

Les Cahiers de droit



Les commissions parlementaires à Québec

Claude Harmegnies

Volume 15, Number 1, 1974

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/041806ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/041806ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Harmegnies, C. (1974). Les commissions parlementaires à Québec. *Les Cahiers de droit*, 15(1), 73–146. <https://doi.org/10.7202/041806ar>

Les commissions parlementaires à Québec

Claude HARMEGNIES *

INTRODUCTION	75
CHAPITRE I: Règles d'organisation et de fonctionnement	76
Section 1: Nature et composition	77
Section 2: Activités	79
Section 3: Délibérations	81
Section 4: Rapports	84
CHAPITRE II: Activités législatives	86
Section 1: Étude des projets de loi	86
Section 2: Étude des règlements	94
CHAPITRE III: Activités budgétaires	99
Section 1: Les crédits	100
Section 2: Les voies et moyens	107
Section 3: Les comptes de l'État	108
CHAPITRE IV: Activités de contrôle des entreprises publiques	114
Section 1: Les entreprises publiques québécoises	115
Section 2: L'expérience québécoise de contrôle des entreprises publiques par les commissions parlementaires	118
Section 3: L'expérience britannique de contrôle des entreprises publiques par un comité parlementaire	122
Section 4: L'avenir du contrôle parlementaire des entreprises publiques au Québec	125

* Ce texte a été, à l'origine, une thèse que l'auteur a rédigée sous la direction de M^e Jean-Charles BONENFANT, avocat, professeur à la Faculté de Droit de l'Université Laval, pour une maîtrise en droit qu'il a obtenue, en 1973. Pour la publication dans *Les Cahiers de Droit*, quelques passages ont été abrégés et deux annexes ont été supprimées. L'annexe I était un tableau détaillé des activités des commissions élues permanentes pendant la 3^e session de la 29^e législature du Québec. L'annexe II donne un tableau du contrôle des entreprises publiques par les commissions parlementaires, en 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972 et 1973 et nous avons cru intéressant de la conserver. L'annexe III était un tableau de la répartition des députés dans les commissions parlementaires.

CHAPITRE V: Autres activités	131
<i>Section 1: La réforme électorale</i>	131
<i>Section 2: La liberté de presse</i>	133
<i>Section 3: La politique forestière</i>	133
<i>Section 4: Les relations de travail</i>	133
<i>Section 5: Le rôle spécifique des commissions parlementaires</i>	136
 CONCLUSION	 138
 ANNEXE II: Le contrôle des entreprises publiques par les commissions parlementaires	 143
 BIBLIOGRAPHIE	 144

INTRODUCTION

Il est de bon ton, lorsqu'on traite du rôle des parlements, et de leur avenir, de faire état de l'évolution des démocraties industrielles occidentales depuis quelques décennies. Cette évolution, marquée par une intensification constante de l'intervention de l'État dans la vie des collectivités, pose en effet avec une acuité toute particulière la question du rôle de ces institutions politiques.

Le gouvernement du Québec n'échappe pas à cette tendance des gouvernements occidentaux. Depuis quelques années, il a vigoureusement élargi le champ de ses activités, et assumé nombre de responsabilités nouvelles dans plusieurs secteurs vitaux pour la collectivité québécoise. Promu au rang d'instrument premier de développement, le gouvernement du Québec est lui aussi dans l'obligation de s'interroger sur la valeur de ses institutions, et sur la place qu'y occupe le Parlement.

C'est le premier ministre du Québec lui-même, M. Robert Bourassa, qui déclarait :

« Le parlement n'a d'utilité que s'il arrive à assurer, en fait, dans le concret, à l'ensemble des citoyens une authentique participation démocratique et un contrôle constant et efficace des gestes de l'administration publique. Afin d'atteindre ces objectifs, le parlement doit voir à réviser certaines de ses méthodes et procédures il doit surtout voir à modifier son orientation. » ¹

Pour concrétiser ces objectifs, M. Bourassa mettait de l'avant la nécessité de réformer le système des commissions parlementaires afin de faire du parlement « le chantier par excellence de la société québécoise » ².

Cette réforme trouve sa consécration dans le nouveau *Règlement de l'Assemblée nationale du Québec* adopté le 27 mars 1972. Le président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Noël Lavoie, décrit ainsi les motifs qui ont présidé à la mise en place de cette étape majeure de l'évolution du parlementarisme québécois :

« Le but recherché dans la rédaction de ce nouveau règlement est l'obtention d'un Parlement moderne et efficace permettant à la majorité de faire adopter sa législation, à l'opposition de s'exprimer en toute liberté et d'éveiller l'opinion publique et à tous les députés de remplir pleinement leur rôle de législateurs. » ³

1. *Le Devoir*, 24 février 1970. M. Bourassa n'était à cette époque que chef du parti libéral.

2. *Ibid.*

3. *Règlement de l'Assemblée nationale du Québec*, adopté pour la 3^e session, de la 29^e législature, texte de présentation.

Ce nouveau règlement est clair, concis, précis. Doté d'un peu moins de deux cents articles, il constitue une amélioration remarquable par rapport à l'ancien qui en contenait plus de quatre cents. Il est entré en vigueur le 1^{er} avril 1972, et est devenu, le 13 mars 1973, avec quelques modifications, le *Règlement permanent de l'Assemblée nationale du Québec*⁴.

L'objet de ce travail est d'étudier la nature, la portée, et l'avenir de cette réforme des commissions parlementaires à partir de leurs activités pendant la 3^e session de la 29^e législature, soit du 7 mars 1972 au 14 mars 1973.

Les commissions parlementaires sont utilisées par l'Assemblée nationale pour étudier les lois, certains règlements édictés par le lieutenant-gouverneur en conseil, et les crédits que le gouvernement doit se faire octroyer annuellement. C'est également devant celles-ci, que les entreprises publiques rendent compte aux parlementaires de leurs activités, et que certains des livres blancs du gouvernement sont étudiés et discutés.

Ces diverses activités des commissions parlementaires nécessitent des ajustements, appellent des améliorations, qui sont mentionnés au fil des différents chapitres qui leur sont consacrés. Pour la plupart, cependant, ces améliorations ne sont pas de pures questions de technique. À cet égard, le travail effectué par le groupe d'étude chargé de l'élaboration de nouveau règlement est remarquable. Ces améliorations visent plutôt à concrétiser la vocation de nos institutions parlementaires.

Après un premier chapitre sur leurs règles d'organisation et de fonctionnement, la revue de leurs activités, et les critiques qui suivront, permettront de dégager les grandes lignes des perspectives nouvelles qu'elles ouvrent au travail parlementaire.

CHAPITRE I

Règles d'organisation et de fonctionnement

Le *Règlement de l'Assemblée nationale du Québec* contient les règles d'organisation et de fonctionnement des commissions

4. En raison de la nouvelle numérotation des articles, et pour des raisons d'utilité pratique, le *Règlement permanent*, en vigueur dès l'ouverture de la 4^e session de la 29^e législature, le 15 mars 1973, est utilisé pour les fins de cette étude.

parlementaires⁵. Ces commissions parlementaires sont de trois sortes : la commission plénière, les commissions élues permanentes, et les commissions spéciales.

La nature et la composition de chacune seront examinées, avant de décrire les activités qui leur sont imparties. Les règles qui président aux délibérations des commissions parlementaires, et leur obligation de rapport à l'Assemblée, font l'objet des troisième et quatrième sections.

Section 1: Nature et composition

« Dans les cas prévus par le règlement, les membres de l'Assemblée peuvent se constituer en commission plénière. » (Art. 133 du *R.A.N.*) La constitution en commission plénière permet à l'Assemblée d'utiliser, dans la conduite de son travail, les règles propres aux délibérations des commissions parlementaires. La commission plénière possède donc le même quorum que l'Assemblée (Art. 28, 29 du *R.A.N.*), et si à l'heure fixée pour l'ajournement d'une séance, l'Assemblée siège en commission plénière, le président de la commission interrompt les travaux pour faire rapport à l'Assemblée. Ce rapport reçu, celle-ci ajourne. (Art. 38(3) du *R.A.N.*)

Les commissions parlementaires élues permanentes⁶, et spéciales, sont des sous-groupes spécialisés de l'Assemblée nationale. Les commissions élues permanentes sont les suivantes :

- 1) la commission de l'Assemblée nationale ;
- 2) la commission de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales ;
- 3) la commission de la justice ;
- 4) la commission des finances, des comptes publics et du revenu ;
- 5) la commission des richesses naturelles et des terres et forêts ;
- 6) la commission de l'agriculture et de la colonisation ;
- 7) la commission du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration ;
- 8) la commission des affaires sociales ;
- 9) la commission des affaires municipales ;

5. L'article 3 du règlement, dorénavant désigné par les lettres *R.A.N.*, stipule en effet que : « La procédure de l'Assemblée nationale du Québec est réglée : 1) par des lois ; 2) par le règlement ; 3) par des règlements adoptés pour la durée d'une seule session ; 4) par des ordres spéciaux adoptés par l'Assemblée et dont l'effet est limité aux matières pour lesquels ils sont votés ; 5) par des règlements établis par suite de l'interprétation des lois et du règlement. »

6. Le *Règlement sessionnel* spécifiait à son article 139 : « Les commissions élues de l'Assemblée sont permanentes ou spéciales. » Avec le *Règlement permanent*, seules les commissions permanentes sont désignées comme élues.

- 10) la commission de l'industrie et du commerce, du tourisme, de la chasse et de la pêche;
- 11) la commission des transports, des travaux publics et de l'approvisionnement;
- 12) la commission de l'éducation, des affaires culturelles et des communications;
- 13) la commission des institutions financières, compagnies et coopératives;
- 14) la commission de la fonction publique;
- 15) la commission des engagements financiers;
- 16) la commission des corporations professionnelles; (Art. 135 du *R.A.N.*)

Les commissions spéciales sont instituées par l'Assemblée pour certaines fins particulières. (Art. 141 du *R.A.N.*) Pendant la 3^e session, deux commissions spéciales furent instituées. L'une pour étudier le problème de la liberté de presse, et l'autre pour étudier les projets de loi sur les corporations professionnelles⁷.

La commission de l'Assemblée nationale, dont la composition est prévue par le règlement⁸, choisit les membres des commissions élues en fonction de l'importance numérique des partis reconnus⁹. Ce critère est habituellement adopté, également, par l'Assemblée nationale pour déterminer la composition des commissions spéciales. Pendant la 3^e session, les commissions élues et spéciales avaient chacune un peu moins de quinze membres, sauf la commission spéciale sur les corporations professionnelles qui en comptait vingt-trois¹⁰.

Comme la commission plénière, les commissions élues permanentes et les commissions spéciales sont subordonnées à

7. Une commission élue permanente sur les corporations professionnelles ne fut instituée qu'avec le règlement permanent adopté le 13 mars 1973.

8. Elle est composée du président de l'Assemblée nationale, des vice-présidents, des leaders parlementaires, des whips des partis reconnus, des whips adjoints du gouvernement et de l'opposition. À la première séance de chaque session, six autres députés sont désignés pour faire partie de la commission; cinq par le leader parlementaire du gouvernement et un par le leader parlementaire de l'opposition officielle. (Art. 136 du *R.A.N.*)

9. Un parti reconnu est « un parti qui, aux dernières élections générales, a fait élire au moins douze députés ou qui, d'après le recensement officiel des votes donnés dans l'ensemble du Québec à ces élections, a obtenu au moins vingt pour cent des votes valides donnés. » (Art. 1f du *R.A.N.*)

10. *Débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 3^e session (dorénavant désigné par *Débats* 29(3), et 29(2), 28(4), etc.), pp. 636 à 637. La répartition des députés dans les différentes commissions parlementaires était donnée dans une annexe 3 non publiée: *Répartition des députés dans les commissions parlementaires*.

l'Assemblée nationale¹¹. Elles ne peuvent modifier, dans son principe, une proposition déjà acceptée par celle-ci¹². De plus, cette subordination doit, dans le cas de ces entités distinctes, se doubler de mesures de coordination de leur travail à celui de l'Assemblée nationale. Le quorum de cette dernière est réduit de trente à vingt, lorsqu'une commission élue siège en même temps qu'elle, ou que la commission plénière¹³. Sauf pendant la période des affaires courantes¹⁴, où la chose est interdite, seule une commission élue peut se réunir en même temps que l'Assemblée, et deux seulement, en même temps que la commission plénière, ou pendant le débat sur le discours du budget. (Art. 150 du *R.A.N.*) En chambre, il est interdit à un député de se référer aux délibérations d'une commission, ou de poser des questions à un ministre ou à un député sur ces travaux, avant qu'elle n'en ait fait rapport à l'Assemblée nationale. (Art. 99(3), 171c du *R.A.N.*). Cette coordination du travail des commissions élues permanentes et spéciales est enfin assurée par le fait que ces commissions, composées d'une majorité de députés gouvernementaux, sont convoquées à la demande du gouvernement qui fixe l'objet des réunions¹⁵.

Par leur nature et leur composition, les commissions parlementaires sont des organismes analogues à l'Assemblée nationale. Leurs activités sont multiples.

Section 2: Activités

Le *Règlement de l'Assemblée nationale du Québec* prévoit, pour les commissions plénières, élues et spéciales, différentes activités.

Le mandat des commissions spéciales est fixé par la résolution de l'Assemblée nationale qui les constitue et qui détermine leur composition. Il peut s'agir de l'étude de projets de loi, ou encore, de l'examen de certains problèmes.

11. K. C. WHEARE, *Government by Committee: an essay on the British Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1955, p. 5.

L'auteur définit ainsi la notion de comité en général: « The essence of a committee, is surely, that it is a body to which some task have been referred or committed, by some other person or body... The notion of a committee carries with it the idea of a body being in some manner or degree responsible or subordinate or answerable in the last resort to the body of person who set it up or committed a power or duty to it... »

12. Article 158 du *R.A.N.* Ainsi, en commission, après la 2^e lecture, on ne peut discuter que les détails d'un projet de loi. (Art. 154 du *R.A.N.*)

13. Projet de loi 275, article 7. 4^e session, 29^e législature. Sanctionné le 6 juillet 1973.

14. Les affaires courantes sont déterminées à l'article 33 du règlement. Elles précèdent les affaires du jour, fixées à l'article 35.

15. Cette convocation est faite par le secrétaire parlementaire des commissions, au plus tard la veille du jour où siège la commission. (Art. 18, 140 du *R.A.N.*)

Les membres de l'Assemblée nationale se constituent en commission plénière pour l'étude de projets de loi, et des crédits à accorder au gouvernement.

Un projet de loi peut être envoyé en commission plénière après la 2^e lecture (Art. 122 du *R.A.N.*), et, avant la 3^e lecture, à la demande de celui qui l'a présenté, et qui veut y proposer un amendement. (Art. 125 du *R.A.N.*) En matière de crédits, sur le dépôt d'un budget principal ou d'un budget supplémentaire à l'Assemblée, l'étude des crédits d'un ministère faisant partie de l'un de ces budgets, ou encore, l'étude de tout le budget supplémentaire, peut être effectuée en commission plénière. (Art. 128 du *R.A.N.*) L'examen des crédits provisoires, doit nécessairement, quant à lui, se faire en commission plénière. (Art. 132 du *R.A.N.*)

Les commissions élues étudient les crédits à accorder au gouvernement, les projets de loi, et les règlements qu'ils prévoient, ainsi que toute autre matière référée par l'Assemblée nationale. (Art. 151 du *R.A.N.*) Certaines commissions élues ont des fonctions particulières, comme l'étude des engagements financiers du gouvernement, et des comptes publics. Leurs activités seront examinées ultérieurement, dans les chapitres afférents¹⁶.

Sauf la commission de l'Assemblée nationale, qui possède un rôle spécifique en matière de procédure¹⁷, les commissions élues ont comme fonction principale l'étude des projets de loi et des crédits à accorder au gouvernement. Lorsqu'un projet de loi est envoyé en commission élue après la 1^{re} lecture, des auditions publiques sont tenues¹⁸. Les groupes et les personnes intéressées peuvent alors présenter leurs vues sous forme de témoignages oraux, accompagnés ou non d'un mémoire écrit. Après la 2^e lecture, un projet de loi doit nécessairement être envoyé en commission élue, sauf si la commission plénière est utilisée. (Art. 122 du *R.A.N.*)

La seule exception à cette règle est l'étude des projets de loi octroyant à Sa Majesté les deniers requis pour les dépenses du gouvernement, et pour d'autres fins du service public. L'adoption de

16. *Chapitre 3 : Activités budgétaires.*

17. Elle peut établir le *Règlement de l'Assemblée nationale* et les règles de pratique des commissions élues. (Art. 137 du *R.A.N.*) Elle fait enquête sur les violations des droits de l'Assemblée ou d'un de ses membres par une personne qui n'est pas un député, et sur une accusation à l'effet qu'un député est indigne de siéger à l'assemblée nationale. (Art. 80, 81 du *R.A.N.*)

18. Le terme « auditions publiques » sera dorénavant employé pour désigner les séances des commissions parlementaires où des personnes autres que des députés peuvent venir témoigner et déposer des mémoires.

ces projets de loi de subsides a toujours lieu en une seule séance, sans avis, débat, ni amendement ¹⁹.

L'adoption des projets de loi privés suit les mêmes règles que celle des projets de loi d'intérêt public. (Art. 113 du *R.A.N.*) Ils sont proposés par un député, et doivent contenir un préambule où sont exposés les faits qui en justifient l'adoption. (Art. 116(2) du *R.A.N.*) La présentation de projets de loi privés en chambre fait l'objet de règles de pratique particulières ²⁰.

En matière budgétaire, le crédits de chacun des ministères contenus dans un budget principal ou supplémentaire peuvent être envoyés en commission élue pour étude ²¹.

La répartition des tâches entre les commissions élues et spéciales tient compte des domaines de compétence prévus à l'article 135 du règlement pour les unes, ou, par la résolution de l'Assemblée nationale qui les a constituées pour les autres. Les règles qui président à leurs délibérations permettant de donner tout son effet à cette spécialisation.

Section 3: Délibérations

Les délibérations des commissions parlementaires sont régies par des règles particulières, auxquelles les règles relatives à l'Assemblée nationale viennent s'ajouter à titre supplétif. (Art. 163 du *R.A.N.*)

Les présidents de commissions élues sont des députés qui ont été choisis par le président de l'Assemblée nationale ²². Celui-ci désigne

19. Tel que nous le verrons aux pages 24 et 25, l'étude des crédits d'un budget principal, supplémentaire, ou provisoire, en commission élue ou plénière, fait l'objet d'un rapport. Lorsqu'il s'agit d'un budget principal ou supplémentaire, l'adoption de ce rapport donne lieu à un débat, afin que tous les députés puissent se prononcer à la suite du travail fait en commissions parlementaires. Il n'est donc pas nécessaire que l'adoption des projets de loi de subsides, qui constituent l'aboutissement de tout le processus d'étude de crédits, soient annoncés ou discutés.

20. *Règles de pratique concernant les projets de loi privés*, (1973) 105 *Gazette officielle du Québec*, 43 (n° 1, 6-1-1973). Ces règles prévoient que la traduction et l'impression des projets de loi privés, qui sont déposés, avec les documents requis, au secrétariat des commissions, avant l'ouverture d'une session, sont aux frais du proposeur. Celui-ci doit annoncer la nature et l'objet de son projet par un avis dans la *Gazette officielle* et dans des journaux anglais et français selon certaines modalités. C'est le greffier en loi de l'Assemblée nationale qui rapporte à celle-ci que toutes les procédures ont été suivies. Le proposeur est ensuite avisé de son étude en commission au moins sept jours auparavant.

21. Sous réserve de l'emploi possible de la commission plénière. Voir *supra*, p. 13.

22. La commission de l'Assemblée nationale adopte ou rejette globalement une liste d'au moins sept noms proposés par le président de l'Assemblée pour présider les commissions élues. Un vice-président de l'Assemblée peut présider les commissions élues. (Art. 139 du *R.A.N.*) Les vice-présidents de l'Assemblée, au nombre de deux, sont élus par celle-ci, en même temps que le président, à la première session d'une législature. (Art. 7, 8, 9, 12, 14 du *R.A.N.*)

pour chaque commission un président qui peut varier avec les séances. La commission plénière est présidée par un des vice-présidents de l'Assemblée nationale. (Art. 14 du R.A.N.) Le président d'une commission possède les pouvoirs du président de l'Assemblée nationale²³. Il ne prend pas part aux délibérations, et vote en cas d'égalité des voix. (Art. 139, 149 du R.A.N.)

Les commissions parlementaires siègent en public, et leurs délibérations sont consignées au *Journal des Débats*. (Art. 144, 147 du R.A.N.) Leur quorum est formé de la majorité des membres qui la composent. (Art. 145 du R.A.N.) Elles peuvent nommer un comité directeur et des sous-commissions. (Art. 143 du R.A.N.) Une commission élue peut assigner des personnes pour qu'elles se fassent entendre, ou produisent des documents. (Art. 153 du R.A.N.) Ses pouvoirs peuvent être étendus par l'Assemblée. (Art. 152 du R.A.N.)

Les règles qui président aux délibérations des commissions parlementaires sont plus souples que celles qui régissent l'Assemblée. Elles permettent aux commissions élues de siéger hors session²⁴. En commission, aucune motion n'est annoncée²⁵. Les votes se prennent à main levée²⁶. Et un député peut prendre la parole aussi souvent qu'il lui plaît, à condition de ne pas parler plus de vingt minutes sur une même question²⁷. Le proposeur d'un projet de loi, ou le ministre qui propose l'adoption de crédits ne sont pas astreints à cette règle.

La souplesse de ces règles répond aux exigences du travail en profondeur qui est effectué en commission parlementaire par un petit

23. Les fonctions du président de l'Assemblée nationale sont contenues à l'article 10 du règlement. Celles qui trouvent ici leur application, sont : ouverture et clôture des séances, maintien de l'ordre, observation du règlement dans la direction des travaux, et tenue des votes. De plus, par une décision du président de l'Assemblée nationale en date du 4 juillet 1973, il ne peut être appelé devant lui d'une décision d'une commission, ou du président d'une commission. *Débats* 29(4), pp. 2148 et 2149.

24. Article 150, 5 du R.A.N., et article 13 du projet de loi 275, Loi modifiant la loi de la législature, adopté à la 4^e session de la 29^e Législature. L'Assemblée nationale a autorisé à deux reprises les partis politiques à doubler le nombre de leurs membres au sein de chacune des commissions pendant la période d'ajournement de ses travaux. *Débats* 29(3), pp. 2209 et 3613. Seule la commission spéciale des corporations professionnelles a fait exception, dans le premier cas.

25. Article 155 du R.A.N. Les dispositions des articles 57 et suivants du règlement prévoient les formalités qui entourent la présentation de motions à l'Assemblée nationale.

26. Article 149 du R.A.N. Les dispositions des articles 105 et suivants du règlement permettent, en chambre, à cinq députés de demander l'enregistrement d'un vote, et en établissent la procédure.

27. Article 160 du R.A.N. Les dispositions des articles 92 à 103 du règlement régissent le droit de parole des députés à l'Assemblée nationale, et s'appliquent dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec l'article 160 du R.A.N.

groupe de députés. Elle est cependant tempérée par certaines restrictions importantes.

Tout comme en chambre les motions à incidence financière ne peuvent être présentées que par un représentant du gouvernement, après recommandation du lieutenant-gouverneur en conseil ²⁸.

Ce sont cependant les limites de temps auxquelles sont sujettes leurs délibérations, qui sont les restrictions les plus caractéristiques imposées aux commissions parlementaires dans leurs travaux.

« Lorsqu'une commission a étudié un projet de loi pendant une période de temps correspondant à l'importance ou à la longueur du projet, — prévoit l'article 156 du règlement — le leader parlementaire du gouvernement peut, sans avis, proposer une résolution énonçant les modalités d'un accord conclu entre les leaders parlementaires des partis reconnus, au cours d'une conférence convoquée par le président, à la demande du leader parlementaire du gouvernement. » À défaut d'accord, ce dernier peut fixer le délai dans lequel le rapport de la commission visée sera déposé à l'Assemblée. Le gouvernement utilisa ce règlement de clôture à l'occasion de l'étude du projet de loi 62, *Loi modifiant la Loi de division territoriale* ²⁹.

L'étude en commission parlementaire des crédits à accorder au gouvernement, fait l'objet de délais, fixés par le règlement. S'il s'agit d'un budget principal, la commission qui étudie les crédits d'un ministère doit faire rapport dans les quarante jours après que l'étude lui en ait référée. À défaut, elle sera censée avoir recommandé l'adoption de tous les crédits, si elle a étudié ceux-ci pendant au moins dix heures ³⁰. S'il s'agit d'un budget supplémentaire, le délai maximum pour faire rapport est de sept jours, et, à défaut, le nombre minimum d'heures exigées pour que les crédits soient considérés comme ayant été approuvés est de trois heures. Dans le cas d'un budget supplémentaire dont l'étude a été envoyée globalement à la commission plénière, le délai minimum d'étude est d'au moins huit heures. (Art. 128 du

28. Cette disposition trouve son origine dans les articles 90 et 54 du *B.N.A. Act*, et a été reprise à l'article 45 de la *Loi de la Législature*, S.R.Q. 1964, c. 271. L'article 64 du règlement donne une énumération de ces motions : 1) l'exécution de travaux publics ; 2) l'allocation de subventions ; 3) l'imposition d'une charge additionnelle sur les revenus publics ; 4) la remise d'une somme due à l'État ; 5) la concession de biens appartenant à l'État ; 6) l'autorisation de consentir quelque emprunt ou obligation engageant le crédit de l'État.

29. Le leader parlementaire du gouvernement proposa le 14 décembre 1972 que le *Rapport de la commission permanente de l'Assemblée nationale* soit déposé à l'Assemblée. Le rapport fut adopté le 19 décembre, et la 3^e lecture eut lieu le 21 décembre 1972. *Débats* 29(3), pp. 3183 à 3240, 3426 à 3523, 3668 à 3694. Ce projet de loi est devenu L.Q. 1972, c. 4.

30. « Si pendant le délai de quarante-cinq jours, l'Assemblée est ajournée pendant plus de cinq jours consécutifs, les jours pendant lesquels l'Assemblée est ajournée sont ajoutés à ce délai. » (Art. 128(2) du *R.A.N.*)

R.A.N.) L'étude de crédits provisoires qui doit, elle, se dérouler obligatoirement en commission plénière, ne doit pas durer plus de cinq heures. (Art. 132 du R.A.N.)

À l'intérieur de ces limites de temps, les membres des commissions parlementaires sont maîtres du déroulement de leurs travaux.

Ces dispositions régissant la conduite des délibérations des commissions parlementaires sont complétées par des règles de pratique concernant les projets de loi envoyés en commission parlementaire après la 1^{re} lecture³¹.

Après avis donné dans la *Gazette officielle*, par le secrétaire des commissions, qu'un projet de loi est déféré à une commission élue pour étude globale, les personnes intéressées à se faire entendre ont un délai de trente jours pour présenter cent exemplaires de leur mémoire, accompagné de deux cents exemplaires d'un bref résumé. L'Assemblée nationale, pour des raisons d'urgence, peut dispenser de l'avis, et modifier le délai prévu pour la présentation des mémoires. (Art. 2 des règles de pratique) Les représentants des organismes qui ont déposé des mémoires sont convoqués au moins sept jours avant la réunion où ils se font entendre. (Art. 4 du R.P.) Ils sont entendus selon un ordre du jour fixé par le secrétaire des commissions. (Art. 5, 6 du R.P.) Les étapes de l'étude d'un projet de loi en commission, après la 1^{re} lecture, sont les suivantes: exposé du ministre et commentaires d'un représentant de chaque parti reconnu; audition des personnes intéressées qui ont vingt minutes pour exposer leurs vues, lesquelles sont suivies d'une période de questions de vingt minutes, réparties équitablement entre les partis politiques, et qui ont pour but de permettre à la commission de se renseigner; délibérations de la commission; et, enfin, un rapport, sur lequel la commission se prononce avant de le soumettre à l'Assemblée nationale. (Art. 7, 8, 9, 10, du R.P.)

Le travail spécialisé des commissions parlementaires, facilité par des règles de délibération plus souples, est contrôlé par l'Assemblée à laquelle elles font rapport.

Section 4: Rapports

Les commissions parlementaires sont subordonnées à l'Assemblée nationale, et doivent lui faire rapport de leurs travaux.

31. Adoptées le 26 avril 1972. *Débats* 29(3), p. 873. Il s'agit de la reproduction quasi intégrale de celles qui avaient été adoptées pour la première fois le 19 novembre 1971. *Débats* 29(2), pp. 4337 à 4339.

Le rapport de l'étude par la commission plénière de crédits provisoires ou d'un projet de loi, est, à cause de la nature particulière de cette commission, constitué par le texte de la proposition de crédits provisoires, ou le texte du projet de loi, tel qu'adoptés. (Art. 132, 134 du *R.A.N.*) Ces rapports sont soumis à l'approbation de l'Assemblée, sans débat ni amendement, puisqu'en commission plénière, tous les députés ont pu participer aux discussions qui ont précédé, et proposer des modifications.

Le rapport d'une commission élue, fait par l'entremise d'un rapporteur qu'elle a désigné parmi ses membres, doit être suffisamment détaillé et contenir les amendements adoptés. (Art. 161 du *R.A.N.*) Le rapport qui est fait de l'étude d'un projet de loi après la 1^{re} lecture ne donne pas lieu à un débat en chambre. Qu'à la suite des auditions publiques, le projet de loi soit réimprimé ou non (Art. 119 du *R.A.N.*), les amendements apportés par le gouvernement ne seront débattus en commission parlementaire qu'après l'adoption de principe du projet de loi en 2^e lecture.

Le rapport de l'examen d'un budget principal, et d'un budget supplémentaire, et le rapport de l'étude d'un projet de loi après la 2^e lecture, font l'objet de débats spéciaux. Dans le premier cas, un rapport unique des délibérations des commissions, y compris de celles de la commission plénière où certains crédits peuvent être étudiés, est déposé à l'Assemblée nationale par le ministre des finances pour être considéré à la séance suivante. Les députés qui désirent intervenir lors de la discussion de ce rapport, donnent avis au secrétaire de l'Assemblée de l'objet de leur intervention. Le débat qui suit ne doit pas dépasser cinq heures. (Art. 130 du *R.A.N.*) Dans le second cas, le président de l'Assemblée nationale décide de la recevabilité des amendements que les députés peuvent présenter au projet de loi, les choisit pour en éviter la répétition, et organise le débat qui suit, après avoir consulté, s'il le désire, les leaders parlementaires des partis reconnus. Au terme de ce débat où aucun sous-amendement ne peut être proposé, les votes sont pris sur les amendements. (Art. 123 du *R.A.N.*)

L'Assemblée nationale possède donc un corps de règles cohérent qui prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement des commissions parlementaires. Lorsqu'un cas n'y est pas prévu, ou lorsqu'une divergence d'opinion s'élève sur une question d'interprétation, le président de l'Assemblée décide en tenant compte des usages de celle-ci depuis son origine³².

32. Art. 4 du *R.A.N.* Pour une meilleure application de cette règle, voir texte *supra*, note 23.

CHAPITRE II

Activités législatives

Les activités législatives des commissions parlementaires québécoises ont connu des développements considérables pendant la 3^e session de la 29^e législature. Ces activités consistent principalement en l'étude de projets de loi, d'intérêt public ou privé, après la 1^{re} et la 2^e lecture.

Si certaines améliorations au processus actuel d'étude des projets de loi en commission parlementaire sont nécessaires, le contrôle de la réglementation édictée par le lieutenant-gouverneur en conseil reste à établir. Les mécanismes dont la mise en place est suggérée pour permettre l'intervention systématique des commissions parlementaires dans ce domaine sont inspirés à la fois de la pratique québécoise, et de l'exemple du gouvernement fédéral canadien.

Section 1: Étude des projets de loi

Les activités d'étude des projets de loi en commission parlementaire se sont notablement accrues pendant la 3^e session. La systématisation de ces activités, grâce au nouveau règlement, ne permet de souligner que deux lacunes. Les règles qui encadrent les auditions publiques tenues à propos des projets de loi privés, et celles qui touchent aux rapports des commissions parlementaires, sont insuffisantes.

Lors de la session précédente, soit la 2^e session, régie par les anciens règlements de l'Assemblée nationale, cent-quarante-deux projets de loi d'intérêt public, et quarante-et-un projets de loi d'intérêt privé ont été étudiés par l'Assemblée. Quarante-huit projets de loi d'intérêt public ont été envoyés en commissions élues, dont vingt-quatre après la 1^{re} lecture, et vingt-quatre après la 2^e lecture. Des personnes de l'extérieur ont été entendues, et des mémoires reçus, au sujet de vingt projets de loi, soit huit après la 1^{re} lecture, et douze après la 2^e lecture³³. Au total, 493 organismes ont manifesté le désir de se faire entendre lors de cette 2^e session, alors que pendant la 3^e session, 945 mémoires ont été déposés, et 606 porte-parole entendus³⁴.

Pendant la 3^e session, l'Assemblée nationale a étudié cent-trente-quatre projets de loi d'intérêt public, et trente projets de loi d'intérêt

33. Sous les anciens règlements, les auditions publiques n'avaient pas toujours lieu avant que le principe du projet de loi ait été adopté, soit avant la 2^e lecture.

34. *Journal des Débats, Index 1971. Journal des Débats, Index 1972.*

privé. Le traitement accordé à l'étude de ces projets de loi, commission élue après la 1^{re} lecture, commission élue après la 2^e lecture, commission plénière après la 2^e lecture, varie en fonction de leur importance³⁵.

Les trente projets de loi privés ont tous été référés aux commissions élues appropriées après leur lecture.

Quant au projet de loi d'intérêt public, quarante-sept ont été envoyés en commission plénière après la 2^e lecture, et soixante-deux en commissions élues ou spéciales après la 1^{re} ou la 2^e lecture.

Les quarante-sept projets de loi étudiés en commission plénière après la 2^e lecture³⁶, sont soit des projets de loi dont l'étude n'y a que commencé, tel le projet de loi 23 des transports, soit des projets de loi urgents, et du plus haut intérêt pour tous les députés, tels les projets 19, *Loi assurant la reprise des services dans le secteur public*, et 73, *Loi sur les services essentiels d'Hydro-Québec*, soit des projets de loi pour lesquels des auditions publiques ont été tenues après la 1^{re} lecture, projet de loi 10 de l'aide juridique, soit des projets de loi à l'objet bien particulier, projets de loi 221, du ministère des transports, et 222, du ministère des travaux publics et de l'approvisionnement, soit des projets de loi prévoyant des mesures particulières pour certains groupes, projet de loi 17, concernant le Bureau des Gouverneurs de l'école de commerce de Québec Inc., projet de loi 29, permettant aux municipalités d'imposer les centres hospitaliers et les centres d'accueil, projet de loi 61, concernant la Société des Fiduciaires de l'Université de Sherbrooke, soit, enfin, pour les autres des projets de loi modifiant d'autres lois.

Des soixante-deux projets de loi publics étudiés en commissions élues ou spéciales, vingt-quatre ont été déférés dès après la 1^{re} lecture³⁷. Ce mode d'étude a été utilisé pour l'adoption des projets de loi les plus importants. En effet, cinq projets de loi avaient déjà

35. Une annexe non publiée témoignait dans le thème des *Activités des commissions élues permanentes pendant la 3^e session de la 29^e législature*.

36. Il s'agit des projets de loi : 1, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 58, 61, 73, 74, 75, 76, 81, 82, 83, 84, 86, 221, 222, 276, 279, 280, 282, 283, 284, 285, 288.

37. Ce sont les projets de loi : 10, de l'aide juridique, 32, concernant les activités immobilières, 59, code des loyers, 65, de la protection de la jeunesse, 78, concernant le louage de choses, 79, du tribunal des loyers, 80, des huissiers, 88, de l'expropriation, 250, code des professions, 277, sur le commerce du pain, et les projets de loi 251 à 273. Concernant les corporations professionnelles suivantes : le barreau, les médecins, les notaires, les dentistes, la pharmacie, l'optométrie, les médecins vétérinaires, les agronomes, les architectes, les ingénieurs, les arpenteurs, les ingénieurs forestiers, les chimistes professionnels, les comptables agréés, les techniciens en radiologie, la denturologie, les orthophonistes et audiologistes, les opticiens d'ordonnance, la chiropraxie, les acousticiens en prothèses auditives, la podiatrie, les physiothérapeutes, les infirmières et infirmiers.

bénéficié d'une étude particulière avant leur 2^e lecture. Ce sont les projets de loi 23, des transports, et 64 sur le syndicalisme agricole, pour lesquels des auditions publiques avaient été tenues pendant la session précédente; les projets de loi 62, modifiant la loi de division territoriale, et 87, sur la confection de listes électorales permanentes, parce que la commission de l'Assemblée nationale s'était déjà penchée sur les problèmes de réforme électorale³⁸; le projet de loi 71, pour favoriser le développement scolaire dans l'île de Montréal, parce que trente-neuf mémoires avaient été déposés, et soixante-dix témoins entendus, à la session précédente, pour l'étude du projet de loi 28, qui fut retiré du feuillet le 1^{er} décembre 1972, et remplacé par le projet de loi 71³⁹. Pour les projets de loi 35, 36, et 37, sur la régie des services publics, Radio-Québec, et le ministère des communications, les auditions publiques se tinrent après la 2^e lecture, procédé parfois utilisé sous l'ancien règlement⁴⁰. Enfin, si on exclut neuf projets de loi de moindre importance⁴¹, on peut considérer que des auditions publiques auraient pu être tenues à propos de onze projets de loi d'envergure, qui ne furent examinés en commission parlementaire qu'après leur 2^e lecture, soit les projets de loi 30, sur la santé publique, 34, sur l'environnement, et les projets de loi 38 à 47, et 77 sur différents impôts et taxes⁴².

L'étude d'un projet de loi, article par article, après la 2^e lecture, en commission plénière, ou élue, ne présente rien de nouveau en droit parlementaire québécois. Elle permet d'accélérer les travaux de la chambre, et d'étudier plus en profondeur les mesures proposées par le gouvernement. Elle exige, de la part des députés, plus de participation et de spécialisation. L'utilisation de commissions parlementaires, comme moyen de consultation populaire, lors du dépôt d'un projet de loi en 1^{re} lecture, est, par contre, plus récente.

Le gouvernement, conscient de ses responsabilités de législateur, a depuis longtemps l'habitude de consulter les corps intermédiaires intéressés, et de tenir compte de l'opinion publique, avant de faire voter des lois par la chambre. Ce besoin de consultations s'est accru

38. *Chapitre 5 : Autres activités. Section 1 : La réforme électorale* : Voir *infra*, pp. 112 à 119.

39. *Débats* 29(3), p. 2907.

40. Voir *supra*, note 33.

41. Soit les projets de loi 2, sur les biens culturels, 4 modifiant la loi du crédit agricole, 5, modifiant la loi du prêt agricole, 6, modifiant la loi de l'amélioration des fermes, 7, modifiant la loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles, 11, favorisant le crédit à la production agricole, 67, modifiant la loi de Place des Arts, 68, sur le Musée des Beaux-Arts de Montréal, et 94, concernant la cité de Sherbrooke.

42. Pour le traitement particulier dont les neuf projets de loi en matière budgétaire pourraient faire l'objet, voir *Chapitre 3 : Activités budgétaires*.

avec l'extension du champ de ses interventions, ainsi qu'avec leur nombre. Les formes de consultation sont multiples, mais présentent toutes un même danger que le professeur K. C. Wheare décrit ainsi :

« But the danger is that when things have been worked out carefully in a department in consultation with the outside bodies, they tend to be presented to the legislature rather as *faits accomplis*. If members criticize them, they are told, as likely as not, that these proposals have been worked out carefully, taking into account the views of all those who have been consulted, it is not possible to alter them. It is natural that this should produce a feeling of frustration among legislators, whether on the government or on the opposition side. They feel all the more frustrated, perhaps, because they know that if, at an earlier stage, they had asked for information on the government's intentions and had suggested a debate, they would have been told that, as discussions were still going on, a debate was inadvisable, that no information could be disclosed at this stage, and that negotiations might be put in jeopardy by reason of what may be said in open debate.

In this respect the legislature's function as a forum of debate is affected and not merely its function as a maker of laws. »⁴³

Il n'est pas question de faire du Parlement le siège d'un pouvoir plus ou moins mythique. Mais il est de l'essence de notre régime politique que celui-ci constitue un point de passage obligé vers lequel convergent les informations stratégiques sur la vie de la collectivité.

À cet effet, les auditions publiques que le gouvernement tient sur un projet de loi, avant qu'il n'en ait adopté le principe, en 2^e lecture, possèdent plusieurs avantages⁴⁴. Elles permettent aux intéressés, qui ont souvent des intérêts divergents, de s'exprimer publiquement, en une même occasion, et par les mêmes moyens. Le gouvernement y gagne alors en légitimité aux yeux de la population, et réussit ainsi à implanter plus facilement les politiques qui ont été convenablement discutées. L'Assemblée nationale gagne le droit d'intervenir plus avant dans le processus de consultations politiques, et est revalorisée en tant que forum de discussion publique. Les partis politiques sont amenés à prendre position, et à cultiver ainsi leur clientèle politique autant que leurs positions idéologiques. Chacun des protagonistes en présence : gouvernement, Assemblée, partis politiques, population, voient leur rôle respectif mis en relief par cette technique de consultation populaire.

43. K. C. WHEARE, *Législatures*, 2nd ed., Toronto, Oxford University Press, 1968, p. 155.

44. Pour un article récent sur le sujet : J. A. A. LOVINK, « Parliamentary reform and government effectiveness in Canada », (1973) 16 *Administration Publique du Canada*, n° 1, p. 35.

Le meilleur exemple de l'utilisation de ce processus est sans nul doute le code des professions, et les vingt-trois projets de loi régissant chacun une corporation professionnelle ⁴⁵.

Le tout a commencé par le dépôt en 1^{re} lecture du projet de loi 250, le 18 novembre 1971 ⁴⁶. Une commission parlementaire spéciale sur les corporations professionnelles fut instituée le lendemain ⁴⁷; Reformée pour la 3^e session de la 29^e législature, elle tint, avant la 2^e lecture de ces projets de loi, vingt-trois séances ⁴⁸. Elle entendit 273 témoins et reçut 111 mémoires. Cent-cinq organismes ou associations ont été entendus, trente-quatre n'ont fait qu'un dépôt de mémoire, et quatorze ont manifesté le désir de se faire entendre, mais n'ont pas présenté de mémoire. Il s'agit d'une opération de consultation publique d'envergure sur un sujet très délicat, la réglementation de la vie de groupes professionnels. Seul le processus d'auditions en commission parlementaire a pu permettre de mener cette réforme à terme, et ce, aussi efficacement.

Les commissions parlementaires sont devenues un banc d'essai pour les législations du gouvernement québécois. Elles permettent de multiplier les relations action-interaction entre les groupes et les individus, afin de mettre en balance les rapports de force sociaux et politiques. Plusieurs projets de loi ont subi des modifications majeures à la suite d'auditions publiques en commission parlementaire.

Le projet de loi 59, *Code des loyers*, après quatre séances en commission parlementaire, où vingt-et-un mémoires sont déposés, et quarante témoins entendus, a été retiré et remplacé par deux projets de loi qui ont été envoyés en commission permanente de la justice après leur 1^{re} lecture ⁴⁹. Le projet de loi 28, *Loi concernant la restructuration des commissions scolaires sur l'île de Montréal*, a été remplacé par le projet de loi 71, *Loi pour favoriser le développement scolaire de l'île de Montréal*. Les projets de loi 23, sur les transports, 35, 36, et 37, sur la régie des services publics, Radio-Québec, et le ministère des communications, ainsi que les vingt-quatre projets de loi sur les corporations professionnelles, ont été réimprimés à la suite de représentations en commissions parlementaires.

45. Voir *supra*, note 37.

46. *Débats* 29(2), p. 4295.

47. *Débats* 29(2), p. 4339.

48. *Débats* 29(3), p. 27. Ces renseignements sont tirés du *Rapport de la commission déposé à l'Assemblée nationale* le 16 novembre 1972. *Débats* 29(3), p. 2559.

49. *Débats* 29(3), p. 3426. Ce sont les projets de loi 78 et 79 sur le louage de choses et le tribunal des loyers.

Si les projets de loi qui sont étudiés en commissions parlementaires après les 1^{re} et 2^e lectures, peuvent bénéficier d'une attention appropriée de la part des députés, il n'en reste pas moins certaines lacunes à combler dans le fonctionnement actuel des commissions quant à l'étude des lois.

L'adoption des projets de loi d'intérêt privé par l'Assemblée nationale suit les mêmes règles que celles des projets de loi d'intérêt public. Pendant la 3^e session, ils ont tous été envoyés en commissions parlementaires après leur 2^e lecture, soit, après que le principe du projet de loi ait été accepté par l'Assemblée⁵⁰. De plus, les règles de pratique concernant les projets de loi privés prévoient que seule la personne qui a déposé le projet est avisée de son étude en commission au moins sept jours auparavant⁵¹. Elle peut alors se faire entendre elle-même, ou se faire représenter, afin de faire la preuve des faits qui justifient l'adoption du projet qu'elle a déposé⁵². Enfin, rien n'interdit à un député qui a proposé un projet de loi privé, conformément à l'article 113 du règlement, de présider la commission parlementaire qui étudie le projet de loi qu'il a proposé⁵³. Il s'agit d'un conflit d'intérêt évident qui devrait être supprimé par un amendement au règlement.

À l'heure actuelle, les personnes qui prennent connaissance des avis publiés, quant à la nature et à l'objet d'un projet de loi, peuvent communiquer avec le secrétariat des commissions, et demander d'être averties de la date et de l'heure de la réunion de la commission qui étudiera le projet de loi qui les intéresse. Selon l'article 148(1) du règlement, elles doivent obtenir l'autorisation de la commission pour se faire entendre, à moins que la commission n'ait décidé, conformément à l'article 154(1) du règlement de tenir des auditions publiques, terme qui n'est cependant défini nulle part par le règlement⁵⁴.

Afin d'éviter ces anomalies quant à l'envoi d'un projet de loi privé en commission après son adoption de principe, quant aux avis de

50. Article 120 du *R.A.N.* « Le débat sur toute motion de 2^e lecture doit être restreint à la portée, à l'à-propos, aux principes fondamentaux et à la valeur intrinsèque du projet de loi, ou à toute autre méthode d'atteindre ses fins. »

51. *Règles de pratique concernant les projets de loi privés*, article 8, *op. cit. supra*, note 20.

52. Article 116(2) du *R.A.N.*

53. Cette situation s'est produite lors de l'étude du projet de *Loi modifiant la Loi de la communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1972, c. 73. *Débats* 29(3), pp. 4014-4028.

54. « En commission, après la 2^e lecture, il ne peut y avoir audition publique à moins que la commission n'en décide autrement. » (Art. 154(1) du *R.A.N.*)
« Tous les députés ont accès aux commissions, mais ceux qui n'en sont pas membres et les autres personnes doivent obtenir la permission pour s'y faire entendre. » (Art. 148(1) du *R.A.N.*)

convocation donnés à ceux qui ont des représentations à faire, et quant à leur droit de se faire entendre, il y aurait lieu d'envoyer les projets de loi privés pour étude en commission, après la 1^{re} lecture, et de les soumettre, en plus des règles de pratique déjà existantes, aux règles de pratique des commissions élues pour étude des projets de loi après la 1^{re} lecture ⁵⁵.

La seconde lacune à combler dans le fonctionnement actuel des commissions parlementaires en matière d'étude des lois, est la nature du rapport qu'elles font à l'Assemblée. La seule exigence contenue au règlement est qu'il soit suffisamment détaillé, et qu'il contienne les amendements adoptés. (Art. 161 du *R.A.N.*)

Cette exigence est valable pour l'étude d'un projet de loi après la 2^e lecture. Encore faudrait-il que ces rapports soient publiés en annexe aux délibérations des commissions ⁵⁶. Ce rapport fait ensuite l'objet d'un débat au cours duquel les amendements proposés par la commission parlementaire, ou par un député, sont discutés et mis aux voix ⁵⁷.

La question du rapport sur l'étude d'un projet de loi après la 1^{re} lecture est plus complexe. Après avoir traité le problème dans son ensemble, la commission pourrait noter ses observations, et faire état des principales suggestions en rapport avec chacun des articles étudiés, avant d'énoncer ses recommandations. Suivrait une liste des témoins entendus, et des mémoires déposés, qui serait publiée avec le rapport, en annexe aux délibérations de la commission ⁵⁸.

Le problème qui se pose au sujet du rapport d'une commission à cette étape est le suivant. Quelle est la nature de ce rapport et des discussions qui l'entourent? Ces discussions ne doivent pas anticiper l'approbation de principe de la 2^e lecture, ni l'examen article par article qui suit, en commission parlementaire. L'article 119(2) du règlement prévoit que le rapport de la commission qui étudie un projet de loi après la 1^{re} lecture peut en recommander la réimpression. Mais sur quelles bases? Ce rapport ne donne pas suite aux discussions des députés membres de la commission sur le sujet. Ceux-ci n'ont même pas encore discuté des principes en cause lors d'une 2^e lecture. Il est

55. *Règles de pratique des commissions élues pour étude des projets de loi après la 1^{re} lecture*, *op. cit. supra*, note 31.

56. Cette pratique a cours à Ottawa. Le rapport sur l'étude d'un projet de loi est constitué des amendements que le comité recommande à la chambre.

57. Voir texte *supra*, pp. 24 et 25.

58. L'étude du livre blanc fédéral sur la réforme fiscale constitue un exemple intéressant en la matière. *Comité permanent des finances, du commerce, et des questions économiques*, 28(2), 1969-70, fascicule 93, pp. 8 à 249.

plutôt l'effet du pouvoir d'initiative législative du gouvernement qui peut vouloir réimprimer un projet de loi par suite des nombreux amendements qu'il décide d'apporter avant la 2^e lecture⁵⁹.

S'il s'agit d'un projet de loi d'intérêt privé étudié en commission parlementaire, après la 1^{re} lecture, tel que nous l'avons suggéré, le rapport de la commission devra se prononcer immédiatement sur le principe du projet et sur les dispositions qu'il contient. Les 2^e et 3^e lectures seront alors des formalités. Car, même si ces projets sont proposés par des députés, c'est la rencontre avec les intéressés qui ont à faire la preuve des faits qui en justifient l'adoption qui est décisive pour les principes aussi bien que pour les modalités du projet de loi qu'ils veulent faire adopter par le Parlement.

S'il s'agit d'un projet de loi d'intérêt public, le sujet est d'importance, le proposeur est habituellement le gouvernement, et il convient de permettre à tous les députés de discuter de l'à-propos des mesures avant qu'une étude point par point soit faite en commission parlementaire.

Le rapport de la commission sur l'étude du projet de loi après la 1^{re} lecture devra alors se limiter à une synthèse et à une mise en ordre des recommandations faites par les personnes qui sont venues témoigner et déposer des mémoires. Le gouvernement, grâce à sa responsabilité législative, peut décider de réimprimer le projet de loi, ou de le retirer du feuillet, avant de lui faire franchir les étapes de la 2^e lecture, de l'étude de détail en commission parlementaire, et de la 3^e lecture.

Des documents, synthétisant les suggestions faites en commission parlementaire sur un projet de loi d'intérêt public, ont déjà été remis aux députés membres d'une commission par certains ministres. Il vaut mieux, cependant, que de véritables rapports soient préparés par des fonctionnaires spécialisés attachés au service de l'Assemblée nationale. Tel que le prévoit l'article 10 des règles de pratique des commissions élues pour étude des projets de loi après la 1^{re} lecture⁶⁰, ces rapports devraient être approuvés par les députés avant d'être publiés. Les rapports minoritaires seraient permis selon certaines règles⁶¹. L'aide des fonctionnaires spécialisés de l'Assemblée nationale serait également disponible pour ce faire.

59. L'article 124 du règlement prévoit que cette pratique peut également avoir lieu avant la 3^e lecture.

60. *Op. cit. supra*, note 31.

61. Les séances des commissions sont publiques (Art. 147 du *R.A.N.*), et il n'y a aucune raison de ne pas permettre la rédaction de rapport minoritaires, principalement au niveau des recommandations puisque la partie des observations et suggestions viserait à être exhaustive.

Quelque soit la formule adoptée, elle sera d'une grande utilité à tous les observateurs de la scène politique qui y gagneront certainement une compréhension de la situation plus approfondie, et plus précise. Les auditions publiques en commission parlementaire, après la 1^{re} lecture d'un projet de loi, donnent en effet lieu à de multiples suggestions qui peuvent occasionner une réimpression du projet de loi, ou lui être incorporées ultérieurement par le gouvernement. L'analyse des amendements ainsi apportés en regard des multiples critiques et des nombreuses suggestions faites en commission parlementaire, demande à l'heure actuelle un travail énorme de compilation de toute l'information pertinente. De plus, le nombre d'exemplaires des mémoires déposés au secrétariat des commissions parlementaires est restreint, et plusieurs personnes, pour rendre leur témoignage plus intéressant, ne font que résumer, ou commenter leur mémoire, qui, la plupart du temps, n'est pas reproduit en annexe aux délibérations des commissions.

Section 2: Étude des règlements

Le second volet des activités législatives des commissions parlementaires élues est le contrôle de règlements adoptés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Ce contrôle dépend uniquement à l'heure actuelle de la volonté du gouvernement. Il s'effectue à l'intérieur de chacune des commissions parlementaires concernées par le champ d'activités touché par les règlements, et a donné lieu à quelques occasions à des auditions publiques.

Pendant la 3^e session, la commission permanente des institutions financières, compagnies et coopératives, s'est réunie à deux reprises pour étudier des règlements faits en vertu du projet de loi 45, après que le conseil de protection du consommateur se soit prononcé à leur sujet⁶². Dans le cas des règlements faits en vertu des projets de loi 90, sur le commerce des produits pétroliers, et 65, sur les services de santé et les services sociaux, des consultations avec les organismes intéressés avaient également eu lieu, avant la rencontre avec les parlementaires en commission⁶³.

62. L.Q. 1971, c. 74. Des règlements faits en vertu de cette loi avaient déjà été étudiés le 8 septembre 1971. *Débats* 29(2), pp. B3927 à 3957.

63. L.Q. 1971, c. 34; L.Q. 1971, c. 48. L'art. 129 de cette dernière loi prévoit qu'« un projet de règlements adoptés en vertu du présent article est publié par le ministre dans la *Gazette officielle du Québec* avec avis qu'à l'expiration des 90 jours suivant cette publication, ils seront soumis pour approbation au lieutenant-gouverneur en conseil ». À la suite de cette publication, 105 mémoires ont été reçus. Ils furent distribués aux membres de la commission permanente des affaires sociales, afin de les éclairer dans leurs suggestions, accompagnés d'un document de travail, contenant le texte original des règlements, les modifications suggérées par le gouvernement, et des commentaires.

Les deux séances pendant lesquelles la commission permanente du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration a étudié les décrets de la construction, ont donné lieu à des auditions publiques⁶⁴. Il en a été de même pour la commission des transports, travaux publics et approvisionnement au sujet du règlement numéro 6, concernant le transport par véhicule-taxi⁶⁵. Il convient enfin de souligner la pratique particulière suivante : un règlement à être fait en vertu de la *Loi sur le syndicalisme agricole* a été présenté aux députés lors de la dernière séance de la commission parlementaire qui étudiait le projet de loi après sa 2^e lecture.

Ces activités des commissions parlementaires constituent un contrôle politique, et non juridique de la législation déléguée. Sur l'opportunité d'une réglementation quelconque, on entend les personnes intéressées, ou encore, on informe les députés pour recueillir leurs commentaires.

La dernière initiative québécoise dans le domaine du contrôle parlementaire de la réglementation, est la création, avec l'adoption du règlement permanent de l'Assemblée nationale, de la commission permanente des corporations professionnelles pour voir à l'étude des règlements faits en vertu des lois sur ces corporations, et pour voir à l'application de ces lois et règlements. Les corporations professionnelles, l'Office des professions, et le Conseil inter-professionnel pourront s'y faire entendre⁶⁶.

L'idée d'un contrôle parlementaire de la réglementation doit être généralisée, et son application systématisée.

Plusieurs raisons militent en faveur de l'utilisation par le lieutenant-gouverneur en conseil de pouvoirs réglementaires. Voici l'énumération qu'en donne le rapport du comité spécial formé par le gouvernement fédéral pour étudier les problèmes reliés à la pratique de la législation déléguée :

« Voici les raisons invoquées d'ordinaire pour justifier la délégation par le Parlement du pouvoir de légiférer : le manque de temps au Parlement ; le

64. La commission s'était réunie le 24 mars 1971 sur le sujet, mais elle avait dû ajourner aussitôt à cause de l'entrée en masse d'ouvriers mécontents. *Débats* 29(2), pp. B769 à 771.

65. Au terme des cinq séances, l'application du règlement fut retardée *sine die*. Ces séances, très suivies par la presse, prirent l'allure de véritables consultations populaires.

66. La création de cette commission permanente avait déjà été proposée par la commission Castonguay-Nepveu. *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, tome I, vol. VII, « Les professions et la société », Éditeur officiel du Québec, 1970, recommandation 7.1.51 :

« Que soit formée, à l'Assemblée nationale, une commission permanente des professions chargée d'examiner les projets de loi portant sur les professions et les règlements élaborés sous leur empire, et de consulter et d'entendre tous les intéressés avant leur adoption. »

manque de connaissances techniques chez les parlementaires ; la nécessité de prendre des décisions rapides en cas d'urgence ; le besoin d'expérimenter certaines mesures législatives, surtout dans de nouvelles sphères ; le besoin de souplesse dans l'application des lois ; les imprévus qui peuvent surgir lors de l'introduction de nouvelles lois complexes. »⁶⁷

Or, cette pratique n'est pas sans susciter certaines réserves.

« Les plus fondamentales des critiques formulées peuvent se résumer comme suit : tendance chez les parlementaires à tracer une simple ébauche de loi, la réglementation devant pourvoir ensuite "aux détails" ; règlement qui très souvent renferment les dispositions les plus importantes pour le citoyen ; incertitude dans les lois délégatrices quant à l'étendu du champ d'application des règlements ; emploi dans les lois d'autorisation de termes trop généraux ou subjectifs qui excluent le contrôle judiciaire des règlements édictés sous leur empire, absence de débat public et insuffisance des consultations avec toutes les parties intéressées avant l'établissement des règlements ; insuffisance de la publicité faite aux règlements avant leur adoption ; contrôle parlementaire insuffisant ; et danger que les fonctionnaires deviennent nos maîtres. »⁶⁸

Le rapport du comité parlementaire spécial, présidé par M. Mark MacGuigan, énonce cinq raisons qui motivent le comité à proposer un contrôle parlementaire de la législation déléguée.

« D'abord, le peuple ne peut exercer de contrôle sur son gouvernement sans connaître ses activités et le Parlement ne peut jouer le rôle qui lui incombe à l'égard de la loi sans connaître exactement l'usage que l'on fait des pouvoirs législatifs qu'il a délégués. En second lieu, le gouvernement qui recourt au secret risque fort de prêter le flanc aux soupçons, fondés ou non. Troisièmement, de nos jours, l'autorité n'est plus acceptée d'emblée mais sans cesse remise en question. Tout régime de gouvernement qui refuse de prendre au sérieux cette nouvelle attitude s'expose à perdre rapidement la confiance du public. D'où la nécessité, pour faire valoir le bien-fondé du système, de mettre au grand jour les procédés et les résultats de la délégation de pouvoirs législatifs. Quatrièmement, le comité n'a pu trouver de raison, théorique ou pratique, sauf la tradition, pour ne pas rendre public l'établissement de nouveaux règlements. Les gouvernements canadiens semblent n'avoir pas grand-chose à cacher, donc, à perdre, en se montrant ouvert si ce n'est la valeur psychologique qu'ils attachent aux pratiques existantes. La publicité peut même avoir les avantages d'aider les administrateurs à corriger les faiblesses de leurs méthodes d'action. Cinquièmement, comme les règlements ont force de loi, il faudrait autant que possible que leur établissement suive un processus aussi ouvert que celui des lois proprement dites. »⁶⁹

67. *Rapport du comité spécial sur les instruments statutaires, Journaux de la Chambre des Communes du Canada*, 22 octobre 1969, p. 1417.

68. *Id.*, pp. 1418 et 1419.

69. *Id.*, pp. 1411 et 1412.

La pratique de la législation déléguée doit être l'objet de contrôle administratifs et parlementaires. La loi fédérale sur les textes réglementaires pourvoit à ces deux exigences.

Au plan du contrôle administratif, elle définit ce que sont un règlement et un texte réglementaire, et contient diverses dispositions quant à leur enregistrement, leur publication, et leur codification⁷⁰. Elle stipule qu'aucun règlement n'est invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié dans la *Gazette officielle du Canada*, mais que personne ne doit être condamné pour une infraction consistant en une violation d'un règlement qui, au moment de la violation imputée, n'était pas publié dans la *Gazette du Canada* dans les deux langues officielles⁷¹.

Au plan du contrôle parlementaire, tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de cette loi, sauf certaines exceptions, est soumis en permanence à un comité mixte de la Chambre des Communes et du Sénat, formé le 14 octobre 1971⁷².

Le Québec ne possède pas de loi sur les textes réglementaires. Des dispositions sur l'entrée en vigueur des règlements au moment de leur publication dans la *Gazette officielle*, sont contenues dans chacune des lois particulières. La *Gazette officielle du Québec* contient dans sa partie II :

- « i) tous les textes réglementaires de l'administration québécoise dont l'approbation est prévue par les diverses lois du Québec ;
- ii) toutes les proclamations concernant la mise en vigueur des lois ;
- iii) les lois après leur sanction, et avant leur publication dans le recueil annuel des lois. »⁷³

70. *Loi pourvoyant l'examen, la publication et la vérification des règlements et autres textes réglementaires*, S.C. 1970, 1971 et 1972, vol 1, c. 38. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1972 : DORS/71-610, (1971) 105 *Gazette du Canada*, Partie II, 2001 n° 23, 8-12-1971). Cette loi s'applique aux règlements et directives administratives d'un ministère, et même d'une corporation établie par une loi du Parlement et dont un ministre est responsable en chambre.

71. *Loi pourvoyant l'examen, la publication et la vérification des règlements et autres textes réglementaires*, *op. cit. supra*, note 70. Article 11(2). Sauf les cas de dispense de publication, et les cas où les règlements auraient été préalablement portés à la connaissance des coupables.

72. *Id.*, article 26. La création de ce comité fait l'objet de l'addition de l'article 65(3)c au règlement de la Chambre des Communes. *Débats Chambre des Communes*, 28(4), pp. 8679 à 8681. Ce comité s'est réuni pour la première fois le 1^{er} mars 1973. *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires*, 29(1).

73. (1972) 104 *Gazette Officielle du Québec*, 9727 n° 44, 4-11-1972). Cet arrêté en conseil a été édicté en vertu de la *Loi sur la Législature*, S.R.Q. 1964, c. 6, et amendements.

Une loi sur les textes réglementaires est indispensable au Québec à tout contrôle administratif et parlementaire de la législation déléguée. Quant au contrôle parlementaire, qui retient ici notre attention, le gouvernement du Québec, en plus de tenir des auditions publiques sur les règlements controversés qui contiennent des éléments majeurs de politique, devrait se doter d'une commission parlementaire permanente élue sur les textes réglementaires. Son fonctionnement pourrait s'inspirer de l'exemple fédéral. À cet effet, lors de la discussion à la Chambre des Communes du projet de loi sur les textes réglementaires, le ministre fédéral de la justice s'est engagé à appliquer les critères recommandés par le rapport MacGuigan quant à l'examen des règlements par le comité parlementaire fédéral⁷⁴. Ces six critères sont les suivants :

- « 1) Si les règlements sont autorisés en vertu de la loi délégatrice ;
- 2) S'ils font un usage inusité ou imprévu des pouvoirs conférés par la loi habilitante ;
- 3) S'ils enfreignent indûment les droits et les libertés de l'individu ;
- 4) S'ils respectent les dispositions de la *Loi sur les règlements touchant la transmission, la certification, l'enregistrement, le numérotage, la publication ou le dépôt au Parlement* ;
- 5) S'ils représentent un abus du pouvoir prévoyant qu'ils seront mis en vigueur avant d'être transmis au greffier du conseil privé ou négligent sans raison de prévoir qu'ils n'entreront pas en vigueur avant d'avoir été publiés ou plus tard ;
- 6) Si pour une raison particulière leur forme ou leur teneur exige des éclaircissements. »⁷⁵

Le contrôle parlementaire exercé par une commission permanente élue ne serait donc pas à proprement parler politique. Son rôle premier ne consisterait pas à critiquer les opérations des ministères ou corporations publiques dont elle examine la réglementation⁷⁶. Lorsque des textes réglementaires demandent des éclaircissements, la commission devrait cependant avoir le pouvoir discrétionnaire de les déferer aux commissions parlementaires permanentes qui s'occupent des champs d'activités concernés.

Sur le rapport de la commission à la chambre à l'effet que certains règlements sont inadéquats, ceux-ci pourraient soit être

74. *Débats de la Chambre des Communes du Canada*, 28(4), p. 4157.

75. *Comité spécial sur les instruments statutaires*, op. cit. supra, note 67, p. 1508.

76. Des recommandations analogues quant à la nature d'un tel comité parlementaire ont été faites par la commission McRuer sur les droits civils en Ontario : *Royal Commission Inquiry into civil rights*, vol. I, Ontario Queen's Printer, 1968, pp. 369 à 379, et par le *Joint Committee on delegated legislation*, report 1971-72, HL 184, HC 475, London, Her Majesty's Stationery office, pp. XVII et XVIII.

renvoyés au gouvernement pour révision, soit faire l'objet d'une résolution de la chambre⁷⁷. Ce n'est cependant pas au moment de la remise de son rapport à l'Assemblée que ce comité fera sentir son impact, et ce, à cause de sa nature et de sa composition⁷⁸.

Le gouvernement est responsable à l'Assemblée et l'un et l'autre doivent rendre compte à la population de leurs activités. « En demandant qu'on s'attache davantage aux principes d'un gouvernement ouvert et responsable, — déclare le rapport MacGuigan — le comité n'envisage pas une modification radicale du caractère de notre démocratie parlementaire, mais plutôt la mise en valeur des possibilités de notre système actuel qu'on ne peut plus laisser à l'état latent. Le comité propose, en somme, une réforme vraiment nécessaire, et non pas l'abandon de notre mode de gouvernement. Il espère que ses recommandations apporteront une nouvelle dimension à notre processus législatif. »⁷⁹

C'est dans cet esprit que le gouvernement québécois devrait procéder le plus rapidement possible à une réforme en matière de législation déléguée, et à l'instauration d'un contrôle parlementaire systématique sur le champ sans cesse croissant de ces activités, en créant une commission parlementaire permanente élue sur le sujet, et en tenant des auditions publiques sur les projets de règlements controversés, comme ce fut le cas du règlement numéro 6 sur le transport par véhicule-taxi.

CHAPITRE III Activités budgétaires

Les activités budgétaires des commissions parlementaires québécoises s'insèrent dans le processus général de contrôle du budget de l'État par l'Assemblée nationale. Ce contrôle est une des fonctions les plus anciennes de l'Assemblée élue en régime parlementaire. Il consiste à octroyer les crédits dont le gouvernement a besoin pour

77. Les formes d'intervention du Parlement à ce niveau sont multiples, voir *Rapport MacGuigan*, *op. cit. supra*, note 67, pp. 1497ss.

78. Les règlements publiés et déposés en chambre, ne devraient faire l'objet d'un vote de celle-ci que lorsque le gouvernement refuse de réviser un règlement, tel que l'aurait recommandé la commission. Ces cas, assez rares, puisque le gouvernement disposerait d'une représentation majoritaire dans cette commission, ne risqueraient pas d'encombrer inutilement les travaux de la chambre. La commission ferait surtout jouer son influence par ses relations suivies avec les fonctionnaires chargés de la rédaction de ces textes et de leur contrôle administratif, et par les références aux autres commissions parlementaires des règlements qui nécessitent des éclaircissements.

79. *Rapport du comité spécial sur les instruments statutaires*, *op. cit. supra*, note 67, p. 1413.

fonctionner, à approuver les voies et moyens proposés comme sources de revenus, et à apurer les comptes publics, vérifiés par un fonctionnaire de l'Assemblée.

Ce chapitre est divisé en trois sections qui correspondent aux trois formes d'activités budgétaires des commissions parlementaires : l'étude des crédits, des voies et moyens, et des comptes de l'État. Chaque section fait suivre le fil des activités des commissions parlementaires pendant la troisième session de critiques et de suggestions.

Section 1 : Les crédits

Les prévisions budgétaires pour l'année 1972-73, préparées par le Conseil du Trésor, approuvées par le Conseil exécutif, ont été déposées à l'Assemblée nationale, par le ministre des finances, le 16 mars 1972⁸⁰. Après l'adoption, selon les anciens règlements, le 27 mars 1972, des crédits provisoires⁸¹, les crédits sont envoyés en commissions permanentes élues pour étude⁸².

Seuls les crédits de l'Assemblée nationale seront étudiés en commission plénière⁸³. Le président de l'Assemblée, responsable de ceux-ci, peut alors de son siège de député, fournir les explications voulues.

Chaque commission élue étudie les crédits des ministères dont elle porte le nom, et de certains organismes publics qui s'y rattachent. Le ministre responsable présente habituellement ses collègues immédiats, hauts-fonctionnaires responsables des services dont il a la charge, et fait un exposé des politiques de son ministère pour l'année écoulée et l'année à venir. Les représentants des partis d'opposition répliquent à tour de rôle, et engagent un débat de politique générale. Même en l'absence d'exposé inaugural du ministre responsable⁸⁴, il y a toujours une période de temps utilisée par les députés pour questionner la politique du ministère dans son ensemble, et sur certains points particuliers. Il arrive même parfois que ce débat du début occupe

80. *Loi de l'administration financière*, L.Q. 1970, c. 17, art. 2b, 23. *Débats* 29(3), p. 215.

81. *Débats* 29(3), pp. 428 à 439.

82. *Id.*, p. 827. Voir ANNEXE I : *Activités des commissions élues permanentes pendant la 3^e session de la 29^e législature*.

83. Les 2 et 8 juin 1972. *Débats* 29(3), pp. 1290 à 1306, et 1340 à 1357. Lors de la 2^e session, les crédits de certains ministères (communications, fonction publique, justice, terres et forêts) avaient été étudiés en comité plénier des subsides, alors que certains autres ministères y avaient vu se dérouler une partie de l'étude de leurs crédits (affaires intergouvernementales, finances et conseil du trésor, richesses naturelles, transports).

84. Soit pour l'étude des crédits suivants : conseil exécutif, ministère du revenu, ministère de l'agriculture et de la colonisation, ministère du travail, ministère de la fonction publique.

jusqu'à la moitié du temps total de discussion des crédits d'un ministère⁸⁵. Ce débat préalable facilite une approche rationnelle, sans qu'il n'y ait répétition à l'étape de l'étude détaillée des dépenses. Les fonctionnaires présents pour assister les ministres peuvent répondre aux questions des députés⁸⁶.

Le 13 juin 1972, le rapport sur l'étude des crédits en commissions est déposé par le ministre des finances à l'Assemblée nationale⁸⁷. Le 28 juin, le rapport est discuté et adopté. Le projet de loi 33, octroyant à Sa Majesté les deniers requis pour les dépenses du gouvernement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1973, et pour d'autres fins du service public, est adopté sans débat ni amendement⁸⁸.

Le débat sur le rapport de l'étude des crédits en commissions fut un rassemblement de points divers. Neuf députés de l'opposition prirent la parole relativement aux sujets suivants : éducation, affaires intergouvernementales, agriculture et colonisation, affaires municipales, affaires sociales et transports⁸⁹.

Cette procédure utilisée par l'Assemblée nationale pour l'étude des crédits est-elle efficace ? Rend-elle bien compte de l'importance de cette fonction ?

À ces questions, nous répondons : non, et non. Le recours systématique aux commissions parlementaires, prévu par le nouveau règlement, ouvre des possibilités non encore explorées au travail parlementaire. Les réponses à apporter aux carences du système actuel, si elles peuvent s'inspirer d'exemples étrangers, doivent néanmoins, à cause du caractère fédéral du Canada, faire preuve d'originalité.

La constatation fondamentale qui doit être faite à propos des crédits que le gouvernement se fait octroyer par l'Assemblée nationale, est la suivante :

« The control of public expenditure has two main aspects. First, it must be looked upon in its wider context as an element in the broad economic

85. Soit pour les crédits des ministères suivants : justice, affaires sociales, affaires municipales, communications.

86. En commission parlementaire, lorsqu'un fonctionnaire répond à une question, la réponse est indiquée au nom du ministre responsable. Tel est le sens d'une directive donnée le 5 avril 1973 par le président de l'Assemblée nationale aux membres de la commission permanente des transports, des travaux publics et de l'approvisionnement, lors de l'étude des crédits. *Débats*, 29(4), p. B204.

87. Article 130 du R.A.N. *Débats* 29(3), p. 1365.

88. L.Q. 1972, c. 3. *Débats* 29(3), pp. 1668 à 1686.

89. Il avait été question de laisser tomber ce débat sous prétexte qu'il faisait double emploi avec le discours du budget. Un député, qui avait donné avis au secrétaire de l'Assemblée qu'il désirait intervenir, était même absent à ce moment. Il avait pu, dit-on, faire état de ses préoccupations au moment du discours du budget. *Débats* 29(3), p. 1671.

strategy of the Government; secondly as a mean of securing the rational planning of public programmes wich embody major social and economic aims. »⁹⁰

Bien sûr, à l'heure actuelle, on examine pour quelles fins les crédits seront dépensés, s'ils contribueront bien à soutenir les programmes dont la collectivité a besoin. On fait précéder le tout d'un débat général qui est l'unique occasion annuelle de discuter sérieusement des orientations que le gouvernement se donne à travers chacun de ses ministères, et des organismes qui s'y rattachent⁹¹. Mais ces débats ont pour but l'adoption des crédits, et doivent être limités. Les députés devraient de plus être informés de façon claire et précise des orientations du gouvernement autrement que par les réponses d'un ministre, ou les rapports annuels des ministères et organismes gouvernementaux, même lorsqu'ils sont publiés à temps pour l'étude des crédits. Celle-ci ne doit absolument pas se limiter à une étude en pièces détachées des activités du gouvernement. Deux questions essentielles se posent alors.

Qu'en est-il de l'impact économique des dépenses du gouvernement du Québec? Et quelle est la planification de ses activités qui est reflétée par la présentation des crédits à l'Assemblée nationale?

Le gouvernement actuel n'est pas insensible à ces interrogations. Voici d'ailleurs ce que déclarait à ce sujet M. M. Tessier, alors ministre des affaires municipales, dans l'exposé d'introduction à l'étude des crédits de son ministère en commission parlementaire:

« L'étude des crédits d'un ministère fournit aux membres de l'Assemblée nationale l'occasion de discuter des politiques de ce ministère et de l'envergure aussi bien que de l'importance des divers programmes que ces crédits lui permettront de lancer ou de poursuivre.

Il est cependant une activité ou une politique dont l'activité demeure plus difficile, et c'est celle de la planification. En effet, si l'analyse des crédits permet de déterminer en partie l'effort consenti en termes monétaires pour la réalisation d'un certain nombre de programmes de planification, elle ne permet toutefois pas de mesurer sur le plan technique la valeur de tous les efforts de planification entrepris par le gouvernement ou auquel il est associé directement ou indirectement. »⁹²

L'utilisation intensive actuelle des commissions parlementaires permet en effet de questionner la planification politique du gouverne-

90. S. GOLDMAN, « The presentation of public expenditure proposals to Parliament », (1970) 48 *Public Administration*, p. 261.

91. Déjà à ce niveau, il y a de sérieuses réserves à faire à propos des entreprises publiques. Voir: *Chapitre 4: Activités de contrôle des entreprises publiques*.

92. *Débats* 29(3), p. B526.

ment, mais difficilement de la mettre en cause. Pour une raison bien simple, elle est insuffisante, aussi bien au niveau de la coordination d'ensemble de ses activités, qu'à celui de l'évaluation de leur impact économique. Ces carences sont dues au flottement politique d'un gouvernement qui se refuse à établir en termes clairs ses grandes orientations, et l'absence de coordination fédérale-provinciale dans tous les secteurs de la vie sociale et économique.

Comment y remédier? D'abord en se rendant à l'évidence que les dépenses publiques sont planifiées plusieurs années à l'avance par l'administration gouvernementale, alors que l'Assemblée nationale les traite dans le cadre restreint d'une année financière, sur le modèle britannique élaboré au XIX^e siècle.

Ce modèle, qui ne prévoit qu'un contrôle *a priori* et *a posteriori* sur les dépenses publiques, doit être remplacé par un système à trois temps, qu'un comité élu de la Chambre des Communes, à Londres, a défini ainsi :

« First, discussion of the Government's expenditure strategy and policies, as set out in projections of public expenditure several years ahead :

Second, examination of the means (including new methods of management) being adopted to implement strategy and execute policies, as reflected in annual estimates of the expenditure ;

Third, retrospective scrutiny of the results achieved and the value for money obtained on the basis of annual accounts and related information from departments on the progress of their activities.

These three tasks are closely related to one another. »⁹³

Il est d'ailleurs très intéressant de noter les efforts faits depuis quelques années, à Londres, pour remplir ces trois palliers d'exigences ; pour répondre aux aspirations de la Chambre des Communes à décider de l'allocation des dépenses publiques en connaissance de cause, c'est-à-dire, en tant que transposition budgétaire de la planification du gouvernement, et en tant que facteur économique important.

À la suite de la recommandation du rapport Plowden, en 1961, à l'effet que « regular surveys should be made of public expenditure as a whole, over a period of years ahead, and in relation to prospective resources »⁹⁴, le gouvernement britannique publia périodiquement un « white paper on public expenditure » jusqu'en 1969, date à laquelle il proposa l'adoption définitive du procédé⁹⁵. Dans un livre vert sur la présentation des dépenses publiques, il déclara alors :

93. « Scrutiny of Public Expenditure and Administration », *Report from the Select Committee on Procedure*, Session 1968-69, H.C.-410, p. VIII.

94. *The control of public expenditure*, Cmnd 1432, par. 12.

95. En 1963 : Cmnd 2235 ; en 1966 : Cmnd 2915 ; en 1968 : Cmnd 3515 ; en 1969 : Cmnd 3936.

« Decisions about public expenditure cannot be taken in isolation but must be related both to the whole range of Government's objectives, and to the other instruments of policy available to the Government for achieving them. » ⁹⁶

Et le gouvernement britannique fit ensuite la proposition suivante :

« The Government now propose that there should be published towards the end of each calendar year a White Paper, which will present to Parliament the results of the Government's consideration of the prospect for public expenditure. This white paper would set out the figures for the whole public sector for a number of years, and in a new form which would help to show the likely claims on resources entailed by those public outlays. The House of Commons could then, if so wished, supplement its present financial procedures by additional discussions on public expenditure based on this new and more comprehensive presentation. » ⁹⁷

Les projections contenues dans ces livres blancs, dont le premier a été publié en 1970 ⁹⁸, s'étendent sur cinq ans. Les données relatives aux quatrième et cinquième années ne constituent que des projections effectuées à partir des données des trois premières années ⁹⁹. Ces livres blancs publiés annuellement donnent lieu à un débat de deux jours aux Communes ¹⁰⁰.

Pour exercer un meilleur contrôle sur l'exécutif, la chambre doit étudier à fond ces documents, afin d'installer la discussion politique au sein de la prospective gouvernementale.

À Québec, le ministre des finances dépose certains documents lors du discours du budget ¹⁰¹. Ceux-ci n'ont ni pour fonction d'expliquer la planification que le gouvernement effectue de ses activités, ni de fournir un schéma d'analyse de l'impact socio-économique de ses dépenses. Or, ce sont de tels documents dont l'Assemblée nationale a besoin pour remplir pleinement son rôle. Pour lui permettre de prendre connaissance d'une information valable, deux exigences préalables sont cependant indispensables : des procédés techniques appropriés de la part de l'administration, et les éléments de politique nécessaires de la part du gouvernement.

96. *Public Expenditure : a new presentation*, CMND 4017, p. 4, par. 7.

97. *Id.*, par. 5.

98. CMND 4234.

99. *Public Expenditure : a new presentation*, *op. cit. supra*, note 96, par. 27 et 28.

100. Selon S. GOLDMAN, *op. cit. supra*, note 90, p. 254ss. Ces livres blancs ont six qualités. Ils sont : « comprehensive, consistent, sophisticated, dynamic, operational, strategic. »

101. Au Québec, par exemple : *Débats*, 29 mars 1973, pp. 308ss. ; 18 avril 1972, pp. 583 à 606 ; 25 mars 1971, pp. 570 à 605. Cette pratique a également cours à Ottawa : 18 juin 1971, *Débats*, pp. 6913 à 7149 ; 8 mai 1972, *Débats*, pp. 2015 à 2080.

Au chapitre des techniques, il y a lieu de souligner la nouvelle présentation des crédits pour l'année financière se terminant le 31 mars 1974. Voici ce qu'on y lit en note introductive :

« La présentation des crédits 1973-1974 a été modifiée par suite de l'introduction de la budgétisation par programmes. Ce type de budget met l'accent sur les productions gouvernementales. En plus de répondre aux questions des budgets classiques: "Qui dépense?" et "Combien cela coûte-t-il?", il répond à la question: "Que veut-on produire?" »¹⁰²

La budgétisation par programmes facilite le contrôle financier et politique de l'Assemblée. Les différents programmes sont les objectifs choisis par le gouvernement parmi plusieurs possibilités. Leur identification en termes clairs permet aux députés de discuter ces choix, et de leur opposer les solutions qu'ils croient valables¹⁰³.

Au chapitre des éléments de politique indispensables à la formulation d'objectifs clairs en terme de dépenses publiques, il faut surtout souligner le peu de collaboration fédérale-provinciale actuelle. La planification, par le gouvernement du Québec, de ses dépenses publiques ne peut s'effectuer hors du cadre fédéral. Elle doit donc en tenir compte. Pour ce faire, diverses structures auront à être mises en place¹⁰⁴. La coordination des efforts fédéraux et provinciaux, qu'elle se fasse en fonction de positions de principes négociées, ou acceptées de gré à gré, est indispensable. Son orientation, capitale pour l'avenir

102. *Québec 1973-74, Crédits. Année financière se terminant le 31 mars 1974*. Imprimé sous l'autorité de l'Assemblée nationale, 1973. Notes explicatives p. V.

103. Voir sur ce sujet: H. R. BALLS, « Planning, Programming and Budgeting in Canada », (1970) 48 *Public Administration*, pp. 289 à 307; R. KLEIN, « The politics of PPB », (1972) 43 *Political Quarterly*, n° 3, pp. 270 à 282.

Le ministre des finances du Québec, M. R. GARNEAU dans un exposé introductif à l'étude en 2^e lecture de la *Loi de l'administration financière*, L.Q. 1970, c. 17, le 15 décembre 1970, a défini ainsi l'impact de ce procédé sur l'administration gouvernementale:

« Ce processus de budgétisation, en obligeant le gouvernement et chacun des ministères à définir clairement leurs objectifs et à bien analyser les implications financières des programmes mis en œuvre pour les réaliser, favorisera la planification des activités du gouvernement et une allocation rationnelle des ressources financières. Ce processus de budgétisation donnera également au gouvernement la possibilité d'évaluer systématiquement l'efficacité de ces programmes, c'est-à-dire de voir s'ils sont exécutés au meilleur coût possible et de voir également s'ils réalisent bien les objectifs pour lesquels ils ont été conçus. » *Débats* 29(1), p. 2271.

104. Les déclarations du premier ministre du Canada lors de la dernière conférence des premiers ministres du Canada constituent une étape en ce sens. *Le Devoir*, jeudi, 24 mai 1973. On y parle de domaines communs bien circonscrits où des accords devront se faire au sujet de la formulation d'objectifs fédéraux et provinciaux complémentaires. Ce souci de coopération fédérale-provinciale qui évolue vers une formulation sectorielle d'objectifs canadiens apparaît également de l'énumération des nombreuses conférences de ministres provinciaux et fédéraux en 1973. Le ministre québécois des affaires intergouvernementales en a donné une liste lors de l'étude des crédits de son ministère en commission. *Débats* 29(4), pp. B2435-6.

du fédéralisme canadien, devra être à l'avenir systématisée. Elle sera à l'origine d'une planification des dépenses publiques dont on ne pourra écarter les parlementaires québécois, « québécois-fédéraux », et fédéraux.

Sans préjuger des mécanismes dont le gouvernement fédéral aura lui-même à se doter, le livre blanc sur les dépenses publiques que le gouvernement québécois devrait adopter, serait constitué d'une première partie qui dégagerait les choix politiques du Québec, à l'intérieur de ses compétences coordonnées, négociées, planifiées. La seconde partie, inspirée d'expériences étrangères en la matière ¹⁰⁵, ferait état des critères de planification économique qui guideront le Québec dans ses prévisions de dépenses publiques.

Pourquoi proposer l'adoption de la technique du livre blanc sur les dépenses publiques ? Parce qu'elle est un excellent moyen de faire le lien entre l'administration et les parlementaires. Le livre blanc soumet à la discussion politique les choix dégagés par les fonctionnaires du gouvernement. Cette discussion est une rétro-action nécessaire à l'ajustement de leurs efforts. Dans le cadre canadien, ce lien entre l'administration et l'Assemblée prend une importance toute particulière. L'évolution du fédéralisme canadien est l'enjeu d'une nécessaire coordination fédérale-provinciale. L'Assemblée nationale ne doit pas être assujettie à un exécutif, qui, grâce à sa supériorité technique, la mettrait devant le fait accompli d'une planification qui constituerait sa chasse gardée. Le livre blanc constitue un moyen de mise-à-jour périodique des ajustements fédéraux-provinciaux dans le domaine des dépenses publiques, et corrélativement, des champs de compétence. Ses choix politiques seraient du mandat de la commission des affaires intergouvernementales. Ses éléments économiques seraient de la compétence d'une autre commission parlementaire ¹⁰⁶. Des limites de temps maximales seraient allouées à ces discussions dont le compte rendu ferait partie du rapport de l'étude des crédits en commissions, qui fait l'objet d'un débat avant que la loi de subsides ne soit votée. Le temps actuellement alloué à ce débat devra nécessairement être allongé ¹⁰⁷.

105. Voir l'expérience britannique dont nous avons fait état, *supra*, pp. 61 à 63.

106. Sur les problèmes de planification économique en régime fédéral : R. DEHEM, *Planification économique et fédéralisme*, Presses de l'Université Laval, 1968, 201 pp.

107. D'une durée de cinq heures (Art. 103.3 du *R.A.N.*), il était de dix heures en vertu de l'article 134.4 des règlements sessionnels. Comme nous l'avons souligné à la note 89, la vocation de ce débat n'est pas actuellement claire à l'esprit des parlementaires. Ce débat précède l'adoption de lois de subsides, qui se déroule sans débat ni amendement et dont les trois lectures ont lieu successivement. (Art. 131 du *R.A.N.*) Voir texte *supra*, p. 15.

À l'heure actuelle, aucun travail d'ensemble ne se fait au Québec, au niveau de l'allocation des ressources, et de leur impact. De plus, le cadre fédéral est ignoré. La discussion politique se ressent grandement de ce rétrécissement de son espace vital.

Section 2: Les voies et moyens

Les voies et moyens dont dispose le gouvernement pour acquitter ses dépenses sont à la fois des taxes, des emprunts, des impôts, des loteries, etc. Les ministres du revenu et des finances en sont les principaux responsables. Le ministre du revenu est chargé de l'application des lois et des règlements fiscaux¹⁰⁸. Le ministre des finances a pour fonction d'effectuer des recherches et de conseiller le gouvernement en matière de politique économique, fiscale et budgétaire, de gérer le fonds consolidé du revenu et la dette publique, et surveiller, contrôler et gérer tout ce qui se rattache aux affaires financières du gouvernement, et qui n'est pas assigné à quelqu'un d'autre¹⁰⁹.

Les responsabilités des commissions parlementaires face au problème des voies et moyens consistent actuellement à étudier les projets de loi d'ordre fiscal après la 2^e lecture. Pendant la 3^e session, neuf projets de loi ont été ainsi étudiés, soit les projets de loi 38, sur les impôts, 39, concernant l'application de la *Loi sur les impôts*, 40, du ministère du revenu, 41, modifiant certaines dispositions législatives d'ordre fiscal, 42, abrogeant la *Loi de la taxe sur le transfert des valeurs mobilières*, 43, de la taxe sur les carburants, 44, modifiant la *Loi de l'impôt sur la vente au détail*, 45, modifiant la *Loi des droits sur les successions*, et 77, *Loi modifiant de nouveau certaines dispositions législatives d'ordre fiscal*.

Ces activités de l'Assemblée nationale et de ses commissions parlementaires sont nettement insuffisantes¹¹⁰. Les mesures fiscales

108. *Loi du ministère du revenu*, L.Q. 1972, c. 22, article 2.

109. *Loi de l'administration financière*, L.Q. 1970, c. 17, article 2. Le ministre des finances, lui-même, mettait l'emphasis sur ces pouvoirs, en déclarant :

« L'analyse économique ainsi que l'appréciation et la prévision de la conjoncture économique, voilà des tâches, il me semble, dont ne peut se désintéresser un véritable Ministère des Finances. De plus, l'examen approfondi et constant de toute notre structure fiscale, y compris la fiscalité municipale et scolaire, est une activité qui devrait faire la préoccupation constante d'un véritable Ministère des Finances. Il m'apparaît également important que le Ministère des Finances s'intéresse à d'autres secteurs, comme la politique douanière et la politique monétaire, afin d'être en mesure d'en analyser l'impact sur l'économie du Québec et de formuler des recommandations aux autorités fédérales. » *Débats* 29(1), p. 2273.

110. Pour une discussion de ce problème face au régime parlementaire de type britannique : *Second Special Report from the Select Committee on Procedure*, Session 1969-70, HC-302, London, Her Majesty's Stationery Office.

ont des fonctions économiques et sociales multiples qui ne peuvent être ignorées. À l'heure actuelle, les politiques que ces mesures incarnent sont soustraites à l'attention de l'Assemblée. Les choix politiques du gouvernement doivent être éclairés par la lumière bénéfique de la discussion publique. Encore là, cependant, et plus que dans le cas des dépenses publiques, la coordination fédérale-provinciale s'impose. Le cadre politique actuel se trouvera peut-être transformé par cette indispensable coopération, mais les forces de l'inertie politique ne doivent pas prévaloir devant l'aberration que constitue l'élaboration présente des politiques économiques et fiscales.

Le gouvernement du Québec est maintenant doté, avec la nouvelle *Loi de l'administration financière*, d'un ministère des finances qui possède tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de ces tâches. De plus, les commissions parlementaires, dont l'importance est croissante, constituent le forum public tout désigné pour ces discussions.

Pour les mêmes raisons que nous avons déjà données, nous proposons donc la technique des livres blancs. Quels que soient les secteurs en cause, péréquation, points d'impôt, financement des municipalités et des commissions scolaires, etc., le livre blanc est la technique appropriée d'encadrement des choix politiques qu'un gouvernement responsable se doit de présenter à l'Assemblée nationale.

La discussion de ce document de travail en commission parlementaire serait suivie d'un débat à l'Assemblée nationale. Le débat sur le discours du budget serait très certainement enrichi par l'à-propos d'une telle approche.

À l'heure actuelle, tous les sujets peuvent être abordés au cours de ce débat d'une durée maximale de vingt-cinq heures. (Art. 127 du *R.A.N.*) Et ce n'est que depuis l'adoption du *Règlement permanent de l'Assemblée nationale*, le 13 mars 1973, qu'il doit se terminer avant l'approbation que donne l'Assemblée aux crédits d'un budget principal, conformément à l'article 131 du règlement. (Art. 127(5) du *R.A.N.*) Ce débat, comme celui sur le rapport de l'étude des crédits en commissions, prendrait, enfin, toute l'importance qui lui revient.

Section 3: Les comptes de l'État

La troisième forme d'activité budgétaire des commissions parlementaires québécoises est l'examen des engagements financiers et des comptes publics du gouvernement, avec l'aide du vérificateur général du Québec.

La commission permanente des engagements financiers est une institution originale de l'Assemblée nationale du Québec. Elle fut créée le 14 mai 1969 sur une motion du premier ministre, appuyée par le chef de l'opposition, à la suite d'un rapport de la commission de l'Assemblée nationale¹¹¹. Ses règles d'organisation et de fonctionnement étaient sessionnelles, et furent reprises pour la dernière fois le 7 mars 1972¹¹². Le nouveau règlement ne fait que mentionner l'existence de la commission des engagements financiers parmi les commissions élues permanentes. Il convient cependant de mentionner ces règles adoptées en 1969, et modifiées depuis, puisque la commission s'y conforme toujours¹¹³. Dans un cas non prévu par les règles de procédure contenues à l'article 3 du règlement¹¹⁴, l'article 4 permet en effet de se référer aux usages de l'Assemblée depuis son origine.

En plus des règles d'organisation et de fonctionnement contenues au règlement de l'Assemblée nationale, la commission permanente des engagements financiers possède certaines règles particulières¹¹⁵. Elle est composée de douze députés, dont au moins un membre du Conseil du trésor. La commission se réunit une fois par mois, le dernier jeudi de chaque mois.

L'ordre du jour et les documents requis pour chaque réunion doivent être transmis par le secrétaire, au nom du président, à tous les membres de la commission au moins deux semaines avant la tenue d'une réunion. Les membres doivent aviser le secrétaire au moins une semaine avant la tenue d'une réunion, des engagements sur lesquels ils veulent obtenir des renseignements additionnels et de leur intention que le titulaire du ministère en cause soit convoqué.

Seul un ministre peut être appelé devant la commission. Il peut cependant, s'il le juge à propos, déléguer un fonctionnaire qu'il désigne. L'avis de convocation doit lui être transmis par le secrétaire de la commission au moins trois jours ouvrables avant la séance, et indiquer les sujets sur lesquels des renseignements seront demandés.

111. *Journaux de l'Assemblée nationale du Québec*, vol CIV, 1969, pp. 338 à 341.

112. *Débats* 29(3), pp. 1 et 2.

113. C'est ce que nous a affirmé le secrétaire de la commission permanente des engagements financiers, qui a bien voulu nous faire parvenir les règles d'organisation et de fonctionnement de cette commission, règles qui ont été légèrement modifiées depuis 1969.

114. Cet article est reproduit à la note 5.

115. Bien que le paragraphe sept des règles adoptées le 14 mai 1969 stipule que les règles de procédure prévues au *Règlement de l'Assemblée* pour les séances des commissions ne s'appliquent pas, à moins d'acceptation expresse de la commission, nous croyons plutôt que ces règles s'appliquent à titre supplétif. L'usage, qui permet l'application de ces règles, ne saurait prévaloir sur les dispositions expresses du règlement.

Certains engagements financiers peuvent être examinés à huis-clos. Le secrétaire de la commission conserve les archives. Il convoque les membres, et les ministres qui ont à être interrogés. Il remet en temps voulu aux membres de la commission la liste des engagements financiers du mois précédent que lui a transmis le secrétaire général du Conseil exécutif et le secrétaire du Conseil du trésor.

Le mandat de la Commission est d'étudier les engagements financiers de \$25,000 et plus autorisés au cours du mois précédent. Ne sont cependant pas transmis à la Commission des engagements financiers, les engagements et approbations suivants :

- 1) Les indemnités et les honoraires versés relativement à des cas d'expropriation ;
- 2) Les dépenses de nature confidentielle faites pour la perception des impôts, la sécurité de l'État et des citoyens et le transport des personnes relevant de l'assistance publique ;
- 3) Les dépenses inhérentes au transport des valeurs mobilières et d'espèces et à la protection de la propriété du gouvernement ;
- 4) Les dépenses se rapportant à des études ou enquêtes entreprises en vue d'augmenter l'efficacité de l'appareil administratif ;
- 5) Les dépenses se rapportant à la nomination, la rémunération, la permutation et la mise à la retraite des fonctionnaires et employés du gouvernement ;
- 6) Les virements de crédits ;
- 7) Les emprunts au fonds de secours ;
- 8) Les garanties d'emprunts ;
- 9) Les approbations de principe ;
- 10) Les réceptions et les voyages à l'étranger dont le coût est inférieur à \$25,000.

Lors des séances de la commission, le président du Conseil du Trésor, ou son représentant, transmet verbalement les renseignements pertinents, avec l'aide d'un ou de plusieurs fonctionnaires s'il le désire. À la demande d'un membre, et du consentement majoritaire des membres de la commission, l'examen d'un engagement financier peut être reporté à une séance subséquente.

La commission permanente des finances, des comptes publics et du revenu, est la seconde commission parlementaire à s'occuper des finances du gouvernement. Elle apure les comptes publics avec l'aide du vérificateur général. La comptabilité du gouvernement est tenue par le contrôleur des finances sous la direction du ministre des finances, qui voit à la préparation des comptes publics, et à leur

présentation à l'Assemblée nationale¹¹⁶. Aucune commission parlementaire ne s'est réunie pour étudier les comptes publics du gouvernement du Québec depuis les 23 et 24 mars 1966.

Le vérificateur général du Québec a déposé le 14 juin 1972 son rapport annuel pour l'exercice financier prenant fin le 31 mars 1971¹¹⁷. Cependant, comme la *Loi de l'administration financière* n'est entrée en vigueur que le 1^{er} avril 1971, ce rapport a été fait en majeure partie selon les dispositions de la *Loi de vérification des comptes*, maintenant abrogée¹¹⁸. Le vérificateur général effectuait en vertu de cette loi les tâches de vérification avant paiement des déboursés, de certification des mandats préparés pour autoriser les paiements sur le fond consolidé du revenu, et de préparation des comptes publics¹¹⁹. Il ne pouvait alors être question pour lui de vérifier, pour ainsi dire, son propre travail¹²⁰. Il ne produisait pas un rapport du type de celui présenté par l'auditeur général du gouvernement fédéral, et qui aurait pu servir de document de travail à la commission parlementaire chargée d'apurer les comptes publics¹²¹.

Le contrôle parlementaire des engagements financiers, et des comptes publics du gouvernement du Québec, est une tâche primordiale dont l'avenir reste à assurer. Le nouveau statut du vérificateur général, qui est enfin celui qui convient à ce poste, devrait permettre de mettre en marche la commission des comptes publics, et d'élargir le mandat de la commission des engagements financiers.

Cette dernière ne peut interroger les personnes de son choix. Elle ne peut entendre qu'un ministre ou son représentant. Plusieurs catégories d'engagements financiers et d'approbations sont exclus de son mandat. De plus, les renseignements transmis par le président du

116. Les comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1971 ont été déposés à l'Assemblée le 15 mars 1972. *Débats* 29(3), p. 173, en vertu des articles 2 et 70, L.Q. 1970, c. 17. Les fonctions du contrôleur des finances sont contenues aux articles 12 et 13 de cette même loi.

117. *Débats* 29(3), p. 1375.

118. S.R.Q. 1964, c. 65.

119. *Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année financière terminée le 31 mars 1971*, p. 8.

120. Le ministre des finances du Québec déclarait à ce sujet : « À mon avis, cela crée une situation tout à fait absurde. On demande en somme à l'auditeur de vérifier après paiement ce qu'il a vérifié lui-même avant paiement. On lui demande, en d'autres mots, de se vérifier et de se critiquer. Nous croyons que le vérificateur ne peut demeurer le serviteur à la fois de l'organe exécutif et de l'organe législatif. » *Débats* 29(1), p. 2274.

121. Pour une étude de l'auditeur général et du comité des comptes publics, au niveau fédéral : N. WARD, *The public purse : a study in canadian democracy*, University of Toronto Press, 1962, 334 pp.

Conseil du trésor ou son représentant, le sont verbalement, et l'examen d'un engagement financier ne peut être reporté que du consentement majoritaire de la commission, et donc, de celui du gouvernement. Comme l'indique le rapport des deux seules séances dont le compte rendu a été publié, le tout est assez expéditif. Il s'agit d'informer les parlementaires et de leur permettre de poser certaines questions sur les activités les plus récentes du gouvernement. En plus de supprimer ces entraves au mandat de la commission permanente des engagements financiers, un travail d'ensemble, approfondi, sur toute une année fiscale, s'impose. Le succès de ce travail, qui revient à la commission permanente des finances, des comptes publics, et du revenu, est relié à l'aide apportée par le vérificateur général.

Celui-ci n'est plus nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, mais par l'Assemblée nationale, sur un vote des deux tiers de ses membres. Il relève, avec ses employés, de l'Assemblée nationale¹²². La nouvelle *Loi de l'administration financière* ne lui permet cependant pas de faire rapport directement à l'Assemblée, lorsque le ministre des finances tarde à déposer son rapport¹²³. L'article 77 de cette même loi, qui définit ses fonctions, insiste surtout sur l'aspect formel et légal de la vérification des comptes publics. Les lois de subsides sont d'ordre général, et la vérification de ce que « les sommes d'argent ont été dépensées pour les fins auxquelles la Législature les avait affectées »¹²⁴, n'est pas suffisante si on compare aux dispositions de la loi fédérale :

« L'auditeur général doit faire connaître à la Chambre des Communes, tous les ans, le résultat de ses examens et signaler chaque cas où il a remarqué...

e) qu'il y a eu déficit ou perte par la fraude, la faute ou l'erreur de quelqu'un,...

... ainsi que tout autre cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à la connaissance de la Chambre des Communes. »¹²⁵

Le premier véritable *Rapport du vérificateur général du Québec*, qui n'a pas encore été déposé à l'Assemblée nationale, à l'ajournement

122. L.Q. 1970, c. 17, art. 73 et 74.

123. L.Q. 1970, c. 17, art. 79. Cette disposition apparaît cependant, en revanche, à la loi fédérale. S.R.C. 1970, c. F-10, art. 61(2).

124. L.Q. 1970, c. 17, art. 77c.

125. S.R.C. 1970, c. F-10, art. 61(1). Le projet de loi C-190, *Loi concernant l'auditeur général*, déposé à la Chambre des Communes le 16 novembre 1970, restreignait les pouvoirs de l'auditeur fédéral, notamment en supprimant dans son article 7(1) l'article 61(1) *in fine* actuel. Ce projet de loi suscita un tollé de protestations dans l'opinion publique et la chambre, et fut retiré le 3 décembre 1970.

d'été de la 4^e session de la 29^e législature, permettra de juger de son travail, et de celui de son personnel ¹²⁶.

La commission des comptes publics devra alors être convoquée sans délai ¹²⁷. Elle étudiera le *Rapport du vérificateur général*, examinera les comptes publics, et tiendra les enquêtes nécessaires. La commission des comptes publics doit également voir à l'évaluation des méthodes d'administration du gouvernement. Son travail ne consiste pas uniquement à déterrer des scandales, mais aussi à contrôler la qualité de la gestion du gouvernement et de ses techniques. Ce travail de l'évaluation de la rentabilité des activités du gouvernement, par le biais de ses procédés administratifs, est nécessaire à la compréhension que doivent avoir les parlementaires de l'administration publique. La commission des comptes publics est un éperon pour celui-ci. Le gouvernement, maintenant doté d'une *Loi d'administration financière* plus moderne, ne doit pas refuser de la convoquer ¹²⁸. Présidée par un membre de l'opposition, assistée du nouveau vérificateur général et de son personnel, elle devra travailler en collaboration avec la commission des engagements financiers, qui, plus au fait des processus de décision, et des méthodes d'administration du gouvernement, et dotée, tel que proposé, d'un mandat élargi, exercera un meilleur contrôle de

126. Le gouvernement lui fournit les employés nécessaires. L.Q. 1970, c. 17, art. 74. Des dispositions semblables de la loi fédérale ont été l'objet de plaintes répétées de la part de l'auditeur général. S.R.C. 1970, c. F-10, art. 56(4). Celui-ci déclarait dans son dernier rapport :

« Il ressort hors de tout doute que si l'auditeur général du Canada doit être entièrement indépendant, il doit être libre de recruter le personnel dont il a besoin et de déterminer la classification des traitements de ses employés, dans le cadre de la Fonction publique du Canada. »

(*Rapport de l'auditeur général à la Chambre des Communes pour l'année financière close le 31 mars 1972*, p. 6)

La nouvelle loi à venir au sujet de l'auditeur général et des services qu'il dirige, devrait, au dire même de celui-ci, répondre à ces attentes. Si cette nouvelle loi est adoptée par la Chambre des Communes, elle constituera certainement un heureux précédent pour le vérificateur général du Québec, au cas où il aurait, lui aussi, à faire état de plaintes analogues.

127. Le comité fédéral des comptes publics, dans son troisième rapport de 1966 à la Chambre des Communes, déclare avoir étudié le système existant en Australie, qui prévoit, dans une loi, la convocation du comité des comptes publics. Il s'agit d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des Représentants. L'adoption de ce procédé, recommandé par le comité fédéral des comptes publics, n'a pas été encore accepté. *Rapport de l'auditeur général à la Chambre des Communes pour l'année financière close le 31 mars 1972*, p. 400, par. 13. Si le gouvernement québécois persiste à refuser de convoquer la commission des comptes publics, et ce, contrairement aux usages parlementaires les mieux établis, il faudra peut-être briser avec la tradition, et songer à réclamer une loi sur le sujet.

128. Voir par exemple : *Débats* 29(4), pp. 411 à 432, 567 à 587, 664 à 680, des 4 et 11 avril 1973, et 2 mai 1973. Le gouvernement y donne comme raison à son refus de convoquer la commission des comptes publics, que les questions en chambre, l'étude des crédits, et la commission des engagements financiers suffisent à la tâche.

révision des dépenses courantes. La coordination de ces trois éléments vaudra certainement à l'Assemblée nationale une approche mieux structurée des comptes publics.

Les contrôles *a priori*, et *a posteriori*, sur les dépenses publiques, sont, avec celui des voies et moyens, les trois formes d'activités budgétaires que l'Assemblée nationale doit assumer avec grand soin.

L'État québécois est un agent de développement qui tend de plus en plus à planifier son action, et qui y est d'ailleurs actuellement poussé par le travail de systématisation de la discussion publique effectué par les commissions parlementaires. Cette planification ne doit pas servir au gouvernement à renforcer encore davantage sa position devant l'Assemblée. Elle ne doit pas être l'instrument du parti au pouvoir, ni celui d'une bureaucratie autarcique. Elle doit s'articuler sur des mécanismes démocratiques, dont le premier est l'Assemblée nationale et ses commissions. Pour ce faire, le rôle de l'Assemblée doit se développer sur les bases de ses grandes activités budgétaires actuelles, qui sont les composantes essentielles de ses fonctions constitutionnelles propres, soit l'examen des dépenses publiques, et des modes d'appropriation des revenus. En assumant ainsi ces deux fonctions, l'Assemblée nationale améliorera énormément le débat politique, et s'affirmera comme le forum public nécessaire à l'expression de la collectivité québécoise.

CHAPITRE IV

Activités de contrôle des entreprises publiques

Une entreprise publique est « un organisme ayant un patrimoine public personnalisé et affecté à une tâche économique. »¹²⁹ Il s'agit d'une décentralisation de l'action du gouvernement qui constitue une unité distincte de forme corporative. Cette unité, ou organisme, possède des fonctions propres, dans l'accomplissement desquelles sa loi constitutive lui donne une marge de manœuvre.

La création d'entreprises publiques répond au besoin de faire coexister les impératifs commerciaux qui en assurent la rentabilité, et les objectifs sociaux qui lui sont impartis. L'État-entrepreneur doit concilier l'autonomie administrative, nécessaire à l'application, par l'entreprise, de techniques de travail appropriées, et le contrôle souple des fins qu'il lui assigne.

129. R. BARBE, « Les entreprises publiques au Canada », dans *Droit administratif canadien et québécois*, Université d'Ottawa, 1968, p. 477.

Le contrôle parlementaire des entreprises publiques s'effectue au moyen des questions en chambre, des débats qui entourent l'adoption de lois à leur sujet, et enfin, lors de l'examen de leurs activités par des commissions parlementaires. Cet examen est acquis lorsque l'Assemblée nationale vote les crédits dont elles ont besoin. Il dépend de la volonté du gouvernement, lorsque l'entreprise publique est financièrement indépendante de l'approbation législative.

L'objet de ce chapitre n'est pas de dégager une typologie quelconque de ces entreprises au Québec, mais de faire ressortir la nécessité et la nature du contrôle parlementaire de leurs activités. Ne sont pas considérées comme des entreprises publiques pour les fins de ce travail, les organismes à statut corporatif qui ne sont chargés que de l'application de lois précises. Ainsi en est-il des régies¹³⁰, et des commissions¹³¹.

Afin de mieux faire ressortir les problèmes que pose l'existence des entreprises publiques, face au contrôle de l'Assemblée nationale, la revue des activités des commissions parlementaires québécoises ne se limite pas à l'examen de la 3^e session de la 29^e législature. Un historique de l'expérience québécoise de contrôle des entreprises publiques suit donc une première section où sont énumérées les entreprises dont le contrôle parlementaire est déficient. Avant de passer aux améliorations à apporter, une troisième section est consacrée à l'expérience britannique. Ce pays de parlementarisme à responsabilité ministérielle a été choisi à cause des développements importants qu'a suscités, depuis plusieurs années, un secteur public imposant.

Section 1: Les entreprises québécoises

Les entreprises publiques dont les fonds sont votés annuellement par le pouvoir législatif sont examinées par les commissions parlementaires appropriées au même titre que tout autre service gouvernemen-

130. Par exemple: *Régie des rentes*, S.Q. 1965, c. 24 et amendement; *Régie de l'assurance dépôt*, S.Q. 1966-67, c. 73 et amendements; *Régie des services publics*, S.R.Q. 1964, c. 229 et amendements; *Régie de l'électricité et du gaz*, S.R.Q. 1964, c. 87 et amendements.

131. Par exemple: *Commission du salaire minimum*, S.R.Q. 1964, c. 144 et amendements; *Commission des accidents du travail*, S.R.Q. 1964, c. 159 et amendements.

tal¹³². Au nombre de ces organismes, on compte: la Société d'habitation du Québec¹³³, la Société de développement industriel du Québec¹³⁴, la Société du parc industriel du Centre du Québec¹³⁵, la Société d'aménagement de l'Outaouais¹³⁶, l'Office des autoroutes du Québec¹³⁷, l'Office de planification et de développement du Québec¹³⁸.

Les entreprises publiques qui font l'objet de ce chapitre sont celles qui échappent au contrôle périodique de l'Assemblée nationale, parce qu'elles n'ont pas à faire octroyer annuellement par celle-ci les crédits dont elles ont besoin pour fonctionner. Elles sont, soit des compagnies à fonds social, soit des corporations disposant de revenus propres.

La Caisse de dépôt et de placement du Québec¹³⁹, la Commission hydroélectrique de Québec¹⁴⁰, la Société d'exploitation des loteries et courses du Québec¹⁴¹, la Société de développement immobilier du Québec¹⁴², et la raffinerie de sucre du Québec¹⁴³, sont des corporations publiques sans fonds social, disposant de revenus propres.

Le ministre des finances pouvait avancer jusqu'au 31 décembre 1966, à même le fonds consolidé du revenu, les fonds requis pour l'administration de la Caisse de dépôt et de placement¹⁴⁴. Depuis, le montant global requis pour payer ou créditer les intérêts sur les dépôts qui y sont faits doit, chaque année, être égal au revenu net de la Caisse¹⁴⁵. L'Hydro-Québec possède d'importantes sources de revenus pour remplir son rôle¹⁴⁶. Quant à la Société d'exploitation des loteries et courses du Québec, elle a surtout nécessité une mise de fonds initiale... « Les revenus de la Société doivent être affectés à ses frais

132. Voir *supra*, Chapitre 3 : Activités budgétaires.

133. S.Q. 1966-67, c. 55 modifié par : L.Q. 1971, c. 56 et 57.

134. L.Q. 1971, c. 64.

135. S.Q. 1968, c. 60 modifié par : L.Q. 1971, c. 63.

136. L.Q. 1969, c. 85, art. 251 à 280.

137. S.R.Q. 1964, c. 134.

138. S.Q. 1968, c. 14 modifié par : L.Q. 1969, c. 16.

139. S.Q. 1965, c. 23, modifié par : S.Q. 1968, c. 9 ; L.Q. 1969, c. 27 ; L.Q. 1970, c. 18 ; L.Q. 1972, c. 60.

140. S.R.Q. 1964, c. 86, modifié par : S.Q. 1965, c. 33 ; S.Q. 1968, c. 35 ; L.Q. 1969, c. 34 ; L.Q. 1970, c. 33 ; L.Q. 1971, c. 35 et 50 ; L.Q. 1972, c. 31.

141. L.Q. 1969, c. 28, modifié par : L.Q. 1972, c. 17.

142. L.Q. 1971, c. 43.

143. 1943, Geo. VI, c. 23.

144. S.Q. 1965, c. 23, art. 47.

145. L.Q. 1969, c. 27, art. 4.

146. S.R.Q. 1964, c. 86, art. 24.

d'administration et au remboursement de ses emprunts et autres obligations, ainsi que des avances faites par le ministre des finances en vertu du paragraphe b de l'article 64, et le solde est versé au fonds consolidé du revenu. »¹⁴⁷ Les profits de la raffinerie de sucre du Québec doivent également être versés au fonds consolidé du revenu¹⁴⁸.

La situation de la Société de développement immobilier du Québec est plus complexe. Le ministre des finances est autorisé à verser jusqu'à dix millions à cette société¹⁴⁹, qui a pour objet de participer à la construction, à l'aménagement et à l'exploitation de la Place Desjardins en vue de fournir au gouvernement et à ses organismes les locaux dont ils ont besoin dans ce secteur pour répondre aux besoins de la population¹⁵⁰. La raison d'être en est de détenir la propriété des actions du gouvernement du Québec dans une société mixte appartenant conjointement à la Société de développement du Québec, et à la corporation immobilière Place Desjardins. La participation du gouvernement est minoritaire. « Les sommes reçues par la Société doivent être affectées au paiement de ses obligations et le solde est versé au ministre des finances et porté au fonds consolidé du revenu. »¹⁵¹

Les autres entreprises publiques du gouvernement du Québec disposent d'un fonds social. Il en est ainsi pour la Société générale de financement du Québec¹⁵², la Société des alcools du Québec¹⁵³, la Société québécoise d'exploration minière (Soquem)¹⁵⁴, la Société québécoise d'initiative pétrolière (Soquip)¹⁵⁵, la Société de développement de la baie James¹⁵⁶, la Société d'énergie de la baie James¹⁵⁷, Sidbec¹⁵⁸, la Société de récupération, d'exploitation et de développe-

147. L.Q. 1969, c. 28, art. 66.

148. 1943, Geo. VI, c. 23, art. 10.

149. L.Q. 1971, c. 43, art. 19.

150. *Id.*, art. 17.

151. *Id.*, art. 20.

152. S.Q. 1962, c. 54, modifié par : S.Q. 1966-67, c. 76 ; L.Q. 1969, c. 72 ; L.Q. 1971, c. 78 ; L.Q. 1972, c. 52.

153. L.Q. 1971, c. 20.

154. S.Q. 1965, c. 36, modifié par : L.Q. 1971, c. 36, et également, par le projet de loi 4 sanctionné le 29 juin 1973.

155. L.Q. 1969, c. 36.

156. L.Q. 1971, c. 34.

157. Lettres patentes en date du 20 décembre 1971. (1971) 103 *Gazette Officielle du Québec*, 9423 n° 52, 24-12-1971). La création de cette société est prévenue par la *Loi du développement de la région de la baie James*, L.Q. 1971, c. 34, art. 16 à 23.

158. S.Q. 1968, c. 77, modifié par : L.Q. 1970, c. 20.

ment forestiers du Québec (Rexfor)¹⁵⁹, et la Société des traversiers Québec-Lévis¹⁶⁰.

La capitalisation de ces dernières sociétés fait partie du domaine public et est attribuée au ministre des finances¹⁶¹, lorsqu'elle n'est pas attribuée à Sa Majesté du chef de la province de Québec¹⁶². La Société d'énergie de la baie James est une société appartenant à l'Hydro-Québec, majoritairement, et à la Société de développement de la baie James¹⁶³.

Section 2: L'expérience québécoise de contrôle des entreprises publiques par les commissions parlementaires

Le contrôle parlementaire des entreprises publiques qui jouissent d'une indépendance financière à l'égard de l'exécutif, grâce à des revenus propres, ou encore à un fonds social, remonte à la première comparution de l'Hydro-Québec, le 4 août 1967, devant le comité des régies à caractère industriel et commercial.

Ce comité parlementaire fut créé pour la première fois le 21 janvier 1965¹⁶⁴. Il est « ... autorisé à délibérer et s'enquérir de toutes les affaires et de toutes les matières que la Chambre lui aura renvoyées ou qui sont de sa compétence; à faire de temps à autre des rapports exprimant ses observations et ses vues sur ces affaires et à envoyer chercher les personnes, les pièces et les dossiers dont il aura besoin. »¹⁶⁵

159. Projet de loi 5, sanctionné le 15 juin 1973.

160. L.Q. 1971, c. 65 modifié par le projet de loi 34, en 1^{re} lecture à l'ajournement d'été de la 4^e session de la 29^e législature le 6 juillet 1973. Ce projet, *Loi modifiant la loi de la Société des traversiers Québec-Lévis*, remplace le nom de cette dernière société par celui de « Société des traversiers du Québec », et étend, à son article 3, les pouvoirs de cette dernière aux fins suivantes :

« de fournir les services de transport par traversier entre les rives des fleuves, rivières et lacs qui sont situés dans le Québec et les services d'excursion sur ces fleuves, rivières et lacs, ainsi que les services connexes; »

161. *Société des alcools*, L.Q. 1971, c. 20, art. 6. *Soquip*, L.Q. 1969, c. 36, art. 5. *Rexfort*, projet de loi 5, art. 5. *Société de développement de la baie James*, L.Q. 1971, c. 34, art. 25. *Société des traversiers Québec-Lévis*, L.Q. 1971, c. 65, art. 6.

162. *Société générale de financement*, 1972, c. 52. *Soquem*, S.Q. 1965, c. 36, art. 5. *Sidbec*, c. 77, art. 3.

163. Voir *supra*, note 157.

164. *Débats* 1965, p. 5. Composé au début de quinze membres, il aura en 1968, dernière année de son existence, vingt-deux membres. *Débats* 1968, p. 30.

165. *Débats*, 1968, p. 5.

Le comité des régies à caractère industriel et commercial se pencha en 1968 sur les cas de l'Hydro-Québec, Sidbec et Soquem¹⁶⁶. Déjà, à ce moment, les rencontres entre les députés et les dirigeants d'entreprises avaient la forme de questions et d'échanges d'opinions¹⁶⁹. Pour la question de l'implantation d'une sidérurgie au Québec, qui était alors le sujet de débats controversés, le comité parlementaire entendit le maire de Bécancour, accompagné d'un groupe de maires de la région, des représentants de corps publics, et les ouvriers des syndicats de la Dosco.

Le comité des régies à caractère industriel et commercial tint enfin, en 1968, plusieurs séances pour étudier la politique salariale du gouvernement, et ses incidences sur la grève de la Régie des alcools du Québec¹⁷⁰. Le comité devait « ... d'abord poser le problème dans ses principes pour l'ensemble de l'élaboration de la politique salariale puis, la R.A.Q. à l'intérieur de ce système et puis, troisièmement, la R.A.Q. comme telle. »¹⁷¹ Le comité suivit le progrès des négociations, et entendit les représentants des centrales ouvrières impliquées dans le conflit.

Après la disparition du comité des régies à caractère industriel et commercial, les entreprises publiques comparurent devant les commissions parlementaires qui s'occupaient du champ d'activité où elles œuvraient. L'Hydro-Québec retint surtout l'attention, et fut la seule à comparaître régulièrement.

Le 20 mai 1969, ce fut pour répondre aux questions des députés sur son rapport annuel, et sur l'important contrat à venir avec la Churchill Falls Co. Le 15 décembre 1969, il y a auditions publiques sur la question du partage des responsabilités entre l'Hydro-Québec et l'entreprise privée à l'occasion de la construction du complexe hydro-électrique Manic 3. Le 9 décembre 1970, c'est la comparution sur le rapport annuel. Les 19 et 20 mai 1971, c'est la question de l'aménagement de la baie James¹⁷². Le 11 mai 1972, le rapport annuel. Les 16, 18 et 25 mai et 1 juin 1972, les représentants de l'Hydro-Québec et

166. Voir ANNEXE II : *Le contrôle des entreprises publiques par les commissions parlementaires*.

169. Au sujet du travail de ce comité : R. BARBE, « Le contrôle parlementaire des entreprises publiques au Canada », (1969) 12 *Administration Publique du Canada*, n° 4, pp. 463 à 481, et également dans *Le Devoir*, 18 mai 1967, p. 5.

170. Les 30 et 31 octobre 1968, *Débats*, D315 à 397 ; 6, 7, 8 novembre 1968, *Débats*, D405 à 441 ; 12 et 13 novembre 1968, *Débats*, D471 à 503 ; 20 novembre 1968, *Débats*, D519 à 544.

171. Déclaration de M. M. MASSE, ministre d'État délégué à la fonction publique. *Débats*, 1968, p. D319.

172. La *Loi du développement de la région de la baie James*, déposée en 1^{re} lecture le 23 juin 1971, fut sanctionnée le 14 juillet 1971. L.Q. 1971, c. 34.

ceux de la Société de développement de la baie James sont interrogés au sujet des problèmes d'équipement et de gérance relativement au développement de la région de la baie James.

Mais ce fut en 1973 que le problème du contrôle parlementaire des entreprises publiques se posa avec le plus d'acuité, aux yeux de l'opinion publique, à l'occasion de deux cas particuliers : la hausse des tarifs de l'Hydro-Québec, et l'aménagement hydroélectrique de la rivière Jacques-Cartier. L'utilisation croissante des commissions parlementaires, et la popularité de leurs auditions publiques, poussèrent le gouvernement à conditionner l'augmentation des tarifs de l'Hydro-Québec à la révision et à l'acceptation de la commission permanente des richesses naturelles et des terres et forêts¹⁷³. De plus, sous la poussée de groupements populaires de conservation et de protection de l'environnement, il soumit à la commission parlementaire de l'industrie et du commerce, du tourisme, de la chasse et de la pêche, le projet Champigny de type à réserve pompée qui devait être construit par l'Hydro-Québec sur la rivière Jacques-Cartier.

Ces deux débats permettent, au terme de la présente revue historique du contrôle des entreprises publiques québécoises par des commissions parlementaires, de poser le problème des relations de ces entreprises avec le gouvernement, et avec l'Assemblée nationale.

La *Loi d'Hydro-Québec* fixe ses objectifs, et détermine les critères qui doivent présider à ses hausses de tarifs¹⁷⁴. Ces hausses doivent être approuvées par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Les trois séances d'avril 1973 de la commission permanente des richesses naturelles et des terres et forêts devaient servir à reviser le

173. Déclaration du ministre des richesses naturelles. M. J. MASSÉ. *Débats* 29 (4), p. B335.

174. « La Commission a pour objet de fournir l'énergie aux municipalités, aux entreprises industrielles et commerciales et aux citoyens de cette province aux taux les plus bas compatibles avec une saine administration financière. Elle doit établir le tarif applicable à chaque catégorie d'usagers suivant le coût réel du service fourni à cette catégorie en autant que cela est pratique.

Les taux et les conditions auxquels l'énergie est fournie sont fixés par règlement de la Commission... Ces règlements... doivent être approuvés par le lieutenant-gouverneur en conseil. » S.R.Q. 1964, c. 86, art. 22.

« La Commission doit maintenir ses taux d'énergie à un niveau suffisant pour défrayer :

- 1) tous les frais d'exploitation ;
- 2) l'intérêt du capital engagé ;
- 3) l'amortissement de ce capital sur une période maximum de cinquante ans ;
- 4) une réserve adéquate pour le renouvellement du réseau ;
- 5) une réserve pour éventualités ;
- 6) une réserve pour stabilisation de taux ;

S.R.Q. 1964, c. 86, art. 24.

travail effectué par les spécialistes du gouvernement en regard de la hausse de tarifs, et à fournir un avis au Conseil des ministres...¹⁷⁵

Le travail très spécialisé effectué par un comité inter-ministériel chargé d'étudier la demande d'Hydro-Québec¹⁷⁶, et la remise tardive d'une documentation abondante aux membres de la commission parlementaire, poussa les députés de l'opposition à s'interroger sur l'utilité de leur participation¹⁷⁷. Disposant de peu de temps, et ne pouvant tenir d'auditions publiques, la commission ne peut que s'interroger sur les relations existant entre le gouvernement et l'Hydro-Québec¹⁷⁸. Elle se vit de plus refuser la convocation du ministre des finances sur la question du financement de l'entreprise publique¹⁷⁹. En fait, le gouvernement n'avait probablement soumis cette augmentation de tarifs à l'examen des députés que pour informer la population¹⁸⁰, et pour faire partager par les partis d'opposition

175. C'est ce qui ressort de la déclaration suivante du ministre des richesses naturelles :

« C'est peut-être aussi que même si les fonctionnaires, même si le conseil des ministres ont scruté attentivement cette demande de l'Hydro-Québec, il n'est pas dit qu'il n'y a pas eu d'erreurs commises, qu'il n'y a pas eu des trous qui n'ont pas été révélés, que ces discussions que nous avons ici aujourd'hui et que nous aurons dans les jours suivants ne démontreront pas qu'il y aurait peut-être lieu d'augmenter les tarifs à un taux inférieur ou supérieur. Je pense qu'il faut prendre les débats que nous avons à cette commission parlementaire comme un avis que nous soumettrons au Conseil des ministres. » *Débats* 29 (4), p. B387.

176. Le travail de ce comité formé de fonctionnaires des ministères des richesses naturelles, des finances, du revenu, et du conseil du trésor, est mentionné par le ministre des richesses naturelles. *Débats* 29 (4), p. B360, B411.

177. D'autant plus que l'attitude de certains députés gouvernementaux semblait des plus sereine...

« Laissons aller notre imagination, posons des questions au représentant de l'Hydro-Québec pour voir si ces augmentations ont été justifiées. » *Débats* 29 (4), p. B339.

178. Ainsi l'article 1 de la *Loi du ministère des richesses naturelles* (S.R.Q. 1964, c. 83) déclare que le ministre a pour fonction... « c) d'accélérer l'expansion de l'Hydro-Québec et lui assurer l'exploitation de toutes les forces hydrauliques non concédées partout où il est économiquement possible de les aménager; d) de contrôler l'exploitation de toutes les forces hydrauliques concédées. »

179. À cette motion présentée par les députés créditistes (*Débats* 29 (4), p. B428), le ministre des richesses naturelles répondit qu'il faudrait interroger le ministre des finances lors de l'étude des crédits de son ministère. Le 1^{er} juin 1972, le gouvernement avait également refusé de discuter la question du financement de la Société de la baie James, et ce, à la demande du même parti d'opposition. *Débats* 29 (3), pp. B2850 à 2852.

180. L'allocation de présentation de M. BISAILLON, représentant de l'Hydro-Québec, démontre que ce rôle d'informateur a été confié à l'entreprise publique, et non au gouvernement, qui en est responsable devant l'Assemblée nationale.

« Or, de quelles façons les services publics d'électricité procèdent-ils afin de déterminer les prix et les conditions de vente de l'électricité? Quels sont les facteurs considérés pour établir ces tarifs? Quel est l'ordre de priorité qu'accorde l'Hydro-Québec à ces facteurs? Cet ordre de priorité se concilie-t-il à l'intérêt général de la population que l'Hydro-Québec a la mission de desservir? Enfin, l'Hydro s'est-elle dotée des outils de gestion adéquats pour que

impuissants à réagir, ses propres insuffisances administratives face aux demandes de la puissante entreprise publique¹⁸¹.

La question de l'aménagement de la rivière Jacques-Cartier pose les mêmes problèmes. Le gouvernement dispose-t-il de l'expertise suffisante pour contrôler les activités d'une entreprise publique aussi puissante que l'Hydro-Québec par exemple? Et, dans un deuxième temps, les commissions parlementaires ont-elles la possibilité d'examiner le rôle que les entreprises publiques jouent, et de faire ressortir ainsi les choix politiques qui s'imposent à la collectivité québécoise?

Avant de répondre à ces questions, et d'examiner les solutions à apporter aux problèmes qu'elles soulèvent, nous jetterons un coup d'œil sur l'expérience en la matière d'un pays qui possède un système constitutionnel analogue à celui du Québec, la Grande-Bretagne.

Section 3: L'expérience britannique de contrôle des entreprises publiques par un comité parlementaire

Il existe en Grande-Bretagne un comité élu de la Chambre des Communes dont le rôle consiste à étudier les activités des entreprises publiques. Mis sur pied dans sa forme actuelle le 29 novembre 1956, le *Select Committee on Nationalised Industries*, possède le mandat suivant: «... to examine the reports and accounts of the nationalised industries established by Statute whose controlling Boards are appointed by Ministers of the Crown and whose annual receipts are not wholly or mainly provided by Parliament or advanced from the Exchequer.»¹⁸²

La naissance de ce comité fut l'aboutissement de trois années de péripéties parlementaires¹⁸³. Les ministres anglais ont sur les entreprises publiques des pouvoirs semblables à ceux de leurs homologues québécois: nomination et destitution des membres des

sa tarification soit juste et équitable et qu'elle soit efficace sur les plans économique et social? Dans le texte qui suit nous allons tenter de répondre à ces questions très légitimes que se posent certainement, à un moment ou à un autre, les quelque deux millions d'abonnés de l'Hydro-Québec, leurs représentants élus, de même que tous ceux qui s'intéressent à l'Hydro-Québec et son rôle socio-économique.» *Débats* 29 (4), p. B393.

181. *Débats* 29 (4), pp. B389 à 390, et B411. Le député de Gouin, et spécialiste financier du Parti Québécois, M. G. JORON, a prétendu, à la lumière des documents distribués aux membres de la commission, que le gouvernement n'avait pas les moyens techniques de contrôler la demande de hausse de tarifs de l'Hydro-Québec, et ce, après plus d'un mois d'études.

182. *House of Commons Debates*, vol. 552, (London), cc 1423 à 1424.

183. Pour une étude sur ce comité: D. L. COOMBES, *The Member of Parliament and the Administration: the case of the Select Committee on Nationalised Industries*, London, Allen and Unwin, 1966, 221 pp.

conseils d'administration, traitement des administrateurs, autorisation et garantie des emprunts, autorisation pour l'exercice de certains pouvoirs, obligation de renseignements, etc.¹⁸⁴

Le gouvernement s'intéresse de plus en plus aux entreprises publiques qu'il a créées, et à leurs activités, à cause de ses importantes responsabilités d'agent de développement économique et social. L'opposition parlementaire, elle, veut savoir ce qui se passe dans ces entreprises, comment le gouvernement exerce les pouvoirs qu'il détient sur celles-ci, s'il respecte les objectifs impartis aux entreprises publiques, s'ils ne leur impose pas certaines obligations à des fins électorales. De plus, l'expérience de la création d'entreprises publiques, pour être évaluée, doit être suivie. L'examen parlementaire est un éclairage indispensable à cette fin. Un gouvernement responsable doit rendre compte de ses actes à l'Assemblée élue, et permettre à celle-ci de jouer son rôle. Quelle forme prend alors le contrôle des entreprises publiques par le *Select Committee on Nationalised Industries*?

Le président de ce comité a décrit ainsi, en 1968, la nature de ses activités :

« It appears that successive Nationalised Industries Committees have seen their first and primary task as to understand the general principles on which the industry under review conducts its affairs, with reference to any instructions or guidance that it may have received from the Government of the day, to the industry's pricing and investment policies (as well as any element of cross subsidisation implied in the policies), to the quality of the service provided by the industry and to any particular problems or difficulties with which the industry finds itself confronted.

At the same time successive Nationalised Industries Committees have hoped to give the industries an opportunity to answer in detail any criticisms which have been consistently raised against them in a way which is rarely possible in debates in the House, and, of course, quite impossible at Question Time.

Former Nationalised Industries Committees appear to have considered that their object should be not to confine their reports to sphere of activity where criticism may arise, but generally to give as much information to the House as might be thought of interest to it, so long, of course, as the commercial interests of the industries concerned where not prejudiced. »¹⁸⁵

Les relations du comité avec les entreprises, et avec les ministères du gouvernement, furent qualifiées de bonnes¹⁸⁶. Chaque année, depuis 1956, une entreprise différente est examinée.

184. *Id.*, p. 40 ss.

185. « Scrutiny of public expenditure and administration », *First Report from the Select Committee on Procedure*, Session 1968-69, *op. cit. supra*, note 93, p. 270, par. 6.

186. D. L. COOMBES, *op. cit. supra*, note 183, c. 5 et 6.

Les rapports du *Select Committee on Nationalised Industries* possèdent les mêmes têtes de chapitre: structure et organisation, gérance et personnel, productivité, investissements et financement, réalisations et politiques futures. Le comité ne s'attarde pas aux problèmes d'administration quotidienne, sauf dans la mesure où ils dénotent des déficiences d'ordre général. Afin d'évaluer le rendement social et économique des entreprises publiques, il s'intéresse à leur organisation et à leur fonctionnement.

Cette orientation de son travail aboutit, en 1967-68, à la rédaction d'un rapport sur les relations entre les entreprises publiques et le gouvernement. Moment très important dans l'évolution de ce comité, ce rapport retient l'attention par l'acuité des problèmes dont il traite. Voici comment le comité définit l'objet de ses recherches :

« The Committee's primary interest was the institutions and procedures within and through which Ministerial control is currently exercised, and their aim has been to determine whether these institutions and procedures are best designed to fulfill the underlying purpose of the creation of the public corporations responsible to Ministers. The Committee have analysed the various areas of control. An attempt has been made to define more clearly those areas and to expose the present blurring of the limits between them which, as the evidence disclosed, has led to many of the present difficulties between various Ministers and Boards. The Committee have sought to determine whether those limits should be defined by statute, by the adoption of economical and administrative principles and rules or by informal arrangements and understandings between Ministers and Boards. »¹⁸⁷

La question des rapports du gouvernement avec les entreprises publiques est capitale. Elle est à l'origine de la création de ces entreprises. Elle permet de suivre leur évolution. Elle préside à l'évaluation du mandat qui leur est confié. La création d'entreprises publiques répond à certaines fins, et comme le rapporte le comité, « Although... the public interest responsibilities of Boards cannot be precisely separated from their commercial interest, the need for close collaboration in fulfilling both sets of obligation should not be allowed to blur Ministerial and management responsibilities. »¹⁸⁸

Le *Select Committee on Nationalised Industries* a un rôle d'enquêteur. Il assigne des témoins et reçoit des mémoires des organismes du gouvernement, des corps intermédiaires, et des spécialistes de plusieurs disciplines qui se montrent intéressés à ses

187. « Ministerial control of the nationalised industries », *First Report from the Select Committee on Nationalised Industries, Session 1967-68*, vol. 1, HC-371, London, Her Majesty's Stationery Office, pp. 7 et 8.

188. *Id.*, p. 36, par. 145.

travaux. Ces procédures, souvent longues et laborieuses, tiennent à une conception surannée de l'information d'intérêt public, qu'elle soit d'origine gouvernementale ou non.

Sauf pour la commission des comptes publics, au rôle traditionnellement inquisiteur, la fonction des commissions parlementaires n'est pas en effet de faire enquête sur l'administration du gouvernement et de ses organismes. Les commissions parlementaires n'ont pas à dédoubler l'action administrative, mais au contraire à lui donner tout son sens. Elles doivent faire prendre conscience au gouvernement et à son administration de leurs responsabilités, et les pousser à effectuer le travail d'analyse et de recherche préliminaire à l'évaluation de leur action.

Quel est autrement le sens de la responsabilité ministérielle et parlementaire? S'exerce-t-elle seulement à l'occasion des questions en chambre? Des débats sur les projets de loi, sur l'adoption des crédits? Ce principe constitutionnel coutumier, plus que la responsabilité civile, n'est pas que déterminé au terme d'une enquête. Il ne se résume pas non plus en une sanction résultant d'un rapport de forces en chambre, un vote perdu par le gouvernement sur une question importante. La responsabilité ministérielle est un principe d'action et de dialogue, et non seulement le résultat d'une inquisition, ou d'un vote. Sans ce principe, le gouvernement ne pourrait-il pas rendre ineffectif le mandat de tout groupe d'enquêteurs, parlementaires ou non? La responsabilité ministérielle est l'expression d'un gouvernement ouvert et responsable qui collabore avec l'assemblée élue et la population. Bien qu'elle soit ultimement sanctionnée par l'électorat, il n'est pas à l'avantage du gouvernement de bloquer toute information, tout dialogue, pour se protéger. Un gouvernement qui agit ainsi, se coupe de la population, et ignore la portée d'un principe, qui, est l'expression de la dialectique « pouvoirs-oppositions » nécessaire à l'exercice de la démocratie, et d'un pouvoir adulte.

Quelle attitude doivent alors adopter les commissions parlementaires québécoises face au problème du contrôle des entreprises publiques?

Section 4: L'avenir du contrôle parlementaire des entreprises publiques au Québec

L'avenir du contrôle parlementaire des entreprises publiques au Québec réside essentiellement dans la compréhension de leur rôle par chacun des partenaires en présence. Le gouvernement charge les entreprises publiques de certains objectifs. Ce sont leurs orientations.

À la lumière de ces orientations, les résultats obtenus sont évalués. Puis, conformément au principe de la responsabilité ministérielle¹⁸⁹, ces objectifs, et l'évaluation de ces résultats sont soumis par le gouvernement à l'examen de l'Assemblée nationale. Ce corps élu, grâce à ses commissions parlementaires spécialisées, est ainsi en mesure de porter les jugements qui s'imposent pour assurer l'avenir de la collectivité.

Le gouvernement doit d'abord s'équiper des spécialistes nécessaires à la direction stratégique de ces entreprises¹⁹⁰. Ce besoin, perçu également en Grande-Bretagne, est ainsi décrit par le *Select Committee on Nationalised Industries* :

« There is an urgent need to improve — in the direction of more specialisation, more continuity of experience and more use of specific expertise — the arrangements for staffing those divisions of the sponsoring Departments that deal with the nationalised industries. If the machinery at official level is less efficient than it ought to be, then the proper operation of Ministerial control is inevitably handicapped. »¹⁹¹

Ces politiques sont indispensables à un contrôle parlementaire réel. L'étude de la hausse des tarifs de l'Hydro-Québec par la commission permanente des richesses naturelles et des terres et forêts fait ressortir l'incohérence d'une approche qui en est privée. Quelle était en effet la politique d'emprunt de l'Hydro-Québec? Et celle du gouvernement? Quel était l'impact économique de la hausse de tarifs sur l'industrie, le commerce, le coût de la vie? Quelles exigences le gouvernement pouvait-il imposer à l'Hydro-Québec? Telles ne sont

189. *Id.* vol. 1, p. 22. Le gouvernement possède sur les entreprises publiques de multiples pouvoirs. La définition que donne de la responsabilité ministérielle le comité parlementaire britannique est particulièrement exhaustive et interdit aux ministres de soustraire au droit de regard de l'Assemblée toute partie quelconque de leurs activités :

« ... Ministers are responsible to the House, i.e., that they may be questioned about, or asked to justify in debate any action they have taken in relation to the industries, whether under statutes or informally, provided of course — and this is important — that such informal activities have become known to members. They may also be asked to exercise their statutory powers or informal powers for which they have clearly accepted responsibility, or asked about their non exercise. In other words Ministers are liable to account to Parliament for all the actual exercise of their control over the industries, and also for the possible or potential exercise of their formal and betterknown powers. »

190. *Id.*, vol. 1, p. 19. Le comité britannique sur les entreprises publiques définit ainsi ce que pourrait être ce contrôle stratégique :

« Strategic control could consist of laying down economic guidelines, including, perhaps, a financial objective or broad pricing and investment criteria; of carrying out a general overview of the industry's investment programmes; and of indicating the overall policy requirements of the Minister, including, perhaps, the use of general directions. »

191. *Id.*, vol. 1, p. 182.

que quelques-unes des nombreuses questions que le mécanisme des commissions parlementaires doit susciter et traiter.

Mais le gouvernement ne peut se contenter d'établir des objectifs pour les entreprises publiques, sans contrôler les résultats. Et l'Assemblée nationale ne peut porter de jugement sur la pertinence de ces objectifs, sans connaître ces mêmes résultats, et l'évaluation qui en est faite. Or, l'évaluation de l'efficacité des entreprises publiques doit tenir compte des critères d'action que leur a confiés le gouvernement. L'efficacité administrative de ces entreprises est indissociable de leurs fins sociales et économiques. Le gouvernement ne peut se voir confier la tâche d'effectuer cette évaluation sans devenir lui-même juge et partie. Un organisme indépendant doit s'en charger. C'est ce que propose le professeur A. H. Hanson :

« What I believe we also need is an efficiency audit agency, advisory in character and independent of ministerial control. Both the results of the policies adopted and the efficiency with which they have been implemented demand objective assesment — and this cannot be done by bodies charged with the formulation of these policies and the supervision of their implementation. »¹⁹².

Certaines personnes, devant les problèmes posés par la hausse des tarifs de l'Hydro-Québec, ont réclamé l'assujettissement de celle-ci à une régie gouvernementale¹⁹³.

« Le tout n'est d'ailleurs pas de nous jeter maintenant, comme un os, une quelconque comparution devant une commission parlementaire. — déclare M. Laurent Laplante, éditorialiste au journal *Le Devoir* — Il importe de modifier carrément la loi pour que l'entreprise nationalisée se plie aux mêmes contrôles que l'entreprise privée œuvrant dans un secteur public: demande officielle d'augmentation de taux, audiences permettant aux consommateurs de contester les prévisions de l'entreprise, interrogatoire des administrateurs de la compagnie et décision quasi-judiciaire rendue sans pression de l'exécutif. »¹⁹⁴

Soumettre l'entreprise nationalisée aux mêmes contrôles que l'entreprise privée œuvrant dans le même secteur est une initiative

192. A. H. HANSON, « Ministers and Boards », (1969) 47 *Public Administration*, pp. 65 à 74.

193. L'Hydro est soustraite à l'application de la *Loi de la régie de l'électricité et du gaz*, S.R.Q. 1964 et amendements. L'article 1^{er} l'exclut comme entreprise de distribution d'électricité. Elle est également exclue du mandat de la régie des services publics, S.R.Q. 1964, c. 229, art. 2 (3) et amendements.

194. *Le Devoir*, mercredi 28 février 1973, p. 4. M. LAPLANTE revient à la charge dans un autre commentaire: *Le Devoir*, samedi, 14 juillet 1973.

légitime qui ne doit pas cependant faire oublier la nature particulière de l'entreprise publique¹⁹⁵.

Quels seront en effet les critères qui serviront à une régie pour contrôler les hausses de tarif de l'Hydro-Québec, si ce ne sont ceux qui tiennent compte des politiques du gouvernement, et qui seraient peut-être même établis par ce dernier? Et si les hausses de prix de l'entreprise publique doivent être soumises à une régie, ne devrait-on pas tenir compte aussi des baisses de coûts? Pour paraphraser l'éditorialiste du *Devoir*, le tout n'est pas de nous jeter comme un os, une quelconque comparaison devant une régie.

L'évaluation de l'efficacité de l'Hydro-Québec ne doit pas s'effectuer uniquement à l'occasion de hausses de tarif. Comme celle de toutes les autres entreprises publiques du gouvernement du Québec, elle doit être évaluée périodiquement par un organisme indépendant, et examinée ensuite par les commissions parlementaires concernées¹⁹⁶. Seules celles-ci, selon l'intelligence de notre système constitutionnel, ont la tâche primordiale de faire le lien indispensable entre les politiques du gouvernement, les objectifs de l'entreprise publique, et les résultats de son administration.

À l'heure actuelle, le gouvernement québécois est à préparer une loi qui préciserait ses relations avec les sociétés d'État¹⁹⁷. Il ne doit prendre prétexte de cette situation pour ne pas convoquer, chaque année, dès maintenant, devant les commissions parlementaires concernées, les entreprises publiques qui échappent au contrôle parlementaire, parce qu'elles n'ont pas à se faire octroyer annuellement les crédits dont elles ont besoin.

195. Ainsi les nouveaux articles 25A et 29 de la *Loi de la régie des services publics* prévoient cette exigence, et permettent la tenue d'auditions publiques :

« La Régie doit donner son avis au ministre, sur toute question que celui-ci lui réfère. À cette fin, elle peut recevoir et entendre les requêtes et suggestions du public. Elle doit, lorsque de l'avis du ministre l'importance des questions soumises le requiert, recevoir et entendre les requêtes et suggestions du public... » L.Q. 1972, c. 56, art. 7.

« Tout service exploité par le gouvernement, l'un de ses ministères ou organismes ou par tout autre corps public, qui constituerait une entreprise publique s'il était exploité par un propriétaire, est soumis à la juridiction de la Régie dans la mesure où les droits des tiers sont affectés. » L.Q. 1972, c. 56, art. 8.

196. *Le Devoir*, 16 novembre 1972, p. 4. M. C. LEMELIN trace certaines grandes lignes de ce que devrait être l'étude dont nous parlons, et qu'il réclame lui-même, mais semble en attribuer la responsabilité à une commission élue de l'Assemblée nationale, et non à un organisme indépendant spécialement conçu pour ce travail.

197. Annoncée lors de l'adoption de la *Loi de l'administration financière*. *Débats* 29 (1), p. 2272. Il a même été question que cette loi soit présentée à l'Assemblée à l'automne 1973. *Débats* 29 (4), pp. 696 à 697, pp. B1874 à 1876.

L'obligation pour ces entreprises de comparaître, à la suite de la publication de leur rapport annuel, devant une commission élue permanente qui s'occupe du champ d'action où elles œuvrent, devrait être inscrite dans la loi. Seule la Société de développement de la baie James, grâce à l'initiative d'un député de l'opposition¹⁹⁸, est actuellement sujette à cette obligation :

« La Société doit chaque année faire un rapport de ses activités au premier ministre ou à tout autre ministre désigné par lui, qui doit le déposer à l'Assemblée nationale; la commission parlementaire de la Présidence du Conseil doit être convoquée dans les délais utiles aux fins d'étudier ledit rapport et d'interroger les membres de la Société et ses filiales.

Le premier ministre ou tout autre ministre désigné par lui doit auparavant prendre ce rapport public si l'Assemblée nationale ne siège pas. »¹⁹⁹

Il est de plus inadmissible que la Société générale de financement, et la Société québécoise d'exploration minière aient été les seules entreprises publiques à comparaître jusqu'à maintenant à l'occasion de l'adoption de lois modifiant leur charte²⁰⁰.

Les entreprises publiques, de plus en plus nombreuses, sont un instrument de développement, privilégié par le gouvernement du Québec, et qui peut fort bien jouer un rôle majeur dans l'évolution du fédéralisme canadien.

Qu'elles soient le mode de développement qui bénéficie des faveurs du gouvernement, on n'a pour s'en convaincre qu'à examiner leurs pouvoirs. Ceux de la Société de développement de la baie James sont particulièrement étendus. Pour développer et exploiter les richesses naturelles qui se trouvent dans l'immense territoire qui lui a été octroyé, cette société peut s'associer avec « les agents de la vie économique et industrielle, en donnant priorité aux intérêts québécois », et avec Soquem, Soquip, et Rexfor²⁰¹. Elle approuve toute

198. Il s'agit de M. Jean-Noël TREMBLAY. *Débats* 29 (2), pp. 3846 et 3847.

199. L.Q. 1971, c. 34, art. 33. Cet article est insuffisant parce qu'il ne précise pas la date de remise du rapport par la Société au gouvernement, ni les délais dans lesquels celui-ci doit convoquer la commission parlementaire, ou rendre le rapport public si l'Assemblée ne siège pas.

200. Pour la première, il s'agissait du projet de loi 292, devenu L.Q. 1971, c. 78. Pour la deuxième, il s'agissait du projet de loi 4, sanctionné le 29 juin 1973, qui augmente ses pouvoirs et sa capitalisation.

201. L.Q. 1971, c. 34, art. 4, et 16 à 23.

concession du domaine public dans son territoire, et est exemptée de l'application de plusieurs lois d'importance²⁰².

Les sociétés d'État constituent certainement, d'autre part, un moyen pour le Québec de renouer avec le fédéralisme, en s'associant avec Ottawa pour l'accomplissement de certaines grandes entreprises de développement. Ainsi, le capital social de la Société Inter-Port de Québec sera détenu, à parts égales, par le gouvernement du Québec, et celui du Canada²⁰³. Cette société aura pour fonction d'élaborer des plans et des programmes en vue de l'établissement, dans la région de Québec, d'un complexe industriel et portuaire, et de mettre en œuvre ces plans et programmes dans le cadre d'ententes conclues avec le gouvernement du Canada, ou avec celui de toute autre province, ou leurs organismes, ou encore avec le ministre canadien de l'expansion économique régionale²⁰⁴.

Les perspectives qui s'ouvrent aux entreprises publiques semblent pratiquement illimitées, et le gouvernement ne doit pas s'en servir pour soustraire ses activités au débat public et à l'examen de l'Assemblée nationale. Cette pratique serait contraire aux exigences d'un gouvernement responsable. La comparution, régulière et systématique, des entreprises publiques devant les commissions parlementaires, poussera le gouvernement à rationaliser son action, à définir ses objectifs, à planifier ses politiques, et ce, dans des documents de travail qui seront discutés en commissions parlementaires, avec auditions publiques²⁰⁵. La planification qui en résultera doit être

202. « Toute concession du domaine public dans le Territoire à des personnes autres que la Société, y compris l'octroi de tout droit régissant les mines, les ressources hydrauliques, les forêts, la chasse, la pêche, l'agriculture, la colonisation ou le tourisme n'est valide que si l'autorité qui l'accorde a préalablement obtenu l'avis de la Société sur l'opportunité d'accorder la concession. » L.Q. 1971, c. 34, art. 41.

« Les opérations de la Société et de ses filiales ne sont pas régies par les dispositions de la *Loi du régime des eaux* (S.R.Q. 1964, c. 84), de la *Loi de la Régie de l'électricité et du gaz* (S.R.Q. 1964, c. 87), de la *Loi de la Régie des eaux* (S.R.Q. 1964, c. 183), de la *Loi de la Régie des transports* (S.R.Q. 1964, c. 228), de la *Loi des transports* (L.Q. 1971, c. 55), et de la *Loi de la Régie des services publics* (S.R.Q. 1964, c. 229). » L.Q. 1971, c. 34, art. 42.

203. Projet de loi 23. *Loi constituant la Société Inter-Port de Québec*. Article 11. En 1^{re} lecture à l'ajournement d'été de la 4^e session de la 29^e législature.

204. *Id.*, art. 4, 6, 1. La Société de développement de la région de la baie James peut également, « avec l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil, faire avec le gouvernement du Canada ou de toute autre province ou leurs organismes toute entente jugée opportune. » L.Q. 1971, c. 34, art. 7.

205. *L'exposé sur la politique forestière* du ministère des terres et forêts, et *Les objectifs d'une politique québécoise de l'énergie*, présentés par le ministre des richesses naturelles, sont des exemples de tels documents de travail. Seul le premier a fait l'objet d'auditions publiques et de débats en commission parlementaire. Voir texte *infra*, p. 121.

Le gouvernement devra cependant tracer certaines balises, spécialement pour les entreprises publiques. Le gouvernement britannique a publié par exemple deux documents en

articulée sur le fonctionnement de nos institutions démocratiques. C'est à l'Assemblée et au gouvernement élus qu'appartient la responsabilité de faire ressortir les choix politiques qui s'offrent à la population afin que les entreprises publiques servent à la collectivité d'instruments pour façonner son avenir social et économique, pour travailler à son épanouissement.

CHAPITRE V

Autres activités

Le regroupement hétérogène, dans ce dernier chapitre, de toutes les activités des commissions parlementaires autres que législatives, budgétaires, ou de contrôle des entreprises publiques, fait nettement sentir la nécessité de cerner la spécificité de leur apport, en droit constitutionnel québécois, en même temps qu'il permet de dégager les grandes lignes de ce que pourrait être leur avenir prochain.

Pendant la 3^e session, des problèmes de réforme électorale, de liberté de presse, de politique forestière, et de relations de travail, ont été ainsi étudiés en commissions parlementaires. Si certaines de ces utilisations sont moins heureuses que d'autres, on y devine néanmoins les perspectives qui s'offrent aux commissions parlementaires, comme mécanismes de consultation publique, et comme stimulant indispensable à la vitalité des institutions.

Section 1: La réforme électorale

La commission permanente de l'Assemblée nationale a tenu neuf séances relativement aux questions de la carte électorale, de la liste électorale permanente, des modes de scrutin et de financement des partis politiques²⁰⁶.

La question de la nouvelle carte électorale fut certainement le point le plus controversé. Une commission permanente de réforme des

la matière. *Financial and Economic Obligations of the Nationalised Industries*, Cmnd 1337, et *Economic and Financial Objectives*, Cmnd 3437; dans le premier, il a fixé aux entreprises publiques, après les avoir consultées, des objectifs financiers annuels pour cinq ans. Dans le second, il s'est attaché davantage aux programmes d'investissements, et à la question controversée de la politique des prix.

206. C'est le 16 juin 1970, que le premier ministre nouvellement élu du Québec annonça la réunion de la commission permanente de l'Assemblée nationale pour étudier les problèmes de réforme électorale. *Débats* 29 (1), p. 155. Pendant cette première session, la commission s'est réunie deux fois. Au début de la 2^e session, un programme de travail fut établi. (*Débats* 29 (2), pp. B59 à 73), et seize séances suivirent.

districts électoraux avait été formée le 14 juillet 1971 pour délimiter les districts électoraux du Québec²⁰⁷. Elle devait, chaque fois que l'Assemblée nationale étudiait un de ses avis ou rapports, lui fournir tous les renseignements dont elle disposait, et être à sa disposition dans l'exécution de ses travaux²⁰⁸. Son rapport reçu, les députés interrogèrent les commissaires²⁰⁹, soumièrent leurs propres suggestions²¹⁰, et reçurent des mémoires de différents organismes dont les représentants furent entendus²¹¹. Le projet de loi 62, *Loi modifiant la Loi de division territoriale*, fut ensuite adopté le 21 décembre 1972, à la suite de longs débats, auxquels le gouvernement mit un terme en recourant au règlement de clôture²¹².

L'adoption d'une liste électorale permanente souleva moins de difficultés. La commission permanente de l'Assemblée nationale, se réunit à ce sujet le 22 novembre 1972²¹³, et une loi fut adoptée le 19 décembre 1972²¹⁴.

Les dernières séances de la commission permanente de l'Assemblée nationale ont porté sur les questions de mode de scrutin, et de financement des partis politiques. Le comité d'expert sur le mode de scrutin, formé le 25 mai 1971²¹⁵, ayant remis son rapport, deux comités *ad hoc* furent créés par la commission le 21 mars 1973²¹⁶. L'un a pour tâche de proposer un nouveau mode de scrutin, et l'autre une réglementation sur les dépenses électorales et le financement des partis politiques. Chaque parti politique peut s'adjoindre un expert

207. *Loi de la commission permanente de la réforme des districts électoraux*, L.Q. 1971, c. 7. Cette commission fut formée du président général des élections, M. François DROUIN, et de deux autres personnes nommées par l'Assemblée nationale sur un vote des deux tiers de ses membres soit M. le juge Alphonse BARBEAU et M. Jacques PRÉMONT.

208. *Id.*, art. 12.

209. Les 6, 8, 14 et 21 juin 1972. *Débats* 29 (3), pp. B2899 à 2954, B3587 à 3617, B3795 à 3822.

210. Le 30 juin 1972. *Débats* 29 (3), pp. B4249 à 4310.

211. Les 19 et 26 octobre 1972. *Débats* 29 (3), pp. B6229 à 6273, B6343 à 6389.

212. L.Q. 1972, c. 4. Pour l'utilisation du règlement de clôture, voir *supra*, note 29.

213. *Débats* 29 (3), pp. B6597 à 6616.

214. *Loi concernant la confection d'une liste électorale permanente*, L.Q. 1972, c. 6.

215. *Débats* 29 (1), pp. B5299 à 5301. Formé de MM. Vincent LEMIEUX, Gilles LALANDE, Jean MEYNAUD, tous trois politiciens, et du président général des élections, M. François DROUIN, ce comité avait pour mandat de :

- « 1) Fournir une appréciation du présent mode de scrutin québécois, compte tenu des conditions sociologiques des élections québécoises et de nos institutions politiques ;
- 2) Préparer un schéma des principes et modalités des principaux modèles de modes de scrutin en soulignant les avantages et les inconvénients propres à chacun ;
- 3) Présenter aux membres de la commission parlementaire des alternatives pratiques pour le Québec en matière de mode de scrutin, en tenant compte des avantages probables de ces alternatives sur la vie politique du Québec. »

216. *Débats* 29 (4), pp. B1 à 12.

non parlementaire avec voix délibérante pour l'assister dans ses travaux sur ces comités *ad hoc*.

Section 2: La liberté de presse

La commission spéciale sur la liberté de presse eut moins de succès dans ses travaux²¹⁷. À sa première séance, le 22 juin 1972, elle s'interrogea sur le peu d'empressement des intéressés à se faire entendre sur le problème de la liberté de la presse²¹⁸. Treize personnes exposeront néanmoins leurs points de vue sur différents aspects du problème, et quatre mémoires seront reçus²¹⁹. La commission disposait en 1972-73 d'un budget de \$70,000 dollars qui lui servit principalement à des fins de recherche.

Section 3: La politique forestière

À la suite de la publication d'un document de travail sur la politique forestière du gouvernement, le processus de discussion publique est initié en commission permanente des richesses naturelles et des terres et forêts. Dix-huit mémoires sont présentés et trente-neuf témoins sont entendus. À la dernière séance, les députés prennent position sur l'avenir de la politique forestière du Québec, après avoir confronté leurs vues avec celles des organismes qui se sont fait entendre²²⁰.

Section 4: Les relations de travail

Les commissions parlementaires furent enfin utilisées pendant la 3^e session à l'occasion de la grève des employés du secteur public, et de ceux de l'Hydro-Québec. Cette utilisation semble bien trouver sa

217. Formée pour la première fois par le gouvernement de l'Union nationale, le 17 décembre 1968 (*Débats* 28 (3), p. 5003), la commission spéciale sur la liberté de la presse siégea six fois lors de la dernière session de la 28^e législature, et six fois lors de la 2^e session de la 29^e législature, sous l'initiative, cette fois, du gouvernement libéral.

218. Un programme de travail avait été établi le 6 avril 1971. *Débats* 29 (2), pp. B859 à 867.

219. Les 22 juin 1972 *Débats* 29 (3) B3889 à 3905; 13 septembre 1972: B5533 à 5557; 20 septembre 1972: B5733 à 5753; 27 septembre 1972: B5887 à 5906; 13, 14, 15 février 1973: B8723 à 8792.

220. Cette activité d'examen de documents d'orientation gouvernementaux n'est pas nouvelle. Lors de la session précédente, un livre blanc sur la réforme des structures municipales fut étudié en commission permanente des affaires municipales. Huit témoins furent entendus, et sept mémoires reçus. *Débats* 29 (2), pp. B3533 à 3560. La commission permanente de la justice a également étudié un livre blanc sur la police et la sécurité des citoyens. Sept témoins entendus; sept mémoires reçus. *Débats* 29 (2), pp. B5551 à 5628.

consécration dans le projet de loi 89, *Loi assurant le bien-être de la population en cas de conflit de travail*, déposé en 1^{re} lecture le 21 décembre 1972²²¹.

Les 20 et 21 avril 1972, est voté et sanctionné le projet de loi 19, *Loi assurant la reprise des services dans le secteur public*²²². Cette loi ordonne le retour au travail pour samedi le 22 avril 1972, et la convocation de la commission permanente de la fonction publique pour mardi le 25 avril 1972 « afin de recevoir des représentants des associations de salariés et de ceux des employeurs les explications relatives à la négociation d'ententes collectives entre les associations de salariés et les employeurs. »²²³ La commission doit faire rapport au plus tard le 15 mai 1972²²⁴, et à défaut d'ententes collectives, le lieutenant-gouverneur en conseil détermine, par décret, au plus tard le 30 juin 1972, les conditions de travail des salariés jusqu'au 30 juin 1974²²⁵.

Le fait de convoquer une commission parlementaire dans le cadre d'une loi d'urgence a évidemment prêté à controverse chez les parlementaires. Le premier ministre y a vu un moyen de faire la lumière sur la situation²²⁶, alors que l'opposition aurait préféré qu'elle ait été convoquée plus tôt²²⁷.

La commission reçut les explications dont parlait la loi. Elle ne fit même que cela. Le front commun des travailleurs affiliés à la Confédération des Syndicats Nationaux, à la Centrale des

221. *Débats* 29 (3), pp. 3605 à 3606. Le projet de loi est envoyé immédiatement en commission permanente du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration.

222. L.Q. 1972, c. 7. *Débats* 29 (3), pp. 639 à 825.

223. *Id.*, art. 8.

224. *Id.*, art. 9.

225. *Id.*, art. 10.

226. Le premier ministre, M. R. BOURASSA, lors du débat en 2^e lecture du projet de loi, explique le rôle de la commission parlementaire, dans le processus de règlement du différent : « Je pense que lorsqu'on a à se demander qui doit décider, dans une question comme celle-là, eh bien c'est le gouvernement élu par la population qui doit prendre cette décision à la lumière des décisions qui auront eu lieu entre temps, à la lumière de toutes les représentations qui auront été faites, à la lumière de toutes les rencontres qui auront eu lieu entre les deux parties et à la lumière évidemment, du bien collectif. » *Débats* 29 (3), p. 670.

227. Ainsi, par exemple, l'opinion de M. C. LAURIN, du Parti Québécois.

« Une commission parlementaire, monsieur le Président, ne peut être efficace que lorsqu'elle peut se réunir avant qu'on puisse adopter le principe d'un projet de loi : elle ne peut être efficace que dans la mesure où, avant que le législateur ne se soit prononcé, on puisse être en possession de toutes les informations que les parties concernées peuvent nous apporter ;... L'équivoque de ce projet de loi, et que nous déplorons, c'est que la commission parlementaire a été divertie de ses fins, c'est que la commission parlementaire a été complètement vidée de tout son sens puisqu'on la convoque qu'après qu'on a enlevé aux syndicats la principale arme qui leur aurait permis de se présenter à cette commission parlementaire... » *Débats* 28 (3), p. 823.

Enseignants du Québec, et à la Fédération des Travailleurs du Québec, vint en effet déposer une abondante documentation devant la commission, et ne réapparut pas. Les membres de la commission eurent droit à un historique des négociations et à des mises au point sur un certain nombre de sujets litigieux par les représentants de la partie patronale, c'est-à-dire, le gouvernement.

La commission permanente du travail, de la main-d'œuvre, et de l'immigration, fut, elle, utilisée par le gouvernement pour contrôler l'attitude de la direction de l'Hydro-Québec en matière de relations de travail, et pour tenter de rapprocher les parties²²⁸. Au moment de la discussion du projet de loi 73, *Loi sur les services essentiels d'Hydro-Québec*²²⁹, le ministre du travail, M. J. Cournoyer, expliqua ainsi l'attitude du gouvernement à ses collègues parlementaires :

« Donc, il y a un projet de loi qui dit à la population : Nous vous redonnons vos services essentiels. Il y a la convocation de la commission parlementaire qui dit : Vous perdez peut-être les pouvoirs de pression que vous avez, mais je le remplace par un autre pouvoir, celui des représentants du peuple, qui peut être mis au courant et insister auprès des deux parties pour régler leur problème parce que c'est aux parties de régler leur problème et peut-être faire les suggestions qui s'imposent. »²³⁰

La commission parlementaire fut par la suite tenue au courant du progrès des négociations, entendit les parties syndicale et patronale, et siégea jusqu'à ce que le conflit soit réglé.

Cette utilisation des commissions parlementaires dans les conflits de travail du secteur public n'est pas exempte de toute critique comme nous le verrons plus loin. Elle trouve cependant une reconnaissance officielle dans l'article 14 du projet de loi 89, *Loi assurant le bien-être de la population en cas de conflit de travail*.

Même s'il est possible, et surtout souhaitable, à notre sens, que ce projet de loi ne soit pas adopté, à moins peut-être de profondes modifications, il nous sert ici à démontrer à quel point une commission parlementaire a difficilement sa place dans le déroulement des négociations qui accompagnent une grève des employés de l'État, ou d'un de ses organismes ou sociétés.

Ce projet de loi interdit la grève aux employés des services publics tant que les services essentiels n'ont pas été définis par accord entre les parties, ou, à défaut, par le tribunal du travail. Si les dispositions de la

228. Déclaration du ministre du travail à la première séance de la commission le 17 novembre 1972. *Débats* 29 (3), p. B6617.

229. L.Q. 1972, c. 9. Discuté et adopté les 14 et 15 novembre 1972. *Débats* 29 (3), pp. 2482 à 2557.

230. *Débats* 29 (3), p. 2484.

loi ne sont pas respectées et qu'une grève compromet la santé, la sécurité, le bien-être public ou l'éducation d'un groupe d'élèves, une commission d'enquête est formée. Son rapport sert alors au lieutenant-gouverneur en conseil à ordonner le retour au travail, et, tel que le prévoit l'article 14, à référer le différend à « la commission parlementaire jugée la plus appropriée dans les circonstances ». Celle-ci doit faire rapport dans les soixante jours. Mais au lieu d'y avoir recours, le gouvernement peut prendre toute autre mesure utile, y compris la nomination d'un médiateur.

Section 5: Le rôle spécifique des commissions parlementaires

Si les commissions parlementaires ne sont pas toujours utilisées à bon escient, c'est parce que la spécificité de leur rôle est ignorée.

Le mandat d'étude et d'enquête de la commission spéciale sur la liberté de presse, en l'absence d'initiatives précises du gouvernement, lui a donné de piétiner sur place.

Les commissions parlementaires ne peuvent être non plus ni des lieux de négociation, ni des arbitres pour les conflits de travail dans le secteur public, puisque le gouvernement y est majoritaire. Quant au rôle d'informatrice que le gouvernement a déclaré leur assigner, les aurait-il convoquées s'il avait dû se plier aux exigences syndicales? Le problème est manifestement le droit de grève dans les services publics. Si les conditions de travail ne peuvent être négociées avec le gouvernement-employeur, et qu'elles sont imposées, les partis d'opposition devraient avoir l'occasion de contester la politique salariale du gouvernement lors de son élaboration, et non lorsque ce dernier force le retour au travail sous le coup de lois spéciales, et sous la menace d'injonctions. Un gouvernement qui choisit d'être juge et partie, dans les conflits de travail qui l'opposent à ses salariés, n'a pas à essayer de faire participer les partis d'opposition à sa maladministration, par le biais des commissions parlementaires.

Les commissions parlementaires n'ont pas à être utilisées à toutes les sauces. Elles ne sont premièrement pas des commissions d'enquêtes. Elles n'ont ni les pouvoirs, ni le personnel, les fonds, ou la compétence pour ce faire. Elles sont des forums publics de discussion politique des choix qui se présentent à la population. Qu'il s'agisse de lois à voter, de crédits à octroyer, ou d'orientations politiques majeures à débattre, un gouvernement ouvert et responsable doit leur fournir l'information nécessaire. L'administration publique est propriété de la collectivité, et non du parti au pouvoir. Et la

responsabilité politique de ce dernier ne se limite pas à éviter la défaite sur les votes en chambre.

Deuxièmement, les commissions parlementaires ne sont pas des succédanés à des mécanismes de consultation, de participation, ou de négociation inadéquats, qui devraient être instaurés, ou améliorés là où le besoin s'en fait sentir.

Un exemple frappant de ce maquillage de l'inaction des pouvoirs publics, auquel on les fait parfois servir, est la convocation du maire de Montréal, M. Jean Drapeau, devant la commission permanente des affaires municipales le 11 juin 1973²³¹. Devant les protestations de certains groupes populaires, le gouvernement du Québec a décidé de convoquer ce seul témoin pour venir expliquer devant la commission son choix du parc Viau pour l'emplacement du village olympique qui accueillera les athlètes aux Jeux de 1976.

Pourquoi le maire de Montréal, s'il devait réellement obtenir un feu vert du gouvernement du Québec, n'a-t-il fait que comparaître devant une commission parlementaire, seul, et si tard? Il faudrait chercher une explication à cette situation dans le problème de la juridiction d'une municipalité sur l'accueil des Jeux olympiques, et dans le fonctionnement pas toujours très heureux de certaines structures municipales.

Des mécanismes démocratiques sont nécessaires à tous les niveaux. Le rapport Hannigan, commandé par le ministère des affaires municipales, qui propose l'établissement, pour la communauté urbaine de Montréal, de commissions permanentes sur le modèle des commissions parlementaires, constitue un exemple en ce sens.

En revanche, l'utilisation de la commission parlementaire de l'Assemblée nationale, pour élaborer les grandes étapes de la réforme électorale, et le recours à la commission permanente des richesses naturelles et des terres et forêts, pour étudier le livre vert sur la politique forestière, sont tout-à-fait adéquats.

Dans le premier cas, les problèmes en cause intéressaient au plus haut point les partis politiques. Le gouvernement les a associés au processus de réforme, et le calendrier de travail établi a réussi à conjuguer les efforts des parlementaires à ceux de la commission de réforme des districts électoraux, et du comité d'expert chargé d'étudier les modes de scrutin. Et des auditions publiques ont eu lieu.

Dans le second cas, il s'agit de consultations publiques que le gouvernement tient sur les politiques qu'il propose d'appliquer à une de nos plus importantes richesses naturelles, la forêt. La commission

231. *Débats* 29 (4), pp. B2893 à 2928.

parlementaire est le forum tout désigné, où individus, groupes, et partis politiques, ont des alternatives et des suggestions à proposer.

L'interventionnisme étatique nécessite une planification articulée, et le pouvoir législatif ne peut se voir cantonné dans un travail à la pièce, sous peine de perdre son influence, et de fausser le jeu des institutions. Les orientations d'un gouvernement ne se traduisent pas immédiatement, ni nécessairement, par des lois à voter, ni seulement par des crédits à adopter. Pourtant, elles doivent être discutées publiquement, avec le concours de tous les intéressés. Les commissions parlementaires constituent une étape préalable à la structuration démocratique de l'action du gouvernement. Il faut généraliser la pratique des livres blancs afin de couvrir l'ensemble des activités du gouvernement. Une systématisation adéquate du travail des commissions parlementaires, selon les principes de notre régime constitutionnel, favorisera l'affermissement de leur rôle, indispensable à la vitalité de nos institutions politiques.

CONCLUSION

Les commissions parlementaires québécoises ont des activités nombreuses et variées. Les axes de développement que nous avons dégagés au fil des chapitres ouvrent des perspectives nouvelles au travail parlementaire. Ces perspectives que nous esquisserons ici ont un trait commun. Elles exigent du gouvernement un sens plus aigu de ses responsabilités, une compréhension plus profonde, et mieux éclairée, du rôle du Parlement.

Notre système constitutionnel est le fruit d'une évolution historique qui a consacré la prééminence du gouvernement sur l'ensemble de ses autres composantes. En 1867, Walter, Bagehot, dans un essai célèbre sur la constitution anglaise, déclarait que le secret de notre constitution résidait dans l'équilibre, et la collaboration des pouvoirs²³². Équilibre entre le roi, les lords, et les communes²³³.

232. Walter BAGEHOT, *The English Constitution*, with an introduction by R. H. S. Crossman, London, C. A. Watts and Co. Ltd., 1964, p. 65 :

« The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislation powers... The connecting link is the Cabinet. »

233. *Id.*, p. 60.

« Secondly, it is insisted that the peculiar excellence of the British Constitution lies in a balance union of three powers. It is said that the monarchical element, the aristocratic element, and the democratic element, have each a share in the supreme sovereignty, and that the assent of all three is necessary to the action of the sovereignty. Kings, lords, and commons, by this theory, are alleged to be not only the outward form, but inner moving essence, the vitality of the Constitution. »

Collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif, grâce au Cabinet²³⁴. Cet état de choses a bien changé depuis. Avec l'apparition des partis politiques, tels que le suffrage universel les a modelés, la chambre ne fait et ne défait plus les ministres à volonté. Avec la disparition de notre deuxième chambre, le conseil législatif²³⁵, c'est un lieutenant-gouverneur sans grand pouvoir effectif qui se retrouve devant le gouvernement qui domine l'Assemblée nationale par la majorité de députés qu'il y possède. L'équilibre des pouvoirs est rompu en sa faveur. La collaboration des pouvoirs est devenue celle d'un exécutif avec une chambre où il est majoritaire, celle d'un gouvernement responsable devant l'Assemblée, qui doit respecter les droits de l'opposition.

Cette prééminence du gouvernement ne s'exerce pas de façon juste et raisonnable, et nous pousserons, au terme d'un rapide tour d'horizon des réformes que nous avons proposées, à préciser les notions fondamentales d'équilibre des pouvoirs et de responsabilité gouvernementale.

En matière législative, il est normal que le gouvernement soit le mieux placé pour recueillir les fruits des auditions publiques qui ont lieu après la première lecture des projets de loi importants. Par sa majorité en chambre, il est en effet en mesure de satisfaire les revendications qu'il juge légitimes. Faisant preuve d'ouverture et de souplesse, il peut chercher à atteindre ce qu'il considère comme le point optimum de rentabilité politique. Aux partis d'opposition de réaligner leurs positions maintenant que la population peut se faire entendre librement, publiquement, et directement, du gouvernement au sein des commissions parlementaires. Cette initiative des plus heureuse, et tout à fait nouvelle en droit parlementaire, est destinée à faire école dans d'autres provinces, et dans d'autres pays, en particulier dans ceux qui disposent d'un système constitutionnel analogue à celui du Québec. L'absence de rapports adéquats des commissions parlementaires est la principale faille que nous y ayons soulignée. Quant à la question du contrôle juridico-politique de la législation déléguée, elle nécessitera surtout l'établissement d'une infrastructure administrative adéquate. L'adoption d'une loi en la matière est facilitée par l'abondance et la qualité des exemples étrangers, parmi lesquels nous avons choisi de présenter celui du Parlement canadien.

234. *Id.*, p. 65.

« A Cabinet is a combining committee — a hyphen which joins, a buckle which fastens, the legislative part of the State to the executive part of the State. In its origin it belongs to the one, in its function, it belongs to the other. »

235. *Loi concernant le conseil législatif*, S.Q. 1968, c. 9.

Mais, si le côté le plus spectaculaire de la réforme des commissions parlementaires a servi jusqu'à maintenant, et non sans raison, à consolider les positions du gouvernement, la prééminence de ce dernier est cependant loin de se faire sentir de façon aussi justifiée dans les autres secteurs d'activités des commissions parlementaires.

L'étude des crédits à accorder au gouvernement se fait maintenant, bien sûr, en commissions parlementaires, et ce, de façon systématique. Comme pour l'étude des projets de loi en commissions après la première et la deuxième lecture, il s'agit là d'un procédé hautement recommandable qui constitue une amélioration marquée sur les pratiques antérieures. Mais lorsqu'il s'agit de l'allocation des ressources de la collectivité, le travail à la pièce, aussi perfectionné soit-il, est nettement insuffisant. Des expériences étrangères nous ouvrent la voie, et le cadre fédéral canadien nous force à une adaptation originale de ces procédés nouveaux. Les exigences d'une économie moderne, la prise de conscience par l'État du rôle indispensable qu'il est appelé à remplir, nous amènent indéniablement à une conception différente du travail parlementaire. Qu'il s'agisse de la répartition des dépenses publiques, ou des paramètres de la politique fiscale, le gouvernement ne peut se contenter de garder pour lui l'écheveau des choix politiques qui constitue la trame de son rôle. La planification de ses activités doit s'articuler sur le travail parlementaire, sinon, c'est toute une aire de choix publics vitaux qui est soustraite au débat.

La situation est identique dans le cas des entreprises publiques. La comparution annuelle et désordonnée de certaines d'entre elles devant les commissions parlementaires qui s'occupent du champ d'activités où elles œuvrent est insuffisante. Un malaise se fait nettement sentir dans ce secteur. Le gouvernement n'a, tel que nous l'avons montré, rien gagné à jouer la carte des auditions publiques en commission à propos de la hausse des tarifs de l'Hydro-Québec. Combien de temps encore laissera-t-on dans le clair-obscur des secrets administratifs les activités de ces instruments de développement collectif que sont les entreprises publiques? Devra-t-on attendre une réorganisation administrative, avant de savoir ce qui s'y passe? Ou les commissions parlementaires pourront-elles forcer les principes d'une véritable réorganisation politique? Là encore, la puissance du gouvernement s'exerce au mépris même, à notre avis, des conditions de fonctionnement de notre démocratie.

Le dernier secteur d'activités des commissions parlementaires dont nous avons préconisé le développement, l'étude de livres blancs, n'est qu'embryonnaire. La définition indispensable des objectifs, des

priorités, des politiques, du gouvernement, saura-t-elle passer de façon ordonnées, systématique, par ces lieux de discussion publique que sont les commissions parlementaires? Cette planification nécessaire saura-t-elle s'initier sur une base sectorielle, par l'introduction de documents d'orientation qui lieront le gouvernement?

Toutes les réformes que nous avons proposées aux chapitres de l'étude des dépenses publiques et de la politique fiscale, du contrôle des entreprises publiques, et de l'examen des livres blancs, tiennent au principe d'un gouvernement ouvert et responsable. L'attitude actuelle du gouvernement ne correspond pas à cette exigence. Non seulement l'Assemblée nationale est confinée à ses tâches traditionnelles, mais on lui refuse même le droit d'accomplir son devoir primordial de contrôle *a posteriori* des dépenses publiques.

Les perspectives d'avenir qui se dessinent pour le travail parlementaire nous portent donc à nous interroger sur les principes de fonctionnement de nos institutions politiques, et ce, afin d'en renouveler la pratique.

Qu'est-ce qui équilibre la puissance du gouvernement? Quels sont les droits de l'opposition? Le rôle du Parlement?

Le gouvernement est responsable. Et c'est cette responsabilité qui donnera à l'institution parlementaire qu'il contrôle entièrement tout son sens. Le rôle du Parlement est de rationaliser le débat politique, de le faire avancer sur les bases d'un principe d'égalité formelle, que tous les députés partagent, symboliquement, sur le plancher de la chambre. Les devoirs de l'opposition, et ses droits, sont de voir à cette évolution. Et aucune des sacro-saintes prérogatives de l'exécutif ne saurait résister à cette exigence. La situation de gouvernement minoritaire en chambre n'est donc pas la seule occasion pour celui-ci de se montrer responsable devant l'Assemblée, et devant la population.

L'équilibre des pouvoirs se réalise dans la communication, et l'échange des idées, grâce à l'information à conquérir. C'est le sens d'une démocratie ouverte, où les privilèges sont questionnés, et les droits partagés, même si l'expression de « droits collectifs » répugne à certains... Voilà comment le pouvoir s'équilibre. Et les partis politiques ont pour rôle d'y voir, de véhiculer les alternatives politiques. S'il est facile pour un gouvernement au pouvoir de s'y retrancher, il est plus malaisé de s'y maintenir. Le pouvoir ne fait pas oublier à la population ses aspirations à un gouvernement légitime.

Dans un tel contexte, il est évident que, si l'Assemblée et ses commissions ont un rôle de catalyseur du progrès politique à jouer, les députés ne peuvent se contenter d'être à la remorque de l'information

que le gouvernement laisse échapper, ou que l'administration publique est réduite à distiller. Si la revitalisation du parlementarisme au Québec, suscitée par une activation des commissions parlementaires, et par une simplification des règles de procédure, doit avoir un sens, c'est bien celui de premier forum de divulgation systématique de l'information, et de discussion publique. Il ne sert à rien de doter les commissions parlementaires de pouvoirs d'enquête, si les conditions de fonctionnement de notre régime parlementaire sont ignorées, si le gouvernement est irresponsable. Cet illogisme constitutionnel ne peut donner de bons résultats, et ce, pour les raisons que nous avons déjà expliquées ²³⁶.

Les commissions parlementaires sont le premier maillon d'une série de mécanismes indispensables à la démocratisation du pouvoir. Le gouvernement, devant l'ampleur des tâches qui lui échoient, doit planifier son action. Il ne peut le faire seul, dans le secret, ni l'imposer. Les commissions parlementaires sont sur la ligne de front, nécessaires au gouvernement comme à l'Assemblée. Le développement de leurs activités, selon les perspectives que nous avons dégagées, permettra à notre système parlementaire d'assumer réellement les principes fondamentaux qui sont sa raison d'être.

236. Voir plus haut, pp. 103 à 104 et p. 128. Par tradition, et à cause du domaine vital où elle œuvre, la commission des comptes publics doit voir sa nature inquisitrice préservée.

ANNEXE II

**Le contrôle des entreprises publiques
par les commissions parlementaires**

Hydro-Québec	4 août 1967	Comité des régies à caractère industriel et commercial
Hydro-Québec	15 mai 1968	"
Sidbec	28 mai 1968	"
Sidbec	5, 7, 12	"
Soquem	11 juin 1968	"
Hydro-Québec	20 mai 1969	Commission permanente des richesses naturelles
Hydro-Québec	15 déc. 1969	"
Hydro-Québec	9 déc. 1970	"
Société générale de financement	23 déc. 1971	Commission permanente de l'industrie et du commerce
Hydro-Québec	19, 20 mai '71	Commission permanente des richesses naturelles
Hydro-Québec	11 mai 1972	Commission permanente des richesses naturelles et des terres et forêts
Société d'aménagement de la Baie James	16, 18, 25 mai 1972	"
Hydro-Québec	1 ^{er} juin '72	"
Hydro-Québec	10, 11, 12 avril 1973	"
Hydro-Québec	3, 17 mai 1973	Commission permanente de l'industrie et du commerce, du tourisme, de la chasse et de la pêche
Soquem	14, 19 juin '73	Commission permanente des richesses naturelles et des terres et forêts

N.B. Les comparutions des entreprises publiques à l'occasion de conflits de travail ne sont pas mentionnées. Voir *infra* note 170 pour la Régie des alcools, et page 148 pour l'Hydro-Québec.

BIBLIOGRAPHIE

LIVRES ET REVUES

- AMELLER, M., *Parlements: une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, 2^e éd., P.U.F., 1966, 378 pp.
- BAGEHOT, W., *The English Constitution*, 3^e éd., Londres, C. A. Watts and Co. Ltd., 1964, 359 pp.
- BALLS, H. R., « Planning, Programming and Budgeting in Canada », (1970) 48 *Public Administration*, 289 à 307.
- BARBE, R. P., « Le contrôle parlementaire des entreprises publiques au Canada », (1969) 12 *Administration Publique du Canada*, 463 à 481.
- BARBE, R. P., « Les entreprises publiques au Canada », dans *Droit administratif canadien et québécois*, éd. de l'Université d'Ottawa, Ottawa, Canada, 1969, 684 pp.
- BERNARD, A., « La fonction du contrôle parlementaire des finances publiques à l'assemblée législative du Québec », dans *Réflexions sur la politique au Québec*, éd. Sainte-Marie, Montréal, 1968, 31 à 45.
- BONENFANT, J.-C., « Le parlementarisme québécois », dans *Réflexions sur la politique au Québec*, éd. Sainte-Marie, 1968, 9 à 31.
- BONENFANT, J.-C., *La réforme du travail parlementaire au Québec*, Québec, le 9 janvier 1964, non publié. (Disponible à la bibliothèque de l'Assemblée nationale, à Québec).
- CAMPION, G. (and others), *Parliament: a survey*, London, Allen & Unwin, 1955, 296 pp.
- CAMPION, G., LIDDERDALE, D. W. S., *La procédure parlementaire en Europe*, Paris, Collin, 1955, 246 pp.
- CLARKE, R., « Parliament and Public Expenditure », 44 *Political Quarterly*, 137 à 154.
- COLLINS, E. A., « The functional approach to public expenditure », (1966) 44 *Public Administration*, 295 à 313.
- COOMBES, D. L., *The Members of Parliament and the administration; the case of the Select Committee on Nationalized Industries*, London, Allen & Unwin, 1966, 221 pp.
- CRICK, B. R., (ed.), *Essays on reform, 1967: a centenary tribute*, London, New York, Oxford University Press, 1967, 222 pp.
- DAWSON, W. F., *Procedure in the Canadian House of Commons*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, 271 pp.
- EINZIG, P., *The control of the purse: progress and decline of Parliament's financial control*, London, Secker and Warburg, 1959, 344 pp.
- ELSE, P., « Public Expenditure, Parliament and PPB », (1970) 36 *Political and Economic Planning*, 1 à 92.
- GARNEAU, R., « La réforme de l'administration financière au Québec », (1971) 14 *Administration Publique du Canada*, 256 à 273.
- GOLDMAN, S., « The presentation of public expenditure proposals to Parliament », (1970) 48 *Public Administration*, 247 à 263.
- HANSON, A. H., « Ministers and boards », (1969) 47 *Public Administration*, 65 à 74.
- HANSON, A. H. (ed.), *Nationalization, a book of readings*, London, George Allen and Unwin Ltd., 1963, 475 pp.
- HANSON, A. H., *Parliament and public ownership*, London, published for the Hansard Society, by Cassell, 1961, 248 pp.
- JAY, P., « Public Expenditure and Administration », (1970) 41 *Political Quarterly*, 195 à 207.
- KERSELL, J. E., *Parliamentary supervision of delegated legislation: The United Kingdom. Australia, New Zealand and Canada*, London, Stevens & Co., 1960, 178 pp.
- KLEIN, R., « The politics of PPB », (1972) 43 *Political Quarterly*, 270 à 282.

- KORNBERG, A., HINES, S. M. J., SMITH, J., « Legislation and Modernization of Societies », (1973) 5 *Comparative Political Studies*, 471 à 493.
- LEE, S. M., « Select committees and the constitution », (1970) 41 *Political Quarterly*, 180 à 194.
- LOEWENBERG, G. (ed.), *Modern Parliaments: change or decline?*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971, 178 pp.
- LOVINK, J. A. A., « Parliamentary reform and government effectiveness in Canada », (1973) 16 *Administration Publique du Canada*, 35 à 55.
- MALLORY, J. L., « Parliamentary scrutiny of statutory instruments in Canada: a proposal », (1970) 4 *Ottawa Law Review*, 296 à 304.
- MALLORY, J. L., « Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation in Canada: a large step forward and a small step back », [1972] *Public Law*, 30 à 42.
- MOLINIER, J., « Les expériences britanniques et française de contrôle parlementaire des entreprises publiques », [1972] *Revue internationale de droit comparé*, 773 à 971.
- NORMANTON, E. L., *The accountability and audit of governments (a comparative study)*, New York, Manchester University Press, 1966, 452 pp.
- NORMANTON, E. L., « In search of value for public money », (1968) 39 *Political Quarterly*, 156 à 168.
- Parliamentary reform, 1933-60; a survey of suggested reforms*, London, Hansard Society, by Cassell, 1961, 193 pp.
- REID, G., *The politic of financial control; the role of the House of Commons*, London, Hutchinson University Library, 1966, 176 pp.
- ROBSON, W. A., « Commentary on: Ministerial Control of the Nationalised Industries HC-371, 1967-68 », (1969) 40 *Political Quarterly*, 103 à 112.
- ROBSON, W. A., « Commentary on: Ministerial Control of the Nationalised Industries. Government's reply Cmnd 4027 », (1969) 40 *Political Quarterly*, 494 à 496.
- ROBSON, W. A., *Nationalized industry and public ownership*, University of Toronto Press, 1960, 544 pp.
- RYLE, M., « Parliamentary control of expenditure and taxation », (1967) 38 *Political Quarterly*, 435 à 446.
- SMITH, D., « President and Parliament: The transformation of Parliamentary Government in Canada », dans O. Kruhlak et al. (ed.), *The Canadian Political Process*, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1970, 367 à 383.
- STRICK, J. C., « Recent developments in Canadian financial administration », (1970) 48 *Public Administration*, 69 à 87.
- THÉRIAULT, Y., « Présence des groupes d'intérêt en commissions parlementaires », dans *Les groupes de pression*, bulletin trimestriel, vol. 5, n° 4, octobre 1972, bibliothèque de la Législature du Québec, Gouvernement du Québec, Assemblée nationale.
- WARD, N., *The public purse, a study in canadian democracy*, University of Toronto Press, 1962, 334 pp.
- WHEARE, K. C., *Government by committee: an essay on the British Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1955, 264 pp.
- WHEARE, K. C., *Legislatures*, 2^e éd., Toronto, Oxford University Press, 1968, 166 pp.

RAPPORTS

- The Control of Public Expenditure*, Cmnd 1432, London, Her Majesty's Stationery Office.
- « Ministerial control of the nationalised industries », *First Report from the Select Committee on Nationalised Industries*, Session 1967-68, HC-371, London, Her Majesty's Stationery Office.
- « Les professions et la société », *Rapport de la commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. VII, tome I, Gouvernement du Québec, 1970, 102 pp.
- Public Expenditure: a new presentation*, Cmnd 4017, London, Her Majesty's Stationery Office.

Rapport de l'auditeur général à la Chambre des Communes pour l'année financière close le 31 mars 1972.

Rapport du comité spécial sur les instruments statutaires, Journaux de la Chambre des Communes du Canada, 22 octobre 1969, pp. 1411 à 1508.

Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année financière terminée le 31 mars 1971.

Report from the joint committee on delegated legislation, Session 1971-72, HL-184, HC-175, London, Her Majesty's Stationery Office.

Royal Commission, Inquiry into civil rights, vol. I, Ontario, Queen's Printer, 1968, pp. 369 à 379.

« Scrutiny of public expenditure and administration », *First Report from the Select Committee on Procedure, Session 1968-69, HC-410, London, Her Majesty's Stationery Office.*

Second Sepecial Report from the Select Committee on Procedure, Session 1969-70, HC-302, London, Her Majesty's Stationery Office.