

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

brièvement la nature de ce lien et son application aux organismes administratifs. Nous tenterons également d'examiner le rôle du ministre en tant que point de contact entre le Parlement et ces organismes.

1. La responsabilité ministérielle

Comme nous l'avons souligné au cours des chapitres précédents, l'exécutif exerce un important contrôle sur les activités législatives. Or, paradoxalement, notre système parlementaire est fondé sur la suprématie théorique du Parlement et sur son droit de regard sur l'exécutif. Le pivot de notre système parlementaire est sans doute le concept de la «responsabilité ministérielle» qui a commencé à se préciser vers le milieu du dix-neuvième siècle. La responsabilité ministérielle a un caractère à la fois juridique et politique, collectif et individuel²³³.

La responsabilité juridique d'un ministre est simplement basée sur le principe de l'application universelle de la loi. Le ministre doit se conformer aux lois et au common law dans la conduite de ses activités gouvernementales et dans l'exécution de ses fonctions.

La responsabilité politique rappelle au parti qui forme le gouvernement qu'il doit conserver l'appui de la majorité des députés de la Chambre des communes. Ainsi, le gouvernement doit accepter la responsabilité politique découlant des orientations générales qu'il poursuit et, dans une moindre mesure, de chacun des actes accomplis par l'administration gouvernementale. Lorsque le Cabinet n'a plus la confiance de la Chambre, celle-ci doit se constituer un nouveau Cabinet ou, inversement, ce dernier doit se constituer une nouvelle Chambre²³⁴.

La responsabilité collective du Cabinet est étroitement liée à son besoin de conserver l'appui de la Chambre. Pour pouvoir exercer un contrôle efficace de l'appareil gouvernemental, les membres du Cabinet doivent rester solidaires en dehors des réunions du Cabinet, peu importe ce qui se passe au cours de celles-ci. Chaque ministre doit appuyer les décisions prises par la majorité du Cabinet, que cela mène à la victoire ou à la défaite, sans tenir compte de l'opposition ou des réserves qu'il peut avoir exprimées lors de l'élaboration de cette politique. Même si les recommandations proposées sont l'œuvre d'un seul de ses membres, il n'en reste pas moins que le Cabinet dans son entier est responsable de la politique poursuivie, et c'est pourquoi tous les membres de ce Cabinet tomberont si cette politique n'obtient pas l'appui de la Chambre.

La responsabilité individuelle du ministre se rapporte à sa fonction de chef d'un ministère. Chaque ministre est responsable devant le Parlement de

toutes les décisions politiques prises dans le ministère qu'il dirige et doit également répondre des mauvaises décisions administratives. Si le ministre s'est lui-même compromis dans une mauvaise décision, il peut être tenu de démissionner. Si la faute a été commise par un fonctionnaire subalterne, le ministre est toujours responsable devant le Parlement mais il peut alors expliquer à la Chambre quelles mesures correctrices ou disciplinaires ont été prises²³⁵. La responsabilité individuelle du ministre signifie que la Chambre ne communique qu'avec le ministre et non avec la Fonction publique, relativement aux activités du ministère en question.

Un important corollaire à ce concept de la responsabilité individuelle du ministre, est l'anonymat obligatoire de la Fonction publique²³⁶. En effet, si le ministre doit être tenu responsable devant le Parlement, il ne peut en revanche révéler l'identité du fonctionnaire qui est le vrai responsable de la décision ou de l'acte en question. Le ministre peut se voir attribuer le mérite pour toutes les bonnes décisions qui ont été prises au sein du ministère mais en contrepartie, il doit mettre ses fonctionnaires à l'abri des critiques formulées en Chambre.

L'importance accordée au concept de la responsabilité ministérielle comme garant de l'imputabilité du gouvernement devant le Parlement a, ces dernières années, été l'objet de nombreuses critiques fondées principalement sur les deux propositions suivantes: premièrement, le Parlement ne dispose pas de renseignements suffisants, ni des moyens de sanction assez efficaces pour tenir les ministres responsables; deuxièmement, les ministres ne sont pas suffisamment bien renseignés et ne bénéficient pas d'un mécanisme de contrôle qui leur permette de tenir la Fonction publique responsable. La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, reconnaissant l'emploi du temps très chargé des ministres, a recommandé la mise sur pied d'un système d'imputabilité directe des sous-ministres devant le Parlement sur les questions touchant l'administration du ministère²³⁷. Selon ce système, les ministres continueraient d'être entièrement responsables des politiques de leur ministère. Ils ne seraient toutefois plus considérés comme les principaux responsables des fonctions précises dont sont chargés les sous-ministres. La mise sur pied d'un tel système d'imputabilité ferait également disparaître le caractère d'anonymat des échelons supérieurs de la Fonction publique. La mise en œuvre des propositions de la Commission Lambert exigerait un changement de la notion de responsabilité ministérielle et une modification des attitudes de la Fonction publique.

Malgré les lacunes du concept de la responsabilité ministérielle, il semble évident que le Parlement doive continuer d'accorder sa confiance au Cabinet pour l'exercice quotidien du pouvoir de surveillance de l'administration de l'État. Cette dépendance du Parlement est source de nombreux problèmes au niveau des rapports entre un organisme administratif doté d'un certain degré d'autonomie par sa loi constitutive et

les autres secteurs du gouvernement. La plupart des lois portant création d'un organisme administratif nomment un «ministre responsable», mais cet organisme ne fait cependant pas partie du système traditionnel de gouvernement ministériel et le ministre n'exerce pratiquement aucun contrôle sur le fonctionnement quotidien de celui-ci. Il semble injuste de tenir un ministre responsable des faits et gestes d'un tel organisme et on peut douter que le ministre soit en mesure d'assurer une surveillance plus efficace des activités de l'organisme. En l'absence d'un pouvoir légal, le ministre est dans l'impossibilité d'empêcher ou de corriger les fautes commises par les instances administratives. Il faut également souligner que les organismes ne jouissent pas de l'anonymat traditionnel de la Fonction publique. Lorsqu'un organisme administratif agit, il le fait en son propre nom et non pas au nom du ministre et l'origine véritable de la décision ne fait donc de doute pour personne. Il ne devrait exister de responsabilité ministérielle que là où un contrôle ministériel s'exerce. Ce contrôle sur les organismes étant souvent absent, la Chambre se voit souvent privée de l'un de ses points de contact traditionnels avec les autres secteurs du gouvernement.

Le ministre responsable et le Cabinet exercent rarement un contrôle sur les activités quotidiennes des organismes administratifs. Pourtant, dans de nombreux cas, l'exécutif exerce effectivement une certaine forme de contrôle sur les politiques mises en œuvre par ces organismes. Dans ces cas, il n'y a aucune raison d'écarter la responsabilité ministérielle et de ne pas appliquer la règle qui est utilisée lorsque l'exécutif est le véritable détenteur du pouvoir. Dans de telles situations, le ministre ou le Cabinet peut, grâce au concept de la responsabilité ministérielle, servir de point de contact entre le Parlement et les organismes. Un certain nombre d'exemples seront étudiés un peu plus loin dans le présent document.

Nous venons d'analyser quelques-unes des fonctions des «ministres responsables». Ces derniers ont la responsabilité de recevoir en Chambre les questions portant sur les organismes qu'ils représentent, et de transmettre à la Chambre des renseignements à leur sujet. Nous avons, au début du présent chapitre, discuté du genre de contact qui existe entre la Chambre et les organismes et qui s'exerce par l'entremise des questions. Nous avons également discuté brièvement du rôle du ministre au niveau de la présentation au Parlement du Budget des dépenses de l'organisme. Cette partie de notre étude se termine par l'examen d'une troisième catégorie de contacts entre les organismes et le Parlement qui s'exerce par l'entremise du ministre responsable, soit la préparation et le dépôt des rapports destinés au Parlement.

2. Le contrôle ministériel des organismes administratifs

Nous avons conclu jusqu'à présent, qu'il ne devrait exister de responsabilité ministérielle que si un véritable contrôle ministériel légitime

s'exerce à l'endroit de l'agent. Par extension, nous pouvons dire que cette responsabilité devrait être proportionnelle à l'étendue de ce contrôle. À cet égard, on distingue certains types de contrôle politique selon leur caractère positif ou négatif, actif ou passif.

[TRADUCTION]

La distinction entre l'aspect positif et l'aspect négatif du contrôle politique dépend de la capacité de l'exécutif à modifier les décisions prises par des organismes ou de simplement rejeter de telles décisions. La distinction entre l'aspect actif et l'aspect passif du contrôle politique est définie en fonction du pouvoir de prendre l'initiative de l'examen de la réglementation. Ce pouvoir est actif si l'exécutif est en mesure de décider unilatéralement la tenue d'un tel examen. Par contre, l'exercice du pouvoir de contrôle est passif si un tel examen doit être demandé par un tiers intéressé²³⁸.

L'élément important à retenir est que le ministre est responsable de la décision telle qu'elle a été rendue si l'exercice du pouvoir de contrôle est positif. S'il est négatif, le ministre n'est responsable que du rejet de la décision. L'exercice actif du pouvoir rend le ministre responsable des conséquences de son inaction tandis que l'exercice passif n'entraîne de responsabilité de la part du ministre que s'il y a appel. Le contrôle politique ministériel peut prendre diverses formes: contrôle et gestion d'ensemble, exercice du droit de donner des directives, contrôle des pouvoirs de réglementation des organismes et exercice de la compétence ministérielle en matière d'appels. Dans les lignes qui suivent, nous verrons des exemples illustrant ces diverses formes de contrôle ministériel.

Certains organismes sont soumis à un tel degré de contrôle ministériel qu'il est souvent difficile d'établir la ligne de démarcation entre leurs propres positions sur un sujet et celles adoptées par un ministère. À titre d'exemples, dans le cas de l'APN, le ministre «gère et dirige²³⁹» et l'Office national du film peut exercer certains pouvoirs que lui confère sa loi constitutive, «sous réserve de la direction et du contrôle du Ministre²⁴⁰». Dans ces cas, il n'y a aucune raison de ne pas maintenir l'entière responsabilité du ministre pour l'ensemble des activités de l'organisme assujetti à son pouvoir de surveillance. Comme il en a été question lors du débat ayant entouré la création de l'APN²⁴¹, le Parlement peut alors conserver un contact étroit avec l'organisme grâce aux mécanismes traditionnels rattachés au principe de la responsabilité ministérielle.

Le Parlement conserve un degré de contrôle et de contact identiques si l'organisme n'exerce qu'une fonction de conseiller, et si le cabinet prend en dernier ressort la décision. L'AEIE correspond à ce modèle. En effet, selon sa loi constitutive, la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, l'AEIE doit «conseiller et assister le Ministre» dans l'administration de la loi. C'est toutefois le gouverneur en conseil qui en fin de compte décide si un investissement quelconque rapporte ou est susceptible de rapporter des avantages appréciables pour le Canada²⁴². Une situation analogue existe lorsque les décisions de l'organisme sont prises sous réserve de

l'approbation du Cabinet. Ainsi, l'ONE peut, par ordonnance, «avec l'approbation du gouverneur en conseil», révoquer ou suspendre certains permis²⁴³. Le degré de contrôle qui s'exerce et par conséquent le niveau de responsabilité ministérielle sont alors fonction de la capacité du Cabinet à surveiller les demandes qui sont faites auprès de l'organisme, de la possibilité d'accepter ou de refuser une recommandation formulée par l'organisme ou de modifier une décision de ce dernier.

Le pouvoir de donner des instructions obligatoires constitue un autre moyen de maintenir les décisions des organismes en conformité avec les politiques gouvernementales établies. Le pouvoir du gouverneur en conseil de donner des instructions au CRTC quant aux classes de requérants à qui des licences de radiodiffusion ne peuvent pas être attribuées, est un bon exemple²⁴⁴. Dans d'autres cas, le pouvoir de donner des instructions est général et n'est pas restreint à la réalisation d'un but spécifique²⁴⁵. Ces dispositions confèrent des pouvoirs considérables à l'exécutif.

Au début du présent chapitre, nous avons souligné que les pouvoirs de réglementation des organismes étaient souvent assujettis au pouvoir de contrôle de l'exécutif. Dans l'exemple cité, soit celui de la CCT, nous avons vu comment le gouverneur en conseil pouvait modifier ou rescinder tout règlement de la Commission²⁴⁶. D'autres lois exigent que le Cabinet approuve au préalable des règlements édictés par certains organismes²⁴⁷. Certaines lois prévoient que le gouverneur en conseil peut édicter des règlements mais sur recommandation de l'organisme seulement²⁴⁸. Chaque situation met en cause un niveau différent d'imputabilité du Cabinet devant le Parlement.

Enfin, un autre type de contrôle politique des activités des organismes peut être exercé grâce aux appels des décisions de ces organismes interjetés auprès du ministre ou du gouverneur en conseil. Comme pour les autres types de contrôle politique, les dispositions législatives prévoient une grande variété de modalités d'application. Dans certains cas, le Cabinet peut modifier la décision rendue par l'organisme²⁴⁹. Dans d'autres cas, la loi prévoit que la décision doit être renvoyée à l'organisme pour un nouvel examen²⁵⁰. Tantôt le Cabinet peut prendre l'initiative seul²⁵¹, tantôt le processus d'appel doit être laissé à l'initiative de l'un ou l'autre des intéressés²⁵².

Cette esquisse des divers aspects du contrôle exercé par l'exécutif sur des organismes administratifs fédéraux n'est pas complète. Elle ne mentionne pas en effet tous les organismes qui sont assujettis à ce contrôle et ne précise pas les différentes variantes de son exercice²⁵³. Le but recherché est simplement de mettre en évidence le fait que les organismes administratifs ne sont pas toujours aussi autonomes vis-à-vis de l'exécutif que l'on pourrait le penser. Parfois même cette autonomie est nulle. Dans les différentes situations qui viennent d'être examinées, le Parlement peut

surveiller indirectement les activités des organismes concernés en examinant la façon dont le Cabinet étudie ou oriente leurs décisions ou oppose son veto. L'exercice de ces pouvoirs peut porter atteinte à l'autonomie des organismes administratifs. Il a cependant l'avantage de placer leur travail sous la surveillance du Parlement par le truchement de la responsabilité ministérielle traditionnelle. Il constitue donc un point de contact important, quoique plus passif, entre le Parlement et les organismes.

3. Les rapports destinés au Parlement

(a) *L'obligation de faire rapport*

Comme nous pouvons le constater à l'examen du Tableau II (page 102), la plupart des lois constitutives obligent les organismes ainsi créés à déposer des «états» ou «rapports» (la distinction est encore vague). Même les organismes qui n'ont pas cette obligation le font souvent. Parfois l'organisme prend l'initiative de déposer un rapport qui s'ajoute à celui que la loi l'oblige à préparer. Ainsi, le CRTC a préparé en 1978 un rapport spécial à l'occasion de sa dixième année d'activités en matière de radiodiffusion²⁵⁴. Nous avons jugé utile de parler des rapports des organismes dans cette partie de l'ouvrage puisque, dans la plupart des cas, la loi elle-même exige que ces rapports soient «soumis ou transmis au» ministre, lequel est presque invariablement tenu d'en faire le dépôt devant la Chambre. Dans le cas de la CCT, le rapport est remis au ministre qui le transmet au gouverneur en conseil avant de le déposer en Chambre.

Cette disposition de la loi voulant que le rapport d'un organisme administratif soit destiné au ministre semble n'être qu'une simple formalité. Les ministres n'ont en effet aucun droit de regard sur la préparation de ces rapports (à l'exception des quelques cas où le ministre peut en exiger la production), et ne sont en aucune façon tenus responsables de leur contenu. Les contacts entre le Parlement et la Fonction publique se sont traditionnellement exercés par l'entremise des ministres et il semble bien qu'il ne s'agisse là encore que d'une autre illustration de cette tradition. La plupart des présidents d'organismes interrogés étaient d'avis que ces rapports étaient en fait des rapports destinés au Parlement et étaient donc préparés en conséquence. D'autres étaient plutôt d'avis que ces rapports étaient destinés au grand public: «au Parlement à l'usage du public».

Comme nous l'avons souligné, ces rapports doivent normalement être «produits», «déposés» ou «soumis» au Parlement par le ministre. Les termes employés semblent être, à première vue, des synonymes. Ces documents sont produits à la Chambre soit en les déposant auprès du Greffier de la Chambre n'importe quel jour de séance, soit par une

TABLEAU II

RAPPORTS DES ORGANISMES ADMINISTRATIFS

Organisme	Loi	Rapport annuel	Déposé*	Autres rapports	Déposés
Centre de recherches pour le développement inter-national	S.R.C. 1970, chap. 21, (1 ^{re} Supp.), art. 22	«Rapport relatif à ses activités»	Oui	-	
Condition féminine, Bureau de la coordonnatrice	Décret C.P. 1976-781	«Rapport relatif à ses activités»	Oui	«Ceux que le Conseil juge nécessaires»	Non
Commission canadienne des droits de la personne	S.C. 1976-77, chap. 33, art. 47	Voir le tableau III	Oui	Par. 47(2): la Commission prépare, de sa propre initiative, des rapports spéciaux concernant des questions trop urgentes pour attendre la présentation du prochain rapport annuel	Oui
Commission canadienne des pensions	S.R.C. 1970, chap. P-7, par. 4(2)	«Il est prévu que des rapports doivent être présentés annuellement et à tout autre moment opportun». Voir aussi le Tableau III	Oui	-	
Commission canadienne des transports	S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 28	Aucun Voir le Tableau III	Oui ²	«Ceux prescrits par le Ministre»	Oui ¹

*L'expression «déposé» s'entend de «présenté au Parlement» et de «soumis au Parlement»; le libellé de la loi n'étant pas uniforme à ce sujet.

¹Le paragraphe 4(2) permet au Ministre de spécifier ceux desdits rapports qui doivent être inclus dans le rapport annuel du Ministère au Parlement.

²Le paragraphe 28(1) exige que le Ministre présente d'abord le rapport au gouverneur en conseil. Le paragraphe 28(2) exige qu'il le soumette ensuite au Parlement.

Organisme	Loi	Rapport annuel	Déposé*	Autres rapports	Déposés
Commission d'appel de l'immigration	S.C. 1976-77, chap. 52, art. 69	«Rapport sur les activités de la Commission»	Oui	-	
Commission d'appel des pensions	S.R.C. 1970, chap. C-5	Aucun ³	-	-	
Commission de contrôle de l'énergie atomique	S.R.C. 1970, chap. A-19, par. 20(1)	«Rapport de ses affaires et opérations»	Oui	Par. 20(2): «tel autre rapport que le Ministre peut exiger»	Non ⁴
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	S.C. 1976-77, chap. 54, par. 14(3)	«Rapport sur ses activités»	Oui	-	
Commission de la frontière internationale	S.R.C. 1970, chap. I-19	Aucun		En pratique, des rapports sur des problèmes particuliers sont faits au Ministre des Affaires extérieures	Non
Commission de réforme du droit du Canada	S.R.C. 1970, chap. 23 (1 ^{re} Supp.), art. 17	«Rapport sur ses activités»	Oui	Art. 16 et 18: si le Ministre approuve un programme d'études préparé par la Commission, il doit le déposer au Parlement. Il doit également communiquer au Parlement son refus d'approuver un programme	Oui

³En pratique, une partie du rapport du Régime de pensions du Canada porte sur les activités de la Commission d'appel des pensions.

⁴Le Bill C-14 abrogeait la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique et remplacerait la Commission par une Commission de contrôle nucléaire. Le paragraphe 59(1) du Bill remplacerait le «Rapport de ses affaires et opérations» par un «Rapport de ses activités».

⁵En pratique, ces rapports portés sur les affaires courantes et la Commission est d'avis que le paragraphe 20(2) ne l'oblige pas à les déposer.

Organisme	Loi	Rapport annuel	Déposé*	Autres rapports	Déposés
Commission de révision de l'impôt	S.C. 1970-71-72, chap. 11, art. 17	«État relatif aux activités de la Commission»	Oui	-	
Commission des allocations aux anciens combattants	S.R.C. 1970, chap. W-5	Aucun ⁶	-	Le président fait rapport au Ministre chaque mois	Non
Commission des relations de travail dans la Fonction publique	S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 115	«Rapport sur l'application de la présente loi»	Oui	-	
Commission du tarif	S.R.C. 1970, chap. T-1, art. 6	Aucun		Un rapport est rédigé pour chaque dossier. Lorsqu'un rapport est rédigé par la Commission, le Ministre doit présenter au Parlement un exemplaire de ce rapport et un exemplaire des témoignages entendus	
Commission mixte internationale	S.R.C. 1970, chap. I-20	Aucun		-	
Commission nationale des libérations conditionnelles	S.R.C. 1970, chap. P-2	Aucun		-	

⁶En pratique, une partie du rapport du ministre des Affaires des anciens combattants porte sur la Commission des allocations aux anciens combattants.

⁷En pratique, une partie du rapport du solliciteur général porte sur la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Organisme	Loi	Rapport annuel	Déposé*	Autres rapports	Déposés
Commission sur les pratiques restrictives du commerce	S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 49	«Rapport sur ce qui a été accompli en vertu de la présente loi»	Oui	-	
Conseil canadien des relations du travail	S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 210, modifié par S.C. 1972, chap. 18, art. 1	«Rapport sur ses activités»	Oui	-	
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 31	«Rapport sur ses activités»	Oui	-	
Conseil de recherches médicales	S.R.C. 1970, chap. M-9, art. 17	«Rapport sur ses activités»	Oui	-	
Conseil de recherches en sciences humaines	S.C. 1976-77, chap. 24, art. 21	«Rapport sur ses activités»	Oui	-	
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	S.C. 1976-77, chap. 24, art. 41	«Rapport sur ses activités»	Oui	-	

Organisme	Loi	Rapport annuel	Déposé*	Autres rapports	Déposés
Conseil des arts du Canada	S.R.C. 1970, chap. C-2, art. 23	«Rapport sur tout ce qui a été accompli selon la présente loi»	Oui	-	
Conseil des sciences du Canada	S.R.C. 1970, chap. S-5, art. 19	«Rapport sur ses activités»	Oui	-	
Conseil économique du Canada	S.R.C. 1970, chap. E-1, par. 21(1)	«Rapport sur l'activité du Conseil»	Oui	Par. 21(2): le Conseil doit préparer, chaque année, un exposé. Par. 21(3): le Conseil peut préparer les autres rapports qu'il juge nécessaires	Non
Office national de l'énergie	S.R.C. 1970, chap. N-6, art. 91	«Rapport sur ses activités»	Oui	-	
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	S.R.C. 1970, chap. C-8, art. 20	«Exposé portant sur l'activité de la Société»	Oui	-	
Tribunal Antidumping	S.R.C. 1970, chap. A-15, art. 32, modifié par S.R.C. 1970, chap. 1 (2 ^e Supp.), art. 8	«Etat relatif aux activités du Tribunal»	Oui	-	

déclaration du ministre à la Chambre à l'effet qu'il se propose de déposer les documents en question. Chaque député peut obtenir copie des documents ainsi déposés, dont la mention est consignée aux *Procès-verbaux* du même jour²⁵⁵.

Le dépôt des rapports veut simplement dire que chaque parlementaire en obtient copie. Il n'existe aucune disposition prévoyant la communication automatique de ces rapports aux comités de la Chambre pour examen, ni aucune disposition établissant une période spécifique de débat à la Chambre sur ces mêmes rapports. Certains projets de loi d'intérêt privé ont déjà tenté de changer cette situation²⁵⁶. Toutefois, le gouvernement a rejeté la formule de communication automatique et permanente des rapports, par crainte apparemment qu'une telle pratique n'ait eu pour effet de ralentir l'examen des affaires du gouvernement par les comités²⁵⁷. La grande majorité des rapports ne font donc même pas l'objet de débats officiels.

Les rapports de chacun des sept organismes administratifs étudiés²⁵⁸ étaient en fait préparés par des cadres supérieurs, la plupart du temps sous la direction du président de l'organisme, les membres de ces organismes ne jouant habituellement pas un rôle très important en la matière. Certains organismes demandent aux membres de faire des suggestions sur le contenu du rapport, d'autres leur demandent leurs commentaires sur le projet de rapport et enfin, dans certains cas, les membres reçoivent simplement une copie du rapport. À la CCT, par exemple, chaque sous-comité prépare la partie du rapport se rapportant à ses activités particulières. Un brouillon est préparé et discuté par les commissaires mais il semble que peu de commentaires supplémentaires soient formulés au cours de cette étape. Aucun autre organisme ne nous a signalé l'existence d'échange entre ses membres ressemblant à un débat officiel du rapport.

Il est difficile d'évaluer la signification de cette absence d'intervention des membres des organismes sur la préparation des rapports. Peut-être est-elle le reflet du caractère non contentieux de leur contenu. Nous sommes portés à croire qu'un rapport n'est pas considéré comme un instrument important de communication d'un organisme. Par contraste, il serait étonnant que les motifs d'une décision importante d'un organisme ne soient rendus publics sans avoir été préalablement discutés par les membres. Si les rapports étaient moins portés sur les statistiques et exprimaient davantage la pensée des membres de l'organisme, ils constitueraient sans doute des documents plus éclairants et plus engagés. Dans ce cas, il faut présumer que les membres joueraient un rôle beaucoup plus actif dans leur rédaction, et manifesteraient un plus grand intérêt à discuter leur contenu avant qu'ils ne soient rendus publics.

L'intérêt manifesté par les auteurs à l'endroit des rapports d'organismes administratifs dépend dans une certaine mesure de la façon dont ceux-ci perçoivent l'accueil réservé aux rapports. Les parlementaires sont, en effet,

constamment inondés de rapports et aucun de ceux que nous avons interrogés n'était en mesure de tous les lire. Les parlementaires s'intéressent, en général, à certains secteurs et lisent donc les rapports touchant leurs domaines d'intérêt. La plupart d'entre eux ont appris à parcourir rapidement un rapport pour en extraire les éléments clés. Toutefois, malgré ce manque de temps pour la réflexion et l'assimilation de l'information, les parlementaires affirment souhaiter que les organismes continuent à produire des rapports.

(b) *Le contenu des rapports*

Il n'existe à l'heure actuelle aucun modèle uniforme de présentation des rapports des organismes administratifs, ni aucune exigence quant à leur contenu de base. Certains parlementaires ont tenté, sans succès, de corriger cette lacune par un projet de loi d'intérêt privé²⁵⁹. Comme nous pouvons le constater à la lecture du Tableau III (page 109), un petit nombre de lois autorisent les ministres à prescrire la forme ou le contenu des rapports de certains organismes, mais ce pouvoir n'a jamais été exercé. Ce phénomène indique simplement que les ministres et leurs conseillers ont de meilleures sources d'information qui les dispensent donc de s'en remettre aux rapports. Le Tableau III énumère également les quelques lois qui réglementent l'indication du contenu de certains rapports. Outre ces indications, qui sont en général certaines données financières de base, les organismes peuvent inclure dans leur rapport ce que bon leur semble. Il est intéressant d'examiner de façon plus approfondie un certain nombre de ces rapports.

Les derniers rapports de l'ONE ont tous été rédigés selon le même modèle. Il s'agit d'une initiative à encourager, la formule permettant de comparer facilement les données des années successives. Certains renseignements contenus dans ces rapports, notamment ceux fournis sous la rubrique «Fonctions et responsabilités de l'ONE» ne changent guère d'un rapport à l'autre. Toutefois, il est regrettable de voir les auteurs utiliser chaque année des formulations différentes pour donner des renseignements identiques. On risque ainsi de perdre les changements véritables au milieu de simples changements de formulation.

Les rapports de l'ONE donnent un aperçu du mandat de l'organisme ainsi que de son organisation interne. Ils fournissent également une importante quantité de faits et de données statistiques sur l'industrie énergétique, notamment des données sur des sujets tels que l'offre et la demande en énergie, sur les réserves actuelles de pétrole et de gaz naturel. Le rapport contient également une image précise des activités annuelles de chaque secteur du domaine énergétique. En fait, les rapports de l'ONE, dans leur ensemble, donnent davantage l'impression d'être des rapports sur les activités de l'industrie énergétique que des rapports d'un organisme de régulation de cette industrie. Les activités et les fonctions de l'ONE

TABLEAU III

DISPOSITIONS RELATIVES AU CONTENU DES RAPPORTS

Organisme	Loi	Pouvoir du ministre de prescrire la forme et/ou le contenu du rapport	Pouvoir exercé	Disposition relative au contenu du rapport
Centre de recherches pour le développement inter-national	S.R.C. 1970, chap. 21 (1 ^{re} Supp.), art. 22	-		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Commission canadienne des droits de la personne	S.C. 1976-77, chap. 33, par. 47(1) art. 60 (Commissaire à la protection de la vie privée)	-		Peut inclure les recommandations en matière de droits de la personne que la Commission juge pertinentes Le rapport ne doit pas contenir de renseignements qui sont susceptibles de nuire à la sécurité nationale ou qui ont été obtenus confidentiellement
Commission canadienne des pensions	S.R.C. 1970, chap. P-7, par. 4(2)	«les rapports que [le Ministre] prescrit, et ceux desdits rapports que le Ministre spécifique doivent être inclus dans le rapport annuel du ministre.»	S/O	-

Organisme	Loi	Pouvoir du ministre de prescrire la forme et/ou le contenu du rapport	Pouvoir exercé	Disposition relative au contenu du rapport
Commission canadienne des transports	S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 28	-		Le rapport doit indiquer les demandes faites à la Commission et les résumés de ses conclusions concernant toute question qu'elle a examinée de sa propre initiative ou à la demande du Ministre, ainsi que toute autre question relative aux transports qui est d'intérêt public
Commission de contrôle de l'énergie atomique	S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 20	«sous la forme que [le Ministre] peut prescrire»	Non	-
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	S.C. 1976-77, chap. 54, par. 14(3)	«un rapport sur les activités de la Commission. . . le Ministre pouvant prescrire la forme du rapport et préciser les renseignements qu'il doit contenir»	Non	-

Organisme	Loi	Pouvoir du ministre de prescrire la forme et/ou le contenu du rapport	Pouvoir exercé	Disposition relative au contenu du rapport
Commission de réforme du droit du Canada	S.R.C. 1970, chap. 23 (1 ^{er} Supp.), art. 17	«le Ministre peut ordonner que ce rapport soit présenté en une certaine forme et fournisse certains renseignements concernant des études ou autres activités entreprises ou dirigées par la Commission»	Non	-
Commission du tarif	S.R.C. 1970, chap. T-1, art. 6	-		Les renseignements obtenus au cours des audiences doivent être soumis au Parlement, sauf les renseignements confidentiels au sens de la loi
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 31	«en la forme que [le Ministre] peut ordonner»	Non	-

Organisme	Loi	Pouvoir du ministre de prescrire la forme et/ou le contenu du rapport	Pouvoir exercé	Disposition relative au contenu du rapport
Conseil de recherches en sciences humaines	S.C. 1976-77, chap. 24, art. 21	-		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	S.C. 1976-77, chap. 24, art. 41	-		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Conseil de recherches médicales	S.R.C. 1970, chap. M-9, art. 17	-		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Conseil des Arts du Canada	S.R.C. 1970, chap. C-2, art. 23	-		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Conseil des Sciences du Canada	S.R.C. 1970, chap. S-5, art. 19	-		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Conseil économique du Canada	S.R.C. 1970, chap. E-1, art. 21	-		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	S.R.C. 1970, chap. C-8, art. 20	«selon la forme que peut prescrire le Ministre»	Non	Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus

paraissent accessoires par rapport aux autres données. Les rapports contiennent un résumé des audiences et des litiges importants qui ont ponctué l'activité de l'organisme. Ils insistent cependant beaucoup plus sur les faits que sur leur explication. Ainsi, l'un des rapports mentionne que le *Manitoba Hydro* a obtenu l'autorisation d'exporter de l'énergie et de l'électricité, sans expliquer les principes qui ont présidé à cette décision, ni les buts ainsi poursuivis²⁶⁰. En fin de compte, le lecteur n'est toujours pas renseigné sur les objectifs à long terme de l'ONE, sur la façon dont il interprète son mandat et sur la signification des expressions qu'il utilise, telles que «intérêt du public», «besoins raisonnablement prévisibles» et «tous les facteurs qui lui semblent pertinents». Bref, les rapports traitent des faits, comme nous l'avons déjà signalé, et ne font pas état des principes directeurs et des interprétations touchant l'imputabilité de l'ONE devant le Parlement.

Le CRTC utilise aussi un modèle de rapport uniforme sauf pour celui de 1978-1979, sans doute à cause de la production simultanée de son rapport décennal sur la radiodiffusion. Le rapport du CRTC contient une quantité importante de renseignements sur le domaine de son activité réglementaire. On y trouve aussi de longs exposés et de nombreux diagrammes et données statistiques concernant le nombre de postes émetteurs en activité, les audiences, les demandes de permis, les émissions de radiodiffusion au Canada et la situation financière de l'industrie de la radiodiffusion et des télécommunications. La lettre d'accompagnement du rapport annuel de 1977-1978 résume bien la portée du rapport:

Quant au rapport annuel, il traite des diverses activités du C.R.T.C., soit les audiences publiques, les demandes, les décisions, les services offerts au public dans les domaines de la radiodiffusion et des télécommunications et enfin les questions financières et administratives²⁶¹.

Il s'agit donc encore ici d'un rapport plus descriptif qu'analytique.

Les rapports du CRTC sont un peu plus satisfaisants que ceux de l'ONE au niveau de l'information sur les politiques poursuivies. Ils sont cependant d'inégale valeur. Ainsi, le rapport spécial décennal consacre une section aux «grandes politiques» en matière de radio, mais rien en matière de télévision. Le CRTC a toutefois tenté de décrire ses objectifs à l'aide de résumés expliquant les nouveaux règlements et les décisions importantes. Cependant, les rapports du CRTC ne démontrent aucun effort de définition des rapports entre, d'une part, le travail et les décisions du Conseil et, d'autre part, les objectifs que la loi lui a confiés. Ainsi, l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* établit que le système de la radiodiffusion canadienne doit, notamment, offrir une «programmation variée et compréhensive», «être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens», et protéger «le droit à la liberté d'expression». Bien que cet article soit cité textuellement dans le rapport spécial décennal du CRTC²⁶², celui-ci ne contient cependant aucune indication sur la façon dont le CRTC interprète ses objectifs, ni sur

les moyens utilisés à long terme pour y parvenir. De plus, il n'existe aucune discussion des politiques exposées en rapport aux objectifs du Conseil, ni aucune indication sur l'objectif particulier poursuivi par telle ou telle règle de l'organisme. Une autre critique (qui vaut également pour les rapports de l'ONE) peut être formulée à l'égard des rapports du CRTC. Il y manque un glossaire des expressions techniques dont le Conseil fait usage. Le CRTC semble tenir pour acquis que le parlementaire connaît bien les expressions de la technologie moderne de la radiodiffusion et des télécommunications telles que «programmation de premier plan», «programmation simultanée», «messages à l'aide de diapositives» et «fréquences de faible puissance rajoutée».

Ces deux cas ne constituent qu'un échantillon, mais ils sont cependant typiques. D'autres organismes, exerçant principalement des fonctions judiciaires, comme la CRI ou le Tribunal antidumping, ne sont pas dotés de pouvoirs d'élaboration de politiques comme le sont le CRTC ou l'ONE. Ces organismes consacrent la plus grande partie de leurs efforts à appliquer, conformément à leur mandat, les lois et les règlements à des cas concrets. On pourrait donc s'attendre à ce que leurs rapports se limitent à justifier leurs activités et à fournir quelques statistiques sur l'ensemble des cas traités. Pourtant, là aussi, place est faite à la variété à l'intérieur d'un type de rapport pourtant bien défini. Le rapport de la CRI, par exemple, est rédigé à la première personne par le président lui-même. Celui-ci n'hésite pas à se plaindre de certains articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui donnent lieu, selon lui, à des «anomalies et à des résultats apparemment inéquitables²⁶³».

En résumé, il semble donc que nombre d'organismes aient interprété l'expression «faire rapport» plus comme une obligation de «fournir des détails» que de «rendre compte». Certes, les exposés de cas et les données statistiques correspondent à un besoin et, peut-être même, à un souhait du Parlement. Le président d'un organisme, un ancien député, nous a déclaré que les rapports de son organisme contenaient beaucoup de données statistiques parce que, selon lui, «les députés aiment beaucoup les consulter». Cette affirmation est confirmée par le genre de questions mises au *Feuilleton*. Toutefois, dans leur forme actuelle, ces rapports ne peuvent permettre d'amorcer un véritable débat sur les buts et les orientations de ces organismes tels que perçus par leurs membres. Ces rapports n'apparaissent pas constituer un moyen utile de maintenir l'imputabilité des organismes administratifs devant le Parlement.

D. Les contacts divers

Nous avons étudié jusqu'ici les plus importants points de contact entre la Chambre et les organismes administratifs: les contacts par l'entremise des

travaux de la Chambre, par l'entremise des comités de la Chambre et par l'entremise des ministres. Dans la présente section, nous tenterons de donner les grandes lignes des contacts secondaires. Ceux-ci peuvent être, de façon générale, divisés en trois catégories: les contacts individuels pris par un simple parlementaire ou un député auprès de l'organisme, les contacts institutionnels pris entre les organismes administratifs et la Chambre et s'exerçant par l'intermédiaire d'une institution créée par le Parlement, et enfin les autres contacts qui n'entrent dans aucune des deux catégories précitées. Dans cette section, nous irons au-delà de la situation canadienne et étudierons également certains modèles étrangers. Cet examen permettra sans doute de mieux faire ressortir les lacunes possibles au niveau des contacts entre la Chambre et les organismes administratifs dans le système canadien.

1. Les contacts individuels

Une part importante du travail d'un parlementaire s'effectue «dans les coulisses», lorsqu'il s'occupe des problèmes de ses commettants et de sujets d'intérêt local. Ce travail permet, à l'occasion, des échanges entre le député et certains organismes sous la forme d'une intervention auprès de ces derniers au nom d'un citoyen qui se sent lésé ou de communication à ceux-ci d'éclaircissements touchant une décision qu'ils doivent rendre. La plupart des présidents d'organismes interrogés nous ont signalé l'existence de ce type de contact.

L'attitude des organismes à l'endroit des contacts individuels varie selon les cas. La CAAC, par exemple, reçoit un certain nombre de lettres venant de députés. La correspondance est habituellement destinée au ministre et acheminée par les membres de son personnel à la Commission, lorsque les lettres concernent un problème relevant de la compétence de cette dernière. Souvent, il s'agit de lettres rédigées au nom d'un commettant qui n'a pas encore reçu une allocation demandée. La Commission ne se soucie guère des formalités et considère souvent qu'une lettre de ce genre constitue l'amorce du processus d'appel interjeté par un ancien combattant qui croit avoir été lésé. La CAAC considère ce genre de contact utile et réserve normalement un accueil favorable aux arguments bien motivés des parlementaires qui s'adressent à elle pour trouver une solution à des cas particuliers.

Pour sa part, la CCP reçoit des «milliers» de lettres venant des députés au cours des premières étapes du traitement des demandes. En règle générale, ceux-ci demandent à la Commission de «faire ce qu'elle peut» pour venir en aide à un requérant. Ces lettres semblent être beaucoup plus destinées à impressionner les commettants qu'à aider ou influencer la

Commission. Cette dernière en tient toutefois compte lorsque la lettre renferme des renseignements utiles supplémentaires. Si la décision rendue par la CCP au stade écrit de la procédure ne satisfait pas le requérant, ce dernier peut interjeter appel devant un comité d'évaluation du droit à une pension qui tient alors une audience. Depuis les cinq dernières années, les parlementaires ont comparu environ six fois aux audiences.

La façon d'aborder la question des contacts individuels avec la CAI est nettement différente de celle employée par la CAAC et la CCP. La CAI reçoit elle aussi un grand nombre de lettres de députés au nom de particuliers. Cependant, la Commission étant dotée de pouvoirs d'une cour supérieure d'archives, celle-ci considère que cette correspondance ne sied pas à son caractère judiciaire. Elle a donc établi un système d'interception de ces lettres par des membres de son personnel. Ceux-ci y répondent sans même que les membres de la Commission en aient pris connaissance. La tierce personne qui désire intervenir est informée que la Commission n'accepte que les dépositions assermentées devant le tribunal et que par conséquent, son intervention est renvoyée au requérant ou à son avocat. Certains parlementaires ont parfois comparu aux audiences de la Commission et ceux qui sont avocats l'ont souvent fait à ce titre. Par contre, peu de parlementaires sans formation juridique ont comparu au nom de leurs commettants.

Les audiences des grands organismes de régulation sont quelque peu différentes parce qu'elles ne mettent pas en cause des intérêts particuliers. Ainsi, étant donné la nature de ses activités, l'ONE a rarement des contacts individuels avec les parlementaires. Par contre, il n'est pas rare qu'un parlementaire compare devant le CRTC dans le cadre d'une audience concernant la radiodiffusion dans sa circonscription. Les parlementaires reçoivent des avis d'audience et le Conseil a même prévu une procédure permettant de leur faciliter les choses. Ils sont les premiers à prendre la parole et sont suivis par les élus municipaux et les requérants. Au cours de ces audiences, le député limite son exposé à des généralités sur la radiodiffusion et se garde bien d'intercéder en faveur d'un requérant au détriment d'un autre.

De son côté, la CCT entretient également des contacts avec les parlementaires. Ces contacts se rapportent souvent à des sujets d'intérêt national ou d'intérêt local, tels que les services de transport ferroviaire. La Commission n'a pas établi de procédure spéciale mais les règles qui régissent ces contacts sont suffisamment souples pour permettre aux parlementaires d'obtenir satisfaction. Règle générale, les lettres des députés sont classées et ne sont pas portées à l'attention des commissaires de sorte qu'elles ne peuvent influencer leurs décisions.

Les contacts individuels de ce type constituent un mécanisme utile, surtout pour les organismes qui traitent les demandes des particuliers. Ces

contacts, à cause de leur caractère confidentiel, comportent cependant le danger de compromettre l'autonomie des organismes. Même s'il est rare qu'un organisme perde son autonomie à cause des contacts individuels, la chose se produit tout de même parfois. Le président de la CCP, M. Solomon, nous a rapporté que si certaines des lettres reçues par son organisme avaient été envoyées à une cour de justice, leurs auteurs auraient sans doute été traduits en justice pour outrage au tribunal. Par ailleurs, deux cas ont été relevés dans les huit dernières années où des parlementaires ont laissé entendre dans leurs lettres que si certaines décisions rendues ne les satisfaisaient pas, les commissaires devraient s'attendre à ce que leur mandat ne soit pas renouvelé. À quelques reprises, le CRTC a été obligé de renvoyer une lettre à son auteur parce que la décision était déjà en délibéré et qu'il considérait non convenable de la garder au dossier.

La seule façon vraiment efficace pour pallier ce danger est, pour un organisme, de se présenter comme le fait la CAI, à savoir comme un véritable tribunal. Cette solution comporte toutefois, elle aussi, ses faiblesses. Ces inconvénients ont cependant l'avantage de limiter les situations conflictuelles dans lesquelles peuvent se retrouver les parlementaires. Ainsi, comme nous l'a souligné le président de la CAAC, M. Thompson, si les parlementaires réussissaient à obtenir une allocation pour certaines personnes, ils se rendraient responsables envers tous leurs commettants qui n'en n'ont pas reçu. La plupart des présidents d'organismes sont d'avis que l'autonomie d'un organisme est avant tout le reflet de l'état d'esprit de ses propres membres et que la meilleure solution consiste donc à conserver le système dans sa forme actuelle et à traiter chacun des problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent.

Un deuxième type de «contact individuel» intervient lorsqu'un parlementaire devient lui-même un requérant. La chose peut se produire lorsqu'un précédent est invoqué pour régler une question, ou lorsqu'un parlementaire agit comme prête-nom pour une demande en appel adressée au Cabinet. Ainsi, en 1978, M. Don Mazankowski, député (P.C.-Vegreville), est intervenu auprès du gouverneur en conseil en déposant une requête visant à rescinder ou à modifier une ordonnance rendue par le Comité des transports par chemin de fer de la CCT²⁶⁴. Pour sa part en 1977, le député Ian Watson (Lib.-Laprairie) a présenté au gouverneur en conseil, une requête visant à modifier ou à rescinder une décision de la CCT sur le service de train de passagers au Québec²⁶⁵. Toutefois, aucune de ces requêtes n'a été accueillie. Les contacts de ce type entre les parlementaires et les organismes sont rares.

2. Les contacts institutionnels

Quelques institutions mises sur pied par le Parlement sont en mesure de jouer un rôle d'intermédiaire entre le Parlement et les organismes

administratifs. Il a déjà été question dans la présente étude d'un certain nombre d'entre elles. L'une des plus importantes est le Bureau du Vérificateur général, qui porte à l'attention de la Chambre tous les cas de mauvaise utilisation des deniers publics par un organisme administratif. Un autre exemple est celui de la CCDP, qui peut se pencher sur un grief concernant un organisme administratif tout autant que s'il s'agissait de n'importe quel autre secteur du gouvernement. Il faut mentionner enfin qu'un certain nombre de commissions royales d'enquête ont également exercé ce type de fonction. Dans les lignes qui suivent, nous discuterons brièvement du rôle d'une autre de ces institutions déjà existante et de deux autres modèles institutionnels dont l'utilisation n'est pas encore reconnue au Canada.

La CRDC a été créée en 1971 dans le but:

...d'étudier et de revoir, d'une façon continue et systématique, les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, moderniser et réformer...²⁶⁶

La Commission doit, de temps à autre, faire rapport de ses recommandations au ministre de la Justice, qui les dépose à la Chambre. Peu de temps après la création de la CRDC, le ministre de la Justice a demandé à la Commission d'étudier «les problèmes généraux liés à la procédure devant les tribunaux administratifs». Devant le peu de renseignements sur le fonctionnement du processus administratif fédéral, la Commission a entrepris une série d'études portant sur la procédure suivie par certains organismes. Ces études ont été complétées par des documents d'étude spéciaux, comme celui-ci. Elles ont permis à la Commission de formuler des propositions sur les besoins de réforme qui existent dans ce domaine, propositions que l'on peut retrouver dans le document de travail n° 25 sur *Les organismes administratifs autonomes*²⁶⁷. Lorsque ces études auront débouché sur un ou plusieurs rapports à l'intention du Parlement, un plan d'ensemble de réforme aura alors vu le jour. La Chambre elle-même n'étant pas en mesure d'entreprendre ce genre d'étude, la CRDC constitue donc, elle aussi, un mécanisme utile par lequel le Parlement peut être tenu au courant des problèmes majeurs que posent les organismes administratifs.

Un type de contact institutionnel qui n'existe pas encore au Canada au niveau des institutions fédérales est un Bureau de l'ombudsman. Un tel bureau pourrait s'occuper directement des problèmes des commettants qui accaparent actuellement une bonne partie de l'emploi du temps des parlementaires. Le commissaire en chef de la CCDP et ancien député, M. Fairweather, nous a fait remarquer que sa Commission recevait, de la part des parlementaires, un grand nombre de demandes d'aide. Malheureusement, les trois quarts de celles-ci environ se rapportent à des questions qui n'entrent pas dans les attributions de la Commission. Un ombudsman serait donc en mesure de répondre d'une manière plus efficace aux problèmes entre les particuliers et le secteur public fédéral, y compris

les organismes administratifs fédéraux. L'existence d'une telle institution permettrait d'alléger la charge de travail des parlementaires, soit en leur fournissant des réponses rapides à certaines questions, soit en leur indiquant l'endroit où leurs commettants pourraient s'adresser pour trouver ces réponses. Cette institution pourrait constituer un lien supplémentaire entre le Parlement et les organismes administratifs.

D'autres pays ont créé des institutions chargées de surveiller et de contrôler les organismes administratifs²⁶⁸. Le "Council on Tribunals" du Royaume-Uni, l'"Administrative Conference of the United States" et l'"Administrative Review Council" en Australie en sont des exemples et ces institutions occupent une place importante dans le système administratif de ces pays. Il est nécessaire d'assurer une bonne surveillance des aspects techniques des organismes administratifs tels que la régularité et le bien-fondé des procédures qu'ils utilisent, la place qu'occupent les nouveaux organismes dans le système actuel et la rédaction des lois qui les régissent. Le Parlement n'a ni le temps, ni la compétence nécessaires pour se pencher sur des questions aussi techniques. En confiant cette responsabilité à une instance autonome, le Parlement s'assure ainsi que ces tâches sont accomplies et se réserve du temps pour s'occuper des grandes questions politiques.

3. Les autres contacts

Le présent chapitre, en conclusion, traitera de certaines questions disparates ayant trait aux rapports entre les organismes administratifs et le Parlement: les nominations au sein des organismes, la nomination d'anciens parlementaires, les motifs des décisions, la liberté d'accès à l'information et les lois de temporarisation.

La plupart des lois créant des organismes prévoient que leurs membres sont nommés par décret du gouverneur en conseil. Le pouvoir de nomination appartient donc au «ministre responsable» des activités de l'organisme ou au premier ministre. Le Parlement ayant peu à dire dans le processus de nomination, ce dernier peut, à long terme, être utilisé pour influencer l'orientation d'un organisme. Les parlementaires peuvent tout au plus critiquer ces nominations après coup. Sept lois prévoient à l'heure actuelle que les membres des organismes administratifs ne peuvent être révoqués que sur adresse conjointe du Sénat et de la Chambre des communes²⁶⁹. La Commission Lambert a, pour sa part, recommandé que cette règle soit étendue à l'ensemble des organismes exerçant des pouvoirs de réglementation afin de protéger leur autonomie²⁷⁰. Toutefois, même s'il protège l'organisme contre l'ingérence de l'exécutif, ce pouvoir de

destitution constitue aussi une manifestation extrême du principe de l'imputabilité, même si sa nature radicale rend son exercice peu fréquent. Ce pouvoir de révocation constitue toutefois un point de contact, au moins théorique, entre le Parlement et les organismes administratifs.

Au Canada, ce pouvoir de nomination par l'exécutif s'est souvent traduit par la nomination de parlementaires au sein de ces organismes lorsque cela représentait un avantage politique. On compte ainsi à l'heure actuelle cinq anciens parlementaires au sein de la CCP, deux au sein de la CCT (dont le président), un au sein de l'ONE et un (le commissaire en chef) au sein de la CCDP. Il est difficile d'apprécier la valeur de ce point de contact. Toutefois, il est possible qu'il permette d'accroître à l'intérieur de ces organismes la conscience des questions préoccupant les parlementaires. Il ne semble pas y avoir de tendance du mouvement inverse. Un ancien président du CRTC fut nommé au sein du Cabinet mais il dut toutefois remettre sa démission peu de temps après sa défaite à une élection partielle qui aurait pu lui permettre de siéger à la Chambre des communes.

Nul ne peut nier l'importance pour les organismes administratifs de motiver leurs décisions par écrit. Sans cette motivation, le droit d'appel est illusoire. Ces motifs constituent également une bonne indication sur les orientations d'un organisme particulier, comme la façon dont il interprète son mandat, l'étendue de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire et l'importance qu'il accorde à divers objectifs incompatibles les uns avec les autres. Ces motifs sont encore plus utiles pour des organismes comme la CAI, dont le mandat est judiciaire et pour laquelle il serait inopportun d'obliger les membres à rendre compte par l'entremise de mécanismes d'imputabilité tels que les comités de la Chambre. L'obligation pour un organisme de fournir les raisons écrites de ses décisions peut, par conséquent, constituer un autre point de contact important entre les organismes administratifs et les hommes politiques.

Certains pays, notamment les États-Unis, ont édicté des lois visant à établir le droit d'accès du public aux documents du gouvernement. Une plus grande disponibilité de l'information sur le secteur public est devenue indispensable pour ceux qui entretiennent des contacts avec le gouvernement. Plus l'intérêt porté à l'appareil gouvernemental est grand, plus l'accès à l'information devient important. Étant donné que les parlementaires entretiennent des contacts plus fréquents avec le gouvernement, on pourrait s'attendre à ce qu'ils tirent un plus grand profit d'un tel droit que le simple citoyen. Un mécanisme formel et institutionnel d'accès à l'information, tel l'adoption d'une loi sur la liberté d'accès à l'information, constituerait un autre point de contact important entre les organismes et le Parlement. À ce sujet, il faut rappeler l'existence de certaines nouvelles lois de «transparence» qui obligent les autorités administratives à mener une part accrue de leurs activités au vu et au su du public.

Le dernier point de contact à souligner dans le présent chapitre et qui n'est pas fréquemment utilisé au Canada, est ce que l'on appelle les lois de temporarisation. Ces dispositions législatives imposent une limite de vie aux organismes. Au terme de cette durée, si le mandat de l'organisme n'est pas renouvelé par le Parlement, l'organisme cesse alors automatiquement d'exister. Ces lois n'existent à l'heure actuelle que pour quelques organismes, comme la CLI et l'APN, dont la nature même des activités restreint la durée du mandat. Le rapport de la Commission Lambert a recommandé d'appliquer ce type de dispositions législatives aux programmes de dépenses statutaires (c'est-à-dire qui ne nécessitent pas, chaque année, d'approbation par l'entremise du processus des subsides) mais non aux organismes administratifs²⁷¹. Les défenseurs de ce type d'intervention soulignent l'importance de procéder à l'examen automatique du mandat des organismes et l'avantage de les obliger à justifier de temps à autre leur existence. Par contre, les opposants sont d'avis que ces lois sont trop brutales puisqu'elles frappent même les organismes qui ne sont pas contestés. Certains craignent également que le processus de renouvellement ne cède sous le poids de la pression exercée à l'endroit du calendrier législatif et ne devienne alors qu'une simple formalité. L'exemple de la *Loi sur les banques* confirme cette crainte. En effet, il est d'usage que cette loi soit revue tous les dix ans. La dernière fois que la loi a fait l'objet d'une révision, il a été édicté que ses dispositions resteraient en vigueur jusqu'au mois de juillet 1977²⁷². Cette échéance a été repoussée à trois reprises sans même que le nouveau projet de loi ait pu faire l'objet d'un débat. Après une autre prorogation du délai, la nouvelle loi a finalement été adoptée au mois de novembre 1980²⁷³. La disposition d'origine n'a donc pas réussi à imposer une révision de la loi, parce que le temps dont disposait la Chambre a été consacré à d'autres sujets que le gouvernement considérait alors comme prioritaires.

CHAPITRE CINQ

Le Parlement et les organismes administratifs

Nous avons étudié jusqu'ici le contexte constitutionnel dans lequel les organismes administratifs et le Parlement fonctionnent ainsi que les rapports qui existent entre ces deux types d'institutions du système gouvernemental canadien. Le but de ce dernier chapitre est de faire une synthèse de certaines des observations et des conclusions formulées jusqu'ici, et de proposer certains changements visant à renforcer ces rapports. Pour ce faire, le chapitre sera divisé en cinq parties. Dans la première, nous examinerons à nouveau quelques-unes des hypothèses soulevées au cours des discussions précédentes. Nous reprendrons également les sept aspects de l'imputabilité des organismes administratifs étudiés à la fin du troisième chapitre et considérés comme des indicateurs valables à porter à l'attention du Parlement. Nous résumerons aussi la pratique actuelle de ceux-ci. Dans les trois parties suivantes, nous formulerons des recommandations après avoir tracé les grandes lignes des trois principales questions que soulève l'existence des organismes administratifs dans une démocratie parlementaire, soit: la place des organismes au sein du système, les contacts entre le Parlement et les organismes et, finalement, les structures et les procédures nécessaires à l'établissement de rapports entre les organismes et le Parlement. Enfin, dans la dernière partie du présent chapitre, nous résumerons à nouveau les sept aspects précédemment mentionnés, en soulignant le fonctionnement de chacun d'entre eux au sein du système proposé.

A. La situation actuelle

1. Observations et hypothèses

La démocratie parlementaire telle qu'elle existe à l'heure actuelle au Canada se fonde sur un modèle qui a vu le jour avant la prolifération des organismes administratifs à laquelle nous assistons depuis quelques années.

Aussi n'est-il pas étonnant de constater que la théorie et les conventions qui sous-tendent ce système de gouvernement n'aient rien prévu pour ces organismes. Toutefois, les recommandations formulées dans la présente étude sont fondées sur l'hypothèse que les organismes administratifs constituent un élargissement du cadre de la démocratie parlementaire et non un recul de celle-ci. Par conséquent, les changements constitutionnels qui pourraient survenir à la structure actuelle du gouvernement ne nous préoccupent pas ici. Toutes les recommandations de la présente étude doivent donc avoir une portée pratique à l'intérieur du système dans lequel elles doivent être mises en œuvre. Elles doivent également tenir compte des nombreuses traditions et conventions qui imprègnent un régime gouvernemental de type parlementaire.

Il est également important de ne pas perdre de vue les réalités de notre système. Lorsqu'un gouvernement majoritaire est au pouvoir, les politiques mises en œuvre ne peuvent être modifiées sans son assentiment. Elles ne peuvent tout au plus qu'être retardées. Lorsque, au contraire, un gouvernement est minoritaire, ses politiques sont un peu plus susceptibles de subir des pressions. L'opposition doit toutefois faire preuve d'une certaine prudence et être prête, avant de repousser une motion présentée par le gouvernement, à se lancer en campagne électorale. Il y a donc peu d'intérêt à conférer au Parlement un droit de veto ou un pouvoir de ratification sur un sujet donné, puisque le gouvernement décide, en dernier ressort, du destin des motions parlementaires. Si le gouvernement souhaite des modifications, il est bien placé pour s'assurer qu'elles se produisent. Dans le cas contraire, aucune modification ne verra le jour et la sanction est donc inefficace. En fait, le véritable pouvoir du Parlement réside dans sa capacité de rendre publiques les affaires de l'État grâce à la publicité des débats de la Chambre des communes. Il est par conséquent nécessaire de prendre des mesures appropriées pour s'assurer que les questions importantes donnent effectivement lieu à un débat.

La notion de responsabilité ministérielle a suscité beaucoup de mépris et de scepticisme. Toutefois, elle est et demeure l'une des bases fondamentales du système gouvernemental de type parlementaire²⁷⁴. Les membres du Cabinet constituant toujours les principaux points de contact entre la Chambre et la Fonction publique, on peut s'attendre à une opposition de leur part à tout projet visant à saper leur position. Par ailleurs, ils seront toujours la cible favorite des attaques parlementaires pour tout ce qui a trait au fonctionnement et aux politiques du gouvernement. L'étendue de la responsabilité de l'exécutif doit être reliée au pouvoir qu'il détient effectivement. Lorsqu'un organisme administratif n'est pas véritablement indépendant, l'exécutif ne devrait pas se permettre de dégager sa responsabilité. Par ailleurs, le Cabinet ou le ministre qui n'ont pas de contrôle sur les activités d'un organisme administratif, ne devraient pas être tenus responsables des décisions de cet organisme. Ils devraient toutefois se

tenir au courant de ses activités, décider si elles sont conformes aux politiques gouvernementales, et être prêts à défendre ces politiques.

Le rôle légitime de l'exécutif est de gouverner. Le rôle légitime de la Chambre des communes est de surveiller les activités de l'exécutif. La présente étude tient pour acquis que les pouvoirs de l'exécutif n'ont intrinsèquement rien de mauvais, même si, comme pour tout autre type de pouvoir, des abus peuvent parfois être commis. Le gouvernement a été élu pour gouverner. Il est obligé d'utiliser les pouvoirs qui lui ont été confiés à cette fin et ce, sous la surveillance étroite du Parlement. De la même façon que le Cabinet est en droit de s'attendre à ce qu'il puisse faire son travail, le Parlement est en droit de s'attendre à ce que des ressources, des occasions et des moyens soient mis à sa disposition pour lui permettre de faire le sien. Par conséquent, l'exécutif ne peut, en toute légitimité, refuser au Parlement ce dont il a raisonnablement besoin pour lui permettre de continuer à exercer son rôle de surveillant vigilant et efficace des affaires gouvernementales²⁷⁵.

Les organismes administratifs font partie intégrante du secteur public. Ainsi, ils sont soumis au pouvoir de surveillance du Parlement. La Chambre a le droit d'entretenir des rapports avec les organismes et d'examiner de façon appropriée leurs activités, de la même façon qu'elle examine les activités des autres secteurs du gouvernement. Il doit donc exister entre la Chambre et les organismes un lien favorisant l'exercice de ces rapports. Dans la mesure où ils sont créés, financés et sanctionnés par le Parlement, les organismes administratifs ont eux aussi tout intérêt à maintenir des liens solides avec la Chambre.

Une des restrictions à ce rôle du Parlement tient à l'ampleur même de sa tâche. La Chambre ne peut, en effet, pas tout faire. Si tel était le cas, le Cabinet serait inutile. Il existe même des restrictions à l'exercice de son rôle de surveillance; le Parlement n'est en effet pas en mesure de procéder à l'examen de chacune des décisions prises par chaque organisme administratif. La Chambre doit donc établir ses priorités. Elle doit effectuer un tri entre les affaires dont elle peut s'occuper elle-même, celles qu'elle peut déléguer à d'autres niveaux de responsabilité et celles qu'elle peut laisser de côté sans grand risque. Un autre problème connexe est le temps limité dont dispose la Chambre. Que le gouvernement accapare la majeure partie de ce temps pour les affaires gouvernementales est tout à fait justifiable. En recommandant certaines modifications, il faut donc prendre garde de ne pas ajouter trop de sujets au calendrier de la Chambre de manière à immobiliser les initiatives gouvernementales.

Enfin, il convient de souligner certaines autres restrictions aux recommandations qui peuvent être formulées. Plusieurs aspects des activités de la Chambre sont, de par leur nature, dépourvus de structure et de discipline et doivent continuer de l'être. Les débats sur les projets de loi en Chambre en sont un exemple. Ces débats constituent un outil important dans le processus d'examen des nouvelles législations. Il serait pourtant

oiseux de proposer que les parlementaires consacrent plus de temps à discuter d'une question spécifique ou d'une autre lors de la création de nouveaux organismes, même si la chose permettrait sans doute de conférer une plus grande imputabilité à l'ensemble du système. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les parlementaires doivent demeurer libres de discuter des questions qu'ils jugent importantes²⁷⁶. Une contrainte additionnelle tient au fait que, même si le Parlement possède des moyens (sous forme d'information et de procédures) lui permettant d'obtenir des comptes rendus des organismes administratifs, encore faut-il que les parlementaires les utilisent. Il semble impossible de provoquer des changements d'attitude par des mesures de réforme. Le mieux que l'on puisse faire est de tenter de convaincre les parlementaires, par des arguments raisonnés, qu'il serait avantageux de discuter davantage de certains sujets spécifiques.

La présente étude est basée sur le danger de croire en l'existence d'un organisme administratif type ou même d'un «système» d'organismes type. Les organismes fédéraux exercent en effet un grand nombre de fonctions diverses, toutes différentes les unes des autres. Il y a donc, comme nous l'avons déjà souligné, un véritable danger à proposer des solutions d'application universelle alors qu'en fait, le caractère diversifié des organismes nécessite un large éventail de solutions²⁷⁷. Toute recommandation doit par conséquent s'inspirer de principes généraux mais tenir compte des cas d'exception. Aussi, il importe de ne pas perdre de vue cette diversité au moment de la mise en œuvre des réformes proposées.

2. Les aspects de l'imputabilité

À la fin du troisième chapitre, nous avons conclu que le rôle principal du Parlement était d'examiner, de vérifier et de critiquer l'ensemble du secteur public. En étudiant cette fonction par rapport aux organismes administratifs, sept aspects de cette imputabilité ont été identifiés²⁷⁸. Après avoir étudié, dans le quatrième chapitre, les points de contact entre le Parlement et les organismes administratifs, il est sans doute utile de revenir brièvement sur ces sept aspects afin de voir ce qu'il en est de chacun d'eux à l'heure actuelle.

(a) *La structure*

Le premier aspect à examiner concerne la structure et l'intégrité générale du système. Cet examen s'attache à l'organisation des organismes déjà existants, à la place qu'occupent les nouveaux organismes et aux relations entre les organismes et les autres secteurs gouvernementaux. Il comporte la revue des questions se rapportant à l'uniformité de la législation

et à l'aptitude d'un organisme administratif, dans sa forme actuelle, à accomplir sa tâche. Ce type d'examen s'effectue actuellement dans une large mesure par le biais des débats et de l'étude article par article des projets de loi portant création de nouveaux organismes administratifs ou modifiant des organismes déjà en place. Ce processus n'est pas satisfaisant pour de nombreuses raisons²⁷⁹. Tout d'abord, les lois concernant les organismes ne sont pas déposées en Chambre de façon régulière. Il n'existe donc aucun examen régulier ou systématique de quelque organisme que ce soit. Ensuite, un projet de loi portant sur un organisme particulier ne peut servir de fondement à un débat sur l'ensemble des organismes actuels. De plus, l'exercice systématique du pouvoir d'examen du Parlement est souvent rendu impossible par le fait qu'un certain nombre d'organismes sont créés par décret et donc, hors de portée du Parlement²⁸⁰. Enfin, comme nous l'avons souligné précédemment, il semble que très peu de temps soit consacré en Chambre à l'étude de ces questions, même dans le cas de certains projets de loi, comme celui des télécommunications, qui ont pour principal but de rationaliser les pouvoirs de deux organismes²⁸¹. En fait, la seule référence à la place qu'occuperait un nouvel organisme dans la structure actuelle, fut faite à l'occasion du débat sur le projet de loi portant création de l'APN qui, rappelons-le, établit un nouveau système parallèle de réglementation²⁸², et même ce cas n'a pas suscité de discussions approfondies. L'organisation du secteur public est, dans une large mesure, une prérogative de l'exécutif. Bien que la chose soit moins vraie pour les organismes administratifs créés par une loi, il semble toutefois que le système actuel s'en remet largement à l'exécutif pour la constitution d'un système ordonné d'organismes capables d'entretenir des liens appropriés avec les autres secteurs du gouvernement²⁸³. À l'heure actuelle, le Parlement éprouve des difficultés quant à l'exercice efficace de son pouvoir de surveillance²⁸⁴ dans ce domaine.

(b) *Le mandat*

Le deuxième aspect à examiner concerne le mandat confié à un organisme donné, afin d'en vérifier la clarté, les possibilités de contradictions internes et la conformité aux souhaits du Parlement. Cet examen se fait également en grande partie au cours des débats sur les projets de loi. Cette conformité du mandat fait normalement l'objet d'un débat en profondeur puisque c'est sur le fond que les mesures à adopter reçoivent le plus d'attention de la part du Parlement. Le meilleur exemple que l'on puisse trouver est celui de la CCT, à qui l'on avait confié le mandat de promouvoir un système de transport à la fois «adéquat, efficace et économique²⁸⁵». Toutefois, cet exemple a fait apparaître une lacune. En effet, l'adjonction du terme «adéquat» a eu pour effet de créer une contradiction interne dans les objectifs de la CCT. L'établissement d'objectifs précis et détaillés est un des facteurs importants de l'imputabilité des organismes. L'essence de tout système d'imputabilité réside dans l'établissement de normes de rendement.

Si ces normes sont ambiguës, contradictoires ou absentes, l'organisme reçoit alors, de façon indirecte le pouvoir d'élaborer des politiques et d'établir des priorités. Le système actuel permet un examen du contenu, de la clarté et de la cohérence du premier mandat d'un organisme administratif (bien que cette possibilité ne soit pas toujours pleinement utilisée), mais ne fournit aucun mécanisme pour un réexamen périodique et une remise à jour de ce mandat²⁸⁶.

(c) *Les politiques*

En troisième lieu, les politiques élaborées par un organisme devraient être étroitement surveillées (comme du reste toute directive transmise par l'exécutif à un organisme), surtout celles portant sur l'interprétation par celui-ci de son mandat et de sa compétence. À l'heure actuelle, il n'existe aucune tribune officielle permettant l'examen des politiques élaborées par les organismes. Cet examen s'effectue en partie au cours de la période de questions en Chambre ou lors de divers débats tels que ceux prévus par l'article 26 du Règlement de la Chambre²⁸⁷. Cet exercice revêt surtout la forme d'une réaction à des décisions particulières. Comme nous l'avons déjà mentionné, les rapports annuels des organismes permettent rarement un examen des politiques élaborées par ces derniers, en raison de leur contenu même et du manque de discussion dont ils font l'objet par la Chambre ou ses comités²⁸⁸. Le principal examen des politiques poursuivies par les organismes a lieu lorsque les présidents comparaissent au moment de l'octroi des subsides²⁸⁹. Ce processus n'étant toutefois pas spécialement destiné à l'examen des politiques des organismes, l'étude qui y est alors faite est inefficace, incomplète et dépourvue de toute analyse comparative systématique entre les politiques élaborées par ces organismes et leur mandat tel que défini par la loi. Dans l'ensemble, le Parlement possède seulement une capacité «d'éteindre des feux de paille», c'est-à-dire de réagir rapidement aux questions urgentes. Il ne possède pas la capacité de procéder à un examen approfondi des politiques élaborées par ces organismes.

(d) *Les pouvoirs législatifs subordonnés*

Le quatrième aspect devant faire l'objet d'un examen concerne l'étendue et l'exercice des pouvoirs subordonnés de légiférer. À l'heure actuelle, ces pouvoirs sont contrôlés par le biais des débats sur les projets de loi portant délégation du pouvoir réglementaire²⁹⁰. L'exercice de ces pouvoirs devrait être sujet à examen, tant sur le fond que sur la forme. Il n'existe pour l'instant aucune technique d'examen sur le fond, sauf un petit nombre de lois conférant un pouvoir de résolution affirmative ou négative au Parlement²⁹¹. Il existe également un processus d'examen extra-parlementaire de sujets isolés tels que l'examen de la conformité de la

législation déléguée à la *Déclaration des droits* et à la *Loi sur les droits de la personne*²⁹². Par contre, sur le plan de la forme, il existe une méthode systématique bien établie de contrôle. Nous avons ainsi vu comment les travaux du Comité mixte sur les règlements et autres textes réglementaires, même assujettis à certaines restrictions, constituent un système d'examen nettement supérieur aux autres types d'examen concernant les autres aspects des activités des organismes administratifs²⁹³. Ceci dit, il est possible de critiquer les priorités du Parlement sur ce point. En effet, il semblerait possible que certaines institutions, telles que la Fonction publique ou les tribunaux, puissent procéder à l'examen de la forme et de la légalité des textes réglementaires. De plus, certaines conditions imposées par le Comité mixte, comme celles portant sur l'imposition de pénalité et l'effet rétroactif, pourraient être appliquées correctement grâce à l'adoption d'une disposition générale établissant qu'aucun pouvoir général de réglementation ne peut autoriser de telles choses. Pour sa part, le Parlement devrait peut-être consacrer une part de ses activités à l'examen sur le fond. Il pourrait à cette fin utiliser certains critères utilisés par le Comité mixte et consacrés par des expressions telles que «usage inusité ou imprévu des pouvoirs» et «pouvoirs enfreignant indûment les droits de l'individu».

(e) *Les pouvoirs discrétionnaires*

La portée et les modalités d'application des pouvoirs discrétionnaires devraient également faire l'objet d'un examen. Encore une fois, la question de la portée de tels pouvoirs peut être soulevée au cours du débat sur la loi qui les accorde. Toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, les parlementaires ne semblent pas particulièrement préoccupés par le problème de l'attribution de vastes pouvoirs discrétionnaires aux organismes administratifs²⁹⁴. Bien plus, l'examen de l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires est plutôt fait au hasard. Ces questions sont parfois abordées au cours du processus d'examen du Budget des dépenses et on ne saurait alors qualifier la chose d'examen systématique de la cohérence et de l'opportunité de l'exercice de ces pouvoirs. De plus, les rapports des organismes ne présentent guère d'utilité sur ce point. L'examen des pouvoirs discrétionnaires constitue l'aspect des activités des organismes administratifs qui laisse le plus à désirer.

(f) *Les finances*

Le sixième aspect concerne le contrôle financier dont l'exercice est assuré par un certain nombre de procédures bien établies. Les débats en comité sur les prévisions budgétaires permettent l'examen des propositions de dépenses préliminaires même si, comme nous l'avons signalé précédemment, ces débats ne sont pas toujours utilisés à cette fin²⁹⁵. L'examen *a posteriori* des comptes publics par le Vérificateur général et le

Comité des comptes publics semble bien fonctionner²⁹⁶. Le processus financier est un processus plus formel en raison de la démarche annuelle effectuée auprès du Parlement en vue d'obtenir des crédits. Ce processus comporte toutefois certaines lacunes et il serait bon de consulter, une fois de plus, les nombreuses recommandations de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité, dite «Commission Lambert».

(g) *Les cas particuliers*

Le septième et dernier aspect devant faire l'objet d'un examen critique concerne le sort réservé aux cas particuliers. Il s'agit là d'un point délicat puisque, dans la plupart des cas, il n'est pas désirable de s'attendre à ce qu'un organisme justifie telle ou telle décision devant la Chambre. Le Parlement a intérêt non pas à recevoir un compte rendu des décisions des organismes mais plutôt à être renseigné sur la façon dont les organismes exercent en général leurs pouvoirs ou interprètent leur mandat. La solution n'est donc pas de s'attaquer aux décisions rendues par les organismes administratifs, mais plutôt de modifier la loi et de pousser l'exécutif à agir. La plupart des organismes publient les motifs de leurs décisions et plusieurs rapports annuels en donnent les grandes lignes. Il n'existe toutefois, à l'heure actuelle, aucun mécanisme permettant de porter les résultats des cas particuliers à l'attention du Parlement, ou de prévoir leur étude et un débat. La plupart du temps, il est probable que les parlementaires prennent connaissance des décisions des organismes par l'entremise de plaintes émanant de leurs commettants et ce genre de contact est sans doute utile pour identifier les questions qui posent le plus de difficultés. Il est possible de résoudre ces difficultés grâce à l'intervention individuelle des parlementaires au cours de la période des questions ou lors du processus d'examen des prévisions budgétaires, en présence des présidents d'organismes. Toutefois, il n'existe aucune institution ou procédure qui permette l'exercice systématique de cette fonction.

(h) *Conclusion*

L'étude de ces sept aspects des activités des organismes administratifs qui devraient faire l'objet d'un examen par le Parlement, permet de constater qu'il y a place pour beaucoup d'amélioration. Le reste du présent chapitre sera consacré à l'examen des trois principales questions soulevées ici et certains changements qui, selon nous, devraient permettre d'améliorer le système, seront proposés.

B. La question du statut

La partie non écrite de notre Constitution prévoyant les types de rapports entre les ministres de la Couronne, le Parlement, la Fonction publique et les tribunaux, a été largement établie au cours du dernier siècle. Or, à cette époque, les organismes administratifs ne jouaient pas un rôle de premier plan dans l'appareil gouvernemental et cette partie de notre Constitution ne prévoit donc pas clairement leur existence au sein du système. Aucun type de gouvernement fondé sur des coutumes et des conventions ne peut exister sans théorie politique sous-jacente. Notre science politique n'a cependant pas trouvé jusqu'ici de solution d'ensemble au problème du statut des organismes administratifs au sein d'un système de démocratie parlementaire. Aucun consensus général n'existe quant au type de rapport qui devrait exister entre les centres du pouvoir politique et les organismes administratifs. Par ailleurs, les débats sur la notion de juridiction embrouillent inextricablement les rapports entre les organismes et les tribunaux de droit commun. Un autre problème qui demeure toujours sans solution tient à l'harmonisation des objectifs contradictoires que représentent d'une part le maintien de l'autonomie des organismes et d'autre part leur imputabilité devant le Parlement.

Dans le deuxième chapitre, nous avons mentionné que l'une des principales qualités des organismes était leur capacité d'exercer une fonction d'isolateur entre le gouvernement et les activités de ce dernier²⁹⁷. Ces organismes sont utiles lorsqu'il paraît nécessaire d'assurer l'impartialité dans les arbitrages, dans les décisions judiciaires, dans les attributions, dans l'exercice de certains pouvoirs discrétionnaires, dans la participation commandée de certains groupes d'intérêt et aussi pour éviter l'influence partisane ou le favoritisme politique. Cette fonction ne peut être bien remplie que si l'organisme se voit conférer un certain degré d'autonomie et si les contrôles gouvernementaux traditionnels sont réduits au minimum. Dans une telle perspective, le maintien de l'autonomie des organismes administratifs par rapport à l'exécutif et à la Fonction publique devient un objectif souhaitable.

À l'autonomie des organismes s'oppose la mise en valeur par le Parlement du principe de l'imputabilité du gouvernement devant les représentants élus du peuple. Un pas en avant vers la réalisation de l'autonomie entraîne, dans une certaine mesure, une perte d'imputabilité et une difficulté accrue d'orienter les activités de l'organisme dans le sens des priorités gouvernementales, ce qui de plus, soulève des difficultés au niveau de l'harmonisation des politiques du gouvernement avec celles poursuivies par l'organisme. Par contre, l'augmentation du degré d'imputabilité de l'organisme restreint la souplesse de ce dernier ainsi que sa capacité de mettre en application sa compétence à l'ensemble de ses activités, ce qui,

dans une certaine mesure, remet complètement en question la raison première de la création de l'organisme. La solution consiste sans aucun doute à ne pas favoriser l'autonomie au détriment de l'imputabilité, et vice versa. Il s'agit simplement de trouver un juste milieu entre ces deux objectifs contradictoires.

La tâche, déjà difficile en elle-même, de déterminer le véritable point d'équilibre, est rendue encore plus complexe par la présence de certains autres facteurs. Le premier tient à la grande diversité des fonctions qu'un organisme donné peut exercer. En effet, il est possible que le niveau d'imputabilité requis pour l'exercice d'un rôle soit incompatible avec le degré d'autonomie requis pour en exercer un autre. La seconde difficulté réside dans la diversité qui existe parmi les organismes administratifs. Le point d'équilibre idéal pour l'un d'entre eux ne convient pas nécessairement à un autre. Par conséquent, chaque organisme commande des solutions particulières. Il est impossible, sinon faux, de considérer les organismes comme constituant un quatrième ordre de gouvernement, dans le seul but de définir les rapports entre eux et les trois autres ordres²⁹⁸ de gouvernement.

Les rapports qui existent entre les trois ordres traditionnels de pouvoir sont relativement simples. L'ordre législatif, représenté par le Parlement, est imputable devant la population par l'entremise du processus électoral. L'ordre exécutif est imputable devant le Parlement par l'entremise du principe de la responsabilité ministérielle. Enfin, bien que l'ordre judiciaire ne soit responsable devant aucun des deux autres ordres en raison de son autonomie, il n'en demeure pas moins que ses activités sont restreintes par les coutumes et la discipline judiciaires, par les procédures d'appel, par son défaut de compétence sur les questions autres que celles qui lui sont soumises, par l'obligation de traiter chaque cas individuellement et par le pouvoir du Parlement de modifier les lois. L'imputabilité est donc l'apanage du pouvoir exécutif au même titre que l'autonomie est celui du pouvoir judiciaire. Tenter de définir les rapports qui devraient exister entre le Parlement et les organismes administratifs en s'inspirant des rapports actuels entre le Parlement et les deux autres ordres de pouvoir, a le double avantage de procéder à une analyse à partir de données connues et de permettre ensuite de trouver des solutions conformes à nos traditions politiques. Toutefois, cette façon de procéder n'apporte pas une réponse complète. Tout d'abord, elle ne permet pas de tenir compte des relations entre le Parlement et les organismes qui exercent des pouvoirs législatifs. Ensuite, elle ignore le problème des organismes qui ont des fonctions traditionnellement exercées par plus d'un ordre de pouvoir. Enfin, elle ne prend pas en considération la situation des organismes qui ne sont pas sujets à certaines des restrictions imposées aux pouvoirs exécutif et judiciaire.

Au plan de la logique pure, l'imputabilité d'un organisme administratif devant le Parlement peut être directe, indirecte ou absente. L'imputabilité directe peut être définie comme le rapport direct entre un organisme et le

Parlement, sans intervention d'aucune autre institution. Ce type d'imputabilité est rare et n'existe que dans le cas d'un petit nombre d'institutions spécifiques telles que le Bureau du Vérificateur général. Comme le quatrième chapitre a permis de le constater, il existe peu de contacts directs entre les organismes et le Parlement, les plus importants se limitant en effet aux comparutions des présidents de ces organismes devant les comités de la Chambre. La plupart des contacts sont donc indirects et s'exercent par le truchement des ministres. Comme nous l'avons souligné plus haut, c'est le Cabinet qui depuis longtemps assure le point de contact entre le Parlement et la Fonction publique²⁹⁹ et la création de liens directs serait donc probablement interprétée par certains comme un affaiblissement additionnel de la responsabilité ministérielle. L'absence d'imputabilité devant le Parlement ne constitue pas un rejet des principes de la démocratie parlementaire. Les tribunaux par exemple n'ont pas cette imputabilité mais, comme nous l'avons mentionné précédemment, ils sont cependant assujettis à d'autres genres de restrictions.

Au point où nous en sommes rendus, on doit se rendre compte que la question du statut des organismes administratifs peut se résumer à deux questions connexes: d'une part, le type de relations souhaitables entre le gouvernement et les organismes administratifs et d'autre part, le degré d'autonomie idéal pour ces derniers. Puisque aucune réponse simple ne peut être apportée à ces questions, il est préférable d'aborder le problème sous un autre angle. En premier lieu, et d'une façon très générale, le rapport qui doit exister entre l'organisme et les autres secteurs du gouvernement doit être défini de façon spécifique par la loi constitutive de l'organisme. Le défaut de ce faire suppose soit que ce rapport n'est pas jugé important, soit qu'il est déjà suffisamment défini par les conventions politiques, supposition qui n'est vraie ni dans un cas, ni dans l'autre. Définir le statut des organismes cas par cas se bute à la diversité qui existe parmi ceux-ci. Un des corollaires de cette recommandation est donc la nécessité d'éviter d'employer des termes vagues tels que «cour d'archives» pour décrire le statut et les rapports d'un organisme administratif car de telles expressions ne sont pas suffisamment précises.

En second lieu, un même organisme ne devrait jamais se voir confier des rôles incompatibles. Dans un régime parlementaire, il est nécessaire d'assurer une séparation des pouvoirs. Ainsi, personne ne devrait cumuler à la fois les fonctions de législateur, de procureur et de juge et personne ne devrait pouvoir être juge de sa propre cause. Même si l'un des avantages des organismes administratifs tient à leur capacité de réunir des fonctions normalement exercées par d'autres ordres de pouvoir, il ne faut cependant pas aller trop loin dans ce sens. Lorsque l'une de ces fonctions exige une grande mesure d'autonomie alors qu'une autre demande un certain degré d'imputabilité, et si aucune façon de séparer ces fonctions au sein d'un même organisme n'est possible, la mise sur pied d'un système à deux paliers devrait alors être envisagée.

En troisième lieu, lors de la création d'un nouvel organisme, chacune des fonctions qui lui sont dévolues devrait être déterminée et la loi constitutive devrait aussi définir clairement le degré d'imputabilité (ou d'autonomie) propre à chacune de ces fonctions. Cela nécessite encore une fois une définition claire des rapports qui doivent exister entre l'organisme et les autres instances gouvernementales. Le fait de porter une attention particulière sur chacune des fonctions confiées au nouvel organisme devrait permettre de révéler toute incompatibilité qui pourrait surgir entre celles-ci. Cela permettrait également d'éviter d'accorder une importance exagérée à une fonction ou à un modèle d'organisme en particulier, ce qui entraînerait une définition appropriée des rapports spécifiques touchant la fonction concernée dans la loi constitutive de l'organisme, mais non des autres fonctions également dévolues à ce même organisme. La loi constitutive de l'organisme doit déterminer lors de l'établissement des degrés d'imputabilité et d'autonomie, qui exercera le pouvoir réel. Ainsi, la loi devrait établir de façon claire si l'organisme n'a pour seul mandat que de conseiller et de proposer, et si les vrais pouvoirs décisionnels sont confiés au Cabinet. Aucun degré d'autonomie d'un organisme, ni aucun degré de subordination par rapport à l'exécutif ne peut être qualifié *a priori* d'inacceptable si les contrôles appropriés ont été mis en place et si les rapports qui doivent exister entre l'un et l'autre sont clairement définis. Le véritable danger réside au contraire dans un manque d'autonomie des organismes associé à un manque de responsabilité de la part de l'exécutif.

En quatrième lieu, en vertu du principe de la responsabilité gouvernementale en régime parlementaire, aucun organisme ne devrait se voir accorder un degré d'autonomie plus grand que celui qui lui est nécessaire pour s'acquitter de son mandat. La responsabilité du gouvernement devant le Parlement devrait, dans la mesure du possible, être maintenue. Dans le cas contraire, d'autres restrictions, telles que celles appliquées aux tribunaux, doivent effectivement être mises en place. Ces mesures restrictives peuvent notamment prendre la forme d'un droit d'appel devant un tribunal ou un autre organisme administratif, ou de directives définies dans la loi constitutive de l'organisme.

Enfin, l'imputabilité d'un organisme administratif devant le Parlement devrait toujours être du type indirect. Cette imputabilité indirecte signifie en fait que le Cabinet a la responsabilité première de surveiller l'activité de l'organisme et que les ministres sont ensuite responsables devant le Parlement de leur action ou de leur inaction. Le fait de mettre cette responsabilité sur les épaules de l'exécutif obligera le Cabinet ou le ministre à mettre en place les mécanismes nécessaires pour exercer un contrôle effectif de l'activité de l'organisme. Ainsi, les rapports entre le Parlement et les organismes administratifs seront davantage des rapports d'influence que des rapports de subordination.

La conclusion selon laquelle la question du statut des organismes administratifs doit être examinée cas par cas exige que les recommandations

qui seront formulées soient d'ordre relativement général. Aucun régime unique d'imputabilité ne peut s'appliquer à tous les organismes. Toutefois, il est possible de démontrer que l'application des cinq principes ci-haut mentionnés à certaines fonctions couramment exercées par les organismes administratifs, est possible. Prises isolément, peu de ces fonctions soulèvent de difficultés réelles quant au degré optimum d'imputabilité ou d'autonomie. Un organisme auxiliaire peut se voir confier le même degré d'autonomie que l'ordre de pouvoir dont il est l'auxiliaire. Les organismes consultatifs ne posent aucun problème d'imputabilité, parce qu'il est toujours possible de ne pas entériner leurs recommandations. Quant aux organismes qui font office d'experts, il n'existe guère de problèmes à moins que cette fonction ne soit combinée avec une autre fonction telle que l'élaboration de politiques. La nécessité d'être autonomes pour les organismes qui exercent exclusivement des fonctions judiciaires ou d'arbitrage, ne fait aucun doute. Il convient cependant de s'assurer que d'autres restrictions (telles que celles qui s'appliquent aux tribunaux) ont été mises en place. À l'autre bout de cet éventail, les organismes voués à l'élaboration des politiques et ceux qui exercent des fonctions de régulation doivent de toute évidence se voir imposer un certain degré d'imputabilité devant les représentants élus³⁰⁰.

Les difficultés deviennent plus aiguës lorsqu'un organisme combine différentes fonctions, ce qui représente le cas le plus fréquent. Ainsi, les organismes qui exercent des fonctions d'attribution ou des pouvoirs discrétionnaires, combinent habituellement certaines compétences d'élaboration de politiques (puisque un pouvoir discrétionnaire implique l'absence de règles d'exercice strictes) avec des pouvoirs judiciaires ou des pouvoirs attributifs spécifiques. Les modalités d'application des politiques doivent alors tenir compte des directives gouvernementales. Toutefois une certaine mesure d'indépendance reste néanmoins nécessaire pour protéger les requérants. Les grands organismes de régulation connaissent habituellement ce genre de difficultés parce qu'ils combinent à la fois des fonctions de régulation, d'élaboration de politiques et des fonctions judiciaires.

Le cas du CRTC est une bonne illustration. Aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC est tenu d'administrer certains aspects de la radiodiffusion canadienne. La *Loi sur la radiodiffusion* définit les objectifs généraux qui doivent être poursuivis, mais ne fournit aucun détail sur la façon dont le Conseil doit s'y prendre pour y parvenir. Cette tâche exige un certain nombre de décisions politiques, notamment sur la propriété canadienne des moyens de radiodiffusion, sur le contenu des programmes et sur la politique en matière de publicité. Le gouvernement devrait normalement avoir son mot à dire sur ces questions. Par contre, les questions épineuses que sont la liberté de la presse et la nécessité de trancher les cas particuliers de façon impartiale, exigent que les politiciens ne participent pas trop activement aux travaux du Conseil. Des problèmes semblables ont été soulevés lors de l'attribution d'allocations discrétionnaires par la CAAC et lors de l'admission par la CAI de certains immigrants

pour des raisons humanitaires. Dans les deux cas, le devoir d'agir de façon juste et impartiale entre, dans une certaine mesure, en conflit avec l'intérêt légitime que porte le gouvernement sur les questions du niveau des dépenses et de l'entrée des immigrants.

La seule tendance générale qui peut se dégager de cet ensemble est sans doute que les représentants élus devraient, dans un premier temps, avoir le droit d'élaborer les grandes lignes des politiques et des priorités devant être mises en œuvre par les organismes administratifs. Dans un deuxième temps, ces derniers devraient pouvoir exercer leurs activités librement et sans intervention extérieure. Pour ce faire, nous recommandons que les organismes reçoivent leurs instructions en matière de politiques sous forme de dispositions législatives, de directives générales provenant du Cabinet, et de contrôle de l'exécutif sur la législation subordonnée émanant des organismes eux-mêmes. Chacune de ces méthodes comporte un certain degré d'imputabilité des organismes devant le Parlement et la meilleure formule peut varier d'un organisme à l'autre. Ainsi, la meilleure façon d'établir les normes d'exercice de fonctions judiciaires est sans doute par voie de dispositions législatives ou de règlements, plutôt que par voie de directives. Une fois ces normes établies, l'exécutif devrait se retirer. Toute directive visant des cas particuliers, tout pouvoir d'accorder des exceptions particulières ainsi que toute possibilité d'appel au Cabinet devraient être interdits. En outre, l'organisme devrait pouvoir trancher lui-même les cas particuliers qui lui sont soumis et non pas être réduit à émettre de simples recommandations au ministre ou au gouverneur en conseil. Le pouvoir de surseoir à une décision jusqu'à ce que le cabinet établisse une politique peut être chose souhaitable ou nécessaire. Si une décision rendue est contraire à une politique gouvernementale, la solution consiste alors à modifier la loi constitutive de l'organisme ou à émettre une directive plus détaillée et plus précise à son intention et non pas à changer la loi de façon rétroactive pour ce qui concerne certains cas particuliers. Le rôle du Parlement dans un tel système serait d'examiner l'interprétation que l'organisme fait du mandat qui lui est confié, de surveiller l'exercice des pouvoirs de l'exécutif et d'examiner l'interprétation que l'organisme donne à toute directive générale qu'il est tenu de suivre.

En résumé, nous recommandons donc que les rapports entre chaque organisme administratif et les autres secteurs du gouvernement soient clairement définis dans la loi constitutive. Celle-ci devrait également contenir la définition de chacune des fonctions de l'organisme ainsi qu'une indication du degré souhaitable d'imputabilité ou d'autonomie correspondant à chacune d'entre elles. Par ailleurs, on ne devrait pas confier à un même organisme des fonctions qui sont incompatibles. De plus, un organisme ne devrait jouir que de l'autonomie nécessaire pour s'acquitter de son mandat et l'imputabilité devant le Parlement devrait être exercée par l'intermédiaire du Cabinet. En règle générale, le gouvernement en place devrait déterminer au départ les politiques devant être appliquées par un

organisme, et non pas le faire après coup en modifiant des décisions prises par cet organisme ou en intervenant dans la mise en œuvre des politiques à propos de certaines circonstances particulières. Les modalités précises nécessaires pour atteindre ces objectifs peuvent varier selon les circonstances et selon les particularités inhérentes à chaque organisme.

C. La communication et l'information

Une question d'importance capitale touchant les rapports entre le Parlement et les organismes est sans doute l'échange d'information entre ces institutions. Le Parlement ne peut examiner de façon satisfaisante les activités des organismes administratifs sans posséder toutes les données nécessaires à leur sujet, étant donné son extrême vulnérabilité face au manque d'information. Il est en effet impossible de rendre un organisme imputable sans d'abord connaître la nature de ses activités. L'arme principale du Parlement consiste à débattre publiquement les questions de l'heure. Un tel débat s'avère impossible si les faits se rapportant au sujet de la discussion ne sont pas disponibles dans un format prêt à être utilisé.

L'obtention de cette information semble être l'une des plus grandes préoccupations des parlementaires. Au cours des audiences des comités concernant les prévisions budgétaires, les parlementaires posent en effet beaucoup de questions sur l'état actuel du droit et sur le contenu des règlements. Ils tentent aussi très souvent d'obtenir des renseignements sur les activités des organismes³⁰¹. L'analyse des débats sur les projets de loi nous a révélé que les parlementaires manifestaient un intérêt considérable à l'obligation des nouveaux organismes de faire rapport, à l'exigence du dépôt des documents importants et à l'obligation de renvoyer les règlements aux différents comités de la Chambre³⁰². Cette attitude témoigne sans doute que les parlementaires sont conscients que, sans l'information de base nécessaire, leur tâche serait beaucoup plus difficile. L'utilisation de la période des questions par l'opposition, qui constitue en quelque sorte un moyen d'obtenir de l'information, montre jusqu'à quel point le fait de rendre publique l'information est essentiel au processus d'imputabilité.

De nombreux parlementaires se plaignent du fait que le gouvernement a tendance à garder un trop grand nombre de choses secrètes. Il ne fait aucun doute que certains renseignements doivent demeurer confidentiels. Toutefois, la population et plus spécialement le Parlement ont un droit de regard sur un grand nombre d'entre eux. La chose est particulièrement vraie quant aux organismes administratifs, qui doivent faire preuve d'une certaine transparence en échange de l'autonomie dont ils bénéficient. Prenons à titre d'exemple le cas des tribunaux. Le pouvoir judiciaire n'est pas soumis au contrôle politique mais, en revanche, ses décisions sont communiquées ouvertement au public, les procès-verbaux des audiences sont accessibles

pour fins de consultation et les jugements sont souvent motivés par écrit. Si les organismes souhaitent jouir d'une autonomie analogue à celle des tribunaux, ils doivent faire preuve d'une transparence analogue. Une loi sur la liberté d'accès à l'information constituerait évidemment un net progrès dans cette voie et toute mesure en ce sens doit donc être encouragée. Une telle loi devrait être rédigée de façon à inclure les organismes administratifs.

Une autre difficulté concernant l'information sur les activités gouvernementales tient à son volume même. Paradoxalement, il existe à la fois trop et pas assez d'information. Les parlementaires reçoivent à chaque session des montagnes de documents. Toutefois, une bonne partie de l'information dont ils auraient besoin pour accomplir leur travail continue de leur faire défaut. L'information qui leur est présentée devrait donc être pertinente et contenue dans un format facilement utilisable.

La communication et l'échange d'information entre le Parlement et les organismes administratifs doivent se fonder sur trois règles précises. La première est la disponibilité. L'information dont le Parlement a besoin pour maintenir l'imputabilité des organismes, doit être facile d'accès. Cette information doit être présentée sous une forme convenablement utilisable par le Parlement et non pas sous des formes destinées à d'autres usagers ou à des fins qui ne sont pas les siennes. La seconde règle touche la possibilité que doit avoir le Parlement de prendre connaissance de cette information. Il s'agit ici de la phase active du processus puisque cela comporte la possibilité de discussion de l'information (la plupart du temps au sein d'un comité) et permet aux parlementaires de poser des questions sur des données fournies, d'obtenir des précisions sur celles-ci et de les interpréter. Enfin, la troisième règle est la divulgation publique par le Parlement de toute information jugée appropriée. Cette troisième étape, qui s'effectue principalement en Chambre, constitue le dernier maillon du processus d'imputabilité et met en cause la plus importante des sanctions parlementaires, soit le débat public, sur l'activité des organismes. Dans les lignes qui suivent, nous étudierons l'application de la première règle par rapport aux cinq modes de communication et d'information, à savoir: les questions, les directives de l'exécutif, les textes réglementaires, les motifs des jugements et les rapports. Ensuite, nous analyserons plus à fond les structures et les procédures sur lesquelles ce processus d'information (plus particulièrement l'examen et la publicité de l'information) doit s'appuyer.

La période des questions orales n'est plus désormais un outil efficace pour la collecte de l'information puisqu'elle est maintenant principalement utilisée pour la troisième étape du processus d'information, c'est-à-dire le débat public. Les questions orales ne se prêtent pas bien à l'obtention de réponses détaillées sur un sujet quelconque. La promesse d'étudier la question et de fournir plus tard une réponse circonstanciée ne règle rien. Il n'existe en effet aucune procédure formelle permettant à la Chambre d'exiger ce résultat. De plus, aucun membre des organismes ne siégeant à la

Chambre, les questions orales sont plus utiles lorsqu'elles s'adressent au ministre ou à son ministère. Dans un tel cas, la solution consiste sans doute à davantage utiliser les questions écrites au *Feuilleton*. Ces dernières constituent en effet un mécanisme fort utile permettant aux parlementaires de poser des questions plus précises et d'obtenir en retour des renseignements détaillés par la voie officielle du journal des débats, le *Hansard*. La pratique courante qui consiste à faire parvenir les questions aux organismes administratifs visés afin qu'ils y répondent, s'avère satisfaisante et aucun changement n'est recommandé sur ce point. Cependant, il reste encore le problème des ministres qui refusent de répondre à certaines questions qui leur sont adressées. Mis à part le recours à l'opinion publique, le seul remède serait l'adoption d'une loi générale sur la liberté d'accès à l'information qui, dans la plupart des cas, ferait disparaître tout intérêt de la part des ministres à refuser de divulguer l'information à la Chambre.

Le fait de confier au Cabinet un pouvoir de contrôle sur les organismes administratifs ne manque pas de soulever certains problèmes au niveau de l'information, le secret entourant traditionnellement les délibérations du Cabinet (une loi sur la liberté d'accès à l'information renfermerait probablement une exception concernant les documents du Cabinet). Toutefois, le secret ne devrait pas exister sur les questions où l'exécutif a le pouvoir d'émettre des directives à l'intention des organismes ou d'user de son droit de veto à l'endroit des règlements édictés par ceux-ci. Tout pouvoir de ce type est de nature quasi législative puisqu'il finit par permettre à l'exécutif d'interpréter ou de modifier le mandat que la loi a confié à l'organisme. C'est précisément parce qu'il ne doit pas exister de «loi secrète» que toute forme d'exercice de ce type de pouvoir doit se faire publiquement et par écrit. Par conséquent, nous recommandons que les directives de politique générale soient formulées, ou que des changements soient apportés aux règles et règlements des organismes administratifs, par voie de documents officiels déposés à la Chambre. Ces documents devraient fournir en outre des explications non seulement sur ce qui a été fait, mais sur les principales raisons invoquées par le gouvernement pour justifier les mesures prises.

Au début du présent chapitre, nous avons exprimé le souhait que le Cabinet n'ait rien à voir avec les appels concernant les cas particuliers ni avec l'approbation des décisions prises par les organismes. Or, le Cabinet s'adonne à l'exercice de ces deux types de pouvoir à l'heure actuelle et d'ici à ce qu'une réforme sur ce point soit mise en place, ces pouvoirs devraient également être exercés par voie de dépôt de documents à la Chambre (expliquant les raisons des décisions rendues).

Comme nous l'avons souligné précédemment, certaines difficultés restreignent les travaux du Comité mixte sur les règlements et autres textes

réglementaires³⁰³, notamment l'inexistence d'une procédure permettant de soumettre tous les textes réglementaires à l'attention du Comité mixte. Afin de pallier cette lacune, nous recommandons que la loi soit modifiée de façon à prévoir la communication automatique au Comité d'une copie de tous les textes réglementaires, à l'exception de ceux qui sont soustraits à la consultation publique pour des raisons de sécurité ou d'autres raisons semblables. En outre, il devrait également y avoir un mécanisme permettant de déterminer si tel ou tel document est compris dans la définition d'un texte réglementaire au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*. Les documents visés comprendraient les manuels, les exposés de politique et les autres directives ministérielles. Enfin, nous recommandons que tout décret du gouverneur en conseil exonérant un règlement ou une catégorie de règlements de l'obligation de publication, soit déposé à la Chambre et communiqué automatiquement au Comité mixte.

Ces quelques changements ajoutés à la pratique courante en matière de textes réglementaires devraient permettre de satisfaire à la première règle touchant la disponibilité de l'information. La communication automatique de tout texte réglementaire au Comité mixte satisfait pour sa part la seconde règle touchant la possibilité de procéder à un examen de l'information fournie au sujet des textes réglementaires, du moins en ce qui concerne leur forme et leur légalité. Afin d'atteindre les mêmes objectifs quant au fond, nous recommandons que le Comité mixte se voie accorder le pouvoir de renvoyer un texte réglementaire à un comité vertical spécial de la Chambre pour un examen plus approfondi.

Les raisons qui motivent la décision d'un organisme administratif sont un moyen important de surveillance de ses activités, surtout pour ceux qui exercent des fonctions de type juridictionnel et qui se prêtent donc mal aux méthodes d'imputabilité traditionnelles (comme par exemple, la comparution des présidents devant les comités de la Chambre). En faisant examiner les décisions des organismes par son personnel, le Parlement peut ainsi se tenir au courant de leurs travaux et de la façon dont ils interprètent leur mandat et ce, sans nuire à leur autonomie. Par conséquent, nous recommandons que les organismes administratifs soient, en règle générale, tenus de justifier leurs décisions par écrit. De plus, des résumés et sommaires des décisions importantes, surtout celles qui sont susceptibles d'influencer l'orientation des organismes ou de faire jurisprudence, devraient être préparés. Ces sommaires devraient en outre être annexés aux rapports annuels des organismes.

Les rapports des organismes destinés au Parlement sont potentiellement le meilleur type de communication qui puisse exister entre les organismes et le Parlement. À l'heure actuelle, les rapports annuels sont dans une large mesure plus descriptifs qu'analytiques et ils renseignent parfois davantage sur la clientèle des organismes que sur les organismes

eux-mêmes. Ces rapports sont désormais considérés comme des documents visant principalement la communication de données et d'autres renseignements³⁰⁴. Nous recommandons donc d'établir clairement que le but de ces rapports est de renseigner sur les activités des organismes avec un degré de précision et sous une forme tels qu'ils puissent être utilisés comme outils de base pour favoriser le maintien de l'imputabilité des organismes devant le Parlement. Pour ce faire, les membres des organismes devraient prendre une part plus active à la préparation de ces rapports. Le contenu de ceux-ci devrait être débattu lors de réunions au cours desquelles le mandat, les objectifs et le programme seraient également examinés en détail. Les membres des organismes devraient accorder à ces rapports une attention spéciale puisque ces documents favorisent le maintien de rapports étroits entre les organismes et le Parlement.

Afin de les mettre en valeur, et tout en continuant à fournir les précieuses données statistiques, ces rapports devraient être divisés en deux parties: le rapport proprement dit et les annexes. Le rapport proprement dit devrait servir à plusieurs choses. Premièrement, il devrait préciser le mandat de l'organisme et définir tous les objectifs qui sont indiqués dans la loi constitutive. Il devrait également contenir un résumé sur la façon dont les membres de l'organisme interprètent les objectifs, surtout lorsque ceux-ci sont énoncés dans des termes vagues et ambigus. Cet exposé devrait décrire la philosophie de l'organisme sur son mandat et expliquer la façon dont il perçoit la place qu'il occupe dans le milieu où il exerce ses activités. C'est également dans cette partie du rapport que l'organisme devrait définir ses objectifs, en s'assurant de le faire dans le contexte du mandat qui lui a été confié et donner les grandes lignes des plans et des programmes établis en vue d'atteindre chacun de ces objectifs. On devrait également trouver dans cette partie du rapport un résumé des principales activités de l'année touchant l'élaboration des politiques, la réglementation et les décisions avec une indication de la façon dont chaque fonction a contribué à la poursuite des objectifs de l'organisme. On devrait également trouver les éléments qui ont été pris en considération par l'organisme dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires ainsi qu'un compte rendu des succès de ce dernier, de ses échecs et de toute difficulté qu'il entrevoit dans l'avenir. Un rapport présenté de cette façon pourrait s'avérer beaucoup plus utile à la fois pour le Parlement et pour l'organisme puisqu'il obligerait les membres de l'organisme à refaire un bilan chaque année et à voir où en sont les choses.

Les annexes pour leur part devraient former une partie distincte du rapport pour ne pas le surcharger. Elles devraient contenir des données complémentaires et, selon les cas, comporter:

1. Un bref aperçu de la structure de l'organisme accompagné d'une indication claire des modifications qui y ont été apportées depuis l'année précédente.

2. Un exposé des activités de l'organisme, sous forme de présentation de faits et de données statistiques décrivant les tâches accomplies, le sort réservé aux requêtes et aux appels, etc.

3. Un résumé explicatif de toutes les activités qui se sont déroulées pendant l'année concernant la législation subordonnée et la réglementation. L'annexe devrait également contenir une indication de toutes les modifications législatives édictées.

4. Des tableaux synoptiques montrant les résultats des cas soumis pendant l'année, avec une brève explication pour les cas les plus importants.

5. Des renseignements concernant le secteur d'activités régi par l'organisme ainsi que le milieu dans lequel celui-ci exerce ses activités, si l'on juge souhaitable d'inclure de tels renseignements.

6. Un glossaire des termes techniques utilisés dans le rapport ou dans les décisions rendues par l'organisme.

Il faut noter que nous n'avons pas proposé que le rapport annuel contienne des données financières. La raison en est que nous recommandons que ce genre d'information soit publié dans un document séparé déposé au Parlement au moment de l'examen du Budget des dépenses de l'organisme. Par ailleurs, chaque fois qu'il est possible de le faire, toute information communiquée au Parlement devrait être présentée dans le même format que celui de l'année précédente et conserver la même formulation si aucun changement n'est intervenu.

Bien entendu, toutes ces suggestions concernant le rapport proprement dit et ses annexes ne s'appliquent qu'aux organismes possédant une structure complexe. Les organismes exerçant des fonctions décisionnelles moins importantes pourraient naturellement présenter des rapports moins élaborés. Ainsi, le rapport d'un organisme qui exerce principalement une fonction judiciaire pourrait se limiter à l'interprétation de certains articles fondamentaux de sa loi constitutive, à une description de la façon dont il exerce les pouvoirs discrétionnaires qui lui ont été conférés et à un résumé des décisions importantes rendues pendant l'année. Afin de résoudre le problème de la diversité des organismes, nous formulons les deux propositions qui suivent. Premièrement, la loi portant création d'un organisme devrait préciser non seulement l'obligation de faire rapport mais aussi le contenu de celui-ci, ce qui permettrait au rédacteur de choisir parmi les sujets qui viennent d'être mentionnés, ceux qui conviennent le mieux. Deuxièmement, la loi constitutive devrait préciser qu'en plus, le rapport devrait contenir les renseignements dont le comité de la Chambre chargé de l'examiner recommande l'insertion. Une telle disposition remplacerait ainsi celles qui confèrent actuellement au ministre le pouvoir de prescrire le contenu des rapports, dispositions qui ne sont pas appliquées³⁰⁵. Cette réforme permettrait également de mettre davantage l'accent sur l'idée qu'un rapport est en fait un compte rendu destiné au Parlement et qu'il est par

conséquent nécessaire qu'il renferme les sujets qui intéressent le plus le Parlement.

Les importants changements que nous avons suggéré d'apporter aux rapports annuels des organismes visent essentiellement à favoriser l'exercice efficace de l'imputabilité des organismes administratifs devant le Parlement. L'obligation pour les organismes de déposer tous ces rapports devant le Parlement devrait en outre permettre de satisfaire les exigences de la première règle que nous avons énoncée concernant le processus d'information: toute information utile devrait être mise à la disposition du Parlement. Nombre des autres recommandations formulées dans la présente partie visent le même but. Dans la prochaine partie, nous recommandons l'établissement de diverses procédures et structures destinées à garantir le respect des deux autres règles à la base du processus d'information.

D. Les structures et les procédures

Le maintien de relations appropriées entre le Parlement et les organismes administratifs exige plus qu'une définition précise du statut de ces derniers ou que la simple disponibilité de l'information utile. Ces relations doivent aussi reposer sur des structures et des procédures appropriées. Dans la présente partie, nous tenterons de formuler certaines recommandations à ce sujet.

La Chambre des communes continuera d'être la principale tribune du Parlement. C'est essentiellement devant cette tribune que les organismes doivent continuer à rendre des comptes. Il est par conséquent de première importance que la Chambre ne soit à aucun moment tenue à l'écart des activités des organismes. Bien plus, elle doit posséder les outils nécessaires pour rendre cette relation fructueuse. Dans cette optique, nous recommandons que la création de nouveaux organismes ne se fasse plus par voie de décret ou selon des modalités susceptibles de les mettre hors de portée du Parlement. Cette recommandation ne s'applique évidemment pas à un organisme qui, pour une raison quelconque, est créé d'abord par décret et dont l'existence est ultérieurement ratifiée par l'adoption d'une loi, comme ce fut le cas pour la CLI provisoire.

1. Les comités de la Chambre

Les organismes doivent rendre compte en dernier lieu à la Chambre des communes. Toutefois, le temps dont dispose celle-ci est limité. Devant

s'occuper de nombre d'autres sujets importants, il serait souhaitable, dans la mesure du possible, qu'elle aborde les questions relatives aux organismes administratifs par l'entremise d'une tribune autre que la Chambre elle-même. Le recours à une instance dont l'emploi du temps est moins chargé devrait également favoriser une réalisation plus complète du processus d'imputabilité. Ainsi, nous recommandons que la relation principale entre la Chambre et les organismes s'exerce par l'entremise des comités de la Chambre³⁰⁶. Nous recommandons plus précisément que la Chambre établisse des comités spécialisés faisant office d'experts, dont les avis pourraient faire contrepoids à ceux des ministères et des organismes administratifs spécialisés. Le parquet de la Chambre pourrait continuer à être utilisé pour le débat «sur le vif» de questions d'actualité importantes et urgentes soulevées au cours des sessions régulières.

L'utilisation des comités comme principal moyen de surveillance des organismes administratifs exige certaines modifications à leur fonctionnement. Un élargissement de leur mandat est d'abord nécessaire. Certes, il n'est pas souhaitable dans un système parlementaire que les comités de la Chambre aient une personnalité propre et s'aventurent trop loin dans le domaine de l'élaboration de politiques, sous peine de court-circuiter l'exécutif lui-même. Toutefois, comme nous l'avons indiqué plus haut, puisque la Chambre est en droit d'exiger le plein exercice de son rôle de surveillance du gouvernement, les comités de la Chambre sont fondés d'exiger que leur mandat leur en fournisse les moyens. Nous recommandons par conséquent que les mandats des comités soient rédigés de façon à leur accorder un pouvoir de surveillance général sur le secteur du gouvernement qui les concerne. La meilleure façon de réaliser cet élargissement de mandat est, en premier lieu, d'adopter une disposition générale leur conférant le droit d'exercer de façon ininterrompue une surveillance générale, et en second lieu, de préparer une liste des ministères, organismes administratifs et sociétés de la Couronne soumis à cette surveillance³⁰⁷.

Une autre condition doit être remplie afin de favoriser le mandat élargi des comités. Dans la partie précédente, nous avons formulé trois exigences pour rendre le processus d'information efficace: la liberté d'accès à l'information, ainsi que l'examen et la publicité de cette information. Afin de remplir l'exigence concernant la liberté d'accès, nous avons recommandé le dépôt automatique d'un certain nombre de documents. Afin de favoriser la réalisation de la deuxième exigence, soit l'examen, et afin de permettre aux comités de s'acquitter de leurs nouveaux mandats, nous recommandons à présent que tous ces documents soient automatiquement renvoyés en permanence aux comités concernés. Ces documents doivent comprendre les directives, les règles modifiées, les décisions rendues par le Cabinet relativement aux appels (jusqu'à ce que ce recours soit supprimé), les rapports des organismes et les textes réglementaires renvoyés aux différents comités verticaux par le Comité mixte. Ainsi, les comités de la Chambre deviendront les véritables centres du processus d'information et d'examen

du Parlement. La communication automatique des documents permettra de garantir que l'exercice, par la Chambre, de sa fonction de surveillance ne sera pas soumis à la volonté de l'exécutif et que les examens qui y seront menés, seront exempts de lacunes.

La conversion des comités de la Chambre en institutions spécialisées faisant office d'experts, en contrepoids aux ministères et organismes spécialisés, nécessite qu'un personnel capable de fournir tous les services professionnels nécessaires soit mis à leur disposition. Ces effectifs ne devraient pas avoir comme fonction de conseiller les membres des comités sur des questions d'orientation générale des politiques. Comme nous l'avons mentionné au quatrième chapitre, un tel arrangement ne saurait en effet fonctionner à cause de l'esprit de parti qui caractérise ces comités. L'élaboration des politiques sera mieux servie si elle est laissée aux soins du personnel de recherche des différents partis politiques³⁰⁸. En fait, ce dont les comités ont besoin, c'est d'un secrétariat de taille moyenne dont la fonction serait de recueillir tous les documents déposés en Chambre qui sont automatiquement communiqués aux comités, puis de les compiler et d'en résumer le contenu. Ces documents comprendraient tous les rapports, les motifs des décisions rendues et les règlements édictés par les différents organismes administratifs. Le secrétariat se chargerait ensuite de porter à l'attention des membres des comités les questions susceptibles de les intéresser, les modifications apportées aux différents documents depuis les années précédentes et toute autre question importante. Le personnel du secrétariat devrait posséder de bonnes notions dans les domaines qui sont du ressort des comités afin d'être en mesure d'interpréter les données techniques au bénéfice des membres. Lorsque nécessaire, le secrétariat devrait faire appel aux services spécialisés du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Un tel secrétariat serait d'une grande utilité lorsqu'il s'agit de donner aux comités de la Chambre l'orientation et la continuité nécessaires à la bonne marche de leurs activités.

Certaines améliorations pourraient également être apportées aux procédures utilisées par les comités. Nous avons déjà exprimé l'opinion que ceux-ci fonctionneraient sans doute mieux s'ils étaient dirigés par des présidents plus impartiaux. Cette réforme est sans doute difficile à réaliser, étant donné le caractère fondamentalement partisan du Parlement lui-même. Une solution plus réaliste serait d'augmenter le niveau de compétence des comités, mais cela implique une plus grande stabilité dans leur composition. Afin de poursuivre cet objectif, nous croyons souhaitable de réduire la taille des comités et de freiner les changements trop fréquents dans leur composition³⁰⁹. Pour faciliter la mise en œuvre de cette recommandation, nous croyons qu'un avis de quarante-huit heures devrait être communiqué aux membres des comités avant qu'une question ne soit mise aux voix. Une telle précaution permettrait au gouvernement de s'assurer en tout temps d'une présence majoritaire au sein des comités. Par ailleurs, afin de rendre plus efficaces les discussions, plusieurs membres d'un comité faisant front

commun devraient avoir la possibilité de regrouper leurs périodes d'intervention pour permettre à l'un d'entre eux de mener à bonne fin l'enquête déjà amorcée sur un sujet particulier.

Les activités des comités permanents qui s'occupent des questions relatives aux organismes administratifs devraient se dérouler en trois temps. Dans cette hypothèse, le premier temps aurait lieu au printemps et concernerait l'examen des prévisions budgétaires. Cet examen comporterait trois étapes: l'examen du Budget des dépenses lui-même, l'examen du rapport sur les aspects financiers dont nous avons recommandé la mise en œuvre dans les pages précédentes et qui viendrait appuyer le Budget des dépenses et finalement, la comparution devant le comité d'un représentant de l'organisme. Il est impossible de séparer complètement la question de l'allocation des crédits de celles concernant les orientations d'un organisme. Cependant, le processus d'examen des prévisions budgétaires concerne principalement la discussion des questions financières de l'organisme et ne devrait en aucun cas dégénérer en une période de questions ou en un débat général sur les grandes orientations de l'organisme³¹⁰. Une application stricte de la règle de la pertinence ainsi qu'une certaine discipline de la part des membres sont nécessaires pour changer l'attitude qui caractérise le processus actuel. Cette nouvelle procédure comporterait plusieurs avantages. Le Budget des dépenses ferait désormais l'objet d'un véritable débat en comité. Toute question accessoire étant laissée de côté, le comité serait probablement en mesure de respecter l'échéance du 31 mai, réduisant ainsi l'effet de guillotine de cette date. Enfin, les discussions sur les questions d'orientation générale seraient remises à un moment plus propice.

Dans un deuxième temps, soit à l'automne, alors que les prévisions budgétaires ne sont plus la principale préoccupation des comités, ceux-ci pourraient consacrer leur temps à l'examen du rapport annuel des organismes. La date de parution de ces rapports devrait être prévue pour la fin de l'été et ceux-ci devraient être automatiquement communiqués aux comités si l'on applique les modifications que nous avons proposées. Des représentants des organismes comparaitraient alors pour la seconde fois dans l'année devant les comités, afin de discuter du contenu des rapports et des travaux de leurs organismes en général. C'est alors que le débat sur les orientations politiques et les périodes de questions et de réponses qui accompagnent actuellement le processus de l'examen des prévisions budgétaires, auraient effectivement lieu. Partant d'une meilleure documentation, soit le rapport annuel de l'organisme, ces discussions devraient être plus satisfaisantes pour tout le monde.

La troisième étape qui pourrait s'effectuer à différentes périodes de l'année, consisterait à examiner les règlements, les directives et les autres documents déposés concernant les organismes administratifs soumis au pouvoir de surveillance des différents comités. Ces documents seraient

d'abord examinés par le service de secrétariat des comités, puis commentés et portés à l'attention du comité lui-même pour examen.

Le dernier sujet de portée générale qu'il convient d'étudier ici est le degré d'autorité qui devrait être conféré aux comités. De temps à autre, les comités aimeraient manifester leur désaccord avec certaines décisions, certaines directives ou certains règlements. La chose n'est possible que s'il existe un moyen de faire connaître leur opinion à la Chambre et au gouvernement. Ce moyen est aussi nécessaire pour permettre de respecter la troisième règle qui régit le processus de l'information, à savoir la possibilité de divulguer publiquement les problèmes mis au jour au cours de l'étape de l'examen de l'information. Nous croyons que les procédures traditionnelles de la Chambre, soit la période de questions, les motions présentées en vertu des articles 26 et 43 du Règlement de la Chambre, les débats d'ajournement et les jours de débat sur les subsides, continueront d'être les principaux moyens utilisés par les parlementaires pour soumettre à l'attention de la Chambre les problèmes qui les préoccupent. Toutefois, nous sommes d'avis qu'il devrait exister une façon plus directe de porter devant la Chambre les décisions des comités.

Deux choses doivent rester présentes à l'esprit quant aux recommandations des comités. Tout d'abord, l'emploi du temps de la Chambre est déjà fortement chargé, une partie considérable de ce temps étant consacré aux activités routinières. Il faut donc éviter autant que possible de réduire encore davantage le temps qui peut être alloué à l'examen des affaires du gouvernement, car celui-ci pourrait alors être tenté de se servir de sa majorité pour empêcher les comités de faire quelque rapport que ce soit. Ensuite, l'une des caractéristiques d'un régime parlementaire tient au fait qu'un gouvernement est rarement défait en Chambre. Le véritable objectif à poursuivre est donc de soumettre les questions à l'attention et à la discussion des parlementaires plutôt que de les soumettre à un vote. Par conséquent, des dispositions telles que celles contenues dans la *Loi sur les parcs nationaux* et qui prévoient un vote sur certaines questions sans débat préalable, devraient être évitées³¹¹ et l'importance de procéder à un vote devrait être diminuée.

Nous sommes d'avis, pour les décisions des comités, que la procédure suivante devrait permettre de tenir compte de ces contraintes. Toute question soulevée par les comités devrait être portée à l'attention du Parlement par l'entremise d'un rapport adressé à la Chambre³¹². Lorsqu'un tel rapport fait état de griefs portant sur un règlement particulier, une directive ou un autre aspect des activités d'un organisme, le gouvernement devrait avoir quatre-vingt-dix jours pour faire l'une des trois choses suivantes: premièrement, mettre en œuvre les changements proposés ou deuxièmement, faire connaître la position du gouvernement par déclaration conforme aux dispositions de l'article 15s) du Règlement de la Chambre des communes et déposée devant la Chambre ou troisièmement, prendre les

mesures nécessaires pour réserver, par exemple, trois heures à un débat en Chambre sur la question soulevée. Le choix de l'une de ces trois options mettrait ainsi un terme à l'affaire. À cette étape du processus, la question aura au moins été portée à l'attention de la Chambre et le gouvernement aura été obligé de prendre position. Toutefois, si rien n'était fait à l'intérieur du délai de quatre-vingt dix jours, deux solutions devraient alors être envisagées: ou bien le Règlement de la Chambre prévoit un débat automatique, ou bien le règlement (ou la directive) en question devient caduc. La sanction retenue serait alors fonction de la nature du problème particulier. La caducité, par exemple, paraît une sanction plus appropriée lorsque la légalité d'un texte réglementaire est mise en cause.

Il convient d'ouvrir ici une parenthèse en ce qui concerne le Comité mixte sur les règlements et autres textes réglementaires, puisque certains des changements que nous avons proposés ont déjà été mis en œuvre. Nous avons toutefois constaté, au début de notre analyse des activités du Comité mixte, que de nombreuses difficultés continuent de freiner son travail³¹³. Plusieurs de ces difficultés sont tellement bizarres et manquent tellement de sens qu'elles ne sauraient être tolérées, quelle que soit l'importance que l'on veut donner à la question de l'examen législatif de la législation subordonnée. Par conséquent, nous recommandons de refondre la *Loi sur les textes réglementaires* afin d'en corriger ses lacunes les plus évidentes.

La croissance de l'appareil gouvernemental et les contraintes de temps de la Chambre forcent le Parlement à compter de plus en plus sur l'aide de ses comités. Les recommandations formulées dans la présente partie permettront de mettre sur pied un système de comités capable de relever ce défi. Toutefois, le succès dépend de l'attitude des parlementaires et de leur travail. Le Parlement continuera sans aucun doute à se fier à un petit nombre de parlementaires qui manifestent un grand intérêt à certaines questions particulières ou aux activités de certains organismes. Aussi, si les procédures que nous avons proposées sont de quelque utilité à ces parlementaires, ou si elles permettent d'en attirer un certain nombre d'autres, alors leur but aura été atteint.

2. Les centres de responsabilité auxiliaires

Les comités qui devraient être le principal point de contact entre le Parlement et les organismes administratifs, ne peuvent cependant pas à eux seuls suffire à la tâche. Les parlementaires ne peuvent en effet passer tout leur temps au sein des comités et ces derniers doivent continuer à allouer une partie de leur temps aux affaires du gouvernement. De plus, certaines questions méritent toute l'attention possible mais leur caractère technique ou routinier empêche un engagement direct du Parlement. Parmi ces

questions, certaines exigent une compétence dépassant celle des comités et c'est pourquoi certaines responsabilités devraient être déléguées à d'autres centres de responsabilité.

Au cours du dernier chapitre, nous avons établi la distinction entre les comités parlementaires horizontaux (qui, comme le Comité mixte exercent une seule fonction pour l'ensemble des secteurs du gouvernement) et les comités parlementaires verticaux (qui exercent une série de fonctions par rapport à un domaine particulier)³¹⁴. La principale difficulté que posent les comités horizontaux tient au risque qu'ils soient surchargés de travail et, par voie de conséquence, qu'il leur soit impossible d'acquérir une certaine compétence dans toutes les matières. Par ailleurs, si les comités verticaux peuvent acquérir cette compétence, ils restent pourtant incapables d'avoir une vue d'ensemble de l'environnement dans lequel ils exercent leurs activités. Un comité vertical constitue un outil pratique lorsqu'il s'agit de traiter des activités d'un organisme administratif particulier. Il en va autrement lorsqu'il s'agit d'évaluer comment cet organisme cadre avec les autres ou comment fonctionne le système des organismes dans son ensemble. Les membres de la Commission Lambert ont constaté eux-mêmes l'existence d'un problème analogue: les prévisions budgétaires étant examinées d'un ministère à l'autre par des comités verticaux qui ne s'intéressent qu'à un seul ministère à la fois, la Chambre ne peut jamais avoir une idée précise du niveau global des dépenses gouvernementales. La solution serait la mise sur pied d'une institution capable de procéder à un examen d'ensemble approprié et de proposer les réformes nécessaires.

Certains problèmes seraient probablement mieux réglés s'ils étaient traités en dehors du Parlement. L'un d'entre eux tient à la question de l'uniformité des lois portant création des organismes administratifs et établissant les pouvoirs, les structures et les procédures dont ils sont dotés. Lorsqu'un organisme est doté du pouvoir d'édicter des nouvelles règles de procédure, celles-ci devraient être étudiées pour vérifier leur conformité à l'équité procédurale. Au cours d'une étape quelconque du processus, un examen méticuleux des rapports existant entre les nouveaux organismes et les divers secteurs du gouvernement devrait également avoir lieu. Il conviendrait peut-être aussi, en dehors du Parlement, de vérifier la forme et la légalité des textes réglementaires.

Un ou plusieurs centres de responsabilité auxiliaires pourraient s'acquitter de ces tâches. On peut songer à une institution semblable au "British Council on Tribunals". On peut également penser, comme autre solution, à redéfinir le rôle des centres de responsabilité existants tels que le Bureau du Conseil privé ou le Ministère de la Justice. Ces différentes possibilités ont déjà fait l'objet d'importantes discussions, publiées dans un document d'étude préparé à l'intention de la Commission de réforme du droit du Canada sous le titre: *Conseil sur l'administration publique*³¹⁵.

3. Les lois de temporarisation

Depuis quelques années, les lois de temporarisation ont fait l'objet de nombreuses discussions. Ce type de législation, qui n'a pas d'application générale au Canada, prévoit qu'un organisme administratif cesse d'exister à la fin d'une période déterminée si son mandat n'a pas été reconduit par le Parlement. Ces lois ont pour but d'assurer la remise à jour périodique du mandat des organismes et elles permettent le démantèlement de ceux qui n'ont plus de raison d'être.

Ce type de loi a le principal avantage d'éviter de prolonger l'existence d'un organisme de faible importance simplement parce que nul n'a songé à réévaluer son rôle en fonction des changements sociaux. Ces lois permettent de démanteler un organisme à une date future précise. Elles permettent également, dans une certaine mesure, d'éviter à la Chambre de consacrer du temps à un débat général sur le travail de l'organisme en question. Si le gouvernement est en effet d'avis que cet organisme doit continuer d'exister, il lui faudra alors trouver le temps nécessaire pour que la Chambre puisse débattre la motion de reconduction.

Ces lois comportent toutefois certains inconvénients. Tout d'abord, elles sont des instruments dangereux en permettant de remettre en cause certains organismes dont l'existence n'est pas remise en question. Elles accaparent également une partie du temps des législatures à venir puisque les chambres du Parlement sont obligées de consacrer du temps à la reconduction des mandats de ces organismes, quelle que soit l'importance des autres affaires en cours. Les sujets d'importance pour le Parlement peuvent changer rapidement et ce dernier devrait avoir le loisir d'établir ses propres priorités. L'expérience du Parlement avec la *Loi sur les banques* illustre bien l'omniprésence de cet inconvénient majeur³¹⁶.

Ce type de loi peut constituer un moyen pour permettre à la Chambre de consacrer du temps aux organismes. Toutefois, la survie d'un organisme administratif périmé ne constitue pas une question d'une telle importance qu'elle nécessite un débat spécial. D'une certaine manière, le processus des prévisions budgétaires permet une réévaluation annuelle de chacun des programmes gouvernementaux puisque les parlementaires peuvent en effet, en tout temps, décider de couper les crédits qui sont alloués à ces programmes. En outre, la nécessité d'une remise à jour d'un organisme peut fort bien être évaluée à partir de la formule d'examen annuel des rapports que nous avons proposée. Nous sommes d'avis que ces procédures constituent une solution de rechange valable pour l'évaluation périodique du mandat des organismes. Nous ne recommandons pas par conséquent une utilisation généralisée des lois de temporarisation.

E. Récapitulation

Nous avons abordé le présent chapitre en analysant la façon dont le Parlement procède à l'heure actuelle à l'examen des sept aspects de l'imputabilité des organismes administratifs définis au troisième chapitre et que nous considérons importants. Voyons maintenant comment les propositions que nous avons formulées sont susceptibles de pallier les difficultés reliées à ces sept aspects.

En premier lieu, il faut considérer le problème de la structure d'ensemble et de l'intégrité du système, de l'organisation des organismes qui existent actuellement, de la place que devraient occuper les nouveaux organismes et des rapports entre les organismes et les autres secteurs du gouvernement. Selon le système proposé, aucun nouvel organisme ne pourrait être établi par décret. La création de chacun de ceux-ci serait donc préalablement portée à l'attention du Parlement. La Chambre conserverait l'initiative de ces questions au cours des débats sur les projets de loi portant création de ces nouveaux organismes. La responsabilité première dans ce domaine serait cependant confiée à un centre de responsabilité auxiliaire.

Le deuxième problème porte sur le mandat de l'organisme, l'uniformité des fonctions qui y sont énumérées et la conformité de ce mandat avec les souhaits du Parlement. Aucun changement majeur n'est proposé à ce niveau, mais nous souhaitons que la compétence acquise au sein des comités et que le travail du secrétariat aboutissent à une vision plus scientifique de ce mandat, tel que défini dans la loi constitutive.

Le nouveau régime devrait permettre de soumettre les orientations générales élaborées par les organismes à un examen beaucoup plus approfondi. Les rapports restructurés des organismes mettraient davantage l'accent sur les politiques élaborées par ceux-ci. Les réunions des comités, à l'automne, seraient consacrées à l'examen de ces rapports. Ces réunions fourniraient aux membres des comités l'occasion de discuter de ces orientations et de faire connaître aux organismes leurs opinions à ce sujet. Le dépôt et la communication automatique des directives de l'exécutif seraient le gage de leur examen en comité. Le secrétariat des comités pourrait fournir une aide précieuse à l'occasion de ces examens.

Le quatrième aspect est celui de l'étendue et de l'exercice des pouvoirs de réglementation. Nous proposons que les comités permanents soient chargés d'examiner l'étendue de tous les pouvoirs de réglementation conférés aux organismes par les projets de loi. Le système que nous proposons prévoit l'existence d'un mécanisme de communication automatique de tous les textes réglementaires au Comité mixte chargé de cette

question. Le Comité mixte vérifierait la forme et la légalité des textes avant de les renvoyer à des comités spéciaux pour un examen de contenu.

L'étendue des pouvoirs discrétionnaires confiés aux organismes continuerait d'être examinée au cours des débats sur les projets de loi attribuant ces pouvoirs. Un compte rendu de la façon dont ces pouvoirs sont exercés ferait partie du rapport annuel des organismes et serait étudié lors des travaux des comités sur ces rapports annuels à l'automne.

Le contrôle financier continuerait de s'exercer par l'entremise du processus d'examen des prévisions budgétaires. L'examen des orientations générales des organismes étant renvoyé à la réunion annuelle d'automne, le processus d'examen des prévisions budgétaires pourrait désormais être totalement consacré à l'examen du Budget des dépenses. Les comités seraient aidés dans cette tâche par le dépôt du nouveau rapport financier, complémentaire au Budget des dépenses, préparé par l'organisme. Nous n'avons aucun changement à proposer en ce qui concerne le rôle du Comité des comptes publics.

Le septième et dernier aspect de l'examen des activités des organismes concerne la surveillance des décisions rendues par ceux-ci. Ce contrôle serait rendu possible grâce à la publication des motifs de leurs décisions et à l'examen de ces motifs par le secrétariat. Ce dernier porterait toute décision importante à l'attention du comité. De plus, un résumé des principales causes devrait faire partie du rapport annuel. Le Parlement devrait, quant à lui, s'efforcer non pas d'amener les organismes administratifs à justifier chacune de leurs décisions, mais plutôt d'identifier les domaines où un besoin de modifications législatives ou de directives générales se fait sentir.

Prises dans leur ensemble, les recommandations contenues dans la présente étude établissent un plan général destiné à permettre un exercice réel de l'imputabilité des organismes administratifs devant le Parlement. Les propositions formulées ici tiennent compte des conventions propres à une démocratie parlementaire et se veulent suffisamment pratiques pour pouvoir être intégrées dans notre système politique actuel. Leur mise en œuvre devrait permettre d'établir et de maintenir le type de rapports qui devrait exister entre le Parlement et les organismes administratifs.

Résumé des recommandations de l'auteur

1. Le statut des organismes administratifs

- (a) Chaque loi portant création d'un organisme administratif devrait définir précisément la nature des rapports devant exister entre celui-ci et les autres secteurs du gouvernement. (p. 133)
- (b) Un même organisme administratif ne devrait pas se voir confier des rôles incompatibles. (p. 133)
- (c) Les fonctions d'un organisme administratif devraient être clairement définies par sa loi constitutive, de même que les degrés d'autonomie ou d'imputabilité nécessaires à l'exercice de ses fonctions. (p. 134)
- (d) Un organisme administratif ne devrait pas être doté d'une plus grande autonomie que n'en exige l'exécution de son mandat. (p.134)
- (e) L'imputabilité d'un organisme devant le Parlement devrait s'exercer de façon indirecte. (p. 97 et 98, 133, 134)
- (f) Le gouvernement devrait avoir le pouvoir de définir les grands objectifs des organismes. Une fois la chose faite, le cabinet ne devrait plus se mêler de l'application de ces objectifs aux cas particuliers. (p. 136)

2. La communication et l'information

- (a) Toute mesure visant à favoriser l'adoption d'une législation sur la liberté d'accès à l'information devrait être encouragée. Cette législation devrait s'étendre aux organismes administratifs. (p. 120)

- (b) Le processus d'échange d'information entre les organismes administratifs et le Parlement devrait tenir compte des trois règles suivantes: la disponibilité de l'information, la possibilité de procéder à l'examen du contenu de cette information et la possibilité de soumettre à un débat public les questions soulevées par cette information. (p. 137 et 138)
- (c) La pratique qui consiste à soumettre des questions écrites aux organismes afin que ces derniers y répondent, devrait être maintenue. (p. 138 et 139)
- (d) Le Cabinet, lorsqu'il émet une directive générale à l'intention d'un organisme administratif ou oppose son veto à l'application d'un règlement édicté par celui-ci, devrait être tenu de justifier sa décision dans un document explicatif déposé à la Chambre. (p. 139)
- (e) Tout recours en appel devant le Cabinet devrait être supprimé. Toutefois, en attendant que cela se fasse, les motifs de tous ces jugements d'appel devraient être déposés à la Chambre. (p. 139)
- (f) Tous les textes réglementaires devraient être communiqués automatiquement au Comité mixte sur les règlements et autres textes réglementaires. Un mécanisme permettant de déterminer dans chaque cas si un document relève de la compétence du Comité mixte, devrait également être prévu. (p. 88, 89 et 90, 139 et 140)
- (g) Toute ordonnance exemptant un règlement de l'obligation d'être publié, devrait être déposée devant le Parlement et communiquée au Comité mixte. (p. 91, 139)
- (h) Le Comité mixte devrait être doté du pouvoir de renvoyer les textes réglementaires aux autres comités de la Chambre pour examen du contenu. (p. 88, 140)
- (i) En règle générale, les organismes devraient être tenus de justifier leurs décisions par écrit. Un résumé des cas les plus importants devrait également être annexé aux rapports annuels des organismes. (p. 140)
- (j) Tous les organismes devraient être tenus de produire un rapport annuel et de le déposer devant la Chambre. (p. 143)
- (k) Outre ces rapports annuels, les organismes administratifs devraient être tenus de préparer un rapport financier visant à compléter les renseignements fournis dans le Budget des dépenses. (p. 142)
- (l) Les principaux éléments du rapport annuel devraient être définis par les lois constitutives des organismes. Les comités de la Chambre devraient également être consultés pour ce qui est des autres éléments susceptibles d'être inclus dans ce rapport. (p. 108 à 114, 142 et 143)

- (m) Le rapport annuel étant un instrument d'imputabilité, il devrait être le résultat de la participation active de chacun des membres de l'organisme. (p. 107, 141)
- (n) Le rapport annuel devrait fournir une définition du mandat et des objectifs de l'organisme, indiquer la façon dont ceux-ci sont interprétés, résumer la philosophie de l'organisme et décrire les moyens que ce dernier entend utiliser pour atteindre ses objectifs. Il devrait également donner un aperçu des principales activités de l'organisme durant l'année et expliquer de quelle façon ces activités ont contribué à la réalisation des objectifs. (p. 108 à 114, 141 et 142)
- (o) En tenant compte de la spécificité propre à chaque organisme, les annexes jointes au rapport annuel devraient contenir des renseignements concernant la structure de l'organisme, une rétrospective de ses activités pendant l'année, un résumé de ses activités législatives et de réglementation au cours de la même période, des renseignements sur la situation des dossiers en cours, sur le secteur d'activités auquel l'organisme s'intéresse et un glossaire des termes techniques utilisés dans le rapport. (p. 141 et 142)

3. Les structures et les procédures

- (a) Les organismes administratifs ne devraient pas être créés par décret, ou par quelque autre moyen extra-parlementaire. (p. 143)
- (b) La Chambre des communes devrait exercer son droit de surveillance des organismes administratifs principalement par l'entremise de ses comités. (p. 67, 143 et 144)
- (c) Les comités de la Chambre devraient se voir attribuer un mandat général leur permettant de procéder à l'examen des activités de certains ministères, de certains organismes administratifs et de certaines sociétés de la Couronne clairement identifiés. (p. 60 et 61, 144)
- (d) Les documents ayant trait aux activités des organismes administratifs et devant être déposés devant la Chambre, devraient être automatiquement et en permanence communiqués aux comités verticaux concernés. (p. 66 et 67, 144 et 145)
- (e) Chaque comité devrait être doté d'un secrétariat pour le seconder dans son travail. (p. 65, 145)

- (f) La taille des comités devrait être réduite et leur composition stabilisée. Un préavis de quarante-huit heures devrait être donné avant de procéder au vote au sein d'un comité. (p. 61 et 62, 145)
- (g) Des groupes de parlementaires devraient pouvoir mettre en commun les périodes d'intervention qui leur sont allouées lors des réunions des comités. (p. 71 et 72, 145 et 146)
- (h) L'examen parlementaire des activités des organismes administratifs devrait se faire en trois étapes: au printemps, dans le cadre du processus d'examen des prévisions budgétaires; à l'automne, au moment de l'examen du rapport annuel et, pendant le reste de l'année, chaque fois que des documents pertinents déposés à la Chambre sont renvoyés aux comités. (p. 81 et 82, 146 et 147)
- (i) Lorsqu'un comité dépose un rapport à la Chambre, le Cabinet devrait, dans les quatre-vingt dix jours, soit accepter les recommandations qui lui sont adressées, soit indiquer les raisons pour lesquelles il n'accepte pas le rapport tel que soumis, soit enfin, accorder une période de débat à la Chambre. En cas de défaut du Cabinet de prendre position dans les quatre-vingt dix jours, le Règlement de la Chambre devrait prévoir un débat automatique sur cette question, ou alors la directive ou le règlement qui fait l'objet du rapport devrait cesser d'avoir effet. (p. 147 et 148)
- (j) La *Loi sur les textes réglementaires* devrait être refondue. (p. 89 et 90, 148)
- (k) Des institutions auxiliaires devraient être utilisées pour veiller au bon fonctionnement de l'ensemble du système des organismes administratifs, pour examiner les règles régissant les procédures utilisées par ces organismes ou pour exercer d'autres fonctions connexes. (p. 44, 148 et 149)
- (l) L'utilisation des lois de temporarisation ne devrait pas être généralisée. (p. 121, 150)

Renvois

1. L'observation suivante du professeur W. A. Robson (citée dans R. E. Wraith et P. G. Hutchesson, *Administrative Tribunals*, Londres, George Allen & Unwin, 1973, p. 197) pourrait facilement s'appliquer au Canada:

[TRADUCTION]

En aucun temps, le Parlement, le gouvernement ou les ministres n'ont discuté des principes qui devraient présider à un système de justice administrative. Bien que leur nombre et leur diversité n'aient cessé de s'accroître, les tribunaux administratifs demeurent, à vrai dire, des organismes spéciaux. Ni le Parlement, ni le gouvernement ne se sont sentis en mesure de formuler une proposition générale au sujet de cette question fondamentale. En conséquence, et en dépit de l'existence d'une multitude de tribunaux administratifs, nous n'avons pas instauré un système cohérent de justice administrative.

2. Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. *Rapport final*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1979, p. 325 (ci-après appelé «Rapport de la Commission Lambert»).
3. J. E. Hodgetts, *The Canadian Public Service*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 139.
4. P. Silcox, "The Proliferation of Boards and Commissions" dans T. Lloyd et J. T. McLeod (éds) *Agenda 1970: Proposals for a Creative Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1968, p. 118.
5. Voir *infra*, p. 36.
6. Au sujet de cette réforme et d'autres exemples de réforme en matière de procédure, voir A. R. Lucas et T. Bell, *L'Office national de l'énergie: ses politiques, sa procédure, ses pratiques*, Ottawa, CRDC, 1977, p. 65-66; H. N. Janish, *Les rouages de la Commission canadienne des transports*, Ottawa, CRDC, 1978, p. 53 à 57.
7. W. A. Robson, *Justice and Administrative Law*, Londres, MacMillan, 1928, p. 278.
8. H. Mitchell dans "To Commission — or Not to Commission" (1962) 5 *Adm. publ. du Canada* 253, p. 255 à 258.
9. *Loi sur le Conseil économique du Canada*, S.R.C. 1970, chap. E-1, par. 4(2).
10. I. Hunter et I. Kelly, *La Commission d'appel de l'immigration*, Ottawa, CRDC, 1976, note 22, p. 86.
11. Robson, *supra*, note 7, p. 268 à 274.

12. Voir la discussion *infra*, p. 117-118.
13. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33, art. 37 et par. 40(5).
14. K. C. Davis, *Discretionary Justice*, Urbana, University of Illinois Press, 1971, p. 25.
15. Étude sur la CCT, *supra*, note 6, p. 117.
16. Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 359.
17. S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 3.
18. M. H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1955, p. 128.
19. H. N. Janisch, "The Role of the Independent Regulatory Agency in Canada", (1978) 27 *Revue de droit U.N.-B.* 83, p. 112.
20. Pour une discussion d'ordre général, voir K. Lysyk, «Commentaire» (1969) 47 *Revue du Barreau canadien* 271.
21. A. Abel, "The *Dramatis Personae* of Administrative Law", (1972) 10 *Osgoode Hall L.J.* 61, p. 75.
22. F. W. Anderson dans "To Commission — or Not to Commission", *supra*, note 8, p. 266.
23. Janisch, *supra*, note 19, p. 92 à 94.
24. R. Schultz, "Regulatory Agencies in the Canadian Political System" dans Kernaghan (éd.) *Public Administration in Canada: Selected Readings*, 3^e éd., Toronto, Methuen, 1977, p. 336.
25. Dans le Chapitre Deux de son document de travail 25, intitulé *Les organismes administratifs autonomes* (1980), la CRDC énonce une manière de classer les organismes administratifs en huit catégories: les organismes de régulation, les organismes de régulation à compétence horizontale, les tribunaux administratifs, les organismes qui remplissent des fonctions de bienfaisance, les organismes qui s'occupent de questions de statut personnel, ceux qui subventionnent des activités, les organismes de recherche et les organismes consultatifs. Même à l'intérieur de chacune de ces catégories, les fonctions exercées sont très diverses.
26. Voir, par exemple, le juge en chef Laskin dans *Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369, p. 385.
27. F. W. Maitland, "The Shallows and Silences of Real Life" dans H. A. L. Fisher (éd.) *Collected Papers*, Cambridge, C.U.P., 1911, vol. I, p. 478.
28. Pour une bonne rétrospective du débat portant sur les pouvoirs et le rôle du Parlement, voir R. Butt, *The Power of Parliament*, Londres, Constable and Co., 1967, chap. 1.
29. [TRADUCTION]«Une Chambre composée de deux ou trois cents députés qui perd son temps comme bon lui semble, sera certainement en mesure de perdre énormément de temps, mais c'est à peu près tout ce qu'elle sera en mesure de faire; par ailleurs, si elle veut remplir utilement le rôle qui lui revient à titre de

composante du gouvernement, elle doit être prête à poser certaines limites à sa liberté et à se soumettre à ses directives». R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 5^e éd. revue par N. Ward, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 365.

30. [TRADUCTION]«Les seuls aspects du contrôle parlementaire qui valent la peine d'être considérés et qui méritent que la Chambre leur consacre une large mesure de son temps, sont ceux qui *ne* concernent *pas* la défaite en Chambre d'un gouvernement, mais qui l'aident à demeurer sensible aux tendances premières et, qui plus est, aux courants de l'opinion publique... La défaite du gouvernement ou le fait de retirer les whips représente, tout comme le recours à la police, la rupture et non l'affirmation d'un contrôle normal». B. Crick, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1964, p. 76 à 78. Voir également Dawson, *supra*, note 29, p. 366.
31. Voir *infra*, p. 83.
32. Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 328.
33. *R. v. Criminal Injuries Compensation Board, ex p. Lain*, [1967] 2 Q.B. 864, p. 881 à 883. Voir toutefois H. W. R. Wade, *Administrative Law*, 4^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1977, p. 204.
34. *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, S.R.C. 1970, chap. I-20; *Loi sur la Commission de la frontière internationale*, S.R.C. 1970, chap. I-19.
35. C.P. 1973-1239, le 25 mai 1973.
36. C.P. 1975-2429, le 14 octobre 1975.
37. Le Conseil consultatif a été créé par le décret C.P. 1976-781 «sur avis conforme du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et en vertu du crédit 65 prévu pour le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social par la *Loi n° 2 de 1976 portant affectation de crédits*». Le crédit se lit notamment comme suit: «Situation de la femme — Dépenses du programme, subventions inscrites au Budget et autorisation de créer le Conseil consultatif de la situation de la femme et d'en nommer les membres conformément aux conditions prescrites par le gouverneur en conseil...».
38. S.R.C. 1970, chap. P-34.
39. Bill C-33, 2^e Sess., 30^e Législature, art. 3.1.
40. Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 359-360.
41. Wraith et Hutchesson, *supra*, note 1, p. 224.
42. N. Ward, *The Public Purse*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, p. 3.
43. La chose n'est pas vraie pour toutes les sociétés de la Couronne.
44. Voir la discussion *infra*, p. 52.
45. Pour un aperçu général de la procédure relative aux subsides, voir *infra*, p. 68 à 71.
46. Même si l'on en est arrivé à se servir du Budget des dépenses dans cette optique: voir *infra*, p. 79 à 82.

47. L. Cutler et D. Johnson, "Regulation and the Political Process", (1975) 84 *Yale L.J.* 1395, p. 1401.
48. [TRADUCTION] «Les citoyens n'ont d'autres droits que ceux qui émanent des politiques générales et des lois approuvées par les représentants élus du peuple. Aucune garantie de procédure ne suffira à persuader une personne ayant eu un différend avec un organisme semi-autonome, qu'elle a été traitée équitablement, à moins qu'elle ne perçoive le lien entre la décision rendue dans son cas et les politiques que les représentants élus du peuple ont imposées à cet organisme». Silcox, *supra*, note 4, p. 130.
49. Janisch, *supra*, note 19, p. 104, lequel cite Bernstein, *supra*, note 18, p. 268 et 284. Voir aussi Cutler et Johnson, *supra*, note 47, p. 1408.
50. Voir *supra*, p. 23-24.
51. R. J. Van Loon et M. S. Whittington, *The Canadian Political System*, Toronto, McGraw-Hill, 1971, p. 360.
52. *Ibid.*, p. 341-342.
53. Voir *supra*, p. 17-18.
54. Voir *supra*, p. 24.
55. Voir la discussion *infra*, p. 52.
56. La 30^e Législature couvre la période comprise entre les élections générales du 8 juillet 1974 et celles du 22 mai 1979.
57. Vingt-quatre questions de fond sont à l'origine d'environ trente-six projets de loi différents en raison de nouveaux dépôts lors de sessions ultérieures.
58. Bill C-226, Loi sur la Commission fédérale d'enquête sur les transports, 1^{re} Sess., 30^e Législature; C-220, 2^e Sess. (au sujet de la 2^e lecture, voir les *Débats* de la Chambre des communes, 1^{er} avril 1977, 4581-4); C-313, 3^e Sess.; C-344, 4^e Sess. Bill C-341, Loi prévoyant la création d'une commission chargée de conserver à l'usage du public toutes les lignes ferroviaires abandonnées au Canada, 1^{re} Sess. Bill C-218, Loi sur la commission des personnes âgées, 3^e Sess. (discutée le 27 janvier 1978: *Débats* de la Chambre des communes, 2330-7); C-230, 4^e Sess.
59. Bills C-204 et C-332, 1^{re} Sess., 30^e Législature; C-344, 2^e Sess.; C-345, 3^e Sess. Voir aussi les motions présentées en vertu de l'article 43 du Règlement, le 24 octobre 1975 et le 4 décembre 1975.
60. Bill C-296, Loi prévoyant l'élimination des programmes et organismes fédéraux inactifs et faisant double emploi au moyen d'un examen parlementaire quinquennal, 2^e Sess., 30^e Législature; C-226, 3^e Sess.
61. Bill C-455, Loi sur les rapports annuels, 4^e Sess., 30^e Législature (voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 21 décembre 1978, 2347). Bill C-340, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, 1^{re} Sess.; C-233, 2^e Sess. Bill C-467, Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion, 3^e Sess.; C-223, 4^e Sess. Bill C-201, Loi sur le contrôle du coût des rapports officiels, 3^e Sess.; C-268, 4^e Sess. (voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 1^{er} novembre 1977, 531-6). Bill C-206, Loi modifiant la Loi sur les enquêtes, 1^{re} Sess.; C-326, 2^e

- Sess. (voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 31 octobre 1974, 924-31).
62. Bill C-353, Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion, 1^{re} Sess., 30^e Législature. Bill C-349, Loi modifiant la Loi nationale sur les transports, 3^e Sess.; C-201, 4^e Sess. (voir aussi les *Débats* de la Chambre des communes, le 2 novembre 1978, 742-9).
 63. Bill C-313, Loi modifiant la Loi sur les offices de commercialisation des produits de la ferme, 1^{re} Sess., 30^e Législature. Bill C-323, Loi modifiant la Loi sur les Commissions de port, 1^{re} Sess.; C-314, 2^e Sess.; C-242, 3^e Sess. Bill C-225, Loi modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 4^e Sess. Bill C-361, Loi modifiant la Loi sur les transports, 4^e Sess. Bill C-366, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie, 4^e Sess. Bill C-416, Loi modifiant la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, 4^e Sess. Bill C-417, Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé, 4^e Sess. Bill C-289, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie, 1^{re} Sess.
 64. Le texte intégral de ces études de cas est disponible à la bibliothèque de la Commission de réforme du droit. Nous nous contentons ici d'énoncer les exemples choisis, la méthodologie utilisée et les conclusions auxquelles nous sommes parvenus.
 65. La Commission des prix et revenus, la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, la Commission provisoire de lutte contre l'inflation, le Directeur nommé en vertu de la Loi anti-inflation, le Tribunal d'appel en matière d'inflation, le Centre d'étude de l'inflation et de la productivité et la Commission nationale de l'inflation.
 66. S.C. 1974-75-76, chap. 75.
 67. S.C. 1977-78, chap. 20.
 68. *Débats* de la Chambre des communes, le 13 février 1978, 2799; le 14 février 1978, 2864.
 69. S.C. 1974-75-76, chap. 49.
 70. Voir *infra*, p. 148 et suivantes.
 71. *Débats* de la Chambre des communes, le 17 octobre 1975, 8314 et 8317; le 20 octobre 1975, 8353 et 8374; le 24 octobre 1975, 8530 et 8535; le 13 février 1978, 2798; le 14 février, 2841; le 20 février, 3023; le 21 février, 3064 à 3067.
 72. *Ibid.*, le 24 octobre 1975, 8533 à 8535; le 22 octobre 1975, 8466 et 8467; le 4 mars 1975, 3779 et 3783. Procès-verbaux du Comité permanent de la Chambre des communes des finances, du commerce et des questions économiques, le 20 novembre 1975, 72:50 et 72:62; le 31 octobre 1975, 63:20.
 73. Voir la discussion *infra*, p. 83 à 95, plus particulièrement p. 95.
 74. Voir, par exemple, les *Débats* de la Chambre des communes, le 10 avril 1973, 3144; le 20 octobre 1975, 8372; le 20 février 1978, 3023. Procès-verbaux du Comité permanent de la Chambre des communes des finances, du commerce et des questions économiques, le 7 novembre 1975, 67:1 et suivantes. Procès-verbaux du Comité spécial sur un pipe-line pour le gaz du Nord, le 27 février 1978, 1:80 et 1:83.

75. Voir *infra*, p. 137 à 143.
76. Voir, par exemple, les *Débats* de la Chambre des communes, le 10 avril 1973, 3145 (publication des décisions); le 2 mars 1977, 3566 et 3567 (indépendance vis-à-vis de l'exécutif); le 24 octobre 1975, 8529 et 8530 (justice naturelle); le 18 février 1976, 11046 à 11048; le 19 février, 11114 (appels). Procès-verbaux du Comité permanent de la Chambre des communes des finances, du commerce et des questions économiques, le 30 octobre 1975, 62:68.
77. *Débats* de la Chambre des communes, le 18 mars 1976, 11912, 11913 et 11928.
78. Procès-verbaux du Comité spécial sur un pipe-line pour le gaz du Nord, le 28 février 1978, 2:62; le 2 mars, 4:30, 42, 57 et 80; le 7 mars, 6:44; le 8 mars, 7:5; le 9 mars, 8:58; le 15 mars, 11:51.
79. *Débats* de la Chambre des communes, le 21 avril 1975, 5041; Procès-verbaux du Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts, le 8 avril 1975, 14:9 à 14:12.
80. *Débats* de la Chambre des communes, le 13 février 1978, 2799; le 14 février, 2864.
81. *Ibid.*, le 10 avril 1973, 3145, 3149 et 3160; le 17 avril, 3391.
82. Voir *supra*, p. 27.
83. C.P. 1969-1249, le 19 juin 1969; C.P. 1973-1239, le 25 mars 1973; C.P. 1975-2429, le 14 octobre 1975; C.P. 1979-635, le 2 mars 1979; voir aussi la lettre du Premier ministre au D' Ostry établissant le Centre d'étude de l'inflation et de la productivité, en vertu de la *Loi sur le Conseil économique du Canada*, S.R.C. 1970, chap. E-1, art. 10.
84. *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75-76, chap. 75, par. 12(1) et 20(2).
85. Voir *supra*, p. 35.
86. R. Schultz avec la collaboration de S. Armstrong et A. Robinson, *Regulatory Agencies and Accountability*, étude effectuée, en mai 1978, pour la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, p. 54 à 71.
87. Ce projet de loi a également fait l'objet d'une autre étude. Voir T. A. Hockin, "The Advance of Standing Committees in Canada's House of Commons: 1965 to 1970" (1970) 13 *Adm. pub. Can.*, p. 200 et 201.
88. Voir le document d'étude sur la CCT, *supra*, note 6, p. 15 à 17.
89. Voir, de manière générale, *Beauchesne — Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 5^e éd., par A. Fraser, G. A. Birch, W. F. Dawson (Wilson & Lafleur Ltée, 1978), p. 131 à 137.
90. Voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 13 mars 1974, 471; le 10 mars 1976, 11675; le 6 décembre 1978, 1854; le 5 septembre 1973, 6249.
91. *Beauchesne*, *supra*, note 89, p. 131 à 134.
92. «Art. 335. On attend des députés qu'ils évitent d'évoquer des questions en instance devant les tribunaux ou les cours dites «d'archives». Cette convention a pour but de protéger à la fois les parties aux affaires en instance d'introduction ou de jugement et toutes les personnes qui risquent d'être touchées par la

conclusion d'une action en justice. Il s'agit là d'une contrainte à laquelle la Chambre s'assujettit elle-même dans l'intérêt de la justice et de l'équité...».

«Art. 338. 1) Sont soustraites à la convention les affaires dont est saisie une commission royale (*Journaux* du 2 mai 1966, p. 491 à 493).

2) Les appels au Gouverneur général en conseil ne peuvent être assimilés à des instances ouvrant droit à l'application de la convention. Le Gouverneur en conseil exerçant en l'espèce des fonctions administratives et non judiciaires, il est permis, en conséquence, de débattre ces questions à la Chambre (*Journaux* du 17 avril 1923, p. 268, 270.)» *Ibid.*, p. 118-119.

93. Voir toutefois les *Débats* de la Chambre des communes, le 20 octobre 1976, 267.
94. Voir, par exemple, *ibid.*, le 27 juin 1973, 5121; le 27 novembre 1974, 1717; le 7 mars 1975, 3881; le 18 novembre, 9188; le 25 février 1976, 11240; le 13 mai, 13473.
95. Voir, par exemple, *ibid.*, le 20 décembre 1973, 8930; le 5 avril 1976, 12438-9; le 11 mai 1977, 5514. Comparer avec *ibid.*, le 12 mars 1976, 11771.
96. *Journaux* de la Chambre des communes, le 29 avril 1977, 720-29; voir aussi les *Débats* de la Chambre des communes, le 10 février 1976, 10797-804.
97. Voir le document d'étude sur la CCT, *supra*, note 6, p. 120-121.
98. Une autre recherche a démontré que les ministres ont répondu à environ soixante-dix pour cent des questions qui leur étaient posées. Dans seize pour cent des cas, on décline toute responsabilité; dans neuf pour cent des cas, on promet de faire enquête; dans six pour cent des cas, le ministre refuse de répondre; enfin, deux pour cent des questions sont renvoyées à l'organisme en cause. Voir Schultz, *supra*, note 86, p. 82.
99. Les recherches sur les questions ont été effectuées par le truchement du programme informatique "Quic/Law", lequel couvre la totalité des questions orales ou écrites posées depuis janvier 1973. Les questions sur le CRTC concernaient à la fois l'ancien et le nouvel organisme.
100. «...j'ai des contacts suivis avec les membres du CRTC, et je leur fais les instances que les honorables députés veulent bien me communiquer.» *Débats* de la Chambre des communes, le 10 mai 1973, 3614. Voir aussi *ibid.*, le 31 mars 1976, 12321; le 12 mai, 13437; le 13 mai, 13473.
101. Voir, par exemple, *ibid.*, le 13 mai 1976, 13473; le 4 mai 1977, 5279; le 4 juillet, 7248; le 2 février 1978, 2466.
102. *Ibid.*, le 14 juillet 1975, 7527; le 11 mai 1977, 5514.
103. *Ibid.*, le 18 novembre 1975, 9188; le 31 mars 1976, 12321; le 7 mai, 13278; le 1^{er} novembre, 624-5; le 7 mars 1977, 3706-7; le 24 mars, 4280-1.
104. *Ibid.*, le 21 février 1973, 1517-18; le 11 avril, 3202; le 9 mai, 3574.
105. *Beauchesne*, *supra*, note 89.
106. Par exemple, *Débats* de la Chambre des communes, le 20 novembre 1974, 1484; le 10 octobre 1978, 6980.

107. *Ibid.*, le 19 novembre 1973, 7900; le 9 mai 1977, 5407; le 10 octobre 1978, 7048; le 4 décembre, 1744. Ces questions sont peut-être allées à l'encontre de la règle selon laquelle l'interrogateur ne peut demander une opinion juridique: *Beauchesne, supra*, note 89, p. 134-135.
108. *Débats de la Chambre des communes*, le 21 mars 1973, 2447; le 5 septembre, 6248; le 1^{er} mai 1974, 1927; le 8 mai, 2141.
109. *Ibid.*, le 18 juin 1973, 4830-31; le 17 octobre, 6947.
110. *Ibid.*, le 9 juin 1977, 6476-7.
111. *Ibid.*, le 22 janvier 1975, 2480-1.
112. *Ibid.*, le 8 avril 1975, 4603.
113. Voir, par exemple, *ibid.*, le 19 décembre 1973, 8897; le 30 octobre 1974, 872; le 17 février 1975, 3257.
114. Schultz, *supra*, note 86, p. 72 à 87. Cette étude a porté sur toutes les questions orales ou écrites posées, entre 1973 et juin 1977, au sujet du CRTC, de la CCT, de l'ONE, de la CLI, de l'AEIE et de la CPRC. Les questions furent classifiées en six catégories: les affaires internes, les nominations, les pouvoirs judiciaires (décisions et recommandations), les politiques (situation de l'organisme, politiques générales, recherches, responsabilités et procédure), les appels et les interventions ministérielles.
115. *Débats de la Chambre des communes*, le 14 novembre 1975, 9072-99; le 27 février 1979, 3636-66.
116. *Ibid.*, le 22 mars 1977, 4210-42.
117. *Ibid.*, le 1^{er} juin 1976, 14036-66.
118. *Beauchesne, supra*, note 89, p. 147-148.
119. *Ibid.*, p. 92-93 et 316 à 318.
120. *Débats de la Chambre des communes*, le 2 avril 1973, 2807-08.
121. *Ibid.*, 2850.
122. *Ibid.*, 2850-4.
123. *Ibid.*, 2870-1.
124. *Ibid.*, 2877-97.
125. *Ibid.*, le 6 avril 1973, 3036-7.
126. *Ibid.*, le 27 juin 1973, 5101-2.
127. *Beauchesne, supra*, p. 137 et 324.
128. Pour un résumé de ces réformes, voir les *Débats de la Chambre des communes*, le 7 mars 1973, 1999-2000.
129. Voir les opinions exprimées par K. Bryden, ancien parlementaire de l'Ontario, dans (1975) 18 *Can. Pub. Adm.* 235, p. 252 et par C. E. S. Franks, "The Dilemma of the Standing Committees of the Canadian House of Commons" (1971) 4 *Can. J. Pol. Sc.* 461, p. 476. Voir aussi les *Débats de la Chambre des communes*, le 7 mars 1973, 2000.

130. A. Macleod, "The Reform of the Standing Committees of the Quebec National Assembly: A Preliminary Assessment" (1975) 8 *Can. J. Pol. Sc.* 22.
131. Voir *supra*, p. 41 et 42.
132. Voir *infra*, p. 68 à 83.
133. Voir la discussion *infra*, p. 60 et 61.
134. Les comités permanents en existence au moment d'écrire ces lignes sont les suivants: agriculture (30 membres); radiodiffusion, films et assistance aux arts (20); affaires extérieures et défense nationale (30); finances, commerce et questions économiques (20); pêches et forêts (20); santé, bien-être social et affaires sociales (20); affaires indiennes et développement du Nord canadien (20); justice et questions juridiques (20); travail, main-d'œuvre et immigration (20); gestion et services aux députés (12); prévisions budgétaires en général (20); bills privés en général et Règlement (20); ressources nationales et travaux publics (20); pipe-lines du Nord (15); privilèges et élections (20); procédure et organisation (12); comptes publics (20); expansion économique régionale (20); transports et communications (20) et affaires des anciens combattants (20).
135. Voir *infra*, p. 83 à 90.
136. Voir *infra*, p. 149.
137. Paragraphe 65(8) du Règlement.
138. R. Jackson et M. Atkinson, *The Canadian Legislative System*, Toronto, Macmillan, 1974, p. 116.
139. Pour une discussion concernant les réformes qu'il serait possible d'apporter au système des comités, voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 7 mars 1973, 1999-2000, 2009; le 9 mars 1973, 2071-77; le 2 juin 1975, 6362; le 1^{er} décembre 1976, 1571 et suivantes; voir aussi le Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, au chap. 22.
140. Alinéas 65(1)q) et t) du Règlement.
141. S.C. 1970-71-72, chap. 38, art. 26. Voir également la *Loi sur les dépenses d'élection*, S.C. 1973-74, chap. 51, art. 4; *Loi modifiant la Loi sur les parcs nationaux*, S.C. 1974, chap. 11, art. 2; *Loi sur l'administration du pétrole*, S.C. 1977-78, chap. 24, art. 2; *Loi sur le contrôle des sociétés pétrolières*, S.C. 1977-78, chap. 39, art. 14; *Loi sur le commissaire à la représentation*, S.R.C. 1970, chap. R-6, art. 14; *Loi sur la représentation (1974)*, S.C. 1974-75-76, chap. 13, art. 7; *Loi sur la révision des lois*, S.C. 1974-75-76, chap. 20, art. 7.
142. Voir, par exemple, K. Bradshaw et D. Pring, *Parliament and Congress*, London, Constable, 1972, chap. 5.
143. Certains indices donnent à penser que les clivages selon les lignes des partis peuvent se dissiper au sein d'un comité qui aborde l'élaboration des politiques dans un esprit de collégialité. Voir Hockin, *supra*, note 87, p. 197-198 et, du même auteur, *Government in Canada*, Toronto, Norton, 1976, p. 189-190 et 197-198.
144. Comité spécial de la Chambre des communes de la procédure, *Troisième rapport*, 1968, par. 12.

145. *Beauchesne, supra*, note 89, p. 195 et 341.
146. *Débats* de la Chambre des communes, le 3 février 1976, 10592, 10597; le 6 février, 10720-22.
147. Franks, *supra*, note 129, p. 465-466 et 470. Des changements fréquents ont fait que certains députés du gouvernement se sont fait comparer à des «hommes de main». Voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 15 octobre 1970, 156; le 17 septembre 1973, 6629.
148. Jackson et Atkinson, *supra*, note 138, p. 126.
149. Peter Dobell, "Committee Staff — What Else is Needed?" (document préparé en vue de la "Conference on Legislative Studies in Canada, 1979" tenue en février 1979 à l'université Simon Fraser), p. 14. Il est possible de se représenter ce que cela signifie sur le plan de la continuité de la composition et des possibilités de spécialisation de chacun des membres, en examinant la composition de trois comités au cours de la 30^e Législature. Un examen de la composition de ces comités a été effectué à cinq reprises, à un an d'intervalle environ, sur la base des *Débats* du mercredi pendant les périodes de session de la Chambre. Dans le cas du Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts, seuls huit des vingt membres nommés en octobre 1974 en étaient encore membres un an plus tard. Ce chiffre d'environ huit membres est demeuré à peu près le même jusqu'en novembre 1978. Malheureusement, il ne s'est pas toujours agi des huit mêmes membres car des changements ont continué d'être apportés. À la clôture de la Législature, il ne restait que quatre des membres nommés à l'origine et, de ce nombre, seuls deux avaient été membres pendant toute la période en cause. Au cours de la même période, le Comité a connu quatre présidents et quatre vice-présidents, un seul vice-président ayant été promu au poste de président.

Le Comité permanent des transports et des communications a connu une situation semblable. Des vingt membres nommés à l'origine, ils n'étaient plus que huit, moins d'un an plus tard et, dès 1977, ils n'étaient plus que cinq. À la clôture de la Législature, leur nombre était toujours de quatre et seuls deux d'entre eux avaient été membres sans interruption. Toutefois, ce Comité a eu l'avantage de conserver le même président pendant toute cette période, ne connaissant que quelques interruptions mineures sur le plan de la vice-présidence.

Le Comité permanent des affaires des anciens combattants a connu plus de stabilité sur le composition. Des vingt membres nommés à l'origine, ils étaient seize, un an plus tard et quatorze, deux ans plus tard. Leur nombre s'est maintenu à onze environ entre 1977 et 1979. Toutefois, même au sein de ce Comité, seuls huit membres ont occupé leur poste sans interruption. Il y a eu trois présidents et quatre vice-présidents, mais le fait que chacun des nouveaux présidents ait d'abord été vice-président a contribué à maintenir une certaine stabilité à la direction du Comité. Si l'on considère significative l'expérience de ces trois comités, et il n'y a aucune raison de ne pas le croire, il semblerait que l'instabilité sur le plan de la composition des comités est un obstacle majeur à l'amélioration de l'ensemble du système des comités.

150. *Débats de la Chambre des communes*, le 9 mars 1973, 2076-77; le 2 avril 1976, 12430; le 29 mars 1977, 4441-3; Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, à la p. 445.
151. Franks, *supra*, note 129, p. 466.
152. Dobell, *supra*, note 149, p. 7 à 12; Hockin, *supra*, note 87, p. 197-198.
153. Voir «Le Parlement: changements recommandés», mémoire préparé par le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national (avril 1979), p. 6; Jackson et Atkinson, *supra*, note 138, p. 185-186; Dobell, *supra*, note 149, p. 4 et 5; Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 455-456.
154. Franks, *supra*, note 129, p. 468; Hockin, *supra*, note 87, p. 197.
155. Franks, *ibid.*, p. 469; P. Laundry, "Comment", (1972) 5 *Can. J. Pol. Sc.* 437, en réponse à l'article du Professeur Franks.
156. Voir les *Débats de la Chambre des communes*, le 1^{er} décembre 1976, 1575. Les deux personnes qui assistent maintenant le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires l'ont déjà fait lorsqu'elles travaillaient au Service de recherche.
157. Voir aussi Dobell, *supra*, note 149, p. 20.
158. *Ibid.*, p. 18.
159. [TRADUCTION] «Il est vrai que dans le cas où un comité a déjà un ordre de renvoi qui lui permet de se réunir, l'opposition peut réussir à obtenir la tenue d'une enquête et même en tirer quelque avantage sur le plan politique. La récente enquête du Comité des Comptes publics sur l'Énergie atomique du Canada est un cas d'espèce. Dans de tels cas toutefois, le gouvernement se sert de sa majorité pour limiter les dégâts. Dans toutes ces situations, le personnel, sous la direction de la majorité, serait empêché de préparer de la documentation utile à l'enquête. Ce serait vraiment le cas peu importe le nombre et l'efficacité des membres du personnel.» *Ibid.*, p. 3 et 4.
160. Franks, *supra*, note 129, p. 473.
161. Voir *infra*, p. 68 à 82.
162. Voir *supra*, p. 23 et 24.
163. Voir également le Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 338 à 359.
164. *Ibid.*, p. 101-102.
165. *Ibid.*, p. 106 et 109.
166. Le CRTC, la CCT, l'ONE, la CCP, la CAAC, la CAI et la CCDP.
167. Procès-verbaux du Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts, le 29 mars 1977, fascicule n° 13.
168. Un intervenant a posé une brève question sur l'organigramme joint à l'exposé préliminaire du président du CRTC. Cette question concernait les bureaux régionaux et le personnel et a constitué la seule observation ou question portant sur cet exposé. Pendant la réunion, aucun intervenant n'a parlé du

Budget. Trois ont choisi d'aborder le plus grand nombre de sujets possible au cours des dix minutes qui leur étaient allouées. Les six autres ont préféré se limiter à un seul sujet. Le cinquième, le sixième et, jusqu'à un certain point, le septième intervenant ont discuté de la régulation qui devrait être appliquée à ce secteur. C'est là le seul cas où un même sujet a été abordé à plusieurs reprises.

169. Procès-verbaux du Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts, le 29 mars 1977, p. 13:22-3.
170. *Ibid.*, le 29 novembre 1977, p. 3:39 à 42.
171. *Ibid.*, le 20 avril 1979, fascicule n° 14. La Chambre a été dissoute en vue des élections de 1979, avant que l'on puisse examiner le Budget des dépenses pour l'année financière 1979-80.
172. Procès-verbaux du Comité permanent des affaires des anciens combattants, le 10 mai 1977, fascicule n° 3.
173. *Ibid.*, p. 3A:12 à 17 et 19 à 23.
174. *Ibid.*, le 10 mai 1978, p. 1:13.
175. Procès-verbaux du Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration, le 4 mai 1972, p. 6:4 à 26.
176. *Ibid.*, p. 6:22. Pour une discussion portant sur les conventions relatives aux instances judiciaires, voir *supra*, p. 45 et 46.
177. *Ibid.*, le 16 juin 1977, p. 37:3.
178. *Ibid.*, le 17 mai 1973, p. 9:13.
179. *Ibid.*, le 8 mai 1975, p. 16:16-17.
180. Schultz, *supra*, note 86, p. 88 à 110. Cette étude couvre les années 1968 à 1977.
181. Pour un exemple, voir les comptes du CRTC dans les Comptes publics 1978, p. 2:3 à 7.
182. *Loi sur le vérificateur général*, S.C. 1976-77, chap. 34, art. 5.
183. Premier rapport du Comité permanent des comptes publics, le 27 février 1978.
184. *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1977*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1977, p. 248-249.
185. Comité spécial sur les instruments statutaires, *Troisième rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 4 (ci-après appelé le «Rapport MacGuigan»). D. Foulkes, *Introduction to Administrative Law*, 4^e éd., Londres, Butterworths, 1976, p. 27 à 32.
186. Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. 5-6.
187. S.C. 1950, chap. 50.
188. *Règlements faits en vertu de la Loi sur les règlements*, C.P. 1954-1787. Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. 7 à 9.
189. J. R. Mallory, "Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation in Canada: A Large Step Forward and a Small Step Back" [1972] *Public Law* 30, p. 32.

190. Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. 94 à 98.
191. S.C. 1970-71-72, chap. 38, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1972.
192. *Ibid.*, art. 27.
193. Mallory, *supra*, note 189, p. 36 à 38.
194. Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, *Deuxième rapport*, 4^e Sess., 30^e Législature, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979. Voir aussi les Procès-verbaux du Comité mixte, le 14 novembre 1978, p. 1:4 à 6. On peut trouver des exemples de l'application de ces critères dans le *Deuxième rapport* du Comité, 2^e Sess., 30^e Législature, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1977, p. 4 à 12.
195. Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, *Deuxième rapport*, 2^e Sess., 30^e Législature, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1977, p. 3.
196. Par exemple, le *Règlement sur les droits de licence de radiodiffusion*, C.R.C., chap. 373, établi par le CRTC en 1977, prévoit qu'à défaut de paiement en temps utile, sont payables des droits supplémentaires de un et demi pour cent sur le solde dû à chaque mois. Le conseiller du Comité a invoqué la possibilité que ce règlement soit *ultra vires* (critère n^o 1) ou qu'il impose une sanction non autorisée (critère n^o 11). Dans sa réponse, le CRTC a déclaré que ces frais constituaient des «droits additionnels» et non des droits supplémentaires pour défaut de paiement. Le conseiller a alors indiqué au Comité que, selon lui, «il est impossible de soutenir que cette disposition n'impose pas de droits supplémentaires ou de sanction» et qu'il lui est impossible de trouver une loi habilitante à ce sujet. Le Comité s'est dit d'accord sur le fait que ces frais ne peuvent pas vraiment être considérés comme des «droits additionnels» et il a demandé à son conseiller d'expédier au CRTC une lettre lui expliquant les motifs de sa prise de position et l'invitant à répondre. Le CRTC, persistant dans son opinion, a fait valoir que le règlement en cause était autorisé par la *Loi sur la radiodiffusion* et qu'il n'outrepassait aucunement les limites de son pouvoir discrétionnaire. Étant donné que le CRTC ne semblait pas disposé à changer d'avis et que le Comité avait déjà connu le même problème dans d'autres cas, il fut décidé de soumettre le dossier à la Chambre. Procès-verbaux du Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires, le 22 février 1979, p. 10:32 à 39.
197. *Ibid.*, p. 10:57 à 60.
198. *Deuxième rapport* du Comité mixte, *supra*, note 195.
199. Voir *infra*, p. 144 et 145.
200. S.C. 1970-71-72, chap. 38, art. 26.
201. *Deuxième rapport* du Comité mixte, *supra*, note 195, p. 15-16.
202. *Ibid.*, p. 41.
203. Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. 85-86; voir aussi H. McIntosh, "Controls on Federal Subordinate Legislation" (1970) 35 *Sask. L.R.* 63, p. 65-66.

204. J. L. Mallory, "Parliamentary Scrutiny of Statutory Instruments in Canada: A Proposal" (1970-71) 4 *Ottawa L.R.* 296, p. 302-303.
205. Voir *infra*, p. 93.
206. *Deuxième rapport* du Comité mixte, *supra*, note 195, p. 16.
207. *Ibid.*, p. 46.
208. Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. vii.
209. *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, chap. 38, art. 11 et 12.
210. *Ibid.*, art. 27.
211. S.R.C. 1970, chap. B-11, par. 16(2).
212. *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, chap. 10 (2^e Supp.), par. 46(4); *Loi sur le droit d'auteur*, S.R.C. 1970, chap. C-30, par. 15(6); *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, S.C. 1974-75-76, chap. 33, par. 254(2); *Loi sur les contaminants de l'environnement*, S.C. 1974-75-76, chap. 72, par. 6(2); *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, chap. F-14, par. 33.1(2); *Loi sur les marchés de grain à terme*, S.R.C. 1970, chap. G-17, par. 8(3) et 8(4); *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, S.R.C. 1970, chap. 26 (1^{er} Supp.), art. 9; *Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile*, S.C. 1974-75-76, chap. 96, art. 9; *Loi sur les dispositifs émettant des radiations*, S.R.C. 1970, chap. 34 (1^{er} Supp.), art. 11; *Loi sur les terres territoriales*, S.R.C. 1970, chap. T-6, art. 19.1; *Loi sur les poids et mesures*, S.R.C. 1970, chap. W-7, art. 10, modifié par S.C. 1970-71-72, chap. 36; *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, S.C. 1970-71-72, chap. 41, art. 19.
213. Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. 45-46.
214. Dans la plupart des cas, le processus de révocation est déclenché par dix députés ou sénateurs qui signent un avis de motion en ce sens. La *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.R.C. 1970, chap. O-6, art. 22, modifié par S.C. 1976-77, chap. 9, art. 13 et la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, S.C. 1976-77, chap. 32, par. 5(2) exigent toutes les deux la signature de 50 députés ou de 20 sénateurs.
215. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, chap. N-6, par. 87(4); *Loi sur les mesures de guerre*, S.R.C. 1970, chap. W-2, art. 60; *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, *supra*, note 214, art. 22 modifié; *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, *supra*, note 214, par. 5(6).
216. *Loi sur l'administration du pétrole*, S.C. 1974-75-76, chap. 47, art. 35 et 52; *Loi sur le maintien de l'exploitation des chemins de fer*, S.C. 1966-67, chap. 50, art. 11 (non codifiée).
217. *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique*, S.R.C. 1970, chap. A-18, par. 5(4) et 5(5).
218. *Loi sur la production de défense*, S.R.C. 1970, chap. D-2, par. 27(2), modifié par S.R.C. 1970, chap. 29, (2^e Supp.), art. 2.
219. S.C. 1970-71-72, chap. 47, par. 7(3), 13(4) et 21(3).

220. *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 28, modifié par S.R.C. 1970, chap. 29 (2^e Supp.), par. 1(3).
221. *Loi sur les Nations Unies*, S.R.C. 1970, chap. U-3, art. 4; *Loi sur les produits dangereux*, S.R.C. 1970, chap. H-3, par. 8(4).
222. *Loi sur les exportations*, S.R.C. 1970, chap. E-16, art. 5.
223. S.R.C. 1970, chap. C-41, par. 4(4).
224. *Loi régissant l'emploi et l'immigration*, S.C. 1976-77, chap. 54, par. 30(2).
225. *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75-76, chap. 75, par. 46(4).
226. *Loi sur les parcs nationaux*, S.R.C. 1970, chap. N-13, art. 3.1 formulé dans S.C. 1974, chap. 11, art. 2.
227. C.P. 1974-2487, le 12 novembre 1974.
228. S.C. 1970-71-72, chap. 38, alinéa 3(2)c). Voir également *supra*, note 194.
229. S.C. 1976-1977, chap. 33, alinéa 22(1)f).
230. S.R.C. 1970, chap. N-17.
231. Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 360; Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. 36.
232. Voir *infra*, p. 148 et 149.
233. Voir T. M. Denton, "Ministerial Responsibility", Ottawa, 1977, étude effectuée pour la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité; E. C. S. Wade et A. W. Bradley, *Constitutional Law*, 8^e éd., Londres, Longman, 1970, p. 86 à 92; B. M. Snedden, "Ministerial Responsibility in Modern Parliamentary Government" dans *Record of the Third Commonwealth and Empire Law Conference*, R. A. Woodman éd., Sydney, The Law Book Company, 1966. Cette conférence a eu lieu à Sydney (Australie), du 25 août au 1^{er} septembre 1965.
234. Dawson, *supra*, note 29, p. 172.
235. [TRADUCTION]«L'inconduite peut entraîner la démission ou la destitution. Qu'en est-il des cas où le ministre n'est pas en cause personnellement? Le ministre est responsable, il va sans dire, de chaque coup d'estampe appliqué à une enveloppe. Il est, en effet, responsable en ce sens qu'il peut être appelé à donner réponse et explications au Parlement. Toutefois, sa responsabilité n'est pas absolue en ce sens qu'il n'a pas à répondre de (ne peut être blâmé pour) tout ce qui se fait sous son administration ... personne ne songerait à recommander la démission du ministre des Postes parce qu'un postier a détourné du courrier dans le cours de ses fonctions.
- En réalité, le ministre ne peut être, de manière absolue, tenu responsable des «fautes» commises par ses subalternes. Si le ministre n'est pas lui-même fautif et si, malgré ses efforts raisonnables en vue de contrôler son ministère, il n'a pu éviter la commission de l'erreur, il ne peut être tenu de démissionner.» Snedden, *supra*, note 233, p. 8.
236. Voir *Stopforth v. Goyer* (1978), 20 O.R. (2d) 262, p. 272-273 (H.C.).

237. Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 427.
238. Schultz, *supra*, note 24, p. 338-339.
239. Voir *supra*, note 67.
240. *Loi nationale sur le film*, S.R.C. 1970, chap. N-7, art. 10.
241. Procès-verbaux du Comité spécial sur un pipe-line pour le gaz du Nord, le 2 mars 1978, p. 4:55; voir aussi le 9 mars 1978, p. 8:7.
242. *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, S.C. 1973-74, chap. 46, art. 7 et 12.
243. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, chap. N-6, art. 47.
244. *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 22.
245. Par exemple, la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 7. La Commission Lambert a estimé qu'un tel pouvoir devrait être universel: Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 361.
246. *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64.
247. Par exemple, la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 9.
248. Par exemple, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33, art. 23.
249. Par exemple, la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64.
250. Par exemple, la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 23.
251. Par exemple, la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64.
252. *Ibid.*, art. 25.
253. Un répertoire plus complet est présenté dans L. Vandervort, *Le contrôle politique des organismes administratifs autonomes*, Ottawa, CRDC, 1979, annexe A et dans A. Leadbeater, *Supervision with Independence in the Federal Administrative Process*, 1979, annexes B et D (conservé à la Commission).
254. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport spécial sur la radiodiffusion au Canada — 1968-78*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1979.
255. Article 41 du Règlement.
256. Bill C-340, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles et Bill C-467, Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion, *supra*, note 61.
257. **M. Trudeau:** Monsieur l'Orateur, je pense avoir déjà répondu à cette question, en disant que le renvoi automatique des rapports au comité risquait de représenter une charge supplémentaire pour celui-ci et que les députés eux-mêmes penseraient peut-être que cela prendrait trop de temps et les empêcherait d'examiner en détail d'autres questions, telles que les budgets des dépenses des ministères. Le leader du gouvernement à la Chambre serait

peut-être disposé dans des cas précis, comme celui de Radio-Canada, par exemple, à discuter avec le leader de l'opposition du déroulement des travaux en comité, ce qui permettrait au comité en question d'étudier ce rapport; mais le député de Fundy-Royal sait bien que, dans les deux ou trois dernières semaines, il a été question de renvoyer toutes sortes de rapports annuels aux comités, ce à quoi j'ai répondu qu'il était impossible de le faire dans tous les cas, si nous voulions que les comités aient le temps de s'occuper d'autres choses.

Débats de la Chambre des communes, le 25 juillet 1977, p. 7948. Voir les recommandations de la Commission Lambert à ce sujet: Rapport de la Commission, *supra*, note 2, p. 370-371.

258. Voir *supra*, note 166.
259. Bill C-455, *Loi sur les rapports annuels*, *supra*, note 61.
260. Office national de l'énergie, *Rapport annuel de 1977*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. 10.
261. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport annuel 1977-78*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. v.
262. Voir *supra*, note 254, p. 4 à 6.
263. Commission de révision de l'impôt, *Septième rapport annuel (1977)*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. 3.
264. Voir C.P. 1978-1993, le 15 juin 1978 et C.P. 1978-2351, le 20 juillet 1978.
265. Voir C.P. 1977-2353, le 16 août 1977.
266. *Loi sur la Commission de réforme du droit*, S.R.C. 1970, chap. 23 (1^{er} Supp.), art. 11.
267. Voir *supra*, note 25.
268. Voir, de manière générale, Wraith et Hutchesson, *supra*, note 1, chap. 8; B. Schwartz et H. W. R. Wade, *Legal Control of Government*, Oxford, Clarendon Press, 1972, chap. 7; A. Leadbeater, *Conseil sur l'administration publique*, Ottawa, CRDC, 1980, chap. 2.
269. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33, par. 21(4); *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, chap. N-6, par. 3(2), modifié par S.R.C. 1970, chap. 27 (1^{er} Supp.), art. 2; *Loi sur la Commission de réforme du droit*, S.R.C. 1970, chap. 23 (1^{er} Supp.), par. 4(4) (seuls les commissaires qui touchent un traitement en vertu de la *Loi sur les juges* peuvent être révoqués sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes); *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-32, par. 3(2); *Loi sur le commissaire à la représentation*, S.R.C. 1970, chap. R-6, par. 4(1); *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, S.C. 1970-71-72, chap. 11, par. 3(2); *Régime de pensions du Canada*, S.R.C. 1970, chap. C-5, par. 85(2), modifié par S.C. 1974-75-76, chap. 4, art. 42 qui dispose que tous les membres de la Commission doivent être des juges d'une cour supérieure mais qui demeure muet sur les conditions de leur révocation. Si les fonctions qu'ils remplissent à la Commission sont semblables à celles des juges d'une cour

supérieure, il se pourrait que l'on soit tenu de respecter les dispositions de l'article 99 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Voir la *Loi sur les pensions*, S.R.C. 1970, chap. P-7, par. 3(8) qui précise que tous les commissaires peuvent être destitués pour une cause valable. D'après le par. 3(5), il est évident qu'un juge d'une cour supérieure peut être nommé commissaire.

270. Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 368.
271. *Ibid.*, p. 112.
272. *Loi sur les banques*, S.R.C. 1970, chap. B-1, art. 6.
273. Voir S.C. 1976-77, chap. 16, art. 1; S.C. 1977-78, chap. 10, art. 1; S.C. 1978-79, chap. 18, art. 1; S.C. 1980, chap. 12, art. 1. Voir aussi *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, S.C. 1980, chap. 40.
274. Au sujet de la responsabilité ministérielle, voir *supra*, p. 96 à 98.
275. Voir la discussion *supra*, p. 23 à 25.
276. Voir *supra*, p. 37 et suivantes.
277. Voir au deuxième chapitre, *supra*, plus particulièrement p. 7 et 8.
278. Voir *supra*, p. 31 et 32.
279. Voir *supra*, p. 40 et 41, 66 et 67.
280. Voir *supra*, p. 26 et 27, 40.
281. Voir *supra*, p. 40.
282. Voir *supra*, p. 36 et 37.
283. Voir *supra*, p. 27.
284. Voir *supra*, p. 40 et 44.
285. Voir *supra*, p. 42.
286. Voir *supra*, p. 34, 66 et 67.
287. Voir *supra*, p. 44 et 45, 46 à 48.
288. Voir *supra*, p. 107 et 114.
289. Voir *supra*, p. 68 à 83 et plus particulièrement p. 79 et 80.
290. Voir *supra*, p. 37 et 38.
291. Voir *supra*, p. 93.
292. Voir *supra*, p. 94.
293. Voir *supra*, p. 83 à 90 et 95.
294. Voir *supra*, p. 41.
295. Voir *supra*, p. 79 à 82.
296. Voir *supra*, p. 83.
297. Voir *supra*, p. 19 et 20.

298. Voir, de manière générale, *supra*, p. 7 et 8.
299. Voir *supra*, p. 96 à 98.
300. Voir *supra*, p. 16 à 18.
301. Voir *supra*, p. 79.
302. Voir *supra*, p. 38.
303. Voir *supra*, p. 87 à 90.
304. Voir la discussion portant sur les rapports annuels, *supra*, p. 101 à 114.
305. Voir le tableau III, *supra*, p. 109 à 112.
306. Pour une discussion portant sur le système des comités tel qu'il existe actuellement, voir *supra*, p. 65 à 67.
307. *Ibid.*
308. Voir *supra*, p. 64 et 65.
309. Pour des exemples de ce qui se passe couramment, voir *supra*, p. 61 et 62.
310. Comme cela se produit à l'heure actuelle: voir *supra*, p. 79 et 80.
311. Voir *supra*, p. 93 et 94.
312. Au sujet de la situation qui existe actuellement sur le plan des rapports des comités, voir *supra*, p. 58 et 59.
313. Voir *supra*, p. 87 à 90.
314. Voir *supra*, p. 58.
315. Voir *supra*, note 268.
316. Voir *supra*, p. 121.