

Les Commissions à l'Intérieur des Législatures

Une division du travail

- ! Types de commissions
- ! Réunions de commissions
- ! Audiences de commissions
- ! Membres et direction des commissions
- ! Personnels des commissions

Le NDI exprime sa reconnaissance au National Endowment for Democracy qui a fourni les fonds nécessaires pour financer cette *Série de Recherches Législatives*. D'autre part, le NDI aimerait remercier les personnes suivantes pour leur aide précieuse quant à l'élaboration de la présente seconde communication dans le cadre de la *Série de Recherches Législatives* : le Docteur David Olson, M. David Close et les greffiers des législatures qui ont fourni les renseignements figurant dans les tableaux comparatifs de l'annexe.

Pour plus de renseignements sur les programmes de gouvernement du NDI, prière de se mettre en rapport avec Thomas O. Melia, Susan R. Benda ou Marissa Brown au: *National Democratic Institute for International Affairs*; 1717 Massachusetts Avenue, N.W., 5^e étage; Washington, D.C. 20036. Téléphone: (202) 328-3136; télécopie: (202) 939-3166, messagerie électronique: demos@ndi.org.

© National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 1996. Tous droits réservés. Ce document peut être reproduit et/ou traduit en partie à des buts non commerciaux dans la mesure où le NDI est cité comme étant la source de la documentation et qu'on lui fait parvenir un exemplaire de toute traduction.

Table des Matières

Pourquoi des commissions? -----	4
Types de commissions -----	6
<i>Les commissions permanentes et la reconsidation législative</i>	
<i>Les commissions ad hoc de projets de loi</i>	
<i>Variations</i>	
<i>Commissions de supervision</i>	
Combien de commissions, combien de membres? -----	13
Réunions de commissions: Etablir l'emploi du temps et prendre des décisions et prises de décision -----	6
Réunions des commissions: Accès du public -----	7
Audiences de commissions -----	8
Membres de commission et dirigeants -----	9
Le personnel des commissions -----	20
Annexe -----	25
<i>Table 1: Commissions</i>	
<i>Table 2: Présence aux réunions de la commission</i>	
<i>Table 3: Directeur et personnel des commissions</i>	
<i>Table 4: Réunions des commissions</i>	
<i>Table 5: Rôle de la commission dans le processus législatif</i>	

Les commissions dans les législatures: Une division du travail

Pourquoi des commissions?

Presque toutes les législatures démocratiques dépendent de commissions pour mener leurs affaires. Les commissions sont de petits groupes de législateurs à qui on demande (soit de façon temporaire, soit de façon permanente) d'examiner des questions de plus près que la chambre tout entière ne peut raisonnablement le faire. Des commissions efficaces peuvent accomplir plusieurs tâches importantes:

! Les commissions permettent simultanément à la législature d'accomplir de nombreuses fonctions importantes qui autrement n'auraient pas du tout pu être accomplies. Parmi ces questions, il peut y avoir: la revue détaillée de la législation proposée; la supervision des activités de l'exécutif; l'examen et le rapport sur les questions de politique; et les enquêtes spéciales.

! Le fonctionnement des commissions suit des règles de procédures moins rigides que celles qui gouvernent les opérations de toute la législature (qu'elle soit plénière ou qu'elle siège en salle). Les membres de la commission ont la possibilité de discuter des questions de manière informelle et d'établir des rapports avec des collègues de la commission qui représentent d'autres partis, ce qui signifie souvent que l'on peut arriver promptement à des compromis sur des questions de moindre importance et sur des améliorations techniques de la législation.

! Les membres de la commission deviennent des experts sur des questions qui dépendent de la juridiction de leur commission et sont reconnus en tant que tels par leur parti au sein de la législature, de la presse et du public. Faire partie d'une commission représente donc le moyen d'établir une direction au sein de la législature et de devenir visible sur la scène publique.

! Les commissions qui ont des réunions publiques, par conséquent ouvertes aux citoyens et aux médias, donnent une formation au public concernant d'importantes questions de politique et les implications probables de projets proposés ainsi que sur le processus démocratique. Ce faisant, ils gagnent la compréhension du public et son soutien pour les décisions ultérieures de la législature.

! Les commissions qui ont des audiences publiques offrent à des experts du monde universitaire, du monde des affaires et venant d'organismes non gouvernementaux l'occasion de présenter leur point de vue. Il y a deux types d'audience: les audiences qui sont utilisées pour reconsidérer l'application de l'exécutif de lois qui ont été préalablement promulguées (supervision) et les audiences qui ont lieu afin de discuter et de reconsidérer les projets de législation. Dans les deux cas, des experts venant de l'extérieur peuvent

fournir des renseignements et des conseils précieux pour les délibérations des commissions.

La plupart des législatures nationales ont des commissions; ces commissions sont de natures différentes; leurs responsabilités et leurs significations changent. Comme l'a déclaré le représentant au Congrès américain James Shannon en 1995 à une conférence sur le rôle des commissions au sein de la législature du Malawi:

De part le monde il y a une tendance à dépendre de plus en plus des commissions pour mener les tâches du Parlement, et la raison principale qui explique cette tendance est un désir d'avoir plus d'efficacité. Les exigences qui se posent à un Parlement moderne sont nombreuses et les deux chambres ne peuvent pas considérer tous les détails nécessaires au bon fonctionnement de la législature.¹

A une extrémité de l'éventail politique, se trouve le Congrès américain, dans lequel des commissions permanentes accomplissent des fonctions essentielles en examinant la législation proposée, qu'elle soit introduite au nom du Président ou par des membres en leur nom personnel, et en contrôlant les activités du pouvoir exécutif. A l'autre extrémité se trouve le Parlement britannique dans lequel des commissions *ad hoc* (temporaires) conduisent un examen superficiel des projets de lois; les commissions permanentes ont un rôle limité de supervision. Et au milieu, où se trouve la majorité des législatures, il y a des législatures, telles que celles de l'Allemagne et de la Suède, dans lesquelles des commissions permanentes ont un rôle actif dans le processus législatif mais pas aussi important que celui des commissions du Congrès américain (dans l'annexe qui suit, il y a cinq tableaux sur lesquels figurent des renseignements sur les fonctions spécifiques et les règles des commissions basés sur des renseignements récoltés en 1995 dans 20 législatures).

Qu'est-ce qui explique les différents rôles des commissions dans les différentes législatures? Une réponse possible est que l'importance des commissions au sein d'une législature est liée à l'importance des partis politiques dans cette institution. Plus les partis politiques sont puissants et disciplinés dans une législature, moins le rôle des commissions est important. De plus, l'importance de la législature elle-même vis-à-vis du pouvoir exécutif se reflète dans l'importance relative des commissions de législatures. Les législatures qui jouent un rôle central dans le processus législatif ont tendance à avoir des commissions plus développées et plus actives; les législatures qui s'en remettent au pouvoir exécutif, qu'il s'agisse d'un premier ministre choisi parmi ses membres ou d'un président élu séparément, n'ont pas tendance à avoir des commissions puissantes.

¹ Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales, *L'Organisation du Parlement: Le Rôle des Commissions et des Chefs de File de Partis -- Atelier du NDI à Mangochi, Malawi, Juin 1995* (Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 1995), 12.

Les Parlements dans la tradition de Westminster ont rarement un système puissant de commissions. Un auteur suggère que ceci vient du rôle fondamental de la législature dans un système parlementaire:

L'influence du Parlement sur le pouvoir exécutif ne vient pas normalement tant du rejet, de la modification ou de l'approbation des projets de loi par le Parlement que par l'effet dissuasif produit par une contre-publicité venant de l'examen parlementaire approfondi et des débats parlementaires. Une des querelles faites contre les commissions parlementaires puissantes est qu'elles font s'estomper la distinction entre les partis et donnent du pouvoir à des commissions irresponsables plutôt qu'à un gouvernement responsable.²

Les auteurs d'une analyse comparative des commissions au sein de législatures sont arrivés à des conclusions similaires, à savoir que dans le cas de Parlements qui ont des partis à forte cohésion (par exemple les Parlements du Royaume-Uni et du Canada), il y a de nombreux obstacles à surmonter pour arriver à un système de commissions puissantes. Le gouvernement ne veut pas que les commissions deviennent des centres de décision ou des sources concurrentes de pouvoir.³ Dans les systèmes parlementaires, les ministères du pouvoir exécutif sont responsables de la rédaction de la majorité, sinon de tous, des projets de législation. Dans les systèmes présidentiels, en revanche, l'exécutif est élu directement par les citoyens pour un mandat de durée donnée et ne dépend pas de la majorité législative pour se maintenir au pouvoir; les législateurs sont eux-mêmes les auteurs des amendements considérables qui caractérisent la plupart des projets de loi et qui suscitent à l'occasion le veto du président. Cependant, dans la plupart des pays étudiés, le stade de la commission est une condition requise pour l'adoption d'un projet de loi (voir l'annexe).

Types de commissions

En général, on peut répartir les commissions en deux catégories: les commissions permanentes et les commissions *ad hoc*. La plupart des législatures qui ont des commissions permanentes dont la juridiction s'applique aux projets de loi (c'est-à-dire la législation proposée) peut nommer et effectivement nommer des commissions *ad hoc* pour enquêter sur des questions spécifiques. Les commissions *ad hoc* cessent d'exister une fois qu'elles ont accompli leur mission; généralement, elles présentent un rapport aux deux chambres ou au public dans lequel figurent leurs conclusions. Les législatures bicamérales peuvent aussi créer des commissions mixtes permanentes ou temporaires, dont les représentants proviennent des deux chambres, pour examiner les questions d'intérêt général et prolongé ou pour réconcilier les différences dans les projets de lois adoptés par les deux chambres.

² C.E.S. Franks, *Le Parlement du Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), 163.

³ John D. Lees et Malcom Shaw, édit., *Les Commissions dans les Législatures: Une Analyse Comparative* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1979) vii.

Les commissions permanentes et la reconsidation de la législation

Les commissions permanentes sont en général constituées pour autant de temps que dure la législature (c'est-à-dire jusqu'à ce qu'une nouvelle législature soit élue). Elles sont spécialisées par matière et suivent souvent en parallèle les ministères ou les organismes du pouvoir exécutif. Le degré de spécialisation varie avec les législatures. Les membres des commissions permanentes, puisqu'ils peuvent rester au sein de la même commission pour une durée considérable, accumulent généralement un nombre important de connaissances sur des sujets portant sur la juridiction de leur commission.

Le Congrès américain est organisé en commissions permanentes dont le rôle est essentiel pour le bon fonctionnement du processus législatif. Les commissions du Congrès américain sont généralement considérées comme étant plus puissantes que celles de n'importe quelle autre législature occidentale.⁴ En 1885, le futur président des Etats-Unis Woodrow Wilson, un expert en sciences politiques, décrivait le Congrès comme étant un rassemblement de baronies de commissions et l'administration du Congrès comme étant **un gouvernement administré par les commissions permanentes du Congrès.**⁵

Les commissions permanentes du Congrès américain qui s'occupent de sujets donnés déterminent les décisions importantes (et moins importantes) qui influencent un projet de loi avant qu'il ne soit présenté aux deux chambres pour qu'il soit mis aux voix. Les commissions jouissent d'une vaste autorité quant à l'adoption d'amendements et à la reformulation des projets de lois, et c'est la version de la commission d'un projet de loi qui est mise aux voix devant les deux chambres. Alors que les membres de la commission peuvent avoir des points de vue différents en ce qui concerne des questions controversées, la commission offre à ses membres l'occasion de forger des compromis qui peuvent aider à applanir les différences partisans.

Généralement, les projets de loi doivent être soumis aux commissions appropriées avant d'être mis aux voix devant la Chambre des représentants et le Sénat. Les directeurs de commissions, qui sont tous membres du parti de la majorité, contrôlent les ordres du jour de la commission et les décisions d'amender les projets de loi. Ils peuvent ignorer des projet de loi en ne les soumettant pas à la considération de la commission et par conséquent ils ne peuvent pas être mis aux voix.

Quand les membres n'arrivent pas à se mettre d'accord sur un projet de loi, la commission vote sur les amendements au projet de loi; ces votes se font fréquemment d'après la ligne du parti. Après avoir considéré et amendé un projet de loi et après avoir

⁴ *Id.*, vii.

⁵ La description faite par Wilson du Congrès des Etats-Unis comme étant un ensemble de baronies de commissions se retrouve dans l'ouvrage de Ronald Peters, edit., *Le Président de la Chambre* (Washington: Congressional Quarterly, 1994), 11; la citation est tirée du livre de Gerhard Loewenberg et Samuel C. Patterson, *Comparer des Législatures* (Lanham, MD: University Press of America, 1979), 130.

voté pour l'approuver, la commission publie un rapport qui explique son opinion sur le projet de loi ainsi que les amendements au projet de loi. Dans ces rapports figure aussi une partie qui décrit ou présente les points de vue des membres divergents de la commission (à savoir ceux qui ne sont pas d'accord avec les recommandations de la majorité de la commission). Généralement, le fruit du travail de la commission, plutôt que le projet de loi original, est la version du projet de loi qui est considérée par les deux chambres. Le directeur de la commission et le membre du parti minoritaire qui a le plus d'ancienneté (on l'appelle le **membre responsable de la minorité**) généralement dirige les débats de l'assemblée sur un projet de loi présenté par la commission et offre souvent des points de vue opposés sur des questions particulières au sein du projet de loi ou sur le projet de loi dans son ensemble.

Les commissions ad hoc de projets de loi

Certaines législatures établissent des commissions *ad hoc* pour examiner les projets de loi. Ces commissions *ad hoc* se réunissent pour considérer les projets de loi puis elles se dispersent.; par conséquent, les membres des commissions *ad hoc* n'ont pas nécessairement l'occasion d'acquérir de l'expérience ou des connaissances sur le sujet des projets de loi qu'ils examinent.

Le **Parlement britannique** utilise des commissions *ad hoc* pour examiner les projets de loi. Au Parlement et dans les législatures inspirées par le système parlementaire britannique (comme les Parlements canadien, indien et irlandais), il y a une **deuxième lecture** du projet de loi en séance plénière pendant laquelle les membres débattent des principes généraux du projet de loi. Après ce débat, la chambre vote d'envoyer le projet de loi à la commission pour considération. Les commissions *ad hoc* pour projets de loi ne peuvent pas effectuer de changements qui iraient à l'encontre des principes de la loi. Au lieu de faire cela, les commissions ont tendance à adopter les amendements qui sont introduits par les ministres du gouvernement. Ces amendements sont généralement de nature technique: **A** En pratique, leur abilité à amender et à influencer le contenu des mesures est limité... Le résultat est que les projets de loi sortent généralement intacts des commissions.⁶

⁶ Philip Norton, *L'Etat Britannique* 2^e édition. (New York: Longman Publ. Group, 1991), 296.

Une des raisons pour lesquelles les commissions britanniques de projets de lois ont peu l'occasion de développer des clauses non-conventionnelles et de proposer un vote à leur sujet est que la composition en partis des commissions est proportionnelle à la distribution des partis au Parlement; la discipline de partis pour soutenir un projet de loi est imposée par le ministre qui l'a introduit.⁷ Les commissions parlementaires *ad hoc* sont organisées pour refléter la nature antagoniste du Parlement qui est dominé par les partis; les débats en commissions suivent généralement les clivages des partis politiques. Les commissions de projets de lois ne sont pas aussi importantes au Parlement [britannique] qu'elles ne le sont au Congrès américain, dans lequel les chefs de commissions mènent les débats dans les chambres. Au Parlement, les débats des chambres sont menés par le ministre et le porte-parole de l'opposition [=la minorité].⁸

Comparés à leurs équivalents américains, la relative faiblesse des commissions *ad hoc* de projets de loi du Parlement britannique est dans une large mesure une conséquence du système parlementaire dans lequel les chefs du parti majoritaire sont membres du cabinet du gouvernement. Ces ministres de cabinet dominent le processus législatif à l'intérieur des commissions et en sessions plénières. Par conséquent, le cabinet contrôle de façon importante le Parlement, et les commissions ont un rôle limité dans l'élaboration des lois.

Variations

L'**Assemblée Nationale française**, que l'on a décrite comme ayant à la fois les caractéristiques de la Chambre des représentants des Etats-Unis et de la Chambre des communes britannique, a des commissions permanentes dont les juridictions sont spécialisées.⁹ Cependant, les commissions de l'Assemblée Nationale ont des pouvoirs de décision limités; elles ne peuvent pas revoir le but de la législation du gouvernement et ne peuvent effectuer que des modifications techniques sur les projets de loi du gouvernement. Parce que les commissions doivent présenter un rapport aux deux chambres dans les trois mois, elles ne peuvent pas empêcher que l'Assemblée vote sur ces projets de loi. De plus, les commissions n'ont pas assez de temps pour examiner en détail les propositions du gouvernement. Avant la Constitution de 1958, l'Assemblée Nationale comprenait 20 commissions qui étaient organisées d'après des sujets qui constituaient des obstacles très puissants à l'action du gouvernement: La Constitution de 1958 [la Cinquième République] a cherché à réduire considérablement le pouvoir des commissions: d'un rôle de maîtrise complète du processus législatif il est passé à un rôle consultatif auprès de la chambre

⁷ David M. Olson, *Le Processus Législatif Comparatif dans les Systèmes Démocratiques*. Communication préparée pour l'École Internationale de Sciences Politiques, (Talinn, Estonie, Octobre 1991), 170.

⁸ Norton, *Britannique*, 296, 67.

⁹ William Safran, *Le Système français*, (New York: Longman Publ. Group, 1991), 170.

quant à la ligne à suivre pour les projets de loi d'une façon générale et sur les différentes clauses.¹⁰ De nos jours, les commissions permanentes de l'Assemblée Nationale, qui ont relativement peu d'autorité, ont été réduites au nombre de six; on les décrit comme étant à peine supérieures à des pièces détachées sur une chaîne de montage.¹¹

¹⁰ Jean Blondel, *Le Gouvernement de la France*, 4^e édition (New York: T.Y. Cromwell Co., 1974), 163-164.

¹¹ Safran, *Français*, 171.

Les commissions allemandes ont un rôle plus important dans le processus législatif que leurs contreparties françaises (ou britanniques) et sont plus proches des commissions du Congrès américain. Dans le **Bundestag** allemand (la Diète fédérale) les commissions ne peuvent pas enterrer les projets de loi et ne font pas un usage agressif de leurs pouvoirs d'enquête et de recueillir des renseignements; néanmoins, elles sont les principales responsables des tâches parlementaires, elles exercent leur pouvoir d'amender les législations et fonctionnent en tant que critiques responsables du gouvernement.¹² Les commissions sont les indispensables bêtes de somme du Bundestag, elles sont la machine qui accomplit la majorité des tâches du Bundestag.¹³

À la Chambre des communes du Canada, un vaste système de commissions permanentes spécialisées existe parallèlement aux ministères du gouvernement. Le système de commissions a traversé une importante phase de restructuration en 1968 afin d'augmenter le temps disponible pour les sessions plénières: le nombre de membres de commissions a été réduit et est inférieur à 20, on a autorisé les commissions à siéger que la Chambre soit en session ou non; on a permis aux commissions de déléguer d'importantes responsabilités à des sous-commissions.¹⁴ De plus, des réformes ont requis que la plupart des projets de loi gouvernementaux doivent être transmis automatiquement aux commissions après une seconde lecture et ont permis aux commissions (une fois que la Chambre en a donné l'ordre) d'enquêter sur des questions de politique.¹⁵ Alors que le système de commissions canadien est un modèle parlementaire atypique, les commissions sont beaucoup moins puissantes que leurs anciennes responsabilités le suggèrent.¹⁶

¹² David P. Conradt, *Le Système allemand*, 5e édition ((New York: Longman Publ. Group, 1993), 136.

¹³ Nevil Johnson, «Les Commissions au Bundestag d'Allemagne de l'Ouest», in Lees et Shaw, *Les Commissions*, 141.

¹⁴ C.E.S. Franks, *Le Parlement du Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), 161.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*, à 163; Franks note que le Canada agit de façon inhabituelle comparé aux législatures parlementaires en adoptant ce type de système de commissions.

Malgré ces réformes, les commissions de la Chambre des communes canadienne restent relativement inefficaces; elles ne jouent pas un rôle important quand il s'agit d'examiner les projets de loi gouvernementaux ou la supervision des politiques du gouvernement. Une des sources de leurs faiblesses vient du processus par lequel les directeurs de commissions sont choisis: le gouvernement, par l'intermédiaire de son leader à la Chambre, choisit le directeur de commission à l'intérieur du parti majoritaire.¹⁷ En tant que tels, les directeurs de commission ne sont pas prédisposés à mener des enquêtes ou à demander des comptes au gouvernement. Au lieu de faire cela, le poste de directeur de commission est devenu un ban d'essai et un lieu de recrutement pour la promotion des députés du gouvernement.¹⁸ En général, le directeur de commission ne jouit pas d'un immense prestige; c'est pourquoi il s'agit d'un poste qu'on garde peu de temps (c'est-à-dire que peu de directeurs restent à ce poste plus de deux ans). La faiblesse des commissions est aggravée par un faible degré de présence et par un haut taux de renouvellement parmi les membres des commissions.¹⁹

L'Assemblée nationale hongroise, une législature unicamérale, a 12 commissions permanentes qui sont en gros organisées pour refléter la structure du gouvernement et qui sont une composante importante du processus législatif. Bien que les commissions soient tenues de tenir compte des projets de loi qui lui sont soumis, elles mettent en œuvre des projets de législation et soumettent des motions pour des amendements. Les commissions de l'Assemblée nationale peuvent exiger que des responsables du gouvernement et des personnes privées témoignent et qu'ils fournissent les documents qu'on leur demande. Au début des années 90, des membres de l'Assemblée nationale ont fait plusieurs tentatives pour élargir le cadre des commissions en créant de nouvelles commissions; bien que ces efforts aient échoué, ils sont donnés en exemple comme étant la preuve que les membres considèrent [les commissions] comme une source d'influence et un moyen par lequel ils peuvent se concentrer ouvertement et publiquement sur une zone à problèmes spécifique.²⁰

En **Thaïlande**, les ébauches de législation n'ont pas besoin d'être reconsidérées par une commission avant d'être soumises à la chambre toute entière. Dans le cas où l'Assemblée nationale crée effectivement des commissions *ad hoc* pour reconsidérer une

¹⁷ *Id.*, à 165.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ Gabriella Ilonszki, *A Du Changement Systématique à la Consolidation: La Législature Hongroise -- Une Institution à la Recherche de Rôles*, dans *Communications de Travail sur les Etudes de Législatures Comparées*, ed. Lawrence D. Longley, Commission de Recherches de Spécialistes Législatifs (Appleton, WI: International Political Science Association, 1994), 266.

ébauche de législation, on leur donne un temps limité pendant lequel elles reconsidèrent l'ébauche et publient un rapport sur cette ébauche. Les commissions thaïlandaises ont ceci de particulier qu'elles peuvent comprendre des experts venus de l'étranger ainsi que des membres de l'Assemblée.

Et en **Jordanie**, où le roi et le cabinet jouent le rôle le plus important en ce qu'il s'agit de proposer et de déterminer l'ordre du jour législatif, les quatre commissions permanentes et les huit commissions *ad hoc* de l'Assemblée représentative jouent un rôle très mineur. Les projets de loi sont ébauchés par le pouvoir exécutif et ils sont envoyés à la commission pour étude avant d'être considérés en séance plénière. Le ministre de cabinet concerné explique la proposition à la commission, et les membres de la commission peuvent demander plus d'éclaircissements. Bien que la commission puisse à l'occasion suggérer au ministre des modifications à incorporer en tant qu'amendements à l'amiable, l'assemblée a besoin d'une majorité des deux tiers pour adopter tout amendement que le ministre décline d'adopter.

Les commissions de supervision

Non seulement les commissions reconsidèrent les ébauches de projets de loi et s'en font les rapporteurs, mais encore elles reconsidèrent l'application de la loi par le pouvoir exécutif; cette pratique s'appelle la *supervision* ou bien encore le *contrôle parlementaire*. Dans le Congrès américain, comme dans la plupart des législatures, la commission qui est responsable de la législation concernant un organisme gouvernemental en particulier est également responsable de la supervision des activités de cet organisme. Par exemple, les commissions judiciaires américaines auprès du Congrès reconsidèrent la législation ayant trait à la criminalité et à d'autres sujets se rattachant à la justice; elles supervisent les activités du Ministère de la justice. En revanche, au Parlement britannique, les commissions *ad hoc* reconsidèrent les ébauches de législation, et les commissions d'enquête parlementaire jouent un rôle de supervision.

Les commissions du Congrès américain jouent un rôle important qui consiste à reconsidérer les activités du pouvoir exécutif. La supervision par le biais de commissions est une des méthodes par lesquelles le Congrès *suit de près la gestion et l'efficacité de programmes qui ont été promulgués;* la supervision couvre des audiences durant lesquelles des responsables du pouvoir exécutif déposent leur témoignage quant au progrès et aux problèmes associés au programme qui est examiné.²¹ Les commissions peuvent exiger que des responsables du pouvoir exécutif déposent des témoignages et produisent des documents, mais elles n'en arrivent que rarement à avoir recours à des mesures officielles parce que le pouvoir exécutif en général coopère avec le Congrès. Cette

²¹ Jerrold Zwim, *Les Audiences de Commissions du Congrès*, *Government Publications Review*, tome 7A, (1980), 454.

tradition de coopération entre le pouvoir exécutif et les commissions de la législature trouve peut-être ses racines dans le pouvoir de bailleur de fonds dont dispose le Congrès. Le Congrès, et plus particulièrement les commissions à qui les questions de dépenses ont été déléguées, doivent autoriser et affecter tous les fonds nécessaires au fonctionnement du pouvoir exécutif.

La Chambre des communes britannique a des commissions permanentes qu'on appelle les commissions d'enquête parlementaire qui examinent attentivement les activités du pouvoir exécutif mais qui ne reconsidèrent pas la législation. En 1979, la Chambre des communes a établi 12 commissions d'enquête parlementaire qui ont examiné des témoins, reçu des témoignages, organisé des audiences publiques et publié des rapports. Bien que les pouvoirs des commissions d'enquête parlementaire soient relativement limités -- elles n'ont aucun pouvoir officiel si ce n'est celui de faire venir des personnes, des documents et des comptes rendus, non compris ceux du gouvernement -- les commissions sont assez efficaces quand il s'agit d'informer les débats publics de la politique et des activités du gouvernement.²²

L'ancien représentant au Congrès américain James Shannon a fait le commentaire suivant sur l'importante fonction de supervision des commissions:

Les commissions peuvent jouer un rôle précieux dans le processus de reconsidération et d'évaluation de la performance des ministres de cabinet... La relation qui existe entre les commissions et les ministres parlementaires n'est pas forcément antagoniste. En fait, ce rapport est plus un système d'échange d'informations sur et des questions de politiques et des questions administratives... et il est basé sur le fait que l'un a besoin de l'autre.²³

Les commissions ont aussi une fonction d'enquête, soit dans le cadre de leurs responsabilités de supervision ou bien parce la législature a expressément établi une commission pour faire une enquête sur une controverse. Cependant, M. Shannon a souligné que les deux fonctions sont discrètes et qu'elles doivent le demeurer.²⁴ Ces commissions *ad hoc* publient normalement un rapport sur leurs conclusions une fois que leur tâche est terminée et que les commissions sont dissoutes.

Combien de commissions, combien de membres?

La plupart des législatures ont quelques commissions permanentes, et certaines constitutions exigent que la législature établisse des commissions spécifiques. La plupart

²² Norton, *Britannique*, 304.

²³ Institut Démocratique National, *Le Rôle des Commission et des Chefs de File de Paris Parlementaires*, 13.

²⁴ *Id.*

des constitutions autorisent la législature à organiser des commissions, ou bien, selon le règlement intérieur de la législature (à savoir le règlement de procédure), pour compléter les commissions établies par la constitution.

Le nombre de commissions au sein d'une législature donnée est variable. Bien que les législatures qui ont de nombreux membres ont relativement plus de commissions que les législatures qui ont peu de membres, certaines grandes législatures ont relativement peu de commissions. Le NDI a comparé le nombre de membres avec le nombre de commissions dans 11 législatures; les effectifs de la chambre allaient de 120 à 662 membres et le nombre de commissions allait de 11 à 24:

**Nombres de membres et commissions permanentes au sein
de législatures choisies, 1995**

(par ordre décroissant en commençant par la plus grande chambre)

Chambre	Membres	Commissions permanentes
Dite d'Allemagne Fdrale (Bundestag)	662	24
Assemble Nationale française	577	6
Chambre du peuple de l'Inde	545	18
Chambre des représentants du Japon	511	20
Chambre des représentants des Etats-Unis	435	19
Chambre des représentants de Thaïlande	360	15
Chambre des dputs de Roumanie	341	14
Chambre des communes du Canada	295	20
Chambre des reprsentants d'Argentine	254	38
Assemble Nationale du Portugal	230	12
Assemble Nationale du Sngal	120	11

Bien que les chambres les plus grandes aient tendance à avoir un nombre plus important de commissions, il y a des exceptions à cette tendance. Par exemple, la Chambre des représentants d'Argentine qui est relativement petite (254 membres) a plus de commissions (38) que les sept autres législatures qui ont plus de membres; alors que l'Assemblée Nationale française (577 membres) n'a que 6 commissions.

La taille d'une commission peut affecter son ability à mettre au point des compétences et à fonctionner efficacement et avec succès. Par exemple, les six

commissions de l'Assemblée Nationale française (qui comportent entre 72 et 144 membres chacune) sont trop grandes et trop peu maniables pour que des compétences réelles puissent se développer.²⁵ Une étude datant de 1994 des commissions à la défense dans 30 législatures a conclu que la taille des commissions est probablement d'une importance cruciale pour qu'elles soient efficaces,²⁶ et que la majorité des commissions est efficace et viable quand elles ont entre 13 et 25 membres.²⁷ Examinant des législatures démocratiques, soit établies soit émergentes, les auteurs de l'étude ont expliqué que:

[Les commissions] qui sont composées d'un nombre inférieur de membres devraient théoriquement avoir plus de facilité à se mettre d'accord pendant les rapports et les enquêtes, par conséquent arrivant à des décisions unanimes. L'unanimité a beaucoup de poids quand les commissions cherchent à influencer le processus de prise de décisions. Les commissions qui comportent un grand nombre de membres sont plus susceptibles de rencontrer des problèmes pour arriver à des accords. Les grandes commissions sont plus susceptibles de refléter les divisions plénières et leurs disputes.²⁶

Un rapport publié en juillet 1995, *La consolidation de la démocratie en Namibie*, rapporte la conclusion que, dans le contexte des commissions, plus elles sont petites, mieux elles fonctionnent. Les auteurs du rapport, un groupe de travail composé de membres du Parlement namibien, a recommandé de réduire la taille des commissions pour qu'elles comprennent entre six et neuf membres parce qu'il est probable que des petites commissions auxquelles la plupart des membres assistent deviendront plus efficaces et non pas moins efficaces.²⁷

Généralement, les législatures exigent que chaque représentant siège dans au moins une commission, alors que d'autres législatures limitent le

²⁵ Safran, *Français*, 170. Pour faire face à ce problème, des groupes de travail, qui fonctionnent dans une large mesure comme les sous-commissions, ont été instaurés.

²⁶ Bruce George et Alison Graham, *Les Commissions à la Défense dans les Législatures Démocratiques et Démocratisantes*. (Communication présentée à l'Atelier des Spécialistes de Questions Parlementaires et des Parlementaires, Berlin, 1994) 12-13, 22.

²⁷ Rapport du Conseil Britannique. *Programme pour le Changement: La Consolidation de la Démocratie Parlementaire en Namibie*, (Windhoek, Namibie: L'Assemblée Nationale de la République de Namibie, Juillet 1995) 23. Un des problèmes particuliers à l'Assemblée Nationale de Namibie est qu'elle n'a que 78 membres; 40 d'entre eux sont ministres ou vice-ministres. Les vice-ministres, mais pas les ministres, ont le droit d'être membres de commissions. De plus, les partis d'oppositions ont relativement moins de membres (19) et ont des difficultés à fournir des membres à certaines commissions. C'est pourquoi il reste peu de membres pour accomplir le travail de commission. Rapport du Conseil Britannique, *La Démocratie Parlementaire*, 21, et l'Institut Démocratique National, *Le Rôle des Commissions et les Chefs de File des Partis*, 15-16. Déclaration de Pashukeni Shoome, membre de l'Assemblée Nationale, Washington, D.C.

nombre de commission au sein de laquelle chaque membre peut siéger. Sur 19 législatures étudiées, dix limitent le nombre de commissions au sein desquelles leurs membres peuvent siéger (allant de seulement une commission jusqu'à un maximum de trois commissions, selon la législature). Les législatures de neuf pays étudiés (à savoir l'Argentine, le Canada, l'Allemagne, l'Inde, l'Irlande, le Japon, la Namibie et les Etats-Unis) ne restreignent pas le nombre de commissions au sein desquelles on peut siéger.

Bien que les commissions accomplissent diverses fonctions importantes, il semblerait qu'il arrive un moment où plus ne signifie pas nécessairement mieux. Des experts qui ont étudié le système des commissions aux Etats-Unis ont conclu que, parmi d'autres problèmes, le Congrès a trop de commissions et de sous-commissions pour fonctionner efficacement. (En 1993, la Chambre des représentants comprenait 22 commissions permanentes et 118 sous-commissions; le Sénat comprenait 17 commissions permanentes et 86 sous-commissions). Un rapport datant de 1993 publié par la Commission Mixte sur l'Organisation du Congrès américain a conclu que le système des commissions, qui existe depuis presque 50 ans, connaît un besoin urgent de réforme:

Le système actuel est tout simplement trop chaotique. Il y a trop de commissions qui rivalisent pour avoir accès à l'arène parlementaire et pour pouvoir avoir la parole. Les juridictions des commissions sont parfois irrationnelles, certaines commissions ayant un centre d'intérêt beaucoup trop vaste, alors que d'autres ont un centre d'intérêt beaucoup trop étroit. De nombreux projets de loi sont envoyés à de nombreuses commissions, donnant souvent lieu à d'amers conflits de territoire.²⁸

Sur 29 réformes recommandées dans le rapport, les quatre réformes qui ont été jugées les plus importantes par des membres importants du personnel du Congrès avaient trait à la domination au sein du système des commissions. Les quatre propositions d'importance étaient: réduire le chevauchement juridictionnel, limiter le nombre de commissions au sein desquelles les représentants peuvent siéger à deux commissions permanentes et deux sous-commissions pour chaque commission permanente, réduire le nombre de sous-commissions, et limiter les commissions et les sous-commissions à six au sein desquelles les sénateurs peuvent siéger.²⁹

Les réunions de commission: établir l'emploi du temps et prendre des décisions

²⁸ Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein, *En Bonne Forme? Un Rapport sur les Progrès des Réformes du Congrès*, *The Brookings Review* 12 (Printemps 1994): 42.

²⁹ Richard Shapiro et Craig Schultz, *Travailler au Congrès; Le Point de Vue du Personnel* (Washington: Congressional Management Foundation, 1994), 51.

La fréquence des réunions de commissions et les dates auxquelles elles se réunissent changent d'un système à un autre. Dans certaines législatures, les commissions ne peuvent se réunir les jours et aux heures auxquelles aucun débat plénier n'est prévu (à savoir lorsque la législature ne siège pas). C'est la règle, ou la pratique admise, au Sénat d'Argentine, à l'Assemblée nationale bulgare, au Conseil des états en Inde, à la Chambre des conseillers du Japon, à la Chambre des députés de Roumanie et au Sénat de Thaïlande. Ce calendrier assure que les réunions des commissions ne sont pas interrompues par les votes pléniers.

Dans d'autres pays, les commissions se réunissent, qu'une session plénière ait lieu ou non. Cette règle plus libérale guide la Chambre des Lords britannique, la Chambre des communes du Canada, le Sénat français, le Sénat irlandais, l'Assemblée nationale de Namibie, l'Assemblée nationale portugaise, le Sénat roumain ainsi que la Chambre et le Sénat américains. Dans ces législatures, les commissions prennent de courts congés pour que l'Assemblée toute entière puisse voter lorsque le vote a lieu pendant les réunions de commissions.

Les décisions des commissions sont généralement prises à la majorité à la suite d'un vote ayant lieu lorsqu'un quorum est atteint (selon les règles établies). Dans de nombreuses législatures, le vote, au niveau des commissions, est moins formel qu'en session plénière, et les votes peuvent avoir lieu à main levée. Certaines commissions permettent les votes par procuration; un membre de commission qui prévoit son absence peut s'arranger avec un collègue pour qu'il vote à sa place. Un des changements faits en 1995 au règlement de la Chambre des représentants des Etats-Unis a éliminé la possibilité de voter par procuration dans les commissions de la Chambre.

Réunions des commissions: accès du public

Les commissions sont régies par l'ensemble des règles de procédure de la chambre (règlement intérieur) et par les règles de fonctionnement de la commission. Dans certains cas, la constitution d'une nation comprend des dispositions relatives à l'existence et/ou au fonctionnement des commissions de la législature.

La question de savoir si les réunions des commissions doivent être ouvertes au public peut être réglée par la constitution d'un pays donné ou par les règles de procédure de sa législature. Certaines constitutions stipulent que les réunions de commissions de la législature doivent être ouvertes au public, ce qui signifie que les citoyens et la presse peuvent y assister. Dans d'autres pays, bien que cela ne soit pas requis par la constitution, les réunions de commissions sont ouvertes au public selon les règles de procédure de la législature ou selon les règles d'une commission. Les législatures dont les réunions de commissions sont ouvertes au public sont, entre autres, celle de l'Argentine, du Costa Rica,

de la Hongrie et des Etats-Unis. Certaines législatures, dont celle de l'Allemagne, de l'Inde, de la Namibie et du Sénégal, normalement n'ouvrent pas les réunions de commission au public (soit par habitude soit par règlement). Même les législatures dont les réunions de commissions sont normalement ouvertes au public ont des dispositions qui permettent aux commissions d'avoir des réunions à huis clos quand cela est nécessaire, par exemple pour protéger la vie privée d'un individu ou pour des questions de sécurité nationale.

L'avantage de réunions de commissions ouvertes au public est que cela permet au public de suivre de près les débats (soit directement ou par le biais de la presse) sur des questions d'intérêt public et de savoir ce qu'un membre particulier d'une commission dit et comment il vote sur la législation en instance. L'inconvénient de réunions ouvertes est que les membres de commissions, à cause de la surveillance du public et des médias, peuvent ne pas parler aussi librement et ne pas arriver à des compromis aussi facilement qu'ils ne le feraient avec des réunions à huis clos. Selon une étude de 82 législatures nationales datant de 1986, 49 législatures ont toujours ou habituellement des réunions de commissions non ouvertes au public, 12 législatures ont des réunions ouvertes au public et d'autres non ouvertes au public et 21 législatures ont des réunions toujours ou habituellement ouvertes au public.³⁰ De nombreuses commissions législatives autorisent le public à avoir accès aux procès-verbaux (à savoir les résumés écrits ou les transcriptions) des réunions de commissions et des audiences; ces procès-verbaux sont souvent publiés.

J.P. Kubwalo, membre du Parlement du Malawi, a décrit les commissions comme étant le lieu d'accès de la participation des citoyens au processus législatif. M. Kubwalo a souligné l'importance des réunions et des audiences de commissions ouvertes au public et dont la presse parle:

Une pratique acceptable dans un contexte démocratique est que les commissions tiennent des réunions publiques. C'est pourquoi il faut que la presse parle de ces réunions, que ce soit grâce à la radio, aux journaux ou à des affiches. Il faut afficher suffisamment à l'avance des écriteaux sur lesquels figure l'ordre du jour détaillé, au moins une semaine ou deux avant la date de la réunion.³¹

Les audiences de commissions

Les commissions ont non seulement des réunions de travail mais, dans certaines législatures, elles ont aussi des audiences ouvertes au public qui portent sur des sujets qui font partie de leur juridiction pour recueillir des renseignements sur la législation en instance ou sur des questions controversées de politiques ou bien encore pour superviser les activités du gouvernement.

³⁰ Union Inter-Parlementaire, *Les Parlements du Monde* (Genève: Inter-Parliamentary Union, 1986), 678.

³¹ Institut Démocratique National, *Le Rôle des Commissions et des Chefs de Files de Partis*, 21.

Les audiences publiques ont plusieurs fonctions. Elles sont un moyen par lequel la législature peut demander l'expertise et les opinions de différents secteurs de la société. A des audiences publiques, les membres de commissions entendent un vaste éventail de points de vue, y compris les opinions de responsables du pouvoir exécutif; d'experts indépendants du monde universitaire ou légal, de représentants des intérêts du monde des affaires, de syndicats et d'organismes non gouvernementaux, et de citoyens qui peuvent être concernés par la question qui est discutée. Alors que certaines législatures donnent à leurs commissions le pouvoir d'obliger les personnes (publiques et privées) à assister aux réunions et à témoigner, souvent ce pouvoir n'est pas utilisé parce que les témoins potentiels croient généralement que leur témoignage au cours de l'audience servira leurs intérêts; c'est pourquoi on n'a pas besoin de les contraindre.

Les audiences fournissent aussi le lieu d'un forum où l'on peut échanger des idées. Les membres des commissions posent des questions aux témoins sur leur position et leurs revendications et discutent avec eux de sujets allant de questions générales à des problèmes spécifiques. Les audiences de commissions attirent l'attention des citoyens sur les activités de la législature et informent le public sur les questions du jour. Finalement, une fois publiées, les transcriptions des audiences fournissent des documents durables sur les débats et sur les informations fournies à la commission sur le sujet.

Bien que le Congrès américain soit célèbre pour sa tradition d'audiences publiques, de plus en plus d'autres législatures trouvent que ce mécanisme est utile pour obtenir des renseignements, pour faire connaître des débats publics et pour attirer l'attention du public. Dans les législatures démocratiques émergentes, les législateurs doivent contribuer activement à créer un système qui invite la participation du public. Comme M. Kubwalo le souligne:

On doit rechercher des opinions venant de l'extérieur de sorte que les avantages et les inconvénients d'un projet de loi et comment le projet de loi peut avoir un effet sur la nation ou sur certains secteurs de la population seront discutés et considérés par la commission et le Parlement avant qu'il ne soit approuvé. ... Les commissions doivent prendre l'habitude de prendre contact avec les organisations, les ministères et les gens qui ont les connaissances techniques nécessaires. ... De plus, il est nécessaire de sensibiliser les gens par le biais de l'éducation civique et des audiences publiques sur leur droit d'être entendu.³²

Les membres de commission et les dirigeants

La composition partisane des commissions reflète généralement la loyauté envers les partis de toute la législature. Par exemple, ce principe de distribution gouverne les commissions du Bundestag allemand, qui suit en parallèle aussi exactement que possible la force des groupes parlementaires; le parti majoritaire (ou la coalition) contrôle toutes les

³² *Id.*

commissions du Bundestag. Cette règle -- à savoir que la composition des commissions parlementaires doit correspondre au niveau du soutien électoral pour chaque parti -- gouverne également la distribution des commissions dans les législatures de la Bulgarie, du Canada, de la France, de l'Allemagne, de la Hongrie, du Royaume-Uni et des États-Unis.

Généralement, l'un ou l'autre de deux choix possibles détermine la distribution des commissions pour les petits partis. En France, les petits partis ne sont pas représentés au sein des commissions; les partis doivent détenir un minimum de 20 sièges à l'Assemblée nationale avant de se voir attribuer une commission. Au Portugal, bien qu'en général les députés puissent siéger au sein d'un maximum de deux commissions, les groupes de petits partis ont le droit de nommer un représentant qui siège dans un maximum de trois commissions. Au Salvador, les petits partis reçoivent un siège dans chaque commission; si un parti n'a qu'un membre, ce membre siège dans toutes les commissions.

Les systèmes diffèrent en ce qui concerne la distribution des directions de commissions parmi les partis représentés dans une législature. Dans le Congrès américain, le parti majoritaire dirige toutes les commissions. Cet arrangement n'est pas le cas dans le Bundestag allemand où la direction des commissions est distribuée proportionnellement au nombre de sièges que chaque parti détient. Au Portugal, comme en Allemagne, la composition des commissions doit refléter la représentation des partis au Parlement, bien que les commissions ne soient pas dirigées par le parti de la majorité. Cependant, au Parlement britannique, toutes les commissions -- sauf la Commission des Comptes Publics -- sont dirigées par un membre du parti de la majorité.

Le personnel des commissions

Le type d'arrangement pour le personnel des commissions (qu'on appelle aussi *conseillers* ou *experts*) change énormément d'une législature à une autre. Certaines législatures n'ont pas de personnel professionnel de commission; d'autres ont un personnel étendu et qualifié à qui l'on confie d'importantes responsabilités. La quantité et la qualité du personnel de commission tend à refléter l'importance relative du système de commission au sein de l'institution législative. Par exemple, là où les commissions ont une importance capitale (comme au Congrès américain), les commissions comportent tout un éventail de professionnels qualifiés qui disposent d'une importante expertise et autorité. D'un autre côté, dans les législatures où les commissions ont une moindre importance, il y a un personnel moins nombreux qui accomplit, et cela étonnera peu, des tâches en grande partie administratives.

Chacune des 19 commissions permanentes de la **Chambre des représentants des États-Unis** est autorisée par la loi à engager 18 assistants professionnels et 12 employés de bureau.³³ Le parti minoritaire à la Chambre contrôle plus d'un tiers du

³³ Steven S. Smith et Christopher J. Deering, *Les Commissions au Congrès*, 2^e édition (Washington:

personnel professionnel et de bureau.³⁴ (Au Sénat, le personnel de commissions est attribué au parti minoritaire en proportion avec le nombre de membres de la minorité dans chaque commission.)³⁵ Le règlement de la Chambre autorise chaque directeur de sous-commission et chaque membre de rang important de la minorité à nommer au moins un membre de personnel; on peut engager des membres supplémentaires de personnel de sous-commission, mais ce personnel doit être déduit de l'attribution de personnel garantie à la commission complète.³⁶ En plus du personnel régulier des commissions, un membre peut charger un membre du personnel de travailler à des questions de commission (c'est-à-dire en tant que membre de personnel associé), les commissions peuvent obtenir des fonds supplémentaires pour payer le personnel d'enquête ou intérimaire; les trois commissions les plus importantes reçoivent une allocation pour le personnel supplémentaire.³⁷

Les commissions du Congrès américain sont abondamment pourvues en personnel très qualifié qui a en général de larges responsabilités et une influence conséquente:

La plupart des assistants professionnels qui travaillent pour les commissions ont fait de bonnes études (la plupart ont des diplômes universitaires avancés) et ils apportent avec eux une certaine expérience professionnelle ou bien une certaine compétence politique. Dans certains cas, ils sont les plus compétents et les plus spécialisés qu'il soit dans certains domaines, que ce soit à l'intérieur du gouvernement ou non. Au delà des tâches administratives qui consistent à arranger des rendez-vous et des audiences et de la gestion des tâches de bureau liées au travail de législature, les personnels de commission influencent l'ordre du jour en ce qui concerne les décisions de mener des enquêtes; ils négocient à la place des commissions et de leurs directeurs; ils œuvrent à construire des coalitions dans la commission, dans l'arène du Parlement et pendant les réunions. L'aide d'assistants de qualité peut donner à un directeur de commission ou de sous-commission un net avantage sur les rivaux en politique législative.³⁸

Les membres du personnel des commissions ont aussi un rôle important qui consiste à aider le Congrès à rivaliser avec la compétence du pouvoir exécutif et à examiner de près

Congressional Quarterly Press, 1990), 149. Une règle de la Chambre des Représentants stipule que deux commissions, celles des Finances et du Budget, peuvent engager autant d'assistants qu'ils estiment nécessaire, pourvu que le financement est approuvé. *Id.*, 167 note 37. Les niveaux de recrutement du personnel ont été établis par un amendement datant de 1974 à la Loi sur la Réorganisation Législative, qui permet qu'il y ait seulement six assistants professionnels et six assistants de bureau. *Id.*, 149.

³⁴ *Id.*

³⁵ *Id.*

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.*, 149-50.

³⁸ *Id.*, 148-49.

les exigences des groupes d'intérêts spéciaux.³⁹ Cependant, certains observateurs pensent que le personnel de commission Ajouit de trop de pouvoir quand il s'agit de négocier et de prendre une multitude de décisions sur les détails législatifs au nom de leurs patrons.⁴⁰

³⁹ *Id.*, 148.

⁴⁰ *Id.*

Inversement, le personnel de commission au Canada est beaucoup plus réduit et les limites de son travail sont bien moindre. **La Chambre des communes canadienne** fournit un employé de bureau à chaque commission; ses responsabilités sont limitées à l'organisation des réunions, à la convocation des témoins, à l'organisation des déplacements et au traitement des documents administratifs nécessaires.⁴¹ Les employés de bureau des commissions canadiennes aident parfois à préparer les rapports de commissions et ils donnent des conseils sur des questions de procédure de commission. Contrairement à leurs homologues américains, normalement ils ne participent pas activement aux enquêtes, à l'évaluation des preuves ou à la rédaction des rapports de commission.⁴² Cependant, les commissions ont le droit d'engager des assistants professionnels intérimaires (c'est-à-dire des consultants) pour traiter de questions spécifiques. Le travail de commission est assisté par les services offerts par le personnel de recherche de la bibliothèque parlementaire et le personnel des partis politiques.⁴³ Les membres du Parlement canadien affirment que les commissions souffrent d'une grande pauvreté en personnel; les témoins qui déposent devant les commissions se plaignent que les audiences sont une perte de temps, et en rendent responsable le personnel des commissions.⁴⁴ Un expert en affaires sur le Parlement canadien a conclu que le nombre d'employés des commissions reste à un bas niveau parce que c'est un des moyens par lesquels le contrôle du gouvernement, bien qu'il soit invisible, s'exerce avec force pour limiter la capacité du Parlement à enquêter sur les propositions de politique et à rendre le gouvernement responsable de ses actes.⁴⁵ L'état peu satisfaisant du recrutement dans les commissions n'est pas seulement une cause mais aussi un reflet du manque relatif d'influence des commissions dans la Chambre des communes du Canada.

Une étude datant de 1993 sur les législatures d'Argentine, de Bolivie, du Brésil et du Honduras a révélé que les commissions des systèmes de ces cinq pays d'Amérique latine n'ont pas assez de personnel qualifié: La majorité des commissions ont un unique employé professionnel non partisan qui travaille à des tâches de secrétariat, avec l'aide d'un membre du personnel désigné par chacun des groupes de partis représentés dans la commission.⁴⁶

⁴¹ Franks, *Le Parlement du Canada*, 169.

⁴² *Id.*

⁴³ *Id.*, 170.

⁴⁴ *Id.*, 168.

⁴⁵ *Id.*, 170.

⁴⁶ Paul S. Rundquist et Clay H. Wellborn, *Construire des Législatures en Amérique Latine*, in *Etudes Législatives Comparatives*, 393.

Par exemple, dans le **Congrès d'Argentine**, un seul membre de personnel de secrétariat est nommé auprès d'une commission et il est assisté par un personnel employé par le parti qui est contrôlé par la chambre ou la direction de parti de la commission.⁴⁷ Il est rare que le personnel de commission (partisane et non partisane) compte plus de six personnes.⁴⁸ De plus, alors que les membres du Congrès d'Argentine ont un nombre de personnel relativement important (ainsi, en 1983, chaque député avait droit à 23 employés, alors que chaque sénateur en avait 98), ces membres du personnel ne sont pas bien préparés et ne sont pas financés de manière adéquate pour effectuer des recherches pour les projets de loi proposés par le pouvoir exécutif.⁴⁹

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ Gary W. Wynia, *La Nouvelle Démocratie de l'Argentine: Le Pouvoir Présidentiel et les Limites Législatives*, in David Close, éditeur, *Les Législatures et les Nouvelles Démocraties en Amérique Latine* (Boulder: Lynne Rienner Publ., 1995), 79. Wynia fait également remarquer que l'apparition de personnels nombreux est trompeuse parce que le personnel ne consacre pas beaucoup de temps à son travail: *Le copinage est le but principal des emplois dans le processus législative, leur but n'est pas de travailler dur pour un grand nombre d'entre eux.* *Id.*

Les commissions ne sont pas seules à être mal pourvues en personnel. Au **Salvador** et au **Mexique**, par exemple, les législateurs eux-mêmes sont dépourvus d'assistance professionnelle et n'ont comme personnel que des secrétaires. S'ils désirent mener des recherches législatives ou autre analyse, ils doivent le faire par eux-mêmes. Cette déficience explique pourquoi les commissions au Sénat et à la Chambre des députés du Mexique -- qui sont bien établis et organisés selon le modèle du système des commissions du Congrès des Etats-Unis -- ne jouissent pas d'un pouvoir comparable.⁵⁰

Au Mexique, la plupart des députés et des sénateurs n'ont que quelques employés, normalement des secrétaires. C'est pourquoi les législateurs mexicains dépendent du pouvoir exécutif pour obtenir des renseignements, des interprétations, et des recommandations quant à la politique, plutôt que de dépendre de leurs propres sources ou de sources indépendantes.⁵¹

De façon similaire, au Salvador, à part le travail de secrétaire, pratiquement toutes les recherches doivent être faites par les législateurs eux-mêmes, et beaucoup d'entre eux ont un autre emploi.⁵² Certaines législatures latino-américaines, comme celles de Bolivie ou du Brésil, ont parmi le personnel de leurs commissions du personnel des ministères de l'exécutif qui sont empruntés. Alors que ces arrangements accroissent l'aide dont les commissions peuvent disposer, ils risquent de compromettre l'indépendance du travail de la législature.⁵³

Des législatures de nouvelles démocraties émergentes, telles que le Parlement **roumain**, ont eu à faire face à une pénurie similaire de personnel professionnel au niveau des commissions. Pendant l'été 1994, on a rapporté que la majorité des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat avaient un personnel de quatre qui comprenait généralement un expert en politique et d'autres membres du personnel qui s'acquittaient des tâches administratives.⁵⁴

⁵⁰ Roderic Camp, «La Législature du Mexico: Est-ce qu'il y a un manque de communion démocratique?», in *Les Législatures et les Nouvelles Démocraties*, 24.

⁵¹ *Id.*

⁵² Jose Z. Garcia, «La Législature Nationale Salvadorienne», in *Les Législatures et les Nouvelles Démocraties*, 43.

⁵³ Rundquist et Wellborn, *Construire des Législatures*, 393

⁵⁴ John Anelli, *Evaluation du Niveau de Base du Parlement Roumain*, Juin 1994, (Washington: International Republican Institute, 1994), 8. (Cette communication est disponible au NDI.)

Enfin, le nouveau **Parlement Sud-Africain** national a un groupe croissant de personnels qui aident les commissions qui, à la fin de 1995, avaient plus que doublé en nombre et qui, de 25 membres auparavant, étaient passées à approximativement 60. La Section des commissions du Parlement aide les directeurs et les membres de toutes les commissions parlementaires dans leurs fonctions et administratives et procédurales et le fait en toute impartialité.⁵⁵ C'est seulement lorsque le Parlement a augmenté le nombre de personnel de commission, que des membres du personnel ont été nommés pour travailler avec des commissions spécifiques. Auparavant, un membre du personnel (ou un employé de bureau) fournissait de l'aide à plus d'une commission -- parfois servant jusqu'à quatre commissions. La Section des Commissions supervise l'approvisionnement en employés de bureau qui assistent aux réunions de commission, qui distribuent des renseignements, qui assurent la liaison avec les services gouvernementaux, qui fournissent des conseils sur la procédure, qui facilitent les relations avec les témoins et la presse, qui aident à rédiger les ébauches de motions et de rapports, qui prennent note du procès-verbal pendant les réunions de commissions et qui s'occupent d'autres tâches administratives. Le personnel qui est engagé pour travailler avec les commissions est composé de professionnels; nombre d'entre eux ont fait des études de droit à l'université. De plus, la Section des Commissions fournit des conseils à son personnel sur les moyens d'organiser les réunions de commissions et l'exercice de leurs responsabilités pendant et après les réunions de commissions.

⁵⁵ N.K. Bell, Commission des Sections, Note sur: But et Fonction du Fonctionnement des Commissions in *Le Guide du Parlement National pour les Assistants de Commissions*, (Le Cap: Assemblée Nationale, 1995), 3.