L'autonomie des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et la discipline de parti de 1984 à 1991

Jacques-André Grenier

Numéro 26, automne 1994

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040353ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040353ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1189-9565 (imprimé)

1918-6592 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Grenier, J.-A. (1994). L'autonomie des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et la discipline de parti de 1984 à 1991. *Revue québécoise de science politique*, (26), 35–73. <https://doi.org/10.7202/040353ar>

Résumé de l'article

Dès le début des années soixante s'est posée la question de la revalorisation du rôle du député québécois. Les commissions parlementaires ont été considérées, dès cette époque, comme un bon moyen pour augmenter l'influence du député et favoriser l'autonomie du pouvoir législatif face au pouvoir exécutif. Cet article veut précisément cerner le degré d'autonomie reconnu aux commissions permanentes depuis la dernière grande réforme parlementaire à l'Assemblée nationale du Québec, en 1984. Après avoir examiné trois types d'autonomie, on est amené à conclure qu'une faible partie du travail des commissions est assumée d'une manière autonome, soit essentiellement le travail réalisé dans le cadre des « mandats d'initiative » et des mandats de surveillance des organismes publics.

L'AUTONOMIE DES COMMISSIONS PERMANENTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LA DISCIPLINE DE PARTI DE 1984 À 1991

Jacques-André Grenier ¹

Université Laval

Dès le début des années soixante s'est posée la question de la revalorisation du rôle du député québécois. Les commissions parlementaires ont été considérées, dès cette époque, comme un bon moyen pour augmenter l'influence du député et favoriser l'autonomie du pouvoir législatif face au pouvoir exécutif. Cet article veut précisément cerner le degré d'autonomie reconnu aux commissions permanentes depuis la dernière grande réforme parlementaire à l'Assemblée nationale du Québec, en 1984. Après avoir examiné trois types d'autonomie, on est amené à conclure qu'une faible partie du travail des commissions est assumée d'une manière autonome, soit essentiellement le travail réalisé dans le cadre des «mandats d'initiative» et des mandats de surveillance des organismes publics.

Jacques-André Grenier, département de science politique, Université Laval, Sainte-Foy (Québec), G1K 7P4.

1. Voir aussi Jacques-André Grenier, *L'autonomie des commissions parlementaires à Québec*, (mémoire de maîtrise), Université Laval, École des gradués, 1992, 160 p.

Revue québécoise de science politique, no 26, automne 1994.

INTRODUCTION

Dans la littérature de science politique, on décrit habituellement le régime parlementaire de type britannique comme un système présentant un grand déséquilibre en faveur du pouvoir exécutif et au détriment des assemblées parlementaires. Certains auteurs mettent en évidence les carences du Parlement en matière de législation et de contrôle de l'action gouvernementale². Ces carences sont souvent mises en relation avec une époque lointaine où le Parlement jouait un rôle plus important : certains soulignent, en effet, que l'absolutisme royal fut suivi par un «âge d'or du parlementarisme», durant lequel le pouvoir des simples députés atteignit son paroxysme³. Suivant ces recherches, durant la deuxième moitié du XIX^e siècle, les représentants du peuple n'hésitaient pas à se démarquer du gouvernement par des dissidences nombreuses, ce qui amenait fréquemment la défaite de celui-ci à la Chambre, et ce, autant à Londres qu'à Québec et à Ottawa. Une partie importante de la législation publique adoptée émanait des députés eux-mêmes⁴. Le début du XX^e siècle au Québec fut ensuite marqué par une reprise en main graduelle de la députation par le gouvernement, le

2. Voir par exemple Réjean Pelletier, «Les fonctions du député : bilan des réformes parlementaires à Québec», *Politique*, n° 6, automne 1984, p. 145-164.

3. Voir R. Rose, «British MPs More Bark than Bite ?», dans Ezra N. Suleiman, *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*, New York, Holmes and Meir, 1986; P. Norton, (dir.), *Parliament in the 1980s*, Oxford, Basil Blackwell, 1985, introduction; Louis Massicotte, «Le parlement du Québec en transition», *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, XXVIII, n° 4, hiver 1985, p. 557-558; L. Massicotte, «Cohésion et dissidence à l'Assemblée nationale du Québec depuis 1867», *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, XXII, n° 3, septembre 1989, p. 505-521; R. Jackson et al., *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1990, p. 327s.

4. Quarante-six pour cent des projets de loi publics adoptés à l'Assemblée législative de la province de Québec entre 1867 et 1900 ont été d'abord introduits par de simples députés, selon les calculs de Louis Massicotte, *op. cit.*, p. 559.

développement d'une forte discipline de parti, jusqu'à une complète élimination des dissidences, entre 1944 et 1969. Le nombre des projets de loi publics de députés et des projets de lois d'intérêt privé décrut à la même époque, au point de ne représenter que peu de chose.

La discipline de parti, combinée au fait que les gouvernements au Québec sont toujours appuyés par une majorité de députés à la Chambre (une conséquence du bipartisme), a assuré durant ce siècle une domination de plus en plus nette du gouvernement du Québec sur l'Assemblée. Cette évolution a eu lieu malgré que le règlement parlementaire en usage soit resté à peu près le même jusqu'au début des années 1960. Depuis cette période et jusqu'à 1984, diverses réformes ont eu pour but de permettre au Parlement québécois, en partie par le développement d'un système de commissions jusque-là fort embryonnaire, de faire face à une production législative beaucoup plus importante qu'auparavant. Les commissions ont aussi été vues par certains comme un moyen d'augmenter l'influence du député et de favoriser l'autonomie du pouvoir législatif⁵. Une dernière réforme, en 1984, a encore une fois été consacrée largement au système des commissions. On a voulu à cette occasion consacrer le principe de l'*autonomie des commissions*⁶, sans affecter cependant la possibilité pour l'Assemblée de leur confier des mandats, de même que le pouvoir d'initiative du

5. Réjean Pelletier, «Le fonctionnement des commissions parlementaires à Québec», Université Laval, Département de science politique, 1989, p. 2 (document non publié). Voir aussi : Louis Bernard, *Réflexions sur l'art de se gouverner*, Montréal, Québec-Amérique, 1987, p. 30s.

6. M. Atkinson et K. R. Nossal et aussi Réjean Pelletier définissent l'*autonomie des commissions* comme la capacité des commissions à conduire leurs propres affaires indépendamment de l'exécutif. Voir M. Atkinson et K.R. Nossal, «Executive Power and Committee Autonomy in the Canadian House of Commons : Leadership Selection 1968-1979», *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 13, n° 2, juin 1980, p. 290; R. Pelletier, «Le fonctionnement...», *op. cit.*, p. 10.

leader du gouvernement à l'égard de ces mêmes mandats⁷. À cette fin, des aménagements au Règlement de l'Assemblée nationale ont donné aux membres des commissions le pouvoir d'élire eux-mêmes leurs présidents et vice-présidents. Ceux-ci ont obtenu un rôle accru en tant que planificateurs, organisateurs et animateurs de leur commission respective. Le nouveau règlement a aussi donné aux commissions la possibilité de se saisir, de leur propre initiative, de mandats portant sur *toute question d'intérêt public*. Enfin, plusieurs *nouveaux pouvoirs* de contrôle de l'action gouvernementale et administrative ont été confiés aux commissions : l'étude trimestrielle de l'évolution des finances publiques et de la politique budgétaire, l'examen par chaque commission des activités d'au moins un «organisme public» chaque année; l'audition annuelle, par la Commission de l'Assemblée nationale, du Vérificateur général, du Protecteur du citoyen et du Directeur général des élections.

Peu d'études ont été consacrées à l'impact de la réforme de 1984⁸. Nous voulons donc, dans cet article, analyser un aspect de la situation des nouvelles commissions, soit le degré d'autonomie qu'elles ont atteint comparativement à celui qu'elles voulaient acquérir initialement. Nous présenterons d'abord un tour d'horizon de la littérature sur les commissions et la notion d'autonomie.

PROBLÉMATIQUE

Dans la littérature québécoise, canadienne-anglaise et britannique, rares sont les études qui traitent de l'autonomie des commissions. Sauf dans des textes écrits par

7. Voir le *Mémoire sur la réforme parlementaire* présenté par le président de l'Assemblée nationale, Québec, 22 juin 1983, p. 4 et le document *Réforme parlementaire. Projet du président de l'Assemblée nationale Richard Guay*, Québec, 22 juin 1983, p. 3.

8. Réjean Pelletier, «Le fonctionnement...», *op. cit.*; Jean-François Duchaine, *La réforme parlementaire deux ans après*, Québec, Assemblée nationale, 1986, 84 p.; Lawrence Cannon, «Les règles de procédure à l'Assemblée nationale : l'expérience de la réforme de 1984», *Revue parlementaire canadienne*, vol. 13, n° 2, été 1990, p. 26-28.

M. Atkinson et K. R. Nossal, R. Pelletier et P. Dobell⁹, le sujet n'est abordé que d'une façon très brève.

Les études privilégient l'analyse des fonctions assumées par un système de commissions, de l'influence de ce système et de la qualité du travail accompli¹⁰. Tous les auteurs notent des *améliorations* sur le plan des rôles assumés par les commissions, tant britanniques que canadiennes et québécoises, depuis une vingtaine d'années. Par exemple, Andrew Adonis, dans un ouvrage sur le parlement de Westminster, estime que les Select Committees¹¹ ont renforcé le Parlement dans son rôle premier qui consiste à contrôler l'action gouvernementale et administrative¹².

Malgré cela, presque tous les auteurs portent, de façon globale, un regard critique sur la place que les commissions ont occupée, au cours des dernières années, à l'intérieur de leurs parlements respectifs. Ainsi, A. Adonis note que les

9. M. Atkinson et K. R. Nossal, *op. cit.*, p. 287-308; R. Pelletier, «Le fonctionnement...», *op. cit.*, p. 10-17; Peter Dobell, «Quelques commentaires sur la réforme parlementaire», dans Peter Aucoin, *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et la réforme des institutions, 1985, vol. 38, p. 57-73.

10. L'attention est généralement centrée sur les grands rôles assumés par les commissions, soit l'étude de la législation, le contrôle des dépenses publiques, les études et enquêtes et les consultations publiques portant sur des politiques prélegislatives.

11. Les Select Committees ont été créés en 1979, à l'instigation des députés et en dépit de la tiédeur du gouvernement Thatcher, fraîchement élu, envers cette réforme (voir P. Norton, *op. cit.*, p. 42-43). Par ce geste, les députés ont voulu renforcer le contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif et l'administration publique et, plus spécifiquement, sur les effets des politiques gouvernementales, sur le travail des ministres et des fonctionnaires et sur l'évaluation des dépenses du royaume. Cette tâche ambitieuse devait être facilitée par le fait que l'étude de la législation — une fonction fort astreignante — demeurerait entre les mains d'une autre structure de commissions déjà existante, celle des «Standing Committees».

12. Andrew Adonis, *Parliament Today*, Manchester, Manchester University Press, 1990, p. 112. Notons que le gouvernement britannique doit répondre à tout rapport d'étude déposé par un Select Committee. Aucune obligation de ce genre n'existe à Québec.

Select Committees ont *généralement* eu un faible impact, visible ou sensible, sur l'évolution des politiques gouvernementales, parce qu'elles n'ont qu'un pouvoir de recommandation¹³. En outre, comme son compatriote Stephen Downs¹⁴ et comme le Canadien C.E.S. Franks¹⁵, A. Adonis estime que les commissions étudiées n'ont pas le pouvoir de modifier fondamentalement la nature des rapports d'inégalité entre le Parlement et le gouvernement¹⁶. Dans le cas du Québec, Réjean Pelletier note de surcroît une «absence de réelle volonté politique de procéder à des changements fondamentaux», tant au sein du Conseil des ministres que chez les députés ministériels de l'arrière-ban¹⁷.

Tous les auteurs s'entendent pour dire que le parlement de type britannique (incluant le système des commissions) n'occupe pas une place importante lors des phases les plus critiques de la formulation des politiques¹⁸. Cependant, les commissions parlementaires contribuent activement à l'affinage ou à l'épuration des lois et elles exercent un rôle positif, par la voie d'auditions publiques, sur les propositions prélegislatives de politiques gouvernementales¹⁹.

13. A. Adonis, *op. cit.*, p. 108 s.

14. S. J. Downs, «Structural Changes in Select Committees : Experiment and Establishment», dans P. Norton (dir.), *Parliament in the 1980s*, Oxford, Basil Blackwell, 1985, p. 49.

15. C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 185.

16. A. Adonis, *op. cit.*, p. 114.

17. Réjean Pelletier, «Le fonctionnement...», *op. cit.*, p. 28.

18. Voir par exemple: Richard Rose, *Politics in England*, 5^e édition, Londres, Scott Foresman and Company, 1989, p. 111s; C.E.S. Franks, *op. cit.*, p. 185.

19. Richard Van Loon et Michael S. Whittington, *The Canadian Political System, Environment, Structure and Process*, 4^e édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987, p. 624.

D'autres textes mettent en évidence les problèmes liés au contrôle budgétaire²⁰. On y fait valoir que les séances consacrées à ce type d'activités servent souvent à relayer les demandes d'électeurs plutôt qu'à exercer un contrôle véritable. Les discussions portent sur des cas particuliers de mauvaise gestion plutôt que sur l'évaluation des politiques financières dans leur ensemble. Les députés interrogent les témoins sur des questions politiques (embarrassantes pour le gouvernement) ou locales, qui ont peu à voir avec le contrôle budgétaire. En bref, le contrôle budgétaire, selon ce type d'opinions, est inadéquat et l'influence sur l'évolution des politiques est faible.

C'est dans l'exercice de la troisième grande fonction, la fonction d'enquête, notent plusieurs auteurs, que les commissions jouissent d'un plus grand degré d'autonomie, la discipline de parti étant alors moins forte²¹. À Ottawa, un type de commission particulier, le «groupe de travail parlementaire» (*task force*) a permis, dans les années 1980, des études dont les résultats sont intéressants. Ces comités *ad hoc* avaient pour tâche de faire des recommandations préalables à l'établissement d'une politique gouvernementale, et ce généralement dans un délai assez court.

Au printemps 1980, le gouvernement libéral a ainsi créé, après des négociations intensives avec l'opposition, six groupes de travail formés chacun de sept députés et «(...) chargés d'explorer des voies nouvelles pour l'avenir à partir d'enjeux sur lesquels les partis n'avaient pas encore défini de

20. R. Jackson *et al.*, *op. cit.*, p. 350; P. Dobell, *op. cit.*, p. 67 s.

21. *Ibid.*, p. 66s.; R. Jackson *et al.*, *op. cit.*, p. 350; R. Pelletier, *op. cit.*, p. 18. Suivant l'ex-secrétaire général du gouvernement du Québec, Louis Bernard, c'est dans l'exercice de toutes les tâches autres que l'étude de lois et l'étude des crédits (le contrôle de la réglementation, la surveillance de la gestion des administrateurs publics, l'étude des grands problèmes sociaux et des politiques à long terme) qu'il serait possible de créer une zone exempte de discipline de parti, une zone où l'indépendance d'action des parlementaires pourrait germer. L. Bernard, *op. cit.*, p. 52.

positions fermes²²». En s'en tenant à de tels sujets et en établissant des groupes de dimension restreinte, on créait les conditions assurant l'atténuation des conflits partisans à l'intérieur du groupe et le développement aisé de positions consensuelles²³.

Par le développement de telles positions et le dépôt de rapports unanimes, ces groupes de travail ont été en mesure d'exercer auprès du gouvernement une plus grande influence que d'habitude. Un autre groupe temporaire a été organisé en 1985; c'était le Comité sur la réforme de la Chambre des communes, présidé par un Terre-Neuvien, James McGrath. Ce comité a constitué la dernière expérience du genre jusqu'à aujourd'hui. En effet, depuis les recommandations du groupe McGrath, les comités permanents peuvent étudier, de leur propre initiative, toute question relative aux ministères qui les intéressent. Étant en outre déchargés de leurs anciennes et lourdes fonctions d'étude législative, il leur est désormais possible d'assumer les études qui étaient auparavant confiées à des groupes de travail parlementaires ou à des comités spéciaux.

En Grande-Bretagne, par ailleurs, les membres des Select Committees, n'étant pas soumis à l'autorité des *whips*, tendent eux aussi à travailler dans un esprit consensuel : « (...) most of their members strive hard to overcome party divisions and produce unanimous reports (...) Departmental Select Committees place a premium on consensus not division²⁴ ». Les députés gouvernementaux s'allient donc souvent à leurs

22. R. Pelletier, *op. cit.*, p. 19. Voir aussi : P. Dobell, *op. cit.*, p. 64-65. Les sujets confiés aux six *task forces* étaient les suivants: la réglementation gouvernementale, les sources d'énergie alternative, les programmes pour les invalides et handicapés, l'emploi dans les années 1980, les relations nord-sud et une étude portant sur la création d'une société nationale de commerce.

23. R. Pelletier, «Le fonctionnement...», *op. cit.*, p. 20-21. Voir aussi : John Holtby, «L'aube nouvelle des comités ?», *Le Gouvernement parlementaire*, vol. 6, n° 2, 1986, p. 15.

24. A. Adonis, *op. cit.*, p. 111 et 113.

collègues de l'opposition pour critiquer le Cabinet et exercer certaines pressions sur celui-ci²⁵.

Cependant, certains ont affirmé que les consensus développés entre les partis donnaient aux enquêtes et rapports un caractère anodin et peut-être même insignifiant, du moins dans les premières années de l'existence des Select Committees.

Le thème de l'autonomie

Un seul texte est entièrement consacré au thème de l'autonomie. Il s'agit de l'article de M. Atkinson et de K. R. Nossal, déjà cité, qui porte sur la sélection des dirigeants de comités à la Chambre des communes canadienne. Ces auteurs définissent cinq indicateurs permettant d'étudier le degré d'autonomie en matière de sélection des présidents²⁶. Ce sont : l'ampleur de l'influence des députés ministériels sur le processus de nomination; le niveau d'expérience parlementaire requis; le degré requis d'expérience au sein d'une commission; la possibilité pour les vice-présidents d'accéder à la présidence; et, enfin, le degré de sécurité d'emploi en faveur des présidents.

Pour sa part, R. Pelletier étudie brièvement le statut d'autonomie des commissions de l'Assemblée nationale québécoise²⁷. Reprenant un modèle du Secrétariat des commissions de l'Assemblée²⁸, l'auteur distingue trois degrés d'autonomie, dont l'intensité varie suivant le type de mandat assumé.

25. S. J. Downs, «Structural Changes in Select Committees : Experiment and Establishment», dans P. Norton (dir.), *Parliament in the 1980s*, Oxford, Basil Blackwell, 1985, p. 48-68.

26. M. Atkinson et K. R. Nossal, *op. cit.*, p. 291 s.

27. R. Pelletier, *op. cit.*, p. 10 s.

28. Secrétariat des commissions, «Organisation...», *op. cit.*, p. 9 à 12.

Un premier degré d'autonomie («autonomie d'exécution») existe pour les mandats d'étude de la législation et d'étude des crédits et, généralement, *pour tout mandat confié par l'Assemblée* (en vertu de l'article 119 du Règlement). Dans cette situation, les commissions jouissent d'une «autonomie sur le déroulement de leurs travaux²⁹». Suivant Pelletier, cette forme limitée d'autonomie se résume à l'exercice d'un contrôle sur les modalités d'exécution du mandat. Elle est d'autant plus réduite qu'il existe, selon l'auteur, une tendance du leader du gouvernement à confier des mandats très précis aux commissions «(...) allant jusqu'à indiquer par exemple quels organismes seront entendus par la commission³⁰».

Un deuxième type d'autonomie («autonomie de réalisation») se rapporte à des mandats spécifiquement prévus dans le Règlement de l'Assemblée nationale³¹ ou dans une loi. Dans la réalisation de tels mandats, les commissions jouissent d'une autonomie en ce qui concerne le *déroulement* et la *planification* de leurs travaux.

À un troisième niveau d'autonomie («autonomie d'initiative»), les commissions entreprennent des travaux de leur propre initiative³². Elles jouissent alors d'une autonomie complète, tout en étant, bien entendu, assujetties au Règlement³³.

Dans son analyse des rapports annuels du Secrétariat des commissions, R. Pelletier affirme que les mandats d'initiative (de la troisième catégorie) n'ont représenté entre 1984 et 1989 qu'environ 2 % de tous les mandats. Ce que l'auteur conçoit comme *la seule véritable autonomie des commissions*, c'est-à-dire la possibilité pour celles-ci de se

29. *Ibid.*, p. 10.

30. R. Pelletier, *op. cit.*, p. 12.

31. Art. 120 (1) (2) (3), 149, 293, 294 du Règlement de l'Assemblée nationale (R.A.N.); Règles de fonctionnement 16 à 31.

32. En vertu de l'art. 120 (4), R.A.N.

33. Secrétariat des commissions, *op. cit.*, p. 11.

confier elles-mêmes des tâches sans intervention du leader du gouvernement, occupe donc une place très réduite dans le parlementarisme québécois !

Il ressort de cette étude une contradiction avec l'opinion émise dans les rapports annuels du Secrétariat des commissions³⁴, où l'on assimile à des mandats autonomes tous les mandats des deuxième et troisième catégories, ce qui permet aux auteurs de ces documents officiels de faire valoir que la «marge d'autonomie des commissions» s'est accrue d'une cinquantaine d'heures en 1982-1983 à 240 heures en 1990-1991. Selon cette interprétation, les mandats «autonomes» auraient donc représenté pas moins de 17,9 % des 8 168 heures de travail effectuées en commissions permanentes, de 1984-1985 à 1990-1991³⁵. D'autre part, les membres d'un groupe de travail présidé par l'ex-président du Conseil du trésor, Paul Gobeil, allaient encore plus loin en 1986. Ils estimaient d'une manière générale que les nouvelles commissions «étaient désormais indépendantes du pouvoir exécutif³⁶».

Nous supposons donc, à la lumière de ces analyses, que les commissions jouissent bel et bien d'une certaine *autonomie*, concept que nous définissons comme «la capacité des commissions permanentes de l'Assemblée nationale du Québec de conduire leurs propres affaires indépendamment du Conseil exécutif du Québec et de ses membres³⁷». Notre

34. Secrétariat des commissions, *Rapport statistique sur les travaux et les dépenses des commissions parlementaires pour l'année financière 1990-1991*, Québec, Assemblée nationale, mai 1991, p. 4.

35. Voir le tableau 1.

36. Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, *Rapports*, Québec, Gouvernement du Québec, 1986, p. 13.

37. Cette définition est conforme à celle fournie par M. Atkinson et K. R. Nossal, *op. cit.*, p. 182, et à celle de R. Pelletier, *op. cit.*, p. 10. Les commissions considérées ici sont les suivantes: la Commission des institutions, la Commission du budget et de l'administration, la Commission des affaires sociales, la Commission de l'économie et du travail, la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, la

question spécifique de recherche nous amènera à nous interroger sur le degré d'autonomie véritable dont disposent les commissions dans l'exercice des trois catégories de mandats rapportées plus haut, soit les mandats confiés par l'Assemblée (1^{ère} cat.), les mandats prévus dans le Règlement ou une loi (mandats «statutaires» – 2^e cat.) et les mandats d'initiative (3^e cat.). Les mandats de la première catégorie seront étudiés séparément des mandats de deuxième et troisième catégories, puisqu'une opinion importante – celle exposée dans les rapports annuels du Secrétariat des commissions – oppose ainsi mandats non autonomes (1^{ère} cat.) et mandats autonomes (2^e et 3^e cat.).

Dans le cas des mandats confiés par l'Assemblée, nous estimons de prime abord que le ministre responsable d'un sujet étudié par une commission est en mesure d'exercer un fort contrôle sur les députés ministériels, membres de cette commission, compte tenu du poids écrasant de l'exécutif dans notre régime et de l'autorité des membres du Conseil exécutif auprès des députés ministériels. Le contrôle exercé par le ministre, de l'extérieur de la commission ou comme participant³⁸, constitue l'indicateur qui nous permettra de déterminer si les commissions jouissent réellement d'une autonomie lorsqu'elles réalisent un mandat confié par l'Assemblée. Si, en effet, les ministres exercent un fort

Commission de l'aménagement et des équipements, la Commission de l'éducation, et la Commission de la culture. Ces organismes disposent d'une compétence multifonctionnelle, en ce sens qu'ils ont le pouvoir d'accomplir toutes les fonctions prévues au Règlement ou dans une loi; il n'existe plus de commission spécialisée, telle l'ancienne Commission des engagements financiers d'avant 1984. Une neuvième commission, la Commission de l'Assemblée nationale, est chargée entre autres de voir à la révision du Règlement de l'Assemblée nationale (R.A.N.), de coordonner les travaux des autres commissions, et de s'occuper de toute matière qui n'a pas été spécifiquement attribuée à une autre commission : voir l'article 116, R.A.N. Le cas de cette commission ne sera pas considéré ici.

38. Le ministre qui présente un projet de loi est membre de plein droit de la commission qui étudie ce projet de loi (art. 125, R.A.N.). Dans le cas d'une consultation effectuée à la demande de l'Assemblée, le ministre est membre si la motion d'envoi adoptée par l'Assemblée l'indique (art. 124, R.A.N.). Toutefois les ministres ne participent aux séances de crédits qu'à titre de témoins.

contrôle sur les députés ministériels, ceux-ci vont être enclins à se soumettre d'une façon disciplinée à la volonté gouvernementale (respect intégral de la *ligne de parti*), et donc refuser de quelque façon de se joindre aux représentants de l'opposition pour définir des positions indépendantes (par voie d'amendements ou de modifications aux crédits d'un ministère).

Il y a, d'autre part, incertitude sur le degré d'autonomie réel en ce qui concerne les mandats statutaires (voir les divergences entre l'opinion de R. Pelletier et celle du Secrétariat des commissions, ci-dessus). La qualification d'autonomes ou de non autonomes accordée à ces mandats représente une différence importante, puisque ces mandats statutaires ont cumulé pas moins de 12,2 % des heures de travail pendant la période considérée. Selon notre prévision, seuls les mandats statutaires habituellement assumés en l'absence des ministres pourront être qualifiés d'autonomes. Cette question sera étudiée plus loin.

Enfin, nous tenterons dans une autre section d'expliquer le petit nombre de mandats qui, depuis 1984, peuvent être qualifiés d'autonomes (essentiellement les mandats de surveillance d'organismes et les mandats d'initiative). Notre explication sera basée sur l'étude du rôle joué de l'extérieur de la commission par un ministre, préalablement à la décision de tenir un tel mandat, et sur l'examen de l'attitude des députés ministériels membres de cette commission, attitude systématiquement «ajustée» à la volonté exprimée par le ministre et donc très disciplinée. La possibilité d'un manque de temps des députés pour ce genre de travaux sera aussi considérée.

Notre analyse est tirée des réponses fournies en entrevues par douze acteurs du parlementarisme (douze députés) : six députés de la majorité (dont quatre présidents et vice-présidents de commissions permanentes) et six députés de l'opposition officielle (dont trois présidents et vice-présidents). Ces personnes, appartenant à quatre des huit commissions permanentes, ont été rencontrées en entrevues individuelles semi-structurées, d'une durée d'une heure en moyenne. Après le dépouillement des informations tirées des premières, d'autres entrevues ont été menées

auprès de trois fonctionnaires qualifiés, appartenant à différentes directions des services de l'Assemblée nationale; elles avaient pour but de vérifier les allégations des premiers interviewés. Un nombre de quinze entrevues nous a semblé suffisant pour réunir toutes les informations que nécessitait une étude sérieuse du thème de la recherche.

L'AUTONOMIE ET LES MANDATS CONFIÉS PAR L'ASSEMBLÉE

Le contrôle des ministres sur les députés du parti au pouvoir en commission

Nous avons lancé la discussion sur ce sujet avec la question suivante : Les ministres exercent-ils un rôle de contrôle, de direction sur les députés gouvernementaux et sur la commission, lorsque celle-ci exécute un mandat confié par l'Assemblée? À ce sujet, il nous semble intéressant de noter que trois députés libéraux (contre un) ont d'abord nié qu'un tel contrôle existe, alors que les résultats ont été exactement dans le sens contraire chez les interlocuteurs péquistes...³⁹ L'évocation d'une idée de contrôle a par contre conduit quatre libéraux à parler presque sur-le-champ de l'existence de rencontres préparatoires, regroupant les députés ministériels membres d'une commission «une heure avant la séance de la commission, ou quelquefois dans les jours précédant celle-ci». Ces rencontres sont organisées par le ministre responsable du dossier à considérer, ou parfois par le président ou le vice-président libéral de la commission. Selon un fonctionnaire, des rencontres de ce type sont tenues dans 80 % des mandats d'assemblée.

Le fait que ces libéraux ont établi un lien spontané et immédiat entre l'idée générale de contrôle que nous évoquions et ces rencontres préalables amène à conclure logiquement que ces députés connaissent bien l'objectif de contrôle que ces rencontres comportent. En effet, ces rencontres ont certes comme objectif de permettre un échange

39. Deux libéraux et deux péquistes ne se sont pas prononcés sur le sujet.

d'informations entre les ministres (qui présentent le contenu de leurs projets de lois et leurs amendements) et les députés (qui font valoir des points de vue personnels ou les opinions exprimées dans leurs circonscriptions). Toutefois, elles permettent aussi de régler les conflits existants et de prévenir les dissidences éventuelles, et ce, par la persuasion, douce ou forte. Elles répondent bien à la notion militaire d'un *briefing*, défini comme «une réunion où les équipages reçoivent, avant de partir en mission, les dernières instructions». En somme, l'obtention préalable et à huis clos de la collaboration des députés garantit la docilité de ceux-ci lorsque la commission se réunit. Elle incite sans doute les députés à se montrer ensuite disposés à défendre la politique devant la population, puisqu'ils ont pu faire valoir franchement leur opinion à huis clos.

Ces rencontres préparatoires s'ajoutent aux réunions hebdomadaires du caucus, qui permettent, elles aussi, à la fois la consultation et le maintien d'une cohésion maximale à l'intérieur des troupes ministérielles⁴⁰. Toutes ces réunions partisans apparaissent comme un moyen très efficace pour éviter le plus possible l'expression de dissidences à l'intérieur des commissions et dans les séances de l'Assemblée⁴¹. Ayant été consultés *avant*, les députés ministériels acceptent ensuite d'appuyer systématiquement les positions gouvernementales dans les instances parlementaires. Ils vont aussi refuser de s'associer à quelque position indépendante d'une commission, c'est-à-dire à une position qui ne serait pas agréée par le ministre.

40. Au sein de l'opposition officielle, en 1991, la procédure utilisée consistait à réunir le caucus (complet) chaque jour de session, avant la période des questions. Le caucus du parti au pouvoir par contre ne se réunissait qu'une fois par semaine.

41. Un député libéral a remarqué que le Parti libéral avait pu éviter les déchirements, entre 1985 et 1991, parce que les députés avaient toujours été avertis en caucus et dans des rencontres préalables des décisions à venir. Cela indique tout de même une évolution importante et positive par rapport à la situation des années 1960, où les députés ministériels prenaient connaissance des politiques de leur propre gouvernement en même temps que leurs collègues de l'opposition, au moment du dépôt des projets de lois à l'Assemblée.

À une forme de contrôle du ministre, exercée de l'extérieur de la commission, s'ajoute l'influence évidente de celui-ci sur les troupes ministérielles durant les séances elles-mêmes. Ainsi, selon un fonctionnaire, le ministre, par sa seule présence, peut avoir beaucoup d'ascendant sur la députation gouvernementale. Selon un vice-président péquiste, la présence du ministre produit un effet très visible sur les députés gouvernementaux : «C'est *leur* ministre, c'est *leur* gouvernement et ils les défendent...» Pour les cas plus rares où un député voudrait manifester publiquement son refus de suivre la *ligne de son parti*, le ministre ou le whip disposent de divers moyens : menaces de sanctions, remplacement d'un député turbulent par un autre (moyennant avis en début de séance)⁴², refus d'envoyer un député contestataire en voyage de représentation, etc.

Cette présence gouvernementale nous apparaissant comme une entrave essentielle au développement d'une activité indépendante par les commissions, nous avons demandé à nos interlocuteurs députés s'ils accepteraient un système selon lequel les ministres participeraient toujours aux commissions comme invités et jamais comme membres (ce qui est déjà le cas dans tous les types de mandats autres que les mandats d'assemblée). Fait surprenant, cinq libéraux sur cinq et quatre péquistes sur cinq se sont montrés défavorables à une telle réforme, que plusieurs d'entre eux semblaient considérer comme inimaginable⁴³. Un tel système existe pourtant au Parlement fédéral, puisque les ministres ne peuvent être membres ni des comités législatifs ni des comités permanents. Lorsqu'un comité législatif de la Chambre des communes entreprend l'étude d'un projet de loi, après la deuxième lecture, les ministres ne viennent généralement qu'à la première réunion, à titre d'invités, et

42. De 1984 à 1991, le pourcentage moyen de membres par séance se faisant remplacer ou étant remplacés d'autorité a été de 11,05 %. Le remplacement est régi par les articles 130 et 131 du Règlement de l'Assemblée nationale.

43. Cette question n'avait pas été posée à un autre péquiste et à un libéral, par manque de temps. D'autre part, une péquiste n'a pas répondu à cette question.

pour présenter leurs projets de lois. Ils viennent aussi à la dernière réunion pour réagir aux propositions des députés. Les comités outaouais sont d'abord le champ d'action des députés⁴⁴.

À une place prépondérante du ministre québécois au sein du groupe ministériel, membre de la commission, correspond automatiquement un rôle plutôt effacé pour le député ministériel. Un député libéral a reconnu que lui et ses collègues jouent en commission un simple rôle de «support-à-leur-ministre». D'abord, ils interviennent peu en commission et ils n'utilisent pas tout leur temps de parole, bien loin s'en faut, selon les six interlocuteurs péquistes et deux interlocuteurs libéraux⁴⁵. Les débats d'étude législative, comme ceux qui concernent les crédits, sont essentiellement l'affaire du ministre et du critique officiel de l'opposition. Les députés ministériels font peu souvent des interventions négatives au sujet des positions gouvernementales. Ils soumettent peu d'amendements formels, et ce, autant en réunion préparatoire qu'en commission, tout en ayant cependant la possibilité de faire valoir des points de vue et de faire des suggestions. Il revient au ministre, à son gré, de demander à ses fonctionnaires de transposer telle suggestion dans une forme juridique, à la suite de quoi le ministre présente lui-même l'amendement.

Enfin, les votes des députés ministériels vont toujours dans le sens de la volonté du ministre. Entre 1985 et 1991, il n'y aurait pas eu plus de deux cas de défaite gouvernementale accidentelle en commission. En pratique, ces défaites dues au hasard ou à une négligence ne peuvent avoir d'impact négatif sur la survie du gouvernement, puisque

44. Certes, R. Jackson *et al.* (*op. cit.*, p. 348) affirment que le gouvernement canadien exerce malgré tout un contrôle serré sur les amendements qui seront acceptés par un comité. D'autre part, les amendements proposés par un comité doivent évidemment recevoir l'accord du ministre responsable, à l'étape du dépôt du rapport du comité à la Chambre des communes.

45. Quatre libéraux ont évité de traiter de cette question. D'autre part, deux libéraux ont affirmé avoir davantage de liberté pour intervenir lors d'auditions publiques que lors de l'étude d'un projet de loi.

la Chambre peut renverser au besoin la décision litigieuse. Ces événements ont en vérité bien peu d'importance, au point que les députés n'ont gardé que des souvenirs confus sur certaines situations récentes.

Si, en commission, les députés ministériels suivent toujours ou presque l'avis de leur ministre, à plus forte raison ne s'associent-ils jamais en groupe avec l'opposition pour prendre une décision différente des propositions politiques, législatives ou budgétaires du gouvernement. Autrement dit, le gouvernement, appuyé par une majorité indéfectible en commission, est toujours assuré d'y faire triompher ses positions, s'il le veut.

L'«autonomie d'exécution»

Une disposition du Règlement de l'Assemblée nationale (ou l'interprétation qui en est faite) pose également des limites au principe de l'autonomie des commissions, en matière de mandats d'assemblée. En effet, les mandats d'étude des crédits, d'étude du budget annuel, d'étude des projets de lois et les mandats de consultation publique sont *impératifs* et doivent être exécutés d'une façon *prioritaire*⁴⁶. Par conséquent, les commissions ne peuvent traiter leurs autres mandats (de surveillance de l'administration) *qu'après*, s'il reste du temps⁴⁷. Donc, cette règle retire complètement aux commissions le contrôle du calendrier de leurs travaux concernant les mandats d'assemblée, en plus d'influencer le moment où seront traités les autres mandats.

Au sujet de ce type de mandat, le document *Organisation et fonctionnement des commissions*⁴⁸ parle de l'existence d'une «autonomie d'exécution», ce qui signifie que la commission demeure «(...) seule maîtresse du déroulement de ses travaux, sous l'autorité de son président et dans le

46. L'aspect de «priorité» est mentionné à l'article 146, R.A.N.

47. À elle seule, l'étude de la législation publique et privée a représenté 45,4 % de toutes les heures de travail assumées par les commissions.

48. Secrétariat des commissions, *op. cit.*, p. 10.

respect du Règlement». Selon un fonctionnaire, cela signifie que la commission «jouit d'un contrôle sur les modalités d'exécution du mandat». Plus précisément, les membres de la commission peuvent s'entendre pour organiser leur travail de la façon voulue, pourvu que les conditions fixées dans la motion d'envoi soient respectées.

Existe-t-il ici une véritable situation d'autonomie ? Pas vraiment. Nous avons déjà indiqué le rôle dominant du ministre au sein du groupe ministériel, auquel s'ajoute le respect minutieux de la *ligne de parti* par les députés ministériels. Ces deux éléments font que la volonté gouvernementale est toujours assurée de l'emporter au sein de la commission. Quelle que soit la décision qu'une commission doit prendre dans le cadre d'un mandat d'assemblée, le ministre membre est toujours en mesure de faire triompher l'opinion gouvernementale. Dans le cadre d'une activité législative, budgétaire ou consultative, il s'avère impossible pour une commission de prendre une décision qui serait contraire à ce que veut le ministre.

Il y a bien, au sein des commissions, un comité directeur formé du président, du vice-président et d'un secrétaire (fonctionnaire). Ce comité est chargé de préparer le plan des travaux de la commission et de prendre les décisions appropriées entre les séances⁴⁹. Mais diverses informations fournies par des députés ou des fonctionnaires mettent en évidence les contacts étroits entre les dirigeants de commission, issus du parti ministériel, et les ministres responsables. Lorsqu'une décision doit être prise par le comité directeur, le président ou le vice-président peut obliger l'observance des besoins exprimés par le ministre responsable. Compte tenu de la hiérarchie des postes qui existe au sein du parlement, il nous est permis de croire que les présidents de commission issus du parti ministériel considèrent le poste de président comme un tremplin vers celui de ministre (là où réside le véritable pouvoir). Ils n'ont donc aucun intérêt à laisser le comité directeur ou la commission prendre une décision que ne souhaitent pas les

49. Règle de fonctionnement n° 4.

ministres. De plus, comme l'esprit de parti est très fort à Québec, on peut croire que les présidents libéraux sont très peu enclins à s'associer de quelque façon avec des représentants de l'autre camp, à l'encontre des vues du gouvernement. En pratique, il n'y a donc pas de décisions qui soient à l'abri de l'influence gouvernementale, sinon des décisions d'ordre très mineur. Le concept d'autonomie d'exécution applicable aux mandats d'assemblée nous apparaît donc comme étant vide de sens. Or, aux mandats d'assemblée ont été allouées pas moins de 82 % des heures de travail des commissions, de 1984 à 1991, ce qui laisse un maximum de 18 % de mandats où l'autonomie est susceptible de jouer⁵⁰.

Tableau 1 : Les mandats d'assemblée 1984-1991, en heures et en pourcentages

	Années	Projets de loi publics		Projets de loi privés	
		heures	%	heures	%
I	1984-85	346,12	37,5	34,15	3,7
II	1985-86	342,25	47,3	16,25	2,2
III	1986-87	644,45	48,7	37,70	2,9
IV	1987-88	455,83	31,4	43,85	3,0
V	1988-89	764,08	51,3	44,22	3,0
VI	1989-90	372,91	37,4	45,00	4,5
VII	1990-91	507,90	40,4	54,36	4,3
Moyenne			42,0		3,4

50. Voir le tableau 1.

	Années	Crédits budgétaires		Interpellations	
		heures	%	heures	%
I	1984-85	175,00	19,0	20,30	2,2
II	1985-86	161,70	22,3	11,80	1,6
III	1986-87	186,75	14,1	22,35	1,7
IV	1987-88	189,61	13,1	24,38	1,3
V	1988-89	191,43	12,9	18,85	1,3
VI	1989-90	179,83	18,0	11,33	1,1
VII	1990-91	185,81	14,8	22,55	1,8
Moyenne			16,3		1,6

	Années	Autres mandats d'assemblée*		Total des mandats d'assemblée	
		heures	%	heures	%
I	1984-85	66,45	7,2	642,02	69,6
II	1985-86	35,00	4,8	567,00	78,2
III	1986-87	235,35	17,8	1 126,60	85,1
IV	1987-88	524,42	36,1	1 238,09	85,2
V	1988-89	322,82	21,7	1 341,40	90,0
VI	1989-90	243,93	24,4	853,00	85,4
VII	1990-91	246,02	19,6	1 016,64	80,9
Moyenne			18,8		82,1

* Cette catégorie comprend des consultations générales et particulières et des «études spécifiques» demandées par l'Assemblée. L'étude annuelle du budget par la C.B.A. est une étude spécifique. La catégorie «Autres mandats d'assemblée» ne donne pas un portrait global concernant les consultations, car d'autres consultations sont tenues dans le cadre de l'étude des projets de lois.

	Années	Total de tous les mandats	
		heures	%
I	1984-85	923,00	100
II	1985-86	724,65	100
III	1986-87	1 323,40	100
IV	1987-88	1 452,74	100
V	1988-89	1 490,00	100
VI	1989-90	998,27	100
VII	1990-91	1 256,01	100
Moyenne			100

Source : Les données sur les heures sont tirées du Tableau 15 - Séances par activité, en heures et en pourcentage, par commission - publié dans le rapport annuel du Secrétariat des commissions. Les données sur les pourcentages sont tirées de la figure sur la répartition des heures de séances, par activité. Enfin, les calculs de l'avant-dernière colonne verticale et de la colonne horizontale «moyenne» sont de l'auteur.

L'AUTONOMIE ET LES MANDATS STATUTAIRES ET D'INITIATIVE

Un terrain partiellement autonome

Il nous faut dès maintenant déduire du pourcentage de 18 % qui vient d'être évoqué certains mandats statutaires qui ne peuvent être considérés comme tout à fait autonomes, soit particulièrement l'élection des présidents et vice-présidents et la vérification des engagements financiers. Cette dernière opération, tout d'abord, se déroule de la même façon que

l'étude des crédits budgétaires, *en présence d'un ministre (invité)*⁵¹. On y retrouve en effet le même esprit partisan qui amène la majorité à mettre en valeur la gestion du ministre, alors que l'opposition attaque sur toutes sortes de sujets qui souvent ne sont pas reliés à l'engagement alors considéré. Les commissions n'ont pas la liberté d'orienter la vérification des engagements dans le sens où elles veulent. Ce mandat ne peut consister qu'en un court débat «questions — réponses», durant lequel le ministre peut s'en tenir aux réponses qu'il veut bien fournir. Insatisfaits des explications reçues, les membres de l'opposition ne prennent pas le temps d'approfondir leurs recherches. Les commissions ne font pas non plus de recommandations dans le cadre de ce type de mandat. Si l'on juge qu'un sujet demande une étude plus approfondie, celle-ci peut prendre la forme d'un mandat d'initiative.

L'élection des présidents et vice-présidents, quant à elle, ne constitue rien de plus qu'une formalité réglementaire (prévue à l'article 135), puisque les membres des commissions ne font que confirmer les choix faits à l'avance et de l'extérieur, c'est-à-dire par le chef de l'opposition officielle ou par le premier ministre et président du Conseil exécutif. Cette réalité a été confirmée par cinq députés libéraux et cinq députés péquistes⁵². Dans ce cas, des précédents ont donc été établis à l'encontre d'un pouvoir que les auteurs de la réforme avaient voulu confier aux commissions. Cela entraîne une conséquence très néfaste sur le plan de l'autonomie. En effet, puisqu'ils sont redevables à la direction de leur parti pour leur poste, les dirigeants de commissions sont beaucoup moins bien placés pour inciter leur commission à agir d'une manière indépendante. Ainsi, les

51. Il en est de même de l'étude trimestrielle des finances publiques par la Commission du budget et de l'administration (CBA), en présence du ministre des Finances (art. 292, R.A.N.). Quant à l'étude de la législation déléguée (4 cas, de 1984 à 1991), elle se déroule de la même façon que l'étude détaillée d'un projet de loi, toujours en présence d'un ministre responsable.

52. Un député libéral n'a pas répondu à la question; la question n'a pas été posée à un péquiste.

dirigeants issus du camp gouvernemental peuvent avoir tendance à faire primer la défense des intérêts gouvernementaux, plutôt que l'action indépendante et efficace d'une commission dont l'un des rôles est pourtant de surveiller l'action gouvernementale⁵³.

Deux autres types de mandats, la surveillance des organismes publics⁵⁴ et les mandats d'initiative, sont cependant effectués d'une manière indépendante, selon les dires unanimes de nos interlocuteurs. Les commissions jouissent alors d'une autonomie quant à la planification du calendrier de travail et quant aux modalités d'exécution du mandat. Elles décident elles-mêmes, en séances de travail, du sujet d'étude, du temps qui sera accordé à chaque dossier, de l'ordre du jour, des personnes qui seront appelées à comparaître, de la nécessité de former une ou des sous-commissions, de l'opportunité de siéger à huis clos ou non, et de la forme de mandat (audition *pro forma* d'un président d'organisme, consultation publique, tenue d'un sondage, etc.). Les commissions peuvent aussi choisir d'embaucher du personnel temporaire (experts-conseils, chercheurs) en puisant dans leur budget autonome⁵⁵.

Le Règlement ne permet pas aux ministres d'être membres d'une commission dans le cadre de ces mandats. Si elles le désirent, les commissions peuvent toutefois inviter

53. Ce genre de conflit est mis en évidence par C.E.S. Franks, *op. cit.*, p. 164-165.

54. En vertu de l'article 294, chaque commission doit examiner annuellement les activités d'au moins un organisme public soumis à son pouvoir de surveillance.

55. En 1990-1991, le budget de chaque commission était de 25 000 \$, sauf la CBA qui disposait de 40 000 \$. La Commission de l'Assemblée nationale disposait en outre d'une enveloppe de 55 000 \$, destinée à rajuster au besoin les budgets des autres commissions. Les commissions n'ont dépensé que le quart de ce budget (25,8 %), pendant la période de sept ans considérée ici.

un ministre à assister à une séance⁵⁶. Le leader du gouvernement, pour sa part, n'est pas investi par le Règlement de pouvoirs d'intervention dans ces domaines.

Le premier de ces mandats, la surveillance d'organismes, n'a requis que 2,15 % des heures de travail, de 1984 à 1991 (26,4 heures par année pour les huit commissions)⁵⁷. Dans 60 % des cas, des commissions n'ont pas rempli l'obligation qui leur est faite de surveiller *au moins un organisme dans l'année* (34 cas sur 56)⁵⁸. Quant aux mandats d'initiative, 5,64 % des heures de travail leur ont été allouées (173 heures en 1984-1985, 95 en 1985-1986, 15 à 20 heures de 1987-1988 à 1990-1991)⁵⁹. C'est peu si l'on considère que le travail des commissions s'élève à une moyenne de 1 167 heures par année.

56. Selon les fiches de travail présentées à la fin des rapports annuels du Secrétariat des commissions, la situation s'est présentée à 7 reprises lors de mandats de surveillance d'organismes ou de mandats d'étude, sur 7 études différentes et 15 organismes considérés de 1984-1985 à 1986-1987 (31,8 % des cas). Par contre, entre 1987-1988 et 1990-1991, aucun ministre n'a été présent lors des 8 mandats d'étude réalisés de leur propre initiative durant cette période par les commissions et des 7 mandats de surveillance d'organismes.

57. Voir le tableau 2.

58. Données tirées des rapports annuels du Secrétariat des commissions.

59. Voir le tableau 3. Ces données semblent différer profondément de celles de R. Pelletier (*op. cit.*, p.14; voir dans notre revue de littérature, au début). La différence est attribuable au fait que nous utilisons les *heures de mandats* d'initiative effectuées, en pourcentage, alors que R. Pelletier considère simplement le *nombre de mandats* d'initiative réalisés, toujours en pourcentage.

Tableau 2 : Les mandats statutaires 1984-1991, en heures et en pourcentages

	Années	Législation déléguée		Surveillance d'organismes	
		heures	%	heures	%
I	1984-85			21,22	2,3
II	1985-86			9,25	1,3
III	1986-87	1,90	0,1	63,40	4,8
IV	1987-88			41,27	2,8
V	1988-89	13,67	0,9	5,87	0,4
VI	1989-90	2,28	0,2		
VII	1990-91	1,58	0,1	44,02	3,5
Moyenne			0,2		2,2

	Années	Engagements financiers		Autres mandats statutaires*	
		heures	%	heures	%
I	1984-85	48,91	5,3	36,92	4,0
II	1985-86	22,65	3,1	30,00	4,1
III	1986-87	92,25	7,0	9,65	0,7
IV	1987-88	121,96	8,4	30,89	2,1
V	1988-89	108,54	7,3	4,75	0,3
VI	1989-90	121,80	12,2	4,24	0,4
VII	1990-91	127,76	10,2	51,65	4,1
Moyenne			7,6		2,2

	Années	Total des mandats statutaires		Total de tous les mandats	
		heures	%	heures	%
I	1984-85	107,05	11,6	923,00	100
II	1985-86	60,90	8,5	724,65	100
III	1986-87	167,20	12,6	1 323,40	100
IV	1987-88	194,12	13,4	1 452,74	100
V	1988-89	132,83	8,9	1 490,00	100
VI	1989-90	128,32	12,9	998,27	100
VII	1990-91	225,01	17,9	1 256,01	100
Moyenne			12,2		100

* Contenu de la catégorie «autres mandats statutaires» :

- élection des présidents et vice-présidents, sauf pour 1984-85, où cette fonction est classée dans la catégorie «organisation générale» (mandat d'initiative).
- étude de la politique budgétaire et de l'évolution des finances publiques (art. 292).
- études diverses (de rapports, de projets de lois, de décrets) requises par une loi.

Nous pouvons ajouter à cette liste de mandats «autonomes» l'étude, menée en 1990-1991 par la Commission du budget et de l'administration, sur l'application de la Loi sur la fonction publique (la commission dite «Lemieux-Lazure») ⁶⁰. Par ailleurs, d'autres mandats prévus dans le Règlement ou dans une loi («Autres mandats statutaires», dans le tableau 2) ont été menés sans la présence des ministres et peuvent, selon notre analyse, être

60. Cette étude, d'une durée de 42 heures (Rapport 1990-1991, p. 128), a été réalisée d'une manière tout à fait autonome, selon l'opinion unanime de nos interlocuteurs. À l'issue de ses travaux, la Commission a publié son rapport intitulé : *Au service du citoyen, la raison d'être de la fonction publique du Québec*, Québec, Assemblée nationale, 17 décembre 1990, 152 p.

ajoutés à la liste des mandats autonomes. Ce sont : l'étude annuelle du rapport d'activités de la Commission d'accès à l'information par la Commission de la culture, l'étude en 1984-1985 et 1985-1986 du Projet de règlement concernant les programmes d'accès à l'égalité (Commission des institutions) et l'audition du Vérificateur général par la CBA, en 1990-1991. Tous ces mandats (y compris l'enquête Lemieux-Lazure) ont représenté en tout 91,5 heures de travail,

Tableau 3 : Les mandats d'initiative 1984-1991, en heures et en pourcentages

	Années	Études		Organisation générale*	
		heures	%	heures	%
I	1984-85	135,20	14,6	39,00	4,2
II	1985-86	72,15	10,0	23,60	3,3
III	1986-87			29,60	2,2
IV	1987-88	9,85	0,7	10,69	0,7
V	1988-89	11,95	0,8	3,82	0,3
VI	1989-90	5,63	0,6	11,32	1,1
VII	1990-91	1,37	0,1	12,90	1,0
Moyenne			3,8		1,8

* Contenu des séances d'organisation générale (tous les membres y siègent, à huis clos) :

- examen du programme de travail de la commission;
- décisions concernant l'organisation de certains mandats autonomes;
- étude de documents de travail;
- pour 1984-85 : élection des présidents et vice-présidents. Pour les autres années, ce mandat est inclus dans la catégorie «autres mandats statutaires».

	Années	Total des mandats d'initiative		Total de tous les mandats	
		heures	%	heures	%
I	1984-85	174,20	18,9	923,00	100
II	1985-86	95,75	13,2	724,65	100
III	1986-87	29,60	2,2	1 323,40	100
IV	1987-88	20,54	1,4	1 452,74	100
V	1988-89	15,77	1,1	1 490,00	100
VI	1989-90	16,95	1,7	998,27	100
VII	1990-91	14,27	1,1	1 256,01	100
Moyenne			5,7		100

N.B. Le rapport 1990-1991 (p. 84) indique qu'il existe une tendance à substituer les réunions du comité directeur (président, vice-président et secrétaire) aux séances d'organisation générale, où tous les membres peuvent être présents.

soit 1,12 % des 8 168 heures de travail, de 1984-1985 à 1990-1991⁶¹.

Au total, le champ des mandats où les commissions ont eu réellement la possibilité d'agir d'une manière indépendante a donc investi 8,9 % des heures de travail. Ce pourcentage représente un progrès en termes d'autonomie par rapport à la

61. D'autres mandats prévus dans le Règlement ou une loi («Autres mandats statutaires») ont été menés en présence de ministres, et nous les avons considérés comme des mandats non autonomes. Ce sont : un mandat d'audition des parties ayant participé à la négociation du décret de la construction (Commission de l'économie et du travail (CET), 1985-1986); l'étude du décret concernant le Centre québécois de valorisation de la biomasse et du décret concernant le Centre québécois pour l'information de la production (CET, 1985-1986), l'étude des prévisions budgétaires du Directeur général des élections (Commission des institutions, 1985-1986, 1986-1987); et enfin l'étude du rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* (Commission de la culture, 1987-1988).

situation antérieure à 1984, alors qu'il n'existait pas de mandat d'initiative. Ce progrès demeure cependant ténu.

Explication du nombre restreint des mandats de surveillance et d'initiative

Le rôle du ministre responsable

Même s'ils participent rarement à ce genre de mandats (aucune participation au cours des quatre dernières années étudiées), les ministres exercent néanmoins de l'extérieur une influence déterminante sur la décision d'en tenir ou non. Nous avons demandé à nos douze députés les raisons de la rareté des mandats d'initiative et du non-respect fréquent de l'obligation de surveillance d'organismes. Quatre péquistes et un libéral nous ont alors indiqué que le ministre responsable du dossier sur lequel porte le mandat projeté exerce souvent un *veto* pour empêcher la tenue d'un mandat demandé par l'opposition. L'un de ces députés et un fonctionnaire ont précisé que le président de commission, lorsqu'il est issu du Parti libéral, communique avec le ministre, avant que la décision de tenir un mandat soit prise, pour lui demander son avis...

La décision du ministre a toutes les chances d'être défavorable quand il s'agit d'un sujet embarrassant pour le gouvernement, par exemple la réforme des organismes responsables de la Charte de la langue française. Il en est de même dans le cas où un ministère a déjà formé un comité de réflexion sur le sujet demandé, ou encore dans le cas d'un dossier sur lequel une décision ministérielle a déjà été prise. Pour que la requête soit agréée, le sujet ne doit pas être litigieux en regard des positions des partis⁶².

Les députés interrogés mentionnent aussi quelques autres facteurs explicatifs, soit le manque d'intérêt chez les

62. P. Dobell (*op. cit.*, p. 64-65) note qu'il doit s'agir d'un «nouveau sujet», c'est-à-dire d'un sujet sur lequel les partis n'ont pas encore arrêté de position définitive. Il remarque que les problèmes de ce genre sont suffisamment nombreux pour tenir les comités occupés fort longtemps ! Voir aussi : R. Pelletier, *op. cit.*, p.18.

députés pour «de trop longues études», la difficulté de trouver des sujets qui vont susciter l'intérêt de tous, le refus fréquent de la majorité ministérielle en commission (sujet qui fait l'objet de la prochaine sous-section), et le manque de temps.

La discipline de parti

C'est surtout à l'étape de la décision d'entreprendre un mandat de surveillance ou d'initiative qu'un phénomène de discipline de parti se produit⁶³. En vertu des articles 149 et 294, le choix du sujet de mandat ou de l'organisme qui fera l'objet d'une surveillance doit être adopté à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire : c'est la règle dite de la «double majorité».

Cette règle a été adoptée afin d'obliger l'obtention de consensus entre les partis à propos des sujets de mandats. En toute logique, la conclusion d'un accord dès la première étape est susceptible de créer un esprit d'harmonie qui peut se poursuivre tout au long de la réalisation du mandat. À ce propos justement, cinq libéraux et quatre péquistes, soit l'unanimité de ceux qui ont répondu à la question, ont précisé que lorsqu'une entente sur le sujet d'étude a été obtenue, les travaux de réalisation donnent par la suite facilement lieu à des consensus entre les partis. En somme, l'entente initiale sur le sujet d'étude facilite les échanges ultérieurs, comme le soulignait une députée libérale. Dans le cas d'un mandat d'initiative, les rapports d'étude publiés, lorsqu'il y en a, sont habituellement unanimes.

Par contre, la règle de la double majorité est souvent pointée du doigt comme étant une cause majeure de la rareté des mandats de surveillance et d'initiative depuis 1984. En effet, après que le ministre a fait connaître un avis défavorable, les membres libéraux dont l'accord majoritaire est requis par le Règlement se rangent habituellement dans la voie empruntée par le ministre quand vient le moment de voter sur le choix du sujet de mandat. Ils préfèrent donc la

63. Trois libéraux et une péquiste nous disent que le principal problème dans ces types de mandats est d'obtenir un accord sur le sujet d'étude ou sur le choix de l'organisme.

fidélité à la volonté ministérielle lorsqu'il y a conflit entre celle-ci et l'exercice de leurs pouvoirs autonomes.

Dans le rapport Lemieux-Lazure, on écrit d'ailleurs au sujet de la double majorité qu'elle consacre «(...) la prédominance des lignes de parti et oblige les parlementaires à obtenir la permission de leur parti respectif pour entreprendre toute étude de leur propre chef⁶⁴».

Le manque de temps

Une différence importante sépare libéraux et péquistes sur cette question. Tous les libéraux qui ont répondu à la question sur la rareté des mandats d'initiative et de surveillance, soit quatre sur six, ont parlé du manque de temps, alors que seulement deux ont mentionné l'intervention négative des ministres et la discipline de parti. Chez les péquistes, par contre, ces deux derniers facteurs ont été cités en premier lieu dans quatre cas sur cinq.

Il est bien entendu que les parlementaires assument un nombre d'heures de service impressionnant. En 1987, les parlementaires qui ont répondu à un questionnaire d'un comité d'étude sur la rémunération⁶⁵ ont affirmé travailler entre 70 et 80 heures par semaine et 50 à 60 heures entre les sessions. Un rapport similaire de 1974 mentionnait un chiffre un peu moins élevé, soit une soixantaine d'heures par semaine⁶⁶. Ces données sont approximatives, mais elles

64. C.B.A., *op. cit.*, p. 72.

65. Comité extra-parlementaire sur la rémunération et allocations de dépenses des membres de l'Assemblée nationale, *Rapport*, Québec, Assemblée nationale, 20 octobre 1987, 66 p.

66. Comité consultatif sur les indemnités et allocations des parlementaires du Québec, *Rapport*, novembre 1974, p. 14. Selon les réponses obtenues par Danielle Rioux dans le cadre d'un mémoire de maîtrise, le nombre total d'heures de travail comprend une moyenne de 14 heures en session consacrées à la participation obligée à des événements sociaux, culturels ou sportifs (entre 6 et 15 heures selon les personnes), 23 heures en moyenne hors session (entre 11 et 25 heures). Voir Danielle Rioux, *Les parlementaires de l'Assemblée nationale et leurs rôles. Essai d'interprétation de leurs perceptions*, Université de Montréal, Département de science

soulignent la lourdeur de la tâche de parlementaire : un député ne fait pas du «neuf à cinq»... Ces données nous amènent à penser que les parlementaires doivent placer au dernier rang de leurs priorités toutes les tâches autres que celles qui sont requises par l'Assemblée ou qui sont liées à leur rôle de représentant du peuple⁶⁷. En somme, suivant notre opinion, les députés ont un horaire surchargé et accordent la plus grande partie de leur temps au seul travail dont l'exécution est prioritaire suivant le règlement (mandats confiés par l'Assemblée) ou au travail de représentation (susceptible de rapporter sur le plan électoral). Il reste bien peu de temps pour les nouvelles fonctions de contrôle, réalisées dans l'anonymat des salles de l'Hôtel du parlement⁶⁸.

L'attribution des fonctions les plus accaparantes, c'est-à-dire l'étude de la législation et l'étude des crédits, à un groupe de commissions distinctes permettrait de dégager un certain espace de temps pour les nouvelles fonctions de surveillance. Les députés affectés aux commissions actuelles pourraient se concentrer sur leurs activités d'étude et de surveillance : ils n'auraient que cela à faire dans le cadre de ces commissions. Nous pensons que les activités où joue traditionnellement l'esprit de parti (les mandats confiés par l'Assemblée et les engagements financiers) devraient être isolées des activités où les consensus sont plus faciles... pour éviter un effet de contamination⁶⁹. Une solution possible serait de créer, *comme à Londres et à Ottawa*, un comité spécial (de durée limitée) pour l'étude de chaque projet de loi. Les débats sur les finances publiques (budget, crédits, engagements financiers et étude de la politique budgétaire et des finances publiques) pourraient en outre être confiés à une

politique, août 1990, p. 129 s. et 185 s.

67. P. Dobell, *op. cit.*, p. 62, a exprimé la même opinion.

68. Un président issu de l'opposition s'est indigné du peu d'attention que les membres de la presse consacrent aux séances de commissions.

69. P. Dobell (*op. cit.*, p. 66-67) et R. Pelletier (*op. cit.*, p. 22) ont émis une opinion similaire.

ou deux autres commissions⁷⁰. Les fonctions restantes demeureraient entre les mains des commissions actuelles. Une telle réforme présenterait aussi l'avantage de bien séparer les grands rôles parlementaires, la législation et le contrôle, par leur attribution à des commissions distinctes.

CONCLUSION

Cet article a donc mis en évidence le manque d'autonomie des commissions permanentes, 1) lorsqu'elles exécutent des mandats confiés par l'Assemblée nationale, 2) lorsqu'elles vérifient les engagements financiers et 3) lorsqu'elles élisent leurs présidents et vice-présidents. Dans les deux premières situations, le travail des commissions est effectué sous la surveillance dominatrice et évidente des ministres. Ceux-ci s'assurent systématiquement de l'appui de leurs députés, dans des réunions partisans tenues avant les séances des commissions. Les dirigeants de commissions issus du camp ministériel ont des contacts étroits avec les ministres; ils s'emploient bien davantage à garantir le succès des priorités gouvernementales qu'à permettre à leur commission de définir des orientations indépendantes. Soumis à l'influence des autorités de leur parti, les députés libéraux (majoritaires) ont un rôle effacé en commission. Ils font systématiquement l'unité avec le représentant du gouvernement au sein de la commission, afin d'assurer le succès des propositions ministérielles; ils refusent de conclure avec des membres de l'opposition quelque alliance que ce soit allant à l'encontre d'une opinion gouvernementale. Tous ces facteurs empêchent les commissions de conduire leurs propres affaires indépendamment du gouvernement lorsqu'elles étudient des projets de lois ou scrutent les finances de l'État. Quant à l'élection des dirigeants de commissions, elle reste une formalité, compte tenu de

70. Le député Denis Vaugeois, dans son rapport *L'Assemblée nationale en devenir. Pour un meilleur équilibre de nos institutions*, Québec, Assemblée nationale, 28 janvier 1982, 169 p., proposait de confier ces fonctions à une commission des finances et à une commission des engagements financiers.

l'intervention préalable des chefs de parti.

D'autres mandats sont cependant réalisés d'une manière autonome : la surveillance des activités des organismes publics, les mandats d'initiative et certains mandats prévus dans une loi. Ces mandats autonomes sont du genre étude, enquête ou audition publique. Dans le passé ils ont porté sur différents sujets : problèmes publics, propositions de politiques, avant-projets de lois, rapports (Vérificateur général, Protecteur du citoyen, Commission d'accès à l'information) projet de règlement, et gestion d'organismes publics. À ces mandats autonomes, suivant notre évaluation, ont été allouées 8,9 % des heures de travail, de 1984 à 1991. L'intervention de ministres, combinée au vote négatif de députés ministériels au sein d'une commission, explique le petit nombre de mandats autonomes pendant cette période. L'horaire surchargé des députés a aussi joué un rôle.

D'une manière générale, la discipline de parti est le grand facteur qui empêche les commissions de prendre des décisions et de définir des orientations indépendamment de la volonté gouvernementale. Juridiquement, le Parlement peut tout faire (à l'intérieur des limites de la Constitution), mais le phénomène politique de la discipline l'empêche d'agir d'une manière autonome. Ce phénomène réduit la puissance de la fonction de contrôle des organes parlementaires, puisque, essentiellement, seuls les membres de l'opposition sont en mesure de jouer en public un rôle de critique face aux actions du gouvernement. Or les membres de l'opposition ne sont souvent qu'une poignée pour se partager les multiples tâches requises. Le parti au pouvoir est souvent trop largement représenté⁷¹. En public, ses *backbenchers* servent bien davantage à *vendre* les politiques gouvernementales qu'à exercer un contrôle régulier.

Les membres de l'opposition ont des ressources somme toute fort limitées pour mettre en œuvre une surveillance efficace des activités de l'État. Ils peuvent attirer l'attention de la population sur les mesures qu'ils jugent les plus

71. Pourquoi pas une réforme du mode de scrutin pour garantir une représentation plus équitable à l'opposition, tout en assurant une certaine majorité (à définir) au gouvernement ?

contestables, amenant ainsi souvent, il est vrai, le gouvernement à abandonner des politiques ou à inclure des amendements. Mais les changements de cap au sein de la majorité ne sont jamais le fruit de votes en bonne et due forme, que ce soit en commission ou à la Chambre.

Non seulement le gouvernement peut obtenir l'appui de l'énorme machine de la fonction publique, mais il domine aussi la plus grande partie de l'organisme censé le contrôler et, par conséquent, les votes qui se tiennent au sein de cet organisme. De ce fait, le travail parlementaire perd une partie de son intérêt, et les parlementaires eux-mêmes voient leur prestige diminué, les décisions semblent trop souvent déterminées à l'avance. Dans le système parlementaire actuel, le pouvoir appartient d'abord au premier ministre, puis à quelques conseillers et ministres d'expérience, puis aux autres ministres et enfin, très loin derrière, aux parlementaires. Un « bon député » sera ministre un jour. Un « mauvais député » remplira son mandat avec peu de pouvoir et dans un semi-oubli, c'est-à-dire sur les banquettes arrière. En 1992, le mot *backbencher* a une connotation plutôt négative, signe malheureux de l'attention timide que l'on porte aux gens qui occupent cette fonction. Cependant, le député ministériel, par l'intermédiaire du caucus et de réunions partisans diverses, semble être associé plus qu'autrefois au processus gouvernemental.

L'application de la réforme des commissions, depuis 1984, n'a pas permis de rétablir un équilibre dans le régime parlementaire, ce qui était le premier objectif retenu par l'ex-président de l'Assemblée nationale, Richard Guay, dans son mémoire de juin 1983⁷². En raison d'une discipline intangible, le régime parlementaire québécois demeure toujours fortement dominé par le gouvernement. Notre analyse des données ne nous permet aucunement de percevoir le remplacement du parlementarisme déséquilibré dont nous faisons état dans l'introduction de cet article.

Dans son projet de réforme parlementaire, le président Guay énonçait *deux préalables à toute revalorisation de la*

72. Richard Guay, «Mémoire...», *op. cit.*, p. 1.

fonction parlementaire, dont l'un, le calendrier parlementaire fixe, est devenu effectif, alors que l'autre, la délimitation de la notion de responsabilité gouvernementale, se fait toujours attendre⁷³. Les commentaires de Richard Guay méritent d'être cités :

Si, après la réforme parlementaire en cours, la survie des gouvernements devait continuer à être menacée lors du moindre vote, on aurait alors ignoré l'élément le plus contraignant du droit parlementaire actuel.

Les multiples éléments de la réforme parlementaire envisagée impliquent que l'on restreigne la notion de responsabilité gouvernementale et qu'on lui donne, ce faisant, la solennité qu'il convient. En effet, les députés ministériels doivent avoir l'assurance qu'ils ne sont pas astreints à une règle aussi rigoureuse, s'ils veulent discuter librement d'un projet de loi soumis à leur examen. De même, si l'on veut assurer le succès de la fonction de contrôle des commissions, il semble évident que la règle de responsabilité gouvernementale doit être revue et restreinte de manière à ne pas imposer automatiquement une ligne de parti aux membres de ces commissions.

Je recommande qu'on envisage la possibilité de restreindre la responsabilité gouvernementale aux

73. R. Guay, «Projet...», *op. cit.*, p. 3.

votes sur le message inaugural, le discours du budget, les motions de censure et chaque fois que le gouvernement déciderait d'engager sa responsabilité. Une telle règle éliminerait les interprétations a posteriori sur le sens d'un vote. La valeur des votes sur les sujets énumérés plus haut serait accrue et leur signification ne soulèverait plus d'ambiguïté. Une telle restriction serait bénéfique à nos débats en diminuant le temps perdu en confrontations inutiles, en favorisant des critiques en profondeur de part et d'autre et en libérant le député d'une ligne partisane souvent trop contraignante.

(...) Je considère pour toutes ces raisons qu'il s'agit peut-être de l'élément le plus important de toute éventuelle réforme parlementaire et qui assurerait les retombées les plus fructueuses car lié au comportement même des députés⁷⁴.

Huit ans plus tard, on constate que cette question n'a pas évolué. Or le *statu quo* en empêchant, par exemple, l'essor des mandats de surveillance d'organismes et des mandats d'initiative, handicape le développement d'un meilleur contrôle de l'exécutif et de l'administration publique, aussi bien que des finances et des dépenses publiques, deux autres objectifs du projet de 1983⁷⁵.

74. *Ibid.*, p. 13-14.

75. Compte tenu du succès mitigé des pouvoirs de contrôle établis en 1984, il nous est permis de nous interroger sur le sort d'une nouvelle mesure prévoyant que les sous-ministres seront entendus au moins une fois

Les députés québécois ont, semble-t-il, une propension à une très grande prudence lorsqu'ils discutent de modifications touchant les grandes institutions. Or la présente décennie est celle d'une désaffection très grande des citoyens à l'égard du personnel politique et aussi, il est possible de le supposer, à l'égard de la manière dont les travaux de la Chambre sont menés. Certaines modifications nouvelles au régime parlementaire feront peut-être bientôt partie d'un ensemble de propositions destinées à rétablir les liens de confiance entre la population et la classe politique.

par année par la commission compétente (mesure prévue dans la *Loi sur la réduction de personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, 1993, c. 35*). En principe, il s'agit d'une évolution importante par rapport à la convention de responsabilité ministérielle. Jusqu'alors, seuls les ministres avaient à répondre devant le Parlement des gestes accomplis par leurs fonctionnaires. Les sous-ministres pouvaient certes être appelés à répondre au nom de leur ministre sur des questions d'ordre technique, mais toujours au nom de leur ministre, en présence de celui-ci et avec son autorisation. Désormais les sous-ministres pourront être questionnés sur leur propre gestion administrative, tout comme les dirigeants d'organismes publics depuis 1984. Cette loi prévoit aussi que les rapports du Vérificateur général pourront servir de base aux débats de surveillance.