
Les règles de procédure à l'Assemblée nationale : l'expérience de la réforme de 1984

En 1983, les partis politiques à l'Assemblée nationale s'étaient entendus sur les grands objectifs de la réforme, mais celle-ci achoppait quand est venu le temps d'arrêter les modalités pour y parvenir. Les formations politiques résolurent alors de laisser au président de l'Assemblée nationale l'initiative de présenter une proposition qui ferait consensus et qui serait axée sur l'atteinte des mêmes objectifs. Le résultat fut une réforme en profondeur de ses règles de procédure. Il s'agissait de l'aboutissement d'une réforme parlementaire souhaitée par l'ensemble des élus. Le présent article décrit certains des principaux changements.

par Lawrence Cannon, député à l'ANQ

En juin 1983, le président de l'Assemblée proposait une réforme visant les objectifs suivants :

- meilleur équilibre de nos institutions démocratiques ;
- modernisation du fonctionnement de l'Assemblée et de ses commissions ;
- meilleur contrôle de l'exécutif et de l'administration publique ;
- meilleur contrôle des finances et des dépenses publiques.

La réforme visait à rehausser le rôle du Parlement en fournissant aux députés des moyens nouveaux d'assumer efficacement leurs importantes fonctions parlementaires. De manière à mieux consacrer le principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, la réforme privilégiait la fonction de « contrôle » par l'Assemblée ou ses commissions tant des

dépenses publiques que des actes du gouvernement et de l'administration.

Dans le but d'atteindre ces objectifs, plusieurs procédures ont été radicalement transformées et d'autres, entièrement nouvelles, ont été inscrites dans notre règlement. Il serait fastidieux de commenter chacune de ces mesures. Je me limiterai à quatre aspects qui, à l'époque, ont suscité beaucoup d'intérêt et qui devaient transformer l'institution parlementaire.

Le calendrier parlementaire

Les députés doivent vaquer à plusieurs occupations et ont à rencontrer un grand nombre de gens. Le fait de connaître à la dernière minute les jours de séance de la session parlementaire gênait beaucoup la planification du travail des députés.

Ainsi, il fut décidé d'intégrer au règlement de l'Assemblée nationale un calendrier parlementaire à date fixe. L'Assemblée peut toutefois être appelée, en tout temps, à siéger en séance extraordinaire à la demande du premier ministre, ce qui s'est produit une seule fois depuis 1984.

Je crois que ce calendrier parlementaire à date fixe est une réussite. Les députés ne sont plus dans l'incertitude face à la

Lawrence Cannon est président adjoint à l'Assemblée nationale du Québec.

convocation des séances. Ils peuvent ainsi planifier des activités avec plus d'assurance et peuvent se consacrer plus entièrement à leurs fonctions parlementaires à la reprise de la session. Le calendrier parlementaire comporte donc beaucoup d'avantages relativement à l'organisation du temps des députés. Il s'agit là d'un élément de la réforme qui est apprécié par la très grande majorité des députés.

Étude des crédits budgétaires

L'étude des crédits budgétaires du gouvernement par les commissions parlementaires devait être un des points majeurs de cette réforme. En effet, alors qu'auparavant cette étude s'échelonnait sur trois mois (avril à juin), on a voulu faire de cet exercice un moment privilégié de la fonction de contrôle parlementaire. Toutes affaires cessantes, quatre commissions doivent pendant une période de dix jours consécutifs, consacrer 200 heures à l'examen de ces crédits, période pendant laquelle l'Assemblée peut n'expédier que ses affaires courantes. Nous pouvons parler ici aussi d'une réussite bien que certaines modalités de cette nouvelle procédure soient difficilement applicables.

Dans notre régime politique, il appartient aux membres de l'Assemblée d'étudier les crédits pour lesquels le gouvernement demande annuellement l'approbation de l'Assemblée. Le grand mérite des modalités retenues pour l'étude des crédits budgétaires consiste à ce que toute l'attention des élus et de la presse se porte exclusivement sur cette activité pendant une certaine période de temps. Cela contribue à restaurer l'importance de cet exercice aux yeux des participants, c'est-à-dire des élus, et également de la presse en général.

Ce résultat est à mon sens très heureux car l'étude des crédits budgétaires s'inscrit dans le processus budgétaire annuel et pourrait, selon nos conventions constitutionnelles au Canada, mettre en cause la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement en place.

La modalité qui consiste à ce que cette étude se concentre sur une période de dix jours consécutifs n'a dans les faits jamais été appliquée car elle est jugée trop contraignante. À l'expérience, il faut un délai de trois semaines pour compléter cet exercice. Je crois que des modifications pourraient venir assouplir avantageusement les nouvelles règles établies en 1984. Également, l'Assemblée devrait pouvoir rétablir, à son niveau, des crédits budgétaires qui n'ont pas été adoptés en commission parlementaire, pouvoir que le règlement actuel ne lui reconnaît pas. Cela m'apparaît logique que le travail d'une commission puisse être revu par l'Assemblée car toute commission parlementaire demeure une création de l'Assemblée elle-même.

Nouvelle structure des commissions parlementaires

Les commissions parlementaires ont constitué un véhicule idéal pour assurer l'atteinte des objectifs initiaux de notre réforme parlementaire. On les a donc modelées d'une façon différente en les dotant de pouvoirs additionnels.

Le nombre des commissions parlementaires fut réduit de 27 à 8. Ces huit commissions permanentes ont un champ de compétence bien défini et exécutent tous les mandats, tant législatifs que de contrôle, reliés à leur sphère de compétence. Les députés, à l'exclusion des ministres, ne peuvent être membres que d'une seule commission, sauf rares exceptions. Ils peuvent ainsi se spécialiser dans un champ de compétence bien précis.

Cette nouvelle structure s'est avérée une nette amélioration par rapport à l'ancienne, où l'on retrouvait autant de commissions parlementaires qu'il y avait de ministères. Cependant, après quelques années d'application, on peut constater que la charge de travail des commissions n'est pas répartie uniformément, trois commissions accaparant le plus grande part des mandats législatifs. Toutefois, ce léger déséquilibre pourrait être corrigé par des ajustements au champ de compétence respectif de chacune des commissions ou encore par la création d'une nouvelle commission permanente.

C'est ici que je me trouve à commencer à aborder par la bande un des sujets particuliers soit la relation du parlementaire avec son parti. Suivant l'esprit de la réforme parlementaire, la fonction de président d'une commission parlementaire, élu par ses pairs, était centrale dans l'atteinte des objectifs de la réforme. Son titulaire devenait le planificateur, l'organisateur et l'animateur de la commission qui l'avait élu.

Depuis la réforme, cinq commissions sont présidées par un député du groupe parlementaire ministériel et trois commissions par un député du groupe parlementaire de l'opposition. Inscrite comme fonction élective, elle est en réalité nominative, car en pratique les présidents sont choisis par le premier ministre ou le chef de l'opposition.

Le fait d'être redevable de leur poste au parti et de ne pas avoir été le choix naturel des membres de la commission diminue l'autorité morale essentielle à l'exercice de la fonction de président d'une commission. Le président d'une commission est vu davantage comme le représentant d'un groupe politique qu'un personnage reconnu pour ses compétences et son leadership.

Cette déformation a miné sérieusement la nouvelle dynamique que l'on voulait introduire dans le fonctionnement des commissions parlementaires. Il nous faudra revoir cet aspect. Doit-on faire en sorte que l'élection des présidents des commissions parlementaires se tienne à scrutin secret ? Peut-être, ou alors confier à la présidence des commissions certaines décisions importantes et même un droit de veto sur d'autres décisions ! Il faudra y songer sérieusement car l'autonomie que l'on a voulu conférer aux commissions

parlementaires ne peut être réelle si l'indépendance et le prestige de la présidence des commissions ne sont pas manifestement apparents.

La nouvelle autonomie des commissions et les mandats de contrôle parlementaire

Comme c'est le cas dans la plupart des institutions parlementaires aujourd'hui, la plus grande partie du travail parlementaire se déroule en commission parlementaire.

Le diagnostic porté en 1983 était que le système des commissions parlementaires était déficient et de nombreux observateurs concluaient à l'époque au dépérissement de l'institution auquel serait attribuable la morosité des députés.

Il fut donc résolu d'accroître le rôle des députés au sein des commissions en dotant celles-ci de pouvoirs additionnels. Ainsi, outre l'exécution des mandats législatifs qui sont prioritaires, les commissions pouvaient dorénavant accomplir des mandats que l'on nomme chez nous d'initiative. Il s'agit d'un mandat portant sur un sujet de la compétence d'une commission et que les membres d'une commission ont décidé de s'attribuer à la double majorité. Les commissions peuvent ainsi étudier :

- les projets de règlement et les règlements ;
- les orientations, les activités et la gestion des organismes publics ;
- les engagements financiers ; et
- toute autre matière d'intérêt public.

En analysant les statistiques des dernières années sur les mandats d'initiative exécutés par les commissions parlementaires, on ne peut que constater que ce type de mandat représente une infime partie des travaux des commissions.

Les artisans de la réforme croyaient pourtant avoir trouvé un champ d'activités prometteur en permettant aux députés d'exercer un plus grand contrôle sur l'administration, sur les finances et dépenses publiques.

Quelles sont les causes qui pourraient expliquer la faible utilisation des moyens qui sont pourtant à la disposition des députés ?

On peut risquer quelques motifs qui expliqueraient pareil phénomène :

- les mentalités n'ont pas changé depuis la mise en place de la réforme et discipline de parti domine tout autant qu'avant la réforme ;
- les participants ont une compréhension de la notion de responsabilité ministérielle inexacte en l'étendant à la moindre petite décision administrative ;
- les mécanismes permettant aux membres des commissions de fonctionner dans une relative autonomie ont été contournés par la mise en place de mécanismes parallèles contrôlés par les formations politiques ;
- les travaux des commissions n'ont peu ou pas de prolongement à l'Assemblée même.

Il faudra, je le crois, réévaluer tous les éléments de la réforme parlementaire de 1984 à la lumière des fruits qu'elle a donnés. Est-ce réaliste de penser que l'on puisse assouplir la discipline de parti au profit de l'autonomie des députés ? C'est une question plus complexe qu'il n'y paraît car les faits ne semblent pas confirmer la théorie. Il faudra aussi, tôt ou tard, apporter divers ajustements à des procédures qui se sont révélées à l'expérience inadéquates, incomplètes ou irréalistes.

Conclusion

En faisant ce bilan sommaire de notre réforme, j'ai été frappé par la justesse des propos tenus par le président de l'Assemblée nationale du Québec alors qu'il déposait devant l'Assemblée nationale la proposition de réforme parlementaire qu'il suggérait aux députés. Il s'exprimait ainsi : « La réforme proposée ne sera réelle que dans la mesure où les membres de l'Assemblée accepteront de s'adapter aux nouveaux mécanismes qui sont proposés. Cette réforme est fondée sur l'hypothèse que tels sont le désir et la capacité des membres et que telles sont les exigences de la démocratie parlementaire au Québec, pour les années à venir ».■