

RÉFLEXIONS SUR LES COMITÉS AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA

Au Canada, nous avons souvent tendance à évoquer avec envie les comités américains et plus particulièrement les pouvoirs dont ils disposent. Cependant, il n'est guère possible d'y trouver une source d'inspiration pour une application pratique.

Certes, nos systèmes constitutionnels sont tous deux fédéraux, et à bien des égards nous avons beaucoup de choses en commun. Mais nos systèmes politiques sont totalement différents. Alors que le régime parlementaire de type britannique tel que nous le connaissons au Canada est le produit d'une évolution historique, la Constitution américaine a été spécialement élaborée pour les Américains.

Le régime de gouvernement américain est fondé sur la séparation des pouvoirs entre le président et le Congrès. Le président est à la fois le chef de l'exécutif et le chef de l'État, alors qu'au Canada la fonction est partagée entre le premier ministre et le Gouverneur général. Aux États-Unis, les membres du Sénat et de la Chambre des représentants sont élus selon un calendrier qui ne peut être modifié. Par contraste, le Parlement canadien peut être dissous à tout moment avant l'expiration du mandat de cinq ans prévu par la Constitution. Le pouvoir de dissolution est crucial dans le système parlementaire. Aux États-Unis, le rejet d'une importante mesure présidentielle n'entraîne pas la démission du président. Le Congrès n'a aucun moyen, sinon le pouvoir de destitution, pour obliger le président à démissionner, alors qu'au Canada le principe de la responsabilité ministérielle est la pierre angulaire de notre système de gouvernement. Contrairement à notre régime parlementaire où les ministres doivent être députés, les membres du Cabinet américain n'ont pas à être recrutés parmi les membres du Congrès.

Le Congrès, néanmoins, surveille les actes de l'exécutif grâce à ses comités. De plus, le pouvoir législatif s'exerce différemment dans les deux pays, ce qui explique les divergences entre les deux systèmes.

Aux États-Unis, seul un sénateur ou un membre du Congrès peut présenter un projet de loi, et même si beaucoup de mesures législatives viennent de l'exécutif, les projets de loi doivent être présentés au nom d'un parlementaire, le plus souvent le président du comité auquel le projet sera renvoyé. Les effets des dernières élections législatives aux États-Unis vont montrer les inconvénients du système lorsque le parti du président n'est pas majoritaire au Congrès. Au Canada, la situation est complètement différente : la grande majorité de la législation est initiée par le gouvernement et présentée par un ministre. Dans les faits, le programme législatif du Parlement canadien est celui du gouvernement. On relève une autre différence dans le domaine financier. Aux États-Unis, l'initiative financière n'est pas limitée à l'exécutif, comme c'est le cas dans le système parlementaire. Le président présente son propre budget au Congrès qui a toujours ses propres plans de dépenses et dont les priorités ne sont pas nécessairement celles du président.

Dans les deux pays les chambres confient une grande partie de leur travail à des comités qu'elles nomment. Mais là s'arrête la similitude, car les comités du Congrès sont bien plus puissants que leurs équivalents parlementaires. Le pouvoir ultime d'un comité parlementaire consiste à faire des recommandations, à proposer des amendements aux projets de loi et à faire rapport à la chambre qui l'a nommé. Ces rapports peuvent être acceptés, amendés, rejetés, renvoyés au comité pour plus ample étude ou simplement mis de côté. Un comité parlementaire ne peut faire échec à un projet de loi, et pour désamorcer toute tentative d'obstruction, il suffit à la Chambre de retirer le projet de loi du mandat du comité et de le ramener sur son parquet. Dans le domaine financier, le Règlement de la Chambre des communes prévoit que chaque comité fait rapport ou est réputé avoir fait rapport à une certaine date au sujet des prévisions budgétaires qui lui sont renvoyées. Il s'agit d'un des moyens qui permet de garantir l'adoption des crédits à certaines dates.

Par contre, les comités du Congrès, et même leurs sous-comités qui sont légion, agissent comme des entités autonomes ayant une grande indépendance. Le sort des projets de loi dépend largement de ces comités et il est difficile, parfois impossible, de surmonter l'obstacle que constitue un comité déterminé à bloquer l'étude d'un projet de loi. En fait, les comités contrôlent le programme législatif, car le Congrès ne s'occupe normalement que des projets de loi dont les comités ont fait rapport. Ces comités ont même été décrits comme de petites assemblées législatives tellement le Congrès leur a délégué sa fonction. Ceux qui surveillent les ministres et organismes du gouvernement ont des pouvoirs d'enquête illimités et bien des enquêtes ont attiré l'attention tant au niveau national qu'international. Les présidents des comités et certains présidents de sous-comités sont des personnalités politiques puissantes.

Au Canada, la prépondérance du gouvernement est renforcée par la discipline des partis grâce à laquelle le parti au pouvoir, lorsqu'il est majoritaire, peut assurer le succès de son programme législatif. Pour la même raison, les travaux des comités laissent peu de marge aux initiatives indépendantes des parlementaires. La discipline de parti, qui est au cœur du régime parlementaire, ne joue aucun rôle dans la politique américaine, les principales préoccupations des législateurs américains étant les intérêts de leur État et de leur circonscription.

À diverses reprises, plusieurs chefs politiques canadiens ont promis de faire des réformes pour donner une plus grande indépendance aux députés et davantage de votes libres. Mais de telles promesses sont difficiles à tenir sans rendre encore plus complexe le travail du parti au pouvoir. Le système des partis est l'assise du régime parlementaire moderne, et il est difficile d'imaginer comment il fonctionnerait si les membres des partis, notamment du parti ministériel, disposaient de la souplesse qu'ils souhaitent si souvent obtenir.

Les quelques commentaires ci-dessus suffisent à montrer que si les pouvoirs des comités américains peuvent quelquefois être une source de convoitise pour les parlementaires canadiens, il est pratiquement impensable d'en transposer le principe dans le système politique canadien.

Henriette Immarigeon

Conseillère de la section canadienne de l'AIPLF