

Lignes directrices pour la préparation des réponses du gouvernement aux rapports des comités parlementaires

Introduction

Les réponses du gouvernement aux rapports des comités parlementaires sont pour lui un moyen clé de rendre des comptes au Parlement. Ces réponses lui permettent de prendre connaissance des questions soulevées par les comités et d'exprimer sa position sur des questions d'orientation et de programme. Les réponses du gouvernement servent donc une fonction importante de notre système parlementaire et exigent l'attention des ministres et des fonctionnaires.

Le présent document renferme les procédures que doivent suivre les fonctionnaires lorsqu'ils préparent une réponse globale du gouvernement au rapport d'un comité, et expose les principales étapes qui mènent au dépôt de la réponse au Parlement.

Réponses aux rapports des comités de la Chambre des communes

À la suite des recommandations du rapport Lefebvre (comité spécial, 1982), le Règlement de la Chambre des communes a été modifié afin de permettre aux comités permanents et aux comités spéciaux de demander au gouvernement une réponse globale à leurs rapports. L'article 109 du Règlement stipule que :

« Dans les 120 jours qui suivent la présentation d'un rapport d'un comité permanent ou spécial, le gouvernement dépose, à la demande du comité, une réponse globale et, lorsqu'une telle réponse est demandée, aucune motion portant adoption du rapport ne peut être proposée jusqu'à ce qu'une réponse globale n'ait été déposée ou jusqu'à l'expiration de ladite période de 120 jours. »

Réponses aux rapports des comités du Sénat

Le 3 juin 2003, le Sénat a adopté le septième rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement concernant le dépôt d'une réponse du gouvernement aux rapports présentés par les comités du Sénat dans un délai de 150 jours civils. Les directives suivantes ont été ajoutées à l'article 131 du *Règlement* du Sénat :

« (2) Le Sénat peut demander au gouvernement d'apporter une réponse complète et détaillée au rapport d'un comité particulier qui a été adopté par le Sénat, si le rapport ou la motion d'adoption du rapport contient une telle demande ou si une motion à cet effet est adoptée après l'adoption du rapport. »

(3) Lorsque le Sénat adopte un rapport ou une motion aux termes du paragraphe (2), le greffier communique immédiatement la demande et remet une copie du rapport au leader du gouvernement [c'est-à-dire le leader du gouvernement au Sénat] et à chaque ministre expressément désigné dans le rapport ou la motion comme chargé de répondre au rapport; dans les cent cinquante jours civils suivant l'adoption du rapport ou de la motion, le leader du gouvernement dépose la réponse du gouvernement ou explique au Sénat pourquoi il ne lui est pas possible de le faire.

(4) Lorsque le Sénat adopte une motion ou un rapport aux termes du paragraphe (2), le rapport du comité particulier ainsi que la réponse du gouvernement ou, s'il n'y en a pas, l'explication du leader du gouvernement au Sénat, ou encore l'absence de réponse ou d'explication, sont réputés renvoyés au comité particulier cent cinquante jours civils après l'adoption du rapport. »

Ces changements offrent au Sénat une base concrète pour donner suite aux réponses du gouvernement aux rapports des comités sénatoriaux.

Définition de réponse globale du gouvernement

Le Règlement de la Chambre exige que le gouvernement présente une réponse globale, mais sans en préciser la nature. À maintes reprises, la présidence a refusé de se prononcer sur la définition du caractère global de la réponse du gouvernement et a déclaré que la nature de la réponse devait être laissée à la discrétion de ce dernier. Cela dit, il est manifestement dans l'intérêt du gouvernement, du Parlement et du public, de demander des réponses à l'ensemble des questions soulevées dans les rapports.

Les exigences du Sénat sont semblables, en ce sens que le gouvernement est tenu de déposer une réponse globale au rapport d'un comité, bien que, comme à la Chambre des communes, la nature même de la réponse soit laissée à sa discrétion.

Il y a plusieurs façons de répondre à un rapport d'un comité permanent, bien qu'on ait généralement recours à la première approche :

1. Le gouvernement fournit une **réponse étoffée à chaque recommandation** ou à une série de recommandations sur un même thème.
2. Le gouvernement fait une **annonce générale** sur la question traitée dans le rapport. Il pourrait s'agir, par exemple, d'actions législatives ou de nouveaux programmes. Dans une lettre adressée au président du comité, on indique que cette annonce tient lieu de réponse « globale », sans répondre à chaque recommandation séparément. La lettre peut aussi reprendre les principaux points du rapport du comité et la façon dont ceux-ci sont abordés dans l'annonce générale.
3. Lorsqu'un comité parlementaire doit formuler d'autres recommandations sur le même sujet dans un avenir rapproché, le gouvernement dépose une **réponse provisoire** qui traite des points soulevés par le comité.

Responsabilité ministérielle

Les fonctionnaires doivent seconder les ministres et leurs cabinets, de même que le Bureau du Conseil privé (BCP), lorsqu'ils sont appelés à répondre aux rapports des comités. Il leur faut notamment prendre connaissance des délibérations des comités parlementaires au cas où une réponse demandée devrait provenir de leur ministère.

Après le dépôt en Chambre d'un rapport, ou l'adoption au Sénat d'un rapport ou d'une motion distincte demandant une réponse du gouvernement, le BCP rédige une lettre à l'intention du sous-ministre du ou des ministères concernés. Dans certains cas, la réponse est préparée conjointement par deux ou trois ministères, mais en général, un seul ministère est responsable de la coordination et du dépôt de la réponse. Un agent d'un secrétariat du BCP servira de personne-ressource auprès du ministère et aidera les fonctionnaires du ministère compétent à préparer la réponse pour que le comité du Cabinet l'étudie en temps opportun. Il pourra aussi les conseiller sur la nature et la teneur de la réponse.

Le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire (BCP) suit de près les rapports des comités parlementaires qui appellent une réponse globale du gouvernement. On peut le consulter pour toute question concernant la préparation et le dépôt d'une réponse. Les cabinets des ministres peuvent aussi demander conseil au cabinet du leader du gouvernement à la Chambre ou au leader du gouvernement au Sénat.

Mémoires au Cabinet

Le projet de réponse globale est présenté au comité du Cabinet compétent accompagné d'un mémoire au Cabinet (MC). Le MC doit fournir aux ministres les grandes lignes du projet de réponse et indiquer clairement dans quelle mesure et pour quelles raisons celle-ci donne suite aux recommandations du comité parlementaire.

Le projet de réponse proposé est joint en annexe au MC et, à ce titre, demeure un document confidentiel du Cabinet tant que la réponse n'a pas été déposée. Doit également être annexée au MC une lettre demandant qu'une copie de la réponse, signée par le ou les ministres compétents, soit envoyée au président du comité.

Le MC doit être soumis à l'examen du comité du Cabinet au moins 20 jours avant la date de dépôt prévue. Le Service du système des dossiers du Cabinet (BCP) doit recevoir le MC au moins sept jours avant le début de l'examen du Cabinet (c'est-à-dire 27 jours avant l'écoulement du délai de 120 jours à la Chambre des communes ou du délai de 150 jours au Sénat.) Les ministres voudront bien prendre en considération les réunions intermittentes des comités du Cabinet durant les périodes où le Parlement ne siège pas, la réponse devant alors être déposée plusieurs semaines avant le délai proposé à la page suivante. Si la réponse risque de prêter à controverse, il faudrait prévoir davantage de temps pour l'examen. La réponse du gouvernement, telle qu'approuvée par le Cabinet, sera le document que le ministre présentera à la Chambre des communes ou que le ministre ou le leader du gouvernement au Sénat présentera à la Chambre haute.

Respect des délais

À la Chambre des communes, la période de 120 jours civils pour le dépôt de la réponse débute le lendemain du jour où le comité dépose son rapport. Quand un comité parlementaire sollicite une réponse globale du gouvernement, le président peut en informer la Chambre au moment du dépôt du rapport. En plus d'être inscrite dans les *Journaux* pour ce jour précis, la demande figure au site Internet parlementaire sous la rubrique « Travaux des comités ». L'ajournement ou la prorogation du Parlement ne change pas le délai fixé pour répondre à un rapport d'un comité de la Chambre de communes. Par contre, la dissolution du Parlement met fin immédiatement à l'obligation de répondre aux rapports des comités.

Les conséquences du non-respect du délai sont sérieuses (cela constitue un outrage aux règlements d'une chambre du Parlement). Dans une décision rendue le 19 avril 1993, le Président de la Chambre a conclu à une violation de privilège *prima facie*, un décret et une réponse gouvernementale n'ayant pas été déposés à la Chambre au moment prévu.

Au Sénat, le délai de 150 jours est calculé à partir non pas du dépôt du rapport, mais du moment où la demande est formulée dans un rapport ou une motion adoptée par ses membres. Même si l'ajournement des travaux n'a aucune incidence sur l'échéance du dépôt de la réponse, la prorogation ou la dissolution de la législature annule immédiatement l'obligation de répondre aux rapports des comités du Sénat. Ce dernier peut cependant, après la prorogation, renouveler sa demande.

Le gouvernement devrait faire tous les efforts nécessaires pour déposer sa réponse au Sénat avant la fin du délai de 150 jours. L'article 131 du *Règlement du Sénat* établit les conséquences qu'entraîne le non-respect du délai prescrit. Le paragraphe 131(3) indique que le leader du gouvernement au Sénat doit « dans les cent cinquante jours civils de l'adoption du rapport ou de la motion, dépose[r] la réponse du gouvernement ou explique[r] au Sénat pourquoi il ne lui est pas possible de le faire ». Son explication sera ensuite transmise au comité qui a rédigé le rapport. En pareil cas, les ministères fourniront l'explication nécessaire et, au besoin, apporteront leur soutien, au leader du gouvernement au Sénat. Si ce dernier ne donne pas d'explication, l'affaire est réputée, selon le paragraphe 131(4), renvoyée au comité concerné. L'une des conséquences possibles d'un renvoi automatique est la formulation d'une recommandation au Sénat que le ministre en question soit jugé coupable d'outrage.

Voici les principales étapes de la préparation d'une réponse du gouvernement et les échéances correspondantes suggérées :

Étape	Délai <i>(nombre de jours civils après le dépôt du rapport du comité)</i> Chambre des communes	Délai <i>(nombre de jours civils après le dépôt du rapport du comité)</i> Sénat
Élaboration et approbation du MC et de la réponse par le ministre et le ministre*	1 - 90 jours	1 - 110 jours
Envoi du MC définitif signé au BCP*	7 jours avant l'examen du comité du Cabinet	7 jours avant l'examen du comité du Cabinet
Examen du comité du Cabinet	100 jours, tout au plus	130 jours, tout au plus
Examen du Cabinet	100 - 120 jours	130 - 150 jours
Dépôt de la réponse du gouvernement	120 jours, tout au plus	150 jours, tout au plus

* Le BCP doit participer à l'étape de l'élaboration et tout au long du processus du MC

Procédure à suivre pour le dépôt d'une réponse globale à la Chambre des communes

Après l'approbation du Cabinet, le ministre concerné doit déposer la réponse du gouvernement à la Chambre des communes. **Quand la Chambre siège, il y a deux façons de procéder :**

1. La réponse est **déposée directement à la Chambre**. Le ministre concerné, ou son secrétaire parlementaire, la dépose en deux exemplaires, dans les deux langues officielles, au cours de la période consacrée aux affaires courantes, en vertu du paragraphe 32(2) du Règlement.
2. Le ministre **remet directement au greffier de la Chambre** la réponse, accompagnée d'une lettre signée par lui, conformément au paragraphe 32(1) du Règlement, sans déposer de documents durant la période consacrée aux affaires courantes (mode de dépôt dit « en catimini »). En général, on opte de préférence pour le dépôt « en catimini », puisqu'il ne nécessite aucune intervention en Chambre.

Dans le cas où **la Chambre ne siégerait pas à la date prévue pour le dépôt :**

- Deux exemplaires de la réponse, dans les deux langues officielles, sont **envoyés directement au greffier de la Chambre, le mercredi qui suit le quinzième jour du mois**. Tous les efforts doivent être faits pour déposer la réponse avant l'expiration des 120 jours, car la Chambre étant appelée à siéger en tout temps, on pourrait considérer une réponse qui est entre les mains du greffier comme ayant été déposée en catimini le jour de la reprise des travaux. Dans le cas où la Chambre ne siège pas et où le document est déposé le mercredi suivant le quinzième jour du mois, il sera inscrit dans les *Journaux* de la Chambre le lendemain du mercredi en question.
- Dans le cas où la Chambre ne siège pas, par respect pour la Chambre, le ministre doit également garder le document confidentiel jusqu'à ce qu'il soit reçu au bureau du greffier. Une fois déposée auprès du greffier, la réponse peut être rendue publique, mais on doit en faire parvenir copie, accompagnée d'une lettre du Ministre, aux porte-parole des critiques de l'opposition afin de les informer du dépôt de la réponse et du fait qu'elle ne figure pas encore dans les *Journaux* de la Chambre, et qu'elle est rendue publique immédiatement.

Si le Parlement a été prorogé le jour prévu pour le dépôt, la réponse doit être déposée le premier jour de la nouvelle session parlementaire.

Procédure à suivre pour le dépôt d'une réponse globale au Sénat

Après que la réponse du gouvernement a été approuvée par le Cabinet, elle est déposée au Sénat. **Deux possibilités s'offrent lorsque le Sénat siège.**

1. La réponse est **déposée directement au Sénat**. Le leader ou le leader adjoint du gouvernement au Sénat la dépose en deux exemplaires, dans les deux langues officielles, au cours de la période réservée aux affaires courantes et ordinaires.
2. La réponse est **remise directement au greffier du Sénat**, accompagnée d'une lettre signée par le leader du gouvernement au Sénat, conformément au paragraphe 28(1), sans déposer de documents durant la période consacrée aux affaires courantes. En général, on opte de préférence pour le dépôt « en catimini », puisqu'il ne nécessite aucune intervention en Chambre.

Dans le cas où le Sénat ne siègerait pas à la date prévue pour le dépôt, la procédure suivante s'applique :

- ° Deux exemplaires de la réponse globale du gouvernement, dans les deux langues officielles, sont **envoyées directement au greffier du Sénat le jour du dépôt**.
- ° Lorsque le Parlement ne siège pas, par respect pour le Sénat, le ministre doit garder le document confidentiel jusqu'à ce qu'il soit reçu au bureau du greffier. Une fois déposée auprès du greffier, la réponse peut être rendue publique, mais on doit en faire parvenir copie, accompagnée d'une lettre du ministre, au porte-parole des critiques de l'opposition afin de les informer du dépôt de la réponse et du fait qu'elle ne figure pas encore dans les *Journaux* du Sénat, et qu'elle est rendue publique immédiatement.

Distribution de la réponse

Quelle que soit la méthode de dépôt choisie :

- ° **la réponse est un document confidentiel du Cabinet jusqu'à ce qu'elle soit déposée** ou présentée au greffier, conformément aux modalités énoncées plus haut;
- ° par respect pour le Parlement, **le rapport ne doit pas être rendu public avant son dépôt;**
- ° **le ministre doit envoyer la lettre originale avec la réponse au président du comité parlementaire au début de la matinée du jour où la réponse est déposée.** On pourra également fournir des copies additionnelles aux membres du comité, avec l'aide du greffier au besoin;
- ° une fois que la réponse du gouvernement est déposée, **les fonctionnaires doivent s'assurer que tous les parlementaires (c'est-à-dire les députés et les sénateurs) et le personnel parlementaire ont rapidement accès à la réponse et que cet accès est le même pour tous.** Il faut prévoir environ 500 copies de la réponse du gouvernement. Le superviseur des services de distribution du Parlement aidera les ministères à coordonner la distribution générale par le système postal du Parlement.

Communications

Selon la réponse du gouvernement, on peut recourir à des activités de communication après le dépôt au Sénat ou à la Chambre. Il arrive que la direction des communications de certains ministères veuille émettre un communiqué, organiser un événement médiatique pour le ministre ou son secrétaire parlementaire, ou encore informer les caucus du gouvernement et de l'opposition. Encore une fois, **les fonctionnaires doivent s'assurer que tous les parlementaires ont rapidement accès aux documents et aux événements organisés, et que cet accès est le même pour tous.**

Conclusion

Dans le système parlementaire canadien, les ministres sont responsables devant le Parlement, tant individuellement que collectivement, pour les politiques, les programmes et les activités du gouvernement. Les fonctionnaires secondent les ministres dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Par conséquent, on devrait accorder une attention particulière à la préparation des réponses afin de veiller à ce que, dans tous les cas, le gouvernement dépose une réponse globale rédigée dans l'esprit de l'article 131 du *Règlement* du Sénat ou de l'article 109 du *Règlement* de la Chambre.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire/conseiller (BCP) au 947-3638.