notre avis, de parler des différentes attributions conférées aux commissions permanentes et spéciales canadiennes et québécoises.

Il faudrait par ailleurs faire une distinction entre les catégories d'activités exercées par les commissions élues (permanentes et spéciales) et les comités pléniers aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau québécois.

Conformément à la tradition, les comités pléniers ne possèdent pas de pouvoirs d'enquête

---

1. K.C. Wheare, op. cit., ; J.R. Mallory, op. cit.; C.E.S. Franks, op. cit. p. 4.
2. Cf. le chapitre consacré aux catégories de commissions canadiennes.

et doivent être considérés à part, d'autant plus qu'en vertu du nouveau règlement de la Chambre des Communes, leurs domaines d'activités ne sont plus les mêmes qu'avant; ils n'ont des compétences d'attribution qu'à titre d'exception[1].

Toutefois, la situation des comités pléniers québécois n'est pas modifiée et leurs attributions sont restées les mêmes.

Les commissions permanentes canadiennes et québécoises exercent trois catégories d'activités: premièrement, l'activité législative qui consiste à étudier article par article un projet de loi et à y apporter des amendements; deuxièmement, l'activité budgétaire qui consiste à étudier les prévisions budgétaires du Gouvernement afin de contrôler la répartition des revenus publics entre les divers secteurs de l'activité gouvernementale; et enfin, une activité d'étude ou d'enquête préalable sur les problèmes de politique ou d'administration de l'Etat. Quelquefois, cette activité d'enquête englobe le contrôle à posteriori de l'administration des affaires publiques.

Il ne faut pas toutefois confondre les "pouvoirs" d'enquête qui consistent dans le droit d'assigner et d'interroger les personnes, etc., avec les attributions d'enquête. Celles-ci consistent à recueillir des

---

1. Les seules attributions permanentes du comité plénier découlent du paragraphe (3) de l'article 74 du règlement de la Chambre des Communes.

renseignements et des informations permettant à la commission de formuler des propositions sur un sujet d'étude particulier. C'est en ce sens que ce terme est employé dans cette section. Le "pouvoir" d'enquête, au premier sens du terme, comme nous l'avons déjà dit, est confié à toutes les commissions élues pour leur permettre l'exercice de leurs fonctions.

Selon nous, ces trois catégories d'activités visent à permettre le contrôle du Parlement sur le Gouvernement (Exécutif). L'appréciation de l'activité de contrôle effectuée par des commissions ne sera abordée dans son ensemble que dans la dernière partie de notre étude. Dans ce chapitre, nous tenterons de définir en quoi consistent ces trois catégories principales d'activités[1].

Dans une première section, nous décrirons avant tout le mécanisme d'intervention des commissions dans le processus législatif. Leur intervention dans la procédure budgétaire fera l'objet d'une seconde section. Enfin, la troisième section traitera de leurs activités consultatives de nature politique, législative et même administrative.

---

1. Lire la section consacrée à l'activité de contrôle des commissions.

SECTION PREMIERE

P A R T I C I P A T I O N D E S C O M M I S S I O N S
A U P R O C E S S U S L E G I S L A T I F

Nous avons dit précédemment que pour commencer à exercer ses activités, une commisssion donnée devait être saisie par la Chambre d'une affaire précise. Le moment de la saisine semble assez important car il influence considérablement le rôle législatif des commissions. Il s'agit de savoir si la commission procède à l'examen préalable des initiatives législatives ou si elle n'intervient qu'après que la Chambre entière ait discuté du principe et déterminé les grandes lignes du projet.

Traditionnellement, les commissions canadiennes et québécoises n'interviennent jamais dans le processus législatif avant qu'un projet de loi n'ait été déposé et discuté au préalable par la Chambre[1]. Cette coutume est conforme à la conception britannique des commissions[2]. Dès 1867, le règlement de la Chambre des Communes du Canada comportait un article qui stipulait que "tout bill public doit être lu deux fois en Chambre avant d'être renvoyé à un comité ou amendé"[3].

---

1. Beauchesne, op. cit., p. 288 et s.
2. Voir notre section consacrée aux commissions britanniques.
3. Beauchesne, op. cit., p. 270.

Cette même disposition continue à régir le renvoi aux commissions des projets de lois d'intérêt public[1].

Bien qu'aucun amendement ne fût traditionnellement recevable avant son renvoi devant une commission, la Chambre définissait le principe du projet de la loi au cours de sa deuxième lecture[2]. La liberté d'action d'une commission était par conséquent limitée par les décisions de principe.

Toutefois, la réforme de la procédure parlementaire intervenue en décembre 1968 a tenté de modifier cette tradition et dè rendre la participation des commissions élues plus effective[3].

La réforme provisoire de l'Assemblée québécoise a également essayé de rendre l'intervention des commissions élues plus significative sans pour autant recourir à des procédés nécessaires pour sa mise en oeuvre effective.

---

1. L'article 74(1) du règlement, op. cit., p. 78.
2. Beauchesne, op. cit., p. 283; U.F. Dawson, op. cit., p. 233; Russell Hopkins, op. cit., p. 48.
3. 3e rapport du comité spécial de la procédure. Procès-verbaux du 6 décembre 1968, p. 433.

SOUS-SECTION PREMIERE : LA PROCEDURE D'EXAMEN DES PROJETS DE LOIS PAR LES COMMISSIONS CANADIENNES

Paragraphe premier : Les étapes législatives d'un projet de loi en Chambre

Afin de saisir le moment et la signification de l'intervention des commissions dans le processus législatif, il nous faut tout d'abord le décrire sommairement.

La réforme de la procédure législative n'a pas modifié le nombre d'étapes subi par un projet de loi avant d'être voté définitivement par la Chambre, ceci, à l'exception du débat sur des résolutions d'ordre financier qui était tenu en comité plénier, préalablement à la première lecture d'un projet de loi comportant une dépense des deniers publics[1].

La commission spéciale de procédure qui a proposé ces réformes a insisté sur l'importance

---

1. Article 61 du règlement de la Chambre des Communes, Ottawa, 1962; ce débat tenu avant même que le contenu du projet de loi ait été divulgué, était jugé par de nombreux députés et auteurs comme une survivance historique inutile, occupant le temps de la Chambre d'une façon irrationnelle (cf. Journaux de la Chambre des Communes, 1948, pp. 12-13 (Rapport Fauteux), 1964-1965, p. 772; J. Ch. Bonenfant, La réforme du travail parlementaire au Québec, op. cit., p. 31; l'hon. Donald Macdonald, "Changements à la Chambre des Communes, les nouveaux règlements", Canadian Public Administration, 1970, p. 40.

qu'il y avait à modifier la signification des différentes étapes législatives. Les changements de signification avaient pour but d'accroître le rôle des commissions dans le processus législatif[1].

a) La première lecture

L'objet de la première lecture n'a pas été modifié. Son but est de porter à la connaissance du Parlement et du public le texte du projet proposé.

b) La deuxième lecture

La deuxième lecture avait traditionnellement pour but de décider du principe d'un projet de loi qu'on ne pouvait changer par la suite que dans ses détails techniques sans toucher aux principales dispositions. Le vote de la Chambre était un vote sur le principe de la loi et la Chambre ne pouvait revenir par la suite sur ce qu'elle avait décidé, en vertu d'un vieux principe parlementaire[2].

La commission spéciale de réforme a recommandé l'abandon de cet usage, de façon à ce que la seconde lecture signifie seulement "que la Chambre a amorcé l'étude du bill et que, sans s'engager à l'adopter en définitive, elle en autorise le renvoi à un comité qui l'étudiera

---

1. 3e rapport, op. cit., p. 432 et s.
2. Beauchesne, op. cit., p. 283; J.F. Dawson, op.cit., p.233.

par le menu"[1]. Selon cette commission, le but de la deuxième lecture est de définir la portée d'un projet de loi et de remettre l'étape décisive jusqu'à ce qu'une commission l'ait étudié sérieusement[2]. La recommandation de la commission a été suivie par la Chambre des Communes et le nouveau règlement dans son article 74(2) dispose que:

> ... lors de sa deuxième lecture un bill est renvoyé à un comité permanent, mais il peut également être déféré à un comité spécial ou mixte[3].

Le paragraphe (3) de cet article contient une exception à ce principe, puisqu'il impose l'étude en comité plénier des projets de lois des subsides ou des voies et moyens[4].

Cette nouvelle façon de concevoir la seconde lecture a été défendue en Chambre par l'Hon. Donald S. Macdonald lors du débat tenu à l'occasion de la constitution de la commission spéciale de procédure. Il disait en effet que la conception actuelle, c'est-à-dire celle qui accorde à la seconde lecture une valeur d'acceptation du principe et donne à l'approbation de la Chambre un caractère définitif n'est pas adaptée aux conditions modernes du Gouvernement, car elle "favorise la tenue de longs débats avant que les députés aient eu l'occasion d'examiner le bill en comité plénier ou permanent"[5].

---

1. 3e rapport, op. cit., p. 433.
2. Ibid.
3. Règlement, op. cit., p. 78.
4. Ibid. paragraphe (3).
5. Journal des Débats de la Chambre des Communes du 24 septembre 1968, p. 399.

Cette modification de la signification de la deuxième lecture n'a pas encore été acceptée par de nombreux députés qui restent attachés aux anciens principes. Ils continuent en pratique à débattre longuement le principe d'un projet de loi lors de sa deuxième lecture. Ils n'admettent pas qu'il soit modifié en profondeur par les commissions ou lors des étapes ultérieures qui, selon les promoteurs de la réforme, devaient devenir des étapes essentielles d'un projet législatif[1].

Déjà, le 23 janvier 1969, le Président de la Chambre des Communes, l'Honorable Lucien Lamoureux a eu à se prononcer sur ce problème. Il a déclaré, en suivant les intentions de la Chambre exprimées au moment de l'adoption du nouveau règlement que:

> ... le vote à l'étape de la deuxième lecture n'est pas tout à fait un vote sur le principe dont s'inspire le bill mais plutôt une décision de la Chambre de le déférer en vue de le faire étudier davantage aux étapes subséquentes des délibérations[2].

c) La troisième lecture ou dernière étape d'un projet de loi

La troisième lecture constitue la dernière étape d'un projet de loi. L'adoption de la motion

---

1. Journaux des Débats de la Chambre des Communes, 1969-1970.
2. Procès-verbaux de la Chambre des Communes du 23 janvier 1969, p. 618, et du 13 février 1969.

en vue de cette lecture signifie que la décision est définitive et que le projet deviendrait une loi lorsqu'il aura subi le même processus au Sénat et que le Gouverneur Général aura apposé sa signature. A cette étape, le débat est souhaité et certains amendements peuvent encore être proposés[1].

Paragraphe deuxième: L'intervention des commissions

a) Etude en commission

La troisième étape législative est l'étude du projet de loi par une commission. Nous avons dit précédemment que le vote d'un projet de loi d'intérêt public en deuxième lecture signifie actuellement qu'il est automatiquement déféré à une commission spéciale, permanente ou mixte de la Chambre. Celle-ci est chargée de l'examiner minutieusement, cet examen se substituant à l'ancienne étape en comité plénier. Selon la commission de réforme parlementaire, ce dernier n'était pas très approprié pour une étude approfondie ou pour une discussion détaillée de tous les articles du projet législatif. Aux termes du nouvel article 74(2), tous les projets de lois seront examinés par une commission permanente, spéciale ou mixte, à moins d'une décision contraire de la Chambre[2]. La Chambre s'est réservé le droit de déférer un projet législatif au

1. Article 75(13) du règlement, op. cit.
2. Règlement, op. cit., p. 78.

comité plénier dans certaines circonstances. De plus, le paragraphe (3) de l'article 74 l'oblige à déférer au comité plénier tous les projets de lois qui découlent des résolutions des subsides et des voies et moyens.

Le travail d'une commission élue est très différent de celui d'un comité plénier. En effet, les délibérations d'un comité plénier ressemblent beaucoup aux débats en Chambre tout entière et leur valeur purement législative est moindre que celle des commissions élues. La modification du processus législatif devait aboutir à l'amélioration qualitative et quantitative de l'activité législative de la Chambre des Communes à l'aide de ses commissions permanentes plus spécialisées[1]. Par le renvoi quasi automatique de tous les projets de lois aux commissions élues, leur examen plus sérieux est assuré. Les commissions procèdent à des enquêtes approfondies et contrôlent de plus près l'activité législative du Gouvernement comme nous le verrons plus loin. En effet, à ce stade, les députés peuvent mieux saisir le sens et la portée véritable de la mesure législative proposée généralement par le Gouvernement et préparée en dehors de l'intervention parlementaire. En ce qui concerne le deuxième objectif de nature quantitative, la Chambre, grâce à cette nouvelle procédure, peut être saisie de plusieurs projets à la fois, car les commissions permanentes

---

1. 3e rapport, op. cit., p. 432 et s.

et spéciales peuvent siéger simultanément. L'ancienne méthode d'examen en comité plénier n'offrait pas cette possibilité et de nombreux projets étaient bloqués à cause de l'encombrement de l'ordre du jour de la Chambre[1].

Les députés, au sein de la commission élue, ont plus de possibilités d'examiner en détail les différentes dispositions du projet de loi et de saisir leur portée pratique. Ils peuvent interroger les témoins les plus divers venant de l'Administration ou de l'extérieur. Auparavant, seul le ministre répondait, s'il était là, aux questions des députés lorsqu'ils examinaient un projet de loi, article par article, en comité plénier. Lorsque la commission a terminé l'examen du projet de loi, elle présente son rapport suivant l'ordre du jour désigné à cette fin.

b) L'étape du rapport d'un projet de loi

Avant la réforme parlementaire, le rapport d'une commission permanente ou spéciale ne pouvait être discuté qu'en comité plénier[2]. Aux termes de l'article 75(2), tout comité doit faire rapport à "la Chambre des amendements apportés à un bill"[3]. Ce rapport ne peut être étudié

---

1. L'hon. Donald S. Macdonald, op. cit., p. 46.
2. 3e rapport, op. cit., p. 433.
3. Règlement, op. cit., p. 79.

par la Chambre que quarante-huit heures après sa présentation[1]. Cette étape fournit l'occasion aux députés autres que les membres de la commission en question de discuter des amendements proposés par celle-ci. En outre, tous les députés de la Chambre disposent du droit de proposer d'autres amendements après avoir donné par écrit un avis de quarante-huit heures au Président de la Chambre[2]. Celui-ci a le pouvoir "de choisir et de combiner les modifications et les articles proposés à l'étape du rapport[3]. Cette étape requiert un vote sur la motion demandant "que le bill, avec ses modifications, soit agréé"[4].

Les projets de lois étudiés par le comité plénier ne passent pas par cette étape[5].

c) Le rôle du comité plénier

De ce qui précède, nous pouvons voir que l'activité législative des commissions élues se situe au centre du processus législatif canadien. Un déplacement de responsabilité des comités pléniers vers les commissions permanentes et spéciales s'est effectué depuis la dernière réforme. Il ressort de la pratique de ces dernières sessions que l'emploi

---

1. Ibid. article 75(3), article 75(5).
2. Ibid. article 75(10).
3. Ibid. article 75(12).
4. Ibid. article 75(12).
5. Ibid. article 75(4).

des commissions spéciales dans ce domaine est inexistant. De plus, la Chambre n'a étudié en comité plénier que peu de projets de lois d'intérêt public depuis l'adoption de son nouveau règlement. C'est ainsi par exemple que l'étude du projet de "Loi sur les élections" par un comité plénier était justifié par la nécessité de faire participer tous les députés à l'étude détaillée de celui-ci. Cependant, l'étude préalable de ce projet a été effectuée par la commission des privilèges et élections. Cette dernière a pu accomplir le travail d'enquête préalable permettant aux autres députés de débattre en comité plénier en connaissance de cause . Un deuxième cas de renvoi en comité plénier d'un projet de loi a été motivé par son caractère politique controversé et intéressant au plus haut point l'opinion publique. Il s'agit là de l'étude du projet de loi relatif à l'ordre public (Bill C-220).[1]

Conformément aux dispositions réglementaires, le comité plénier étudie les projets de lois relatifs aux subsides et aux voies et moyens. Cependant, cette étape n'a pas beaucoup d'importance car les prévisions budgétaires, comme nous le verrons tout à l'heure, sont examinées préalablement par les commissions élues. Les résolutions des voies et moyens sont discutées en Chambre mais leur contenu

---

1. L'étude en comité plénier de la Loi sur les élections et de la Loi spéciale sur l'ordre public. Procès-verbaux du 2 novembre 1970. Débats, pp. 8176-8209.

peut être quelquefois déféré aux commissions permanentes sous forme de "Livres blancs"[1].

Dars la plupart des cas, la Chambre suit sa procédure normale et donne l'occasion aux commissions de procéder à une étude sérieuse des projets de lois d'intérêt public.

SOUS-SECTION DEUXIEME : ATTRIBUTIONS LEGISLATIVES DES COMMISSIONS QUEBECOISES

Sur le plan québécois, il nous faut examiner séparément les attributions des commissions élues (permanentes et spéciales) de celles conférées aux comités pléniers. Ces derniers ne semblent pas avoir été affectés par les modifications provisoires du règlement. Leur intervention dans le processus législatif reste la même qu'auparavant puisque les amendements provisoires n'ont pas modifié la procédure législative traditionnelle. L'étude par des commissions permanentes ou spéciales a toujours été possible à l'Assemblée nationale[2]. Les règles provisoires, comme nous l'avons dit, ne font que confirmer cette pratique en espérant la rendre plus fréquente[3].

---

1. Voir notre description de l'activité budgétaire.
2. Article 536 du règlement, op. cit., p. 156.
3. Cf. p. 482 et s.

Paragraphe premier : L'intervention des commissions permanentes et spéciales dans le processus législatif

Nous avons essayé de montrer précédemment que sur le plan pratique cette intervention est restée la même qu'avant l'adoption des amendements provisoires. A l'Assemblée, les députés peuvent utiliser deux procédures distinctes pour déférer un projet de loi d'intérêt public aux commissions permanentes ou spéciales. Premièrement, en vertu de l'article 536:

> Tout bill doit être lu deux fois avant d'être amendé ou renvoyé à un comité (...) toutefois les bills publics dont de simples députés ont pris l'initiative pourront, sur une motion, principale ou secondaire, proposée à l'occasion de la motion de deuxième lecture, être renvoyés à un comité élu et être amendés par ce comité avant d'être lus une deuxième fois[1].

C'est un procédé traditionnel de l'Assemblée québécoise, bien qu'en pratique cette règle n'ait pas été respectée rigoureusement. Certains projets de lois d'intérêt public ont été déférés aux commissions permanentes avant leur deuxième lecture, bien qu'ils aient été présentés par des ministres et non pas par des simples députés[2].

---

1. Règlement, op. cit., p. 156.
2. Journaux, 1969, p. 350: Bill 62 "Loi concernant l'organisation scolaire sur l'Île de Montréal"; p. 499: Bill 26 "Loi de l'aide sociale"; p. 491: Bill 34 "Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles"; p. 504: Loi sur la qualification professionnelle des entrepreneurs de construction; p. 559: Loi des référendums.

D'autres ont été étudiés par les commissions élues même avant leur première lecture[1]. Ainsi, par exemple, au cours de la 4ème session de la 28e législature, la majorité des projets de lois d'intérêt public ont été déférés aux commissions élues avant d'être lus en deuxième lecture. A notre avis, cette nouvelle pratique n'est conforme ni au règlement ni à la tradition parlementaire[2]. Pourtant, la signification de la deuxième lecture ne semble pas avoir été modifiée sur le plan des principes à l'Assemblée nationale[3].

Cette façon de faire se justifie pourtant sur le plan pratique. Nous étions, en effet, favorables à l'envoi des projets de lois aux commissions avant que leur principe n'ait été décidé en deuxième lecture[4].

Sur le plan juridique, il nous semble nécessaire de rendre conforme au droit cette nouvelle pratique relative de l'envoi aux commissions des projets de lois d'intérêt public avant leur deuxième lecture.

---

1. Ibid., p. 54. Ce dernier procédé était rendu possible étant donné qu'une commission spéciale de l'industrie et du commerce avait été chargée au cours de la 3e session de la 28e législature de l'étude du Bill 89 "Loi des heures d'affaires des établissements commerciaux. Ensuite, au cours de la session suivante, ce même projet de loi a été déféré à la commission permanente du même nom. Le rapport sur ce projet a été par conséquent déposé à l'Assemblée avant la première lecture.
2. A. Beauchesne, op. cit., p. 284.
3. Article 566 du règlement, op. cit., p. 167; Journaux, 1969, p. 665.
4. Cf. p. 434 et s.

Actuellement, l'application des dispositions réglementaires est très incohérente et dépend de la volonté de ceux qui peuvent prendre les initiatives en Chambre. Le respect des règles ne semble pas assuré. Cette situation peut comporter d'importants risques d'abus par ceux qui peuvent s'imposer aux autres en fait et non pas en droit. Les ministres qui emploient ces nouveaux procédés n'utilisent même pas leur droit de proposer la suspension du règlement. Ils considèrent qu'ils ne sont pas tenus de suivre le règlement du moment que tout le monde est d'accord pour conduire d'une façon différente les travaux de l'Assemblée.

Bien que le procédé lui-même nous semble justifié, nous croyons qu'il est urgent de modifier en conséquence les règles formelles. Dans le cas contraire, le Gouvernement pourrait abuser de sa situation majoritaire pour modifier à son gré la procédure suivie par l'Assemblée, sans tenir compte des droits de la minorité.

Deuxièmement, le paragraphe 7d(a) du règlement provisoire prévoit le renvoi à une commission d'un projet de loi après la deuxième lecture à la demande d'au moins cinq députés (à moins que la Chambre ne s'y oppose).

Théoriquement donc, trois solutions sont possibles. Premièrement, le Gouvernement décide de référer un projet de loi à une des commissions (permanentes ou spéciales) et obtient un accord de la Chambre de façon

traditionnelle par le vote d'une motion en ce sens[1]. Deuxièmement, lorsque cinq députés demandent le renvoi d'une affaire devant une commission appropriée et que le Gouvernement donne son accord d'une façon implicite (et négative) en ne s'opposant pas par l'intermédiaire de sa majorité en Chambre. Troisièmement, la motion de cinq députés est rejetée officieusement par le Gouvernement car celui-ci ne désire pas déférer le projet de loi en question à une commission pour des raisons politiques. Le Gouvernement suggère à sa majorité un vote défavorable à la motion proposée en Chambre[2]. A notre avis, ne peut être mise en oeuvre. Il semble qu'en effet aucun renvoi à des commissions ne s'est fondé sur cette disposition[3]. Comme nous le verrons ultérieurement, l'insertion de cette clause a tout de même conduit l'Assemblée à déférer plus fréquemment qu'avant des projets de lois d'intérêt public pour étude en commission.

La participation des commissions permanentes et spéciales au processus législatif continue à dépendre de la volonté du Gouvernement. Les commissions n'ont pas de droit d'initiative dans ce domaine. Elles dépendent formellement de l'Assemblée et en fait de la décision de la majorité gouvernementale.

---

1. Note 5 de l'article 56C du règlement, op. cit., p. 165.
2. L'incident à propos de la motion du député Richaud tendant à renvoyer le Bill 69 à la commission de la Constitution, Journaux, 1969, p. 662.
3. Voir les Journaux, 1969, 1970,

Nous avons déjà expliqué les raisons qui ont conduit la Chambre fédérale à adopter une autre attitude dans ce domaine. Nous croyons que l'intervention quasi automatique des commissions permanentes dans l'activité législative, améliorerait sa rentabilité aussi bien quantitative que qualitative.

Paragraphe deuxième : L'examen des projets de lois d'intérêt public par le comité plénier

Cet examen est régi par les articles 560 à 568 du règlement de l'Assemblée nationale.

Tous les projets de lois sont renvoyés à un comité plénier et même ceux qui ont été étudiés par une commission permanente ou spéciale[1]. Aucune réforme semblable à celle intervenue à la Chambre des Communes n'a été faite à l'Assemblée nationale. L'étude en comité plénier constitue encore l'étape essentielle du processus législatif. Il ne nous semble pas nécessaire de reprendre l'ensemble des arguments qui ont été invoqués tout au long de notre étude pour critiquer cette procédure désuète. Pour les projets de lois étudiés par les commissions élues, les délibérations en comité plénier remplacent l'étape du rapport prévue par la procédure

---

1. Art. 561 et 562 du règlement, op. cit., p. 165, paragraphe 7d(e) des amendements provisoires, Journaux, 1969, p. 79.

de la Chambre des Communes. Dans la mesure où l'Assemblée elle-même n'est pas autorisé à discuter du projet dans tous ses détails, l'étude en comité plénier article par article reste très utile. Cette procédure nous semble satisfaisante bien qu'un peu trop longue vu la tendance du comité plénier à répéter les arguments invoqués en commissions permanentes ou spéciales. A notre avis, il est nécessaire qu'un projet législatif soit étudié en profondeur par une commission permanente pour des raisons que nous avons exposées précédemment[1]. Comme le passage en commission permanente ne constitue pas une étape législative obligatoire, de nombreux projets ne sont examinés en détail qu'en comité plénier. Celui-ci, nous l'avons dit, ne peut pas procéder à un examen sérieux de toutes les mesures envisagées. Il ne peut se renseigner aussi bien qu'une commission élue et son temps est plus limité.

On pourrait envisager une procédure législative différente de celle qui existe actuellement afin d'améliorer le rendement de l'Assemblée. A notre avis, l'envoi aux commissions permanentes ou spéciales devrait intervenir après la première lecture. Le rapport de la commission pourrait être fait soit à la Chambre (de la même façon qu'à la Chambre des Communes avec des améliorations que nous avons proposées), soit au comité plénier de la même manière que cela

---

1, Cf. p. 502 et s.

se fait actuellement. La deuxième lecture pourrait remplacer la troisième et constituer un vote final du projet de loi. De toute façon, il nous a semblé que le vote de la troisième n'est qu'une pure formalité sans signification particulière. Il intervient dans la plupart des cas immédiatement après le rapport d'un comité plénier même si celui-ci contient des amendements[1] (en violation du règlement, car l'accord unanime de l'Assemblée n'est que rarement demandé et obtenu). La disparition de la troisième lecture bien que modifiant la tradition nous semble relever de la compétence de l'Assemblée provinciale. Rien dans la Constitution n'interdit à notre sens la modification de la procédure interne de l'Assemblée législative.

---

1. Journaux, 1969, 1970.

SECTION DEUXIEME

I N T E R V E N T I O N D E S C O M M I S S I O N S D A N S L A P R O C E D U R E B U D G E T A I R E

Par procédure budgétaire, nous entendons les travaux de la Chambre relatifs aux subsides et aux voies et moyens. Ils sont, en effet, deux éléments indissociables de ce qui constitue la politique financière du Gouvernement.

Dans la procédure budgétaire canadienne et québécoise, on distingue généralement l'examen des subsides de celui des voies et moyens[1]. Le premier permet à la Chambre des Communes de surveiller l'affectation et l'opportunité des dépenses envisagées par le Gouvernement; le deuxième est relatif à la nature et aux taux des impôts ainsi qu'aux ressources financières de l'Etat. Actuellement, à la Chambre des Communes, ce dernier ne concerne que les modifications fiscales et autres mesures tendant à procurer des fonds nécessaires pour couvrir les dépenses autorisées au cours des travaux des subsides.

Dans cette section, nous tenterons de jeter quelques lumières sur le rôle des commissions dans

---

1. Le règlement de la Chambre des Communes, op. cit., p. 52 et s.; Beauchesne, op. cit., p. 191 et s.; J.F. Dawson, op. cit. p. 211 et s.; Geoffrion, op. cit., p. 121 et s.

la procédure budgétaire de la Chambre des Communes et dans celle de l'Assemblée nationale.

SOUS-SECTION PREMIERE : LES COMPETENCES BUDGETAIRES DES COMMISSIONS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Pour comprendre l'importance de l'activité budgétaire des commissions, il convient tout d'abord de décrire brièvement le processus budgétaire lui-même. Cela est d'autant plus vrai que celui-ci reste très complexe et son interprétation à partir des dispositions réglementaires demeure difficile.

L'ancienne procédure budgétaire de la Chambre des Communes a fait l'objet de nombreuses critiques aussi bien de la part des auteurs que des députés eux-mêmes. Elle suivait des méthodes archaïques et inadaptées au XXe siècle[1]. Nous ne reprendrons pas ici les objections qui ont été à juste titre adressées aux travaux de la Chambre relatifs aux subsides et voies et moyens mais nous étudierons la procédure actuelle telle qu'elle est prévue par le nouveau règlement de la Chambre.

---

1. W.F. Dawson, op. cit., p. 211; 3e rapport du comité spécial, op. cit., p. 430; Russell Hopkins, op. cit., p. 44.

Paragraphe premier: Les travaux relatifs aux subsides

a) L'abolition du comité des subsides

La réforme la plus spectaculaire adoptée par la Chambre est, à notre avis, la suppression du comité des subsides, qui, traditionnellement, était chargé d'étudier les prévisions budgétaires du Gouvernement. La commission de réforme a considéré que ce comité plénier "n'est pas le lieu où l'on devrait vraiment étudier par le menu les prévisions de dépenses. Selon nous, cette tâche serait bien plus efficacement accompalie par les comités permanents dont chacun s'occuperait de ministères particuliers, tandis que les débats à la Chambre porteraient sur des questions de principe d'une portée plus vaste"[1]. Cette suggestion ayant été acceptée par la Chambre, les prévisions de dépenses sont désormais examinées en détail par les commissions permanentes et les travaux des subsides sont organisés d'une façon toute nouvelle que nous tenterons d'exposer dans les lignes qui vont suivre.

---

1. 3e rapport du comité spécial, op. cit., p. 430.

b) Les motions relatives aux subsides

Ces motions peuvent se diviser en deux catégories: les premières sont celles qui vont être désignées par un ordre du jour permanent adopté par la Chambre au début de chaque session; les secondes sont les motions de l'Opposition relatives aux subsides dont la nature et les modalités de présentation sont prévues au règlement.

1) Les motions du Gouvernement

relatives aux subsides sont définies dans l'article 58(2). Elles sont les suivantes:

- motions portant adoption des crédits provisoires
- motions portant adoption du budget principal des dépenses
- motions portant adoption du budget supplémentaire
- motions visant à rétablir tout poste du budget
- motions visant à présenter ou à adopter tout projet de loi des subsides (à toutes ses étapes législatives)

Aux termes du paragraphe 4(a) de l'article 58, ces motions doivent être annoncées par un avis écrit quarante-huit heures avant leur présentation, à l'exception des motions portant adoption d'une loi des subsides fondée sur les résolutions budgétaires.

2) Les motions de l'Opposition

ayant trait aux travaux des subsides peuvent être présentées

(art. 58(3)) après un avis écrit de vingt-quatre heures (art. 58(4a)) dans les limites des jours prévus à cet effet dans le paragraphe 5 de l'article 58, c'est-à-dire 5 jours dans la première période des subsides commençant au début de la session et finissant le 10 décembre, 7 jours au cours de la deuxième période se terminant le 26 mars et 13 jours pendant la dernière période allant jusqu'au 30 juin. A ces vingt-cinq jours qui sont mis à la disposition de l'Opposition, peuvent s'ajouter les jours réservés au débat sur l'Adresse et au débat sur le budget (art. 58(6)), non utilisés à ces fins. D'après le paragraphe (8) de l'article 58, les motions de l'Opposition ont la priorité sur toutes les motions de subsides du Gouvernement.

Seulement deux motions de l'Opposition au cours de chacune des trois périodes de subsides peuvent être des motions de défiance envers le Gouvernement (par. (9) de l'art. 58). Ces motions peuvent traiter de toutes les questions qui sont de la compétence du Parlement du Canada, débattre les rapports des commissions au sujet des prévisions budgétaires. L'Opposition peut choisir les problèmes sur lesquels portera le débat (art. 58(3)).

c) <u>Examen des prévisions budgétaires</u>

Cet examen s'effectuera en trois périodes distinctes à la fin desquelles la Chambre se prononcera

sur l'une des trois catégories de prévisions budgétaires. Ces prévisions seront examinées par les commissions permanentes et discutées en Chambre à la suite d'une motion présentée par l'Opposition les jours prévus.

1) Catégories des prévisions budgétaires. - Les prévisions budgétaires énumèrent spécifiquement, article par article, les sommes que requiert chaque ministère ou chaque service public pour couvrir ses dépenses au cours d'une période de l'année financière. Le règlement et la pratique parlementaires distinguent trois sortes de prévisions budgétaires:

- les crédits provisoires;
- le budget principal des dépenses;
- le budget supplémentaire ou final des dépenses.

2) L'ordre d'examen des prévisions budgétaires. - En vertu de l'article 58(1), au début de chaque session, la Chambre désignera par motion un ordre du jour permanent pour l'étude des travaux des subsides. La commission de réforme suggérait que le règlement prévoie les dates limites auxquelles les propositions budgétaires et les bills qui en découlent seraient décidés par la Chambre[1]. Selon cette commission:

---

1. Le rapport du comité spécial, op. cit., p. 430.

> les crédits provisoires visant les mois d'avril, de mai et de juin seraient adoptés avant le 26 mars; le budget principal des dépenses, dont les comités auraient fait rapport avant le 31 mai, serait adopté le 30 juin; en outre, les budgets supplémentaires et autres budgets seraient autorises le 10 décembre, le 26 mars ou le 30 juin[1].

Aucun article du règlement ne dispose d'une façon expresse de l'ordre des travaux tel qu'il a été défini (ci-dessus) par la commission de réforme. Toutefois, l'interprétation des paragraphes (1), (5) et (10) de l'article 58 et la pratique des dernières sessions permettent de penser que l'ordre du jour permanent (dont l'adoption est prévue dans le premier paragraphe de l'article 58) suivra la recommandation de la commission de réforme.

3) Le renvoi aux commissions permanentes. - C'est une innovation du nouveau processus budgétaire qui devait apporter une nette amélioration de l'examen des prévisions budgétaires. Cette mesure a soulevé de nombreuses critiques de la part des députés de l'Opposition car on prétendait qu'elle avait pour but d'empêcher la Chambre des Communes "d'examiner et de surveiller les dépenses publiques et de faire obstacle à des dépenses exagérées en faisant ressortir aux yeux de l'opinion publique tout gaspillage des deniers"[2]. On l'accusait également de vouloir soustraire à la vue

1. 3e rapport du comité spécial, op. cit., p. 430.
2. Débats de la Chambre des Communes du 6 décembre 1968, p.3859.

du public l'étude du budget des dépenses en le reléguant à l'ombre des commissions permanentes[1].

De l'avis de la commission de réforme et de la majorité des députés, l'examen par des petites commissions spécialisées pouvant obtenir des meilleures informations permettrait un contrôle plus approfondi et plus adéquat des dépenses du Gouvernement[2].

Le nouveau règlement, dans les paragraphes (14) et (15) de l'article 58, dispose que le budget principal et le budget supplémentaire doivent être référés à des commissions permanentes, compétentes pour examiner les postes du budget relatifs aux ministères correspondants. Le budget principal de chaque ministère doit être envoyé aux commissions permanentes respectives avant le 1er mars de l'année financière en cours et le budget supplémentaire dès sa présentation à la Chambre. Une motion en ce sens présentée par un ministre de la Couronne est décidée sans débat et immédiatement à l'appel des affaires courantes ordinaires (art. 5)[3].

Les rapports des commissions permanentes relatifs au budget principal doivent être faits à la Chambre avant le 31 mai[3] et ceux relatifs au budget

---

1. L'hon. Donald S. Macdonald, op. cit., p. 22.
2. 3e rapport, op. cit., p. 430 et 3e Débats de la Chambre des Communes du 6 décembre 1968.
3. Article 58(14) du règlement, op. cit., p. 58.

supplémentaire au plus tard trois jours avant la dernière séance ou le dernier jour désigné de la période en cours[1]. Aucun débat n'est permis lors du dépôt d'un tel rapport, sauf le jour désigné à cet effet[2].

4) Les débats lors des jours désignés sur motions de l'Opposition porteront sur tous les aspects financiers et autres de la politique du Gouvernement. De l'avis de la commission de réforme, l'Opposition posséderait plus d'informations concrètes, obtenues au moyen d'enquêtes faites par les commissions permanentes. Elle pourrait ainsi mieux critiquer le Gouvernement et attirer l'attention du public sur les abus commis par celui-ci[3].

d) Adoption des lois des subsides

La Chambre adoptera au cours des périodes prévues (dont nous avons déjà mentionné les dates) les motions portant adoption des postes d'une catégorie quelconque de prévisions budgétaires[4]. L'adoption de telles motions constitue un ordre de la Chambre visant la présentation d'un ou de plusieurs projets de lois fondés sur ces dernières[5].

---

1. Article 58(15) du règlement, op. cit.
2. Article 58(16) du règlement, op. cit.
3. 3e rapport, op. cit., p. 430 et s.; Débats de la Chambre des Communes du 6 décembre 1966.
4. Articles 58(17) et (18) du règlement, op. cit., p. 59.
5. Article 58(19) du règlement, op. cit.

Ces projets de lois seront présentés et passeront par les mêmes étapes législatives que tout autre projet de loi. Plusieurs exceptions sont prévues relativement aux lois des subsides. Tout d'abord, en vertu du paragraphe (3) de l'article 74, "tout bill afférent à une motion de subsides ou de voies et moyens doit être renvoyé à un comité plénier après sa deuxième lecture"[1]. Ensuite, le paragraphe (10) de l'article 58 prévoit que toutes les questions relatives aux subsides non réglées par la Chambre avant le dernier jour prévu de chaque période (quinze minutes avant l'heure habituelle de l'ajournement quotidien) doivent être votées sur-le-champ sans débat ni amendement et nonobstant l'article 72, la Chambre procédera à l'adoption de toutes les étapes des projets de lois s'y rattachant.

Paragraphe deuxième : Les voies et moyens

La procédure suivie lors des travaux relatifs aux voies et moyens est prévue dans l'article 60 du nouveau règlement. Celui-ci contient des dispositions précises tendant à régler la présentation et l'adoption de la résolution générale portant approbation de la politique budgétaire du Gouvernement, des résolutions non budgétaires relatives aux voies et moyens et la présentation des projets de lois fondés sur ces résolutions.

---

1. Articles 58(17) et (18) du règlement, op. cit., p. 59.

a) Suppression du comité des voies et moyens

Pour faire disparaître la répétition inutile des débats, pour accélérer la procédure budgétaire, la commission de réforme de la Chambre avait proposé la suppression du comité des voies et moyens et la simplification de la procédure relative à la taxation. Ce comité plénier avait deux principales fonctions: autoriser le prélèvement des sommes du Fonds consolidé pour couvrir la dépense autorisée par les lois des subsides, et taxer.

Les travaux des voies et moyens ne comportent plus la phase "d'autorisation de la dépense des sommes obtenues du fonds du revenu consolidé que le comité des subsides y a versées pour satisfaire aux demandes de fonds du Gouvernement"[1].

En effet, cette dernière étape de la procédure des subsides, traditionnellement accomplie par le comité des voies et moyens n'était qu'une formalité de plus, sans véritable signification. Elle retardait les travaux de la Chambre, facilitait la répétition des débats et compliquait davantage la procédure des subsides et des voies et moyens. Le comité de réforme a proposé l'abolition du comité des voies et

---

1. 3e rapport, op. cit., p. 430 et s. Débats de la Chambre des Communes du 6 décembre 1968.

moyens pour être logique avec la recommandation semblable quant au comité des subsides et afin de supprimer une étape superflue de la procédure budgétaire[1].

Les modifications fiscales annuelles ont été, selon l'ancienne procédure, discutées trois fois: 1) pendant le débat sur le budget; 2) lors de l'étude en comité plénier de chacune des résolutions portant modifications de l'impôt; 3) au moment de l'adoption du projet de loi. Ces propositions fiscales étaient discutées trop longuement et d'une façon trop inefficace[2]. La suppression de la discussion de toutes les résolutions budgétaires séparément et avant leur soumission sous forme de projet de loi a été opérée par le nouveau règlement de la Chambre. L'étape de la discussion par le comité plénier de toutes les propositions relatives aux voies et moyens a été déplacée. Elle ne se fait actuellement qu'aux diverses phases législatives d'un projet de loi tendant à les mettre en vigueur. De l'avis de la commission, un projet de loi "a une plus grande portée qu'un simple projet de résolution, il semble donc logique de faire porter le débat sur ce qui est l'objet même de la mesure législative"[3]. De toute façon, ces propositions fiscales sont actuellement débattues lors des six jours consacrés au débat sur le budget.

---

1. Ibid.
2. Ibid.
3. Ibid.

b) La procédure relative à l'étude de la motion budgétaire

Cette procédure fait suite à une motion conçue en termes généraux dont l'article 60 prévoit le mode de présentation et d'adoption.

1) Présentation. - Le paragraphe (1) de l'article 60 permet au ministre de la Couronne de déposer en tout temps un avis de motion des voies et moyens qui ne peut pas être examiné au cours de la même séance mais seulement après qu'un ordre du jour portant son examen ait été désigné en vertu des paragraphes (2) et (3) de l'article 60.

Cette motion est libellée de la façon suivante: "Que la Chambre approuve la politique budgétaire générale du Gouvernement". Le ministre des finances est autorisé par la Chambre à présenter son exposé budgétaire dans lequel il fait une déclaration sur les conditions économiques et financières de l'année écoulée, passe en revue les opérations financières du Gouvernement et indique les changements nécessaires dans la législation fiscale et dans l'orientation économique.

2) Débat sur le budget.- Il est amorcé par la présentation de la motion ci-dessus et il ne peut durer plus de six jours de séance[1]. L'ordre du jour portant

---

1. Paragraphe (4) de l'article 60 du règlement, op. cit., p. 60.

reprise du débat sur le budget devient premier et seul ordre du jour[1].

Les paragraphes (6), (7) et (8) de l'article 60 précisent la procédure de la mise aux voies du sous-amendement et de l'amendement ainsi que de la motion principale. En vertu de l'article 61 du règlement, il ne peut être proposé qu'un seul amendement et un seul sous-amendement à la motion principale. Le paragraphe (9) de l'article 60 prévoit les limites à la durée des discours au cours du débat général sur le budget.

3) Adoption.- Le sixième jour désigné pour l'étude de l'exposé budgétaire, la motion portant approbation de la politique budgétaire générale du Gouvernement doit être mise aux voix[2]. Son adoption signifie que la Chambre approuve les propositions budgétaires du Gouvernement et elle constitue un ordre en vue du dépôt d'un ou plusieurs projets de lois mettant en vigueur ces propositions[3].

c) Les motions des voies et moyens

Ce sont les propositions contenues dans l'exposé budgétaire général qui renferment des mesures fiscales concrètes permettant la mise en application de la politique budgétaire du Gouvernement.

---

1. Article 60(5) du règlement, op. cit., p. 60.
2. Article 60(8) du règlement, op. cit.
3. Article 60(11) du règlement, op. cit.

1) Leur <u>présentation</u> est faite en vertu du paragraphe (10) après que l'avis ait été donné conformément au paragraphe (1) de l'article 60. Elles ne peuvent être présentées pendant le débat sur le budget.

2) Elles sont <u>adoptées</u> sans débat ni amendement après qu'un ordre du jour ait été désigné en vue de leur adoption (art. 60(10)).

A notre avis, cette étape de travaux des voies et moyens est superflue car ces motions n'étant ni débattues ni amendées, leur maintien ne se justifie plus tellement. L'adoption de la résolution principale portant approbation de la politique budgétaire pourrait constituer l'ordre de la Chambre en vue de déposer des projets de lois des voies et moyens. Cela est d'autant plus vrai que la présentation de tout projet de loi requiert l'accord de la Chambre au moment de sa première lecture. Nous pensons que cet accord pourrait sans aucun inconvénient remplacer l'étape de l'adoption des motions des voies et moyens autres que la motion principale prévue au paragraphe (3) de l'article 60.

d) <u>L'étude et l'adoption des projets de lois fondés sur les motions des voies et moyens</u>

En vertu du paragraphe (11) de l'article 60, l'adoption de toute motion des voies et moyens

constitue un ordre en vue du dépôt d'un projet de loi.

2) Le projet de loi fondé sur les dispositions contenues dans les résolutions budgétaires passe par toutes les étapes législatives. Toutefois, conformément au paragraphe (3) de l'article 74, tout projet de loi afférent aux voies et moyens doit être référé à un comité plénier qui, après avoir délibéré, soumet son rapport à la Chambre, laquelle, conformément au paragraphe (4) de l'article 75, le met aux voix sans débat ni amendement. Ceci veut dire que l'étape du rapport qui est normalement prévue pour les projets de lois étudiés par les commissions élues de la Chambre n'existe pas pour les projets de lois examinés par le comité plénier. A cet égard, la rédaction du paragraphe (4) de l'article 75 nous paraît erronée dans sa version française et anglaise puisqu'on parle de l'étude à l'étape du rapport (report stage) alors qu'en fait il ne s'agit que de l'acceptation d'un rapport venant d'un comité plénier.[1]

Selon la nouvelle procédure, les détails des modifications fiscales sont débattus aux diverses étapes législatives et en comité plénier qui, selon nous, ressemble à l'ancien comité des voies et moyens en ce qui a trait à l'étude des mesures fiscales. Toutefois, ce dernier intervient à un moment plus approprié car il étudie la mesure législative elle-même et non pas un simple projet de résolution.

---

1. Le texte anglais du paragraphe (4) de l'article 75 se lit comme suit: "The consideration of the report stage of a bill from a Committee of the Whole shall be received and forthwith disposed of, without amendment or debate".

L'article 60 n'est pas clairement rédigé et sa compréhension demeure difficile. Plusieurs de ses dispositions sont ambiguës et manquent de cohérence. Il serait peut-être bon de libeller cet article de façon à mieux suivre l'ordre des travaux relatifs aux voies et moyens, à distinguer ses différentes phases et leur signification.

De ce qui précède, nous pouvons constater que l'étude des prévisions budgétaires par les commissions permanentes est devenue obligatoire. Chacune des commissions est spécialisée dans l'examen des prévisions budgétaires ressortissant de son champ d'activité et dans les limites des pouvoirs qui lui sont tracées par la tradition parlementaire. La participation des comités pléniers n'est plus aussi essentielle qu'elle l'était avant la réforme bien qu'elle constitue une étape dans l'étude de la législation portant sur les modifications fiscales et l'affectation des subsides. Les commissions spéciales ne jouent aucun rôle dans la procédure budgétaire pour des raisons qui viennent de leur caractère temporaire et spécial.

SOUS-SECTION DEUXIEME : PROCEDURE BUDGETAIRE A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Il ne nous semble pas opportun de reprendre dans notre thèse toutes les critiques qui ont pu être à juste titre adressées à la procédure budgétaire par

les auteurs canadiens et québécois[1]. Cette dernière a été considérée comme désuète, inadéquate et ne remplissant pas son rôle dans un Etat moderne. La Chambre des Communes, nous l'avons vu, a modifié en profondeur sa procédure budgétaire. En revanche, l'Assemblée nationale continue à suivre avec quelques modifications les règles traditionnelles. Une description détaillée de la procédure budgétaire québécoise est contenue dans le règlement lui-même. Les amendements provisoires n'ont pas modifié celle-ci. Les articles 372 à 387 régissent l'examen par le comité des subsides et par le comité des voies et moyens des affaires budgétaires de l'Assemblée nationale.

La seule amélioration à la traditionnelle procédure des subsides et des voies et moyens, telle que décrite par W.F. Dawson[2], a été apportée le 10 février 1966. Le règlement de l'Assemblée a été amendé et il était désormais possible de proposer en comité des subsides qu'une commission permanente de crédits examine les articles du budget qui la concernent[3].

---

1. N. Ward, op. cit.; W.F. Dawson, op. cit.; J. Ch. Bonenfant, op. cit.; A. Bernard, La fonction du contrôle parlementaire des finances publiques à l'Assemblée législative du Québec dans Réflexions sur la politique au Québec, Montréal, 1968.
2. W.F. Dawson, op. cit., p. 211 et s.; voir également N. Ward, op. cit.
3. Journaux de l'Assemblée, 1965-1966, p. 78.

Les amendements provisoires adoptés en mars 1969 et demeurés en vigueur jusqu'à présent, déclarent également que les commissions permanentes étudient les crédits du ministère concerné. Nous avons déjà exprimé notre opinion sur la portée de cette disposition[1].

Comme dans le cas de la procédure législative, l'intervention des commissions permanentes dans l'examen des prévisions budgétaires demeure occasionnelle.[2] L'Assemblée garde théoriquement toute son autorité dans ce domaine. En pratique, il faut que le parti majoritaire soit d'accord pour que l'étude des crédits ait lieu en commission permanente.

L'étude en comité des subsides garde par conséquent les mêmes défauts qu'une délibération en Chambre. Les informations ne sont pas complètes. Les discussions sont politisées et générales et finalement, les députés n'apprennent rien de neuf[3].

---

1. Cf. p. 422 et s.
2. Journaux 1969, p. 964: 11 réunions des commissions des crédits alors que le comité des subsides s'est réuni 52 fois.
3. A. Bernard, op.cit., p. 30 et s.

SECTION TROISIEME

M I S S I O N S C O N S U L T A T I V E S
D E S C O M M I S S I O N S

Les activités consultatives des commissions sont très variées et découlent toutes des usages et de la pratique parlementaires.

Dans cette section, nous ne ferons que préciser en quoi consistent ces diverses activités, actuellement exercées par les commissions permanentes. Traditionnellement, nous l'avons déjà dit, ce genre d'affaires était confié aux commissions spéciales[1]. Toutefois, le principe de spécialisation des commissions permanentes leur fait s'occuper de travaux les plus divers concernant leur domaine. Ceci conduit à une concentration des "pouvoirs" au profit de la commission responsable du secteur donné. La même commission étudie d'une façon permanente tous les aspects de l'activité d'un ou plusieurs ministères qui tombent sous sa juridiction. C'est, à notre avis, une situation souhaitable bien qu'elle apporte un surplus de travail à une seule commission. En effet, il nous semble logique de confier à la commission spécialisée l'étude de tous les problèmes qui concernent son domaine, qu'ils soient de nature législative, financière, politique ou administrative.

---

1. Cf. p. 159 et s.

Le ministre lui-même est responsable de tous ces problèmes devant le Parlement et la commission ne fait que le seconder dans cette activité. Elle n'a pas dans le régime parlementaire, de chances de le supplanter dans certains domaines, comme c'est le cas pour les commissions américaines[1].

La Chambre (ou plutôt le Gouvernement) est libre de déférer ce genre de mandats à une commission élue. Les comités pléniers ne jouent ici aucun rôle, car ils ne possèdent pas de "pouvoir" d'enquête. Ces diverses sortes d'activités se sont développées, ces dernières années, sous la pression de l'opinion parlementaire. Elles favorisent, en effet, la participation des députés à l'élaboration et au contrôle des décisions gouvernementales.

SOUS-SECTION PREMIERE : LES FORMES D'ACTIVITES CONSULTATIVES A LA CHAMBRE DES COMMUNES

Les activités consultatives exercées par les commissions permanentes ou spéciales peuvent se subdiviser en quatre suivant la nature de l'"ordre de renvoi". En effet, le mandat conféré à la commission donnée peut être constitué par un "Livre blanc", par un rapport annuel, le contenu d'un ou plusieurs projets de lois d'origine parlementaire ou encore commander l'étude d'un problème particulier de politique du Gouvernement.

---

1. Cf. p. 83 et s.

Ces quatre sortes d'activités d'information sont complémentaires des autres activités législatives et budgétaires. Elles tendent à rendre au Parlement son rôle dans le domaine de la formulation des décisions politiques. Elles interviennent à un moment favorable pour permettre un contrôle a priori des initiatives gouvernementales.

Paragraphe premier : L'examen des "Livres blancs"

Le "livre blanc" est un document préparé par l'Administration dans lequel le Gouvernement énonce ses intentions législatives ou ses choix politiques futurs. Il renferme des propositions de réforme, de solutions nouvelles qui ne lient pas formellement le Gouvernement. Ils font suite à des recherches effectuées au niveau administratif par un comité d'étude ou par une commission royale d'enquête. Le contenu et la portée d'un livre blanc peuvent être variables. Un livre blanc peut avoir un objet très précis et particulier[1], ou concerner un domaine très vaste comme par exemple celui de la réforme fiscale[2]. Les discussions et les recherches de la commission se limitent à l'étude des problèmes abordés par ce document. Les commissions formulent leurs objections et proposent de nouvelles solutions. C'est un travail

1. Livre blanc sur l'antidumping déféré à la commission des Finances et des questions économiques le 7 octobre 1968, Journaux, p.100; Livre blanc sur l'immigration avait été étudié par la commission spéciale mixte de l'immigration en 1967, Journaux, p.63.
2. Livre blanc sur la réforme fiscale déféré à la commission des Finances et des questions économiques le 19 décembre 1969, Journaux, 1969.

créatif et les commissions peuvent non seulement s'informer mais influencer le Gouvernement dans le choix de solutions définitives. Il faudra évidemment examiner si tel est le cas en réalité, ce que nous tenterons de faire ultérieurement.

Les livres blancs sont quelquefois des avant-projets de législation et le travail de la commission consiste dans la canalisation de toutes les réactions qu'ils suscitent. La commission discute de tous les problèmes s'y rattachant avec une assez grande liberté. Elle prépare un rapport substantiel renfermant des propositions acceptées par la majorité des commissaires. La documentation accumulée au cours de l'examen du problème constitue une source d'information très appréciable pour le Gouvernement bien que ce dernier conserve toute sa liberté lors de l'adoption de la décision finale[1].

Paragraphe deuxième : Les rapports annuels

Le renvoi des rapports annuels de certains organismes gouvernementaux aux commissions constitue une pratique très récente. Seul l'examen du rapport annuel de l'Auditeur général était déféré habituellement à la commission des comptes publics[2].

---

1. Cf. p. 443 et s.
2. W.F. Dawson, op. cit., p. 227.

L'obligation de déposer les rapports annuels à la Chambre des Communes découle des statuts et leur présentation est régie par l'article 82(1) du règlement. L'examen de ces rapports par les commissions se fait selon les mêmes méthodes que l'étude des prévisions budgétaires d'un département ministériel donné. Ce travail favorise le contrôle parlementaire de certains organismes, non soumis à son contrôle budgétaire direct[1]. D'autre part, ce procédé permet aux commissions d'examiner sans être limitées par le temps, et l'"ordre de renvoi" trop précis, un secteur donné de l'activité gouvernementale. En effet, l'objet d'un tel "ordre de renvoi" est si vaste que presque chaque question abordée rentre dans son cadre. Les commissions ne sont pas tenues de faire un rapport à la Chambre et elles tendent à considérer le rapport annuel comme un mandat permanent leur permettant de contrôler l'activité de l'organisme en question.

En examinant la gestion de l'organisme pour l'année écoulée, les commissions se préparent mieux à l'étude des prévisions budgétaires qui portent sur les mêmes objets[2]. En se basant sur cet ordre de renvoi quasi permanent[3], les commissions peuvent se réunir, voyager et aborder diverses

---

1. M. Kirby, op. cit., p. 98.
2. Ibid.
3. Il faut que le rapport annuel leur soit déféré par la Chambre au préalable. Voir par exemple: Journaux de la Chambre des Communes, 31 octobre 1969; 21 novembre 1969; 19 décembre 1969.

questions plus librement que dans l'exercice d'autres activités plus strictement régies par le règlement et les usages.

Paragraphe troisième : Les études particulières

a) L'étude du contenu d'un projet de loi d'origine parlementaire

L'étude du contenu d'un projet de loi d'origine parlementaire est une autre forme d'examen des initiatives législatives. Cette fois-ci, il s'agit des initiatives des parlementaires eux-mêmes. Avec l'accord de la Chambre, un projet de loi d'intérêt public présenté par un député ou un avis de motion de caractère législatif peuvent être retirés de l'ordre du jour de la Chambre et déférés aux commissions[1].

Les députés sont assez favorables à ce renvoi, car il permet une étude plus sérieuse et plus approfondie qu'en Chambre de leurs propositions. Le Gouvernement garde cependant un contrôle assez étroit sur ce genre d'initiatives. Il ne donne son accord que lorsqu'il considère que l'étude de la matière soulevée par le projet de loi ne va pas à l'encontre de sa politique dans ce domaine.

Il arrive qu'au cours d'une session, plusieurs projets de lois traitent d'un certain problème,

---

1. M. Kirby, op. cit., p. 97.

Dans ce cas, tous ces projets de lois sont déférés à une commission pour qu'elle les étudie. Au cours de la première session de la vingt-huitième législature, la commission de la Justice et des questions juridiques avait été saisie du contenu de quatre projets de lois d'origine parlementaire (C-17, C-18, C-24, C-78) se rattachant à l'étude de l'écoute électronique[1]. Ce mandat a permis à la commission d'élaborer de nombreuses recommandations sur ce sujet au cours de la deuxième session de la même législature[2].

Ce procédé offre aux députés et à la commission, la possibilité d'élaborer des propositions législatives qui ont plus de chances d'être prises au sérieux par le Gouvernement que des initiatives individuelles.

b) L'étude d'un problème particulier

C'est un vaste champ d'investigations législatives ou politiques dans lequel le Gouvernement est également libre de confier à une commission l'étude d'un aspect particulier de sa politique.

Lorsque le Gouvernement veut connaître l'opinion des parlementaires et du public sur un point particulier, il confie son étude soit à une commission

---

1. Fascicules nos 7 et 8 des procès-verbaux de la commission de la Justice et des questions juridiques, 1969-1970.
2. Journaux de la Chambre des Communes, du 11 mars 1970.

royale d'enquête, soit à une commission permanente ou spéciale de la Chambre. Traditionnellement, ce genre d'enquêtes était confié à des commissions spéciales. Ces derniers temps, la nouvelle division du travail entre les commissions de la Chambre favorise l'utilisation des commissions permanentes spécialisées. Les commissions spéciales continuent toutefois à être employées pour ce genre d'activité[1].

Le sujet d'étude confié à une commission se rapporte à son domaine de spécialisation. La commission est priée de formuler ses opinions sous forme de recommandations dans un domaine particulier de la politique ou de l'administration de l'Etat. C'est ainsi, par exemple, que "le problème des prix des graines fourragères sans quota dans une certaine région ... les problèmes afférents au soutien de l'industrie laitière" ont été étudiés par la commission de l'agriculture au cours de la deuxième session de la 28e législature[2]. L'examen de la politique étrangère et de la politique de la défense du Canada est traditionnellement déféré à la commission des Affaires extérieures et de la défense nationale[3].

Cette sorte d'activité prend quelquefois un caractère para-judiciaire ou arbitral. La

---

1. Cf. p. 159 et s.
2. Journaux, 1969-1970, p.
3. Ibid. (3 novembre 1969); W.F. Dawson, op. cit., p. 225.

commission recherche un compromis entre les parties intéressées sur des problèmes qui relèvent des responsabilités gouvernementales. Dans cette catégorie, nous pouvons compter l'enquête tenue par la commission des transports et communications à propos du conflit qui opposait les compagnies de taxis de Montréal et la Murray Hill[1]. Se situe aussi dans un cadre d'enquête de caractère judiciaire l'examen du cadre législatif, de l'organisation et des activités de la Compagnie des Jeunes Canadiens. Il fallait en effet faire la lumière sur certaines accusations portées contre cette Compagnie[2].

Cette activité est essentielle dans l'exercice du contrôle parlementaire sur la politique générale du Gouvernement. Elle permet également une meilleure participation des députés à l'élaboration des programmes législatifs et autres.

Finalement, ces diverses formes d'activités d'informations se situent à un stade préalable à toute initiative formelle du Gouvernement. Le Gouvernement reste libre de déférer une telle affaire et la commission, en contrepartie, peut discuter plus librement qu'à l'habitude des

---

1. Journaux, du 20 novembre 1970. Voir les procès-verbaux de la commission des transports et des communications, 1969-1970.
2. Journaux, du 24 octobre 1969.

affaires qui lui sont confiées pour étude. Certains de ces mandats, nous avons dit, lui laissent une grande marge de manoeuvre dans la surveillance de l'activité gouvernementale. Elle n'est pas tenue de faire un rapport à une date précise... mais la Chambre n'est pas non plus obligée de discuter de son contenu, ce qui comporte évidemment de nombreux désavantages car certaines commissions ont l'impression de travailler inutilement,

SOUS-SECTION DEUXIEME : LES ETUDES SPECIALES CONFIEES AUX COMMISSIONS QUEBECOISES

Les activités d'information exercées par les commissions québécoises ne sont pas aussi variées que celles que nous avons examinées pour la Chambre des Communes.

Suivant la tradition et les nouvelles règles provisoires, l'Assemblée peut déférer aux commissions toute question qu'elle juge être de sa compétence. C'est ainsi par exemple que d'après les amendements provisoires, les commissions peuvent étudier les règlements adoptés par le Conseil des ministres. Nous avons dit déjà qu'à notre avis, cette attribution ne pouvait être exercée tant qu'il n'y aurait pas d'autres dispositions législatives sur ce point.

Parmi d'autres formes d'activité d'information préalable, on trouve très souvent l'enquête traditionnelle sur un problème particulier de la politique gouvernementale. L'usage des "livres blancs" est inexistant au Québec, c'est sous forme encore plus concrète, des avant-projets que le Gouvernement soumet à l'Assemblée ses intentions législatives[1]. Ni les rapports annuels des organismes gouvernementaux ni les projets de lois d'origine parlementaire ne sont déférés aux commissions[2].

Parmi les mandats déférés aux commisssions au cours de la 4ème et 5ème sessions de la 28e législature figurent les problèmes de la liberté de presse, des relations industrielles sur le camionnage, de la refonte complète du Code de la route, d'amendement de la loi électorale, du logement et de la construction domiciliaire[3].

D'autres mandats possèdent un caractère de contrôle de l'activité gouvernementale plus accentué. C'est ainsi par exemple que la commission spéciale instituée pour suivre la mise en application du Plan de développement de la région du Bas Saint-Laurent, de la Gaspésie et des Iles de la Madeleine, nous semble différer des autres mandats à caractère consultatif[4]. Cependant, il ne semble pas

---

1. Journaux, 1969, p. 121 (9).
2. Journaux, 1969, 1970.
3. Ibid.
4. Journaux, 1969, p. 683.

que cette commission ait accompli son mandat jusqu'à ce jour.

L'efficacité de ces études est encore réduite par l'absence d'un rapport substantiel renfermant sous une forme rigoureuse le compte rendu des opinions exprimées en commissions.

Le développement de ce genre d'activité nous semble souhaitable afin d'améliorer le travail de l'Assemblée et pour permettre aux députés de participer davantage à ses travaux. D'autre part, certaines formes d'activité d'information que nous avons étudiées à propos de la Chambre des Communes permettront à l'Assemblée de mieux remplir sa fonction essentielle de surveillance de l'activité de l'Exécutif[1].

---

1. J.Ch. Bonenfant, op. cit., p. 26.

TITRE DEUXIEME

P L A C E D E S C O M M I S S I O N S D A N S L E S S Y S T È M E S P O L I T I Q U E S C A N A D I E N E T Q U É B E C O I S

L'étude des rapports entre la Chambre et ses commissions nous a permis de constater leur caractère formel. Afin d'évaluer les possibilités réelles d'action des commissions dans l'ensemble des activités de l'Etat, il nous faut recourir à l'examen d'un principe fondamental du régime parlementaire canadien, celui qui concerne le gouvernement responsable. C'est en fonction de ce principe que nous pouvons dégager les véritables fonctions qui sont ou qui peuvent être remplies par les commissions parlementaires.

Toutefois, l'accroissement du rôle des commissions parlementaires influence également le contenu véritable de ce principe.

Sous ce titre, nous tenterons de découvrir la nature des liens qui unissent le Gouvernement (au sens étroit de ce terme) aux commissions.

Ensuite, nous nous proposons d'évaluer le rôle des commissions parlementaires en procédant à l'examen critique de leurs activités au cours de ces dernières années.

CHAPITRE PREMIER

G O U V E R N E M E N T R E S P O N S A B L E E T C O M M I S S I O N S P A R L E M E N T A I R E S

Le principe de la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre demeure la base du droit parlementaire. Pour découvrir la nature véritable de cette responsabilité, il faut se pencher sur sa mise en application dans les faits et pas seulement sur sa construction théorique. En effet, les politicologues de tous les pays sont d'accord pour dire que la portée actuelle de ce principe est très éloignée de celle imaginée par les théoriciens du droit constitutionnel.

Le contrôle parlementaire fondé sur ce principe n'est plus tellement efficace bien qu'il continue à influencer les activités parlementaires et les rapports entre le Gouvernement et le Parlement. Il a également une très grande importance sur la situation juridique des commissions. Le principe du Gouvernement responsable est à la base de l'organisation et du fonctionnement des commissions parlementaires. Il serait intéressant de découvrir les manifestations concrètes de l'application de ce principe au niveau des pouvoirs réellement exercés par les commissions.

C'est pourquoi, dans ce chapitre, nous tenterons dans une première section d'analyser la portée du principe de la responsabilité politique qui constitue le fondement du régime parlementaire canadien et québécois. La seconde section sera consacrée à la question du contrôle gouvernemental des commissions et enfin, la troisième section traitera des limites au contrôle gouvernemental des commissions.

SECTION PREMIERE

P O R T E E D U P R I N C I P E D E L A R E S P O N S A B I L I T E P O L I T I Q U E D U G O U V E R N E M E N T D E V A N T L E P A R L E M E N T

Paragraphe premier : La signification théorique du principe

Dans le régime parlementaire classique basé sur les institutions britanniques du XVIIIe siècle, la conduite des affaires publiques devait être assurée par le Gouvernement (Exécutif) et le Parlement (Législatif). L'Exécutif, responsable politiquement devant le Parlement, possède le droit de dissoudre celui-ci. Cette théorie constitutionnelle présentée notamment par Walter Bagehot et John Stuart Mill assurait que le droit du Gouvernement de dissoudre le Parlement était le pendant nécessaire du droit du Parlement de renverser celui-ci. Devant un vote de défiance de la Chambre, le Cabinet prononcera sa dissolution et les électeurs seront appelés à trancher le conflit par voie d'élections générales. Ces deux pouvoirs devaient assurer, selon les théoriciens du régime parlementaire, l'équilibre nécessaire entre le Législatif et l'Exécutif[1].

---

1. Walter Bagehot, The English Constitution, London, 1964. John Stuart Mill, Le gouvernement représentatif, Paris, 1862.

Selon les auteurs contemporains, cette théorie n'a jamais été appliquée de cette façon dans la réalité. Ce modèle classique de check and balance, de l'équilibre des pouvoirs, n'a été qu'un mythe dès son élaboration[1]. L'étude de la situation de l'Exécutif a conduit ces auteurs à conclure que le régime britannique était fort éloigné de ce modèle et qu'il se caractérisait par la concentration des pouvoirs du Cabinet[2].

Théoriquement, la responsabilité politique du Cabinet doit se fonder sur des éléments subjectifs laissés à l'appréciation du Parlement. Elle peut être engagée à l'occasion de tout acte accompli par un ministre dans l'exercice de ses fonctions. Ces actes doivent être jugés en fonction de leur opportunité politique. Pourtant, cette responsabilité est collective par suite du principe de la solidarité ministérielle. Le Cabinet entier doit démissionner, même si ce n'est qu'un ministre qui a été attaqué. La responsabilité politique traduit le fait que le Cabinet doit jouir de la confiance des représentants du peuple. La mise en jeu de la responsabilité politique n'a jamais été organisée d'une façon rigide au

---

1. Denis Smith, President and Parliament, op. cit., p. 7 et s.; P. Pactet, op. cit., p. 200 et s.; L.S. Amery, Thoughts on the Constitution, London, 1947; B. Crick, op. cit.; John P. Mackintosh, The British Cabinet, London; MacGregor Dawson, The Government of Canada, Toronto, 1963; J.A. Corry, Democratic Government and Politics, Toronto, 1955.
2. Ibid.

Parlement britannique ni au Parlement canadien. En cas de désaccord avec les Chambres, c'est au Cabinet lui-même qu'appartient de prendre la décision de démissionner s'il ne peut plus gouverner faute de la confiance parlementaire ou demander au seul ministre de démissionner[1]. Le régime parlementaire canadien a imité les institutions britanniques et s'est basé sur les mêmes principes.

Dans le régime canadien tout comme en Grande-Bretagne, la responsabilité ministérielle ne peut jouer que devant la Chambre des Communes qui seule représente la volonté populaire grâce à son mode d'élection au suffrage universel. La Chambre des Communes peut en théorie voter une motion de censure, présentée généralement par le leader de l'Opposition. Si cette motion est adoptée, le Cabinet doit se démettre conformément aux usages. La responsabilité ministérielle peut également être mise en oeuvre d'une façon indirecte à propos de n'importe quelle autre question comme le vote d'une motion ordinaire, d'une loi, d'une résolution. Tout vote hostile au Gouvernement pouvait théoriquement être considéré comme un vote de défiance[2].

Cependant, les derniers développements sur cette question à la Chambre des Communes du

---

1. W.F. Dawson, Government of Canada, op. cit.; Eugène Forsey, Le Cabinet fédéral, dans Système politique du Canada, sous la direction de Louis Sabourin, Ottawa, 1968, p. 103 et s.; Norman Ward, La Chambre des Communes, id., p. 117 et s.; J. Jennings, Cabinet Government, op.cit., p. 150.
2. Ibid.

Canada en février 1968, nous permettent de croire à une modification importante de la mise en oeuvre de la responsabilité du Gouvernement[1]. En effet, M. Pearson avait présenté la thèse suivant laquelle le vote défavorable en Chambre sur un projet de loi présenté par le Gouvernement ne constitue pas automatiquement un vote de défiance à l'endroit du Gouvernement.

De ces événements, il ressort que la démission du Gouvernement doit être clairement rattachée à une motion de confiance ou de non-confiance. La question qui, à notre avis, est restée non résolue est celle de savoir si le Gouvernement peut ou doit poser la question de confiance après la défaite d'un projet de loi parrainé par un ministre. Cependant, cette question n'est pas vraiment essentielle, étant donné que les partis de l'Opposition ne manqueront pas à cette occasion de proposer une motion de non-confiance.

Ce manque de précision à propos de la mise en jeu de la responsabilité présente un danger pour la stabilité du Gouvernement et rend plus ferme sa position en Chambre. Il cède moins, craignant d'être considéré comme ayant modifié sa position sous la menace d'un vote défavorable. Le jeu des partis politiques modifie profondément l'application de ce principe et de leurs conséquences, c'est pourquoi la nature véritable du régime parlementaire est tellement différente

---

1. Débats de la Chambre des Communes du Canada, 1968, p. 6922 et s.

de la théorie.

Paragraphe deuxième : Le sens actuel de la responsabilité ministérielle

Le régime parlementaire actuel du Canada fonctionne d'une façon différente par suite de l'existence des deux grands partis qui dominent sa vie politique. On rapproche le système des partis canadiens du régime bipartiste de la Grande-Bretagne. L'analyse des rapports entre le Parlement et le Gouvernement doit par conséquent tenir compte de ces phénomènes. Si le Gouvernement dispose d'une large majorité en Chambre des Communes, la mise en jeu de la responsabilité ministérielle devient pratiquement impossible. La discipline du vote appliquée au sein du parti majoritaire assure le Cabinet de la confiance du Parlement pour toute la durée de la législature[1]. Ce "parlementarisme majoritaire" conduit à un nouveau partage du pouvoir de l'Etat, C'est, selon Pierre Pactet:

> ... le dualisme Majorité-Opposition qui traduit l'équilibre actuel des pouvoirs tels qu'il s'est substitué à l'équilibre ancien qui faisait s'affronter le Roi et le Parlement et à celui plus récent des checks and balances fondé sur la distinction des organes du pouvoir[2].

---

1. E. Forsey, op. cit., p. 111 et s.; N. Ward, op. cit., p. 125 et s.; MacGregor Dawson, Government of Canada, op. cit. D. Smith, op. cit., p. 7 et s.; C.E.S. Franks, op. cit., p. 3 et s.
2. P. Pactet, op. cit., p. 323; dans le même sens, V. Lemieux, "L'effacement du pouvoir législatif" dans Le pôle de l'Etat, Montréal, 1962, p. 94.

En principe, la Chambre possède le droit de surveiller l'action du Gouvernement et de mettre fin à son existence. En réalité, comme l'affirme MacGregor Dawson, la Chambre influence le Gouvernement:

> ... rarely by defeating it, often by criticizing it, still more often by the Cabinet anticipating criticism before subjecting itself and its acts to the House and always by latent capacity of the House to revolt against its leaders[1].

Par conséquent, le contrôle de la Chambre sur le Cabinet ne se manifeste plus par sa mise en cause directe. Les difficultés du Cabinet peuvent, selon cet auteur, résulter d'une mésentente entre celui-ci et sa majorité. En effet, la rivalité et les possibilités de tension sont assez réelles à l'intérieur du parti majoritaire entre les membres du Cabinet et les backbenchers.

Bien que le pouvoir soit dans les mains d'un seul parti, il n'est pas, comme le dit Mark MacGuigan, exercé par les mêmes personnes. Selon ce juriste et homme politique:

---

1. MacGregor Dawson, op. cit., p. 401.

> ... in parliamentary government personal experience and political history will confirm what logic would assert, viz that there is a difference in perspective, even where there is concordance in practice, between those members of the legislature who are members of the legislature who are members of the executive and those who are not (...) The conflict of executive and legislative interest is not found only between the executive members of majority parties and legislator of minority parties. The most interesting as well as the most important instances of such conflicts of interests occur within majority parties between members and backbenchers[1].

Ces résistances de la base, bien que réelles, ne vont pas jusqu'à provoquer la chute du Gouvernement. Toutes les conséquences néfastes que cela entraînerait pour le parti et les députés eux-mêmes, favorisent la discipline du parti et empêchent les crises ministérielles de se produire pour ces raisons[2].

D'autres auteurs, notamment D. Smith, vont plus loin en affirmant que dans le régime politique canadien, le pouvoir n'est exercé ni par le parti majoritaire, ni par le Cabinet mais par le Premier ministre[3]. Maurice Duverger est du même avis lorsqu'il considère qu'une des conséquences du bipartisme dans le régime parlementaire est la forte concentration du pouvoir entre les mains du Premier ministre. Selon lui:

---

1. Mark MacGuigan, op. cit., p. 1.
2. M. Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1970, p.182 et s.
3. D. Smith, op. cit., p. 7 et s.; dans le même sens, M. Berkeley, The Power of Prime Minister, London, 1960.

> Le Parlement ne sert plus de contrepoids véritable au Gouvernement; il est plus ou moins subordonné à lui, au contraire à travers la subordination du parti majoritaire à son chef ... L'autorité corrélative du Premier ministre sur le parti majoritaire entraîne une autorité du Gouvernement sur le Parlement[1].

Que reste-t-il donc de l'essence du principe? Que peut faire la Chambre à l'heure actuelle vis-à-vis de l'Exécutif ou d'un Premier ministre aussi puissants?

La Chambre des Communes possède et développe d'autres moyens afin de remplir son rôle de représentant du peuple. Premièrement, de nombreux auteurs considèrent que la mise en jeu de la responsabilité ministérielle reste possible dans le cas d'un Gouvernement minoritaire. Aucun parti ne détenant la majorité, le Gouvernement s'appuie sur une coalition ou une alliance. Sa stabilité est moins grande et il n'est donc pas à l'abri d'une défaite en Chambre[2]. Alors que les chutes des gouvernements minoritaires canadiens ont été considérés comme constituant une preuve tangible de la possibilité de la mise en cause d'un Gouvernement minoritaire. D. Smith tire de ces événements des conclusions différentes. Pour lui, les difficultés éprouvées par les Gouvernements King, Diefenbaker et Pearson ne

---

1. M. Duverger, op. cit., p. 190.
2. MacGregor Dawson, op. cit.; W. Jard, op. cit., p. 127; E. Forsey, op. cit., p. 113; M. Duverger, op. cit., p.191.

prouvent nullement la réalité du contrôle parlementaire sur le Cabinet[1]. Cette interprétation, bien qu'originale, n'est pas généralement admise.

Les politicologues canadiens et étrangers voient dans cette situation la seule possibilité d'application de la sanction du principe de responsabilité ministérielle[2].

Deuxièmement, les analyses les plus récentes du principe de responsabilité ministérielle insistent sur le fait qu'il ne signifie à l'heure actuelle que le contrôle de la Chambre sur l'activité gouvernementale. Ce contrôle n'est plus sanctionné par la Chambre elle-même, mais par les électeurs lorsque le Gouvernement demande à être reconduit dans ses fonctions.

La Chambre des Communes a perdu ce pouvoir de sanction, écrit D. Smith, puisque:

> ... it is the electorate, not the House of Commons which chooses and deposes the Prime Ministers. The essential influence upon government is the sovereign public not a sovereign Parliament[3].

En définitive, tout le monde semble d'accord sur le fait que la fonction parlementaire s'est

---

1. D. Smith, op. cit., p. 7 et s.
2. MacGregor Dawson, op. cit.; N. Ward, op. cit., p. 127; E. Forsey, op. cit., p. 113; M. Duverger, op. cit., p. 191.
3. D. Smith, op. cit., p. 13.

profondément transformée. Le véritable pouvoir législatif appartient au Cabinet. Les causes de ce phénomène sont trop bien connues et il nous semble inutile de les répéter ici. Par conséquent, les simples députés ne voient pratiquement jamais leurs projets de lois adoptés et même discutés sérieusement. Le Parlement reste encore le lieu de revendication et d'opposition, bien que le développement des moyens de communication crée d'autres tribunes politiques[1].

"Il reste au Parlement à jouer son rôle de surveillance, rôle d'autant plus important que l'Exécutif est devenu plus puissant", écrit le Professeur Bonenfant[2]. C'est finalement ce pouvoir de contrôle de l'activité gouvernementale qui constitue la principale fonction parlementaire.

> Si le Parlement a perdu au profit de l'Exécutif certaines prérogatives que lui donnait jadis l'importance de sa fonction législative, il a fortement accru les pouvoirs qu'il tire de sa fonction de contrôle (...) Plus l'Etat accroît son champ d'action, plus le Parlement développe et renforce son contrôle[3].

---

1. Parlements, op. cit., p. 4; J. Ch. Bonenfant, "Le parlementarisme québécois" dans Réflexions sur la politique au Québec, op. cit., p. 25; M. Duverger, op. cit., p. 102 et s.; Vincent Lemieux, "L'effacement du pouvoir législatif" dans Le rôle de l'Etat, Montréal, 1962, p. 91 et s.
2. J. Ch. Bonenfant, id., p. 26.
3. Jacques Vrignand, "Quel avenir pour les Parlements?", Revue politique parlementaire, 763, janvier 1966, p. 70, cité par J. Ch. Bonenfant, op. cit., p. 27.

Paragraphe troisième : Les effets de l'application du principe de responsabilité ministérielle sur les commissions

L'analyse de la portée du principe de responsabilité politique amène les conclusions suivantes:

- le Cabinet concentre tous les pouvoirs;
- le contrôle de l'ensemble de l'activité gouvernementale devient la fonction principale du Parlement;
- la sanction du contrôle de l'activité gouvernementale est détenue par le peuple et s'exerce par voie d'élection.

Cette nouvelle réalité du régime parlementaire canadien impose de nouvelles formes d'action parlementaire. Pour remplir son rôle de contrôle de toutes les activités gouvernementales, le Parlement devait aménager ses procédures pour atteindre cet objectif. Comme la Chambre des Communes joue un rôle d'intermédiaire entre les électeurs et le Cabinet, elle doit non seulement défendre les intérêts de ses électeurs, mais encore les éclairer sur l'activité des gouvernants pour leur permettre d'exercer leur jugement au moment du vote. C'est par son activité de contrôle dans le domaine législatif, budgétaire et purement politique que la Chambre peut fournir aux électeurs des éléments d'appréciation de l'activité gouvernementale.

Quels moyens utilise-t-elle pour remplir ce rôle? Nous avons dit à maintes reprises que les

commissions constituent l'un des moyens de contrôle des plus efficaces employés par la Chambre canadienne et l'Assemblée québécoise. Par leur spécialisation, leur travail continu, les commissions sont appelées à connaître maints aspects de l'action gouvernementale. Elles accumulent une masse d'information permettant à l'Opposition de jouer son rôle critique avec plus d'efficacité. Elles informent et consultent le public à propos de l'action du Cabinet et favorisent la cristallisation de l'opinion publique sur celui-ci.

C.E. S. Franks nous donne avec un certain cynisme les raisons de l'existence de la fonction parlementaire de contrôle:

> The motivating force to make this audit control over decision effective is competition between the parties. The governement party, under the direction of a Prime Minister and his Cabinet, attempt through their policies and programs to maximize their chances of winning the next election. The opposition parties, through their criticisms of the government and through their proposals of alternative policies, attempt to maximize their electoral support in order to defeat the government in the same next election ... The assumption is that although Parliament changes very little government legislation, the competition between opposition and a government for the support of the same election ensures a powerful parliamentary and public influence over government, though not a direct control[1].

L'intérêt national, l'amélioration qualitative de la législation semble n'être qu'un moyen de "charmer" le public. Le but principal de l'activité parlementaire ne serait logiquement que la critique ou la flatterie à

---

1. C.E.S. Franks, op. cit., p. 9.

destination de l'électorat. Cette vue, bien qu'elle soit généralement admise par les politicologues,nous semble bien pessimiste. Quel serait dans cette perspective le rôle des petits partis n'ayant pas beaucoup d'espoir d'arriver au pouvoir? Pourquoi y a-t-il une opposition à l'intérieur même du parti majoritaire? Faut-il tout expliquer par la rivalité, par la lutte entre les hommes pour obtenir la position dirigeante?

Nous ne chercherons pas de réponses à ces diverses questions. Nous tenterons simplement do montrer la mise en oeuvre de ces divers phénomènes au niveau des commissions. Le fondement du contrôle du Gouvernement sur les commissions a été expliqué dans la section présente. Il nous faut maintenant passer à son illustration concrète afin de voir par quels moyens le Gouvernement contrôle les commissions. Toute la procédure parlementaire, nous l'avons déjà dit, est aménagée pour permettre au Cabinet de remplir son rôle, de définir son programme et d'agir dans tous les secteurs publics sans trop être gêné par les partis de l'Opposition au cours de son mandat.

Pour définir le rôle des commissions dans ce contexte, il nous faut étudier tout d'abord la manifestation du contrôle du Cabinet sur leur organisation et leur fonctionnement. Ensuite, nous devrons nous pencher sur la nature des fonctions réellement exercées par les commissions

afin de remplir leur rôle d'instrument de contrôle parlementaire de l'Exécutif et plus précisément, de voir dans quelle mesure la rivalité à l'intérieur du parti majoritaire influence la conduite du Cabinet vis-à-vis des commissions. De quelle façon l'Opposition exerce ses fonctions de surveillance du Cabinet par l'intermédiaire des commissions? Quels sont les résultats pratiques de l'activité des commissions?

Cette relation entre les deux sortes de contrôle exercées par les deux organes (c'est-à-dire le Cabinet et les commissions) distincts nous donnera peut-être une image plus nette de l'influence réelle de l'un sur l'autre.

SECTION DEUXIEME

C O N T R O L E G O U V E R N E M E N T A L D E S C O M M I S S I O N S P A R L E M E N T A I R E S

Pour gouverner selon les critères que nous avons dégagés dans la précédente section, le Gouvernement doit disposer des moyens pour maintenir les commissions dans une situation subordonnée.

Nous avons mentionné à plusieurs reprises que le principe traditionnel s'appliquant aux commissions était leur subordination à la Chambre. Toutefois, si la Chambre elle-même est en fait contrôlée et dirigée par le Cabinet, les commissions le sont d'autant plus. Pour savoir exactement de quels moyens dispose le Gouvernement pour maintenir son contrôle sur les commissions, il faut repasser en revue tous les problèmes qui ont été jusqu'à présent étudiés d'une façon plus formelle[1]. L'ensemble de ces divers moyens nous permettra de mieux saisir la situation véritable des commissions vis-à-vis du Cabinet. Comme d'habitude, ces problèmes vont être étudiés séparément pour la Chambre fédérale et l'Assemblée québécoise.

---

1. Cette section est une synthèse des divers moyens par lesquels le Gouvernement peut mettre en oeuvre son pouvoir de contrôle vis-à-vis des commissions. Toutes ces possibilités d'intervention ont été déjà analysées et nous ne ferons ici que leur rappel en référant le lecteur aux pages qui traitent de ce problème plus en détail.

SOUS-SECTION PREMIERE: L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE DANS L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Pour illustrer le contrôle du Gouvernement sur les commissions, il faut se rappeler de quelle façon celui-ci intervient dans leur organisation, leur fonctionnement et leur activité.

Paragraphe premier: Le rôle du Gouvernement dans l'organisation des commissions

En acceptant le principe de spécialisation comme critère de constitution des commissions, le Gouvernement a pris le risque de voir ces dernières accroître leur capacité de critique. Les règles de composition des commissions respectent la configuration politique de la Chambre. Toutefois, le principe de la stabilité du Gouvernement est prépondérant. Même en l'absence d'une majorité à la Chambre, la commission se compose d'une majorité de députés appartenant au parti au pouvoir.[1]

La nomination des membres des commissions s'effectue sous la surveillance du Gouvernement. Ce fait illustre davantage son contrôle sur les députés de son parti. Toutefois, ceci influence la marche des travaux de commissions. La fluidité de la composition des commissions réduit leur spécialisation et favorise le contrôle du parti sur ses membres.

1. Cf. p. 221 et s.

Les critères suivis dans l'élection des présidents renforcent également l'autorité du Gouvernement. Par l'intermédiaire du président d'une commission, le Cabinet peut diriger les travaux de celle-ci.[1]

Paragraphe deuxième: Les possibilités d'intervention du Gouvernement dans le fonctionnement des commissions

Le contrôle gouvernemental du fonctionnement des commissions fédérales a nettement diminué depuis l'adoption du nouveau règlement. En effet, nous avons vu que la réforme de la procédure à la Chambre des Communes a réduit les prérogatives de la Chambre dans ce domaine (c'est-à-dire de la majorité gouvernementale). Du moment qu'une commission est chargée d'une mission, elle est autorisée par le règlement à tenir les réunions à n'importe quel moment, sauf après la prorogation. Cette interdiction de siéger après la prorogation ne nous semble pas non plus illustrer la volonté du Gouvernement de maintenir cet état de choses. Nous avons vu qu'au contraire le Gouvernement ajourne les sessions au lieu de les proroger, afin de permettre aux commissions de siéger entre les sessions. Il s'agit davantage d'un attachement traditionnel à une certaine interprétation de la prérogative royale que de l'intérêt réel du Cabinet à maintenir cette interdiction. Par contre, l'obtention d'un accord de la Chambre pour voyager reste encore un problème politique et l'accord

1. Cf. p. 253 et s.

du Gouvernement continue à être nécessaire.[1]

L'emprise du parti gouvernemental dans l'organisation matérielle des réunions n'est pas sensible mais le Gouvernement peut faire pression par l'intermédiaire de sa majorité pour réduire le temps d'étude d'un problème par une commission donnée ou pour établir des priorités différentes de celles qu'auraient peut-être voulues les autres députés. Par ailleurs, les dispositions des articles 75A, 75B et 75C lui laissent une possibilité d'intervention dans l'emploi du temps des commissions.[2]

Dans la conduite des délibérations, le président veille à l'application du règlement. Son interprétation de certaines règles n'est pas toujours impartiale et la possibilité d'intervention du Gouvernement par ce biais reste possible. Pour éviter de discuter des questions gênantes, un rappel au règlement, suivi d'une décision du président, confirmée par la commission, constitue une arme efficace et commode. L'irrecevabilité de certaines motions n'est déclarée que pour des raisons politiques, pour assurer au Gouvernement le contrôle sur l'activité des commissions. Ces procédés empêchent le libre exercice par les commissions de leur fonction de contrôle du Gouvernement.[3]

---

1. Cf. p. 301 et s.
2. Cf. p. 297 et s.
3. Cf. p. 293 et s.

Il semble presque superflu d'ajouter que l'adoption des motions présentées par les députés de l'Opposition et de celles proposées par des députés du parti majoritaire, est étroitement contrôlée par le Gouvernement; c'est le ministre, s'il est présent à la réunion, qui accepte ou non une telle proposition. En l'absence du ministre, de telles propositions sont rejetées ou réservées, à moins que la tactique à leur égard ait été fixée auparavant lorsque leur contenu a été connu du ministre responsable. La commission, dans des cas exceptionnels, peut s'opposer à la volonté d'un ministre en courant le risque de se faire désavouer en Chambre. Certains députés peuvent être obligés de voter contre un amendement qu'ils ont déjà accepté en commission. Nous reviendrons sur ce problème ultérieurement. Les instructions gouvernementales sont transmises aux députés du parti majoritaire en caucus. Les votes doivent par conséquent se conformer à la volonté du Gouvernement exprimée à ce moment-là.[1]

Le contrôle de l'élaboration d'un rapport subséquent à une enquête particulière ressemble à celui exercé sur l'adoption des amendements aux projets de lois. Les rapports minoritaires ne sont pas autorisés non pas seulement par respect de la tradition, mais aussi pour permettre au Gouvernement de passer sous silence certaines propositions gênantes.[2]

1. Cf. p. 500 et s.
2. Cf. p. 431 et s.

La discussion des rapports des commissions consécutifs à une enquête autre que celle portant sur un projet de loi d'intérêt public ou sur des prévisions budgétaires, dépend presque entièrement de la volonté du Gouvernement. Tout d'abord la présentation d'une motion portant adoption d'un tel rapport peut être empêchée par une directive venant du Gouvernement. Tout dernièrement, la Chambre a été aux prises avec une telle situation, nous l'avons vu. La décision du Président de la Chambre des Communes a ouvert une nouvelle voie pour aboutir à la discussion d'un rapport, même si le Gouvernement s'y oppose. Certes, le Gouvernement dispose d'autres moyens de pression sur ses députés lors de l'adoption d'un rapport par la commission. Par ailleurs, la discussion d'un tel rapport par la Chambre, bien qu'elle constitue déjà un progrès, ne peut aboutir à son adoption. Le Gouvernement garde le dernier mot, conformément aux usages du régime parlementaire.[1]

La présence des ministres aux réunions des commissions est un élément positif lorsqu'elle n'entrave pas leur liberté de discussion. Elle est surtout utile lors de l'examen des projets de lois d'intérêt public et des prévisions budgétaires. Effectivement, certains ministres se montrent plus conciliants en commission qu'en Chambre. Ils n'engagent pas pour autant leur prestige en acceptant des [illegible]

1. Cf. p. [illegible] et s.

amendements qu'ils jugent valables.

Par le refus de fournir certains documents ou renseignements, le Gouvernement peut également rendre plus difficile l'accomplissement d'une mission par les commissions[1]. Les pressions gouvernementales peuvent s'exercer sur le financement de certaines activités des commissions. L'attribution d'un budget annuel pour chacune des commissions améliorerait probablement leur situation vis-à-vis du Gouvernement[2].

Paragraphe troisième: Contrôle des activités des commissions

L'intervention gouvernementale dans l'activité des commissions est très visible. Par l'intermédiaire de sa majorité en Chambre, le Gouvernement peut modifier la répartition des affaires entre les diverses commissions permanentes. L'absence d'un mandat permanent donne au Gouvernement une arme contre une commission trop indépendante. La mise en activité des commissions dépend dans une large mesure de la volonté de celui-ci. Cela ne veut pas dire qu'il doit s'en servir. Nous avons vu que le Gouvernement est soumis dans certains cas à des obligations prévues dans le règlement. La participation des commissions au processus législatif et budgétaire est assurée quasi automatiquement. La

1. Cf. p. 358 et s.
2. Cf. p. 372 et s.

mise en oeuvre d'autres activités est davantage subordonnée au Gouvernement. L'absence du droit d'initiative des commissions renforce le contrôle gouvernemental sur le Parlement. Les affaires discutées par les commissions sont délimitées au préalable par celui-ci[1].

La situation des commissions s'est nettement améliorée depuis qu'elles disposent librement et en vertu du règlement, de certains pouvoirs dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, certaines autorisations doivent encore être obtenues par les commissions. De cela résulte l'intervention possible du Gouvernement, celui-ci pouvant restreindre certaines initiatives des commissions[2].

Cependant, l'illustration la plus manifeste de l'autorité gouvernementale sur les commissions réside dans le caractère consultatif de leurs décisions. En effet, nous avons dit que les décisions des commissions n'acquièrent leur force juridique que par la ratification par la Chambre. L'accord de la Chambre signifie l'accord de l'Exécutif dans les circonstances normales. Par conséquent, le Gouvernement constitue l'instance suprême vis-à-vis de toutes les activités des commissions[3].

---

1. Cf. p. [illegible] et s.
2. Cf. p. [illegible] et s.
3. Cf. p. [illegible] et s.

Dans le domaine financier, les possibilités d'intervention des commissions restent limitées. Nous avons dit que l'interprétation traditionnelle de l'article 54 de l'A.A.N.B. assure au Gouvernement l'exclusivité dans ce secteur essentiel de l'activité de l'Etat. Toute tentative de modification des prévisions budgétaires est jugée irrecevable ou est rejetée par la Chambre[1]. Seule la fonction de contrôle politique garde un certain sens dans l'examen par les commissions des budgets présentés par le Gouvernement.

Les députés des partis d'Opposition protestent contre la subordination trop grande des commissions au Gouvernement. Selon eux, les commissions "demeurent la créature du Gouvernement et sont dépourvues de pouvoirs indépendants (...) Le Gouvernement s'arroge même le pouvoir de modifier les rapports des comités et d'imposer des directives de parti aux députés ministériels"[2]. Le fonctionnement des commissions est faussé par l'étroite surveillance gouvernementale. Il semble que les députés ministériels soient retirés des commissions s'ils montrent une certaine indépendance; les réunions des commissions sont suspendues, et leurs votes dirigés[3]

---

1. Cf. p. 461 et s.
2. Débats de la Chambre des Communes, 1969-1970, pp. 1701, 4422.
3. Ibid. pp. 4439, 5143; 1968, pp. 403, 430, 3736, 3859, 4163.

Le contrôle gouvernemental des activités des commissions est une des conséquences de l'application du principe de responsabilité du Cabinet. Pour être jugé sur ses actes, le Gouvernement doit pouvoir imposer sa volonté sans pour autant devenir dictatorial, puisque le jugement de son activité, au moment des élections, sera fonction des critiques adressées par les autres parlementaires. Seul le sens des réalités politiques maintient le Gouvernement dans les limites raisonnables puisque les autres réalités parlementaires lui laissent toute la discrétion. Le respect des droits de l'Opposition est un des fondements du régime démocratique et aucun Gouvernement ne peut l'ignorer sous peine de devenir impopulaire et subir le même sort en cas de défaite.

Il reste que certaines restrictions au pouvoir de contrôle du Gouvernement sur la Chambre et ses commissions ont été apportées par les règles et les usages parlementaires. Nous les examinerons dans la section suivante.

SOUS-SECTION DEUXIEME: L'EMPRISE GOUVERNEMENTALE SUR LES COMMISSIONS QUEBECOISES

Le Gouvernement québécois dispose de moyens encore plus importants que le Gouvernement fédéral pour contrôler l'organisation et l'activité des commissions parlementaires.

Contrairement à ce qu'on peut espérer d'une spécialisation plus poussée, celle des commissions québécoises peut les conduire à un affaiblissement, à une inactivité en pratique et à une plus grande dépendance vis-à-vis du Gouvernement[1].

Le mode de nomination des membres des commissions laisse une grande liberté d'intervention au Gouvernement. Ce sont les leaders de différents partis à l'Assemblée qui préparent les listes des membres des commissions et décident de leur composition quantitative et qualitative. De plus, c'est le Gouvernement qui nomme en fait les présidents des commissions. L'Assemblée ne fait que ratifier leur décision. Les listes changent à chaque session, ce qui laisse une grande marge de manoeuvre au Gouvernement dans la modification de la composition des commissions. Ces procédés sont les armes efficaces de la discipline partisane[2].

L'appartenance des ministres à des commissions affaiblit leur indépendance. Le ministre avec sa majorité peut théoriquement imposer n'importe quelle décision à la commission. La fonction de contrôle de celle-ci peut être réduite à néant. La dépendance des députés de la majorité vis-à-vis du Cabinet est encore accentuée par l'absence d'un système de suppléance. Les pouvoirs des présidents des commissions québécoises ne sont pas partagés avec d'autres

---

1. Cf. p. 194 et s.
2. Cf. p. 245 et s.

représentants comme c'est le cas à la Chambre des Communes[1].

Pour qu'une commission puisse se réunir, la consultation du leader du Gouvernement semble indispensable. Non seulement le renvoi d'une affaire dépend entièrement de la volonté du Gouvernement, mais encore la convocation des réunions, la détermination de leur date et de leur lieu s'effectuent dans une surveillance étroite de celui-ci[2]. Il suffit d'ailleurs de suivre la presse ou la radio qui illustrent cet état de choses bien clairement en annonçant que le Gouvernement a convoqué une commission parlementaire donnée pour s'occuper d'une affaire donnée[3]. C'est encore le leader du Gouvernement qui présente les motions tendant à conférer aux commissions la plupart des pouvoirs nécessaires pour remplir leurs missions. C'est précisément sur sa proposition que la commission peut obtenir l'autorisation de siéger à divers moments, d'étudier, d'enquêter sur des problèmes qui sont d'ailleurs choisis par le Gouvernement lui-même. Nous avons vu qu'aucune obligation formelle n'imposait à la Chambre le renvoi d'une quelconque affaire à une commission élue[4].

Dans l'organisation matérielle des réunions, dans la convocation des témoins, dans

---

1. Cf. p. 260 et s.
2. Cf. p. 475 et s.
3. Journal Le Devoir du 3 avril 1971.
4. Cf. p. 485 et s.

la préparation d'un programme de travail, la mainmise du Cabinet est bien plus sensible à l'Assemblée québécoise qu'à la Chambre des Communes. Le président et le secrétaire des commissions agissent selon les directives du leader du Gouvernement. Bien sûr, celui-ci consulte les leaders des autres partis pour fixer les travaux de l'Assemblée, mais il est regrettable qu'aucun mode indépendant de fonctionnement des commissions ne soit prévu.

Au cours des délibérations en commissions, les interventions partisanes du ministre constituent la règle. Elles se fondent en apparence sur des principes parlementaires. Soulevé par le ministre, le rappel au règlement est approuvé par le président de la commission (membre du parti majoritaire) et par la majorité gouvernementale de la commission.

L'adoption de la plupart des propositions en commission dépend du ministre qui est généralement présent aux réunions. Les discussions se déroulent entre celui-ci et le député qui fait une proposition. L'élaboration d'une décision indépendante, exprimant l'opinion réelle d'une commission, semble difficile. Le ton est donné par le ministre et les critiques adressées par les autres députés sont de nature partisane[1].

---

1. Cf. p. 610 et s.

Le manque de personnel, l'absence de méthode dans la sélection et dans la convocation des témoins donnent à l'Administration une place privilégiée. Le travail de contrôle des commissions n'est certainement pas facilité par cette emprise du .inistre et de son Administration[1].

En analysant la situation juridique des commissions vis-à-vis de l'Assemblée, nous avons constaté que leur dépendance n'était que formelle. La réelle volonté de l'Assemblée se trouve exprimée par sa partie la plus active, le Cabinet. Par conséquent, la mise en activité des commissions, la définition de leur mission dépendent entièrement de ce dernier. En aucun cas, le Gouvernement ne peut être forcé de déférer une affaire aux commissions élues. Les seules concessions du Gouvernement québécois consistent dans les nouvelles et larges attributions accordées aux commissions de l'Assemblée nationale et des engagements financiers[2].

Il semble clairement établi que l'intervention du Gouvernement est possible à chaque étape des travaux des commissions québécoises. Nous sommes par conséquent assez éloignés de l'opinion exprimée par l'actuel Premier ministre Robert Bourassa selon laquelle:

---

1. Cf. p. 231 et s.
2. Cf. p. 219 et s.

Ces commissions devront avoir une liberté d'action dans l'orientation tout autant que dans la conduite de leurs travaux, leur donner le pouvoir de choisir elles-mêmes les sujets de leurs travaux, leur donner le pouvoir de convoquer devant elles toutes les personnes ou tous les groupes susceptibles de les informer; ces commissions devront enfin, et cela ne se fait que rarement, être en mesure de faire des recommandations précises et publiques au Gouvernement sur les sujets qu'elles auront examinés[1].

---

1. Robert Bourassa, "Le déclin du parlementarisme au Québec et dans le monde. Renouveler le Parlement sans affaiblir le pouvoir exécutif", Le Devoir du 24 février 1970.

SECTION TROISIEME

L I M I T E S D U C O N T R O L E G O U V E R N E M E N T A L S U R L E S C O M M I S S I O N S

> La démocratie parlementaire est un régime de gouvernement où l'exécutif doit être comptable à l'Assemblée législative et l'un et l'autre responsables devant le peuple. Or, de telles responsabilités ne sauraient s'exercer quand on ignore ce qui se fait[1].

C'est ainsi que les commissaires de la Chambre des Communes définissaient le fondement du contrôle parlementaire sur le Gouvernement.

Dans un régime démocratique, il n'est pas concevable de supprimer toute possibilité de contrôler le Gouvernement. Ce dernier doit se soumettre au droit de la même manière que tout autre organisme privé ou public. Il dispose d'une certaine suprématie de fait que nous avons tenté d'établir dans la précédente section. Cependant, les membres du Cabinet sont également tenus de suivre les règles de procédure parlementaire et de se soumettre aux décisions du Président de la Chambre[2].

---

1. 3e rapport du comité spécial sur les instruments statutaires, 1968-1969, p. vii.
2. Article 12 du règlement de la Chambre des Communes, op.cit., p.7.

Un Gouvernement démocratique doit avoir le sens des réalités politiques car, pour se maintenir au pouvoir, il a besoin d'être approuvé par les députés de son parti et par les électeurs. C'est pourquoi, il ne peut rester indifférent vis-à-vis des pressions politiques qui s'exercent sur lui. Bien que le contexte procédural et politique de la Chambre des Communes soit différent de celui de l'Assemblée nationale du Québec, nous n'avons pas cru nécessaire de consacrer une section séparée aux commissions québécoises. En effet, les mêmes principes s'appliquent aux deux assemblées car il ne s'agit ici que d'une différence de degré.

Paragraphe premier: Le respect des principes parlementaires

Les règles de procédure parlementaire résultent d'un compromis entre les exigences d'un Gouvernement stable et efficace et les droits de la minorité[1]. La tradition parlementaire britannique assure ce respect des droits de l'Opposition par de nombreux usages et règles. Le règlement doit être observé par tous les députés. Il s'applique aussi de la même manière aux membres du Gouvernement. C'est le Président de la Chambre, qui veille à son application. Il est évident que, dans l'élaboration de nouvelles règles de procédure, le Gouvernement se trouve dans une

---

1. W.F. Dawson, op.cit., p. 4 et s.

position de force. Il ne peut cependant pas violer certains principes fondamentaux du parlementarisme sans s'exposer à des violentes critiques de la part de l'Opposition et du public.

a) Dans les rapports du Gouvernement fédéral avec les commissions, ces dernières disposent actuellement de certains droits qui découlent directement du règlement. Nous avons vu que la dernière réforme a amélioré la situation des commissions sous de nombreux aspects. Le Gouvernement est obligé de déférer aux commissions tous les projets législatifs et aussi la plupart des prévisions budgétaires. Il s'expose par conséquent à des critiques plus systématiques et plus pertinentes de la part des commissions[1]. Les commissions disposent d'une plus grande liberté dans la conduite de leurs travaux qu'avant la réforme parlementaire.

Le respect des principes parlementaires relatifs à la pertinence des débats, à la recevabilité des motions et des rapports des commissions, s'impose aux membres du Gouvernement. Nous avons dit que les présidents des commissions sont quelquefois partiaux dans l'application de diverses règles parlementaires, quoique dans l'ensemble leurs décisions témoignent de la nécessité de maintenir la confiance de tous les membres de la commission. La généralisation de l'usage qui accorde un certain pouvoir, dans la

1. Cf. p. 496 et s.

des travaux des commissions, aux représentants d'autres partis, diminue le risque d'arbitraire de leurs présidents[1]. C'est ainsi par exemple qu'au cours de la 2e session de la 28e législature, le président de la commission des pêches et des forêts a été, à plusieurs reprises, obligé de déclarer irrecevables des amendements proposés par les députés du parti majoritaire. Il est probable que ces propositions venaient du ministre, puisqu'elles étaient proposées par son secrétaire parlementaire[2].

Au cours de la même session, un rapport de la commission des prévisions budgétaires en général a été jugé irrecevable par le Président de la Chambre des Communes, puisqu'il apportait des modifications au crédit 17b du Ministère de l'Agriculture dans son budget supplémentaire (E). C'était pourtant le ministre lui-même qui avait proposé ces modifications en commission. La règle de la non-affectation des deniers publics sans une recommandation royale pertinente a joué à l'encontre du Gouvernement lui-même[3].

Une autre fois, par le biais des précédents procéduraux, les députés de l'opposition ont obligé le Gouvernement à discuter d'un rapport de la commission des affaires indiennes et du développement du Nord canadien. N'ayant pas trouvé d'arguments juridiques permettant de

1. Cf. p. 259 et s.
2. Procès-verbaux et témoignages du comité permanent des pêches et forêts, 1969-1970, fasc. 21 et 22.
3. Ibid., comité des prévisions budgétaires en général, fasc. 7; Journaux de la Chambre des Communes, 1969-1970.

refuser la motion portant adoption du rapport présenté par un simple député, le Président Lamoureux a décidé qu'elle était valable. Le Gouvernement a dû se soumettre à cette décision. Le problème a été longuement discuté par la Chambre et le Gouvernement a été forcé à prendre position sur la question de la souveraineté du Canada sur l'Arctique[1].

Les rapports des commissions reflètent quelquefois les divergences entre les députés ministériels et le ministre responsable de la question étudiée par celles-ci. Ainsi, le ministre de la Justice a dû à deux reprises recourir à son droit de refuser à l'étape du rapport d'un projet de loi, un amendement proposé par la commission de la justice et des questions juridiques. En effet, les députés libéraux n'ont pas suivi ses directives en commission lors de l'étude du Bill omnibus et de la Loi concernant l'expropriation[2]. D'autres commissions telles que la commission de l'agriculture ou celle des affaires indiennes et du Nord canadien, ou encore celle des transports et des communications, n'ont pas toujours suivi les instructions ministérielles[3].

Ces divers exemples montrent que le Gouvernement n'est pas libre de procéder selon son bon

---

1. Débats de la Chambre des Communes, 1970, pp. 2513, 2573, 2701, 2710, 2712, 2716, 2720.
2. Journaux de la Chambre des Communes, 1969-1970 (9 février 1970); cf. aussi Thomas A. Hockin, op.cit., p. 130; Mark MacGuigan, op.cit., p. 10.

plaisir. Il doit s'astreindre à certaines obligations découlant des principes parlementaires et des usages suivis par la Chambre depuis longtemps.

b) Nous avons déjà mentionné que le climat procédural de l'Assemblée québécoise était plus politisé qu'à la Chambre des Communes. L'application des règles et des usages parlementaires qui aurait pu permettre à l'Opposition de conserver sa liberté, n'est pas à notre avis, pleinement assurée. Il arrive toutefois que le Président de l'Assemblée soit obligé de rendre une décision conforme à une tradition clairement établie, afin d'éviter qu'une crise n'éclate en Chambre[1]. Les seules concessions réelles du Gouvernement peuvent être illustrées dans le régime juridique de la commission des engagements financiers et dans celui de la commission de l'Assemblée nationale[2].

Les travaux des commissions représentent des épreuves de force de caractère partisan, portant sur un projet législatif ou une mesure budgétaire. Leurs débats ressemblent à ceux de la Chambre. Selon nous, les règles de procédure sortent de "tiroirs" à volonté, quelquefois grâce à l'Opposition, quand elle veut aborder

---

1. Journaux de l'Assemblée nationale du Québec, 1969, p. 660.
2. Cf. p. 489 et s.

un problème, d'autres fois grâce au Gouvernement, quand il veut couper court à une discussion indésirable. On peut se demander si c'est cela la raison d'être véritable des règles de procédure parlementaire d'une assemblée .

Paragraphe deuxième: Les obstacles politiques à l'arbitraire gouvernemental

a) Nous avons dit que les responsabilités de la Chambre des Communes se sont modifiées par rapport à ses fonctions classiques. Le contrôle des activités gouvernementales est devenu la principale mission du Parlement. Quand on étudie les mécanismes de fonctionnement de la Chambre et de ses commissions, on s'aperçoit que le Gouvernement pourrait, théoriquement, les soumettre à sa volonté. Aucun pouvoir de contrôle parlementaire ne pourrait être exercé sur celui-ci.

Cependant, les gouvernants sont obligés de rechercher un compromis, d'éviter l'arbitraire. Les droits des représentants d'autres partis à la Chambre doivent être respectés conformément aux principes démocratiques auxquels la population reste très attachée. Un Gouvernement politiquement mûr n'oublie pas que le Parlement reste:

> la tribune publique où s'expriment les revendications et les désaccords (...) Le fait que le Gouvernement doive s'expliquer en public et que les revendications des citoyens s'expriment publiquement est un élément même du pouvoir parlementaire[1].

1. M. Duverger, op. cit., p. 174.

Le Gouvernement doit tenir compte des réactions de l'opinion publique qui, informée par la presse, la radio et la télévision, peut lui devenir hostile. Le Gouvernement moderne a besoin de la popularité et cherche l'appui des masses pour diriger les affaires nationales. Il tâchera par conséquent d'apparaître libéral, respectueux des traditions et de la légalité.

Le Premier Ministre et son Cabinet doivent tenir compte des opinions de leurs propres députés. La réforme parlementaire a été, entre autres, une victoire des backbenchers gouvernementaux[1]. Ils estiment en effet que leur participation au Gouvernement du pays serait favorisée par la formation d'un système efficace des commissions. Les députés ministériels se plaignent que leur liberté de parole et de vote soit limitée aux seules réunions de "caucus" du parti. Selon Mark MacGuigan:

> ... the caucus is not able to enhance the public position of members, and can actualize and symbolize only to an infinitesimal degree public participation in government[2].

En revanche, les travaux en commissions donnent aux backbenchers l'occasion de faire valoir leurs idées publiquement avec une certaine indépendance. Ils arrivent à manifester d'une façon officielle leur désaccord

---

1. D. Smith, op. cit., p. 21.
2. Mark MacGuigan, op. cit., p. 3.

avec les membres du Cabinet sur certains problèmes particuliers. Le Gouvernement est obligé de tenir compte de leurs opinions afin d'éviter une crise au sein de son parti[1].

De plus, la stabilité et l'autorité d'un Gouvernement reposant, entre autres, sur la cohésion du parti ministériel en Chambre, les ministres tendent à éviter les tensions avec leurs supporters en commissions et cèdent quelquefois à leurs exigences; ils reconnaissent ainsi le droit de ces députés de présenter des critiques à l'endroit du Gouvernement.

b) Les commissions de l'Assemblée nationale n'ont pas encore réussi à créer un esprit de groupe particulier. Les députés ministériels semblent plus disciplinés et moins désireux d'indépendance. En tout cas, nous n'avons pas pu déceler d'une façon visible la résistance des backbenchers à leurs collègues ministériels. Même la crise provoquée par l'adoption du "Bill 63" (Loi pour promouvoir l'enseignement de la langue française au Québec) n'a réussi à dissocier du parti majoritaire que deux députés[2]. Les critiques des députés de l'Opposition constituent un frein aux tentatives d'abus du pouvoir de la part du Gouvernement. Le problème encore une fois se situe sur un plan

---

1. C.E.S. Franks, op. cit., p. 34 et s.; J. Lockin, op. cit., p. 190.
2. Journaux de l'Assemblée nationale, 1969, p. 651.

purement politique. Dans ce contexte, il est par conséquent difficile de proposer une quelconque réforme de caractère juridique sur ce terrain dominé par les intérêts partisans. Pourtant, comme le disait l'actuel Premier ministre du Québec,

> ... il faudrait bien que les parlements mettent la pédale douce sur une certaine partisanerie tribale qui trop souvent compromet l'efficacité même des travaux du Parlement[1].

A notre avis, cette mentalité partisane compromet l'essence même de l'institution parlementaire.

---

1. Robert Bourassa, op. cit.

CHAPITRE DEUXIEME

R O L E D E S C O M M I S S I O N S
D A N S L A N O U V E L L E P R O C E D U R E
P A R L E M E N T A I R E

L'étude du statut juridique nous a permis de voir de quelle façon est organisé et fonctionne le système des commissions parlementaires au Canada et au Québec. Elle nous a permis de situer les commissions par rapport aux autres organes politiques dont elles dépendent en droit ou en fait. Nous avons également défini d'une façon formelle leurs fonctions. En guise de conclusion, nous voulons tenter une évaluation des activités accomplies par les commissions canadiennes et québécoises. Cette appréciation, aussi bien qualitative que quantitative, tiendra compte des phénomènes généraux qui déterminent l'exercice de ces activités.

Notre étude se rapporte à la période postérieure à la réforme de la procédure parlementaire. Nous avons par conséquent examiné les sessions qui se situent après l'adoption de nouvelles règles. Au Parlement fédéral, le rôle des commissions a pu être observé d'une façon plus précise à cause de la réforme globale de la procédure parlementaire. Au Québec, la réforme provisoire n'a été

qu'une mesure incitative et la pratique ne montre qu'une relative modification des travaux des commissions. Les méthodes de travail n'ayant pas changé, ces dernières restent, à notre avis, largement intégrées dans le processus parlementaire classique. Elles ne constituent pas encore un système autonome dans le cadre des compétences délimitées par le règlement ou par la Chambre comme c'est le cas au niveau fédéral.

Dans ce chapitre, nous étudierons d'abord les manifestations du déclin du pouvoir législatif parlementaire pour ensuite aborder, dans une seconde section, le rôle législatif des commissions canadiennes, c'est-à-dire la qualité et la portée des propositions législatives suggérées par ces commissions. Dans une troisième section, nous tenterons de décrire le travail de contrôle qu'accomplissent ces commissions. Finalement, nous tenterons d'évaluer le travail des nouvelles commissions québécoises.

SECTION PREMIERE

D E C L I N D E L' I N I T I A T I V E
L E G I S L A T I V E P A R L E M E N T A I R E

Traditionnellement, la fonction législative était indissociable de l'organe législatif, le Parlement. Les transformations touchant la nature même de l'Etat, phénomène mondial, ont abouti à une crise générale du parlementarisme. Les institutions parlementaires ont été assaillies de critiques de toutes parts. La plupart des Etats sont à la recherche d'un nouvel équilibre politique et institutionnel. Ils se demandent quel rôle attribuer à l'institution parlementaire dans le gouvernement de l'Etat moderne. Pour saisir le rôle que peuvent jouer dans ce contexte les commissions, organes subordonnés des assemblées parlementaires, il faut nécessairement signaler certains de ces problèmes. En effet, en établissant les limites actuelles de la fonction législative parlementaire, nous pourrons mieux voir par la suite quelles sont les formes et les possibilités concrètes de participation législative des commissions.

Les phénomènes du déclin de l'initiative législative ayant un caractère universel, ils seront étudiés conjointement pour les deux Chambres: fédérale et québécoise.

Paragraphe premier: L'effacement de l'initiative législative purement parlementaire

Nous avons établi dans le chapitre précédent que le Gouvernement exerce une influence décisive dans l'élaboration de la législation. La loi n'est plus un cadre qui délimite l'activité politique des gouvernants. Elle est devenue l'objet même de la décision politique. "Gouverner c'est diriger cette législation elle-même, gouverner, en un mot, c'est légiférer", affirmait il y a des années R. Capitant[1]. C'est un phénomène universel que la législation devienne soumise à l'Exécutif. Le Professeur C.J. Friedrich ajoute:

> Dans tous les Etats contemporains, ce rôle de la démocratie ministérielle qui façonne en fait la politique gouvernementale, va en croissant. La plupart des projets de lois émanent des bureaux des ministères et le Parlement n'est qu'un forum où de telles propositions subissent un examen critique ...[2]

Bien que le régime démocratique implique que les assemblées parlementaires disposent de l'initiative des lois, la réalité est différente.

Le Professeur V. Lemieux décrit le phénomène de l'effacement du pouvoir législatif de la

---

1. R. Capitant, La réforme du parlementarisme, Paris, 1934.
2. C.F. Friedrich, "Le régime parlementaire au milieu du XXe siècle", Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle, 1954, p. 9.

façon suivante:

> On s'est aperçu depuis quinze ou vingt ans que le schéma traditionnel, plus doctrinaire que scientifique, ne tenait plus dans les faits et ce que l'on appelait le pouvoir législatif subissait au moins trois modifications profondes (...) Sur le plan même du Parlement, il y a eu quelque sorte dessaisissement de l'assemblée aux mains des commissions qu'elle crée et entre lesquelles elle se répartit. Mais il y a surtout dessaisissement des assemblées par en bas et par en haut (...) aux mains des groupes qui exercent leur pression sur le gouvernement (...) aux mains du pouvoir exécutif, des fonctionnaires et des experts[1].

Deux de ces aspects nous concernent en particulier. En premier lieu, l'abandon aux mains de l'Administration du soin de préparer et de rédiger les textes législatifs. En deuxième lieu, la part des commissions dans l'affaiblissement de l'autorité du Parlement. La première manifestation du déclin du pouvoir législatif réduit le champ d'action ou plutôt le contenu de la fonction législative parlementaire. Elle détermine d'une façon générale les limites du pouvoir législatif des commissions elles-mêmes. En effet, ces dernières ne peuvent agir que dans le cadre du pouvoir du Parlement. La diminution du pouvoir parlementaire réduit les possibilités d'action législative des commissions.

Quelle est actuellement la part du député dans l'élaboration de la loi? Le député possède formellement le droit d'initiative des lois. Il l'exerce de moins

---

1. V. Lemieux, op.cit., p. 91 et s.

en moins pour des raisons que nous avons déjà évoquées. Le déclin de l'initiative parlementaire est tout d'abord la conséquence de la complexité des lois modernes. Dans leur élaboration, on doit faire appel à des spécialistes de toutes sortes, car l'intervention législative s'accroît sans cesse dans la plupart des domaines de l'activité publique et privée.

Par ailleurs, l'interdiction d'engager des dépenses ou d'accroître les recettes empêche très efficacement les parlementaires d'intervenir dans le domaine législatif. Toutes les initiatives parlementaires à incidence financière même indirecte, ne sont même pas discutées ni par la Chambre des Communes du Canada ni par l'Assemblée québécoise[1].

La plupart des initiatives des parlementaires ne servent qu'à attirer l'attention du Gouvernement et du public sur un problème particulier[2].

Paragraphe deuxième: Le rôle législatif croissant de l'Administration

Le Parlement peut également déléguer son pouvoir législatif à l'Exécutif par sa propre volonté[3].

---

1. Cf. p. 461 et s.
2. Parlements, op. cit., p. 169.
3. E. Driedger, "Subordinate Legislation", 38 Canadian Bar Review, 1960, p. 1; J.R. Mallory, "Delegated Legislation in Canada: Recent Changes in Machinery", 1953, 19 C.J.E. P.S., p. 462.

> ... l'idéal d'un régime démocratique exige sans doute que toutes les lois émanent des représentants élus par le peuple. Mais la compétence juridique de ces derniers n'emporte pas toujours leur capacité matérielle de faire la loi (...) Devant la gravité et l'urgence des problèmes économiques et politiques, les Chambres s'avèrent souvent incapables de remplir leur mission législative. La délégation de pouvoir devient alors un mode normal de gouvernement[1].

La commission spéciale de la Chambre des Communes qui a examiné le problème de la législation déléguée nous confirme dans son rapport que:

> ... les autorités administratives et leur personnel jouent un rôle de premier plan dans la préparation des projets de lois que le Parlement adopte, puisque la grande majorité d'entre eux émanent de l'administration. C'est toutefois chose commune maintenant de voir l'administration édicter elle-même des règles de droit, sans avoir à se plier aux règles complexes de la procédure parlementaire qui assurent une certaine protection, car le Parlement lui délègue fréquemment son propre pouvoir législatif[2].

Le pouvoir des technocrates de l'administration s'étend non seulement à la rédaction d'une loi mais de plus,

> ... à l'élaboration des normes générales de conduite qui confèrent aux citoyens des droits légalement reconnus et leur imposent des obligations elles aussi juridiquement reconnues[3].

---

1. Ibid. pp. 171 et 177.
2. 3e rapport du comité spécial sur les instruments statutaires, op.cit., p. 2.
3. Ibid. p. 3.

Le Professeur V. Lemieux fait bien ressortir les problèmes posés par l'emprise du spécialiste.

> Il reste qu'il y a opposition réelle entre politicien et technocrate, opposition que manifeste, par exemple, le ministre qui, à la suite d'un coup de téléphone ou d'un dîner en tête à tête, supprime un paragraphe d'un projet de loi préparé par des experts, et en brise ainsi la cohérence; ou encore le spécialiste qui recommande une mesure tout à fait raisonnable de son point de vue, mais désastreuse pour les candidats qui devront la défendre à la prochaine élection[1].

En effet, dit cet auteur, les technocrates peuvent étudier la question et proposer des moyens rationnels pour atteindre un objectif donné. Ils sont toutefois moins habiles à fixer les objectifs et à prévoir les résultats "d'une politique"[2]. Il devient par conséquent nécessaire d'avoir des gouvernants responsables "suffisamment techniciens pour discuter avec l'administrateur ou l'expert des voies générales et des itinéraires qui conduisent au but"[3]. C'est pourquoi nombreux sont ceux qui voient dans la spécialisation des députés au sein des commissions une solution adéquate à ce problème[4].

Entre autres, le Professeur Thomas A. Hockin considère:

---

1. V. Lemieux, op. cit., p. 92.
2. Ibid. p. 93.
3. Ibid. p. 94.
4. Cf. p. 33 et s.

> It also shows that the improved skill and knowledge MPS gain from continuing activity in standing committees helps to give them a sense of participation not only in the politics of parliament but occasionally in the actual writing of legislation[1].

Paragraphe troisième: Les commissions constituent-elles un remède?

Il reste en effet un rôle à jouer aux députés dans le processus parlementaire d'élaboration de la loi. Nous arrivons ainsi au second aspect du dessaisissement de l'assemblée aux mains des commissions qu'elle crée. Les députés à titre individuel et les commissions à titre collectif ont un droit d'amender les projets législatifs. Tout au long de notre étude, nous avons essayé de montrer que les commissions étaient relativement mieux armées que les simples députés pour remplir ce rôle. De plus, nous avons tenté d'établir que l'amélioration des connaissances techniques des députés était une condition nécessaire leur permettant de jouer un rôle plus effectif. Les commissions sont, à notre avis, le cadre le plus adéquat pour acquérir une certaine connaissance spécialisée dans les diverses activités de l'Etat. Le partage de la compétence législative entre l'assemblée plénière et les commissions nous semble par conséquent justifié.

---

1. T.A. Hockin, op.cit., p. 201.

Bien que les commissions canadiennes et québécoises ne possèdent pas formellement le droit d'initiative législative, elles peuvent participer davantage que les simples députés à l'initiative législative du Gouvernement. Elles peuvent, au moyen d'enquêtes, assister les "technocrates" dans leur recherche de solutions législatives. De plus, elles peuvent susciter et suggérer des modifications aux textes législatifs proposés[1], et procéder à un contrôle plus détaillé de la mesure législative rédigée et proposée par le Gouvernement.

Ayant mentionné toutes ces possibilités d'intervention législative des commissions en théorie, il faut maintenant se poser la question de leur réalité. C'est une tâche difficile que nous tenterons d'aborder dans les sections qui vont suivre.

SECTION DEUXIEME

C O N T R I B U T I O N L E G I S L A T I V E
D E S C O M M I S S I O N S
P A R L E M E N T A I R E S C A N A D I E N N E S

Depuis la réforme parlementaire de 1968, les commissions sont devenues un rouage normal du processus législatif de la Chambre des Communes du Canada.

Il n'est pas suffisant de traiter des formes de l'activité législative des commissions mais il nous faut aussi tenter une évaluation du travail législatif des commissions au cours d'une période d'activité donnée. Cette tâche nous semble difficile, étant donné l'ampleur du sujet en question. Nous nous attacherons tout d'abord à dégager les diverses formes de l'activité de caractère législatif effectuée au cours de la 2e session de la 28e législature par les commissions permanentes et spéciales de la Chambre des Communes. L'oeuvre législative de ces commissions sera ensuite analysée d'un point de vue quantitatif et qualitatif, afin de découvrir la portée réelle des propositions législatives élaborées par celles-ci, au cours de cette période.

L'accroissement quantitatif de la participation des commissions au processus législatif

découlait directement des termes de la réforme parlementaire. Toutefois, il n'est pas certain que cette augmentation du volume corresponde nécessairement à un accroissement réel de la participation des commissions à l'élaboration des mesures législatives concrètes.

Cette hypothèse mérite d'être vérifiée dans les faits avec la plus grande attention. Pour bien faire, il aurait fallu nous consacrer entièrement à ce problème. Toutefois, trop de questions restent sans réponse même sur le plan théorique à ce sujet, pour que nous puissions prétendre pouvoir évaluer réellement la part exacte des commissions dans le complexe processus de législation.

Certes, nous ne pouvons qu'ajouter notre témoignage basé sur l'étude partielle de certaines propositions législatives élaborées par ces commissions au cours de la session qui a suivi la mise en application des nouvelles dispositions réglementaires.

Paragraphe premier: L'exercice de la compétence législative par les commissions

Quels sont les moyens formels et pratiques dont disposent les commissions pour participer à l'exercice de la fonction législative parlementaire?

Nous avons dit que l'initiative des lois était concentrée dans les mains du Gouvernement et que les commissions canadiennes n'avaient pas de droit d'initiative (formelle) des lois. De quelle façon peuvent-elles, en fait, influencer et susciter des mesures législatives déposées formellement par les membres du Cabinet à la Chambre. Le problème est avant tout de nature politique, mais on peut se demander quels sont les moyens juridiques permettant aux commissions d'exercer cette influence.

a) Les modalités de l'initiative législative des commissions

Le Professeur Tonenfant nous rappelle que "le processus habituel de la rédaction d'une loi comprend: l'énoncé des intentions par le ministère intéressé, la rédaction et la révision des textes par des spécialistes dont la tâche est une des plus difficiles qui soient et finalement l'étude par un comité du Cabinet"[1].

Comment les commissions peuvent-elles intervenir à ce stade extra-parlementaire de l'élaboration des lois?

Nous avons cru voir dans certains travaux des commissions des indices permettant de considérer

---

1. J.Ch. Tonenfant, "Le parlementarisme québécois", op.cit., p. 25.

qu'elles interviennent indirectement dans le processus de préparation des lois (antérieur au dépôt formel du projet de loi en Chambre). Tout d'abord, lors des discussions et des critiques portant sur des diverses affaires nationales, les commissions peuvent susciter chez le ministre un certain intérêt pour une nouvelle législation. Cette influence, difficilement mesurable, reste possible mais problématique[1].

D'autres propositions de nature législative sont élaborées par les commissions. Le Gouvernement désire quelquefois connaître l'opinion des parlementaires avant de rédiger un texte législatif. La technique des livres blancs et d'envoi aux commissions des sujets en vue d'une enquête législative sont des moyens par lesquels celles-ci peuvent participer à l'initiative législative du Gouvernement[2].

Pour que cette initiative soit suivie d'effet, il faut que le Gouvernement s'inspire réellement des propositions législatives élaborées par les commissions dans la rédaction des projets de lois. Cet autre aspect de la question sera examiné plus loin.

b) Le droit d'amendement des commissions

Les commissions ont le droit de modifier les projets de lois qui leur sont déférés quasi

1. Cf. p. 539.
2. Ibid.

automatiquement, pour étude. L'exercice de ce pouvoir d'amendement est restreint en fait par l'existence de certaines règles et usages parlementaires. Nous avons déjà mentionné les limites d'ordre général de la liberté des commissions dans ce domaine. Elles sont la conséquence directe de la crise du parlementarisme. Le pouvoir d'amendement des commissions consiste avant tout dans l'examen minutieux des projets de lois, la mise au point des questions de détail, l'éclaircissement de certains points obscurs. L'exercice de ce pouvoir ouvre la voie au contrôle par les commissions de l'activité législative du Cabinet.

Paragraphe deuxième: L'évaluation quantitative des travaux législatifs des commissions

D'un point de vue quantitatif, les activités législatives des commissions sont devenues très importantes. La majorité des projets de lois ont été étudiés par les commissions conformément aux nouvelles dispositions réglementaires. Plusieurs enquêtes législatives ont été confiées aux commissions permanentes comme le montre le tableau ci-dessous. Les auteurs, qui ont étudié le travail législatif des commissions dans les années qui ont précédé la réforme, rapportent qu'il était relativement faible[1].

1. C.A. Rochin, op. cit., p. 190; M.F. Dawson, op. cit., p. 207; Prouver, op. cit.

ACTIVITE LEGISLATIVE DES COMMISSIONS PERMANENTES

2e session, 28e législature

Nom de la commission	Nombre de projets de lois étudiés	Nombre d'amendements rejetés		Nombre d'amendements acceptés		Nombre d'études à caractère législatif
		Gouvernement	Opposition	Gouvernement	Opposition	
Agriculture	1	-	10	6	5	2
Radiodiffusion, films et assistance aux arts	1	1	1	-	1	1
Affaires extérieures et défense nationale	2	-	2	2	2	-
Finances, commerce et questions économiques	-	-	-	-	-	-
Pêches et forêts	4	2	9	15	3	-
Santé, bien-être social et affaires sociales	6	-	2	2	-	1
Affaires indiennes et développement du Nord canadien	5	4	6	4	1	-
Ressources nationales et travaux publics	5	-	15	27	6	-
Justice, questions juridiques	10	11	11	37	14	-
Travail, main-d'oeuvre et immigration	1	-	2	-	-	-
Expansion économique régionale	1	-	-	-	-	-
Transports et communications	5	1	1	5	1	1

ACTIVITE LEGISLATIVE (suite)

Nom de la commission	Nombre de projets de lois étudiés	Nombre d'amendements rejetés		Nombre d'amendements acceptés		Nombre d'études caractère législatif
		Gouvernement	Opposition	Gouvernement	Opposition	
Affaires des anciens combattants	1	-	-	-	-	1
Prévisions budgétaires en général	1	-	-	2	-	
Bills privés en général et du règlement	-	-	-	-	-	-
Privilèges et élections	-	-	-	-	-	-
Comptes publics	-	-	-	-	-	1
Procédure et organisation	-	-	-	-	-	-

Le tableau ci-dessus nous montre les effets impressionnants de la mise en application de la réforme parlementaire au cours de la 2e session de la 28e législature. La majorité des commissions permanentes ont été chargées de l'examen de mesures législatives concrètes. Les plus actives à cet égard ont été les commissions suivantes: la commission de la justice et des questions juridiques (10 projets de lois et 1 enquête législative), la commission de la santé, du bien-être social et des affaires sociales (6 projets de lois et 1 enquête législative), la commission des transports et des communications (5 projets de lois et 1 enquête législative), la commission des affaires indiennes et du

développement du Nord canadien et la commission des ressources nationales et des travaux publics (5 projets de lois).

Un grand nombre d'amendements ont été proposés en commission au cours de la période étudiée. Dans ce domaine également le record est détenu par la commission de la justice et des questions juridiques. En effet, 73 amendements ont été proposés par les membres de cette commission aux 10 projets de lois étudiés par elle; 51 d'entre eux ont été acceptés par la commission dont 14 venaient de la part des députés de partis d'Opposition. Une autre commission, celle des ressources nationales et des travaux publics, s'est montrée très active car ses membres ont proposé 48 amendements à 5 projets de lois; 33 propositions d'amendements ont été adoptées (27 présentées par les députés du parti ministériel et 6 par ceux de l'Opposition) et 15 rejetées par cette commission.

Les commissions telles que la commission des pêches et des forêts (29 amendements proposés, dont 11 rejetés), celle de l'agriculture (25 amendements proposés, dont 10 rejetés) ainsi que celle des affaires indiennes et du développement du Nord canadien (15 amendements proposés, 10 rejetés) ont également démontré leur capacité de travail sur le plan législatif.

En outre, les commissions permanentes ont été chargées d'étudier 10 sujets de caractère législatif. De nombreuses propositions et recommandations ont été élaborées par elles. Certaines de ces recommandations ont été incorporées dans les projets de lois déposés par le Gouvernement au cours de sessions ultérieures.Au cours de la 2e session de la 28e législature, les commissions permanentes ont examiné des sujets suivants: publicité ayant trait au tabac, fonds de retraite des chemins de fer du Canadien National, problèmes afférents au soutien de l'industrie laitière, problème des prix des graines fourragères sans quota dans une certaine région, examen du cadre législatif de l'organisation et des activités de la Compagnie des Jeunes Canadiens, Livre blanc sur les pensions des anciens combattants, étude de l'écoute électronique, Livre blanc sur la réforme fiscale, problème de taux d'intérêt et étude des propositions relatives à la loi sur l'Auditeur général[1].

Dans le passé, ce genre d'enquêtes a été habituellement confié à des commissions spéciales. La tendance actuelle s'inscrit davantage dans la poursuite d'une plus grande spécialisation verticale. Les responsabilités d'une commission permanente s'étendent réellement sur un domaine précis d'activité étatique.

Si l'on s'arrête à la seule évaluation quantitative des travaux législatifs des commissions

1. Voir nos annexes.

le bilan semble être très satisfaisant. Cependant, il nous semble aussi important de se pencher sur la qualité de ces travaux.

Paragraphe troisième: La portée des propositions législatives des commissions

Nous ne pouvons prétendre pouvoir étudier le problème de la portée réelle des propositions dans un seul paragraphe. Cette question mérite une attention toute particulière et une étude plus complète que la nôtre sur ce sujet. Cependant, nous croyons qu'il est utile d'attirer l'attention sur les problèmes qui nous apparaissent essentiels à cet égard. Premièrement, en abordant cette question, il faut se pencher sur le problème du contenu des propositions législatives formulées par les commissions. Ce n'est qu'ensuite qu'on pourra arriver à une connaissance relative de leur valeur sur le plan technique.

La majorité des auteurs refusent de reconnaître un grand rôle législatif aux commissions[1]. Selon le professeur Thomas A. Hockin, les députés de la Chambre des Communes considèrent que leur rôle législatif doit se limiter:

---

1. J.Ch. Bonenfant, op. cit.; C.E.S. Franks, op.cit., Thomas A. Hockin, op.cit., p. 198 et s.

> To technicalities, and to details of bills not to their basic purposes or policy (...) Attempts are sometimes made to amend the bill on technical and sometimes on substantive matters but usually not in ways which redirect the over-all purpose of the bill (...) to make the bill clearer, more direct and more effective[1].

Cet auteur ajoute:

> It would be naive, of course, to expect that all members of standing committees consider it their duty only to refine a bill, to act as technical draftsmen[2].

En effet, il ne semble pas qu'on puisse demander aux membres d'une commission même spécialisée de diriger et de comprendre l'ensemble des problèmes posés par une mesure législative. La conception de la législation est le fruit d'un travail collectif. Un projet de loi ne peut raisonnablement être examiné dans tous ses aspects techniques et politiques par les membres d'une commission. Cependant, cet examen de la législation s'insère dans un ensemble de consultations et de décisions. A notre avis, le travail législatif des commissions constitue un intermédiaire entre l'étude technique et juridique de la matière et l'étude de leurs conséquences politiques. Il constitue de plus, un des instruments de contrôle de l'action législative du Gouvernement et de son Administration.

---

1. Thomas A. Hockin, op.cit., p. 198.
2. Ibid., p. 200.

Nous avons essayé d'évaluer cet apport des commissions à partir d'exemples concrets de législation étudiés par les commissions. A ce titre, nous avons retenu deux missions législatives remplies par les commissions permanentes au cours de la 2e session de la 28e législature. Ici encore nous avons été limités par nos propres possibilités de compréhension. C'est pourquoi nous avons choisi les études portant sur des questions juridiques pour être en mesure d'apprécier leur valeur qualitative.

Nous avons d'une part examiné les délibérations relatives au projet de loi sur la Cour fédérale comme constituant l'exemple d'un travail législatif normal des commissions permanentes. D'autre part, nous avons choisi l'étude de l'écoute électronique effectuée par la commission pour apprécier la participation des commissions au processus de conception des mesures législatives.

a) L'étude du projet de loi sur la Cour fédérale (C-192) par la commission permanente de la justice et des questions juridiques[1]

La consultation des procès-verbaux de cette commission relatifs au sujet en question nous a éclairé sur la nature du travail législatif de celle-ci. Le projet traitait principalement de certains aspects du droit administratif et du droit maritime. Dans ce domaine spécialisé,

1. Fasc. 26, 27, 28, 31, 33, des procès-verbaux du comité de la justice et des questions juridiques, 1969-1970.

quel était l'apport des membres de la commission? Comme on pouvait s'y attendre, les commissaires n'ont pu déceler que certains problèmes avec l'aide des spécialistes venant de l'Administration ou de l'extérieur. Les interventions des députés peuvent être qualifiées de "remarques générales et de demandes d'informations", d'autant plus qu'ils reconnaissaient eux-mêmes leur propre incompétence dans la matière[1]. Les membres de la commission n'abordèrent qu'à de rares reprises l'étude des principes qui dorénavant régiraient la compétence de la Cour fédérale aussi bien en matière administrative que maritime. Pourtant, d'importantes dispositions nouvelles étaient contenues dans ce projet qui aurait pu attirer davantage l'attention des membres de la commission[2].

En effet, certains témoignages notamment ceux présentés par les professeurs Nichols et Watson, faisaient ressortir d'importantes imperfections quant au fond des dispositions à l'étude. Aucune suite n'a été donnée à ces critiques, valables à notre sens, par les membres de la commission. Les principales modifications au projet ont été apportées par le secrétaire parlementaire du ministre de Justice, le député Cantin. Il nous a semblé cependant que celui-ci n'a

---

1. Ibid., fasc. 31, p. 91.
2. Dans l'examen de cette question, nous avons consulté notre collègue Serge Cantin (spécialisé dans les questions de droit maritime) sur la valeur des discussions relatives au droit maritime.

servi que d'intermédiaire entre l'Administration et la Chambre des Communes. Les autres amendements proposés et adoptés par les commissions n'étaient que des questions de détail n'apportant pas d'importants changements aux principes du projet. Les membres de la commission ont eu conscience que seuls les experts pouvaient saisir la portée exacte du projet de loi aussi spécialisé. Cette attitude est-elle appropriée? Faut-il laisser aux fonctionnaires toute la responsabilité de comprendre les effets prévisibles d'une mesure législative? Ne peut-on pas faire des efforts supplémentaires pour contrôler plus réellement les projets savamment élaborés par l'Administration et brillamment présentés par les ministres? Les témoins indépendants peuvent-ils présenter en termes moins scientifiques les conséquences prévisibles de l'adoption d'une loi? Cette contradiction entre le spécialiste et le politicien est-elle insurmontable?

Il nous est difficile de répondre à toutes ces questions. Il s'agirait en effet de poser le problème de la réforme du système politique tout entier. Ceci n'est pas notre objectif à présent. Nous avons pu constater à partir de cet exemple que l'exercice de la fonction législative par les commissions n'apporte que de bien faibles résultats. C'est sur le plan de compétences spécialisées et de possibilités réelles d'exercer une influence de nature plutôt

politique que se joue l'avenir de cette fonction des commissions.

Passons à présent à l'autre forme de participation législative des commissions permanentes.

b) L'étude du problème de l'écoute électronique par la commission de la justice et des questions juridiques[1]

Ce genre de travail se situe, comme nous l'avons déjà mentionné, dans une phase préalable au dépôt formel d'un projet de loi. La commission a pour mission d'élaborer des propositions visant à aider le Gouvernement à adopter une position législative vis-à-vis d'un problème politique à régler. Le problème de l'écoute électronique concerne au plus haut point les droits et les libertés des citoyens. Le législateur devait par conséquent se prononcer sur ce point en tant que défenseur de ces droits et libertés. Depuis un bon nombre d'années, l'attention du Gouvernement a été attirée par la présentation par les parlementaires de plusieurs projets de lois sur ce point. L'étude du contenu de quatre projets de lois d'origine parlementaire a été déférée à la commission de la justice et des questions juridiques[2].

---

1. Fasc. nos 7, 8 des procès-verbaux du comité de la justice et des questions juridiques, 1969-1970.
2. Ibid. no 7, p. 3.

L'appréciation du travail effectué par celle-ci nous est fournie par le professeur E. Ryan, qui fut conseiller technique pour l'étude dudit sujet. Après neuf mois d'études, la commission a élaboré un rapport sur ce sujet. Selon le professeur E. Ryan:

> The report necessarily involved a careful review and analysis of the problem of invasion of privacy, the identification of a considerable spectrum of alternatives, and the explanation for the application of difficult normative judgements to a multitude of legal and social facts. With the exception of one major error in legal analysis, the committee quite clearly succeeded in its task[1].

Cet auteur nous décrit la façon dont se sont élaborées les diverses recommandations du rapport et il nous explique les orientations prises par la commission. Celle-ci, après avoir examiné un grand nombre des propositions venant des sources les plus diverses, s'est prononcée sur les principes devant conduire le Gouvernement dans la préparation d'un projet de loi sous sa forme définitive. Les membres de la commission se sont montrés dynamiques et créateurs, étant donné qu'ils disposaient d'une grande liberté dans la recherche des solutions législatives concrètes.

Quant au fond des recommandations formulées par la commission, celle-ci a essayé de trouver

---

1. Edward F. Ryan, "The control of surveillance and interception of communications in Canada", Les travaux du colloque du Centre canadien de droit comparé, Ottawa, 1970.

un compromis entre le contrôle politique (gouvernemental) et le contrôle judiciaire: c'est en effet l'éternel problème de la répartition des pouvoirs qui a été le plus difficile à résoudre.

Alors que, d'une part, écrit le professeur E. Ryan:

> the control postulated by the Justice Committee is aimed directly at confining government power ... the Committee, on other hand, viewed the matter as involving an extension of power to the government[1].

Cette opposition entre l'exécutif et le judiciaire peut être clairement illustrée par le contenu de certaines recommandations de la commission[2]. Voici ce que rapporte à ce sujet le professeur E. Ryan:

> After hearing all of the expert advise, they chose not to follow any of it specifically. The polar choices are not revealed by any of the above quoted materials, but can be shortly stated as the alternatives of political versus judicial control. The basic advantage of judicial control that is the issuance of the permission to intercept communications by a judicial officer, on say, the application of the Attorney general -- is that it removes the hint of political expediency, arbitrariness and political decision-making (in the pejorative sense) from the surreptitious surveillance of the citizens. An independent judiciary has no political motives to interfere with its duty of applying the law to the case before it, and every person would be assured the decision on such matters would be made after judicial scrutiny and with fairness and impartiality[3]

---

1. Ibid., pp. 15-16.
2. Rapport du comité de la justice et des questions juridiques, Procès-verbaux de la Chambre des Communes.
3. Ibid., p. 38.

Il ajoute en outre, que la question de l'autorité chargée d'autoriser et de contrôler l'emploi de l'écoute électronique n'a pas été résolue d'une façon satisfaisante. L'éditorialiste du Toronto Globe and Mail du 28 janvier 1970 semble être du même avis que le professeur Ryan. Voici ce qu'il écrit:

> The committee's proposal to divide responsibility between minister andccourt would hand responsibility to nobody. The minister could say did not make the final judgement, it was the court". The court could say "Who are we to refuse an investigation which the appropriate minister has judged to be necessary". A judge is not accountable to the people, a minister is (...) We would be a lot safer in the hands of a minister who knew that if he permitted injustice, he would be seen to do it and could be punished by the electorate[1].

Par ailleurs, sur la question de l'admissibilité de la preuve obtenue par un usage non autorisé de l'écoute électronique, la commission a commis une grave erreur juridique.

> After a lengthy and confusing wrangle in a closed session, the committee voted to exclude all intercepted statements obtained in the absence of proper judicial authorization, but also voted to allow into evidence derived from or discovered as a result of this illegally-obtained evidence. Clearly, the committee was faced with an anomalous decision (...) and to record in its report what may be the most carefully arrived at legal mistake in Parliament in many years[2].

---

1. Toronto Globe and Mail, January 28, 1970, p.6, cité par E. Ryan, op.cit., p. 41.
2. E. Ryan, op.cit., pp. 49 et 5.

Nous remarquons que la commission était aux prises avec des problèmes très difficiles à trancher. Sa prise de position devait nécessairement déplaire à certains. C'est en quoi d'ailleurs consiste le régime pluraliste. Il ne faudrait tout de même pas prétendre que la commission a mal rempli sa mission puisqu'elle ne s'est pas prononcée dans un sens qui nous satisfasse totalement.

Au contraire, nous voyons un avantage énorme dans une procédure publique de consultation des personnes intéressées par le problème. Dans la majorité des cas, tous les principes sont définis avant que le projet de loi soit déposé à la Chambre et les représentants du peuple ne peuvent apporter que des modifications insignifiantes. Leur apport législatif est certainement plus important lorsqu'ils participent directement à l'élaboration des principes mêmes de la législation. Toutefois, il ne suffit pas d'élaborer les principes d'une législation à titre consultatif. Il faudrait, de plus, qu'ils soient approuvés par le Gouvernement et intégrés dans les projets de lois présentés par celui-ci.

On peut se demander en effet si les travaux législatifs des commissions parlementaires ne subissent pas le même sort que certains rapports des commissions royales d'enquête[1]. C'est tout le problème de

1. Khayyam Zev Paltiel, "Les commissions royales d'enquête" dans Le système politique du Canada, p. 379.

l'influence réelle des commissions qui doit être examiné. Dans quelle mesure le Gouvernement tient-il compte des principes de législation énoncés par les commissions parlementaires? Nous revenons au problème des rapports politiques existants entre ces dernières et les Gouvernements que nous avons déjà examiné. Ce problème de l'efficacité des travaux des commissions et de leur appréciation par l'Exécutif pose la question du fonctionnement de l'ensemble des institutions politiques canadiennes. Nous ne sommes pas en mesure d'aborder ce sujet dans le cadre actuel de notre étude.

Les seuls témoignages, en absence d'une recherche systématique dans ce domaine, nous viennent des députés eux-mêmes. Il faut toutefois tenir compte des motivations politiques inhérentes à ce genre d'affirmation. En effet, les députés de l'Opposition auront tendance à ne montrer que les propositions non acceptées par le Gouvernement, en oubliant de souligner celles qui ont été suivies d'effet.

C'est ainsi par exemple que le député conservateur Asselin reproche au Gouvernement de n'avoir pas du tout tenu compte des propositions concrètes élaborées par la commission de la radiodiffusion, du film et de l'assistance aux arts, sur le statut législatif de la Compagnie des Jeunes Canadiens[1]. Un autre, John Lundrigan, a qualifié le

---

1. Débats de la Chambre des Communes, 1969-1970, t. II, p.2051.

régime des commissions de pure comédie puisque, selon lui, le Gouvernement ne s'est pas préoccupé des recommandations de la commission des pêches et des forêts relatives à la pêche aux phoques[1].

Plusieurs autres députés (surtout ceux de l'Opposition), ont vivement critiqué l'inefficacité politique des travaux législatifs et autres, des commissions[2]. Ceci ne doit tout de même pas nous amener à penser que les commissions n'ont pas du tout amélioré le processus législatif canadien. Au contraire, nous sommes convaincus que dans la mesure de ce qui leur est possible d'accomplir, les commissions ont largement contribué à l'exercice de la fonction législative parlementaire. Des progrès considérables dans le sens d'une plus grande démocratisation de l'activité législative ont été rendus possibles par la participation accrue des commissions parlementaires. Par ailleurs, ce travail législatif continu apporte des éléments d'appréciation nouveaux aux députés. Grâce à ceux-là, ils peuvent avec plus de compétence accomplir cette autre fonction parlementaire importante, celle du contrôle de l'action politique et administrative du Gouvernement.

---

1. Ibid. t.I, p. 1019.
2. Ibid. pp. 301, 504, 1011, 1019, 1701.

SECTION TROISIEME

C O M M I S S I O N S C A N A D I E N N E S,
I N S T R U M E N T D U C O N T R O L E
P A R L E M E N T A I R E

> A l'ancien schéma, "le Parlement légifère, le Gouvernement exécute", se substitue une conception nouvelle du rôle des pouvoirs: le Gouvernement prévoit et dirige; le Parlement contrôle, approuve ou désapprouve[1].

Cette affirmation n'est pas nouvelle, mais elle nous ramène à une autre:

> C'est à l'étendue de leurs moyens de contrôle que se mesure aujourd'hui la force des Assemblées parlementaires[2].

Le politicologue canadien, C. E.S. Franks, écrit à ce propos:

> As long as we operate under a rigorous interpretation of Westminster model this is as it should be, for it is not the role of Parliament to make policy choices but to censure good decisions by criticizing bad ones[3].

Les problèmes ci-dessus ont déjà été discutés. Ce qui nous reste à étudier, c'est le rôle des commissions dans l'exercice de la fonction de contrôle parlementaire. Il faut tout d'abord se poser la question de la nature du contrôle parlementaire pour ensuite dégager les diverses manières par lesquelles les commissions l'exercent en fait.

---

1. Michel Ameller, Les questions, instrument de contrôle parlementaire, Paris, 1965.
2. Ibid.
3. C.E.S. Franks, op.cit., p.35.

Paragraphe premier: La nature du contrôle parlementaire

Lorsqu'on parle de contrôle parlementaire, on se réfère principalement au contrôle à objet politique et non pas juridique. C'est un contrôle de l'opportunité et non pas de la légalité des actes du Gouvernement et de ses subordonnés. Toutefois, ce contrôle politique s'effectue à l'aide de certains mécanismes juridiques formels comme par exemple les votes sur les différentes étapes d'une loi, les votes des budgets, des motions de non-confiance, etc. L'exercice de la fonction de contrôle est également régi par certaines règles de procédure parlementaire.

Gérard Bergeron nous donne une notion globale du "contrôle". Selon lui:

> Le contrôle est un processus fonctionnel de rapprochement comparatif entre deux termes dont l'un peut être soit une action abstraite ou concrète d'un individu ou d'un groupe appelés "contrôlés" et dont l'autre terme qui sert de standard ou d'instrument pour mesurer le premier terme, peut être soit une valeur, une norme, un rôle à exercer ou s'exerçant, ou encore l'individu ou le groupe qui l'incarnent et qui sont appelés "contrôleurs"[1].

Le contrôle suppose l'existence d'un contrôlé et d'un contrôleur, la détermination de la matière sur laquelle il s'exerce ainsi que les divers moyens de

---

1. G. Bergeron, op.cit., p. 70.

sa mise en oeuvre. Le contrôle parlementaire est une notion difficile à saisir, car il est le mélange d'un contrôle juridique et d'un contrôle politique. Il nous a été impossible de bien distinguer les éléments politiques des éléments juridiques proprement dits.

Pour donner quelques indications sur la nature de ce contrôle, nous nous servirons, sans entrer dans les détails, de la typologie présentée par Gérard Bergeron dans son ouvrage sur le Fonctionnement de l'Etat[1]. En suivant cet auteur, on peut dire que le contrôle parlementaire est une espèce de contrôle subjectif à objectivité excédente et à portée acceptionnelle. Il est institutionnel, permanent, réversible et direct. Théoriquement, il dispose de la plupart des moyens d'initiative et de pression, s'exerçant quelquefois à priori et d'autres fois à posteriori[2]. Comme nous l'avons fait remarquer auparavant, le contrôle parlementaire n'a conservé dans de nombreux domaines qu'un caractère formel. De plus, pour des raisons politiques, il est dénué de sanctions directes[3].

Bernard Crick nous donne une idée particulière du contrôle parlementaire:

---

1. G. Bergeron, op.cit., p. 73 et s.
2. Voir les explications de ces termes dans l'ouvrage de G. Bergeron, op.cit., p.73 et s.
3. André Bernard, "La fonction du contrôle parlementaire des finances publiques à l'Assemblée législative", op.cit., p. 31 et s.

> Control means influence, not direct power, advice not command, criticism not obstruction, scrutiny not initiation, and publicy not secrecy. There is still a very realistic sense of parliamentary control which does affect any government[1].

Ce n'est qu'une vue trop réaliste, avec laquelle les parlementaires ne sont pas toujours d'accord. Ils veulent en effet revenir à l'exercice d'un contrôle direct sur l'Exécutif sans toutefois mettre le Gouvernement en péril chaque fois qu'une question est critiquée[2].

L'idée du contrôle parlementaire est à la base de tout le régime parlementaire. Elle va au-delà de la minime participation des assemblées à l'élaboration des règles de droit. Elle comprend le pouvoir de critiquer l'ensemble des activités politiques et administratives de l'Exécutif. Théoriquement, l'assemblée devrait pouvoir orienter la conduite des affaires publiques conformément aux aspirations nationales[3].

Mais, comment découvrir ces aspirations nationales? Ces dernières constituent ce "standard" ou "instrument" auquel on compare les mesures gouvernementales concrètes qu'elles soient politiques, juridiques ou administratives.

---

1. B. Crick, op.cit., p. 47.
2. 3e rapport du comité spécial sur les instruments statutaires, session 1968-1969, p.viii.
3. Parlements, op.cit., p.301 et s.

L'activité parlementaire est à la fois un dialogue et un affrontement entre les membres du Gouvernement et les représentants du peuple. Le contrôle parlementaire est présent dans chacune de ses manifestations. La poursuite de l'intérêt national est l'objectif principal de celui-ci, puisque, comme l'affirme le professeur V. Lemieux:

> Je ne crois pas que l'intérêt général soit donné ailleurs que dans la conscience -- la bonne conscience -- de certains philosophes. Dans nos sociétés complexes, en particulier, il faut plutôt le construire que de rechercher comme s'il était donné[1].

Selon le professeur L. Dion:

> De plus, l'intérêt général ne se ramène pas à une catégorie empirique définie à posteriori (...) et nous ne sommes pas encore parvenus à trouver une formule qui permettrait de concilier les exigences morales de l'intérêt public et les revendications bien tangibles de la multiplicité des intérêts privés[2].

De nombreux auteurs considèrent que l'activité des commissions constitue l'un des principaux moyens de contrôle parlementaire. Les commissions servent d'instrument d'information pour alimenter les délibérations de l'assemblée elle-même. Les décisions parlementaires sont des décisions politiques dont le caractère démocratique va dépendre de la façon dont elles s'élaborent. Les commissions

---

1. V. Lemieux, op.cit., p. 95.
2. Léon Dion, "Groupes de pression et processus politique" dans Rôle de l'Etat, Montréal, 1962, p. 131.

deviennent un rouage au sein duquel les opinions des groupes et personnes intéressés s'expriment publiquement. Elles facilitent le contrôle parlementaire en mettant à jour certains éléments d'information permettant de dégager cette volonté générale relative[1]. Les activités des commissions jouent souvent un rôle préventif vis-à-vis du Gouvernement et l'empêchent dans une certaine mesure, de commettre des abus. Par ailleurs, les commissions peuvent constituer un endroit de réflexion pour tous les intéressés ainsi que pour le Gouvernement.

Il nous semble en effet que le contrôle dans son acception la plus large se manifeste déjà lorsqu'on a réussi à attirer l'attention sur un quelconque problème important qui n'aurait pas été vu autrement.

Pour justifier le rôle de contrôle exercé par les commissions, il nous faut maintenant préciser davantage en quoi il consiste en pratique.

---

1. Ibid.

Paragraphe deuxième: Le contrôle de l'activité législative du Gouvernement

L'information est à la base de tout contrôle. Pour s'informer, les commissions disposent actuellement de pouvoirs d'enquête très étendus. L'étude et l'enquête constituent les principaux moyens juridiques mis à la disposition des commissions parlementaires canadiennes. Nous les avons examinés précédemment[1]. Les pouvoirs de contrôle des commissions s'étendent généralement à toute matière qui leur est soumise pour examen. En ce qui concerne le domaine législatif, nous avons déjà signalé la nature de la participation actuelle des commissions au processus législatif proprement dit. L'étude par les commissions de tous les projets législatifs constitue un important moyen de contrôle du Gouvernement. Le pouvoir de critique du contenu des dispositions législatives proposées par le Gouvernement joue à titre préventif à l'égard de l'Administration chargée de sa préparation. Les mesures proposées peuvent être vérifiées sous tous leurs aspects aussi bien techniques que politiques. Les délibérations des commissions informent les députés et le public sur la valeur des projets de lois en discussion. Les enquêtes législatives générales permettent de mettre à jour les insuffisances de l'activité législative gouvernementale.

1. Cf. p. 456 et s.

Certes, ce ne sont que des contrôles indirects dépourvus de sanctions juridiques. Théoriquement, les commissions disposent du droit d'accepter ou de rejeter les dispositions contenues dans les projets de lois. Toutefois, ce pouvoir n'est que de nature consultative et la Chambre peut ignorer l'avis de la commission.

Il reste qu'un domaine important de la législation est encore soustrait à tout contrôle effectif du Parlement. En effet, le pouvoir réglementaire de l'Administration que nous avons signalé précédemment, échappe au contrôle parlementaire. Cette question a été longuement étudiée par les auteurs et les parlementaires canadiens. De nombreux mécanismes de contrôle ont été proposés par ces derniers au cours de l'enquête parlementaire confiée à la commission spéciale sur les instruments statutaires[1]. Dans son rapport, la commission se prononce en faveur d'un contrôle plus efficace de la législation déléguée en voulant confier aux commissions permanentes des responsabilités importantes dans ce domaine. Voici ce que contient entre autres le 3e rapport de cette commission: "dans ses propositions en vue d'appliquer le principe d'un "gouvernement ouvert", le comité exhortera les autorités intéressées à consulter pleinement

---

1. 3e rapport du comité spécial sur les instruments statutaires, op.cit.

le public et les comités parlementaires permanents avant l'établissement des règlements"[1].

De plus, cette commission a recommandé "la création d'un nouveau comité permanent des règlements, qui en fera un premier examen avant leur renvoi pour plus ample étude aux comités permanents appropriés"[2].

Elle précise les conditions dans lesquelles devrait fonctionner une telle commission afin d'atteindre l'objectif de contrôle efficace du pouvoir réglementaire. Les propositions relatives à l'organisation et aux pouvoirs de cette commission ne sont pas conformes au statut juridique actuel d'une quelconque commission permanente. Nous sommes d'accord avec les recommandations du rapport, car elles proposent des moyens adéquats pour rendre ce contrôle possible et effectif.

Les exigences particulières à l'égard de la future commission (si toutefois elle est créée par la Chambre en passant par une modification de l'article 65(1) du règlement sont les suivantes:

1. Le mandat permanent (le rapport laisse toutefois non résolue la question du mécanisme de renvoi des règlements à cette commission).

---

1. Ibid.

2. L'objectivité dans l'exercice de ses fonctions qui pourrait être mieux assurée par le roulement des présidences.
3. Un petit nombre de membres avec un personnel approprié afin d'être efficace.
4. Les séances publiques avec la permission de siéger en dehors des sessions.

Il est vrai qu'une telle commission pourrait utilement contrôler l'activité réglementaire du Gouvernement surtout à cause de son caractère spécialisé et de son mandat permanent.

Finalement, un projet de loi C-182 sur le pouvoir réglementaire, a été déposé par le Gouvernement au cours de la présente session (3e session de la 28e législature)[1]. Il reprend dans une large mesure les propositions du rapport. Toutefois, les recommandations relatives à l'organisation et aux pouvoirs de la commission permanente de contrôle proposée ne peuvent être mises en oeuvre que par l'adoption d'un amendement au règlement de la Chambre des Communes. Ceci pourrait se faire après l'adoption dudit projet de loi C-182.

Les commissions auront donc un grand rôle à jouer dans cette matière. L'étude de ce problème a suffisamment démontré les conséquences néfastes de

---

1. Procès-verbaux du 25 janvier 1971.

l'absence du contrôle parlementaire sur l'usage du pouvoir réglementaire par l'Administration.

Paragraphe troisième: Les commissions, mécanisme de contrôle de la politique financière

Sous la nouvelle procédure parlementaire, toutes les commissions prennent part au contrôle exercé par le Parlement sur la gestion financière du Gouvernement.

Le principe du contrôle parlementaire des finances publiques est essentiel dans un régime démocratique. Toutefois, nous avons vu qu'il n'a conservé qu'un caractère formel. Le Gouvernement est en fait le seul responsable de la préparation et de l'initiative du budget, car celui-ci est l'instrument essentiel de son action. Cette exclusivité s'explique pour des raisons politiques et techniques. Par conséquent, le véritable pouvoir de décision appartient au Gouvernement; les Chambres n'interviennent réellement que dans la phase de l'autorisation du budget sans vérifier effectivement son opportunité et sans pouvoir modifier son contenu. Les parlementaires disposent en droit d'une faculté de proposer la réduction des dépenses et la réduction des recettes. En pratique, l'initiative budgétaire des députés est quasiment nulle. Cette faculté n'est presque jamais exercée[1].

1. W.F.Dawson, op.cit., p.211 et s.; N.Ward, op.cit.,p.3 et s.; Parlements, op.cit., p.257 et s.; Beauchesne,op.cit.,p.218 et s.

Comme nous voyons, la souveraineté du Parlement est limitée dans ce domaine. L'orientation moderne le conduit à accroître le contrôle des actes d'exécution plutôt qu'influencer l'élaboration du budget.

> La mission des assemblées ne consiste pas à remettre en cause, dans le détail, chacun de ses aspects techniques, mais à porter un jugement politique d'ensemble sur un acte fondamental, expression de toute une politique[1].

Avant que la Chambre des Communes ne vote les subsides, les commissions sont chargées d'étudier les détails des prévisions des dépenses gouvernementales. Comme on l'a dit précédemment, les commissions permanentes semblent être l'endroit le plus approprié pour vérifier plus en détail le bien-fondé des dépenses prévues par les différents ministères.

Le pouvoir d'enquête sur le programme budgétaire du Gouvernement constitue un mandat quasi permanent des commissions permanentes. Par ailleurs, quelques commissions procèdent à la vérification de l'application des décisions de caractère politique et budgétaire par certains organismes gouvernementaux au moyen de l'étude de leurs rapports annuels[2].

---

1. Parlements, op.cit., p.283.
2. Cf. p.

C'est toutefois la commission des comptes publics qui exerce le plus grand rôle dans le domaine du contrôle des actes d'exécution. Les discussions budgétaires en commission fournissent de précieux éléments d'information aux débats qui, par la suite, ont lieu en assemblées. Ces dernières prennent un caractère politique car le budget est considéré avant tout comme une question de confiance. Les mandats relatifs au budget déférés aux commissions donnent l'occasion d'un intéressant examen de la politique générale de chaque ministère et organisme du Gouvernement. L'exposé du ministre devant la commission lorsque celle-ci étudie les prévisions budgétaires informe les députés des options politiques ainsi que des mesures prises pour appliquer les programmes gouvernementaux. Les députés ont l'occasion de vérifier la conformité de la répartition et de l'utilisation des ressources avec les programmes d'action gouvernementale.

La nouvelle procédure parlementaire en matière budgétaire s'est fixé comme objectif l'amélioration du contrôle parlementaire des finances publiques. Etant donné que les anciens procédés de contrôle se sont avérés insuffisants et illusoires, comme le disait le professeur N. Ward, en conclusion de son ouvrage, The Public Purse:

> It is hardly necessary to recapitulate the conclusions reached in preceding chapters to decide that the record of the Canadian House of Commons in the scrutiny of executive expenditures is not good[1].

---

1. N. Ward, op.cit., p.275.

La participation accrue des commissions permanentes à l'examen des prévisions budgétaires et des comptes publics a-t-elle amélioré ce contrôle? La réponse à cette question exigerait des études bien plus vastes et dépassant les cadres de nos actuelles recherches. Il nous est toutefois permis de supposer que l'oeuvre des commissions permanentes dans ce domaine peut produire à l'avenir de meilleurs effets. Pour cela, il ne faut pas seulement modifier les mécanismes juridiques de contrôle, mais pouvoir agir sur les facteurs politiques qui seuls permettent de faire fonctionner les institutions politiques. Il ne suffit pas de créer un nombre considérable d'instruments de contrôle, il faut de plus vouloir et pouvoir s'en servir judicieusement et avec résultat.

Finalement, les compétences budgétaires des commissions permanentes ont ouvert la voie à un meilleur exercice du pouvoir de contrôle parlementaire. Les députés, le public et le Gouvernement lui-même sont mieux informés sur les problèmes qui les concernent ensemble.

Dans le système parlementaire actuel, les commissions ne peuvent disposer d'un pouvoir de décision à l'égard de l'Exécutif. Elles servent d'intermédiaire, d'éducateur et d'informateur. Même dans ce domaine,

elles n'exercent pas de fonctions exclusives, mais partagées avec d'autres mass media extraparlementaires. C'est une conséquence directe d'un régime pluraliste dans lequel chaque institution participe dans une certaine mesure à l'accomplissement d'une oeuvre commune. A notre avis, la commission devient un forum important de confrontation entre plusieurs intérêts particuliers. Elle devrait théoriquement jouer le rôle de l'arbitre et de défenseur de l'intérêt public. Son rôle politique dans une démocratie représentative est bien résumé par le professeur Franks:

> The committees are influential not so much through their reports as through their investigations: they uncover information, give M.Ps a chance to question civil servants in public, let the civil servants learn the views of members and in general educate both executive and legislative.
>
> They operate on the intelligence phases of decision making rather than the design choice stages (...) With their power to hear witnesses from the public and to interrogate the executive, the Canadian Committees might well find that one of their most fruitful functions will be to serve as a court of appeals over government decisions, and to ensure that the government has consulted widely, and aggregated effectively, before introducing business into Parliament[1].

---

1. C.E.S. Franks, op.cit., pp. 42 et 46.

SECTION QUATRIEME

T R A V A I L D E S C O M M I S S I O N S
P A R L E M E N T A I R E S Q U E B E C O I S E S

En Assemblée comme en commission, une nette différence d'approche des problèmes se fait sentir entre les députés de la majorité et les députés de l'Opposition. Alors que les premiers "informent et louangent", les seconds "critiquent et s'informent"[1].

Selon A. Gélinas, les députés québécois restent largement "généralistes", ce qui confirme nos propres observations[2]. Leur travail en commission s'en ressent, car ils ne peuvent discuter que d'une manière assez vague sur des mesures législatives concrètes et ne contrôler les dépenses que d'une façon insuffisante. Nous avons dit qu'on a depuis longtemps proposé une meilleure compréhension par les députés des affaires publiques dans leur ensemble[3]. En effet, ces dernières années, les commissions québécoises deviennent un instrument d'information des députés de tous les bords ainsi que du public. Déjà, en 1965-1966, les députés choisissaient le travail en commission comme le moyen

---

1. André Gélinas, op.cit., p. 102.
2. Ibid.
3. J.Ch. Bonenfant, "La réforme parlementaire", op.cit., p.15 et s.

de contrôle le plus efficace[1].

Dans cette section, nous essaierons de voir de façon plus précise de quelle nature sont les fonctions remplies par les commissions parlementaires au sein de l'Assemblée nationale. Afin d'apprécier leur activité concrète, nous avons plus particulièrement étudié la 4e session de la 28e législature, et dans une moindre mesure, la 2e session de la 29e législature.

Le manque de rapports substantiels et de procès-verbaux relatant en bref les principaux faits de chacune des réunions a rendu notre travail très difficile. Conscient de l'insuffisance de nos sources, nous tenterons de retracer nos propres conclusions sur les orientations prises par les nouvelles commissions québécoises. Nous aborderons surtout le travail des commissions élues étant donné que l'activité des comités pléniers n'est qu'un mode différent du fonctionnement de l'Assemblée elle-même.

Paragraphe premier: La participation accrue au processus législatif

Dans leur ensemble, les députés se reconnaissent un rôle de législateur assez limité et leur influence sur le processus législatif est très restreint[2].

---

1. A. Gélinas, op.cit., p. 96.
2. Ibid. p. 83.

C'est surtout en tant que "contrôleur" de toutes les activités gouvernementales que les auteurs et les hommes politiques voient le rôle futur des parlementaires. Le professeur J. Ch. Bonenfant soutient que les modifications des projets de lois "ne sont pas toujours heureuses et ne cadrent pas avec l'économie et la rédaction générale de la loi"[1].

Quelles sont les améliorations dans l'accomplissement de la fonction parlementaire qu'ont apportées les travaux en commission au cours de la période examinée?

Malgré leurs faiblesses, les amendements provisoires au règlement ont amené l'Assemblée à déférer plus fréquemment qu'avant des projets de lois d'intérêt public pour étude en commission. Au cours de la 2e session de la 28e législature, 7 projets de lois sur 93 ont été déférés aux commissions permanentes pour étude. A la session suivante, les commissions n'ont été saisies que de 3 projets sur 98. En revanche, la 4e session, au cours de laquelle les amendements provisoires ont été apportés, a vu s'accroître l'activité législative de ses commissions. En fait, 16 projets législatifs sur 98 ont été examinés par les commissions élues de l'Assemblée nationale, ce qui constitue une nette augmentation par rapport aux années précédentes[2].

---

1. J.Ch. Bonenfant, "Le parlementarisme québécois", op.cit., pp. 26-27.
2. Ces chiffres ont été relevés par nous-même, c'est pourquoi ils ne sont qu'approximatifs.

Certes, nous l'avons dit, cette augmentation de l'activité législative des commissions permanentes et spéciales est faible. Leurs travaux ne représentent qu'une infime proportion dans l'ensemble, de l'action législative de l'assemblée. L'étude dans les commissions élues, malgré ses nombreux avantages, ne constitue pas à l'Assemblée nationale, une étape législative obligatoire. Nous n'avons pas examiné l'activité législative dans le domaine des bills privés qui sort du cadre de notre étude. En effet, l'examen des bills privés occupe une grande partie des travaux en commission et à notre avis augmente inutilement les tâches des parlementaires[1].

Les commissions ne participent au processus de l'élaboration de la loi qu'à titre d'auxiliaire et de façon exceptionnelle. Il leur arrive quelquefois d'être saisies d'un avant-projet de loi et de montrer davantage d'initiative que dans une simple procédure d'amendement des projets de lois formels[2].

Le processus d'amendement des projets de lois est tout aussi inefficace à l'Assemblée nationale qu'il l'est dans la plupart des autres assemblées de type britannique[3].

---

1. Dans une certaine mesure, le professeur J.C. Bonenfant semble être également de cet avis lorsqu'il parle de faire disparaître certains bills privés, "La réforme parlementaire", op.cit., p. 27.
2. Débats des commissions, 1969, pp. 3051 et s., 3265 et s.
3. Parlements, op.cit., p. 184.

Ce qui différencie le système québécois du système canadien, c'est que les amendements adoptés en commission semblent être automatiquement acceptés par l'Assemblée. Ceci change la nature des décisions de la commission. Sans être exécutoires en droit, elles le sont en fait. D'après une décision du Président de l'Assemblée du 22 mars 1971, la réception d'un rapport de la commission signifie l'accord de la Chambre[1]. Les conclusions de la commission deviennent par conséquent des résolutions de l'Assemblée s'il n'y a aucune objection.

La décision du Président de l'Assemblée nationale nous semble pourtant mal fondée en droit bien qu'elle confirme une situation de fait qui dure depuis longtemps. Elle assimile la réception d'un rapport avec son approbation, ce qui n'a jamais constitué une seule et même étape dans la procédure canadienne et québécoise.[2] Cette méthode de considérer les rapports des commissions modifie la valeur des délibérations en commission. D'ailleurs, nous avons déjà mentionné que leur tenue ressemble beaucoup à des débats en Assemblée.

La différence c'est que les discussions se déroulent souvent en présence de témoins. Cela veut dire que les non-députés participent (sans avoir le droit de vote) au processus parlementaire.

---

1. Procès-verbaux du 2 mars 1971.
2. Geoffrion, op.cit., p.139; Beauchesne, op.cit., p. 256; Bourinot, op.cit., p. 554 et s.

Paragraphe deuxième: Le rôle médiateur des commissions

L'habitude prise de consulter les divers groupes intéressés par affaire examinée constitue un élargissement et une démocratisation (relative) du fonctionnement de l'Assemblée. Les groupes et les députés s'influencent réciproquement, s'affrontent entre eux d'une façon publique, ce qui à notre avis leur donne un caractère démocratique.

Les commissions sont chargées des enquêtes portant sur des sujets très controversés. On leur confie le rôle de médiateur entre divers groupes ou encore entre les autorités gouvernementales et certains groupes organisés ou inorganisés de citoyens. Il suffit de consulter l'activité des commissions au cours des 1e et 2e sessions de la 29e législature pour s'apercevoir qu'elles étaient chargées de trouver des solutions politiques aux divers conflits qui ont occupé la scène politique québécoise. Parmi ces sujets brûlants d'actualité, nous pouvons mentionner le conflit de la classification des enseignants, confié à la commission de la Fonction publique[1], le conflit à propos de l'assurance-maladie , confié à la commission des affaires sociales et celui dans l'industrie de la construction[2] déféré à la commission du travail et de la main-d'oeuvre.

---

1. Procès-verbaux du 23 février 1971.
2. Procès-verbaux de la 1e session de la 29e législature.

Le problème de la liberté de la presse est également, et ce depuis plusieurs sessions, étudié par une commission spéciale. La Fédération professionnelle des journalistes du Québec, principale intéressée, estime en effet que "l'endroit le plus approprié" pour formuler ses griefs au Gouvernement est la commission parlementaire "où il pourrait y avoir une confrontation directe et responsable"[1].

L'importance de cette commission a été mise en relief par le fait que l'Assemblée lui a attribué 70,000 dollars pour son fonctionnement. Elle s'est adjoint d'un expert pour l'aider à accomplir sa mission. Ceci constitue une mesure importante à l'Assemblée nationale qui, comme nous l'avons dit, ne le fait qu'à titre très exceptionnel[2].

Ces dernières années, d'autres problèmes d'importance ont été examinés par les commissions de l'Assemblée. C'est ainsi qu'au cours de la 4e session de la 28e législature, elles ont été chargées de trouver des compromis dans le domaine des relations industrielles sur le camionnage, d'entreprendre la refonte du code de la route et d'examiner des lois controversées telles que la "Loi des heures d'affaires des établissements commerciaux"[3].

---

1. "Québec convoque la commission sur la liberté de presse", journal Le Devoir, du samedi 3 avril 1971.
2. Procès-verbaux du 11 mai 1971.
3. Journaux 1969, pp. 121, 125, 343, 404.

Dans l'accomplissement de ces activités, les commissions nous ont semblé représenter l'endroit où s'élaborent les compromis et éclatent au grand jour les divergences de vues entre les parties intéressées.

Quant à l'efficacité de l'intervention des commissions elles-mêmes, elle reste difficile à apprécier. Toutefois, le Gouvernement québécois semble porter plus d'attention aux résultats des activités des commissions que le Gouvernement fédéral. C'est peut-être parce qu'il les dirige davantage et que les informations recueillies lui sont plus utiles.

De toute façon, le système des commissions nous semble moins détaché de l'Assemblée qu'il l'est à la Chambre des Communes. Ceci présente autant d'avantages que d'inconvénients. Il est certainement bon que les travaux des commissions soient pris sérieusement en considération. Toutefois, s'ils restent sporadiques et que les commissions ne peuvent pas formuler leurs opinions d'une façon indépendante, ceci n'est pas à leur avantage.

L'efficacité parlementaire exige une collaboration des divers organes de l'Assemblée parmi lesquels les commissions sont les plus importants.

L'absence de liberté dans l'orientation et dans la conduite des travaux des commissions est surtout nuisible à l'exercice de leur rôle de contrôleur de l'activité gouvernementale.

Paragraphe troisième: La fonction de contrôle exercée par les commissions

Dans son ouvrage, Les parlementaires et l'Administration au Québec, André Gélinas parle d'un rôle de vérificateurs et de surveillants pour l'ensemble des députés (surtout les backbenchers) puisque, comme il le fait observer, "en système britannique, les parlementaires n'exercent en fait que des contrôles à posteriori"[1]. Cette surveillance est dénuée de sanctions immédiates sans l'accord des ministres, mais elle exerce une certaine influence, surtout politique, sur l'action du Gouvernement et de son Administration.

L'exercice d'un contrôle exige des connaissances spécialisées qui ne peuvent être obtenues qu'avec le temps par une même personne. Les expériences se transmettent difficilement et le député qui participe pendant toute la législature à une seule commission couvrant, par exemple, l'activité des deux ministères, serait certainement plus compétent pour critiquer et suggérer des améliorations que celui qui passe d'une commission à une autre et ne garde qu'une vue trop superficielle des choses pour pouvoir apporter une contribution effective au processus parlementaire dominé par l'Exécutif. C'est pourquoi nous avons préconisé une plus grande

1. A. Gélinas, op.cit., p.95.

stabilité dans la composition des commissions québécoises et la réduction de leur nombre[1].

A notre avis, le contrôle ne devrait pas être compris uniquement comme un contrôle politique des ministres, mais également comme une vérification de l'activité de l'Administration dans laquelle, même les députés du parti gouvernemental peuvent prendre une part active sans pour cela s'opposer au Gouvernement.

Dans le contrôle des prévisions et de l'exécution budgétaires, le rôle des commissions élues reste relativement faible. Les subsides et les voies et moyens sont étudiés en comité plénier avec une inefficacité qui n'a été que trop souvent démontrée[2].

Seulement 9 commissions sur 28 ont été chargées d'examiner certaines des prévisions budgétaires de leurs ministères entre le 14 janvier et le 23 décembre 1969[3], alors que depuis longtemps on considère que le salut du parlementarisme est dans l'utilisation des commissions dans l'examen des crédits[4]. André Bernard ajoute qu'il faut institutionnaliser le travail en commission et fournir à ces commissions des conditions d'opération adéquates (sténographes,

---

1. Cf. p. 194 et s.
2. J.Ch. Bonenfant, "Le parlementarisme québécois", op.cit., p. 9 et s.; N. Ward, op.cit., p. 3 et s.; W.F. Dawson, op.cit., p. 211 et s.; R.Bourassa, op.cit.,; A.Bernard, op.cit., p.31 et s.; A. Bernard, op.cit., p. 37.
3. Document: Commissions parlementaires de l'Assemblée nationale.
4. J.Ch.Bonenfant, "L'étude des crédits en comité", Action du 25 mars 1965.

secrétariat, etc.). Il faudrait enfin adjoindre aux commissions financières des équipes de spécialistes[1]. La commission des comptes publics ne se réunit presque jamais[2]. C'est pourquoi la vérification de l'exécution budgétaire ne fait partie des activités des commissions qu'incidemment, à l'occasion d'autres affaires. L'Assemblée a créé une commission des engagements financiers qui remédie partiellement à l'inactivité de la commission des comptes publics. Les pouvoirs de cette commission sont théoriquement importants, comme nous l'avons vu précédemment. Celle-ci ne se réunit pas régulièrement malgré une obligation en ce sens, contenue dans les règlements de session. Comme ses délibérations ne sont pas publiées, il est difficile d'apprécier son travail.

L'Assemblée nationale a besoin de rechercher des moyens plus efficaces pour la mise en oeuvre du contrôle des finances publiques que ceux qui sont actuellement employés. Les mécanismes de contrôle existants sont insuffisants et ce qui manque avant tout, c'est la volonté du Gouvernement de se soumettre à celui-ci. Le professeur André Bernard dit justement que:

> Si l'on peut améliorer les mécanismes du contrôle parlementaire, on ne peut probablement pas intervenir sur les facteurs politiques qui expliquent le formalisme de ce contrôle (...) En fait, dans l'immédiat, on ne peut guère songer à modifier que les seuls mécanismes du contrôle (pour) (...) limiter les effets négatifs des facteurs techniques et des facteurs politiques[3].

1. A. Bernard, op.cit., p. 41 et s.
2. Ibid. p.37.
3. Ibid. p.43.

C O N C L U S I O N

D E L A

T R O I S I E M E P A R T I E

Les commissions canadiennes sont devenues de véritables organes de travail de la Chambre des Communes. Leur participation à la plupart des activités parlementaires est un résultat direct de la réforme. Leur influence politique s'est nécessairement accrue, sans toutefois devenir abusive et incompatible avec le principe de la responsabilité ministérielle.

Les commissions de la Chambre des Communes fonctionnent d'une façon autonome bien que le contenu de leurs délibérations soit soumis à une constante surveillance des ministériels. Elles ne sont pas des organes de décision mais de consultation. Leur influence réelle est difficilement mesurable et dépend dans une large mesure de leurs rapports avec le Gouvernement. Elle n'a pas de caractère juridique, mais purement politique. La réforme parlementaire a permis aux commissions de jouer un plus grand rôle dans le système politique canadien.

Les commissions québécoises nous ont paru davantage subordonnées à l'Assemblée et au Gouvernement. L'orientation de leurs activités est différente de celle prise par les commissions canadiennes. Elles sont moins un organe de travail législatif et budgétaire, mais plus un

organe politique. Elles interviennent davantage comme arbitre entre les divers groupes et le Gouvernement, que comme organisme participant directement à l'élaboration de la législation ou du budget.

C O N C L U S I O N G E N E R A L E

Dès le début de nos recherches, nous avons pu constater l'absence de sources précises sur les commissions parlementaires de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale du Québec. C'est pour cette raison que nous avons pensé qu'une compilation des normes relatives à celles-ci aurait son utilité.

L'objectif suivant de notre étude a été de situer les commissions dans l'ensemble des institutions politiques canadiennes et québécoises et de voir quelle est leur participation au fonctionnement de l'Etat.

Si ce premier objectif a pu, nous l'espérons, être atteint, dans une certaine mesure tout au moins, le second exigeait des connaissances approfondies en science politique. Cet aspect de la question ne nous a pas échappé et c'est volontairement que nous avons voulu nous limiter à examiner d'un point de vue juridique le problème des rapports des commissions avec les autres organes de l'Etat.

Tout au long de notre étude, nous avons présenté des critiques et des suggestions, c'est pourquoi notre conclusion sera brève.

Les commissions sont des organes de travail à vocation politique très accentuée, avec une

tendance à se substituer aux assemblées elles-mêmes dans l'exercice de certaines de leurs fonctions. Elles sont chargées de missions et ne sont pas pourvues de véritables pouvoirs délégués. Ni les compétences législatives, ni les compétences budgétaires ou celles de contrôle ne constituent en fait ou en droit des pouvoirs délégués. La sanction et le pouvoir de décision appartiennent à la Chambre. En fait, ils sont délégués au Cabinet pour la durée de son mandat gouvernemental. Ni la Chambre ni le Gouvernement ne sont tenus de suivre les recommandations et d'appliquer les décisions des commissions. La Chambre reste libre d'adopter le point de vue de ses "conseillers".

La réforme parlementaire à la Chambre des Communes n'a pas changé la nature juridique des attributions des commissions. Elle n'a fait qu'améliorer leur exercice. La division du travail parlementaire est devenue plus rationnelle par la modification du statut juridique des commissions. Le rôle de celles-ci a pu s'accroître en fait.

Il nous est particulièrement difficile de nous prononcer sur l'orientation future des commissions. Est-il souhaitable qu'elles deviennent plus indépendantes? Le Gouvernement doit-il leur laisser toute la liberté dans leurs activités et n'intervenir qu'avant qu'une décision obligatoire ne soit prise? Ceci peut créer de

sérieuses difficultés dans un régime parlementaire. A moins d'une modification profonde des relations interorganiques, les commissions ne peuvent devenir des organes de décision. Elles doivent demeurer des institutions consultatives de l'Assemblée et du Gouvernement.

Il n'est pas souhaitable que les commissions deviennent de nouvelles unités bureaucratiques et sclérosent davantage la machine étatique. Nous avons vu qu'il est impossible pour un député de connaître à fond toutes les affaires étudiées par la Chambre. C'est pourquoi ils ne peuvent plus être des législateurs au sens classique du terme mais ne doivent pas non plus devenir des fonctionnaires élus. Cependant, il ne leur est pas possible d'exercer une quelconque surveillance sans une connaissance préalable et suffisante du sujet. C'est sur ce plan que les commissions peuvent contribuer au bon fonctionnement du Parlement.

Elles peuvent tout d'abord permettre aux députés d'acquérir des connaissances plus importantes dans les domaines de leur spécialisation. L'omnicompétence est une utopie à notre époque. Une division plus rigoureuse du travail s'impose. Les commissions devraient consulter largement les spécialistes, interroger les administrateurs,

contrôler la gestion des services ministériels, la législation déléguée et l'exécution budgétaire.

De plus, il faudrait insister sur le rôle des commissions en tant que "courroies de transmission" entre les personnes et les organismes affectés par les décisions gouvernementales. La démocratisation de la consultation publique constituerait un excellent moyen de rendre plus effective la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Il faut en effet élargir les cadres de discussions entre le peuple et ses représentants. Les discussions en assemblée plénière prennent trop souvent un ton partisan et on oublie de tenir compte des intérêts généraux de la population.

Les commissions peuvent constituer des tribunes de revendications directes car le mandat représentatif ne remplit plus son rôle. Il faudrait évidemment s'assurer que chacun possède les mêmes chances d'être entendu devant les commissions.

En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des commissions canadiennes et québécoises, il faudrait commencer par réduire l'emprise gouvernementale. Ceci pourrait se faire par l'accroissement de la spécialisation des commissions (modification du système de suppléance, réduction du nombre des commissions, obligation d'assister aux réunions, etc.) et par une modification du

système de la présidence. De plus, chaque commission devra posséder le droit de se réunir pour discuter des sujets relevant de sa compétence déterminée à l'avance. Le droit d'initiative devrait être reconnu aux commissions et la discussion de leurs rapports obligatoire. Elles devraient en outre disposer de meilleurs services techniques et d'une autonomie budgétaire.

Il ne s'agirait en aucun cas de forcer l'Assemblée ou le Gouvernement d'accepter toutes les recommandations des commissions, mais assurer une prise en considération sérieuse de leurs efforts souvent fructueux.

Le rôle des commissions canadiennes et québécoises, pourtant instituées en même temps que les assemblées, n'a cessé de croître au cours de ces dernières années. Nul doute qu'avec la complexité grandissante de la conduite des affaires publiques leur existence trouve sa pleine justification.

B I B L I O G R A P H I E

Ouvrages

AMELLER, M., Les questions, instrument du contrôle parlementaire, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964.

AMERY, L.S., Thoughts on the Constitution, London, Oxford University Press, 1947.

A Parliamentary Dictionary, London, Butterworths, 1964.

BAGEHOT, L., The English Constitution, London, Collins, The Fontana Library, 1963.

BARTHELEMY, J., Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions, Paris, Giard, 1934.

BAILEY, S., Parliamentary Government in the Commonwealth, London, Hansard Society, 1951.

BEAUCHESNE, A., Règlement annoté et formulaire de la Chambre des Communes du Canada, Toronto, Carswell, 1964.

BERGERON, M., Fonctionnement de l'Etat, Paris, Colin, 1965.

BLUM, L., La réforme gouvernementale, Paris, B. Grasset, 1936.

BLAMONT, E., Les techniques parlementaires, Paris, P.U.F., 1958,

BOURINOT, G., Parliamentary Procedure and Practice, Toronto, Law Book, 1903, 3e éd.

BONENFANT, J. Ch., Les institutions politiques canadiennes, Québec, Presses de l'Université Laval, 1954.

---------, La réforme du travail parlementaire, Québec, 1964.

BONNARD, Règlements des Assemblées législatives de la France, [illegible] 1789, Paris, Sirey, 1926.

BRADY, A., Democracy in the Dominion, Toronto, University of Toronto Press, 1958.

BROWER, Edward Julien, Parliamentary Committees in the Canadian Federal Government, thèse de maîtrise inédite, 1950.

BRUN, H., La formation des constitutions parlementaires québécoises, Québec, Presses de l'Université Laval, 1970.

BURDEAU, G., Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968.

CAMPION, Lord, An Introduction to the Procedure of the House of Commons, London, Macmillan, 1958.

----------, et LIDDERDALE, D.W.S., La procédure parlementaire en Europe, Paris, Colin, 1955.

CAPITANT, R., La réforme du parlementarisme, Paris, Sirey, 1934.

CHASTENET, Le parlement d'Angleterre, Paris, Fayard, 1946.

CORRY, J.A., Democratic Government and Politics, Toronto, University of Toronto Press, 2e édition, 1955.

COTTERET, Jean-Marie, Le pouvoir législatif en France, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962.

CRICK, Bernard, The Reform of Parliament, London, Weidenfeld and Nicholson, 1966.

DAM, K., Commissions et groupes parlementaires en droit des Etats-Unis, Strasbourg, 1966 (polycopié).

DAWSON, W.F. Procedure in the Canadian House of Commons, Toronto, University of Toronto Press, 1962.

DAWSON, R.M., The Government of Canada, Toronto, University of Toronto Press, 4e édition, 1963.

DE CROO, Parlement et Gouvernement, Bruxelles, Bruylant, 1965.

DELVOLVE, P., LESGUILLONS, H., Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire, Paris, P.U.F., 1965.

DUVERGER, M., La Vème République, Paris, P.U.F., 1963.

----------, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Thémis, 1970.

FORSEY, E., Parliament's Power to Advise, Toronto, Oxford University Press, 1963.

FOX, P., Problems in Canadian Government, Toronto, McGraw Hill, 1966.

FRANKS, C.E.S., The Committee System of the Canadian House of Commons, Kingston, mai 1969 (inedit).

GAUDEMET, P.M., Le pouvoir éxecutif dans les pays occidentaux, Paris, Montchrestien, 1966.

GELINAS, A., Les parlementaires et l'administration au Québec, Québec, Presses de l'Université Laval, 1969.

GOGUEL, F., Le travail parlementaire en France et à l'étranger, Paris, P.U.F., 1955.

---------- et GROSSER, S., La politique en France, Paris, Colin, 1964.

GROULX, Lionel, Nos luttes constitutionnelles, Montreal, Imprimerie du Devoir, 1915-1916.

GUICHARD, Ayoub, Eliane, Le Parlement de la Vème République, Paris, P.U.F., 1965.

HANSON and WISEMAN, Parliament at Work, London, Stevens, 1962.

HAURIOU, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, 1968.

HOPKINS, R., Comment fonctionne le Parlement?, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957.

JENNINGS, Sir J., Parliament, Cambridge, University Press, 2e edition, 1969.

----------, Cabinet Government, Cambridge, University Press, 5e edition, 1966.

JOHNSON, N., Parliament and Administration, The Estimates Committee, London, Allen and Unwin, 1966.

KIRBY, M., Standing, Special and Joint Committees, Some Procedural Notes, Annotations, Forums and Definitions, Ottawa, (a paraitre).

LARCHE, Les institutions politiques de la Grande-Bretagne, Paris, Blond et Gay, 1965.

LASKIN, E.J., Le gouvernement parlementaire en Angleterre, Paris, P.U.F., 1950.

LEES, J.D., The Committee System of the Limited States Congress, London, Routledge et Kegan Paul, 1967.

MAY, E., A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament, London, Butterworths, 1964, 17e édition.

MACGUIGAN, M., The Role of Parliamentary Committee, Ottawa, 1969 (inedit).

MIGNAULT, Manuel de droit parlementaire, Montreal, 1889.

PACTET, G., Les institutions politiques de la Grande-Bretagne, Paris, Documentation française, 1960.

PIERRE, E., Traité de droit politique, électoral et parlementaire, Paris, J. Beaudry, 1902, 2e edition.

PRELOT, M., Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1968.

SMITH, President and Parliament: the transformation of parliamentary government in Canada, Niagara Falls, October 10, 1969.

STEWART, J.D., British Pressure Groups. Their role in relation to the House of Commons, Oxford, Clarendon Press, 1958.

TAYLOR, E., The House of Commons at Work, London, A. Pelican Book, 1951.

TUNC, A., Les Etats-Unis, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1965.

UNION INTERPARLEMENTAIRE, Parlements, Paris, P.U.F., 1966.

WARD, N., The Public Purse, Toronto, University of Toronto Press, 1962.

----------, The Canadian House of Commons Representation, Toronto, University of Toronto Press, 1950.

WHEARE, Government by Committee, London, Clarendon Press, 1955.

WILDING, N., LAUNDY, P., An Encyclopedia of Parliament, London, Cassel, 1968.

WISEMAN, Parliament and Executive (An Analysis with readings), London, Routledge and Kegan Paul, 1966.

Articles

BALLS, E.R., "The Public Accounts Committee", Canadian Public Administration, 1963, vol. VI,no 1.

BERNARD, A., "La fonction du contrôle parlementaire des finances publiques à l'Assemblée législative du Quebec", dans Réflexions sur la politique au Québec, Montréal, Editions Sainte-Marie, 1968, no 7.

BONENFANT, J.C., "Le parlementarisme québécois", dans Réflexions sur la politique au Québec, Montréal, Editions Sainte-Marie, 1968,no 7.

DENIS, N., "L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire par la Constitution de 1958", Revue française de science politique, décembre 1960.

DRIEDGER, "Subordinate Legislation", 38 Canadian Bar Review, 1960.

FISHER, D.K., "Parliamentary Committees in the 24th Parliament", Waterloo Review, vol. II, 1960.

FUSILLIER, R., "Les commissions du parlement suédois", Revue de droit public et de science politique, 1959.

GALLOWAY, J.R., "Development of the Committee System in the House of Representatives", American Historical Review, octobre 1959.

GAUDEMET, P.R., "Le règlement et les méthodes de travail de l'Assemblée nationale constituante", Revue de droit public et de science politique, 1946.

HAMON, L. et EMERI, C., "Evolution des rapports entre le parlement et le gouvernement", Revue de droit public et de science politique, 1961.

HOCKIN, J., "The Advance of Standing Committees in Canada's House of Commons: 1965 to 1970", Canadian Public Administration,1970, vol. 2.

----------, "Reforming Canada's Parliament: The 1965 Reforms and Beyong", The University of Toronto Law Journal, 1966, vol. XVI.

LEMIEUX, V., "L'effacement du pouvoir législatif" dans Le rôle de l'Etat, Montréal, I.C.A.P., 1962.

MALLORY, J.R., "The Uses of Legislative Committees", Canadian Public Administration, VI, mars 1963.

LATHIOT, A., "Les 'Pressure Groups' aux Etats-Unis", Revue française de science politique, 1952.

MEYNAUD, J., "Groupes de pression et politique gouvernementale au Québec" dans Réflexions sur la politique au Québec, Montréal, Editions Sainte-Marie, 1966.

PAUWELS, R., "Les commissions parlementaires", Informations constitutionnelles et parlementaires, novembre 1955, no 24.

PIERANDREI, F., "Les commissions législatives du Parlement italien", Revue française de science politique, 1952.

RENS, J., "Les commissions parlementaires en droit comparé", Revue internationale de droit comparé, avril-juin 1961,

ROWAT, D.C., "How Much Administrative Secrecy?", Canadian Journal of Economics and Political Science, November 1965,

RUZIE, D., "Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale", Revue de droit public et de science politique, 1959.

SHAKDER, M.S.L., "Les systèmes budgétaires", Informations constitutionnelles et parlementaires.

SHEARER, J.G.S., "Standing Committees in the House of Commons", Parliamentary Affairs, vol. III, 1950.

VRIGNAUD, J., "Quel avenir pour les parlements?", Revue politique parlementaire, 763, janvier 1966.

WARD, N., "The Committee on Estimates", Canadian Public Administration, vol. VI, no 1, 1963.

Documents

Journaux de la Chambre des Communes du Canada.

Débats de la Chambre des Communes du Canada.

Procès-verbaux et témoignages des comités parlementaires de la Chambre des Communes du Canada.

Journaux de l'Assemblée nationale du Québec.

Débats de l'Assemblée nationale du Québec.

Débats des commissions de l'Assemblée nationale du Québec.

Rapports des comités de la procédure et de l'organisation de la Chambre des Communes du Canada.

Règlement de la Chambre des Communes du Canada, Ottawa, octobre 1969.

Geoffrion, L.P.L., Règlement annoté de l'Assemblée législative, Québec, 1941.

T A B L E D E S M A T I E R E S

Pages

INTRODUCTION 4

PREMIERE PARTIE

EVOLUTION DES SYSTEMES DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES EN DROIT COMPARE ET EN DROIT CANADIEN 9

TITRE PREMIER

COMMISSIONS PARLEMENTAIRES EN DROIT COMPARE 12

CHAPITRE PREMIER: TYPES DE COMMISSIONS COMPAREES 14

Section première: Notion de commission parlementaire .. 15

Paragraphe premier: Les différentes conceptions de commission parlementaire 16

Paragraphe deuxième: L'esquisse d'une définition de la commission parlementaire 19

Section deuxième: Classifications actuelles 23

Paragraphe premier: Les types classiques 23

Paragraphe deuxième: L'énumération des catégories de commission 24

Pages

Section troisième: Spécialisation en tant que critère de distinction 26

Paragraphe premier: La spécialisation des commissions 29

Paragraphe deuxième: L'appréciation des commissions spécialisées 33

Section quatrième: Esquisse d'une nouvelle classification des commissions en droit comparé 40

Paragraphe premier: Les commissions spécialisées ... 40

Paragraphe deuxième: Les commissions semi-spécialisées 43

Paragraphe troisième: Les commissions non spécialisées ou ad hoc 47

CHAPITRE DEUXIEME: PRINCIPAUX SYSTEMES DES COMMISSIONS EN DROIT COMPARE 51

Section première: Système britannique des commissions . 54

Paragraphe premier: L'historique 54

Paragraphe deuxième: Les catégories de commissions britanniques 59

Paragraphe troisième: Le rôle des commissions britanniques 68

Section deuxième: Régime des commissions françaises ... 73

Paragraphe premier: L'évolution historique 73

Pages

Paragraphe deuxième: Les catégories de commissions 76

Paragraphe troisième: Le rôle des commissions françaises 83

Section troisième: Autonomie de fait des commissions américaines 89

Paragraphe premier: Le Congrès des Etats-Unis d'Amérique possède l'exclusivité de l'initiative législative 89

Paragraphe deuxième: Les commissions américaines occupent une place prépondérante au sein du Congrès 91

Paragraphe troisième: L'appréciation du système des commissions américaines 95

Section quatrième: Commissions à pouvoir législatif ... 98

Paragraphe premier: Les mécanismes de l'intervention des commissions dans la procédure législative 99

Paragraphe deuxième: L'appréciation de l'expérience italienne 101

TITRE DEUXIEME

PROCESSUS DE FORMATION DES SYSTEMES CANADIEN ET QUEBECOIS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES 103

CHAPITRE PREMIER: EVOLUTION HISTORIQUE DES REGLES APPLICABLES AUX COMMISSIONS PARLEMENTAIRES CANADIENNES ET QUEBECOISES 106

Pages

Section première: Sources du droit parlementaire canadien et québécois 107

Sous-section première: Les fondements des règles de la procédure parlementaire canadienne 108

Paragraphe premier: Les sources formelles 109

Paragraphe deuxième: Les sources non formelles 110

Paragraphe troisième: Les sources particulières aux commissions 112

Sous-section deuxième: Les bases juridiques du droit parlementaire québécois 113

Paragraphe premier: L'énumération des sources 113

Paragraphe deuxième: La hiérarchie des règles 115

Section deuxième: Statut des commissions entre 1867 et 1963 118

Sous-section première: La Chambre des Communes du Canada 118

Paragraphe premier: Les changements de la liste des commissions permanentes 119

Paragraphe deuxième: L'évolution des règles relatives à la composition et au quorum 121

Paragraphe troisième: Les comités pléniers 122

Sous-section deuxième: L'Assemblée législative du Québec 124

Pages

Section première: Sources du droit parlementaire canadien et québécois ..... 10?

Sous-section première: Les fondements des règles de la procédure parlementaire canadienne 109

Paragraphe premier: Les sources formelles 109

Paragraphe deuxième: Les sources non formelles 111

Paragraphe troisième: Les sources particulières aux commissions 113

Sous-section deuxième: Les bases juridiques du droit parlementaire québécois 11h

Paragraphe premier: L'énumération des sources 11h

Paragraphe deuxième: La hiérarchie des règles 116

Section deuxième: Modifications réglementaires du statut des commissions entre 1867 et 1963 ..... 11?

Sous-section première: La Chambre des Communes du Canada ..... 11?

Paragraphe premier: Les changements de la liste des commissions permanentes 119

Paragraphe deuxième: L'évolution des règles relatives à la composition et au quorum 121

Paragraphe troisième: Les comités pléniers 122

Sous-section deuxième: L'Assemblée législative du Québec 12h

Pages

Paragraphe premier: Les dispositions du manuel de l'Assemblée législative relatives aux commissions 124

Paragraphe deuxième: Les révisions de règlements de l'Assemblée législative 126

Section troisième: Accélération du processus de réformes de 1963 à nos jours 129

Sous-section première: La Chambre des Communes 129

Paragraphe premier: Les réformes provisoires 130

Paragraphe deuxième: L'adoption du nouveau règlement 132

Sous-section deuxième: L'Assemblée législative du Québec 133

Paragraphe premier: Des refontes partielles du règlement 134

Paragraphe deuxième: Les actuels règlements de session 135

CHAPITRE DEUXIEME: DIFFERENTES CATEGORIES DE COMMISSIONS EN DROIT PARLEMENTAIRE CANADIEN 138

Section première: Comité plénier 140

Paragraphe premier: L'évolution des formes et des activités de comités pléniers canadiens 142

Paragraphe deuxième: Les comités pléniers de l'Assemblée nationale du Québec 145

Pages

Section deuxième: Commissions permanentes 140

Paragraphe premier: La nature des commissions permanentes 140

Paragraphe deuxième: Le degré de spécialisation des commissions canadiennes 150

Paragraphe troisième: Le nouveau rôle des commissions permanentes 151

Paragraphe quatrième: Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale du Québec 154

Section troisième: Commissions spéciales 157

Paragraphe premier: Le caractère particulier d'une commission spéciale 157

Paragraphe deuxième: La place des commissions spéciales dans le système des commissions canadiennes 159

Paragraphe troisième: Les commissions spéciales de l'Assemblée nationale du Québec 161

Section quatrième: Commissions mixtes 163

Paragraphe premier: Les commissions mixtes fédérales 163

Paragraphe deuxième: La disparition des commissions mixtes québécoises 166

Pages

DEUXIEME PARTIE

STATUT JURIDIQUE ACTUEL DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES CANADIENNES ET QUEBECOISES 160

TITRE PREMIER

ELEMENTS DE L'ORGANISATION DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES 170

CHAPITRE PREMIER: Règles de constitution 172

Section première: Procédure d'institution des commissions 174

Sous-section première: Les règles en vigueur à la Chambre des Communes 174

Paragraphe premier: Les comités pléniers 174

Paragraphe deuxième: L'institution formelle des commissions permanentes 176

Paragraphe troisième: Les commissions spéciales ... 177

Paragraphe quatrième: Les commissions mixtes 179

Sous-section deuxième: Les règles applicables à l'Assemblée nationale 180

Paragraphe premier: La constitution des comités pléniers 180

Pages

Paragraphe deuxième: L'institution des commissions permanentes 181

Paragraphe troisième: Les commissions spéciales .. 183

Section deuxième: Nombre des commissions 187

Sous-section première: Les règles et les pratiques relatives au nombre des commissions à la Chambre des Communes 188

Paragraphe premier: L'accroissement du caractère spécialisé des commissions permanentes 188

Paragraphe deuxième: La diminution relative du nombre des commissions spéciales 192

Sous-section deuxième: L'utilisation des commissions à l'Assemblée nationale du Québec 194

Paragraphe premier: L'apparente spécialisation des commissions permanentes 194

Paragraphe deuxième: La fréquence de l'institution des commissions spéciales 199

CHAPITRE DEUXIEME: NORMES DE COMPOSITION DES COMMISSIONS. 202

Section première: Effectifs des commissions 204

Sous-section première: La composition quantitative des commissions à la Chambre des Communes 204

Paragraphe premier: Limitation des effectifs des commissions permanentes 204

Pages

Paragraphe deuxième: Les effectifs des commissions spéciales 211

Sous-section deuxième: Les usages relatifs au nombre des membres des commissions à l'Assemblée nationale 212

Paragraphe premier: Les commissions permanentes .. 212

Paragraphe deuxième: Nombre des membres des commissions spéciales 217

Section deuxième: Modes de nomination des membres des commissions 219

Sous-section première: La nomination des membres des commissions à la Chambre des Communes 219

Paragraphe premier: Les critères d'affectation des membres des commissions permanentes 220

Paragraphe deuxième: La désignation des membres des commissions spéciales..... 229

Sous-section deuxième: Les règles de la répartition des députés entre les commissions de l'Assemblée nationale 231

Paragraphe premier: La nomination des membres des commissions permanentes 231

Paragraphe deuxième: La nomination des membres des commissions spéciales 235

Section troisième: Modifications de la composition des commissions 230

Pages

Sous-section première: Le système de suppléance à la Chambre des Communes 230

Paragraphe premier: La procédure de remplacement des membres d'une commission 230

Paragraphe deuxième: La nécessité d'établir un système de suppléance 241

Sous-section deuxième: Les usages en vigueur à l'Assemblée nationale 245

CHAPITRE TROISIEME: REGIME DE LA PRESIDENCE DES COMMISSIONS 248

Section première: Election des présidents des commissions 250

Sous-section première: Les règles et les usages suivis par la Chambre des Communes 250

Paragraphe premier: L'élection du président des comités pléniers 251

Paragraphe deuxième: La présidence des commissions permanentes 253

Paragraphe troisième: La présidence des commissions spéciales et mixtes 257

Sous-section deuxième: Les modes d'élection à l'Assemblée nationale 258

Paragraphe premier: Le président des comités pléniers 259

Paragraphe deuxième: La présidence des commissions permanentes et spéciales 260

Pages

Section deuxième: Pouvoirs des présidents 266

Sous-section première: Le statut des présidents des commissions à la Chambre des Communes 266

Paragraphe premier: Les fonctions du président des comités 267

Paragraphe deuxième: Le rôle des présidents des commissions permanentes et spéciales 268

Sous-section deuxième: La situation des présidents des commissions à l'Assemblée nationale du Québec . 277

Paragraphe premier: Le président des comités pléniers 278

Paragraphe deuxième: Les missions de président d'une commission permanente ou spéciale 280

TITRE DEUXIEME

MECANISMES DU FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS 282

CHAPITRE PREMIER: REGLES APPLICABLES AUX SEANCES DES COMMISSIONS 285

Section première: Organisation des réunions des commissions 286

Sous-section première: Les règles régissant la convocation des réunions à la Chambre des Communes.. 286

Paragraphe premier: Les dispositions générales 286

Paragraphe deuxième: La convocation et le nombre des réunions 290

Pages

Sous-section deuxième: Les procédés de convocation des réunions à l'Assemblée nationale 301

Paragraphe premier: Les dispositions générales ... 301

Paragraphe deuxième: La convocation et la fréquence des réunions 309

Section deuxième: Participation aux séances des commissions 313

Sous-section première: Les règles et les usages en vigueur à la Chambre des Communes 313

Paragraphe premier: Les limites du caractère public des séances des commissions 313

Paragraphe deuxième: Les normes de l'assistance aux séances 321

Sous-section deuxième: Les règles de la participation aux séances des commissions à l'Assemblée nationale 327

Paragraphe premier: Le caractère des réunions 327

Paragraphe deuxième: Les problèmes de l'assistance aux séances 330

CHAPITRE DEUXIEME: INSTRUMENTS DE TRAVAIL DES COMMISSIONS. 334

Section première: Travaux préparatoires des séances des commissions 337

Sous-section première: L'établissement d'un programme de travail par les commissions de la Chambre des Communes 337

Pages

Paragraphe premier: Le processus de l'élaboration d'un plan de travail 337

Paragraphe deuxième: Le contenu du programme de travail 344

Sous-section deuxième: La préparation des séances des commissions à l'Assemblée nationale 346

Section deuxième: Sources d'information 349

Sous-section première: Les techniques d'information des commissions à la Chambre des Communes 349

Paragraphe premier: Le droit de la commission de convoquer des "témoins" 349

Paragraphe deuxième: Les éléments d'information fournis par l'Administration 352

Paragraphe troisième: Les "témoignages" externes. 350

Sous-section deuxième: Les procédés d'information des commissions à l'Assemblée nationale 369

Section troisième: Les moyens administratifs et financiers du fonctionnement 374

Sous-section première: L'organisation matérielle du service des commissions à la Chambre des Communes 374

Paragraphe premier: Le personnel des commissions. 374

Paragraphe deuxième: Les problèmes financiers du fonctionnement des commissions 377

Sous-section deuxième: Le secrétariat des commissions à l'Assemblée nationale 381

Pages

CHAPITRE TROISIEME: DELIBERATIONS DES COMMISSIONS 384

Section première: Principes de procédure des commissions 386

Sous-section première: L'application des règles générales de procédure parlementaire 387

Paragraphe premier: Les motions 387

Paragraphe deuxième: Les normes des débats 394

Paragraphe troisième: Les règles applicables aux votes 397

Paragraphe quatrième: Les problèmes de l'application des principes parlementaires 399

Sous-section deuxième: Les méthodes d'examen des affaires déférées aux commissions 402

Paragraphe premier: La conduite des discussions par les commissions fédérales 402

Paragraphe deuxième: La conduite des délibérations par les commissions de l'Assemblée nationale.... 410

Section deuxième: Elaboration et soumission des rapports des commissions 412

Sous-section première: Les modalités d'adoption et de présentation des rapports par les commissions fédérales 413

Paragraphe premier: Le processus d'élaboration des rapports 413

Pages

Paragraphe deuxième: La présentation des rapports à la Chambre 421

Paragraphe troisième: Le problème du rapport minoritaire 431

Sous-section deuxième: La procédure d'adoption des décisions par les commissions de l'Assemblée nationale 437

Paragraphe premier: La prise des décisions par les commissions 438

Paragraphe deuxième: La soumission à l'Assemblée des rapports des commissions 440

Paragraphe troisième: La nécessité d'un rapport substantiel 444

TROISIEME PARTIE

SITUATION JURIDIQUE 448

TITRE PREMIER

PORTEE DU PRINCIPE DE SUBORDINATION DES COMMISSIONS A LA CHAMBRE 450

CHAPITRE PREMIER: NATURE JURIDIQUE DES COMMISSIONS 452

Section première: Pouvoirs des commissions dans l'exercice de leurs fonctions 455

Sous-section première: Les droits et les obligations des commissions de la Chambre des Communes 456

Pages

Paragraphe premier: Les divers pouvoirs et leurs sources 457

Paragraphe deuxième: Limites constitutionnelles. 461

Sous-section deuxième: La discrétion de l'Assemblée dans l'attribution des pouvoirs 469

Section deuxième: Subordination juridique des commissions 472

Sous-section première: Les liens juridiques entre la Chambre des Communes et les commissions ... 473

Paragraphe premier: Intervention de la Chambre dans le fonctionnement des commissions 473

Paragraphe deuxième: La nature des décisions des commissions 478

Sous-section deuxième: Vers l'autonomie des commissions québécoises!! 482

Paragraphe premier: Le problème de la compétence générale 482

Paragraphe deuxième: L'absence de mécanismes de renvoi préalable aux commissions permanentes . 485

Paragraphe troisième: L'autonomie relative de certaines commissions 489

CHAPITRE DEUXIEME: ATTRIBUTIONS DES COMMISSIONS 493

Section première: Participation des commissions au processus législatif..... 496

Pages

Sous-section première: La procédure d'examen des projets de lois par les commissions fédérales 490

Paragraphe premier: Les étapes législatives d'un projet de loi en Chambre 490

Paragraphe deuxième: L'intervention des commissions 502

Sous-section deuxième: Attributions législatives des commissions québécoises 507

Paragraphe premier: L'intervention des commissions permanentes et spéciales dans le processus législatif 508

Paragraphe deuxième: L'examen des lois d'intérêt public par le comité plénier 512

Section deuxième: Intervention des commissions dans la procédure budgétaire 515

Sous-section première: Les compétences budgétaires des commissions de la Chambre des Communes ... 516

Paragraphe premier: Les travaux relatifs aux subsides 517

Paragraphe deuxième: Les voies et moyens 524

Sous-section deuxième: Procédure budgétaire à l'Assemblée nationale 531

Section troisième: Missions consultatives des commissions 534

Sous-section première: Les formes d'activité consultative à la Chambre des Communes 535

Pages

Paragraphe premier: L'examen des Livres blancs .. 536

Paragraphe deuxième: Les rapports annuels 537

Paragraphe troisième: Les études particulières .. 539

Sous-section deuxième: Les études spéciales par les commissions québécoises 543

TITRE DEUXIEME

PLACE DES COMMISSIONS DANS LES SYSTEMES POLITIQUES CANADIEN ET QUEBECOIS 546

CHAPITRE PREMIER: GOUVERNEMENT RESPONSABLE ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES 547

Section première: Portée du principe de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement 549

Paragraphe premier: La signification théorique du principe 549

Paragraphe deuxième: Le sens actuel de la responsabilité ministérielle 552

Paragraphe troisième: Les effets de l'application du principe de la responsabilité ministérielle sur les commissions 559

Section deuxième: Contrôle gouvernemental des commissions parlementaires 563

Sous-section première: L'intervention gouvernementale dans l'organisation et le fonctionnement des commissions de la Chambre des Communes 564

Pages

Paragraphe premier: Le rôle du Gouvernement dans l'organisation des commissions 564

Paragraphe deuxième: Les possibilités d'intervention du Gouvernement dans le fonctionnement des commissions 565

Paragraphe troisième: Le contrôle des activités des commissions 569

Sous-section deuxième: L'emprise gouvernementale sur les commissions québécoises 572

Section troisième: Limites au contrôle gouvernemental des commissions 573

Paragraphe premier: Le respect des principes parlementaires 579

Paragraphe deuxième: Les obstacles politiques à l'arbitraire gouvernemental 584

CHAPITRE DEUXIEME: RÔLE DES COMMISSIONS DANS LA NOUVELLE PROCÉDURE PARLEMENTAIRE 588

Section première: Déclin de l'initiative législative parlementaire 590

Paragraphe premier: L'effacement de l'initiative purement parlementaire 591

Paragraphe deuxième: Le rôle législatif croissant de l'Administration 593

Paragraphe troisième: Les commissions constituent-elles un remède? 596

Pages

Section deuxième: Contribution législative des commissions parlementaires canadiennes 598

Paragraphe premier: L'exercice de la compétence législative par les commissions 599

Paragraphe deuxième: L'évaluation quantitative des travaux législatifs des commissions 602

Paragraphe troisième: La portée des propositions législatives des commissions 607

Section troisième: Commissions canadiennes, instrument du contrôle parlementaire 619

Paragraphe premier: La nature du contrôle parlementaire 620

Paragraphe deuxième: Le contrôle de l'activité législative du Gouvernement 625

Paragraphe troisième: Les commissions, mécanisme de contrôle de la politique financière 629

Section quatrième: Travail des commissions parlementaires québécoises 634

Paragraphe premier: La participation accrue au processus législatif 635

Paragraphe deuxième: Le rôle médiateur des commissions 639

Paragraphe troisième: La fonction de contrôle exercée par les commissions 642

CONCLUSION GENERALE 647

BIBLIOGRAPHIE 652

APPENDICE I

Tout au long de notre thèse, nous avons critiqué l'actuel règlement provisoire de l'Assemblée québécoise pour ses lacunes. En effet, nous avons dit qu'il laissait une trop grande discrétion aux responsables du parti majoritaire à l'assemblée dans l'organisation de ses travaux. Voici que nous venons d'apprendre par le protocole d'entente ci-joint, que les leaders des partis en Chambre ont décidé de référer tous les projets de lois aux commissions appropriées. C'est une mise à l'essai d'une nouvelle façon de procéder à l'Assemblée. C'est un acte de volonté politique qui, nous l'espérons, sera suivi d'un amendement permanent au règlement après sa période d'essai.

L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION PERMANENTE DE L'AGRICULTURE AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	AMENDEMENTS APPORTES AUX BILLS PUBLICS EN COMMISSION				ETUDE DES PREVISIONS BUDGETAIRES	ETUDE DES PROBLEMES DE POLITIQUE
			PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION			
			ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE		
18 février 1970	Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1971.	6					Crédits nos.1,5,10,15, 20 et 25 relatifs au Ministère de l'Agriculture; No.30:Commission canadienne du lait; Nos.35,40: Office canadien des provendes; No.45: Société du Crédit agricole.	
18 décembre 1969	Etude et présentation des recommandations sur les problèmes afférents au soutien de l'industrie laitière.	14						A l'occasion de l'étude de l'ordre de renvoi en question.
10 février 1970	Problème des prix des graines fourragères sans quota dans une certaine région.	16						
14 avril 1970	Bill C-196: Loi concernant les grains.	21	6		9	10		

ADOPTION DES RAPPORTS PAR LA COMMISSION				RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		SOUMIS	MINISTRE	ADMINIS-TRATION	ORGANIS-MES IN-TERESSES	EXPERTS
ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE					
				28 mai 1970	1	19		
		2	1	1er rapport 17 février 1970	6	16	11	1
					2	18	26	
					11	68	27	

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES AFFAIRES EXTERIEURES ET DE LA DEFENSE NATIONALE
AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	AMENDEMENTS APPORTES AUX BILLS PUBLICS EN COMMISSION				ETUDES DES PREVISIONS BUDGETAIRES
			PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		
			ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE	
3 novembre 1969	Examen de la politique du Canada relative à la défense et aux affaires extérieures.	17					
12 janvier 1970	Bill C-12: Loi portant sur la création du Centre canadien des recherches pour le développement international.	5 2* *sous-comité	2		2		
12 janvier 1970	L'assistance gouvernementale aux victimes du conflit nigérien biafrais.	3					
18 février 1970	Budget des dépenses 1970-71.	7					Crédits nos. 1, 5, et 10: Ministère des Affaires extérieures. Nos. 15, 20, et L25: Agence canadienne de développement international; No. 30: Commission mixte internationale; Nos. 1, 5, 10, 15, 20, 25, et 30: Ministère de la Défense nationale; No. 35: "Defence Construction Limited".
22 avril 1970	Bill C-203: Loi modifiant la loi sur la mer territoriale et les zones de pêches.	5				2	

EXAMEN DES PROBLEMES DE POLITIQUE GENERALE		ADOPTION DES RAPPORTS PAR LA COMMISSION				RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
SUJETS DEBATTUS	RAPPORTS ANNUELS	PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		SOUMIS	MINISTRE	ADMINISTRATION	ORGANISMES INTERESSES	EXPERTS
		ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE					
Les divers aspects des problèmes de la défense et des relations ext.								4	3	12
						13 février 1970 (2 rapports)			2	2
Examen des plans du gouvernement à l'assistance, contrôle de l'activité du gouv. en ce domaine.		1		1		13 janvier 1970 20 mars 1970	1	3	2	
La politique générale du gouvernement est examiné dans l'exposé du ministre.						20 mars 1970 14 avril 1970	3	14		
						20 mai 1970	2	5		1

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU DEVELOPPEMENT DU NORD CANADIEN
AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	AMENDEMENTS APPORTES AUX BILLS PUBLICS EN COMMISSION				ETUDE DES PREVISIONS BUDGETAIRES
			PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		
			ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE	
31 octobre 1969	Rapport annuel pour l'année financière 1967-1968.	11					
9 décembre 1969	Les mémoires "Changing Patterns of Indians Mortality"	1					
4 février 1970	S-4: Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon.	1					
3 mars 1970	C-187: Loi sur les ressources en eau à l'intérieur des territoires du Yukon et du Nord-Ouest.	4	3		1		
4 mars 1970	C-152: Loi sur les parcs nationaux.						
18 février 1970	Budget des dépenses pour l'année financière 1970-1971.	3					Crédits nos.1,5,10,L15,L20,25, 30,35,L40,L45,L50,L55,L60,L65, 70,75: Ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien; L80: Commission d'Energie du Nord; L85: "Northern Transportation Company Limited".
22 avril 1970	C-202: Loi sur la prévention de la pollution des zones artiques contigues au continent et aux Côtes de l'Artique canadien.	4	1			1	
14 mai 1970	Bill C-212: Loi sur le Yukon et sur les territoires du Nord-Ouest.	10		4		5	

EXAMEN DES PROBLEMES DE POLITIQUE GENERALE		RAPPORT A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
SUJETS DEFERES	RAPPORTS ANNUELS	SOUMIS	MINISTRE	ADMINIS-TRATION	ORGANIS-MES IN-TERESSES	EX-PERTS
	Ministère des Affaires Indi-ennes.			2	47	3
La mortalité chez les In-diens.	-		1	4		
		1 mai 1970		3		
--		1 mai 1970		9	1	
		(réputé) 29 mai 1970	1	12	5	
		22 mai 1970		15		
		12 juin 1970	2	18		

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES ANCIENS COMBATTANTS AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	ETUDE DES PREVISIONS BUDGETAIRES	RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
				SOUMIS	MINISTRE	ADMINISTRATION	ORGANISMES INTERESSES	EXPERTS
6 novembre 1969	Bill C-8: Loi modifiant la Loi sur l'aide aux enfants des morts de la guerre.	1		14 novembre 1969	1	2		
29 octobre 1969	Rapport du comité d'enquête sur l'organisation et le travail de la Commission canadienne des pensions. Livre blanc sur les pensions des anciens combattants.	12			1	9	11	3
18 février	Budget des dépenses de l'année 1970-71.	3	Crédits Nos. 1,5,10,15,20, L25,30,35,40, 45,50 et L55 relatifs au Ministère des Affaires des Anciens Combattants.		1	9		

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE D'EXPANSION ECONOMIQUE AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	ETUDE DES PREVISIONS BUDGETAIRES	RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
				SOUMIS	MINISTRE	ADMINISTRATION	ORGANISMES INTERESSES	EXPERTS
5 février 1970	Bill C-138: Loi modifiant la Loi sur la société de développement du Cap-Breton.	1		26 février 1970	1	1		
18 février 1970	Budget des dépenses de l'année 1970-71.	8	Crédits nos. 1,5,10,L15, L20,L25,L30 relatifs au Ministère de l'Expansion économique régionale; Crédits nos. 40,45,50: Commission de la capitale nationale; No.35: Société de développement du Cap-Breton.	28 mai 1970	2	14		

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES COMPTES PUBLICS
AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	EXAMEN DES PROBLEMES DE POLITIQUE GENERALE		RAPPORT A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
			SUJETS DEFERES	RAPPORTS ANNUELS	SOUMIS	MINISTRE	ADMINISTRATION	ORGANISMES INTERESSES	EXPERTS
21 novembre 1969	Comptes publics (1968), Vol.I,II et III; et la version abrégée; Rapport de l'Auditeur général y relatif.	20		de l'Auditeur général concernant la société Radio Canada	12 fév. 1970		86		
				Ministère de la main d'oeuvre et de l'Immigration; Min. des Affaires Indiennes et du Nord canadien; Min. de l'Industrie Commission de la capitale nationale	4 mars 1970				
30 janvier 1970	Paragraphe 101 du Rapport de l'Auditeur général pour l'année se terminant le 31 mars 1967; et amélioration du HMCS Bonaventure				13 mai 1970				
25 mars 1970	Le rapport de l'Auditeur général de la Chambre des Communes, 1969 (Projet de loi sur l'Auditeur général)	12				2	6	3	1

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ECONOMIQUES
AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE REUNIONS	AMENDEMENTS PROPOSES AUX BILLS PUBLICS EN COMMISSION				ADOPTION DES RAPPORTS PAR LA COMMISSION AMENDEMENTS PROPOSES			
		PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION	
		ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE
Taux d'intérêt et leur relation avec les taux des autres pays et les conditions économiques au Canada.	11					1			1
Bill C-6: Loi sur la liquidation de l'Exposition.	5								
Bill C-135: Loi modifiant la Loi canadienne sur le prêt aux étudiants.	2								
Bill C-9 modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises.	1							--	
Libre blanc intitulé "Propositions de réforme fiscale".	86								
Bills S-8, S-9, S-6, S-7.	7	3			1				
Bill C-4: Loi modifiant la loi sur les corporations canadiennes	16								

RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
	MINISTRE	ADMINISTRATION	ORGANISMES INTERESSES	EXPERTS
. 6 février 1970	2	2	17	5
20 novembre 1969	2	18	2	
	2	1		
	1	1		
	4	31	412	66
13 février 1970 et 17 février 1970	5	5	15	
	6	15	35	5

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	AMENDEMENTS APPORTES AUX BILLS PUBLICS EN COMMISSION				ETUDE DES PREVISIONS BUDGETAIRES
			PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		
			ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE	
6 novembre 1969	C-2: Loi sur les Juges.	1					
7 novembre 1969	C-136: Loi sur l'Expropriation.	7	9	3	3	7	
21 novembre 1969	L'étude de l'écoute électronique.	4					
17 novembre 1969	C-3: Loi modifiant le code criminel.	5	7	6	1	1	
17 février 1970	C-29: Loi sur la fête du Canada.	3					
18 février 1970	Budget des dépenses 1970-1971.	4					Crédits No.1: Ministère de la Justice; No.1: Min. du Solliciteur Général; Nos.5,10,15: Services correctionnels; Nos.20,25: Gendarmerie Royale du Canada.
16 février 1970	C-182: Loi modifiant la loi sur la Cour Suprême.						
6 février 1970	C-5: Loi sur le casier judiciaire.	7	4	1	2		
23 février 1970	C-186: Loi prévoyant la création d'une commission de réforme du droit du Canada.	1	1		3		
25 mars 1970	C-192: Loi sur la Cour fédérale du Canada.	9	14	1	4	3	
1 mai 1970	C-208: Loi modifiant la loi sur les lettres de change.	2	2		1		
27 février 1970	S-19: Loi sur la libération conditionnelle des détenus.	1					

...DE DU CONTENU ...LLS D'ORIGINE ...RLEMENTAIRE	ADOPTION DES RAPPORTS PAR LA COMMISSION				RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
	PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		SOUMIS	MINISTRE	ADMINIS-TRATION	ORGANIS-MES IN-TERESSES	EXPERTS
	ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE					
					19 novembre 1969				
					14 janvier 1970	4	5	3	
...l C-116: Loi mo-...ant le code cri-...el.	2	2	2	1	11 mars 1970				4
					11 mars 1970	6	3		1
...de du Bill C-25 ...igine parlemen-...re.	3	1			15 avril 1970		1		1
					6 mai 1970 28 mai 1970	5	19		
					22 avril 1970	1	1		
					7 mai 1970	6	9		2
					29 avril 1970	1	1		
					10 juin 1970	6	13		3
					5 juin 1970	1	4		
					11 mars	1	3		1

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES PECHES ET FORETS AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	AMENDEMENTS APPORTES AUX BILLS PUBLICS EN COMMISSION				EXAMEN DES PROBLEMES DE POLITIQUE GENERALE	
			PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		SUJETS DEFERES	RAPPORTS ANNUELS
			ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE		
23 janvier 1970	Bill C-133: Loi abrogeant la loi sur les pêches maritimes.	1						
23 janvier 1970	Bill C-134: Loi modifiant la loi sur la protection des pêcheries côtières.	2				1		
23 janvier 1970	Bill C-175: Loi sur le poisson salé.	6	9	2	2	1		
18 février 1970	Crédits #1, 5, 10 et 15 relatifs au ministère des Pêches et Forêts.	15						
20 avril 1970	C-204: Loi sur les pêcheries.	9	6		1	8		

ADOPTION DES RAPPORTS PAR LA COMMISSION				RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
I .ERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		SOUMIS	MINISTRE	ADMINIS-TRATION	ORGANIS-MES IN-TERESSES	EXPERTS
?TE	REJETE	ADOPTE	REJETE					
				19 février 1970	1	1		
				19 février 1970	2	1		
				19 février 1970	4	8	16	
9 il 70					6	22	9	
6					6	12		

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES PREVISIONS BUDGETAIRES EN GENERAL AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	AMENDEMENTS APPORTES AUX BILLS PUBLICS EN COMMISSION				ETUDE DES PREVISIONS BUDGETAIRES
			PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		
			ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE	
18 nov. 1969	Budget supplémentaire (A) de l'année financière se terminant le 31 mars 1970.	10					Budget supplémentaire A.
5 mars 1970	Budget supplémentaire (B) 1969-1970.	7					
18 fév. 1970	Budget des dépenses pour l'année 1970-1971.	9					Crédits no. 15: Auditeur général; no. 1: Gouverneur général et Lieutenants-gouverneurs; Nos.1,5: Conseil Privé; No.35: Conseil des Sciences du Canada; No.30: Commission des relations de travail dans la Fonction publique; No.100: Commission de la Fonction publique; Nos.1,5,10: Ministère des Approvisionnements et Services; No.15: Arsenaux canadiens Limités; No.20: Corporation commerciale canadienne; Nos.1,5,10: Conseil du Trésor; Nos.15,20, 25: Conseil national des Recherches; No.20: Département des Assurances; No.3: Bureau fédéral de la statistique; No.25: Information Canada.
14 avril 1970	Budget des dépenses de l'année 1970-1971.	10					Nos.1,5,10: Ministère des Finances; Nos.1, 5,L10,L15,20,25: Ministère de l'Industrie et du Commerce; Nos.1,5: Ministère du Revenu national; No.10: Commission d'appel de l'impôt; No.25: Conseil économique du Canada; No.25: Commission du Tarif.
14 mai 1970	C-209: Loi modifiant la loi d'accise	2	2				

ADOPTION DES RAPPORTS PAR LE COMITE				RAPPORT A LA CHAMBRE	[illegible]			
PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		SOUMIS	MINISTRE	ADMINIS-TRATION	ORGANIS-MES IN-TERESSES	EXPERTS
ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE					
				27 novembre 1969 28 novembre 1969	5	28		
2				3 décembre 1969 19 mars 1970	5	44		
				19 mai 1970	2	39		
				Date manquante dans le P.V.	8	32		
				5 juin 1970	2	4		

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES PRIVILEGES ET DES ELECTIONS
AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE REUNIONS	ADOPTION DU RAPPORT EN COMMISSION AMENDEMENTS PROPOSES				RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
			PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION			MINISTRE	ADMINISTRATION	ORGANISMES INTERESSES	EXPER
			ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE					
19 novembre 1970	Loi électorale du Canada à l'exception des art. 62 et 63. Le rapport du commissaire à la représentation sur les méthodes d'inscription des électeurs et le vote des absents.	22	6	1	3	7	19 mars 1970		34		2

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DE LA PROCEDURE ET DE L'ORGANISATION
AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE REUNIONS	ETUDE DES PREVISIONS BUDGETAIRES	RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
					MINISTRE	ADMINIS-TRATION	ORGANIS-MES IN-TERESSES	EXPERTS
18 février 1970	Le budget des dépenses 1970-1971 du Parlement	2	Crédit no. 1 relatif au Sénat no 5 Chambre des Communes no 6 Bibliothèque du Parlement	28 mai 1970		9		
23 mars 1970	La transmission radiophonique et télévisée des délibérations de la Chambre des Communes	3		26 juin 1970		7	4	
12 mai 1970	Mesures à prendre pour assurer la sécurité dans les tribunes de la Chambre	2		26 juin 1970		4		

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DE RADIODIFFUSION DES FILMS ET DE L'ASSISTANCE AUX ARTS
AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	AMENDEMENTS APPORTES AUX BILLS PUBLICS EN COMMISSION				ETUDE DES PREVISIONS BUDGETAIRES
			PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI L'OPPOSITION		
			ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE	
24 octobre 1969	Examen du cadre législatif, de l'organisation et des activités de la Compagnie des Jeunes Canadiens.	34					
19 décembre 1969	Rapport du Conseil de la radio-télévision canadienne pour l'année 1968-1969.	4					
28 janvier 1970	Bill C-176: Loi modifiant la Loi sur la Compagnie des Jeunes Canadiens.	2		1	1	1	
18 février 1970	Prévisions budgétaires pour l'année 1970-1971.	8					Crédits nos.1,5,10,15,20,25,30,35,40: Secrétariat d'État; No.45: Conseil des Arts du Canada; No.50,L55: Société Radio-Canada; No.60: Conseil de la radio-télévision canadienne; No.70: Compagnie des Jeunes Canadiens; No.75: Corporation du Centre national des Arts; No.80: Office national du Film; No.85: Bibliothèque nationale; No.50: Musées Nationaux du Canada; No.95: Archives Publiques; No.20: Commission des Langues officielles.

EXAMEN DES CREDITS DU MINISTERE	ADOPTION DES RAPPORTS PAR LA COMMISSION				RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
	PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		SOUMIS	MINISTRE	ADMINISTRATION	ORGANISMES INTERESSES	EXPERTS
	ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE					
				1	5 déc. 1969	2	34	11	20
							14		
					12 fév. 1970				1
souvent prorogé.					29 mai 1970	2	28	6	

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES RESSOURCES NATIONALES ET TRAVAUX PUBLICS AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	AMENDEMENTS APPORTES AUX BILLS PUBLICS EN COMMISSION				RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
			PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		SOUMIS	MINISTRE	ADMINISTRATION	ORGANISMES INTERESSES	EXPERTS
			ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE					
21 janvier 1970	C-144: Loi sur les ressources en eau du Canada.	32	21		5	14	15 mai 1970	6	40	25	13
6 février 1970	C-161: Loi sur la dissolution de l'office fédéral du charbon.								2		
6 février 1970	C-158: Loi sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires.	8	4		1		12 juin 1970		16	17	3
10 mars 1970	S-5: Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.	2					27 avril 1970 27 avril 1970	1	5		
9 mars 1970	C-190: Loi modifiant la loi sur l'Office national de l'Energie.	2	2			1	29 mai 1970		12		

ACTIVITÉ DE LA COMMISSION PERMANENTE DE LA SANTÉ, DU BIEN-ÊTRE SOCIAL ET DES AFFAIRES SOCIALES AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	AMENDEMENTS APPORTES AUX BILLS PUBLICS EN COMMISSION				ETUDE DES PREVISIONS BUDGETAIRES
			PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		
			ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE	
14 novembre 1969	L'étude de la publicité ayant trait au tabac: Bill C-34, C-69, C-70.	3					
30 janvier 1970	C-10: Loi sur la marine marchande du Canada.	2	1				
30 janvier 1970	S-12: Loi ayant pour objet d'empêcher l'introduction au Canada de maladies infectieuses ou contagieuses.	2	1				
18 février 1970	Budget des dépenses 1970-1971 des Ministères de la Consommation et des Corporations de la santé et du bien-être	14					Crédits nos.1,5,10,15,20: Ministère de la Consommation; Nos.1,5,10,15,20,25,30,35,40: Ministère de la Santé; Nos.40,45: Conseil des Recherches médicales; No.25: Commission des prix et Revenus.
2 mars 1970	S-20: Loi concernant l'étiquetage, la vente, l'importation et la publicité des articles textiles de consommation.	1					
10 mars 1970	C-194: Loi prévoyant des prestations de retraite supplémentaire.	2				1	
6 mars 1970	S-14: Loi concernant la vente et l'importation de certains dispositifs émettant des radiations.	1	1				
5 mai 1970	C-163: Loi prévoyant la création du Conseil canadien des normes.	7				1	

ADOPTION DES RAPPORTS PAR LA COMMISSION				RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION		SOUMIS	MINISTRE	ADMINIS-TRATION	ORGANIS-MES IN-TERESSES	EXPERTS
ADOPTE	REJET	ADOPTE	REJETE					
1		1		18 décembre 1969				1
				16 avril 1970		5		
				16 février 1970		6		
			1	7 mai 1970 28 mai 1970	8	44		
				12 mars 1970	1	4		
				18 mars 1970	2	3		
				16 avril 1970		3		
				16 avril 1970	4	23		

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DES TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	AMENDEMENTS APPORTES AUX BILLS PUBLICS EN COMMISSION				ETUDE DES PREVISIONS BUDGETAIRES
			PARTI GOUV.		OPPOSITION		
			ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE	
19 nov. 1969	C-11: Loi modifiant la loi sur les chemins de fer.	2					
3 déc. 1969	Problème du Chemin de fer du Grand Lac des Esclaves et du transport dans les provinces de l'Atlantique.	2					
		3					
20 nov. 1969	Transports de surface des aéroports au Canada.	11					
15 jan. 1970	S-17: Loi constituant en corporation la I.C.G., Compagnie de Transmission Limitée.	1					
2 fév. 1970	C-137: Loi sur la sécurité des véhicules automobiles.	6	2		1		
18 fév. 1970	Budget des dépenses 1970-1971.	13					Crédits nos.1,5,10,L15,20,25,30,35,40,L45: Ministère du Transport; No.50: Chemins de fer nationaux; Nos.55,60: Commission canadienne des Transports; Nos.65,70,75,L80: Conseil des Ports nationaux; Nos.85,L90,95: Administration de la Voie maritime du St-Laurent; Nos.1,5: Ministère des Communications; Nos.10,15: Ministère des Postes.
25 fév. 1970	C-184: Loi soustrayant certaines pratiques des conférences maritimes à l'application des dispositions de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions.	3	3	1		1	
10 déc. 1970	Fonds de retraite des chemins de fer du Canadien National.	10					
29 avril 1970	C-218: Loi concernant les règlements établis en application de la loi sur [illegible]						

EXAMEN DES PROBLEMES DE POLITIQUE GENERALE		RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
SUJETS DEFERES	RAPPORTS ANNUELS	SOUMIS	MINISTRE	ADMINIS-TRATION	ORGANIS-MES IN-TERESSES	EXPERTS
		19 nov. 1969	2	3		
		11 déc. 1969				
		3 fév. 1970	1	1	9	
	une autre enquête sur un probl. part.: le conflit taxis et Murray Hill.	(1er) 5 mars 1970			84	
		21 jan. 1970				1
		5 mars 1970	3	14	5	
	3 rapports distincts.	14 mai 1970 21 mai 1970 26 mai 1970	7	45		
				13	3	
		3 juin 1970		4	19	
				2		

L'ACTIVITE DE LA COMMISSION PERMANENTE DU TRAVAIL, DE LA MAIN D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION
AU COURS DE LA 2e SESSION DE LA 28e LEGISLATURE

DATE	ORDRE DE RENVOI	NOMBRE DE SEANCES	AMENDEMENTS APPORTES AUX BILLS PUBLICS EN COMMISSION				ETUDE DES PREVISIONS BUDGETAIRES	RAPPORTS A LA CHAMBRE	TEMOIGNAGES			
			PARTI GOUVERNEMENTAL		PARTI DE L'OPPOSITION			SOUMIS	MINISTRE	ADMINISTRATION	ORG. INTERESSES	EXPERTS
			ADOPTE	REJETE	ADOPTE	REJETE						
18 février 1970	Budget des dépenses 1970-1971.	11					Crédits No.1: Ministère du Travail; No. 5: Commission d'assurance chômage; Nos. 1,5,10,15,20: Ministère de la Main d'oeuvre et de l'Immigration; No.25: Commission d'appel de l'Immigration.	22 mai 1970	3	33		
29 mai 1970	C-124:Loi modifiant le code canadien du Travail.	1				2		11 juin 1970	1	1		

COMITES DE L'ASSEMBLEE LEGISLATIVE DE QUEBEC

SESSION 1963 - Selon classification ministérielle

TOME-5

COMITES DES CREDITS - Lettre C -

Agriculture et Colonisation	10, 13, 14, 16, 20 mai	C-1 à 191
Terres et Forêts	20 et 21 mai	C-191 à 285
Secrétariat	23 mai	C-287 à 324
Justice	24 mai	C-325 à 328
Richesses naturelles	28 et 30 mai	C-329 à 433
Voirie	30 et 31 mai	C-435 à 548
Famille et Bien-Etre social	3 et 4 juin	C-549 à 631
Transports et Communications	4, 5 et 6 juin	C-633 à 713
Revenu	6 juin	C-715 à 734
Education (1)	10, 11, 12, 13 juin	C-735 à 924
Education (2)	14, 17, 20 juin	C-925 à 1058
Finances	14 juin	C-1060 à 1102
Conseil exécutif	27 juin, 2 juillet	C-1103 à 1192
Affaires intergouvernementales	2 juillet	C-1193 à 1256

4 pouces - 6

COMITES DES REGIES GOUVERNEMENTALES - Lettre D

Commission hydroélectrique du Québec	15 mai	D-1 à 34
SIDBEC	28 mai	D-35 à 63
Sidbec (2)	5, 7, 12 juin	D-65 à 146
Soquem	11 juin	D-147 à 167
Politique salariale	30, 31 octobre	D-315 à 402
Politique salariale (2)	6, 7 et 8 novembre	D-403 à 561
Politique salariale (3)	12, 13 novembre	D-671 à 866
Politique salariale (4)	20 novembre	D-867 à [illegible]

COMITES SPECIAUX – lettre D

Comité des relations industrielles	3 juillet	D — 169 à
Comité de l'agriculture, de l'immigration et de la colonisation	5 juillet	D — 203 à
Comité de l'éducation	23, 24, 29 octobre	D — 253 à
Comité de l'éducation (2)	5 novembre	D — 389 à
Comité de l'éducation (3)	12 novembre	D — 443 à
Comité de l'éducation (4)	19 novembre	D — 505 à

COMITE DE LA CONSTITUTION – lettre D –

Comité de la constitution	28 novembre	D — 545 à
Comité de la constitution (2)	4 décembre	D — 563 à

COMITES POUR CERTAINS BILLS – lettre L –

Bill 14 - Loi de la police	4 avril	L — 1 à
Bill 13 - Loi du protecteur du citoyen	22 mai	L — 39 à
Bills 56 et 61 - Comité de l'éducation	21, 26 novembre	L — 57 à
Bill 96 - Loi du notariat	26, 27 novembre	L — 137 à
Bill 96 - Loi du notariat (2)	10 décembre	L — 271 à
Bill 285 - Loi modifiant de nouveau la loi des cités et villes	4, 5 décembre	L — 197
Bill 290 - Loi des relations du travail dans l'industrie de la construction	11, 12, 13 décembre	L — 221

- 14 janvier au 23 décembre 1969 -

	Date	Pages (série B)
AFFAIRES MUNICIPALES		
Commission des affaires municipales bills 13 et 14	13 mai	1867 à 1925
Commission des affaires municipales (crédits)	9, 11, 12 juin	2645 à 2776
Commission permanente des affaires municipales - Avant-projet no 200 - Loi de la communauté urbaine de Québec	19 août	3057 à 3098
Commission des affaires municipales Avant-projet no 201 - Loi de la communauté régionale de l'Outaouais	9 septembre	3265 à 3310
Commission permanente des affaires municipales - Examen du problème du logement et de la construction domiciliaire au Québec (1)	30 septembre	3607 à 3631
Dito (2)	15 octobre	3697 à 3723
Dito (3)	29 octobre	3753 à 3778
Dito (4)	26 novembre	3909 à 3958
Dito (5)	17 décembre	4285 à 4320
Commission permanente des affaires municipales - Bill 75 - Loi de la communauté urbaine de Montréal (1)	10 décembre	4007 à 4102
Dito (2)	11 décembre	4103 à 4154
AGRICULTURE		
Commission permanente de l'agriculture et de la colonisation - Bill 34 - Loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles	4 septembre	3245 à 3264
CAMIONNAGE		
Comité spécial des relations industrielles sur le camionnage (1)	20 février	619 à 650
Dito (2)	22 mai	2141 à 2172

CODE DE LA ROUTE

Comité spécial pour la refonte complète du code de la route (1)	16, 30 janvier; 5 février	285 à 374
Dito (2)	19, 20 février	571 à 618
Dito (3)	10 septembre	3347 à 3382
Dito (4)	24 septembre	3457 à 3478

CONSTITUTION

Commission de la constitution	14 août	3021 à 3055
Commission permanente de la constitution Bill 55 - Loi des référendums	27 novembre	3959 à 3981

COPROPRIETE

Comité spécial pour l'étude du bill 29 (1)	8, 15 janvier	237 à 284
Dito (2)	3 juin	2429 à 2460
Dito (3)	14 août	3007 à 3020
Dito (4)	18 septembre	3421 à 3455
Dito (5)	1er octobre	3632 à 3659

EDUCATION

Comité de l'éducation (Bill 85) (1)	14, 15 janvier	1 à 102
Dito (2)	23 janvier	169 à 236
Dito (3)	4 février	427 à 511
Dito (4)	20 février	651 à 721
Commission de l'éducation (crédits) (1)	22, 23, 24, 25 avril	1179 à 1311
Dito (2)	29, 30 avril, 1, 2 mai	1313 à 1444
Commission parlementaire permanente de la présidence du Conseil (enseignants)	6, 7 mai	1493 à 1584
Dito (2)	13 mai	1801 à 1865
Dito (3)	19 mai	1973 à 2013

[illegible] (4)	[illegible] mai	2273 à 2[illegible]1
Dito (5)	5, 12 juin	[illegible]62[illegible] à 2[illegible]83
Dito (6)	3, [illegible]9 juillet	2[illegible]7 à 2970
Dito (7)	20, 27 août	3161 à 3171
Commission permanente de l'éducation Bill 62 - Loi concernant l'organisation scolaire de l'Île de Montréal (1)	27 novembre	3983 à 4005
Dito (2)	11 décembre	4321 à 4330

FAMILLE ET BIEN-ETRE SOCIAL

Commission de la Famille et du Bien-Etre social (crédits)	10 juin	2597 à 264[illegible]
Commission permanente de la Famille et du Bien-Etre social - Bill 26 - Loi de l'aide sociale (1)	11 septembre	3383 à 3397
Dito (2)	18 septembre	3479 à 3536
Dito (3)	6 novembre	3801 à 3826
Dito (4)	20 novembre	3845 à 3891

INDUSTRIE ET COMMERCE

Comité des industries et du commerce (1) Bill 89	13 février	513 à 531
Dito (2)	5 mars	723 à 756
Dito (3)	12 mars	757 à 788
Commission spéciale de l'industrie et du commerce - Bill 89	26 mars	1011 à 1032
Dito (2)	16 avril	1157 à 1177
Commission de l'industrie et du commerce (crédits)	15, 16, 17 avril	1033 à 1156
Commission permanente de l'industrie et du commerce - Bill 24 (ancien bill 89) (1)	12 août.	2971 à 2987
Dito (2)	20 août	3205 à 3215

JEUNESSE, SPORTS ET LOISIRS

Comité de la jeunesse, des sports et des loisirs (1)	8, 15, 22 janvier	103 à 167

Dito (2)	30 janvier, 5 février	371 à 395
Dito (3)	13, 19 février	533 à 570

JUSTICE

Commission de l'administration de la justice - Bill 10 - régimes matrimoniaux	21 mai	2115 à 2140
Dito (2)	4, 11 juin	2777 à 2824
Dito (3)	13 août	2989 à 3006
Dito (4)	28 août	3217 à 3244
Dito (5)	17 septembre	3399 à 3420
Dito (6)	25 septembre	3537 à 3558
Dito (7)	15 octobre	3725 à 3752
Dito (8)	29 octobre	3779 à 3800
Dito (9)	12 novembre	3827 à 3843
Dito (10)	19 novembre	3893 à 3908
Commission de la Justice (crédits)	4 juin	2519 à 2551

PRESIDENCE DU CONSEIL

Commission permanente de la présidence du Conseil - Bill 23 - Loi du ministère de la Fonction publique	20 août	3099 à 3159

Voir: Education, commission parlementaire permanente de la présidence du Conseil (enseignants)

PRESSE

Commission spéciale sur le problème de la liberté de la presse	7 mai	1585 à 1604
Dito (2)	21 mai	2015 à 2039
Dito (3)	28 mai	2303 à 2327
Dito (4)	4 juin	2553 à 2596
Dito (5)	11 juin	2885 à 2926
Dito (6)	10 septembre	3311 à 3346

REVENU

Commission du revenu (crédits)	13 mai	1907 à 1950

RICHESSES NATURELLES

Commission des richesses naturelles (Hydro-Québec)	20 mai	2041 à 2113
Commission permanente des richesses naturelles - Hydro-Québec	15 décembre	4203 à 4283

SANTE

Commission de la santé (crédits) (1)	22, 23. 26 27 mai	2173 à 2272
Dito (2)	2, 3 juin	2461 à 2518

SECRETARIAT DE LA PROVINCE

Commission du secrétariat de la province (crédits)	14 mai	1951 à 1972

TOURISME, CHASSE ET PECHE

Commission du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche (crédits)	20, 21, 27 mars	913 à 1009
Commission permanente du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche - Bill 78 - Loi de la conservation de la faune	11 décembre	4155 à 4201

TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

Commission des Transports et Communications (crédits) (1)	13 mars	789 à 815
Dito (2)	18, 19 mars	817 à 911

TRAVAIL

Commission du Travail et de la Main d'oeuvre (crédits)	28, 29 mai	2329 à 2428
Commission permanente du Travail et de la Main d'oeuvre - Bill 51 - Loi sur la qualification professionnelle des entrepreneurs en construction (1)	28 août	3173 à 3203
Dito (2)	25 septembre	3559 à 3605

	Date	Pages
Commission permanente du Travail et de la Main d'oeuvre - Bill 65 - Loi modifiant le Code du travail et d'autres dispositions législatives	15 octobre	3661 à 3696

VOIRIE

Commission de la Voirie (crédits) (1)	5 mai	1445 à 1492
Dito (2)	6, 7, 8, 12 mai	1605 à 1799

Index des Débats
Assemblée nationale du Québec
Janvier 1970