

Revue parlementaire canadienne

Volume 20 n° 3

automne 1997



Le bureau du conseil régional de l'APC (1^{er} août 1997)

PRÉSIDENT

Glenn Hagel, Saskatchewan

PREMIER VICE-PRÉSIDENT

Chris Stockwell, Ontario

DEUXIÈME VICE-PRÉSIDENT

Jean-Pierre Charbonneau, Québec

REPRÉSENTANTS RÉGIONAUX

Bob Speller, Section fédérale

Ken Kowalski, Alberta

Lloyd Snow, Terre-Neuve

SECÉTAIRE-TRÉSORIER ADMINISTRATIF

Paul Bélisle

Membres du conseil régional (1^{er} août 1997)

CHAMBRE DES COMMUNES

Gilbert Parent, Président
Robert Marleau, Greffier

ALBERTA

Ken Kowalski, Président
David McNeil, Secrétaire

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Dale Lovick, Président
George MacMinn, Secrétaire

SECTION FÉDÉRAL

Bob Speller, Président
Mary MacDougall, Secrétaire

MANITOBA

Louise Dacquay, Président
William H. Remnant, Secrétaire

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Wilbur MacDonald, Président
Charles MacKay, Secrétaire

NOUVEAU-BRUNSWICK

Président à élire
Loredana Catalli Sonier, Secrétaire

NOUVELLE-ÉCOSSE

Wayne Gaudet, Président
Rod MacArthur, Secrétaire

SÉNAT

Gildas Molgat, Président
Paul Bélisle, Greffier

ONTARIO

Chris Stockwell, Président
Claude DesRosiers, Secrétaire

QUÉBEC

Jean-Pierre Charbonneau, Président
Pierre Duchesne, Secrétaire

SASKATCHEWAN

Glenn Hagel, Président
Gwenn Ronyk, Secrétaire

TERRE-NEUVE ET LABRADOR

Lloyd Snow, Président
A. John Noel, Secrétaire

TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Sam Gargan, Président
David Hamilton, Secrétaire

YUKON

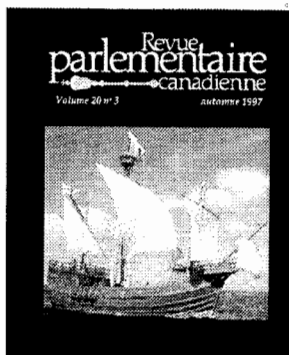
Robert Bruce, Président
Patrick Michael, Secrétaire



Revue parlementaire canadienne

Page couverture

La province canadienne la plus récente, Terre-Neuve, a été découverte avant toute autre partie du pays. Jean Cabot y accosta le 24 juin 1497. L'été dernier, 500 ans jour pour jour, une réplique de son navire, le *Matthew*, est retournée à Bonavista pour une visite de 45 jours qui l'a menée dans 17 ports.



Le *Matthew*

Ministère du Tourisme,
des Loisirs et de la
Culture de Terre-Neuve

La législation par délégation est-elle le maillon faible de la responsabilité envers le Parlement?

Elizabeth Weir, députée provinciale..... 2

La «Delegated Administrative Organization» de l'Alberta

Sue Olsen, députée provinciale 5

Un nouveau modèle de dialogue entre les parlementaires et le grand public

Valerie Steeves..... 8

Le parlementaire : Lobbyiste ou instrument des lobbyistes?

Normand Cherry 12

La réforme parlementaire : motifs et obstacles

Jean-Pierre Charbonneau..... 14

La déclaration d'équité publique, une nouvelle forme de reddition de comptes

H.E. McCandless 16

L'obstruction en Ontario et à la Chambre des communes

Chris Charlton 21

Comparaison des sites Web en matière d'information législative

Maureen Martyn..... 29

Rapports législatifs..... 34

APC: La scène canadienne..... 46

Les Rayons..... 48

La *Revue parlementaire canadienne* a été fondée en 1978 pour tenir les législateurs canadiens au courant des activités de leur section fédérale, provinciale ou territoriale au sein de la Région du Canada de l'Association parlementaire du Commonwealth, et, en même temps, pour promouvoir l'étude et le respect des institutions parlementaires. La Revue invite les députés, les anciens députés, le personnel des Assemblées législatives ou toute autre personne que les objectifs de la Revue concernent, à lui faire parvenir des articles susceptibles d'intéresser les lecteurs.

La Revue est publiée pour la Région du Canada de l'APC par la Direction des comités et des services législatifs à Ottawa. Les opinions exprimées dans les articles n'engagent que leur auteur et ne doivent en aucun cas être attribuées aux sections canadiennes de l'Association parlementaire du Commonwealth.

DIRECTEUR

Gary Levy

COMITÉ DE RÉDACTION

Claude DesRosiers (Président)

Paul Bélisie

Gary O'Brien

René Chrétien

Richard Paré

Mary Anne Griffith

Gwenn Ronyk

Craig James

Doug Schauerer

Lori Catalli Sonier

Abonnement :

20 \$ (4 numéros) ou

30 \$ (en français et en anglais)

Faites votre chèque à l'ordre de :
Région canadienne de l'APC

Adressez toute correspondance au :
Directeur
Revue parlementaire canadienne
C.P. 950, Édifice de la Confédération
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Téléphone (613) 996-6111

Télécopieur (613) 943-0307

Modem (613) 947-6526

Courier électronique :

revparl@parl.gc.ca

<http://www.parl.gc.ca/infoparl>

Les articles sont répertoriés dans l'*Index des périodiques canadiens*.

Dépôt légal :

Bibliothèque nationale du Canada

ISSN 0229-2556

Imprimé sur papier recyclé

The Review is also published in English.

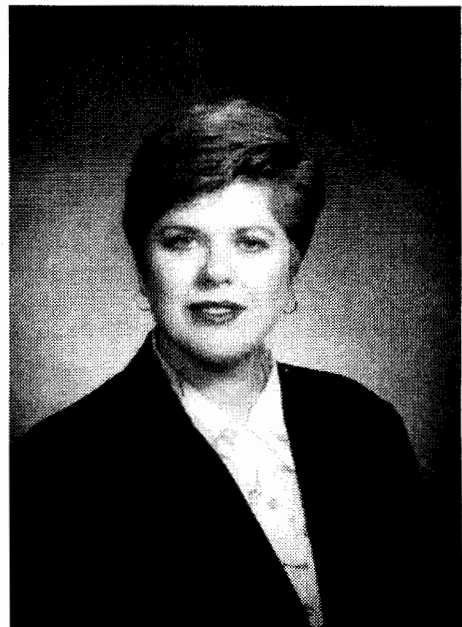
La législation par délégation est-elle le maillon faible de la responsabilité envers le Parlement?

par Elizabeth Weir, députée provinciale

Dans l'ensemble, la législation par délégation se révèle un bon outil pour gouverner une société de plus en plus complexe. Toutefois, le fait de déplacer une fonction législative appartenant à des parlements ou à des assemblées pour la confier à l'exécutif pose un problème pour les systèmes de gouvernement fondés sur la démocratie représentative. En gros, on peut dire que ce problème concerne surtout la reddition des comptes : l'organisme législatif central cesse d'être directement responsable d'un vaste ensemble de dispositions législatives, celles qui peut-être ont le plus d'effets sur le grand public. On se trouve, de surcroît, à faire entorse au principe de la suprématie parlementaire, en particulier lorsque la législation par délégation porte sur des questions d'ordre administratif. Le présent article pose la question de savoir si le cadre qui régit actuellement le processus de délégation prévoit une reddition des comptes adéquate, et surtout une surveillance suffisante de l'exercice de l'autorité transmise.

Le pouvoir de délégation a donné aux gouvernements, dans un monde de plus en plus technocratique, toute une gamme d'outils administratifs pour la mise en œuvre des politiques et des programmes. Néanmoins, il incombe toujours au pouvoir législatif d'exiger que l'exécutif lui rende des comptes sur l'utilisation des pouvoirs « législatifs » qui lui sont dévolus, au même titre que sur la façon dont il dépense les deniers publics.

En ce qui concerne la responsabilité, deux grandes questions au moins semblent poser problème. La première concerne ce vaste ensemble de « règles » qui guident les décisions des fonctionnaires et qui ne sont pas consignées dans des règlements publiés en bonne et due forme. Quant à la deuxième,



Elizabeth Weir est député de Saint John Harbour à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. L'article est une version révisée d'une communication présentée lors de la 36^e Conférence régionale canadienne de l'APC, qui s'est tenue à Regina en juillet 1997.

elle porte sur le fait que les règlements publiés en application de certaines lois provinciales ne font l'objet d'aucun examen.

La « directive »

Pour la plupart des gens, la question de la délégation, par une assemblée législative, du pouvoir de décider s'inscrit dans le contexte de la délégation directe du pouvoir de décision à un subordonné, par exemple un tribunal. Toutefois, de plus en plus, l'exercice des pouvoirs délégués passe non pas par la rédaction d'un règlement devant obligatoirement être assorti d'une diffusion quelconque, mais par la simple élaboration de manuels administratifs et de lignes directrices ministérielles.

On appelle généralement ce genre de textes « directives ». L'objectif de la directive est de guider les fonctionnaires dans l'exécution des politiques gouvernementales. Dans ce cas, les décisions qui sont prises et les pouvoirs qui sont attribués aux fonctionnaires des gouvernements font l'objet d'un examen et, par conséquent, d'une reddition de comptes rudimentaires, sinon d'aucun.

Les cas suivants, survenus au Nouveau-Brunswick, montrent quel peut être l'effet sur les citoyens de ce type de délégation. Au début de cette année, le ministère du Développement des ressources humaines a modifié ses règles d'admissibilité à l'aide au revenu, règles qui sont contenues dans un manuel administratif. Dans le but d'assurer l'« équité » entre les couples mariés et non mariés pour ce qui est du niveau des prestations, le ministère a instauré la notion d'« unité économique », en vertu de laquelle les personnes non mariées qui entretiennent une relation de couple reçoivent les mêmes prestations que les personnes mariées.

Toutefois, une modification ayant été apportée, les fonctionnaires ont ajouté un nouveau paragraphe d'interprétation qui a eu pour effet d'englober dans l'« unité économique » les personnes qui partagent le même logement, même si elles n'ont pas de relation engendrant une obligation de soutien alimentaire. D'après cette définition de l'« unité économique », l'admissibilité aux prestations d'aide au revenu se trouvait désormais limitée selon le principe « un ménage, un chèque », qu'il s'agisse d'un chèque d'aide au revenu ou d'un chèque de revenu gagné.

Cas n° 1 : Une jeune fille, élève au cours secondaire et sur le point d'obtenir son diplôme, avait quitté son domicile, où elle était victime d'abus. Une dame avec qui elle n'avait aucune relation, mère sans conjoint de trois enfants, qui elle aussi recevait une aide au revenu, lui avait proposé d'habiter chez elle. Le ministère a alors informé la jeune étudiante que ses prestations seraient interrompues et que la personne chez qui elle habitait devrait désormais la prendre à sa charge. Inutile de préciser que la mère ne pouvait pas faire vivre un adulte supplémentaire, étant donné le budget mensuel dont elle disposait. La travailleuse sociale qui avait charge de la jeune fille souhaitait néanmoins qu'elle demeure dans cette maison où, croyait-elle, elle serait bien appuyée dans ses efforts pour terminer ses études secondaires.

Cas n° 2 : Une dame âgée qui recevait une petite rente de veuve, ainsi qu'une aide au revenu, avait pris un pensionnaire qui habitait chez elle pendant la semaine lorsqu'il travaillait dans la région de Saint John. Cette veuve avait toujours déclaré le revenu en question au ministère. Toutefois, en vertu de la nouvelle règle, la dame et son pensionnaire ont été subitement considérés comme constituant une « unité économique ». Le pensionnaire a reçu avis qu'il devait désormais assumer la charge de la veuve. Le ministère a fini par renoncer à cette exigence, mais il a quand même demandé que le pensionnaire lui présente une attestation de son employeur. Le pensionnaire a estimé à juste titre qu'il s'agissait là d'une intrusion dans sa vie privée, et il a déménagé.

À aucun moment les nouvelles règles d'admissibilité ne s'étaient traduites par la rédaction d'un règlement ou par la présentation d'une modification de la loi à l'Assemblée législative. La nouvelle politique découlait d'une décision prise unilatéralement par des fonctionnaires du ministère du Développement des ressources humaines, et son exécution se faisait souvent sans préavis. Une contestation judiciaire sur cette procédure serait probablement reçue. Toutefois, les personnes que le changement affecte n'ont manifestement pas les moyens d'en saisir les tribunaux.

L'obtention d'un permis de conduire, ou encore d'un permis de chasse ou de pêche; la présentation d'une demande pour obtenir une aide au revenu; l'obtention d'un permis d'exploitation d'une station de télévision ou de radio, voire d'une usine nucléaire : voici quelques exemples de manières dont la législation par délégation peut atteindre les citoyens dans leur vie quotidienne, parfois même de façon grave et profonde.

Les règlements

Les principes d'utilisation de la délégation ont été énoncés dans un rapport de 1932 du comité permanent du sénat australien sur la réglementation et les ordonnances, et ce comité s'appuie sur ces principes pour examiner les règlements.

Ce document propose quatre principes comme critères de l'utilisation valide et appropriée du pouvoir de délégation. Les voici :

- la législation par délégation doit être compatible avec la loi dont elle découle;
- elle ne doit pas empiéter indûment sur les droits et libertés des citoyens;

- elle ne doit pas faire en sorte que les droits et libertés des citoyens dépendent de décisions administratives non assujetties à l'examen d'un organe judiciaire ou d'un tribunal indépendant;
- elle ne doit pas porter sur des questions qui devraient plutôt faire l'objet d'une loi du Parlement, par exemple un changement fondamental à une loi touchant les droits, les obligations ou les responsabilités.

D'autres comités ont ajouté un certain nombre de critères. Par exemple, au Canada, un comité mixte permanent se demande en plus si le règlement examiné est conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* ou à la *Déclaration canadienne des droits*.

Certes, le recours aux directives gouvernementales suppose un certain nombre de défis dans l'élaboration de moyens de surveillance efficaces, mais le problème le plus grave est peut-être l'insuffisance de la reddition des comptes dans la plupart des provinces, où il n'existe pratiquement aucun examen législatif des règlements créés en application des lois.

Voici une liste des mesures de surveillance utilisées par certains gouvernements.

- **Un examen par un comité parlementaire.** En Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, des comités permanents ont été créés et chargés d'examiner les lois émanant du pouvoir exécutif. Ces comités sont généralement présidés par des députés de l'opposition. Leur travail s'appuie souvent sur les conseils de juristes indépendants. Au Canada et au Royaume-Uni, ces comités peuvent faire porter leur examen soit sur la dimension juridique, soit sur la formulation des règlements.
- **Une obligation de déposer devant la Chambre, pour approbation, toutes les dispositions prises par délégation.** Dans plusieurs endroits, les règlements doivent être déposés devant l'assemblée législative. Parfois, c'est la présentation préalable de résolutions devant les deux chambres qui est exigée pour qu'un instrument soit exécutoire.
- **Des résolutions d'annulation ou de désaveu.** En certains endroits, il est possible de présenter des résolutions visant à faire rejeter un règlement.
- **Un registre public.** Aux États-Unis, la procédure administrative exige la publication, dans un registre public, non seulement des règlements, mais aussi de certains autres documents, comme les manuels de directives. Internet offre maintenant aux gens le moyen d'accéder rapidement et à peu de frais aux règlements et à d'autres documents.
- **Des dispositions de temporisation.** Par exemple, les règlements sont considérés comme abrogés si aucune date de proclamation n'est fixée. Dans l'État de Victoria, en Australie, tous les règlements cessent d'être en vigueur après dix ans.
- **Des déclarations sur l'impact de la réglementation.** Ces énoncés sont établis par les ministères, qui sont obligés de les diffuser dans le public. Au Canada, les ministères sont tenus de publier dans la *Gazette du Canada* ce qu'on appelle un "Résumé de l'étude d'impact de la réglementation". Ce résumé doit donner un aperçu de l'objectif visé par le règlement, des raisons pour lesquelles le règlement est nécessaire, du contenu du règlement, des modifications qu'il suppose par rapport au régime légal existant, ainsi que le nom d'une personne à contacter au sein du ministère.
- **Des plans réglementaires.** Au Canada, depuis 1986, les ministères fédéraux et les organismes réglementaires participants sont tenus d'établir et de déposer des plans contenant l'énumération des initiatives que ces organismes entendent prendre au cours de l'année civile qui vient. Ce mécanisme permet une diffusion publique plus large auprès des personnes qui pourraient être touchées par la création de règlements nouveaux ou la modification des règlements existants.

La « Delegated Administrative Organization », de l'Alberta

par Sue Olsen, députée provinciale

Le présent article traite des modifications récemment apportées au rôle traditionnel du gouvernement, qui consiste à gouverner et à être comptable et responsable devant la population dans le cadre d'un système parlementaire.

Selon Lou Hyndman, ancien trésorier provincial de l'Alberta, le gouvernement de la province a comme objectifs de réduire les dépenses publiques et de supprimer le déficit, mais sa vision à long terme est plus large. En effet, il souhaite modifier en permanence la relation qui existe entre les Albertains et leur gouvernement et restructurer en profondeur les activités traditionnelles de l'administration publique.

Pour comprendre les raisons qui ont présidé à l'introduction de la législation et de la réglementation par délégation en Alberta, il importe de comprendre comment le gouvernement a établi ses priorités en 1993, en pleine crise financière.

Il était fondamental, pour réduire la taille et la présence de l'administration publique dans la société, de réévaluer l'intervention de l'État dans le secteur des affaires. « Le programme ou le service en question est-il indispensable? Le service débouche-t-il sur le bien commun ou le bien public? Est-il bon que la province soit responsable de ce service? Vaudrait-il mieux que ce service relève du secteur privé, des municipalités, de l'État fédéral, ou encore d'un organisme sans but lucratif ¹? »

Ayant répondu à ces questions, les responsables ont jugé bon de mettre un terme à certains programmes et à certaines activités, ou encore de privatiser les unes et de donner les autres à contrat. La « troisième option », comme on l'appelle, a consisté à créer des organismes chargés de l'application par délégation. Ce sont les DAO, ou Delegated Administrative Organizations.

Il s'agit d'une entité juridique autofinancée et ne relevant pas du gouvernement, dont la raison d'être est d'administrer un



vaste programme de gestion/réglementation/application visant la prestation d'un service ou l'exécution d'un ensemble de programmes anciennement impartis à l'État.

La DAO est administrée par des représentants des parties prenantes et concerne une activité ou un domaine particulier. En général, elle comporte des représentants de l'État et du public. S'il est vrai que la DAO est responsable de la réalisation d'un programme, en théorie, c'est l'État qui conserve la haute main sur les normes, la législation, les règlements et les politiques, ainsi que sur les modalités d'application.

Selon le gouvernement, les avantages d'une DAO sont les suivants :

- faire en sorte que les personnes qui tirent directement avantage d'une réglementation en assument le coût;
- donner aux groupes ou aux secteurs industriels le pouvoir de se réglementer eux-mêmes et de résoudre leurs propres problèmes;
- réduire les coûts actuellement engagés par le gouvernement pour appliquer les lois.

Au cours des trois dernières années, les grandes DAO suivantes ont été établies :

- La Petroleum Tank Management Association of Alberta (PTMAA), qui réglemente les citernes d'emmagasinage

Sue Olsen est députée d'Edmonton Norwood à l'Assemblée législative de l'Alberta. Il s'agit de la version révisée d'une communication présentée lors de la 36^e Conférence régionale canadienne, qui s'est tenue à Regina en juillet 1997. L'auteure remercie pour leur aide Lennie Kaplan et Mary Griffiths, analystes de recherche de l'Opposition officielle albertaine.

du pétrole, afin d'empêcher les fuites et de favoriser la sécurité du public;

- L'Alberta Boiler Safety Association (ABSA), qui régleme la fabrication et l'utilisation des chaudières et appareils à pression;
- L'Alberta Elevating Devices and Amusement Rides Safety Association, qui régleme l'installation et l'utilisation des manèges, ascenseurs, escaliers mécaniques, monte-plats, appareils de lavage et palans;
- La Tire Recycling Management Association, qui régleme le recyclage des pneus usagés;
- L'Alberta Conservation Association, qui gère les fonds pour l'amélioration de l'habitat du poisson et de la faune et qui administre le programme de lutte contre le braconnage « Report a Poacher ».
- Le Safety Codes Council et le Occupational Health and Safety Council constituent également des DAO.

On prévoit aussi établir une DAO pour gérer le Forest Resource Improvement Program et les services chargés des rentes des employés.

Une législation et une réglementation fermes pourraient prévoir cette reddition des comptes. Toutefois, rien de tel n'est évident dans le modèle de DAO adopté en Alberta.

Dans certains cas, les intervenants ont accueilli avec joie l'arrivée d'une DAO. En effet, l'Alberta Fish and Game Association s'est réjouie que l'Alberta Conservation Association l'autorise à répartir ses fonds, tandis que l'Alberta Forest Product Association a hâte de pouvoir gérer le Forest Resource Improvement Program. Toutefois, tout le monde n'est pas aussi satisfait de ces DAO ou de certaines autres qui ont été créées.

Difficultés possibles

Non seulement l'apparition des DAO marque un changement fondamental dans l'exécution des programmes gouvernementaux, mais elle a pour effet de modifier la structure traditionnelle de la reddition des comptes qui était en place entre le gouvernement et la population de la province. Comme l'a déclaré le vérificateur général de l'Alberta : « La reddition des comptes est obligatoire pour ceux qui doivent répondre de l'exécution de leurs fonctions ² ». De par la nature même des pouvoirs délégués, les personnes qui les exercent n'ont aucun compte direct à rendre à l'électorat. En revanche, comme l'a souligné le vérificateur général, « il doit exister une reddition des comptes lorsqu'une responsabilité est attribuée ou déléguée [...] un cadre efficace de reddition des comptes est nécessaire chaque fois que l'autorité centrale est réduite ou supprimée ³ ».

La *Government Organization Act* de 1994 est la loi habilitante permettant la délégation de pouvoirs en Alberta. Son article 9 stipule que : « [...] tout ministre peut déléguer par écrit à n'importe quelle autre personne, les pouvoirs, rôles et fonctions qui lui sont conférés ou imposés par la présente loi ou par toute autre loi ou règlement ». La *Labour Statutes Delegation* fixe les conditions et dispositions régissant la délégation des responsabilités ministérielles par le ministre du Travail, le principal ministre provincial qui délègue ses responsabilités à des DAO. Toutefois, ce texte accompagne et complète un projet de loi intitulé *Delegated Administration Act*, rédigé en 1994, jamais adopté, mais qui néanmoins a cours dans la pratique. Ce texte fixe en détail le cadre devant présider à l'établissement d'une DAO.

Les inconvénients qu'il y a à déléguer des pouvoirs sont multiples. En voici quelques-uns :

- Tout ministre peut conclure un contrat ou une entente administrative visant à déléguer une responsabilité particulière à une société privée, par simple décret du conseil, sans que l'Assemblée législative ait à en débattre ou à y consentir.
- Rien ne précise quels sont les programmes et les services qui peuvent être délégués aux sociétés privées. Par exemple, une disposition législative récente autorise le ministre de la Protection de l'environnement à déléguer « toutes les tâches et fonctions du ministre [...] autres que le pouvoir de prendre des règlements et le pouvoir de déléguer ⁴ ».
- Il n'existe aucun mécanisme d'appel pour la personne qui subirait les effets négatifs d'une décision ou d'une mesure prise par une DAO. Seul le ministre peut décider, à sa discrétion, qu'il y aura révision de cette décision.
- Si une mesure prise par une DAO entraîne un préjudice ou une perte, le gouvernement n'en est pas responsable.
- Les DAO se procurent les fonds nécessaires pour financer leurs opérations en imposant des droits et des redevances que le ministre doit approuver, mais pour lesquels elles n'ont pas à obtenir l'aval de l'Assemblée législative ni à rendre des comptes. Il peut s'ensuivre un manque d'incitation à la rigueur dans l'efficacité et la gestion.
- Les DAO ne sont pas visées par la *Financial Administration Act*. Elles n'ont donc aucun compte à rendre à l'Assemblée législative ni au vérificateur général au sujet de leurs activités. Cela signifie que le vérificateur général ne peut déclencher une enquête sur les affaires financières d'une DAO de son propre chef.
- Bien que toute DAO doive remettre au ministre un rapport annuel et des états financiers vérifiés, rien ne l'oblige à déposer ces documents devant l'Assemblée législative.
- Le gouvernement pourrait trouver qu'il est de plus en plus difficile d'exercer une surveillance efficace sur les DAO, notamment pour ce qui concerne les appels et les vérifications, parce qu'il n'aura plus à sa disposition, dans l'administration publique, les compétences spécialisées dans le domaine en question.

- La formation d'un groupe de DAO intéressées pourrait réduire la concurrence et amener un monopole du secteur privé, assorti d'une absence d'incitation au contrôle des coûts et au maintien des normes.
- On peut craindre de voir apparaître de véritables bureaucraties au sein du secteur privé, par suite d'une utilisation excessive de la législation et de la réglementation par délégation. Cela pourrait entraîner le déplacement, du secteur public au secteur privé, des formalités, des lourdeurs réglementaires et des retards, au lieu d'amener un allègement des procédures, comme le souhaite le gouvernement.

Ces craintes ne sont pas sans fondement. La prolifération en Grande-Bretagne des organisations non gouvernementales quasi autonomes, appelées QUANGO, peut nous éclairer particulièrement à cet égard. En mai 1994, une étude effectuée par l'organisation britannique de recherche Charter 88 a trouvé, dans ce pays, 5 521 ONG de ce genre qui dépensaient 46,6 milliards de dollars en argent des contribuables par année, alors que seulement 2 p. 100 d'entre elles devaient respecter le *British Open Code of Practice*.

Un cadre pour l'utilisation de la législation

Je suis fermement convaincue que les citoyens ne veulent pas que leur administration publique devienne une entreprise à but lucratif. Nous avons encore besoin d'un gouvernement qui établisse les priorités de la province dans les domaines des soins de santé, de l'éducation, des services sociaux, de la protection de l'enfance et de la protection de l'environnement — fonctions fondamentales d'un gouvernement dans un système parlementaire.

Si la délégation des programmes du gouvernement a lieu, il faut que cela se fasse selon un processus ou un cadre visant à éviter les chausse-trapes de la législation par délégation, de manière qu'une véritable fonction de surveillance législative soit établie et maintenue. À cet égard, voici ce qu'a déclaré l'Institute of Chartered Accountants of Alberta : « On a commencé à privatiser des services non essentiels. Cela doit se faire de manière méthodique et bien planifiée. Il faudra procéder avec ordre pour obtenir de bons résultats. ⁵ »

Quant à moi, je verrais les éléments suivants comme devant faire partie d'un cadre efficace de reddition des comptes pour guider l'utilisation de la législation et de la réglementation par délégation en Alberta :

- On pourrait établir un profil du programme, du service ou de l'activité, afin d'évaluer s'il s'agit d'un bon candidat à la délégation à une ONG ou à une société privée. Le profil porterait sur divers points, comme la force face au marché, la résistance politique, la rentabilité, la qualité du service, l'effet du changement sur les employés, les obstacles juridiques, les risques, les ressources, enfin, la surveillance et le contrôle.

- On pourrait procéder à une analyse coûts-avantages qui préciserait quelles économies et quels bénéfices résulteraient d'une délégation du programme, du service ou de l'activité au secteur privé et qui expliquerait clairement comment la délégation pourrait permettre d'en améliorer l'exécution.
- Souvent, il serait bon de procéder à un appel d'offres général, dans le cas des programmes à déléguer, afin d'encourager la concurrence et d'empêcher la création de monopoles dans le secteur privé. On pourrait envoyer aux soumissionnaires éventuels une demande de proposition qui contiendrait un énoncé clair des normes de rendement attendues et annoncerait qu'une surveillance réelle pourrait être exercée par le gouvernement et l'Assemblée.
- Une fois le choix du soumissionnaire arrêté à la suite de l'appel d'offres, une entente administrative entre l'État et le détenteur de l'autorité déléguée fixerait les conditions et dispositions de la délégation, les exigences en matière de finances et de rendement, ainsi que les mécanismes de surveillance et de suivi. Les rapports annuels, les plans d'affaires et les vérifications courantes de la DAO seraient examinés par le comité permanent sur le droit et la réglementation, tandis que des représentants du conseil d'administration de la DAO pourraient comparaître devant ce comité pour rendre compte des activités de leur organisation dans la réalisation des exigences de l'entente administrative.

La façon dont nous relèverons les défis qui sont associés à la législation et à la réglementation par délégation, et la façon dont nous conserverons un cadre de reddition des comptes approprié à l'intérieur de notre système parlementaire, sont très importantes pour l'avenir de notre gouvernement démocratique. Peter Lougheed, ex-premier ministre de l'Alberta, a déjà déclaré que le système parlementaire était « le système le plus efficace d'action démocratique que nous connaissons aujourd'hui dans le monde moderne ». Nous devons nous efforcer de faire en sorte que la législation et la réglementation par délégation ne viennent pas saper ce système.

Notes

1. Ronald D. Kneebone et Kenneth J. McKenzie, « The Process of Institutional Reform in Alberta », in Christopher J. Bruce, Ronald D. Kneebone et Kenneth J. McKenzie, *A Government Reinvented: A Study of Alberta's Deficit Elimination Program*, Toronto, Oxford University Press, 1997, p. 205.
2. Alberta, Auditor General, *Annual Report of the Auditor General 1993-94*, 14 octobre 1994, p. 3.
3. *Ibid.*, p. 10.
4. Alberta, Legislative Assembly, projet de loi 22, *Environmental Protection and Enhancement Amendment Act*, mai 1997.
5. Chartered Accountants of Alberta, « Staying the Fiscal Course: A Submission to the Provincial Treasurer », février 1994, p. 10.
6. *Alberta Hansard*, 27 mars 1972, p. 18 à 20.

Un nouveau modèle de dialogue entre les parlementaires et le grand public

par Valerie Steeves

La consultation du public est d'une importance cruciale. Les lois qui ne correspondent pas aux valeurs sociales sous-jacentes de la population ne seront d'aucune efficacité. Beaucoup de gouvernements ont cependant du mal à déceler la nature exacte de ces valeurs sociales. En mars 1997, le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées s'est lancé dans un processus national de consultation du public sur la protection de la vie privée. L'auteur décrit ici une nouvelle forme de dialogue entre parlementaires et citoyens en vue de susciter de véritables échanges sur les valeurs sociales sous-jacentes et les choix concrets de politiques.

Les audiences officielles où les intervenants présentent des exposés préparés d'avance puis répondent aux questions des membres sont le cadre habituel d'interaction entre les comités parlementaires et le grand public. Pour amorcer son étude sur la protection de la vie privée au printemps de 1996, le Comité des droits de la personne a d'abord tenu des audiences traditionnelles pour entendre les experts. Leurs témoignages étaient pour le moins inquiétants. De nouvelles technologies comme les techniques avancées de surveillance, les méthodes toutes récentes de comparaison des données et les formes révolutionnaires de dépistage génétique menacent fondamentalement notre sentiment d'intimité.

Convaincu de la nécessité absolue d'examiner ces questions en profondeur avec le public canadien, et pas seulement avec les experts, le Comité estimait toutefois nécessaire d'abandonner la formule traditionnelle des audiences. Il est donc parti à la recherche d'un mécanisme de dialogue novateur qui lui permettrait à la fois de sensibiliser le public aux problèmes et

de solliciter son avis sur la limite entre les avantages qu'offrent les nouvelles technologies et l'atteinte à la vie privée.

La création du modèle

La présidente du comité, Sheila Finestone, a proposé de tenir une série d'assemblées publiques un peu partout au pays. Ayant vécu des expériences positives d'assemblées publiques, à la fois comme membre du Groupe de travail fédéral sur les personnes handicapées et dans sa propre circonscription de Fredericton, au Nouveau-Brunswick, le vice-président, Andy Scott, s'est empressé d'appuyer l'idée. Les membres du Comité estimaient toutefois qu'il ne suffisait pas d'inviter le public à discuter ouvertement de la question. Les débats sur des sujets technologiques sont trop souvent enfermés dans le jargon technique du domaine. Le Comité souhaitait plutôt cadrer la discussion de façon à cibler non pas les technologies comme telles, mais plutôt leurs conséquences pratiques pour le Canadien moyen.

Pour y parvenir, les membres ont décidé de cibler les assemblées publiques sur des cas types et ont demandé aux attachés de recherche de préparer trois dossiers axés respectivement sur la surveillance vidéo avancée, les cartes à puce et le dépistage génétique. Les scénarios ainsi produits illustraient les incidences positives et négatives de ces

Valerie Steeves dirige le Projet de la technologie et des droits de la personne au Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, à l'Université d'Ottawa. Elle était conseillère spéciale du Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées.

technologies sur la vie du Canadien moyen et situaient les enjeux franchement dans le contexte des droits de la personne.

Le degré de consensus et de collaboration atteint entre les membres est l'un des aspects particuliers du processus de consultation engagé. Leur attachement à l'aspect éducatif de la démarche, pour eux comme pour le public, a beaucoup contribué au résultat final. La coopération entre les attachés de recherche (Susan Alter, Nancy Holmes et Bill Young du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement) et moi, à titre d'experte-conseil de l'extérieur, a aussi joué un rôle important. J'ai été mêlée au processus à cause de mes activités de chercheuse et de conférencière sur l'interaction de la technologie et des droits de la personne. Mon expérience d'animatrice et d'enseignante intéressait aussi le Comité. Le greffier du Comité, Wayne Cole, était appuyé par Roger Préfontaine et plusieurs employés de soutien administratif de la Direction des comités de la Chambre des communes.

Il fallait ensuite décider de la meilleure façon de structurer les réunions pour faciliter les échanges d'idées et encourager un dialogue éclairé entre les législateurs et le grand public.

Le Comité souhaitait un cadre qui donne aux participants l'occasion de s'engager dans un dialogue actif entre eux et avec ses membres. Les rouages mêmes du processus ont été tirés de diverses sources. En plus d'y travailler activement, les membres ont invité l'équipe de recherche, le Commissariat à la vie privée du Canada et les experts-conseils associés au projet à faire des suggestions et des commentaires.

Afin de tracer un tableau aussi complet que possible des préoccupations des citoyens, nous avons visé des groupes susceptibles, espérons-nous, d'assister aux réunions de consultation. Notre méthode était plus fantaisiste que scientifique. Étant donné le genre de questions que nous comptons soulever, nous espérons avoir des échos d'une gamme étendue de groupes, dont les défenseurs des droits de la personne, les partisans de politiques gouvernementales, les protecteurs du consommateur, les banques, les compagnies d'assurance, les organisations de gens d'affaires, les sociétés d'État, les personnes handicapées, les militants des soins de santé, les enseignants, les universitaires, les fonctionnaires, les travailleurs de la santé, les généticiens, les syndicalistes, les avocats, les policiers, les journalistes, les jeunes, ainsi que les entreprises de haute technologie, de télécommunications et de câblodistribution. Nous voulions que les rencontres donnent lieu à des chocs d'idées, afin que tous les points de vue soient exposés et que la diversité des participants contribue à enrichir le dialogue.

Nous avons ensuite dressé des listes d'invitation pour chacune des réunions prévues pour Ottawa, Vancouver, Calgary, Toronto, Fredericton et Montréal. Nous voulions donc, pour donner un caractère régional aux consultations, inviter des gens des régions éloignées et d'autres provinces, surtout à Calgary et à Fredericton. En puisant dans les listes d'associations et en téléphonant à des personnes ou organisations actives dans la région, nous avons ainsi compilé une liste d'environ 400 noms. Une réaction en chaîne a été déclenchée dans bien des cas. Une personne de Vancouver nous a fourni le nom d'une vingtaine de personnes de divers milieux lorsque nous l'avons appelée. Les personnes invitées signalaient souvent le nom d'autres personnes intéressées. Plusieurs personnes qui avaient entendu parler du processus de consultation et souhaitaient y participer nous ont aussi appelés.

Les invitations ont été lancées par téléphone. Vu le nombre d'appels requis, l'aide de bénévoles du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne et de la British Columbia Freedom of Information and Privacy Association nous a été précieuse. En plus de diffuser la documentation sur le site Internet du Parlement, les études de cas et les documents de fond ont été envoyés par courrier à ceux dont la participation était confirmée.

Les rouages du processus

Comme nous devons suivre les règles de la Chambre, nous avons adapté les réunions aux formalités traditionnelles. À leur arrivée, les participants pouvaient bavarder entre eux en sirotant leur café avant que la présidente n'ouvre la séance. Comme nous craignons que la disposition de la salle, où les membres prenaient place à une table devant les participants assis en rangées, risquait de nous empêcher de bien saisir les opinions et valeurs de chacun, la séance plénière d'ouverture a été abrégée au maximum. La présidente a souhaité la bienvenue aux participants en donnant un aperçu des questions auxquelles le Comité s'intéressait. Les membres du Comité se sont ensuite présentés, puis j'ai pris la direction des choses en ma qualité d'animatrice. Il était tout à fait inhabituel qu'une telle réunion soit animée par quelqu'un de l'extérieur, mais les membres du Comité estimaient que cela les laisserait plus libres de participer à la discussion et contribuerait à recueillir les opinions des participants.

J'ai d'abord présenté l'ordre du jour de la matinée, puis les participants ont été répartis en petits groupes d'une dizaine de personnes. La composition des groupes avait été établie de façon à rassembler dans chacun autant de points de vue différents que possible. Vu sa démographie propre, le caractère particulier de chaque région s'est fait sentir dans chaque réunion. Il y avait, par exemple, plus de fonctionnaires à l'assemblée d'Ottawa et plus de banquiers à celle de Toronto. Malgré les efforts déployés, avec un succès relatif, pour que dans chaque ville les groupes cibles soient représentés, la réalité

est telle que les banquiers contactés en dehors de l'Ontario, pour donner un exemple, nous renvoyaient souvent à leur siège social à Toronto. C'est aussi la raison pour laquelle plus d'organisations qui s'occupent des personnes handicapées, dont bon nombre ont leur siège à Winnipeg, étaient représentées à Calgary. Au moment de former les groupes, nous éprouvions la liste des participants afin de placer les syndicalistes avec les dirigeants, les protecteurs du consommateur avec les courtiers d'assurances, et ainsi de suite.

Une fois les discours liminaires terminés, la présidente a suspendu la séance et les participants se sont répartis en ateliers pour discuter des études de cas. Comme ces discussions ne faisaient pas partie de la réunion officielle, il n'y avait ni transcription, ni interprétation. L'absence de rapporteur mettait bon nombre de participants plus à l'aise pour exprimer leurs opinions. Estimant cependant qu'un compte rendu écrit faciliterait la rédaction du rapport, nous avons demandé à des étudiants bénévoles de prendre des notes de ce qui se disait.

Chaque groupe comprenait au moins un membre du Comité, et la discussion était animée par un spécialiste de la protection de la vie privée qui avait pour rôle, non pas d'exposer ou de définir les enjeux, mais plutôt de faciliter l'examen des études de cas. En plus de participer activement à la discussion, les membres du Comité notaient les principaux points soulevés sur un tableau papier. Cela leur donnait un rôle notable dans la discussion, tout en les obligeant à écouter attentivement les préoccupations formulées.

Au bout d'environ une heure de discussions en petits groupes, la réunion officielle a repris pour la portion " assemblée publique ". Les membres du Comité qui servaient de rapporteurs ont d'abord résumé les discussions de chaque atelier, avant de laisser les spécialistes exposer leurs propres idées et préoccupations. La discussion a ensuite été ouverte à tous les participants, qui ont tantôt exprimé leurs idées, tantôt engagé un dialogue avec les membres et les experts.

Évaluation du processus

Non seulement la consultation a obtenu un succès retentissant, mais tant les membres du Comité que les participants se disaient très contents de la formule retenue. Ayant participé intimement à la conception de cette formule, les membres du Comité étaient profondément engagés à leur arrivée aux réunions. D'autre part, le fait de parcourir le pays en une semaine leur a permis de s'immerger complètement dans le sujet et de connaître à fond les besoins et les inquiétudes des simples Canadiens.

Cette connaissance approfondie se sent dans le rapport du Comité. Les membres ont évité, sous les pressions des groupes d'intérêt, les solutions techniques et les palliatifs. Ils ont, au contraire, réclamé une loi-cadre globale qui redéfinirait les enjeux dans le contexte des droits de la personne. Leurs recommandations répondent clairement à la principale crainte

des participants, qui était que le développement technique éclipse la valeur sociale de la vie privée, de la liberté individuelle et de la dignité humaine. Une série de recommandations plus détaillées sur des points précis qui exigent souvent une attention urgente, comme l'importance de bloquer l'exploitation commerciale des données génétiques personnelles, venait étayer leur revendication d'une loi-cadre.

Le rapport sort aussi de l'ordinaire parce qu'il cherche à capter et à consigner les idées et préoccupations des participants eux-mêmes. Le fait que les recommandations découlent directement de ces préoccupations ajoute à la validité et à la légitimité des politiques retenues par les membres.

Les discussions en petits groupes ont particulièrement enthousiasmé les participants. Beaucoup ont laissé entendre, en public ou en privé, que la formule utilisée leur avait donné l'occasion d'approfondir les problèmes et d'exprimer leurs opinions. Le caractère interactif du dialogue a donné à chacun le sentiment non seulement d'avoir eu son mot à dire mais d'avoir été entendu, et la diversité des points de vue a produit un échange fructueux d'information. Tous les participants, y compris les spécialistes, estimaient que la matinée leur avait appris quelque chose de nouveau.

Les études de cas sont peut-être l'élément qui a contribué le plus au succès du processus. Les cas évoqués situaient le dialogue dans un contexte social et personnel. Loin de se sentir aliénés par une définition technique des problèmes ou le jargon technique, les participants étaient touchés d'emblée par l'impact de ces technologies sur la vie quotidienne des personnes en cause. La discussion sur les cartes à puce, par exemple, ne s'est pas enlisée dans les aspects techniques; elle a plutôt porté sur ce que les participants diraient en apprenant que le gouvernement cherche à savoir si leurs prestations d'assurance-chômage servent à acheter des cigarettes. La discussion s'est engagée tout naturellement sur les raisons de leur réaction, ce qui a amené les participants à approfondir l'importance des droits de la personne dans leur vie quotidienne et la façon dont les nouvelles technologies menacent réellement de modifier l'équilibre, à moins de faire, collectivement, des choix profonds sur le genre de société que nous voulons créer pour l'avenir.

Les assemblées publiques sont venues renforcer notre conviction que la structure du dialogue est cruciale dans l'apport qu'un comité obtient du public. Beaucoup plus de personnes se sont adressées aux membres du Comité lors des assemblées publiques tenues à Ottawa et à Montréal, ce qui n'a rien d'étonnant vu le nombre de hauts fonctionnaires et de défenseurs du bien public présents. L'assemblée publique n'a cependant, dans aucune ville, joué un rôle aussi vital que les discussions en petits groupes organisées en début de matinée. Les participants semblaient heureux, d'une part, que les membres du Comité rendent leurs préoccupations publiques en résumant les discussions en atelier lors des assemblées publiques, et les plus éloquents suscitaient souvent des

applaudissements ou des cris d'approbation de l'ensemble du groupe. En réalité, l'ambiance des assemblées publiques était souvent détendue et collégiale. Par contre, la discussion n'était pas aussi animée et libre qu'en atelier, à cause des microphones et des spécialistes assis à la table principale.

Les gens sentaient vivement le besoin d'une intervention gouvernementale pour éviter que le besoin d'une efficacité administrative toujours plus grande ou le désir de maximiser les profits ne passent avant nos valeurs sociales.

Les assemblées publiques présentaient aussi un tableau moins objectif des préoccupations soulevées, les professionnels qui y participaient étant moins susceptibles de se présenter au micro et d'exposer publiquement leurs besoins. Cela a occulté quelque peu le niveau inattendu de consensus qui s'est dégagé en atelier, où le degré de concertation sur la nécessité de s'attaquer fermement aux répercussions sociales et humaines des nouvelles technologies était étonnant. Même les sujets particulièrement délicats, comme l'utilisation des données génétiques par les compagnies d'assurance et la surveillance vidéo au travail, n'ont pas créé de divisions profondes.

Bon nombre de participants redoutaient que le processus prenne fin dès la consultation terminée. D'autres manifestaient un optimisme prudent, craignant qu'il ne soit trop tard pour freiner les atteintes à la vie privée de l'ère technologique; les participants s'intéressaient avant tout aux résultats cependant. Fait intéressant à noter, les groupes les plus pessimistes quant à l'aptitude du gouvernement à protéger les valeurs sociales de l'érosion technologique provenaient de provinces où il n'existe pas de loi de protection de la vie privée. Les groupes des provinces qui ont déjà légiféré en la matière étaient plus portés à croire que l'on n'avait pas péché par excès de zèle. Un consensus national s'est toutefois dégagé sur la nécessité d'agir dès maintenant, avant qu'il ne soit trop tard.

L'action prise par les participants eux-mêmes me paraît particulièrement encourageante. La décision d'un dirigeant syndical d'Ottawa, par exemple, de créer un comité sur la surveillance au travail découle directement de sa participation aux consultations. Un groupe de protection du public de la Colombie-Britannique cherche, dans le même ordre d'idées, des façons de poursuivre le dialogue. Bien que les participants attendent de connaître la réponse du gouvernement au rapport du Comité, le processus de consultation a dépassé tous nos espoirs comme mécanisme de sensibilisation et d'information du public. J'espère que d'autres décideurs le prendront comme modèle, en le perfectionnant au besoin, pour encourager un dialogue véritable entre les législateurs et l'électorat.

Le parlementaire : lobbyiste ou instrument des lobbyistes?

par Normand Cherry

Une commission parlementaire de l'Assemblée nationale du Québec se penche actuellement sur l'enregistrement des lobbyistes et la réglementation de leurs activités. Cela soulève inévitablement des questions de définition. Les syndicats sont-ils des lobbies? Les parlementaires sont-ils des lobbyistes ou en sont-ils l'instrument? Toutes ces questions ont été ressassées lors d'un colloque sur le lobbying organisé à Montréal par Le Courrier parlementaire le 22 mai 1997. À partir d'un exposé présenté à ce colloque, l'auteur examine ici certaines de ces questions en se fondant sur son expérience de syndicaliste, de député et d'ancien ministre.

Ma perspective sur le lobbying est sans nul doute influencée par mes années comme syndicaliste. J'ai été à l'emploi de Canadair pendant 35 ans et président-directeur général de la section locale 712 de l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale (AIMTA) pendant 20 ans, soit de 1969 à 1989. Élu député et invité à faire partie du cabinet provincial en 1989, je suis donc passé subitement de l'autre côté de la clôture, ce qui me permet aujourd'hui d'aborder la question du lobbying sous divers angles.

Les syndicats ne sont pas à proprement parler des lobbies. Ce sont des groupes de pression qui font eux-mêmes leur lobbying avec des moyens qui leur sont propres, sans intermédiaire. Quand un groupe de travailleurs, un syndicat ou une centrale veut faire pression sur un ministre ou le gouvernement, il lui arrive de ne pas avoir accès aux coulisses. C'est donc de l'extérieur qu'il doit se faire entendre.

De mon expérience syndicale, je retiens quelques situations où, en tant que porte-parole de mes membres, j'ai essayé d'influencer la politique gouvernementale. Ainsi, quand le gouvernement fédéral a mis Canadair en vente, on ne peut dire qu'il avait pris tous les moyens pour que le processus se déroule correctement. J'ai été amené, au nom des employés,

(et, pratiquement, au nom de la compagnie, qui pouvait difficilement dénoncer son unique actionnaire) à faire des représentations auprès du gouvernement.

J'ai joué le même rôle un peu plus tard, quand le gouvernement canadien hésitait à donner le contrat d'entretien des F-18 à Canadair, devenue propriété de Bombardier et qui risquait de perdre cet avantage au profit de Bristol Aerospace Ltd. Je l'ai repris dans un dossier où les intérêts de mon syndicat étaient moins concernés, quand je suis intervenu en faveur de l'installation de l'Agence spatiale à Montréal.

Chaque fois, je demandais à rencontrer mon député, qui était aussi premier ministre du Québec, pour lui demander d'intervenir afin de protéger une industrie québécoise qui se trouvait, par hasard, être la principale industrie de sa circonscription.

À titre de ministre du Travail de 1990 à 1994, j'ai dû me repositionner face aux lobbyistes, qui ont cessé d'être mes alliés ou mes adversaires dans un contexte de relations du travail et sont devenus des interlocuteurs envers lesquels j'ai éprouvé des sentiments positifs.

Lorsque le gouvernement met de l'avant une nouvelle mesure législative ou réglementaire, et surtout lorsqu'il prend la peine de soumettre son projet à la consultation publique, par l'intermédiaire d'une commission parlementaire notamment, un processus d'écoute se met en branle. Les lobbies qui s'activent alors, que ce soit les lobbyistes-conseils chevronnés mobilisés à cette fin ou de simples représentants de groupes de

Normand Cherry est député de Saint-Laurent à l'Assemblée nationale du Québec.

pression, deviennent, pour le ministre et le gouvernement, des sources d'information extrêmement utiles. Ils sont d'ailleurs ouvertement sollicités, et les opinions qui s'expriment permettent aux décideurs de mieux maîtriser leurs dossiers, de raffiner leurs approches et, souvent, de corriger le tir. Il arrive que le ministre en apprenne sur son propre dossier ou, disons plus simplement, qu'il obtienne des « compléments d'information ». Toutefois, le plus souvent, il en apprend plus par ce que les lobbyistes omettent de dire, consciemment ou non. Au fil de l'étude d'un projet de loi, de la consultation générale aux consultations particulières, en passant par l'étude du principe du projet et l'étude détaillée des articles, on voit le chat sortir du sac et, par la confrontation des points de vue, les jeux de chacun sont mis à jour. Ce ne sont pas de « grands jeux » diplomatiques, mais tous les dossiers apportent leur lot de manœuvres plus ou moins subtiles avec lesquelles le ministre doit apprendre à composer.

Passons maintenant à la question suivante : le parlementaire serait-il à la fois lobbyiste et instrument des lobbyistes? L'idée qu'un député soit lobbyiste ne me pose pas problème, tout comme celle selon laquelle les syndicalistes doivent faire du lobbying. Les députés sont d'abord législateurs. Même s'ils ne rédigent pas les lois, même si elles leur sont généralement apportées toutes faites par l'Exécutif et même si les membres d'un même parti votent souvent en bloc, il demeure que les parlementaires sont collectivement responsables de l'adoption des lois. Cependant, le député exerce aussi bien d'autres rôles que les caméras de télévision ne pourraient montrer même si les règles de la radiotélévision des débats le permettaient, car ils se jouent le plus souvent à l'extérieur de la salle de l'Assemblée nationale. On regroupe souvent ces rôles sous l'expression « député-intermédiaire », qui résume une foule d'autres appellations utilisées pour définir ce dernier volet du métier de député. Celui-ci sert alors de lien entre l'administration et le citoyen : il est, entre autres, médiateur, ombudsman, animateur, agent d'information, travailleur social, promoteur, agent de développement et, carrément, lobbyiste.

L'une des préoccupations fondamentales du député est de voir à ce que sa circonscription fasse l'objet d'une juste considération de la part des ministères. Dans cette perspective, le député se transforme en agent de développement régional et s'applique à faire valoir, auprès des décideurs publics, les besoins de sa circonscription dans tous les domaines dont s'occupe l'État. À l'occasion, cette activité aura des échos en Chambre, sous la forme d'une question ou celle d'une intervention lors de l'étude des crédits ou lors des grands débats sur le discours d'ouverture ou du budget. Mais, généralement,

le député s'affaire à l'extérieur, auprès des ministres et des fonctionnaires, des conseillers politiques ou des dirigeants d'organismes. Il est mis en contact avec des représentants des collectivités locales (municipalités et MRC), des groupes d'intérêts ou d'individus qui le sollicitent comme porte-parole ou comme guide à travers les labyrinthes de l'administration publique.

On pourrait énumérer ici d'innombrables exemples. Une entreprise envisage la possibilité de s'établir au Québec. Mise en contact avec un député, elle pourra ensuite compter sur ses services pour obtenir des renseignements, se mettre en rapport avec des gens, résoudre un problème. Le député s'intéressera aussi aux entreprises qui risquent d'aller ailleurs, dans une autre province, par exemple.

Les parlementaires osent croire qu'ils peuvent être utiles à leurs commettants, à des groupes, à leur circonscription et à leurs concitoyens en général, mais peuvent-ils aussi être utilisés? C'est ce que le sujet de notre atelier suggère en utilisant le mot « instrument ». En tant qu'ancien président d'un syndicat des machinistes, je crois avoir une idée des nuances qui existent entre un outil, un instrument et une machine. Un outil est un objet qui sert à faire un travail, un instrument sert aussi à exécuter une opération, mais il est plus compliqué ou volumineux, tandis que la machine est de fabrication plus perfectionnée. Cependant, dans tous les cas, ce sont des objets qui sont manipulés, utilisés ou conduits.

Les lobbyistes qui approchent un parlementaire en vue de faire progresser les dossiers de leurs clients ont peut-être la volonté et le sentiment d'utiliser un instrument pour arriver à leurs fins, mais il n'y a sûrement pas beaucoup de parlementaires qui acceptent ce rôle passif. Un ancien député racontait, dans ses mémoires, comment le leader parlementaire de l'époque avait sensibilisé ses nouveaux collègues aux précautions à prendre dans leurs nouvelles fonctions. Loin de moi l'idée d'associer les lobbyistes aux deux catégories de personnes contre lesquelles les députés de 1966 étaient mis en garde (les entrepreneurs et les « donzelles »), mais on ne se cachera pas le fait qu'un député peut se faire « embarquer » dans des causes de toutes sortes. Par contre, je pense que les parlementaires savent très bien, sinon ils l'apprennent vite, comment le système fonctionne et pourquoi on tourne autour d'eux. S'ils décident de piloter un dossier après avoir pris la précaution d'examiner les intérêts en jeu, les parlementaires le font par choix, en toute conscience, parce que la cause est valable. Sont-ils des instruments? Ce sont beaucoup plus des collaborateurs qui trouvent leur intérêt à participer aux démarches des lobbyistes et des groupes de pression.

La réforme parlementaire : motifs et obstacles

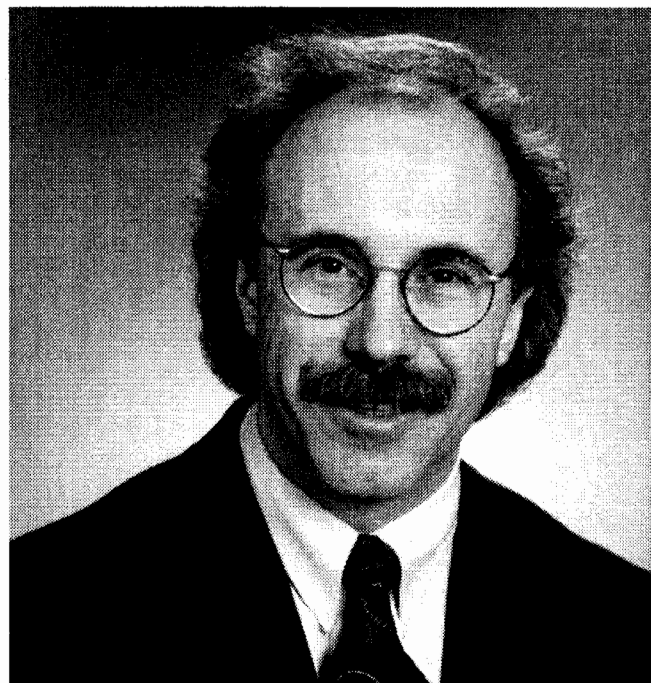
par Jean-Pierre Charbonneau, MAN

Depuis la Révolution tranquille et les premiers travaux de réforme commandés au juriste Jean-Charles Bonenfant, en 1963, par Jean Lesage, beaucoup d'efforts ont été consentis en vue de modifier le fonctionnement de l'Assemblée nationale du Québec et de revaloriser le rôle du député. Plusieurs facettes du travail parlementaire ont changé, mais il subsiste encore des problèmes majeurs. Cela fait en sorte que le projet d'une réforme parlementaire en profondeur demeure toujours inachevé. Le présent article examine la situation actuelle à l'Assemblée nationale.

Le premier motif de s'attaquer une fois de plus à ce dossier vieux de 35 ans est que l'Assemblée nationale occupe, aujourd'hui par rapport à hier, un espace considérablement réduit dans la vie politique de notre société. Or, dans la mesure où le fondement même de notre système politique repose sur l'existence d'un pouvoir législatif constitué par des élus du peuple, l'émiettement de l'influence du Parlement remet en cause la légitimité même de notre système démocratique. Pouvons-nous admettre encore longtemps que les parlementaires, les députés élus, ne soient très souvent que des machines à voter, transformant ainsi l'Assemblée nationale en simple chambre d'enregistrement?

Les exigences du développement d'un Québec moderne ont amené les gouvernements qui se sont succédé à la tête de l'État à intervenir davantage et plus rapidement. Les gouvernements ont recherché l'efficacité et la stabilité. Ainsi, malgré le fait que les sujets devant occuper et préoccuper les élus devenaient de plus en plus nombreux et complexes, on a maintenu en place des règles de fonctionnement qui ont, en réalité, marginalisé le rôle du Parlement.

Face à cette situation, il est certain que, si l'on devait redonner au Parlement un plus grand espace de liberté, cela signifierait que l'Exécutif devrait inévitablement céder un peu



Jean-Pierre Charbonneau est président de l'Assemblée nationale du Québec. L'article s'inspire de la communication qu'il a présentée lors du symposium sur la réforme parlementaire qu'a organisé Le Courrier parlementaire le 26 février 1997 à Québec.

de terrain. Est-ce que cela impliquerait que notre système politique deviendrait plus instable et que la société serait moins bien gouvernée? Je ne le pense pas. Je crois qu'il est possible de redonner de l'importance à l'Assemblée nationale sans pour

autant compromettre la capacité du gouvernement de remplir ses responsabilités selon ses orientations idéologiques.

La deuxième raison de réformer notre institution parlementaire est que celle-ci n'est pas aussi efficace qu'elle devrait l'être en regard de ses principales responsabilités : faire des lois, contrôler le gouvernement et se saisir de questions d'intérêt public. Il est évident, par exemple, que les marathons législatifs de fin de session qui se prolongent parfois durant des nuits complètes ne constituent pas une façon responsable et correcte de légiférer. Aussi, le contrôle de la gestion gouvernementale par les élus est loin de ce qu'il devrait être. Selon la loi, chacune des huit commissions parlementaires permanentes a l'obligation d'examiner à la loupe chaque année l'administration de l'un des 261 organismes relevant du gouvernement. Donc, huit organismes sont surveillés annuellement sur un total de 261. Ce n'est rien de bien significatif.

Pourtant, les députés ne chôment pas. Ils travaillent de nombreuses heures au Parlement. En fait, les élus manquent de temps pour s'acquitter pleinement de leurs responsabilités. La révision de l'organisation du temps à l'Assemblée nationale est une priorité si l'on veut atteindre plus d'efficacité.

Une troisième raison milite en faveur d'une nouvelle réforme parlementaire. La culture institutionnelle entretenue par des règles du jeu datant souvent d'une autre époque amène trop de députés à adopter des comportements déplorables du point de vue de la dignité et de l'éthique. Certes, beaucoup de gens ne prennent pas en considération que plusieurs de ces attitudes qu'ils n'apprécient guère sont en bonne partie attribuables au fait que le Parlement constitue par essence un forum d'affrontements pour la quête du pouvoir, une quête pacifique mais néanmoins féroce. La plupart des gens, s'ils se retrouvaient dans une pareille dynamique conflictuelle, ne se comporteraient probablement pas différemment de ceux et celles dont ils condamnent la conduite.

Néanmoins, pour les citoyens, le Parlement est d'abord le lieu privilégié où se font les choix de société, où se prennent des décisions importantes les concernant. Pour eux, qui vivent souvent des situations difficiles sinon dramatiques, il est bien sûr inconcevable et inacceptable que leurs députés leur donnent l'impression de traiter leurs problèmes avec légèreté et partisanerie mesquine. Les citoyens revendiquent à bon droit d'être traités avec déférence et respect. Et ils veulent que leurs élus soient respectables, qu'ils aient une importance réelle, qu'ils soient efficaces et dignes. Les citoyens veulent en quelque sorte en avoir pour leur argent! Après tout,

l'Assemblée nationale coûte annuellement 68 millions de dollars aux contribuables.

Une véritable réforme parlementaire qui soit autre chose que cosmétique doit s'attaquer aux trois grands problèmes que je viens de signaler. Cela pourra se faire si les députés acceptent de modifier plusieurs règles internes qui régissent la façon dont ils s'acquittent de leurs missions. Cela pourra se faire aussi si le gouvernement libère de l'espace au profit du pouvoir législatif. Cela pourra se faire enfin si les dirigeants des partis politiques lâchent du lest sur la discipline de leurs troupes.

Ce dernier aspect est à la fois une question d'éthique politique et de cohérence de notre système démocratique. En effet, dans ce quasi-régime présidentiel qui est le nôtre, les gens qui se présentent aux urnes votent beaucoup pour les dirigeants politiques et les idéologies. Cependant, ils choisissent aussi la personne qui les représentera à l'Assemblée nationale et lui demanderont des comptes après coup. Mais comment le député peut-il alors remplir adéquatement le mandat populaire qui lui a été confié s'il est constamment contraint de se plier à la ligne de parti et de faire abstraction plus ou moins fréquemment de ses opinions, de ses réserves et de celles de ses commettants?

Contrairement à ce que beaucoup de gens pensent, rien dans la Constitution, ni même dans les us et coutumes parlementaires britanniques qui nous ont inspirés, n'empêche un changement majeur à cet égard. Il faut simplement que les chefs de partis soient convaincus qu'ils ont plus à gagner qu'à perdre à redonner un sens et une valeur réels à la fonction d'élu du peuple. Cela dit, il faut savoir qu'une telle révolution culturelle de notre vie politique ne pourrait se faire que progressivement. Il apparaît certain que si, du jour au lendemain, il devenait fréquent que les députés aillent à l'encontre de la ligne de parti, les médias seraient les premiers à exploiter et à dramatiser les situations, ce qui provoquerait sans doute des jugements négatifs du public, qui se questionnerait sur la capacité des partis en cause d'assumer les charges de l'État.

Malgré cela, je crois qu'il y a des aspects sur lesquels les chefs politiques pourraient s'entendre pour donner progressivement plus de latitude aux députés sans que ceux-ci deviennent des parias et des irresponsables. Au fil du temps, les médias et le public s'imprégneraient d'une autre culture politique et on ne s'étonnerait pas qu'un député s'exprime librement sur des questions qui ne mettent pas en cause les bases idéologiques de son parti.

On en arrive ainsi à comprendre qu'une véritable réforme parlementaire ne viendra que d'une volonté de changement largement partagée par les parlementaires eux-mêmes et leurs chefs. Enfin, il ne fait aucun doute que cette volonté aurait de meilleures chances de se concrétiser si le public s'intéressait davantage à l'institution qui constitue le fondement de notre système démocratique – le Parlement.

La déclaration d'équité publique, une nouvelle forme de reddition de comptes

par H.E. McCandless

Lorsqu'on parle de reddition de comptes publique, ce n'est pas d'améliorer les normes existantes qu'il s'agit, mais bien d'en établir. L'auteur de cet article part du principe que les représentants élus veulent la justice pour leurs commettants, qu'ils comprennent que la responsabilisation est un facteur-clé et qu'ils sont capables d'oublier leurs sentiments partisans pour établir des normes de reddition de comptes publique et de responsabilisation. Les élus feront des compromis justes s'ils ont le temps de réfléchir, s'ils sont bien renseignés et s'ils font passer l'intérêt public en premier. Pour rendre des comptes à la population, ils doivent être bien informés et, pour cela, disposer de mécanismes d'information sûrs¹.

Il s'ensuit que l'initiative personnelle de chaque représentant élu, de tous les ordres de gouvernement, est cruciale si l'on veut établir des normes appropriées de reddition de comptes au Canada. Pour bien des gens, il est plus facile d'espérer simplement pour le mieux, puis de chercher qui blâmer quand les choses tournent mal. Dans la mesure où les citoyens abdiquent leur devoir civique d'exiger des comptes, ou préfèrent l'oublier, les élus sont libres d'en faire autant.

On en trouve un exemple criant dans l'absence de responsabilité dans le domaine de la sécurité publique. Le scandale du sang contaminé, les essais de médicaments au mépris des normes, le désastre de la navette Challenger, la tragédie de la mine Westray, la surpêche et autres dégradations de l'environnement ont un important dénominateur commun : les responsables n'ont jamais appliqué le principe dit de précaution, qui veut qu'on ne passe pas à l'action avant d'avoir raisonnablement l'assurance que c'est sans danger. Ce principe se reflète depuis longtemps dans l'intention du législateur d'assurer l'innocuité des médicaments qui a mené à la Loi fédérale sur les aliments et drogues, mais on commence à peine

à l'appliquer aux pêches. Dans la pratique, nous avons permis la démarche contraire, jusqu'à ce qu'une catastrophe fasse la preuve publique qu'il y avait un danger.

Définition de l'obligation de rendre compte

Pour les universitaires, l'obligation de rendre compte est une combinaison de responsabilité et de reddition de comptes qui s'impose pour prévenir les abus de pouvoir. Leur réflexion se situe habituellement au macroniveau des gouvernements et des législatures. Les défenseurs de l'intérêt public, eux, estiment que l'obligation de rendre compte est synonyme de la responsabilité du gouvernement et des dirigeants d'entreprises de prendre des décisions plus équitables pour les citoyens, surtout ceux dont ils défendent les intérêts. Dans l'esprit des représentants élus, il s'agit de l'obligation pour quelqu'un de rendre des comptes, mais, comme ils se sont aperçus dès leur entrée en fonctions qu'ils avaient moins d'influence qu'ils ne l'auraient cru, beaucoup d'entre eux tendent à considérer la responsabilité du gouvernement comme une obligation qui peut être laissée aux vérificateurs législatifs. Enfin, les fonctionnaires qui s'efforcent sans succès de répondre à la fois aux désirs de ceux qui sont au pouvoir et aux impératifs de l'intérêt public – tout en ayant l'impression qu'ils sont dirigés par des supérieurs qui ne prêchent pas par l'exemple – savent qu'il suffit plus simplement de suivre les directives en matière de dépenses publiques. Mais ils ne comprennent pas très bien

M. Henry E. McCandless est un auteur et un consultant en matière de reddition de comptes. En sa qualité de directeur principal au Bureau du vérificateur général du Canada (1978-1996), il a été attaché de recherches en gestion publique et en reddition de comptes pour la Fondation canadienne pour la vérification intégrée de 1994 à 1996.

ce que signifient la reddition de comptes publique et la reddition de comptes interne, ni pour qui, et ils sont convaincus que leurs supérieurs ne rendent pas de comptes sur leur propre travail. Pour les citoyens qui réclament l'équité, la difficulté, c'est que ces gens ne cessent de parler de reddition de comptes comme si tout le monde savait ce que cela signifie. Les énoncés qui suivent devraient contribuer à clarifier la question :

- La responsabilité est l'obligation d'*agir*.
- Pour chaque responsabilité importante il y a une obligation de rendre compte, c'est-à-dire l'obligation de *justifier* son action. Confondre la responsabilité et l'obligation de rendre compte, c'est masquer l'obligation d'*expliquer* comment on s'est acquitté de ses responsabilités.
- La reddition de comptes publique est l'obligation de rendre des comptes sur sa façon de s'acquitter de responsabilités ayant de grandes répercussions pour le public. Ces comptes doivent être rendus aussi bien avant qu'après coup. La «transparence» est simplement le fait d'être visible pour tous; ce n'est pas l'équivalent de répondre de ses actions.
- L'obligation de rendre compte réciproque est l'obligation des cadres supérieurs de rendre des comptes à leurs subordonnés sur ce qu'ils se proposent de faire, et sur leur apport en tant que dirigeants.
- Tenir un élu équitablement responsable, c'est lui faire rendre des comptes appropriés au moment voulu, conformément aux normes établies, en utilisant équitablement ses explications. Ce n'est pas voter aux élections. Les campagnes électorales se déroulent dans une optique étroite de persuasion; ce n'est pas un moyen efficace ou opportun pour rendre des comptes ou pour demander des comptes.
- Ce sont des gens identifiables et non des entités intangibles comme des «municipalités» ou des «gouvernements» qui sont imputables.
- Le principal objectif de la reddition de comptes publique consiste pour les élus à informer, du pourquoi et du document de leur action, les citoyens dont ils entendent satisfaire les besoins et les volontés de manière que ceux-ci puissent approuver, modifier ou bloquer cette action.
- Rendre des comptes selon une norme signifie que les décideurs doivent préciser leurs intentions et le pourquoi de celles-ci, leurs objectifs et leurs normes d'exécution (qui clarifient leurs intentions), ainsi que les résultats obtenus par rapport aux objectifs, l'explication des écarts, l'expérience qu'ils en ont tirée et l'application qu'ils en ont faite. Obliger les décideurs à rendre des comptes sur l'expérience acquise tend à les empêcher d'abdiquer leurs responsabilités, de dire simplement «oublions tout ça».
- La norme de reddition de comptes doit être fonction des pouvoirs que peuvent raisonnablement exercer ceux qui doivent rendre des comptes.

- Les citoyens et les défenseurs de l'intérêt public doivent évaluer le degré d'équité de la reddition de comptes. Quand les responsabilités sont importantes, la reddition de comptes est validée par une vérification qui détermine si elle a été équitable et complète.

Ceux qui demandent des comptes doivent identifier le ou les dirigeants responsables et appliquer le principe de précaution, c'est-à-dire qu'ils doivent, pour accorder leur confiance, exiger des responsables qu'ils répondent de leurs actes. Les dirigeants sont comptables de la qualité des systèmes de contrôle de gestion nécessaires pour assurer sécurité, protection de l'environnement, probité, respect de la loi et optimisation des ressources. Les enquêtes publiques sur le sang, les mines et les opérations militaires ont été rendues nécessaires parce que certains se sont mal acquittés de leurs responsabilités et de leur obligation de rendre compte.

L'obligation de rendre des comptes publics tend à avoir un effet d'autoréglementation sur les décideurs, parce que les objectifs qu'ils déclarent publiquement doivent être considérés comme louables, et que les déclarations trompeuses sur les réalisations peuvent être dénoncées par une vérification, soit par des groupes de défense de l'intérêt public, soit par des vérificateurs professionnels. Par ailleurs, pour que les décideurs rendent des comptes de bonne foi, il faut que ceux qui les y obligent aient un comportement équitable. Leur devoir d'évaluer les explications et d'y répondre incite les citoyens à ne pas nier la réalité ou tenter de se soustraire à leur devoir civique d'agir. Les défenseurs de l'intérêt public ne doivent pas se contenter de faire du lobbying auprès des décideurs ou de les combattre. Exiger des comptes demande plus de finesse, pas plus de travail.

Il ne devrait pas être intimidant pour les détenteurs du pouvoir d'être tenus de rendre des comptes publics. Après tout, la reddition de comptes est politiquement neutre. C'est certainement une question d'intérêt public; mais si les gens prétendent que la question est partisane, quel parti politique oserait dire qu'il s'oppose à la reddition de comptes – selon une norme raisonnable – lorsqu'il s'agit de responsabilités qui ont d'importantes répercussions pour le public?

De plus, l'obligation de rendre compte ne revient pas à dire aux décideurs quoi faire : elle les oblige simplement à déclarer leurs intentions et le raisonnement qui les y mène, avant d'agir, puis d'indiquer leurs réalisations après coup. Pourtant, nous devons nous attendre à ce que les décideurs puissants, qui ne veulent pas rendre des comptes publics conformément à la norme à laquelle les citoyens ont le droit de s'attendre, essayent soit de faire en sorte que la notion de reddition de comptes reste vague, soit de la galvauder, en l'employant à tort et à travers au point que tout le monde se lassera d'en entendre parler.

Bref, quel est le devoir des législateurs? Il est raisonnable de s'attendre à ce que les élus qui prennent au nom des citoyens des décisions fondées sur l'équité disent à leurs commettants :

- ce qu'ils considèrent comme une reddition de comptes raisonnable de la part de ceux dont ils ont la surveillance en tant que gouvernants agissant au nom des citoyens;
- quelles mesures ils ont personnellement l'intention de prendre pour instaurer la reddition de comptes publique selon une norme raisonnable dans leur sphère de compétence;
- comment ils voient l'obligation de rendre des comptes pour leurs propres responsabilités.

Cet article porte essentiellement sur le premier point ci-dessus, à savoir ce que serait une reddition de comptes publique raisonnable pour les législateurs et les conseillers municipaux en ce qui concerne les propositions des gouvernements et des municipalités qui auraient d'importantes répercussions pour le public.

Déclaration d'intention des proposants ou déclaration d'équité publique

Jusqu'à présent, la plus grande lacune de la reddition de comptes a été l'absence d'indication des résultats attendus et du raisonnement suivi par les responsables, pour permettre au public de juger. Qui sera avantagé par une telle mesure et qui en fera les frais est un des éléments essentiels de ce raisonnement. Cette question fondamentale a été posée aux Canadiens par la professeure émérite Ursula Franklin, de l'Université de Toronto, dans ses conférences Massey de 1989, intitulées « *The Real World of Technology* » :

Chaque fois qu'on vous parle des avantages et des coûts d'un projet, il ne faut pas demander «quels avantages», mais plutôt «des avantages *pour qui?* des coûts *pour qui?* »

Comment peut-on appliquer ce principe aux comptes que le gouvernement doit rendre à la législature sur les programmes et les projets qu'il propose, ou encore aux propositions que les municipalités font au gouvernement dans leur intérêt, mais qui ont des implications pour l'équité et le trésor publics? Il faut savoir précisément de «qui» il s'agit pour que les élus prennent une décision éclairée. Autrement dit, pour chaque proposition importante soumise à l'examen des législateurs et des citoyens, les proposants devraient préciser :

- à qui la proposition profitera et pourquoi;
- comment ils en profiteront;
- quels seront les avantages immédiats;
- quels seront les avantages dans l'avenir;
- qui assumera les coûts et les risques et pourquoi;
- quels seront les coûts et les risques immédiats;
- quels seront les coûts et les risques dans l'avenir;
- qui rendra des comptes à qui et à quel sujet.

Cela pourrait s'appeler une déclaration d'équité publique¹ qui pourrait être la norme dans l'examen législatif des programmes et des projets proposés, y compris dans l'examen

des projets de loi par le Sénat. La déclaration d'équité publique serait un document public à produire pour toute proposition importante qui devrait être soumise à la législature ou à ses comités.

Les citoyens savent rarement quels besoins les gens au pouvoir se proposent de satisfaire². Essentiellement, la déclaration d'équité publique consiste à dire :

«Voici ce que nous proposons et pourquoi nous le proposons. Voici les personnes ou les groupes qui en profiteront immédiatement et dans l'avenir, tel que nous le décrivons, et voici ceux qui en assumeront les coûts et les risques, immédiatement et dans l'avenir, tels que nous les décrivons. Nous pensons qu'ils devraient le faire pour les raisons suivantes. Enfin, voici ceux qui devraient être imputables, de telle ou telle chose, et devant qui ils devraient l'être. Pensez-vous que c'est équitable?»

Cette déclaration a essentiellement pour objet d'exposer clairement au public le compromis équitable inhérent à toute proposition importante. Les élus, de tous les gouvernements, ont le devoir de prendre des décisions équitables au nom des citoyens, mais ils doivent fonder leurs décisions sur une information suffisante. Ils ont besoin d'un moyen simple d'évaluation des compromis qui fasse contrepoids à leurs partis pris ou aux mécanismes d'information personnels dont ils se servent pour prendre des décisions. Des déclarations d'équité publique que le public pourrait juger répondraient à ce besoin.

Pour les groupes de citoyens, les déclarations d'équité publique auxquelles ils auraient accès avant l'exécution d'un programme ou la réalisation d'un projet auraient l'avantage de leur permettre de tenir les proposants et les élus équitablement comptables des décisions finales. Il serait beaucoup plus facile pour les citoyens de se faire une opinion sur les propositions et de la communiquer à leurs représentants si ces déclarations étaient accessibles sur Internet (par exemple au moyen de liens à partir des sites communs d'explications des programmes).

Les déclarations d'équité publique faciliteraient l'évaluation de toute une gamme de propositions. Les projets de loi en sont un bon exemple. Voici un exemple précis de proposition ayant des implications importantes pour la population. Les fonctionnaires associés au projet fédéral/provincial/territorial d'agence nationale du sang devaient rencontrer, à la fin de janvier 1997, des citoyens représentant des groupes d'utilisateurs des produits sanguins de tout le Canada, afin de discuter du système proposé. Les participants au forum de Toronto s'attendaient que les responsables leur expliquent à l'avance, par écrit, les pouvoirs et responsabilités du système national et de l'agence, pour qu'ils puissent en discuter. Or, en fait, étaient présents à Toronto des fonctionnaires subalternes venus surtout pour discuter des activités et des questions qui les intéressaient. Les représentants des groupes d'utilisateurs se sont rendu compte que les rencontres des sous-ministres avec les hauts fonctionnaires concernés partout au Canada, suivies des rencontres des ministres de la Santé, devaient être terminées en

avril 1997. Cela les a mis en colère et les a frustrés. Les fonctionnaires employaient des termes comme «transparence» et «reddition de comptes», mais ont demandé aux groupes d'usagers de les définir. Dans ce cas, c'est du contenu de la déclaration d'équité publique que les groupes d'usagers voulaient discuter, mais ni eux ni les fonctionnaires n'avaient produit de telles déclarations pour servir de base de discussion. Par ailleurs, les législateurs fédéraux et provinciaux doivent savoir qui sont les intéressés (les réponses «qui») et qui répondrait publiquement de la qualité des systèmes d'information de gestion et vérifierait la sûreté du système et sa conformité avec la loi.

De même, dans le cas de Westray, les normes de sécurité minière proposées, assorties d'une description des responsabilités, des mécanismes de reddition de comptes et des coûts liés aux mesures nécessaires sont plus faciles à comprendre lorsqu'elles sont sous forme de déclaration d'équité publique.

La déclaration d'équité publique serait aussi une façon logique de présenter les projets des partis politiques durant les campagnes électorales. Au-delà de la question des élections, c'est peut-être la proposition de séparation du Québec qui constitue le meilleur exemple de l'utilité d'une telle déclaration. Produite aussi bien par les fédéralistes que par les séparatistes, cette déclaration pourrait soumettre au jugement du public la définition de chaque groupe des intérêts en jeu (les «qui»). Et la déclaration d'équité stimulerait le débat sur les valeurs et les aspirations.

Enfin, la déclaration d'équité serait fort utile pour les grands projets comme ceux de la construction du pont de l'Île-du-Prince-Édouard ou de l'organisation d'une grande exposition, qui est financée par les deniers publics ou qui comporte des risques financiers. Il y a des centaines d'importantes décisions des autorités qui ont des répercussions pour le public et dont les aspects d'équité et d'efficacité peuvent être exposés publiquement, d'une façon à la fois simple et structurée, avant de passer à l'action. Une vue d'ensemble des déclarations d'équité publique des différents ministères et organismes révélerait sûrement aux élus et au public si les politiques de l'exécutif sont incompatibles et s'il y a des oublis ou des cas de double emploi.

Pour ce qui est des normes, lorsque l'exécutif a un rôle d'intervention ou de réglementation à jouer, la déclaration d'équité publique pourrait être évaluée et approuvée par des fonctionnaires qui attesteraient de la validité et de l'exhaustivité de l'information dans la mesure de leurs moyens. Si l'on part du principe que les mesures proposées auraient d'importantes répercussions pour le public (en ce sens que, si les gens en connaissaient les effets, cela pourrait influencer leurs décisions), la déclaration d'équité publique peut être soumise au jugement du public par les élus, dans leur rôle de facilitateurs du consensus. L'examen public contribuerait à préciser les avantages et les coûts omis ou supprimés de la

déclaration du proposant ainsi qu'à mettre en évidence la qualité de l'évaluation des fonctionnaires.

Comme les élus doivent faire preuve de toute la diligence voulue pour prendre des décisions éclairées dans leur rôle de gouvernants, l'examen public des déclarations d'équité devrait favoriser des décisions plus judicieuses de la part des législatures et des municipalités. En outre, le public devrait mieux accepter les décisions. Dans la pratique, ce serait simple : l'instance responsable ne prendrait aucune décision sur la mesure ou le projet de loi proposé à moins qu'il ne fasse l'objet d'une déclaration d'équité que le public pourrait contester. En outre, si, du point de vue de la plupart des intéressés, les renseignements contenus dans la déclaration d'équité justifiaient la décision X, mais qu'on prenait la décision Y, les membres de l'instance qui voteraient pour la décision Y pourraient expliquer aux intéressés pourquoi ils ont pris cette décision.

La déclaration d'équité publique comme justification du Budget des dépenses

Dans notre système parlementaire comme dans celui de nos municipalités, nous avons déjà les structures d'information permettant d'incorporer les déclarations d'équité comme documents d'information sur les propositions du gouvernement. Aux niveaux provincial et fédéral, les gouvernements se servent du Budget des dépenses annuel pour proposer à la législature ce qu'ils veulent accomplir, en précisant pourquoi. Au niveau local, les budgets des municipalités servent aux mêmes fins. Dans l'administration fédérale, la structure de rapport actuelle se prête encore mieux à la production de déclarations d'équité publique, puisque, depuis 1982, la présentation du Budget est spécialisée de sorte que les ministères et organismes peuvent présenter les objectifs de leurs programmes et les résultats escomptés (dans la Partie III du Budget).

Il est important que les intentions soient comprises. Par exemple, se concentrer sur les moyens et sur la qualité de la prestation des services gouvernementaux ne suffit pas pour évaluer la politique d'équité, qui consiste à décider quels citoyens vont obtenir quoi grâce à telles ou telles mesures de justice sociale, et lesquels n'en profiteront pas autant. Accorder trop d'attention à la qualité de la prestation des services fait inévitablement négliger la question sous-jacente de l'équité des choix (avantages/inconvénients). La déclaration d'équité publique répond donc au principe fondamental de la politique d'équité, en exposant clairement à la fois ce qui est proposé et les raisons de la proposition. Or, pour le législateur submergé d'informations et qui manque de temps pour réfléchir, savoir ce qui est proposé est plus important qu'avoir après coup les classiques descriptions des activités passées ou les états financiers, par exemple.

L'obligation de produire une déclaration d'équité publique aurait aussi un deuxième avantage majeur : elle permettrait

d'établir la chaîne de reddition de comptes des programmes ou projets donnés. Peu importe que les Budgets ministériels soient divisés en «plans des activités» préalables et en rapports sur les réalisations après coup : la déclaration d'équité peut contenir toute l'histoire d'un programme ou d'un projet auquel le législateur peut s'intéresser. La partie de la déclaration où les intentions sont précisées devrait comprendre non seulement les résultats escomptés et le raisonnement des proposants, mais aussi les objectifs précis et les grands critères de rendement dont le législateur a besoin pour comprendre clairement les intentions du gouvernement.

En plus de faire connaître d'avance les intentions des proposants, la déclaration d'équité peut facilement être complétée après coup, car il suffit d'y incorporer les résultats obtenus et une explication des écarts éventuels entre résultats effectifs et résultats attendus. En outre, la déclaration d'équité pour chaque programme ou projet peut contenir des renseignements précis correspondant aux réalisations prévues et effectives pour chaque élément : l'intention d'équité, l'efficience et l'observation de la loi.

On peut même ajouter à la déclaration un rapport sur l'expérience acquise et appliquée dans la réalisation des programmes ou des projets. Jusqu'à présent, ni les gouvernements, ni les législateurs n'ont même envisagé l'idée d'incorporer obligatoirement à la reddition de comptes un compte rendu sur l'application des leçons tirées d'expériences coûteuses pour le Trésor public.

Qu'il s'agisse d'une loi de programme ou du financement d'un projet, la déclaration d'équité devrait comprendre une liste des noms de ceux qui seront comptables, en précisant devant qui et de quoi.

Si les hauts fonctionnaires ou les ministres prétendent que ces propositions sont trop complexes et qu'elles vont coûter trop cher, les élus pourront leur faire remarquer que l'information qu'on leur demande n'est rien de plus que ce dont les responsables eux-mêmes ont besoin pour faire leur travail convenablement. Ce qu'ils savent, ils peuvent le communiquer d'une façon que tout le monde pourra comprendre, et s'ils ne sont pas renseignés comme il faut, il est de leur devoir d'y voir.

Attentes des parlements

Grâce à la déclaration d'équité publique, les parlements pourraient, dans l'examen des projets de loi de programme,

vérifier si ceux-ci contiennent des dispositions adéquates sur la reddition de comptes publique et exiger que des parties types des projets indiquent spécifiquement la norme à suivre en matière de reddition de comptes. Il ne serait pas absurde ou inconstitutionnel d'affirmer que le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur devrait pouvoir refuser d'entériner une loi qui ne comporterait pas de dispositions sur l'obligation de rendre des comptes à la population.

Pour les dix prochaines années, la longévité des partis politiques au pouvoir dépendra dans une large mesure de la manière dont ils répondront de leurs intentions et de leurs résultats. Le pouvoir des quelques personnes qui dirigent chacun des partis dépendra lui aussi de plus en plus de la façon dont elles rendent compte de leurs actions. Si elles ne sont pas à la hauteur, les députés de l'arrière-ban prendront leurs distances par rapport à ceux de l'avant-scène. Si la reddition de comptes n'est pas inscrite dans la loi, selon une norme acceptable, la confiance dans nos institutions continuera de se dégrader. C'est un signe que la société se porte mal. Il faut accroître la confiance dans nos institutions, et un régime convenable de redditions de comptes y contribuerait pour beaucoup.

Notes

1. La notion de déclaration d'équité publique a déjà été abordée dans la Revue parlementaire canadienne dans un article intitulé «Le représentant élu et l'obligation de rendre compte vis-à-vis du public». Dans cet article, j'avais utilisé le terme «bilan avantages-coûts» pour parler de ce type de déclaration, mais c'est un terme qui a une connotation comptable trop stricte. 2. Par exemple, dans un article publié en juin 1996 dans le *Georgia Straight* de Vancouver, le journaliste Terry Glavin écrit ceci : «Malgré toutes les manifestations organisées par les compagnies pour protester contre le prétendu abandon de la pêche au saumon aux autochtones par Ottawa, en application de l'arrêt *Sparrow* de 1990 de la Cour Suprême du Canada, la part de Weston et Pattison dans la pêche au sockeye était plus grande que celle de toutes les communautés autochtones de la Colombie-Britannique réunies.» (Galen Weston et Jimmy Pattison sont respectivement propriétaires de B.C. Packers et de Canadian Fishing Co.)

L'obstruction en Ontario et à la Chambre des communes

par Chris Charlton

Dans le régime parlementaire, il existe une tension constante entre le droit du gouvernement de gouverner et le droit de l'opposition de s'opposer. À quel moment l'exercice d'une opposition légitime se transforme-t-il en obstruction? Le présent article se penche sur certains problèmes entourant la définition de l'obstruction et compare l'incidence de celle-ci à la Chambre des communes et à l'Assemblée législative de l'Ontario. Les données utilisées ici ont été recueillies par l'auteur pour sa thèse de doctorat concernant l'obstruction dans ces deux parlements.

L'ouvrage fondamental de sir Erskine May sur la procédure parlementaire britannique contient huit allusions à la question de l'obstruction. Les six premières concernent le droit des députés, des dignitaires du Parlement, des auteurs de pétitions, des témoins et des avocats d'exercer leurs fonctions auprès du Parlement sans ingérence. Dans chacun de ces cas, c'est de violation de privilèges et d'outrage qu'il s'agit, c'est-à-dire d'infractions passibles de sanctions. Mais les deux autres catégories, à savoir l'obstruction des travaux de la Chambre et l'opposition systématique, sont d'une autre nature, puisqu'elles n'impliquent pas de manquement au règlement. Les députés peuvent donc s'y livrer plus ou moins impunément.

Le député qui « enfreint l'esprit du règlement de la Chambre en entravant de manière délibérée et persistante le déroulement des travaux » ou encore qui, sans vraiment transgresser une règle, utilise son droit de parole pour empêcher le déroulement du débat ou fait obstruction aux travaux de la Chambre en détournant la procédure, ce député n'est pas théoriquement coupable d'inconduite. Il ne peut donc vraisemblablement pas être forcé de quitter la Chambre pour le reste de la séance. Toutefois, il peut être jugé coupable d'outrage à la Chambre et faire l'objet d'un rappel à l'ordre. La présidence se sert relativement peu de ce pouvoir¹.

De fait, en Grande-Bretagne, il n'est arrivé que quatre fois à un député d'être rappelé à l'ordre pour obstruction, dont pas une seule au cours des 70 dernières années.

Voilà donc la différence entre les deux grands types d'obstruction. La violation de privilèges et l'outrage sont passibles de mesures punitives, ce qui réduit leurs effets sur le processus législatif général, tandis que l'obstruction des travaux de la Chambre n'est passible d'aucune sanction. Il incombe donc de comprendre l'obstruction si l'on veut tirer des conclusions sensées du processus législatif.

Qu'est-ce que l'obstruction?

Les ouvrages spécialisés qui concernent aussi bien l'Assemblée législative de l'Ontario que le Parlement du Canada regorgent d'allusions à l'obstruction des débats, mais le seul auteur à avancer une définition est C.E.S. Franks. « L'expression légitime d'une opinion dissidente, propose-t-il, devient obstruction lorsqu'elle n'a d'autre objectif que de retarder les travaux, lorsqu'elle ne vise pas à souligner une lacune ou à modifier une opinion, mais simplement à empêcher le vote d'une loi². » Franks fait remonter l'apparition de l'obstruction à « un changement dans l'attitude de l'opposition à l'égard des travaux du gouvernement », et déplore le rythme de plus en plus lent auquel la Chambre des communes traite le programme législatif du gouvernement.

L'Assemblée législative de l'Ontario et la Chambre des communes n'obéissent pas exactement aux mêmes règles de procédure. Néanmoins, dans les grandes lignes, leurs processus

Chris Charlton est candidat au doctorat en sciences politiques à l'Université de Toronto.

législatifs sont remarquablement semblables³. Ces deux chambres se conforment au cadre général élaboré en Grande-Bretagne. Tous les projets de loi doivent y être lus trois fois.

La *première lecture* s'entend de la présentation d'un projet de loi. Celui-ci est déposé, imprimé et rendu public. La personne qui le propose peut l'expliquer brièvement, mais ni amendement ni débat n'est permis à ce stade. La *deuxième lecture* vise l'approbation du principe du projet de loi. C'est, pour la Chambre, la première occasion d'en débattre. Un vote affirmatif à ce stade est suivi de l'examen détaillé du texte en comité, qu'il soit permanent ou plénier⁴. Le projet de loi est alors décortiqué et fait l'objet d'un vote article par article. Une fois approuvé en comité, il est renvoyé à la Chambre. L'*étape du rapport* donne à tous les députés la possibilité de proposer des amendements et d'en débattre, après quoi ils sont priés de souscrire au rapport du comité. Après que le rapport est adopté, le projet de loi passe en *troisième lecture* pour approbation générale finale et vote. Si ce vote est favorable lui aussi, le projet de loi passe à la dernière étape qui, en vertu d'une convention, est devenue une simple formalité. Le texte législatif est remis au représentant de la Reine, qui procède à la *sanction royale*. À ce moment, il devient loi, et sa prise d'effet a lieu à la date de proclamation prévue dans le texte même⁵.

Comment mesurer l'obstruction?

Une méthode possible consisterait à considérer le pourcentage des projets de loi adoptés par rapport à ceux qui ont été présentés. Toute proportion inférieure à 100 p. 100, pourrait-on soutenir, est un signe que l'opposition a réussi à entraver le programme législatif du gouvernement. Au Parlement fédéral, entre 1974 et 1993, le pourcentage moyen des projets de loi adoptés a été de 79 p. 100⁶, tandis que, en Ontario, il s'est établi à 75 p. 100 entre 1975 et 1995. Dans les deux chambres, donc, plus d'un cinquième des projets de loi présentés par le gouvernement sont « morts au Feuilleton ».

Toutefois, l'obstruction ne peut, à elle seule, expliquer l'écart numérique entre les projets de loi présentés et adoptés. D'ailleurs, quelques exemples suffiront pour le prouver. Comme l'a souligné Bob Rae, toutes sortes de pressions d'origines différentes tendent à faire inscrire des projets de loi dans le programme législatif du parlement.

Vers le milieu du mandat du gouvernement, pendant l'hiver de 1993, nous en faisons encore beaucoup trop. Chaque ministre avait son projet de prédilection, auquel il ne voulait ni ne pouvait renoncer. De plus, chaque ministère possédait ses propres concepteurs de politiques, bien déterminés à résoudre tous les problèmes possibles par des lois, des lois, des lois. [...] Nous avons donc un ordre du jour très chargé, qui était devenu pratiquement impossible à gérer⁷.

Pourtant, il fallait bien le gérer. C'est ainsi que le gouvernement a créé un nouveau mécanisme chargé

d'examiner chaque nouvelle proposition législative : le comité de gestion de la Chambre.

Son travail consiste avant tout à classer par ordre de priorité les souhaits des ministres, de manière à établir un programme législatif gérable. L'un des principaux critères pris en compte est le temps dont la Chambre dispose pour traiter les projets de loi du gouvernement. À ce sujet, dans l'un de ses rapports au caucus, le comité déclare :

La Chambre sera en mesure de faire avancer 40 projets de loi arrivés à diverses étapes, au cours de la session d'automne. Ce nombre représente un léger accroissement par rapport aux travaux réalisés dans les sessions antérieures. Il a été décidé de ne pas viser davantage, parce que, abstraction faite des changements au règlement, de nombreux textes sont fort controversés, et la plupart des projets de loi reportés n'ont été lus qu'une seule fois. Soulignons que la liste des 40 points prioritaires comprend des projets de loi aussi bien nouveaux que reportés, ainsi que des textes dont on pense qu'ils ne passeront que par une seule étape⁸.

L'une des principales contraintes limitant la taille du programme législatif du gouvernement était donc l'opposition *prévue* à certaines de ses initiatives prioritaires, dont on craignait qu'elle réduise le temps disponible pour examiner d'autres questions. Ainsi, seulement 40 textes législatifs ont été classés dans la catégorie des priorités pour la session à venir, tandis que 49 autres initiatives étaient considérées comme des non-priorités. Dans le contexte des premières lectures, le gouvernement aurait présenté 41 autres projets de loi s'il ne s'était pas senti limité par la possibilité que l'opposition manipule le temps disponible de la Chambre. Il était donc vrai que l'opposition entravait indirectement le programme législatif du gouvernement, même si cela n'apparaissait pas d'emblée à la simple analyse du pourcentage de projets de loi adoptés par rapport aux projets de loi présentés.

De plus, l'analyse purement statistique risque d'accorder trop d'importance à la capacité de l'opposition d'influer sur l'ordre du jour du gouvernement. Au printemps de 1990, la décision prise par le premier ministre de déclencher des élections au cours de l'été était un secret de polichinelle. Pourtant, au cours du dernier mois de la session de printemps, le gouvernement a déposé 29 nouveaux projets de loi. Bien entendu, personne ne s'attendait à ce que tous ces textes soient adoptés⁹. L'intention était plutôt symbolique : « Si vous souhaitez que ces lois soient adoptées, réélisez-nous. » En fait, dans ce cas particulier, 24 des 29 projets de loi n'ont même pas été pris en considération au-delà de la première lecture.

Certes, ce phénomène n'est pas inhabituel en période préélectorale, mais il montre en tout cas que le rapport entre les premières et les troisièmes lectures n'est pas un bon indicateur de la mesure dans laquelle l'opposition a réussi à bloquer les travaux du gouvernement. Par exemple, au cours de la deuxième session de la 34^e législature, le pourcentage du nombre de projets de loi adoptés par rapport au nombre de

Tableau 1
Projets de loi du gouvernement fédéral 1974-1993

	1974-79 30 ^e législature	1979 31 ^e législature	1980-84 32 ^e législature	1984-88 33 ^e législature	1989-93 34 ^e législature
Projets de loi présentés en 1 ^{re} lecture et adoptés	63,9 %	24.1 %	77.9 %	84.5 %	87.9 %
Projets de loi appelés en 2 ^e lecture et adoptés	91,7 %	58.3 %	93.8 %	96.0 %	98.1 %
Pourcentage du temps consacré par la Chambre à la 2 ^e lecture	57,3 %	53.3 %	56.0 %	59.1 %	49.2 %
Projets de loi ayant demandé moins de 2 h de débat en 2 ^e lecture	49 %	36 %	55%	61 %	54 %
Projets de loi ayant demandé plus de 9 h de débat en 2 ^e lecture	16 %	18 %	15 %	16 %	10 %
Temps moyen passé en 2 ^e lecture (heures:min.)	5:02	3:53	4:28	3:49	3:31
Temps moyen passé à l'étape du rapport (min.)	172	38	323	141	135
Temps moyen passé en comité plénier	156	362	68	39	45
Temps total passé à l'étape du rapport et en comité plénier	30 %	43 %	34 %	23 %	26 %
Projets de loi admissibles renvoyés à un comité permanent	62 %	46 %	42 %	53 %	74 %
Temps moyen passé en 3 ^e lecture (min.)	76	28	53	71	110
Temps moyen passé en Chambre, toutes étapes confondues (min.)	535	473	489	392	435

projets de loi déposés a été de 60 p. 100. Par contre, si l'on exclut les 24 projets de loi présentés et non adoptés au cours du dernier mois, la proportion atteint près de 80 p. 100. Effectivement, on ne peut apprécier la manière dont un gouvernement réalise son programme législatif en tenant compte aussi des projets de loi qu'il n'a jamais eu l'intention d'adopter. Ou encore, pour dire les choses différemment, on ne peut mesurer la réussite de l'obstruction faite par l'opposition en tenant compte de ces mêmes projets de loi. En effet, l'écart gonfle l'importance de l'influence réelle exercée par les partis d'opposition sur l'ordre du jour législatif des Libéraux ontariens. Il faut donc en tenir compte si l'on veut se servir des données relatives aux premières lectures pour analyser l'obstruction.

Seuls les initiés savent de manière certaine si le gouvernement a l'intention ou non de pousser à son terme l'examen de tel ou tel projet de loi. Et, faute de le savoir, il est

impossible de tirer des conclusions exactes à propos de l'effet de l'opposition sur le programme législatif du gouvernement seulement à partir des chiffres concernant les premières et les troisièmes lectures.

On se fera peut-être une idée plus précise de l'obstruction en tenant compte des projets de loi qui ont effectivement été pris en considération au-delà de leur présentation. Certes, le simple fait d'appeler la discussion en deuxième lecture sur un projet de loi n'est peut-être pas l'expression concluante de l'intention d'un gouvernement de faire adopter celui-ci, mais c'est un indicateur beaucoup plus fiable que la présentation en première lecture. De fait, tant à l'échelon fédéral qu'en Ontario, le nombre de projets de loi adoptés en pourcentage de ceux qui sont mis en deuxième lecture est de 95 p. 100. Il est donc normal que les législateurs canadiens considèrent cette étape comme « le point culminant et décisif du processus législatif »

Cette importance accordée à la deuxième lecture s'explique, en partie, du fait qu'elle est aujourd'hui la première étape où un projet de loi est assujéti à un débat en Chambre. Elle offre une occasion légitime, tant au gouvernement qu'aux partis de l'opposition, de faire valoir leurs positions et elle sert de véhicule à la sensibilisation et à la persuasion du public. S'il est vrai que le débat est alors, en théorie, limité aux principes contenus dans le projet de loi, les présidents, aussi bien à la Chambre des communes qu'à l'Assemblée législative de l'Ontario, ont tendance à faire preuve d'« indulgence pour les députés dont les interventions débordent la frontière nébuleuse entre le principe et le détail »¹¹. Ils confirment ainsi la possibilité que la deuxième lecture soit devenue la tribune de premier ordre où les partis politiques peuvent exprimer leurs opinions concurrentes.

Cette grande portée que l'on attribue à la deuxième lecture tient aussi à un autre motif, tout aussi important et qui provient d'un anachronisme dans la procédure de la Chambre. Comme l'explique John Stewart :

Autrefois, en Angleterre, à l'époque où le processus législatif était encore en gestation, la plupart des projets de loi publics appartenaient à la catégorie que l'on appelle aujourd'hui projets de loi d'initiative privée. Le débat sur la question de savoir s'il convenait de lire un projet de loi une deuxième fois a fini par devenir le dernier obstacle — qui faisait suite à divers autres obstacles plus grossiers (par exemple, l'obtention de l'autorisation de présenter le projet de loi et la question sur la première lecture, dont on pouvait alors débattre) — qui soit susceptible d'empêcher les projets de loi faiblement appuyés d'avancer jusqu'à l'étape de l'étude en comité, laquelle demandait du temps. Mais la situation est très différente maintenant. De nos jours, on tient pour acquis que le gouvernement est tenu de prendre les devants pour ce qui est de la gestion des affaires publiques du pays, [...] et la Chambre met la majeure partie de son temps à la disposition du gouvernement. [...] Autrement dit, la Chambre fait en sorte que le choix des projets de loi qui seront étudiés soit fait d'une manière complètement différente. Pourtant, la Chambre des communes du Canada continue d'utiliser la motion de deuxième lecture comme si celle-ci remplissait vraiment la fonction d'obstacle¹².

Ainsi, même si la deuxième lecture ne joue plus son rôle initial, elle continue d'être considérée par les législateurs comme l'étape la plus importante de tout le processus législatif.

Preuve en est le temps consacré aux deuxièmes lectures en proportion du temps total consacré à toutes les étapes de l'examen des projets de loi. Il représente largement plus de la moitié de la totalité du temps consacré aux travaux du gouvernement, tant à la Chambre des communes qu'à l'Assemblée législative de l'Ontario. La seule exception a été la 34^e législature d'Ottawa (1989-1993), mais les secondes lectures y ont quand même absorbé plus de 49 p. 100 du temps. Quant au parlement de l'Ontario, la proportion du temps moyen qu'il consacre à cette étape se rapproche plutôt des deux tiers.

La deuxième lecture domine nettement l'ordre du jour des assemblées législatives.

À partir de cette prémisse, on pourrait s'attendre à y trouver des preuves indubitables d'obstruction. En effet, si cette étape occupe une place dominante dans les travaux parlementaires et que l'obstruction soit constituée d'une tentative par les partis d'opposition d'influer sur ces travaux, il semblerait logique d'y trouver des manifestations évidentes d'obstruction. C'est d'ailleurs précisément le raisonnement que poursuit Ned Franks.

Il analyse le temps passé par les projets de loi en deuxième lecture. « En 1969-1970, 34 projets de loi du gouvernement sur 65, soit 52 p. 100, ont été débattus pendant moins de deux heures en deuxième lecture. En 1974, cette proportion était tombée à trois sur quinze, soit 20 p. 100, et elle est demeurée à ce faible niveau. [...] Cette situation n'est pas satisfaisante¹³. » Pour Franks, donc, la longueur du débat en deuxième lecture constitue un indicateur de l'obstruction. Ainsi, cette longueur devient pour lui l'étalon servant à mesurer le rythme auquel les législatures subséquentes ont mené les travaux du gouvernement. Si les durées demeurent sensiblement les mêmes, selon la logique de Franks, l'obstruction continue d'exister.

En appliquant ce critère aux législatures subséquentes, on constate deux choses. Premièrement, Franks se trompe en affirmant que la proportion des projets de loi adoptés après moins de deux heures en deuxième lecture s'est maintenue au niveau de 20 p. 100. Avec ce chiffre toutefois, il cherchait simplement à montrer que, dans les travaux du gouvernement, l'obstruction s'était aggravée. Ainsi, même le niveau de 1969 (52 p. 100) doit être considéré comme révélateur d'une obstruction. De fait, Franks soutient que les attitudes hostiles des partis d'opposition se sont figées dès 1964 et que, en 1969, l'obstruction était devenue la norme. Toute proportion comparable au niveau de 52 p. 100 mis en lumière par lui en 1969 doit être considérée comme une preuve d'obstruction. D'ailleurs, pour ce qui est de la 30^e législature, celle de 1974, et des quatre suivantes, les pourcentages des projets de loi qui ont été adoptés en deuxième lecture après moins de deux heures avoisinent le seuil fixé par Franks : ils sont respectivement de 49 p. 100 pour la 30^e législature, 36 p. 100 pour la 31^e, 55 p. 100 pour la 32^e, 61 p. 100 pour la 33^e et 54 p. 100 pour la 34^e. Il semble donc qu'il existe, de fait, une preuve de l'existence d'une obstruction à la Chambre des communes.

Franks ne propose pas de point limite entre le débat « normal » et l'obstruction. En l'absence de données comparatives sur le début des années 50, certains pourraient même supposer que les 61 p. 100 de la 33^e législature sont suffisamment éloignés du repère de 52 p. 100 avancé par Franks pour que l'obstruction n'ait pas été un facteur entre 1984 et 1988. Ici, toutefois, les données concernant l'Ontario s'avèrent intéressantes. Dans cette province, de 1975 à 1990, plus de 80 p. 100 des projets de loi du gouvernement ont franchi

l'étape de la deuxième lecture en moins de deux heures. Les proportions s'établissent comme suit : 83 p. 100 pour la 30^e législature, 90 p. 100 pour la 31^e, 84 p. 100 pour la 32^e, 80 p. 100 pour la 33^e et 80 p. 100 pour la 34^e. Ce n'est que lors de la 35^e législature que la proportion y est tombée à 47 p. 100. En utilisant ces données dans un contexte comparatif, il devient ainsi possible de souscrire à la conclusion de Franks, à savoir que l'obstruction est en effet devenue la norme à la Chambre des communes du Canada, et d'affirmer que, en Ontario, elle n'est devenue un facteur qu'après les élections de 1990.

On trouvera un autre argument à l'appui de cette conclusion en analysant les données situées à l'autre extrémité du spectre, c'est-à-dire celles concernant les projets de loi ayant demandé plus de neuf heures de débat en deuxième lecture. Si l'on accepte la définition de Franks, à savoir que l'obstruction n'a pas d'autre objectif que de retarder les travaux, il importe de voir si cet objectif est effectivement atteint. Après tout, il est possible que tous les projets de loi qui ont demandé plus de deux heures d'examen aient franchi l'étape de la deuxième lecture après deux heures et une minute de débat. Cela jetterait un doute sur la conclusion de Franks. Heureusement, toutefois, à l'examen, ces craintes s'avèrent sans fondement.

Considérons d'abord, encore une fois, la Chambre des communes. On constate que, dans toutes les législatures comprises entre 1974 et 1993, plus de 10 p. 100 des projets de loi du gouvernement ont demandé plus de neuf heures de débat en deuxième lecture. En Ontario, par comparaison, de 1975 à 1990, la proportion correspondante est inférieure à 3 p. 100. De plus, dans huit des 17 sessions de ces cinq législatures, aucun projet de loi n'a rempli les conditions de cette catégorie. Ce n'est qu'au cours de la 35^e législature que le nombre a dépassé 10 p. 100. Bien sûr, ce fait semble vouloir confirmer la conclusion antérieure, à savoir que l'obstruction, en Ontario, ne serait apparue qu'après les élections de 1990.

Une dernière série de données vient appuyer ce raisonnement. Si, jusqu'ici, la présente discussion a été axée sur les pourcentages de projets de loi adoptés en deuxième lecture à l'intérieur d'un délai donné, une analyse du temps moyen consacré à cette étape du débat nous amène à une conclusion voisine. Dans chacune des législatures fédérales, de 1974 à 1993, la durée moyenne du débat en deuxième lecture a largement dépassé les trois heures. En Ontario, toutefois, dans chacune des cinq législatures comprises entre 1975 et 1990, les projets de loi ont été débattus, en moyenne, pendant moins d'une heure et demie. Ce n'est qu'en 1990 que cette moyenne connaît une hausse considérable. En effet, au cours de la 35^e législature, elle est passée à trois heures et cinquante-trois minutes. Encore une fois donc, ce n'est pas avant 1990 que l'Assemblée législative de l'Ontario semble remplir les conditions de la définition de l'obstruction que Franks a déduite des statistiques relatives au Parlement fédéral.

Néanmoins, une analyse des deuxièmes lectures ne peut pas, à elle seule, prouver l'existence de l'obstruction. En effet, si

l'obstruction n'avait aucun autre objectif que de ralentir les travaux et d'empêcher l'adoption des lois, on pourrait s'attendre à ce que les partis d'opposition s'y adonnent à chacune des étapes du processus. Si cela n'était pas le cas, on ne pourrait guère affirmer autre chose que ceci : les deuxièmes lectures reçoivent une plus grande attention parce qu'elles représentent le point culminant et décisif du processus législatif. Pour prouver l'existence de l'obstruction, il est donc impératif de chercher d'autres indices dans chacune des étapes subséquentes du processus¹⁴.

Par conséquent, les autres étapes critiques au sujet desquelles il faut recueillir des renseignements sont celle du rapport et celle du débat en comité plénier. Dans les cinq législatures fédérales sauf une, il semble que le renvoi à un comité permanent n'ait jamais empêché les partis d'opposition de poursuivre des débats prolongés en Chambre à l'étape du rapport.

Comme les comités permanents donnent amplement l'occasion aux députés de revoir les projets de loi dans le détail, on pourrait s'attendre à un débat « court » après le renvoi de ceux-ci à la Chambre, un débat ne dépassant pas une heure par exemple. Pourtant, entre 1974 et 1993, plus de 30 p. 100 des projets de loi renvoyés par les comités ont été débattus pendant plus d'une heure. En fait, au cours de toute cette période, près de 10 p. 100 de ces projets de loi ont été examinés pendant plus de neuf heures. Dans notre discussion sur la deuxième lecture, nous avons estimé que des chiffres de cet ordre nous permettraient de conclure à l'existence d'une obstruction. Or, il était alors question de l'étape que l'on qualifie, à juste titre, de « point culminant et décisif de tout le processus législatif ». On peut donc certainement en dire autant d'une autre étape qui, a priori, ne devait représenter qu'un élément secondaire du processus.

La procédure ontarienne ne prévoit pas le renvoi automatique des lois aux comités permanents, comme c'est le cas à Ottawa en vertu d'une règle adoptée en 1968. À cet égard, le processus ontarien ressemble à celui qui était en vigueur à la Chambre des communes avant la réforme des comités. Certes, nous n'entendons pas par là que les données concernant l'Ontario peuvent être reportées exactement sur la Chambre des communes d'avant 1968, mais il est probable qu'elles constituent un portrait raisonnablement ressemblant. De fait, ces données comportent peut-être une sous-estimation du temps passé en comité plénier. La place occupée par les deuxièmes lectures en Ontario laisse encore moins de temps aux étapes subséquentes qu'à la Chambre des communes.

Comme l'étape du rapport, à l'Assemblée législative de l'Ontario, est « presque invariablement pour la forme », c'est le comité plénier qui sert de tribune à l'examen du travail des comités permanents. Cette étape englobe donc tous les débats qui, à la Chambre fédérale, sont répartis entre l'étape du rapport et celle du comité plénier. Aux fins de la comparaison, donc, les données concernant les diverses étapes en vigueur à Ottawa

Tableau 2
Projets de loi du gouvernement de l'Ontario 1975-1995

	1975-1977 30 ^e législature	1977-1981 31 ^e législature	1981-1985 32 ^e législature	1985-1987 33 ^e législature	1987-1990 34 ^e législature	1990-1995 35 ^e législature
Projets de loi présentés en 1 ^{re} lecture et adoptés	66,7 %	85,3 %	78,5 %	61,3 %	77,9 %	78,9 %
Projets de loi appelés en 2 ^e lecture et adoptés	92,4 %	97,8 %	97,6 %	92,9 %	98,3 %	95,9 %
Pourcentage du temps consacré en Chambre à la 2 ^e lecture	62,7 %	65,3 %	64,3 %	63,3 %	65,4 %	66,2 %
Projets de loi ayant demandé moins de 2 h de débat en 2 ^e lecture	83 %	90 %	84 %	80 %	80 %	47 %
Projets de loi ayant demandé plus de 9 h de débat en 2 ^e lecture	1,6	0	1,7	2,8	2,6	10,3
Temps moyen passé en 2 ^e lecture (heures:min.)	1:08	:49	1:20	1:37	1:25	3:53
Temps total passé en comité plénier	37 %	34 %	33 %	38 %	27 %	15 %
Projets de loi admissibles renvoyés à un comité permanent	4 %	9 %	12 %	17 %	24 %	38 %
Temps moyen passé en comité plénier	75	57	97	95	81	163
Projets de loi ayant évité le comité plénier	42 %	55 %	57 %	52 %	56 %	65 %
Temps moyen passé en 3 ^e lecture (minutes)	.5	.5	4	14	10	68
Temps moyen passé en Chambre, toutes étapes confondues (en minutes)	107	73	121	155	129	355

doivent être regroupées pour correspondre aux données ontariennes. Et, lorsqu'on procède à cette analyse, il apparaît clairement que les réformes des comités n'ont pas réduit le pourcentage total de temps consacré par la Chambre aux débats qui se déroulent entre la deuxième et la troisième lecture. En Ontario, les débats du comité plénier occupent en moyenne 29 p. 100 du temps, tandis que, à Ottawa, les étapes du comité plénier et du rapport, prises ensemble, en occupent 31 p. 100. Même si nous excluons les données concernant la 31^e législature, parce qu'elle ne concerne que huit projets de loi, le pourcentage constaté à la Chambre fédérale s'établit encore à 28 p. 100. Manifestement, les réformes des comités à la Chambre des communes n'ont pas permis de réaliser des économies de temps significatives. Comme le dit Franks :

Quels qu'aient été les espoirs des réformateurs, les comités permanents n'ont pas réduit sensiblement les pressions sur l'emploi du temps de la Chambre. Les débats [...] demeurent prolongés, répétitifs et improductifs. Peut-être les membres des comités tirent-ils satisfaction de l'examen des lois en comité permanent, mais cela n'a guère d'effet sur la Chambre elle-même. Même lorsque les membres de tous les partis sont satisfaits d'un texte de loi en comité, les autres membres du caucus de l'opposition le seront peut-être moins lorsque le texte arrivera en Chambre, et c'est alors qu'ils veulent s'exprimer. [...] Tant que l'opposition n'aura rien à gagner en hâtant les travaux et que le gouvernement demeurera incapable de régir l'utilisation du temps au Parlement, le problème ne disparaîtra pas, malgré toutes les améliorations que l'on apportera aux comités¹⁵.

Et comme l'obstruction, selon la définition qu'en donne Franks, n'a d'autre but que de ralentir les travaux, la persistance de débats longs, répétitifs et improductifs est un indice révélateur du fait qu'elle existe toujours à la Chambre des communes.

En Ontario, l'obstruction en comité plénier n'est pas aussi facile à déceler. D'une part, cela est attribuable à l'absence de renvoi automatique des projets de loi aux comités permanents après la deuxième lecture. En moyenne, moins de 17,5 p. 100 des projets de loi du gouvernement ont été ainsi renvoyés entre 1975 et 1995, contre 55,4 p. 100 à la Chambre des communes, entre 1974 et 1993. En Ontario, il était donc inévitable que les projets qui ont effectivement été soumis à des comités soient « les plus controversés et les plus importants du programme gouvernemental »¹⁶. Il est normal que les débats concernant ces projets de loi demandent du temps, même en comité plénier, et il serait difficile de soutenir que cette durée est un indice d'obstruction. Après tout, même Franks concède que « l'opposition doit avoir l'occasion d'examiner les lois, d'exposer les points faibles et de chercher à influencer l'opinion ».

En revanche, dans presque toutes les législatures de l'Ontario, entre 1975 et 1995, pour plus de 50 p. 100 des projets de loi du gouvernement qui ont fini par être adoptés, l'examen en comité plénier a été complètement court-circuité. Cela, bien entendu, n'est pas possible à la Chambre des communes, où tous les projets de loi doivent être traités soit en comité plénier, soit à l'étape du rapport. Pour en savoir davantage sur l'obstruction législative, il serait donc plus utile d'analyser les troisièmes lectures, où les procédures fédérale et provinciale sont de nouveau semblables et où il est possible de procéder à des comparaisons valables.

Troisième lecture

Aussi bien à la Chambre des communes qu'à l'Assemblée législative de l'Ontario, on pourrait s'attendre à ce que les troisièmes lectures soient simplement pour la forme, puisque aucun des deux parlements n'autorise les amendements à cette étape du processus. Même si, en théorie, il serait conforme au règlement de proposer qu'un projet de loi soit renvoyé aux comités avec instruction d'y apporter certaines modifications, les motions de ce genre, autrefois assez courantes, sont entièrement disparues aujourd'hui. La troisième lecture a donc évolué jusqu'à devenir une étape servant à approuver sans discussion des décisions prises ailleurs. Comme elle n'a aucun effet sur le contenu des lois, les débats qu'elle renferme sont généralement considérés comme entièrement improductifs. Bien entendu, selon Franks, tout débat improductif signifie obstruction, puisqu'il ne sert qu'à ralentir l'adoption d'une loi. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que Franks soit convaincu que « tout débat en troisième lecture indique l'existence d'une obstruction ».

S'il est vrai que Franks, encore une fois, nous offre un étalon avec lequel mesurer l'existence de l'obstruction, il serait probablement exagéré, au départ, d'interpréter celui-ci littéralement. En effet, le mot « tout » pourrait laisser entendre que la moindre phrase prononcée, même en faveur d'un projet de loi, constituerait de l'obstruction. Ce n'était sans doute pas l'intention de l'auteur. Son raisonnement mérite néanmoins d'être poursuivi. De fait, aussi bien à la Chambre des communes qu'à l'Assemblée législative de l'Ontario, un nombre important de projets de loi n'ont jamais fait l'objet du moindre débat en troisième lecture. À Ottawa, entre 1974 et 1993, 330 projets de loi entrent dans cette catégorie, soit 41 p. 100 de toutes les lois adoptées, tandis que, en Ontario, entre 1975 et 1995, les chiffres correspondant sont 1 007 projets de loi, ou 82 p. 100. Ces pourcentages sont loin d'être insignifiants, et ils indiquent en tout cas qu'il est effectivement possible aux projets de loi de passer en troisième lecture sans qu'aucun débat ne soit tenu. Par contre, ces données prouvent également que 59 p. 100 des projets de loi fédéraux et 18 p. 100 des projets provinciaux appartiennent à la catégorie à laquelle Franks associe une obstruction.

Au vu de ces derniers pourcentages, on peut se demander pourquoi, pas plus tard qu'en 1989, Graham White a pu conclure que, à l'Assemblée législative de l'Ontario, le débat en troisième lecture demeurerait inhabituel. Certes, une proportion de 18 p. 100 demeure une minorité sur l'ensemble des lois, mais ce chiffre est loin d'être insignifiant. Et pourtant, au lieu de contredire l'observation générale de Franks, l'analyse de White souligne en fait la véracité d'une prétention antérieure : en Ontario, l'obstruction n'est apparue qu'après les élections de 1990. Ce n'est que lorsque les 18 p. 100 sont ventilés par législature que l'on voit apparaître le tableau véridique de l'obstruction.

Dans son analyse, White propose trois catégories pour analyser l'étape de la troisième lecture : les projets de loi n'ayant demandé aucun débat; ceux qui ont demandé quinze minutes ou moins; et enfin ceux qui ont demandé plus de quinze minutes. La période moyenne des débats en troisième lecture a été inférieure à quinze minutes dans chacune des cinq législatures antérieures à 1990 : une demi-minute dans les 30^e et 31^e législatures, quatre minutes dans la 32^e, 14 minutes dans la 33^e et dix minutes dans la 34^e. Toutefois, au cours de la 35^e législature, le temps moyen consacré à cette étape du processus dépassait une heure, à savoir 68 minutes de débat.

Manifestement, dans chacun de ces cas, la 35^e législature se révèle l'exception qui confirme la règle de White. En effet, avant 1989, le débat en troisième lecture était fort inhabituel en Ontario. Ce n'est qu'après 1990 que la majorité des projets de loi ont fait l'objet de débats prolongés en troisième lecture. Si, selon Franks, ce simple fait indique l'existence d'une obstruction, cela apparaît d'autant plus vrai lorsqu'on établit la comparaison avec les données fédérales pour la période allant de 1974 à 1993, car les données relatives à la 35^e législature de

l'Ontario sont entièrement comparables à celles pour la période analogue à la Chambre des communes, où l'obstruction était, dit-on, la norme. En Ontario, seulement 33 p. 100 des projets de loi n'ont demandé aucun débat en troisième lecture, tandis que, à Ottawa, la moyenne sur les cinq législatures est de 41 p. 100. Cinquante-trois pour cent des projets de loi ont demandé plus de quinze minutes de débat en Ontario, tandis que cette catégorie représente 49 p. 100 à l'échelon fédéral. Et, alors que la longueur moyenne du débat en troisième lecture était de 68 minutes en Ontario, il était de 78 minutes à Ottawa. Donc, si Franks a raison en affirmant que l'obstruction est devenue la norme dans le Parlement du Canada, il faut conclure que la même chose est vraie de la 35^e législature de l'Ontario.

Conclusion

À la Chambre des communes, entre 1974 et 1993, il a fallu en moyenne sept heures et quarante-cinq minutes pour qu'un projet de loi soit adopté. Entre 1975 et 1989, en Ontario, cette moyenne était d'une heure et cinquante-sept minutes. C'est seulement au cours de la 35^e législature ontarienne que la durée des débats de cette Chambre a atteint un niveau comparable à celui de la Chambre des communes : de 1990 à 1995, elle a été en moyenne de cinq heures et cinquante-cinq minutes. Et, si le ralentissement est un indicateur de l'obstruction, la 35^e législature est comparable au modèle fédéral.

L'analyse qui précède montre bien qu'il est possible de prouver quantitativement l'existence de l'obstruction. On peut se fonder sur la méthode de Ned Franks et, après avoir actualisé son analyse des données, démontrer, d'une part, que l'obstruction demeure la norme à la Chambre des communes et, d'autre part, qu'elle est apparue dans le processus législatif de l'Ontario, quoique seulement depuis les élections de 1990. Le seul préalable à l'élaboration de cette preuve consiste à appliquer, sans les modifier, les critères utilisés par Franks. En effet, si l'on remet ses hypothèses en question, la preuve est beaucoup moins concluante. Mais cette éventuelle distorsion devrait faire l'objet d'un autre article.

Notes

1. Sir Charles Gordon, dir., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 20^e éd., Londres, Butterworths, 1983, p. 446.
2. C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 131.
3. On trouvera un examen détaillé des processus législatifs de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative de l'Ontario dans : John Stewart, *The Canadian House of Commons*, Montréal, McGill Queens University Press, 1977, chapitre 4; et dans Graham White, *The Ontario Legislature*, Toronto, University of Toronto Press, 1989, chapitre 5.
4. En 1994, la Chambre des communes a adopté une modification du règlement visant à permettre qu'un projet de loi aille en comité après la première lecture, avant qu'il ait été approuvé en principe. Comme le présent article ne porte que sur la période 1974-1993 pour l'échelon fédéral, cette modification n'a guère de conséquences pour notre étude.
5. À Ottawa, tous les projets de loi doivent passer l'étape de la troisième lecture sous une forme identique à la Chambre des communes et au Sénat. Comme le Parlement de l'Ontario ne possède pas de Chambre haute, l'angle de la comparaison adopté dans notre étude se limitera uniquement aux processus législatifs de la Chambre des communes à Ottawa et de l'Assemblée législative à Toronto.
6. Ce calcul ne tient pas compte du gouvernement minoritaire de 1979 de Joe Clark, car il a avorté prématurément lorsque le gouvernement a perdu la confiance de la Chambre et qu'une élection a été déclenchée.
7. Bob Rae, *From Protest to Power*, Toronto, Penguin Books, 1996, p. 236.
8. Comité de gestion de la Chambre, communication présentée devant le caucus néo-démocrate lors de sa retraite de l'automne de 1992, p. 1.
9. Entretien avec Jim Bradley, député provincial de St. Catharines, 25 novembre 1996.
10. Stewart, *op. cit.*, p. 83.
11. White, *op. cit.*, p. 124.
12. Stewart, *op. cit.*, p. 83-84.
13. Franks, *op. cit.*, p. 130.
14. La seule exception à cet impératif est l'examen des projets de loi du gouvernement par les comités permanents. Il faut convenir que cette exception semble contradictoire à prime abord. Après tout, les projets de loi qui sont renvoyés à un comité permanent reçoivent généralement davantage d'attention dans cette instance qu'à toutes les autres étapes du processus combinées. On pourrait donc croire que les comités représentent le lieu idéal d'une prolongation délibérée des débats. Pourtant, les comités permanents à ce jour n'ont pas fait l'objet de tentatives stratégiques de l'opposition pour faire de l'obstruction.
15. Franks, *op. cit.*, p. 170-171.
16. White, *op. cit.*, p. 129.

Comparaison des sites Web en matière d'information législative

par Maureen Martyn

Ces quelques dernières années, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont commencé à publier et diffuser leurs documents législatifs sur le Web. Aujourd'hui, les électeurs intéressés peuvent suivre les débats du gouvernement chez eux, dans leur bureau ou dans une bibliothèque publique. Le présent article examine plusieurs questions relatives à cet aspect de la révolution de l'information. Seuls les sites ouverts au grand public sont visés par cette étude. Les sites Intranet, où l'information est réservée aux personnes travaillant au sein des institutions, n'ont pas été examinés. Cet article, basé sur l'état de ces sites à la fin du mois d'août 1997, tente de faire quelques propositions constructives pour le développement futur de ces sites et met également l'accent sur quelques considérations plus vastes dont il faut tenir compte lorsqu'on traite de l'information parlementaire.

C'est pour des raisons économiques que la technologie numérique s'est imposée. La version de la plupart des publications législatives modernes commence par être numérique. L'impression, le stockage et la distribution représentent les coûts réels. Avec la publication et la diffusion sur le Web, les coûts d'impression sont transmis à l'utilisateur final.

La diffusion sur le Web peut également accroître la disponibilité, étant donné que les sites sont ouverts 24 heures sur 24. Malheureusement, on confond souvent disponibilité avec accessibilité. Grâce à la publication sur papier, les documents législatifs sont disponibles dans n'importe quelle bibliothèque de dépôt. Le Hansard, les journaux et les délibérations des comités renferment des index qui permettent aux utilisateurs d'explorer ces documents par sujet. Certains de ces points d'accès ont été perdus lors du transfert au Web et il est devenu beaucoup plus difficile de trouver certains documents.

Le présent article examine le contenu, l'accessibilité et la conception de chacun des sites législatifs au Canada. Souvent, de l'information secondaire, tels que les rouages du corps législatif ou de l'information touristique, figurent dans ces sites et font également l'objet de cette étude.

L'Internet parlementaire (www.parl.gc.ca)

Ce qui est offert : L'Internet parlementaire diffuse les débats parlementaires du Sénat du Canada et de la Chambre des communes. Les débats, les journaux et les délibérations des comités de la 35^e législature (1993-1997) sont disponibles pour les deux chambres en français et en anglais. Le Sénat présente la photo, l'adresse et la biographie des sénateurs, tandis que la Chambre des communes présente plusieurs listes, mais pas d'adresse. Une mise à jour sera peut-être faite pour la nouvelle législature.

Pour le visiteur virtuel, une visite en ligne donne des détails intéressants sur chaque chambre ainsi que sur la Bibliothèque du Parlement. Pour ceux qui souhaitent se rendre sur place, l'information pour les visiteurs est disponible.

Ce qui est accessible : Le visiteur peut être submergé par la longueur et le nombre des documents disponibles. Les outils

Maureen Martyn est bibliothécaire Internet à la Bibliothèque du Parlement, à Ottawa.

de navigation, y compris les icônes, ne sont pas les mêmes pour la Chambre, pour le Sénat, ainsi que d'un document à l'autre. Cela peut désorienter.

Un moteur de recherche puissant et convivial permet de contourner certaines de ces difficultés. Les options de recherche englobent les publications individuelles ainsi qu'une recherche par mot-clé de toutes les publications. Une recherche de l'ensemble des publications sur le contrôle des armes à feu a donné des douzaines de documents, sans indication de leur nombre, la biographie d'un sénateur étant jugée le document le plus pertinent. L'index du hansard des deux chambres est également disponible à l'aide de ce moteur de recherche et donne des réponses pertinentes plus précises.

À noter : Le contenu de l'Internet parlementaire est étendu, mais la navigation n'est pas facile. Des groupements de publications plus serrés et plus centralisés faciliteraient l'accès aux centaines de personnes qui visitent ce site pour des mises à jour quotidiennes. Enfin, le retrait, sans adresse de réexpédition, de certaines sections des délibérations de la 35^e législature du site Web a causé beaucoup d'inquiétude. Bien que ces sections aient été rétablies, il est à espérer que toute tentative d'archivage futur sera indiquée bien à l'avance afin de permettre aux bibliothèques et aux chercheurs d'avoir accès à ces documents importants.

Québec (www.assnat.qc.ca)

Ce qui est offert : On retrouve toutes les principales publications parlementaires sur ce site, y compris les débats — d'abord les transcriptions heure par heure et ensuite les versions finales. Le processus est repris pour les comités. Les rapports importants sont énumérés à part. Les projets de loi, d'intérêt privé et d'intérêt public, sont énumérés dans la table des matières, mais peu sont disponibles sur ce site Web.

La biographie et la photo de tous les députés sont disponibles et indexées par nom et par circonscription. Il y a peu d'information sur l'historique et le rôle de l'Assemblée nationale.

Ce qui est accessible : Chaque publication est consultable par mot-clé et donne des résultats rapides, mais peu précis. Une recherche des débats par le mot-clé "tabac" a donné des douzaines de documents sans qu'aucun ne se démarque des autres en matière de contexte.

La liste des projets de loi est un peu déroutante. Une version est disponible sous forme HTML en cliquant sur le titre; une autre est disponible sous forme de fichier PDF en cliquant sur le numéro du projet de loi. La version officielle n'est disponible qu'auprès de Publications Québec. Dans tous les cas, cette liste ne comprend pas suffisamment de projets de loi; elle n'est donc ni fiable ni utile.

À noter : Le plus gros défaut de ce site, par ailleurs logiquement construit, est la page d'accueil. Une fois téléchargée, cette page présente une très belle photo de l'Hôtel

du Parlement. Malheureusement, l'attente peut être atrocement longue et certains explorateurs sont incapables d'afficher une page aussi complexe. Compte tenu de la netteté et de la clarté des autres pages de ce site, la page d'accueil a un effet de dissuasion.

Ontario (www.ontla.on.ca/findex.htm)

Ce qui est offert : Le hansard, les délibérations de comités, l'état des projets de loi, les procès-verbaux, les feuillets, l'état des travaux et d'autres documents.

L'information sur les députés provinciaux est conviviale. On a accès à l'information, y compris aux photos et biographies, de plusieurs façons. La recherche par mot-clé est également possible. La section Services et renseignements renferme de l'information de toute sorte, notamment sur la tradition parlementaire de l'Ontario, le rôle de l'Assemblée législative et la boutique de cadeaux.

Ce qui est accessible : La recherche de documents n'est pas facile. Il ne semble pas y avoir d'index des débats ou des documents des comités. Les documents sont énumérés par ordre chronologique. Pour suivre les travaux quotidiens, cela ne pose pas problème. Une recherche rapide par sujet est toutefois impossible.

Le lien à l'index principal est ce qu'il y a de plus décevant. L'index renferme des liens à d'autres fichiers du site, y compris le hansard et divers documents de comités, mais il ne contient pas d'index des documents eux-mêmes. En tant que chercheuse Internet, j'ai trouvé cette utilisation du terme index tout à fait trompeuse.

À noter : Les fichiers, comme celui sur le rôle de l'Assemblée législative, sont incomplets ou renferment des erreurs de langage hypertexte (HTML). La section Services et renseignements renferme des liens aux trois sites externes des caucus. Il n'est pas clairement indiqué que ces sites sont externes et on ne les a pas inclus sous la rubrique Liens avec d'autres sites Web.

Colombie-Britannique (www.legis.gov.bc.ca)

Ce qui est offert : Les options immédiates comprennent une recherche variée par mot-clé des débats, des projets de loi ou de l'information au sujet des députés provinciaux. Les documents qui figurent dans la table des matières visent la session en cours seulement, mais les sessions préalables sont quand même disponibles et consultables. On retrouve dans la table des matières les ordres du jour, l'état des projets de loi, les procès-verbaux, le hansard et quelques délibérations de comités.

Les députés provinciaux sont énumérés par ordre alphabétique et par circonscription. Ce site présente la photo et une courte biographie de chacun d'eux, ainsi que la façon de les contacter. Bien que ce site ne renferme pas d'information approfondie au sujet de l'historique de l'Assemblée législative

ou du rôle du Parlement, il ne prétend pas le faire non plus. Le président indique clairement, dans un message, que le site a pour rôle de mettre à la disposition des visiteurs, de façon opportune, les documents législatifs de l'Assemblée.

Ce qui est accessible : Les visiteurs fréquents ont facilement et rapidement accès aux votes récents et même aux bleus du hansard. Les chercheurs qui ont besoin d'une analyse plus approfondie peuvent utiliser le moteur de recherche pour trouver les documents par sujet ou par type de document pour toutes les sessions. De brèves explications des documents, des procédures législatives et d'autres renseignements importants (y compris sur le droit d'auteur) sont facilement accessibles pour les utilisateurs novices, sans être agaçantes pour le visiteur expérimenté. En outre, la conception simple est facile à charger et à suivre. Une version texte seulement de la page d'accueil est disponible pour les personnes ayant une déficience visuelle et pour les utilisateurs d'explorateurs de textes.

À noter : Site réussi. Présentation simple, sans fioritures.

Alberta (www.assembly.ab.ca/)

Ce qui est offert : Le hansard, l'état des projets de loi, un répertoire des députés provinciaux qui comprend les portefeuilles, des biographies et des photos. Ce site offre un guide du citoyen qui renferme beaucoup d'information au sujet du processus législatif en Alberta. Des renseignements sur des programmes spéciaux pour étudiants, des visites et des événements spéciaux sont également diffusés. Les communiqués sur les séances des comités se trouvent sur le site du gouvernement de l'Alberta.

Ce qui est accessible : Comptant parmi les pionniers de l'information législative sur Internet au Canada, l'Alberta propose une recherche facile et conviviale du hansard et d'autres documents sur une période de près de cinq ans. Ce site renferme beaucoup d'options de recherche, qu'il s'agisse de la liste des députés, du hansard ou d'une seule session. L'état des projets de loi est inclus, mais leur texte ne figure pas sur ce site.

À noter : Ce site renferme des graphiques à moyenne échelle qui sont supportables, vu la richesse du contenu.

Saskatchewan (www.legassembly.sk.ca/)

Ce qui est offert : Les débats et les projets de loi sont énumérés par date dans ce qui est appelé l'index. Les délibérations des comités et d'autres renseignements sur ces derniers sont à part. Ce site renferme des liens distincts pour l'information destinée aux visiteurs et l'information éducative.

Ce qui est accessible : Le hansard, les délibérations de comités, les journaux et les projets de loi peuvent être consultés individuellement ou simultanément grâce à un moteur de recherche polyvalent par mot-clé. Cette approche directe permet une navigation très réussie. La seule petite plainte que j'ai à formuler concerne l'index du site. Cette page énumère les fichiers du hansard et les projets de loi disponibles et relie à

l'index de la bibliothèque. Là encore, l'utilisation du mot index est un peu trompeuse.

Manitoba (www.gov.mb.ca/leg-asmb/index1.html)

Ce qui est offert : Si vous avez la patience d'attendre le chargement du graphique intéressant mais énorme de la page d'accueil, vous trouverez une liste partielle des documents législatifs. Le hansard s'y trouve — chaque jour, un index sommaire permet, par exemple, la recherche des questions orales seulement. Les avis de convocation des comités figurent dans l'information sur l'Assemblée législative. L'information secondaire sur les députés provinciaux, la composition des caucus et le cabinet du président y figure également.

Ce qui est accessible : Il n'y a pas d'index pour le hansard ni non plus de fonction recherche globale. La recherche par sujet est pratiquement impossible. Il s'agit essentiellement d'un site de stockage de documents et non d'une collection de documents.

À noter : Le Manitoba a été un pionnier de la diffusion du hansard sur le Web. Malheureusement, cette province a raté l'occasion de s'améliorer au fil du temps.

Nouveau-Brunswick (www.gov.nb.ca/legis/indexfr.htm)

Ce qui est offert : Ce site de portée globale (des liens avec le Nouveau-Brunswick et le Canada figurent dans la table des matières) offre un contenu varié. Les documents législatifs disponibles comprennent les journaux, l'état de la législation, la composition des comités et les discours du trône et du budget. Certains documents de travail des comités sont également disponibles.

Ce site bilingue donne également de l'information sur le processus législatif au Nouveau-Brunswick et diffuse des communiqués. L'information au sujet des députés provinciaux inclut le nombre de sièges par parti ainsi que le nom des députés par ordre alphabétique, par circonscription ou par parti. Des biographies sont présentées pour les membres du Cabinet seulement. Les liens hypertextes aux députés par parti sont des liens de courrier électronique.

Ce qui est accessible : La fonction recherche permet de rechercher tous les documents du serveur du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Les internautes qui tiennent à avoir le compte rendu exhaustif des débats sur le Web ne le peuvent pas.

À noter : Le site est excellent sur le plan de la présentation et de la conception mais, en règle générale, le contenu est pauvre. Ce site gagnerait à renfermer les projets de loi et les débats.

Nouvelle-Écosse (www.gov.ns.ca/leg/index.htm)

Ce qui est offert : Ce site renferme le hansard, la composition des comités, le calendrier de leurs séances et leurs

délibérations, lorsque celles-ci sont disponibles, ainsi qu'un répertoire exhaustif des députés provinciaux.

La législation y figure également, y compris un index selon le titre ou le numéro et l'état de la législation. On y trouve aussi les lois. Il est intéressant de noter que la Nouvelle-Écosse donne, pour chaque type de document, des renseignements sur l'abonnement sur copie-papier. L'information aux visiteurs, un historique de l'Assemblée législative et une explication du processus législatif sont également donnés.

Ce qui est accessible : La Nouvelle-Écosse propose une table des matières simple et très réussie des publications disponibles. L'information sur les documents est pratique, mais, là encore, elle n'est pas agaçante pour l'internaute expérimenté. Il s'agit d'un autre cas où l'accent est mis sur le contenu; cependant, l'accès n'est pas facilité vu l'absence d'index ou de moteurs de recherche utiles. Pour l'utilisateur régulier, ce système de documentation est excellent. En tant que collection de documents, il y a trop peu de points d'accès pour que la recherche par sujet soit possible.

Île-du-Prince-Édouard (www.gov.pe.ca/leg/index.asp)

Ce qui est offert : Le site de l'Île-du-Prince-Édouard est l'un des rares sites législatifs qui tire parti des caractéristiques multimédias du Web. À partir de la page d'accueil, un utilisateur bien équipé peut visiter l'Assemblée ou écouter les débats en temps réel. Les débats audio sont archivés pour ceux qui les ont manqués.

Ce qui est accessible : Le hansard est disponible en fichiers texte à l'aide d'un moteur de recherche de qualité supérieure. Un lien à l'état des projets de loi figure sur la page d'accueil, mais ce document n'a pas fourni de données la dernière fois que je l'ai essayé. Dans une barre verticale de chargement agréable et facile d'utilisation se trouvent des liens à l'annuaire téléphonique du gouvernement provincial ainsi qu'à l'information aux visiteurs. Le guide du visiteur traite de toute l'île et ne relie pas facilement à l'information sur l'Assemblée législative.

L'information sur les députés provinciaux figure dans la table des matières. Les députés sont énumérés par circonscription, mais non par ordre alphabétique. Heureusement, une fonction recherche globale permet de dénicher les détails dans n'importe quel document du site Web législatif.

À noter : L'accès audio et visuel en temps réel constitue une excellente utilisation des possibilités du Web. Le lien au guide du visiteur et à la table des matières amène l'utilisateur en dehors du site législatif de la province vers des pages d'information plus générales sur l'île. À moins d'indication contraire, tous les liens d'une page de table des matières devraient provoquer l'affichage d'un autre document. Cela aide l'utilisateur qui, de toute évidence, a choisi ce site pour trouver les fichiers dont il a besoin.

Terre-Neuve et Labrador (public.gov.nf.ca/house)

Ce qui est offert : On trouve sur ce site le répertoire des députés provinciaux ainsi que de l'information sur les comités et le président. On retrouve dans ces documents des listes des députés, mais pas de photo ni de biographie.

Le compte rendu textuel des délibérations du comité permanent des comptes publics est disponible par un lien distinct de la page d'accueil. L'information sur la composition de l'assemblée et la session parlementaire en cours est bien en évidence sur la page d'accueil.

Ce qui est accessible : L'information sur les comités est donnée par date et non par comité. Il faut choisir l'année, dérouler ensuite une liste chronologique pour trouver l'information pertinente. Malheureusement, les liens hypertextes aux séances de comités n'amènent qu'aux avis de convocation.

À noter : Un très grand graphique de la chambre occupe presque toute la page d'accueil. Les liens aux documents eux-mêmes sont pratiquement perdus dans le coin inférieur droit.

Territoires du Nord-Ouest (www.gov.nt.ca/hansard/index.html)

Ce qui est offert : Les documents législatifs sont disponibles à la page d'accueil du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest en cliquant sur le lien " Politics ". Des liens de courrier électronique aux députés sont également prévus dans l'annuaire téléphonique général du gouvernement. Un paragraphe d'introduction informe les visiteurs de la nature du processus législatif dans les Territoires.

Ce qui est accessible : Un moteur de recherche est prévu pour le hansard. Une copie du hansard est également disponible en WordPerfect. On peut chercher le site entier, y compris l'annuaire téléphonique du gouvernement.

À noter : Bien que l'information législative s'y trouve, il n'y a pas de site spécialisé pour le processus législatif. Excellente conception graphique pour un site d'information générale.

Territoires du Yukon (www.gov.yk.ca/francais/assem.htm)

Ce qui est offert : Le hansard, les bleus du hansard et le feuilleton sont disponibles sur le site anglais de l'Assemblée législative. Par ailleurs, le numéro de bureau et de téléphone des députés se trouve dans l'annuaire téléphonique général du gouvernement. L'information au sujet du Cabinet est également disponible. La page sur les lois est en chantier, tout comme celle du chef du gouvernement.

Ce qui est accessible : Le hansard est doté d'une liste chronologique et d'un moteur de recherche globale solide. Comme on peut s'y attendre, seuls le feuilleton et les bleus du jour sont disponibles (au moment de la séance). La table des

matières est un peu déroutante, l'Assemblée législative apparaissant comme une sous-catégorie du gouvernement.

À noter : Il est très déconcertant d'avoir des liens de la table des matières (chef du gouvernement, lois) sans contenu. Les liens à l'information devraient être offerts lorsque l'information existe, pas avant.

Conclusion

Les graphiques excitants sont amusants, mais la plupart des visiteurs des sites législatifs ne veulent qu'une seule chose : de l'information. À l'heure actuelle, la plupart des chercheurs Web frustrés peuvent contacter la bibliothèque de dépôt la plus proche pour obtenir la copie-papier du hansard ou des rapports de comités. Bien sûr, les imprimés ne sont pas aussi à propos, mais, dans tous les gouvernements — à l'exception du gouvernement fédéral —, ils sont toujours disponibles. Les bibliothécaires spécialistes des documents du gouvernement prévoient une élimination progressive du dépôt du hansard et d'autres documents législatifs dans les années à venir. Il est à espérer que les assemblées législatives seront alors prêtes à offrir un accès clair et précis aux collections de documents sur le Web.

Il ne suffit pas d'avoir un bon moteur de recherche pour avoir accès aux sites. L'accès peut être refusé à ceux qui ne sont pas branchés sur Internet. Certains sites ne sont pas accessibles aux

explorateurs de textes ou aux fureteurs prévus pour les personnes ayant une déficience visuelle. De toute évidence, les efforts du Canada en matière d'accès aux documents législatifs ont toujours été incomplets. Tous les gouvernements ont fini par se rendre compte de l'importance de publier les travaux parlementaires et de fournir un accès à ces collections. Ces instruments de la démocratie sont transférés maintenant au Web. Il ne faut pas oublier le principe de l'accès au compte rendu des travaux du gouvernement.

Serons-nous toujours en train de surfer sur le Web en l'an 2000? Posez donc la question aux inventeurs de la technologie gopher, qualifiée de révolutionnaire il y a sept ans et qui, aujourd'hui, a pratiquement disparu de l'Internet!

Malgré les énormes progrès de la révolution technologique, tous les archivistes savent que le papier reste toujours le support de données le plus fiable. Éliminer la publication sur papier de ces documents historiques et culturels importants peut mettre en péril leur accessibilité dans l'avenir.

Note de la rédaction : Maureen Martyn a conçu un tableau de liens aux documents législatifs disponibles sur chacun des sites Web. On peut le consulter sur le site de la *Revue parlementaire canadienne*.
http://www.parl.gc.ca/infoparl/home_f.htm

Rapports législatifs



Ontario

Le mot « inhabituel » est sans doute celui qui décrit le mieux la session de printemps de 1997 de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Pour commencer, à la suite d'une motion adoptée à l'Assemblée à la fin de 1996, la session de printemps a commencé le 13 janvier. Habituellement, l'Assemblée ne commence pas la session de printemps avant le troisième lundi de mars. Toutefois, le gouvernement du premier ministre **Michael Harris** avait annoncé qu'il avait l'intention de reprendre les travaux plus tôt, afin de s'attaquer au programme législatif relatif à la structure organisationnelle des municipalités et des conseils scolaires de la province, au financement de ces derniers et à la fusion des sept municipalités de la communauté urbaine de Toronto. Une fois les modifications nécessaires au calendrier parlementaire proposées et adoptées, l'Assemblée devait se réunir à la mi-janvier.

Au cours de la première semaine de la session de printemps, le gouvernement a présenté plusieurs projets de loi relatifs à la restructuration des municipalités. Cette semaine a été appelée « mégasemaine », en partie parce

que la fusion de Toronto, présentée plus tôt, devait donner lieu à une « mégacité » et en partie aussi à cause de l'importance des autres mesures législatives.

Divers projets de loi controversés ont été présentés. Ils visaient à réviser le financement des écoles; la province proposait de retirer le coût de l'éducation des taxes foncières municipales, de s'en charger entièrement et, en échange, de confier le contrôle et le financement de l'assistance générale en bien-être social aux municipalités. Il s'agissait également de prévoir un nouveau système d'évaluation de la valeur réelle pour déterminer le montant de taxe à percevoir pour chaque propriété dans la province; d'apporter des changements fondamentaux au système de réglementation des loyers qui existe dans la province depuis 20 ans afin de l'éliminer complètement dans le cas de nouvelles constructions ou d'appartements inoccupés; de revoir le contrôle des bibliothèques communautaires ainsi que les responsabilités à cet égard; de régler la question du service des eaux et des égouts, de la police et de l'administration des infractions provinciales.

La session de printemps a toutefois axé ses efforts sur la loi relative à la fusion de la ville de Toronto. Le projet de loi 103 a été examiné par le Comité permanent des affaires gouvernementales selon les modalités établies par une motion portant attribution d'une période de temps, qui prévoyait également que le projet de loi serait renvoyé au Comité plénier de l'Assemblée législative une fois que le comité en aurait fait rapport. La motion prévoyait une heure d'examen au

Comité plénier de l'Assemblée législative, après quoi le président du Comité devait mettre aux voix toute question nécessaire pour que se termine l'étape du Comité plénier de l'Assemblée législative. Cette motion exigeait également que tout amendement proposé devant être examiné par le Comité plénier de l'Assemblée législative fût présenté avant 14 h le jour où le Comité plénier de l'Assemblée législative avait reçu l'ordre d'examiner le projet de loi. Les deux partis de l'opposition ont présenté près de 13 000 amendements au projet de loi. Fait significatif, la motion portant attribution d'une période de temps prévoyait également que l'Assemblée siègeât au-delà de l'ajournement normal, le cas échéant, pour terminer l'étape du Comité plénier de l'Assemblée législative le même jour.

Tous ces facteurs ont donné lieu à ce qui doit sûrement avoir été la séance la plus longue de toute assemblée législative : 248 heures consécutives. Dans l'une des nombreuses décisions qu'il a dû rendre au cours de cette séance prolongée, le président **Chris Stockwell** a qualifié cette obstruction systématique d'impasse de procédure ayant atteint des proportions logarithmiques. Tous les membres de l'Assemblée législative de l'Ontario qui ont fait les frais de ce phénomène exceptionnel ne peuvent certainement pas contester l'évaluation du président à cet égard.

Le président du Comité plénier de l'Assemblée législative a commencé à mettre aux voix toutes les questions nécessaires pour écarter les amendements. Au fur et à mesure que chacun des 13 000 amendements déposés était

lu, il fallait, selon la motion portant attribution d'une période de temps, reporter le vote si une mise aux voix était demandée; les partis d'opposition ont demandé un vote par appel nominal pour chaque amendement (sauf dans les rares cas où, par simple fatigue ou distraction, l'amendement était soit adopté soit rejeté sans qu'une mise aux voix ne soit exigée). Initialement, les 5 membres chargés d'exiger un vote par appel nominal restaient debout après chaque question. À la longue, 5 membres sont simplement restés debout pendant des heures pour indiquer qu'ils souhaitaient un vote par appel nominal pour chaque amendement. Au bout du compte, un membre du gouvernement a demandé et obtenu le consentement unanime de l'Assemblée afin que les 5 députés soient réputés être debout pour chaque question, supprimant ainsi l'obligation pour ces membres de l'être vraiment.

Face à la réalité et à l'importance de la tâche qui incombait au Comité plénier de l'Assemblée législative, nombreux sont ceux qui se sont mis à estimer le temps nécessaire pour traiter de tous les amendements. En fonction du rythme et du nombre total des amendements déposés, on en a conclu, de façon non officielle, qu'il faudrait 40 jours et 40 nuits pour terminer ce travail. Les membres et le personnel de l'Assemblée ont révisé leurs horizons prévisionnels et chacun s'est adapté en vue d'une tâche colossale sans précédent et, par conséquent, sans cadre de référence.

Étant donné que l'« ADN politique » prédispose tout gouvernement à souhaiter un débat et une adoption rapides de ses propositions, et toute opposition à souhaiter un débat prolongé et une adoption contestée de la plupart des initiatives du gouvernement, la validité et la vraisemblance de la tactique de l'opposition ont été mises en doute à plusieurs reprises et ont été également énergiquement défendues. À 22 reprises, on en a appelé des déci-

sions du président du Comité auprès du président de l'Assemblée, lequel s'est présenté à l'Assemblée presque chaque heure pour entendre les divers arguments. Dans de nombreux cas, le président a suspendu les délibérations pour conférer avec les greffiers au Bureau, pour trouver des précédents et réfléchir à ses décisions finales.

Au bout du compte, le président a pris des décisions au sujet de questions aussi diverses que la nouvelle numérotation des articles des projets de loi par le conseiller législatif, les accessoires et les manifestations sectaires ainsi que le port d'insignes et de badges politiques à l'Assemblée, la neutralité des vice-présidents de séance, le fait que le président n'ait pas à lire au complet chacun des 13 000 amendements déposés, la préten due frivolité d'un grand nombre des amendements déposés par l'opposition, la recevabilité des amendements déposés par le gouvernement. Pendant tout ce temps, l'intérêt exceptionnel suscité par les délibérations de l'Assemblée législative a rempli les tribunes, et les participants, en raison de la transmission télévisée des débats, se sont retrouvés un peu plus au vu et au su de tout le monde.

Face à l'immensité de la tâche, on ne pouvait s'empêcher de penser au processus du vote qui devait se dérouler après la lecture de tous les amendements. Étant donné que les portes de l'Assemblée devaient être verrouillées pendant le vote, il est apparu clairement que, pour des considérations purement humaines, l'Assemblée ne pourrait pas respecter le processus imposé par le règlement : personne ne pourrait continuer sans manger et sans dormir, compte tenu du temps qu'il faudrait pour voter sur tous les amendements. Pendant la lecture de ceux-ci, les trois leaders parlementaires ont commencé à discuter d'une solution politique. Après leurs négociations, ils ont convenu que le vote se déroulerait en blocs de 4 heures, séparés chacun

d'une pause de 15 minutes pour permettre l'arrivée de nouvelles « équipes » de caucus.

Une fois tous les amendements lus, le Comité plénier de l'Assemblée législative est revenu à son point de départ — la mise aux voix du premier amendement — et le président a commencé à procéder au vote par appel nominal pour chaque amendement. Cet épisode parlementaire ambitieux et fascinant a progressivement tiré à sa fin au fur et à mesure que diminuaient les piles imposantes d'amendements. Le processus d'examen article par article est arrivé à son terme et il a été fait rapport du projet de loi, tel qu'amendé, vers 21 h le dixième jour, devant une Assemblée tapageuse et qui avait retrouvé tout son tonus. Le président a alors renvoyé le débat au jour de session suivant, ce qui a pratiquement fait l'effet d'une douche froide, et le personnel et les députés épuisés sont rentrés chez eux pour un repos bien mérité.

Pour éviter que le même genre d'obstruction ne se reproduise, le gouvernement a décidé de retirer un autre de ses projets de loi de la « mégasemaine », le projet de loi 104, *Loi réduisant le nombre de conseils scolaires*, du Comité plénier de l'Assemblée législative et en a ordonné la troisième lecture. Le projet de loi 104 avait été examiné en vertu d'une motion portant attribution d'une période de temps quasi identique à celle du projet de loi 103, et des milliers d'amendements au projet de loi 104 avaient déjà été présentés. Étant donné que le comité permanent avait déjà apporté certains amendements, le gouvernement était prêt à accepter le projet de loi tel quel, plutôt que de voir l'Assemblée de nouveau aux prises avec une séance prolongée.

Enfin, on peut se rendre compte de la durée de la séance prolongée de l'Assemblée pour le projet de loi 103 étant donné que le hantise pour cette journée-là compte 2 006 pages; habi-

tuellement, une journée de séance représente 35 pages environ. Le fascicule des *Procès-verbaux* compte 18 pages pour cette journée, alors que, normalement, il compterait 4 pages environ. Au bout du compte, les délibérations sur le projet de loi n'ont pas duré les 40 jours et les 40 nuits prévus, mais tous les participants ont, sans aucun doute, été stupéfaits et impressionnés par l'énergie, la puissance et la logique d'un parlement poussé dans ses derniers retranchements.

Le début de la session de printemps a également été marqué par la nomination de trois nouveaux fonctionnaires de l'Assemblée. **Lisa Freedman** et **Todd Decker** ont été nommés greffiers au Bureau, tandis que **Dennis Clark** a été nommé nouveau sergent d'armes. Le deuxième jour de leur nouvelle affectation, ils se sont retrouvés dans une impasse législative historique, éprouvante et exigeante. Ils ne sont pas près d'oublier leur « baptême du feu ».

Travaux des comités

En juin 1996, le Comité permanent de l'Assemblée législative a été mandaté pour examiner la question des référendums et pour en faire rapport. Pour ce faire, il s'est appuyé sur un document de consultation préparé par le ministère du Procureur général, intitulé *L'Ontario vous appartient, à vous de choisir : perspective sur la voie référendaire*. Ce document « amorce un dialogue poussé et complet avec les Ontariennes et Ontariens sur la façon de mettre en œuvre une stratégie référendaire efficace en Ontario ».

Les délibérations du Comité ont commencé en septembre 1996, et près de 50 groupes et particuliers ont été entendus au cours des cinq journées d'audiences publiques. Le Comité a entendu **Ted White**, député fédéral de North Vancouver, et **David Mitchell**, ancien député provincial de Colombie-Britannique, dans le cadre d'une vi-

déoconférence, ainsi que deux groupes de la région d'Ottawa dans le cadre d'une téléconférence.

Le rapport final du Comité sur les référendums, qui renferme 31 recommandations, a été déposé à l'Assemblée le 3 juillet 1997. Le Comité recommande que le gouvernement présente une mesure législative autorisant la tenue de référendums provinciaux sur tout sujet relevant de la compétence de la province. Il conseille un régime où les référendums peuvent être déclenchés soit par l'Assemblée législative, soit par les habitants de la province. Un vote majoritaire de 50 p. 100 des voix plus une suffirait pour adopter la question du référendum, obligeant ainsi le gouvernement de l'heure à présenter un projet de loi pour donner suite à la décision.

L'Opposition officielle et le troisième parti ont émis des opinions dissidentes, craignant que les droits des diverses minorités de la province ne fussent pas suffisamment protégés. Ils ont également souligné que les référendums devraient servir d'outil et non remplacer le processus parlementaire.

Le 3 février 1997, le Comité permanent des affaires gouvernementales a commencé ses audiences publiques sur le projet de loi 103, *Loi visant à remplacer les sept administrations municipales existantes de la communauté urbaine de Toronto en constituant une nouvelle municipalité appelée la cité de Toronto*. Ces audiences, présidées par **Bart Maves**, ont suscité beaucoup d'intérêt de la part du public. D'innombrables réunions de quartier ont eu lieu, et chaque municipalité sortante a tenu un référendum sur la fusion municipale proposée.

La motion portant attribution d'une période de temps régissant ces délibérations prévoyait 14 jours d'audience, au cours desquels le Comité a entendu le témoignage de 552 organismes et particuliers. Le Comité s'est réuni de 9 h à 21 h et, malgré cet horaire char-

gé, de nombreux membres du public ont suivi toutes les délibérations. La tribune du public était toujours pleine et, par moments, il a fallu des pièces supplémentaires. L'examen article par article s'est fait le 6 mars 1997. Pendant cette dernière étape du processus du comité, aucun amendement n'a été proposé et il a été fait rapport du projet de loi à l'Assemblée; le projet de loi a été ensuite renvoyé au Comité plénier de l'Assemblée législative.

Le Comité permanent des affaires sociales, présidé par **Annamarie Castelli**, a examiné le projet de loi 104, *Loi de 1997 réduisant le nombre de conseils scolaires*. Pendant la session parlementaire prolongée de l'hiver, les Ontariens ont été témoins de nombreuses mesures législatives fondamentales. Le ministère de l'Éducation et de la Formation s'est lancé dans la refonte du système d'éducation de l'Ontario en présentant un projet de loi visant à diminuer la participation des conseillers scolaires, à réorganiser les arrondissements scolaires régionaux et à créer une commission d'amélioration de l'éducation chargée de surveiller la transition.

Le projet de loi 104 a franchi l'étape de la première lecture le 13 janvier 1997 et celle de la deuxième lecture le 12 février suivant, date à laquelle il a été renvoyé au Comité permanent des affaires sociales. Selon une motion portant attribution d'une période de temps qui a été adoptée le 6 février, la consultation du public à l'échelle de la province au sujet de ce projet de loi a débuté le 17 février à Toronto, et le 17 mars dans le reste de la province. Le Comité a entendu plus de 300 témoins en l'espace de 10 jours d'audiences intensives dans toute la province.

Todd Decker

Greffier au Bureau et greffier senior de comité



Le 19 juin 1997, l'Assemblée nationale ajournait ses travaux pour les vacances estivales, après avoir tenu 47 séances depuis la reprise des travaux parlementaires en mars. Pendant cette période, plus d'une soixantaine de projets de loi ont été adoptés, dont plusieurs à caractère socio-économique.

Les préoccupations du gouvernement en cette matière s'illustrent d'abord par la création de deux nouveaux ministères : celui de l'Emploi et de la Solidarité, pour gérer les questions relatives à la main-d'œuvre, à l'emploi, à la sécurité du revenu et aux allocations sociales, et celui de la Famille et de l'Enfance, dont la mission est de valoriser cette institution et de favoriser son épanouissement.

D'autre part, en plus d'un projet de loi instituant le Fonds de lutte contre la pauvreté, l'Assemblée a adopté un projet de loi qui vise à encourager l'accès des jeunes et des adultes à des métiers et à des professions par une formation en entreprise. Elle a aussi complété l'adoption d'un projet de loi dont l'objet est la création d'une commission vouée au soutien du développement économique, culturel et social de la région de Montréal.

Au nombre des pièces législatives figure également un projet de loi, présenté par un député du gouvernement, dont l'objet est la divulgation de la rémunération des hauts dirigeants des compagnies cotées en Bourse. L'adoption de ce projet de loi instaure désormais au Québec des règles comparables à celles que les États-Unis et l'Ontario se sont données en matière de valeurs mobilières au cours des dernières années.

En décembre 1996, l'Assemblée autorisait, par voie législative, la création de la Régie de l'énergie, organisme désigné, entre autres, pour examiner les plaintes de consommateurs insatisfaits des services fournis par les distributeurs. En juin dernier, l'Agence de l'efficacité énergétique était, à son tour, instituée par loi, avec pouvoir de donner des avis à la Régie de l'énergie en matière d'efficacité énergétique. L'Agence a aussi pour mission de sensibiliser les consommateurs aux avantages de l'efficacité énergétique et de fournir un soutien technique à la recherche et au développement dans ce domaine.

Les parlementaires ont eu droit à un rappel des effets dévastateurs des pluies diluviennes de juillet 1996 dans la région du Saguenay - Lac-Saint-Jean à l'occasion de la présentation d'un projet de loi concernant la reconstruction et le réaménagement des secteurs affectés. Fait inusité, des photographies aériennes de grand format des territoires visés ont été déposées à titre de documents sessionnels et des copies font partie des annexes du projet de loi.

Par ailleurs, la Charte de la langue française a été modifiée afin d'y instituer la Commission de protection de la langue française. De plus, le projet de loi introduit le principe que tout logiciel doit être disponible en français, à moins qu'il n'en existe aucune version dans cette langue.

Il faut souligner aussi que l'Assemblée nationale a adopté un projet de loi qui assure la mise en place de commissions scolaires linguistiques. Il s'agit d'un point tournant dans l'histoire de la réforme scolaire au Québec.

De son côté, l'opposition officielle a présenté une motion de censure à l'endroit du gouvernement au cours de cette période sessionnelle, tandis que six motions ont été débattues dans le cadre des affaires inscrites par les députés de l'opposition, dont une au nom d'un député indépendant.

Depuis le 21 mai 1997, l'Assemblée nationale diffuse les projets de loi d'intérêt public et privé dans son site Internet (www.assnat.qc.ca). Les projets de loi sont diffusés en format HTML, qui assure un accès rapide à leur contenu, et aussi en format PDF. Ce dernier permet de reproduire intégralement la version papier officielle qui a été déposée à l'Assemblée nationale, mais nécessite l'utilisation du lecteur Adobe Acrobat.

Les mises à jour sont continues, ce qui permet à l'utilisateur de suivre presque d'heure en heure le déroulement des activités parlementaires. Le site de l'Assemblée se caractérise d'ailleurs par cette rapidité à rendre disponible l'information. Ainsi, la diffusion d'un projet de loi sur Internet est assurée environ une heure après sa présentation aux députés. Le même délai s'applique pour ce qui a trait au Journal des débats de l'Assemblée. Le *Feuilleton et préavis* s'y retrouve dès 8 heures le matin, tandis que les versions française et anglaise du procès-verbal des travaux de l'Assemblée sont disponibles dans l'heure qui suit l'ajournement d'une séance.

Le site contient également la transcription des délibérations des commissions parlementaires, les documents de consultation et certains rapports de commissions, de même que l'horaire de leurs travaux.

Mentionnons que les projets de loi sanctionnés font partie des documents disponibles dans le site gouvernemental (www.gouv.qc.ca/jp2.html), où un abonnement aux Publications du Québec rend possible leur consultation.

D'autre part, dans le cadre du développement de sa mission pédagogique, l'Assemblée nationale a été le théâtre, le 23 mai dernier, de la première séance du Parlement Écolier, activité éducative qui permet à des jeunes de 6^e année de vivre l'expérience de député l'espace d'une journée.

Toutes les écoles primaires du Québec ont été invitées à participer à cet événement, qui vise, notamment, à initier les élèves au processus législatif par une simulation de travaux parlementaires, y compris la participation à une période de questions adressée à la Présidence et l'adoption d'un texte de loi.

Les travaux, qui ont fait l'objet d'une télédiffusion en direct, ont été dirigés par le président de l'Assemblée nationale, M. **Jean-Pierre Charbonneau**, qui parraine cette activité avec enthousiasme, puisqu'elle permet à ces jeunes d'acquérir une meilleure connaissance de l'histoire politique du Québec et de participer à l'enrichissement de la société démocratique dans le respect de nos institutions. Le secrétaire général de l'Assemblée et ses adjoints à la table des greffiers ont également été actifs dans la préparation et le déroulement de cette journée.

Quant aux 69 écoliers, âgés de onze et douze ans, qui ont été élus par leurs pairs pour les représenter à ce Parlement spécial, leur enthousiasme et leur engagement, illustrés, entre autres, par la quantité d'amendements proposés lors de l'étude détaillée d'un projet de loi de leur choix, en ont impressionné plus d'un. Il faut dire que tous les élèves des classes participantes et leurs professeurs avaient mis beaucoup d'ardeur, au préalable, à la rédaction d'un projet de loi conforme aux règles de l'art. Un comité de sélection de l'Assemblée nationale a retenu trois textes de loi pour le Parlement Écolier : l'un portant sur l'exécution de graffiti dans un endroit public, un deuxième modifiant le calendrier scolaire et, finalement, un projet concernant le port obligatoire de l'uniforme à l'école.

L'Assemblée reprend ses travaux le 21 octobre 1997, tandis que les commissions parlementaires ont recommencé leurs activités en août.

Nancy Ford
Secrétariat de l'Assemblée

Activités des commissions parlementaires

Au cours de la période de mai à juillet 1997, les travaux des commissions parlementaires de l'Assemblée nationale se distinguent surtout par le dépôt de plusieurs rapports faisant suite à des études entreprises à l'instigation des membres des commissions. De plus, cette période marque le début des travaux de la Commission de l'administration publique, créée sur une base expérimentale le 10 avril 1997.

Un premier rapport a été déposé par la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation le 8 mai. Cette commission a étudié la proposition de principes généraux soumise par le gouvernement au regard de la gestion des odeurs, du bruit et des poussières en milieu agricole. À la lumière des mémoires et témoignages présentés lors des auditions publiques tenues en avril, cette commission a adopté à l'unanimité un rapport qui expose les dispositions qui lui semblent les plus opportunes pour favoriser la cohabitation harmonieuse entre les résidents et les exploitants du territoire agricole. Les propositions des députés visent essentiellement à préserver les activités agricoles "en zone verte" tout en diminuant, dans la mesure du possible, les inconvénients qui y sont reliés.

Cette commission a déposé, le 10 juin, un deuxième rapport, dans lequel elle recommande une hausse du montant limite des prêts accordés aux producteurs agricoles par la Société de financement agricole.

La Commission de la culture a, quant à elle, mis fin à son mandat initié en février 1995 sur les enjeux du développement de l'infrastructure québécoise en déposant, le 27 mai, un imposant rapport intitulé *Infrastructure, culture*

et démocratie : enjeux pour le Québec. Ce rapport contient près de 50 recommandations dans lesquelles les membres de la Commission affirment notamment que l'infrastructure de l'information est jalonnée de menaces et d'écueils, mais aussi de possibilités et d'occasions que le gouvernement doit absolument saisir.

Finalement, le 17 juin, la Commission de l'économie et du travail rendait public son rapport final émanant du mandat de surveillance de la Société Hydro-Québec, la plus importante entreprise publique québécoise. Appuyée par un groupe d'experts, la Commission a rédigé un rapport qui est le résultat d'une longue réflexion ainsi que de plusieurs journées d'audition avec la haute direction de la société d'État. Il contient 21 recommandations touchant les quatre principaux sujets analysés, soit la restructuration des marchés de l'électricité, l'efficacité énergétique, les nouvelles filières d'énergie renouvelable et la recherche et le développement.

L'autre fait marquant de ce trimestre a été la mise en branle de la Commission de l'administration publique. Cette commission qui, par son mandat de suivi du rapport annuel du Vérificateur général, s'apparente aux comités des comptes publics des autres parlements canadiens s'en distingue toutefois par les fonctions additionnelles qui lui ont été attribuées, à savoir procéder à la vérification des engagements financiers des ministères et des organismes du gouvernement et entendre, en vertu de la *Loi sur l'imputabilité*, les sous-ministres et les dirigeants des organismes publics.

Ses travaux se sont surtout concentrés au cours du mois de mai, où elle a tenu cinq séances publiques. Le 3 juin, comme bilan de ce premier mois d'exercice, la Commission a déposé un rapport dans lequel elle s'est employée à faire la lumière et à tirer ses conclusions sur deux problèmes soule-

vés par le Vérificateur général du Québec dans son rapport de l'année 1995-1996, soit les lacunes constatées dans la gestion du programme d'infrastructures municipales issu de l'entente Canada-Québec de 1994 et la gestion du régime d'assurance-traitement du gouvernement du Québec pour les invalidités à long terme de ses employés.

L'existence de cette commission doit être confirmée le 22 octobre prochain par l'Assemblée nationale, puisque c'est à titre d'expérience pilote qu'elle a été créée en avril dernier.

Durant les mois de mai et juin, les commissions ont, par ailleurs, procédé à l'étude détaillée de nombreux projets de loi, dont les plus marquants ont sans doute été le projet de loi 40, *Loi modifiant la Charte de la langue française*, le projet de loi 79, *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*, et le projet de loi 109, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique, la Loi sur les élections scolaires et d'autres dispositions législatives*. Ce dernier projet de loi a pour objet la mise en place des commissions scolaires francophones et des commissions scolaires anglophones dont la création éventuelle nécessitera une modification de la Constitution. Les commissions ont également procédé à l'étude de 17 projets de loi d'intérêt privé touchant principalement le secteur municipal.

Pour les prochains mois, plusieurs mandats sont annoncés, dont quatre consultations générales. L'une se penchera sur l'avant-projet de loi intitulé *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique*, une autre portera sur les cartes d'identité et la protection de la vie privée, la troisième concernera le document gouvernemental *L'immigration au Québec de 1998 à 2000, prévoir et planifier* et enfin la quatrième sera tenue sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information.

La Commission des affaires sociales, par le biais de mandats d'initiative, se penchera dans un premier temps sur le problème du suicide au Québec et, par la suite, sur les orientations gouvernementales relatives à l'approvisionnement, à la gestion et à la distribution du sang. La Commission des finances publiques entreprendra, quant à elle, un mandat portant sur l'examen de l'activité du "lobbying" au Québec, tout en poursuivant celui visant l'élaboration d'un projet de loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement.

Par ailleurs, les organismes suivants feront l'objet, au cours des mois de septembre et d'octobre, d'un examen par les commissions parlementaires : la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Société québécoise de récupération et de recyclage, la Société de l'assurance automobile du Québec, la Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal métropolitain et la Régie des rentes du Québec. La Commission de l'administration publique entendra, dans le contexte de l'imputabilité des hauts fonctionnaires, le sous-ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, celui de la Sécurité publique et celui de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie. Les présidents de la Commission des services juridiques, de la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec, de la Société de développement industriel et le secrétaire associé aux Services gouvernementaux seront aussi appelés à venir expliquer la façon dont ils administrent les fonds publics. Il est à noter que les rapports mentionnés dans le texte se retrouvent dans leur intégralité sur le site Internet de l'Assemblée nationale, dont l'adresse est www.assnat.qc.ca.

Doris Arsenault
Coordonnateur
Secrétariat des commissions



Territoires du Nord-Ouest

Les députés territoriaux ont réintégré l'Assemblée législative le 27 mai pour une session abrégée pendant laquelle ils ont étudié plusieurs textes législatifs, notamment le projet de loi 14, *Loi n° 1 de 1997-1998 sur les crédits supplémentaires*; le projet de loi 16, *Loi modifiant la Loi sur la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest*; et le projet de loi 17, *Loi modifiant la Loi sur les services d'assurance-hospitalisation des Territoires du Nord-Ouest*.

Le ministre des Finances, **John Todd**, a également annoncé le lancement de la Northern Employment Strategy. Cette initiative de 32 millions de dollars qui s'étendra sur deux ans vise la création d'emplois, la croissance économique et le perfectionnement de la main-d'œuvre, notamment parmi les jeunes et les chômeurs.

Dans le cadre de cette stratégie, le gouvernement territorial accordera un appui direct aux initiatives du secteur privé et aux initiatives de développement économique :

- qui offrent des occasions immédiates de travailler et d'acquérir de l'expérience, notamment sous la forme d'emplois d'été et d'emplois pour les jeunes;
- qui ouvrent aux bénéficiaires de l'aide sociale et aux chômeurs de nouvelles possibilités de travailler

et d'acquérir une formation scolaire en vue du travail;

- ou encore qui offrent une formation et un appui technique de manière à améliorer les compétences de la main-d'œuvre au sein d'une collectivité donnée.

Comités

En juin, le Comité permanent des programmes sociaux a mis un terme à ses audiences publiques sur les projets de loi suivants qui concernent le droit de la famille : *Loi sur l'adoption*, *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, *Loi sur le droit de l'enfance*, et *Loi sur le droit de la famille*. Les membres de ce comité se réuniront de nouveau pendant l'été et au début de l'automne pour examiner leurs constatations et élaborer leur rapport, qui sera déposé devant la Chambre à la rentrée, en octobre.

Les comités permanents ont également amorcé leurs premiers examens des dépenses associées à la création, en 1999, des deux nouveaux territoires et des deux nouvelles structures gouvernementales. Ces travaux reprendront lorsque les députés reviendront à l'Assemblée législative, cet automne, après la relâche de l'été.

Activités portant sur la division

Le travail entourant la création des nouveaux territoires se poursuit, alors qu'il reste moins de 600 jours avant le 1^{er} avril 1999, date à laquelle la nouvelle carte du Canada deviendra réalité.

Au Nunavut, les citoyens ont voté sur une proposition visant la représentation égale des hommes et des femmes dans la première assemblée législative. Résultat : 57 p. 100 contre et 43 p. 100 pour. Si le principe avait reçu l'appui du public, les électeurs de chaque circonscription auraient choisi un homme et une femme pour les représenter à l'Assemblée législative du Nunavut. Le taux de participation à

cette consultation publique du 26 mai n'a pas dépassé 39 p. 100.

D'autre part, la commission de délimitation des circonscriptions électorales du Nunavut a fait paraître son rapport le 18 juillet 1997. La commission de trois membres, présidée par l'honorable **J.E. Richard**, c.r., propose trois possibilités : 11 districts électoraux représentés par deux députés chacun, 20 districts représentés par un seul député, ou encore 17 districts représentés par un seul député. Pour chacun des trois modèles, la commission suggère aussi une répartition possible des circonscriptions. Ce rapport sera déposé par le président de l'Assemblée et fera l'objet d'un débat à la Chambre, après la rentrée du mois d'octobre.

Dans le Territoire de l'Ouest, le groupe de travail chargé de rédiger la future constitution a accepté de retarder la tenue de son plébiscite. La consultation populaire devait avoir lieu cet automne. Toutefois, le groupe a accepté de la reporter en 1999, le public lui ayant clairement signifié qu'il jugeait le processus précipité.

Le groupe de travail a aussi rendu public un rapport provisoire à la fin de juin, juste à la veille des assemblées autochtones et des autres réunions de l'été. Des réponses y sont apportées à un certain nombre des questions soulevées au cours des consultations locales. On y trouve également un examen approfondi de quatre modèles possibles de gouvernement. Le document d'octobre 1996 intitulé *Partenaires pour un nouveau départ* devrait donner lieu à un suivi à l'automne de 1997, avant la deuxième série de consultations locales.

Ronna Bremer

Agent des relations publiques



Colombie-Britannique

La deuxième session de la 36^e législature de la Colombie-Britannique a pris fin le 30 juillet, après 82 jours de séance. Elle a été l'une des plus longues de l'époque récente, et a nécessité huit semaines de séances en soirée.

La législation

Au total, on a débattu de 53 projets de loi, certains portant sur des sujets controversés. Parmi les projets de loi qui ont reçu le plus d'attention, mentionnons celui modifiant le code du travail de la province. Après sa présentation, le gouvernement n'y a pas donné suite à cause des protestations de groupes d'affaires et de l'opposition; ces derniers se plaignaient que les modifications envisagées étaient inutiles et qu'on n'avait pas consulté suffisamment le public.

Le projet de loi *Tobacco Damages Recovery Act* a aussi soulevé la controverse. Première en son genre au Canada, la mesure permettra au gouvernement de poursuivre plus facilement les compagnies de tabac pour les dommages causés par leurs produits. La ministre de la Santé, **Joy MacPhail**, a soutenu qu'il fallait agir ainsi pour recouvrer une partie des dépenses de santé attribuables à l'usage du tabac.

Le gouvernement a également présenté deux projets de loi touchant la reconnaissance des droits des homosexuels dans le mariage et le soutien familial. La *Family Relations Amendment Act* et la *Family Maintenance Enforcement Amendment Act*

prévoient que les couples de gais et de lesbiennes seront conjoints au sens de la loi, selon la même définition que celle des couples d'hétérosexuels, et que ces relations seront assujetties aux mêmes lois pour qui concerne l'entretien des enfants. Les deux projets de loi ont été adoptés en troisième lecture, à une imposante majorité, le 22 juillet.

Comités

Après de longues délibérations, le comité des affaires autochtones a produit son rapport sur l'accord de principe avec la nation Nisga'a et le processus provincial en matière de traités. Faisant suite à de nombreuses audiences publiques du comité, le rapport contient 72 recommandations qui couvrent un large éventail de questions, dont l'utilisation des ressources, l'autonomie gouvernementale, la consultation et l'éducation du public, la fiscalité, la compensation des tiers, etc. Pour la première fois en Colombie-Britannique, ce comité permanent était autorisé à publier des opinions minoritaires dans un rapport. Les membres des partis libéral et réformiste ont donc fait annexer des opinions minoritaires en regard de certains points étudiés par le comité; même si elle s'est ralliée à la majorité pour la plupart des recommandations, la minorité a plutôt opté pour des référendums publics relativement au processus de ratification des traités, et elle a souligné que les pouvoirs inhérents à l'autonomie gouvernementale autochtone ne devraient pas dépasser ceux dont sont investies les autorités municipales.

Le comité de la réforme parlementaire s'est également réuni pendant la session. Il avait un double mandat concernant les conflits d'intérêts des députés : recommander un nouveau commissaire conformément à la *Member's Conflict of Interest Act*, puis examiner la loi elle-même. Le 30 juillet,

le comité a recommandé que le juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique à la retraite, **H. A. D. Oliver**, devienne le nouveau commissaire aux conflits d'intérêts de la province. L'Assemblée a fait sien la recommandation du comité, et M. Oliver a depuis pris la relève du commissaire par intérim, **Peter Meekison**. Titulaire d'une charge créée par une loi, le commissaire a un mandat de cinq ans, reçoit les déclarations des députés et fait enquête sur les plaintes; en outre, il soumet ses conclusions et recommande des peines à l'Assemblée si nécessaire.

En plus du comité de la réforme parlementaire, d'autres comités seront actifs à l'automne. On a nommé un comité spécial pour examiner la législation de la province en matière d'accès à l'information, une mesure prévue dans la loi adoptée il y a quatre ans. Les comités des comptes publics et des forêts siégeront également, de même qu'un comité chargé d'étudier le poste de commissaire aux plaintes contre la police; le titulaire de cette charge créée par une loi doit examiner de façon indépendante les plaintes déposées contre les policiers municipaux de la province.

Neil Reimer
Greffier de comités



En Saskatchewan, la deuxième session de la 23^e législature a pris fin le 21 mai après 51 jours de séance. En tout, 111 projets de loi d'intérêt public ont été présentés, et 75 des 76 projets de loi émanant du

gouvernement ont reçu la sanction royale. Par ailleurs, aucun des 35 projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire n'a dépassé l'étape de la deuxième lecture. Trois projets de loi d'intérêt privé ont en outre été adoptés.

Nouveaux membres du Cabinet

Le 27 juin, le premier ministre **Roy Romanow** a présenté son cabinet nouvellement remanié. Neuf ministres ont ainsi conservé leur portefeuille, alors que sept de leurs collègues ont hérité de nouvelles responsabilités. Le vice-premier ministre **Dwain Lingenfelter** assume l'entière responsabilité de la Crown Investments Corporation et des autres sociétés d'État. L'ex-ministre des Finances **Janice MacKinnon** s'est vu pour sa part attribuer le portefeuille du Développement économique et coopératif ainsi que le poste de leader parlementaire du gouvernement. **Berny Wiens** est passé aux Affaires intergouvernementales et autochtones et **Ned Shillington** occupe les postes de secrétaire provincial et de leader parlementaire suppléant. **Eric Cline** a pris la direction du ministère des Finances et a été remplacé au ministère de la Santé par **Clay Serby**. **Joanne Crofford** est maintenant ministre de l'Éducation post-secondaire et de la Formation professionnelle.

Deux nouveaux ministres ont également été nommés : **Judy Bradley**, au ministère de la Voirie et des Transports, qui occupera également le poste de ministre responsable de la Situation de la femme, et **Maynard Sonntag** qui assumera la responsabilité de la Saskatchewan Property Management Corporation et de la Liquor and Gaming Authority.

Nouveau parti

Le paysage politique de la province s'est modifié avec la création, le 8 août à Regina, du nouveau Parti de

la Saskatchewan, qui a attiré dans ses rangs des députés de l'Opposition officielle libérale et du Parti progressiste-conservateur ainsi que d'actuels et d'anciens députés fédéraux réformistes.

Parmi les Libéraux, on compte **Ken Krawetz**, qui était leader attitré de l'opposition officielle, car le chef libéral **Jim Melenchuk** n'avait pas obtenu de siège à l'Assemblée, le whip adjoint **Bob Bjornerud**, l'ancienne présidente du caucus **June Draude** et le leader à l'Assemblée **Rod Gantefoer**. **Bill Boyd** a pris la tête des Progressistes-conservateurs qui ont changé de camp, à savoir **Dan D'Autremont**, ancien whip, **Ben Heppner** et l'ancien leader à l'Assemblée, **Don Toth**.

Un comité directeur a été formé et on prévoit qu'un congrès de fondation aura lieu plus tard cet automne et sera suivi d'un congrès d'investiture au début de 1998. M. Krawetz a été nommé chef par intérim et M. D'Autremont, chef adjoint. Alors que les députés libéraux ne sont maintenant plus que six, le nouveau parti compte huit députés et a demandé au président d'être reconnu comme le parti de l'opposition officielle.

Le 21 août 1997, le président **Glenn Hagel** a fait une déclaration publique pour annoncer sa décision d'attribuer officiellement au nouveau Parti de la Saskatchewan le statut de parti de l'opposition officielle et le poste de chef de l'opposition à M. Krawetz, chef par intérim et député de Canora-Pelly. En conséquence, le caucus libéral, qui formait auparavant l'Opposition officielle, est passé au rang de troisième parti et le chef par intérim et député de Melville, **Ron Osika**, en a été consacré chef.

Une cinquième députée libérale, **Arlene Jule**, a annoncé qu'elle siègerait à titre indépendant et le député conservateur restant, **Jack Goohsen**, fera de même, car son parti n'est plus reconnu à la Chambre.

À l'Assemblée, le Nouveau Parti démocratique détient actuellement 41 sièges, le Parti de la Saskatchewan 8 et les Libéraux 6; deux députés libéraux et un député progressiste-conservateur y siègent à titre indépendant.

Margaret Woods
Greffière adjointe



Alberta

La 1^{re} session de la 24^e législature s'est ajournée le 16 juin 1997 après avoir adopté 29 projets de loi d'initiative gouvernementale, trois projets de loi publics d'initiative parlementaire et sept projets de loi privés.

Projets de loi d'initiative gouvernementale

Plusieurs projets de loi ont reçu la sanction royale. Déposé par le premier ministre à titre de projet de loi 1, la *Freedom of Information and Protection of Privacy Amendment Act* assujettit les organismes publics locaux aux dispositions de la loi sur l'accès à l'information sur une base sectorielle.

- La *Alberta Treasury Branches Act* modifie le statut et le mode de fonctionnement des Alberta Treasury Branches (ATB). Entre autres, il transforme les ATB en société d'État provinciale, de manière à donner au conseil d'administration et à la direction plus d'autonomie par rapport au gouvernement et la possibilité de rémunérer les employés à des taux comparables à ceux des banques à charte.

- La *Child Welfare Amendment Act, 1997* traite d'adoption et de prostitution des enfants. Il assimile les activités liées à la prostitution à l'exploitation sexuelle des enfants. En outre, il incorpore la convention de La Haye sur les adoptions internationales dans la législation provinciale. L'Alberta devient la sixième province à le faire.
- La *School Amendment Act, 1977* introduit un mécanisme de caution conçu pour inciter les élèves à améliorer leur assiduité et à terminer leurs études. En outre, il fait passer le mandat des conseillers scolaires de 3 à 5 ans; limite la capacité d'emprunter des conseils scolaires; améliore la procédure d'établissement de districts scolaires séparés; et permet aux conseils d'imposer aux étudiants étrangers des frais de scolarité conformes à la valeur marchande.
- La *Election Amendment Act, 1997* lève l'interdiction faite aux partis politiques et aux candidats de faire de la publicité dans les médias la veille ou le jour d'une élection. Cette mesure s'imposait depuis que la Cour d'appel de l'Alberta avait, en 1996, frappé d'invalidité une disposition de la *Loi électorale fédérale* qui interdit la publicité politique dans les jours précédant une élection.
- La *Local Authorities Election Amendment Act, 1997* permet la création d'une liste électorale permanente au niveau municipal; permet aux municipalités d'accepter des investitures à plus d'un endroit; aligne les amendes et les sanctions prévues par la loi sur celles de l'*Election Act*; et crée deux nouvelles catégories d'électeurs admis à voter par anticipation, à savoir les personnes âgées qui habitent un centre d'accueil et ceux qui ne peuvent pas voter le jour des élections pour des raisons religieuses.

Ont également été adoptés les quatre projets de loi omnibus suivants : la

Registries Statutes Amendment Act, 1997; la *Justice Statutes Amendment Act, 1997*; la *Municipal Affairs Statutes Amendment Act, 1997*; et la *Miscellaneous Statutes Amendment Act, 1997*. L'Opposition officielle a fait un rappel au Règlement concernant les trois premiers (voir ci-dessous).

Cinq des projets de loi d'initiative gouvernementale les plus controversés sont restés au Feuilleton à la fin de la session de printemps. Le projet de loi 26, la *No Tax Increase Act*, obligerait le gouvernement à tenir un référendum avant de déposer un projet de loi visant à augmenter l'impôt sur le revenu des particuliers. Le projet de loi 20, la *Conflicts of Interest Amendment Act, 1997*, vise à modifier le code d'éthique des députés. Le projet de loi 30, la *Health Information Protection Act*, vise à protéger la confidentialité des renseignements médicaux personnels en régissant leur collecte, leur utilisation et leur divulgation. Il institue un poste de commissaire à l'information médicale relevant de l'Assemblée. Le projet de loi 29, la *Medical Profession Amendment Act, 1997*, vise à établir un comité de la performance des médecins. Enfin, le projet de loi 31, la *Provincial Agencies Continuation Act*, vise à assurer le maintien en place de certains ministères et organismes autrement appelés à disparaître en 1999.

Projets de loi publics d'initiative parlementaire

L'Assemblée a adopté trois de ces projets de loi. Le projet de loi 202, la *Crown Contracts Dispute Resolution Act*, prévoit que, lorsqu'un contractant de l'État entame une action en justice, les deux parties doivent assister à une séance de médiation avant de faire quoi que ce soit d'autre.

Le projet de loi 204, la *Provincial Court Amendment Act, 1997*, traite de l'accès des grands-parents à leurs petits-enfants. Auparavant, les grands-parents devaient s'adresser aux

tribunaux pour avoir accès à leurs petits-enfants à titre de tierce partie ou au nom de l'enfant. La loi confère expressément aux grands-parents le droit de présenter une demande d'accès. Le Québec est la seule autre province qui se soit dotée d'une loi semblable.

Le projet de loi 205, la *Protection from Second-Hand Smoke in Public Buildings Act*, interdit de fumer dans les immeubles du gouvernement provincial sauf dans des endroits désignés. Elle prend effet en juin 1998.

Comités et conférences

Le comité des projets de loi privés a étudié sept projets de loi portant, entre autres, sur la constitution en société des compagnies d'assurance et le transfert de l'administration fiduciaire et du commerce de représentation d'une fiducie à une autre. Tous les projets de loi privés ont reçu la sanction royale.

L'Assemblée législative est actuellement à la recherche d'un ombudsman. En mai, elle a établi un comité de recherche composé de cinq députés du gouvernement et de l'Opposition officielle.

Le comité permanent des comptes publics et le bureau du vérificateur provincial de l'Alberta sont en train d'organiser l'assemblée annuelle conjointe de la Conférence des vérificateurs législatifs (COLA) et le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) qui doit avoir lieu du 14 au 16 septembre à Edmonton. La COLA regroupe les vérificateurs généraux et vérificateurs généraux adjoints fédéraux et provinciaux. Le CCCCPC regroupe les membres des comités des comptes publics de la Chambre des communes et de toutes les assemblées provinciales ainsi que des représentants des assemblées de l'Australie-Occidentale et de la Nouvelle-Galles du Sud.

Décisions du président

Le 26 mai 1997, **Howard Sapers**, leader de l'Opposition officielle à l'Assemblée, a fait un rappel au Règlement au sujet des projets de loi omnibus. Il estimait que trois d'entre eux allaient à l'encontre des usages parlementaires, du fait que leurs objectifs et leurs principes manquaient de clarté, que leur titre ne donnait aucune idée de leur contenu, qu'ils fusionnaient des sujets sans liens entre eux et que leurs différents objets revêtaient suffisamment d'importance pour faire chacun l'objet d'un projet de loi. Conformément à des précédents établis ailleurs au Canada, le président **Ken Kowalski** a statué que la Présidence avait le pouvoir de diviser des motions, mais non des projets de loi omnibus. Par conséquent, les projets ont pu aller de l'avant.

Quelques jours après, M. Sapers a tenté de donner avis d'une motion donnant au Comité plénier l'instruction de diviser un projet de loi omnibus. Le président a déclaré la motion irrecevable aux termes du Règlement de l'Assemblée, en ajoutant que des motions semblables avaient été déclarées irrecevables par différents présidents de la Chambre des communes. Il a fait observer que, bien que le *Beauchesne* fasse allusion à la possibilité de donner à un comité l'instruction de diviser un projet de loi, il n'y avait pas de précédent en ce sens en Alberta ni à la Chambre des communes.

Le dernier jour, le président a rendu une décision sur une prétendue question de privilège soulevée par **Pam Barrett**, chef de l'opposition néo-démocrate. M^{me} Barrett avait indiqué que son caucus voulait déposer un projet de loi public d'initiative parlementaire en dehors de l'ordre établi lors d'un tirage qui s'était tenu avant la session. Le projet de loi en question avait été déposé avant les modifications apportées au Règlement en

1993. Aux termes du Règlement, les projets de loi d'initiative parlementaire doivent être parcourus par le président et le conseiller parlementaire avant leur dépôt. Le président a statué qu'il n'y avait pas présomption d'atteinte aux privilèges. Il a fait remarquer que, par suite des modifications apportées au Règlement en 1993, l'Assemblée est plus souvent saisie de projets de loi d'initiative parlementaire. Depuis cette année-là, elle en a adopté 12. Le président a statué que les projets de loi d'initiative parlementaire devaient être déposés conformément à l'ordre issu du tirage. Si un député devait déposer son projet de loi en dehors de l'ordre fixé, le président a statué que l'ordre dans lequel il serait étudié resterait inchangé. Dans le cas de M^{me} Barrett, un avant-projet de loi a été déposé à l'Assemblée entre le moment où elle a soulevé la question de privilège et la décision du président.

Événements historiques

Le 24 avril 1997, pour la première fois dans l'histoire de l'Assemblée législative, le président de séance et les greffiers au Bureau étaient tous des femmes pendant un comité des subsides. Il s'agissait de **Judy Gordon**, députée de Lacombe-Stettler, de **Louise Kamuchik**, greffière adjointe et greffière des comités, et de **Shannon Dean**, conseillère parlementaire.

En mai, l'Assemblée législative a exceptionnellement invité quelqu'un qui n'est pas député à lui adresser la parole. Le 8 mai 1997, **Rick Hansen** nous a rendu visite à l'occasion du 10^e anniversaire de sa tournée mondiale « L'homme en mouvement ». Il a encouragé le gouvernement à forger des partenariats avec le secteur privé dans le but d'éliminer les obstacles physiques et psychologiques auxquels se heurtent toujours les personnes handicapées dans la société.

Autres événements

Deux jours après l'ajournement, **Grant Mitchell**, chef de l'Opposition officielle, a annoncé son intention de démissionner comme chef de son parti. M. Mitchell est député d'Edmonton depuis 1986 et chef du Parti libéral depuis 1994. Il continuera de représenter la circonscription d'Edmonton-McClung jusqu'aux prochaines élections. M. Mitchell a décidé d'annoncer maintenant sa démission afin de permettre à son parti d'établir les procédures d'élection d'un congrès à la direction qui pourrait ne pas avoir lieu avant novembre 1998.

Au moment de la dissolution de la 23^e législature en vue des élections provinciales du 11 mars 1997, le protocole d'entente conclu en 1993 entre les leaders parlementaires a expiré. En vertu de cette entente, l'Assemblée se réunissait deux fois l'an, avant le 15 février et avant le 24 octobre. Une séance d'automne n'est donc plus nécessaire.

Robert Reynolds
Conseiller parlementaire



Manitoba

Comme on l'avait signalé dans le numéro de l'été, les inondations qui ont frappé le Manitoba au printemps dernier ont eu des répercussions sur les heures de séance de l'Assemblée législative. On s'était entendu pour omettre les séances du lundi soir et du vendredi, un arrangement hebdomadaire conclu de façon informelle et qui a été renouvelé

toutes les semaines jusqu'à la mi-juin. Pour compenser le temps ainsi perdu, l'Assemblée a autorisé le Comité des subsides à se diviser en trois et non en deux comme c'est normalement l'usage, pour accélérer l'étude des budgets des ministères.

Lorsque l'étude des budgets a approché sa limite de 240 heures, l'Assemblée s'est concentrée sur l'étude de projets de loi. Au total, 62 projets de loi d'initiative gouvernementale ont été débattus et ont reçu la sanction royale et 2 projets de loi d'intérêt privé ont aussi été adoptés en troisième lecture et ont reçu la sanction royale. Parmi les mesures législatives les plus importantes, mentionnons les suivantes : le projet de loi 7, *Loi sur les sages-femmes et modifications corrélatives*, qui officialise la profession de sage-femme et institue un ordre des sages-femmes du Manitoba; le projet de loi 41, *Loi modifiant la Loi sur les offices régionaux de la santé et modifications corrélatives*, qui crée deux offices régionaux de la santé à Winnipeg; le projet de loi 50, *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée et modifications corrélatives*, qui modifie certaines dispositions relatives à la divulgation obligatoire et à la divulgation facultative de renseignements aux termes de la *Loi sur la liberté d'accès à l'information*, restreint l'usage et la divulgation de renseignements personnels et investit l'ombudsman provincial du pouvoir de faire enquête sur les plaintes relatives à la divulgation de renseignements personnels.

D'autres lois importantes ont été adoptées, notamment le projet de loi 51, *Loi sur les renseignements médicaux personnels*, qui impose des restrictions relativement à la collecte, à la conservation et à la divulgation des renseignements sur la santé des personnes et le projet de loi 55, *Loi modifiant la Loi sur l'Hydro-Manitoba*, qui modifie la *Loi sur l'Hydro-Manitoba* afin d'autoriser la concurrence au ni-

veau des grossistes sur le marché de l'électricité et de permettre l'offre de nouveaux produits et services, la création de nouvelles filiales, la participation à des coentreprises et la conclusion de nouvelles alliances commerciales. En outre, deux projets de loi relatifs aux services à la famille ont été déposés à la suite d'un examen de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* en vue d'améliorer le processus d'adoption et de mieux protéger les enfants. Le projet de loi 47, *Loi sur l'adoption et modifications corrélatives*, autorise le fonctionnement d'agences d'adoption sans but lucratif qui répondent à certains critères d'agrément, permet à des praticiens privés d'effectuer des évaluations d'adoption, prévoit la confidentialité des dossiers d'adoption existants et, dans le cas des nouveaux dossiers, permet aux personnes concernées de refuser l'accès au dossier en permanence. Le projet de loi 48, *Loi modifiant la Loi sur les services à l'enfant et à la famille et modifications corrélatives*, permet à la famille étendue (par exemple, aux grands-parents) d'avoir accès aux enfants qui sont en garde, institue un service indépendant d'enquête sur les allégations de mauvais traitements à l'endroit des enfants en garde, permet à la police d'autoriser des organismes à divulguer les renseignements qu'ils possèdent avant la fin d'une enquête criminelle, remplace le Comité de révision du registre des cas d'enfants maltraités par des audiences devant la Cour du Banc de la Reine et étend l'accès à ce registre à toutes les organisations où une personne, un employé ou un bénévole a des contacts avec des enfants.

La législature manitobaine a eu pour la première fois un sous-comité, le Sous-comité du Comité permanent des privilèges et élections, qui a été créé en mars dernier pour procéder à l'examen public de la législation relative au Bureau du protecteur des enfants. Le sous-comité était composé

de cinq membres du Comité des privilèges et élections et présidé par **Peter George Dyck**. Créé en 1992, le Bureau du protecteur des enfants est chargé de conseiller le ministre des Services à la famille sur les questions concernant le bien-être et les intérêts des enfants et les services aux enfants aux termes de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille* et d'examiner les plaintes et de faire au besoin enquête à leur sujet. La loi précise qu'un examen public doit être réalisé par un comité de la législature dans les trois ans de la création du Bureau et, en conséquence, le Sous-comité a été créé et chargé de ce travail. Les audiences ont été annoncées dans les journaux de la province et la date limite des inscriptions avait été fixée au 18 avril, tandis que l'échéance pour la réception des mémoires avait été établie au 30 avril. Le Sous-comité a tenu des audiences publiques à Winnipeg et à Thompson entre le 12 et le 21 mai et, pour la première fois dans l'histoire de l'Assemblée législative du Manitoba, a entendu par vidéoconférence des témoins situés à Brandon et à Dauphin. Le Sous-comité a présenté un rapport contenant des recommandations au Comité des privilèges et élections le 23 juin, et ce dernier a adopté ledit rapport et en a fait rapport à l'Assemblée. Il est notamment recommandé :

- que le Bureau du protecteur des enfants relève directement d'un comité de la législature provinciale;
- que le Protecteur des enfants soit nommé pour un mandat d'une durée déterminée;
- que, en cas de différend entre le Protecteur des enfants et une agence, le cas soit renvoyé au directeur des Services à la famille;
- que le Protecteur des enfants délègue certains de ses pouvoirs pour assurer un meilleur accès aux services qu'il offre dans les régions rurales et dans le nord de la province.

Il importe de noter par ailleurs que c'est la première fois qu'un rapport minoritaire était annexé à un rapport de comité de la législature manitobaine.

Avant la fin de la session, l'Assemblée législative a adopté des modifications de son Règlement, dont beaucoup provenaient des dispositions provisoires instituées en 1996 pour une période d'essai d'un an. Parmi les changements permanents les plus importants, mentionnons l'élimination des séances du lundi soir et du vendredi de l'Assemblée législative (celle-ci continuera de siéger les vendredis durant l'étude de l'Adresse en réponse au discours du Trône et du discours du Budget); l'adoption de séances le jeudi matin, l'ajout d'un troisième groupe au Comité des subsides chargé d'étudier les budgets des ministères et la création d'un poste de président permanent du troisième groupe du Comité des subsides. Les déclarations et griefs des députés, deux éléments des dispositions provisoires, sont maintenant au programme des affaires courantes. Il peut y avoir chaque jour jusqu'à cinq déclarations de députés d'au plus deux minutes chacune. Les griefs font maintenant partie des affaires courantes (ils relevaient autrefois du processus d'étude des crédits) et ont été ramenés de 40 à 15 minutes. Les journées de l'opposition ont été rétablies : jusqu'à trois journées par session peuvent être ainsi désignées. En outre, il a été convenu d'adopter dans tout le Règlement un vocabulaire neutre sexuellement. Le Règlement révisé entrera en vigueur le jour de l'ouverture de la quatrième session de la 36^e législature.

L'Assemblée législative du Manitoba s'est ajournée le 27 juin 1997.

Patricia Chaychuk

Greffière adjointe

APC : la scène canadienne

Trente-sixième conférence régionale, à Regina

Environ 65 parlementaires des quatre coins du Canada, échantillon représentatif des divers partis politiques, se sont réunis à Regina du 12 au 18 juillet pour la 36^e Conférence régionale canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth. L'hôte de la rencontre était **Glenn Hagel**, président de l'Assemblée législative de la Saskatchewan. Plusieurs autres présidents des assemblées provinciales et territoriales étaient également présents, notamment **Ken Kowalski** (Alberta), **Lloyd Snow** (Terre-Neuve), **Sam Gargan** (Territoires du Nord-Ouest), **Wayne Gaudet** (Nouvelle-Écosse) et **Robert Bruce** (Yukon).

On remarquait également la présence d'**Eric Pickles**, député à la Chambre des communes de Grande-Bretagne, d'**Emily Saunders**, membre du conseil législatif des Îles Turks et Caicos, et d'**Andrew Imlach**, qui représente le Secrétariat de l'APC à Londres. Les travaux de la conférence, officiellement ouverts par le premier ministre provincial **Roy Romanow**, ont eu lieu dans la salle des débats de l'Assemblée législative.

La Saskatchewan est bien connue pour son esprit novateur en matière de politiques publiques et de gouvernement parlementaire. Cet esprit était également tout à fait manifeste dans l'organisation de la Conférence. Pour la première fois, les débats ont été diffusés en direct dans toute la province sur le réseau de

télévision par câble. Ils ont aussi été rediffusés, en français et en anglais, à l'échelle du pays, sur CPAC.

Parmi les autres nouveautés, citons l'atelier de perfectionnement professionnel, animé par **Lee Morrison**, sur le thème « Les personnalités politiques : le tempérament idéal existe-t-il? ». Les délégués étaient priés de remplir un questionnaire Myers-Briggs, conçu pour les aider à découvrir et à utiliser leurs points forts, à améliorer leurs talents de communicateurs et à mieux comprendre les autres.

Le sujet de la première séance de délibération, présidée par **Ritchie Hubbard** (Nouvelle-Écosse) était « Les femmes parlementaires : l'équilibre des sexes est-il possible au parlement? ». L'oratrice principale était **Jane Groenewegen** (T. N.-O.). Selon elle, pour attirer davantage de femmes en politique, il faudra rendre la vie publique plus compatible avec les obligations familiales.

Une autre séance, dirigée par le président Snow, portait sur le thème suivant : « Comment accroître le respect du public pour l'institution parlementaire : le moment est-il venu d'intensifier les efforts de sensibilisation? » Le panel se composait du président Hagel et de **LeRoy Johnson** (Alberta). Le président Hagel a évoqué le programme de sensibilisation très ambitieux qui est mis en œuvre dans sa province (voir la *Revue parlementaire canadienne*, vol. 20, n^o 2, été 1997, p. 2-3). D'autres participants ont exposé ce qui se faisait dans leurs provinces et territoires.

Russell MacNeil

(Nouvelle-Écosse) a présidé une séance intitulée « La délégation de la responsabilité des programmes : habilitation communautaire ou transfert du fardeau financier? » Les orateurs étaient **Russell Williams** (Québec) et **Doug Livingston** (Yukon). Une discussion fort animée a ensuite eu lieu entre les tenants d'un gouvernement central fort et les adeptes d'une décentralisation des pouvoirs au profit des gouvernements provinciaux.

Une autre séance, qui portait sur l'évolution de l'industrie céréalière, s'est tenue sous la présidence de **Dan D'Autremont** (Saskatchewan). On y a entendu les communications d'**Albert Klapstein** (Alberta) et du sénateur **Nick Taylor**. La discussion a porté sur les avantages et les inconvénients du recours aux offices de commercialisation et, plus particulièrement, du Saskatchewan Wheat Pool.

Pat Duncan (Yukon) a présidé la séance sur le rôle du caucus dans le système parlementaire canadien. Le panel se composait de **Ray White** (Nouvelle-Écosse) et **Violet Stanger** (Saskatchewan). Il n'existe pas de modèle unique du caucus (ou groupe parlementaire), mais on suggère de nombreuses manières de faire participer les députés au processus législatif.

Yves Blais (Québec) a présidé une séance ayant pour titre « La législation par délégation/réglementation : maillon faible de la responsabilité envers le Parlement? » Les diverses facettes de ce problème théorique ont été invoquées par **Elizabeth Weir**

(Nouveau-Brunswick) et **Sue Olsen** (Alberta). On trouvera dans le présent numéro de la *Revue parlementaire canadienne* des articles s'inspirant de leurs exposés.

Une séance intitulée « Les négociations avec les Autochtones sur les ententes d'autonomie gouvernementale » a été présidée par **Dave Boushy** (Ontario). On y a entendu les communications de **Roy Erasmus** (Territoires du Nord-Ouest) et **Eber Hampton** (président du Saskatchewan Indian Federated College).

La question des premières nations a été l'un des fils conducteurs de toute la Conférence. Par exemple, au cours de la cérémonie d'ouverture, l'aîné **Donald Bigknife**, de la réserve Piapot, a prononcé une prière pour la réussite de la Conférence. Après s'être rendus à Craven, dans la vallée de la Qu'Appelle, les délégués ont assisté à une représentation culturelle des premières nations, sous la direction de **Boye Ladd** de la nation Hochunk. **Preston Pashe**, de la réserve Dakota Tipi, y a exécuté une danse du cerceau spectaculaire. Les autres danseurs représentaient les nations crie, otoc/pawnee et hidatsa/arikara.

Le dimanche, avant la Conférence, **Christine Hodgson** a présidé un service autochtone œcuménique comportant des prières et des lectures, ainsi qu'une « cérémonie de l'eau » où des représentants de toutes les provinces et territoires ont été priés de présenter un pichet contenant de l'eau provenant de leur région et de la verser tour à tour dans un vaste récipient transparent. Chaque délégué a reçu un échantillon de cette eau. Le

reste a été rendu à la terre, lors d'une cérémonie qui s'est tenue à côté du bâtiment de l'Assemblée législative. C'est une ex-députée de la Saskatchewan, M^{me} **Anita Bergman**, qui avait réalisé les pichets. Elle en a fait don à chacun des verseurs.

Parmi les activités sociales, on peut citer une réception et un dîner offerts par le lieutenant-gouverneur de la Saskatchewan, **J.E.N. Wiebe**, ainsi qu'une représentation spéciale de la pièce historique intitulée *Le procès de Louis Riel*, au Saskatchewan Centre of the Arts. Un voyage à Moose Jaw a donné aux participants la rare occasion d'assister à un exercice des *Snowbirds*, des Forces canadiennes. Les invités ont pu ensuite visiter le Western Development Museum, qui contient une collection de véhicules historiques. Ils ont également eu la possibilité d'aller voir un élévateur du Saskatchewan Wheat Pool et de visiter une exploitation agricole, afin d'observer de près les activités d'une industrie qui demeure la première de la province hôte.

Le comité organisateur, sous la direction du président Hagel, avait préparé un programme mémorable grâce auquel tous les délégués ont gardé une bonne impression de la Saskatchewan.

Conseil de la Région du Canada

Le Conseil s'est réuni le 12 juillet pour expédier les affaires courantes de l'Association. **Bob Speller**, député fédéral, a été élu en tant que membre du comité exécutif international, en remplacement du sénateur **William Petten**, dont le

mandat de trois ans est expiré. Les deux autres représentants régionaux sont le président **Ken Kowalski**, de l'Alberta, et le président **Lloyd Snow**, de Terre-Neuve.

La Conférence régionale se tiendra en Ontario en 1998 et au Québec en 1999.

Le Colloque régional de 1998 aura lieu en Alberta et celui de 1999 à Terre-Neuve. La Conférence des présidents de séance aura lieu en Colombie-Britannique en janvier 1998 et à Ottawa l'année suivante.

Le Québec accueille la Conférence parlementaire des Amériques

Sur le plan des relations interparlementaires, un important événement a eu lieu du 18 au 22 septembre 1997 : l'Assemblée nationale du Québec a accueilli la Conférence parlementaire des Amériques, qui a réuni pour la première fois dans l'histoire de notre continent des parlementaires des quelque deux cents États unitaires, fédéraux et fédérés des Amériques. (Lire l'article paru dans le numéro d'été 1997 de la *Revue parlementaire canadienne*.) Les incidences et les enjeux de l'intégration économique des Amériques sur les quelque 775 millions d'habitants de l'hémisphère ont été au cœur des discussions.

Les délibérations se sont déroulées en quatre langues (français, anglais, espagnol et portugais). Des conférenciers ont abordé diverses questions relatives au thème « Vers les Amériques de 2005 : démocratie, développement et prospérité ».



Sur les rayons

George Bergougnous, *La présidence des assemblées parlementaires nationales*, Genève, Union interparlementaire, 1997, xiii- 120 p.

L'étude de la présidence est importante à bien des égards. Dans la mesure où la procédure parlementaire est essentiellement le moyen par lequel une assemblée s'acquitte de ses responsabilités constitutionnelles, l'examen des questions auxquelles font face les présidents, notamment dans une perspective longitudinale ou historique, nous aide à retracer notre histoire constitutionnelle et parlementaire.

Il est intéressant, par exemple, de comparer *The Practice and Privileges of the Two Houses of Parliament* d'Alpheus Todd (1840) et *Procedure in the Canadian House of Commons* de W.F. Dawson (1962), étant donné que Todd raconte ce qui s'est passé au Bas-Canada quand le gouverneur rejeta en 1827 la nomination de Louis-Joseph Papineau à la présidence et que Dawson décrit comment, lors du fameux débat sur le pipeline, le président s'est trouvé déchiré entre une opposition désireuse de faire toute la lumière sur la question et un gouvernement déterminé à imposer sa volonté. Ces deux ouvrages donnent un aperçu de la présidence à différentes périodes de son évolution constitutionnelle et font ressortir que c'est une institution qui ne cesse de changer en même temps que le système politique lui-même.

Lorsqu'on choisit plutôt d'examiner les comportements ou les décisions des assemblées et des présidents, on se trouve à étudier l'échelle de valeurs

d'une société. Ceux qui envisagent la présidence sous cet angle croient que les assemblées reflètent la psychologie du public ainsi que ses objectifs et ses attitudes. C'est dans cette veine que s'inscrivent de toute évidence les ouvrages d'Allan Kornberg. Un troisième avantage des études sur la présidence, c'est qu'elles permettent de faire des comparaisons. Il s'agit alors d'un processus d'apprentissage un peu abstrait, mais c'est seulement en comparant qu'on peut, dans une institution comme la présidence, faire la part entre le particulier et l'universel.

Il est difficile d'étudier la présidence d'un point de vue mondial. On l'a fait avec succès dans le cas des présidents d'assemblées qui ont la même base constitutionnelle (par exemple, *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth* de Philip Laundry, 1984), mais les défis que posent l'évaluation et la compréhension de la présidence compte tenu de la diversité des États (industrialisés ou en développement, « fermés » ou « ouverts », petits ou grands) sont de taille.

Bergougnous apporte une solide contribution à la documentation sur la question. Il est de mise que l'Union interparlementaire publie cet ouvrage puisque ses membres représentent près de 80 p. 100 des États du monde. L'étude est fondée sur les réponses au questionnaire envoyé aux 135 membres de l'Union en 1995. Elle porte sur a) le statut des présidents, y

compris la durée de leur mandat et leur position à l'intérieur et à l'extérieur de l'assemblée; b) leurs fonctions et leurs responsabilités en matière d'administration et de procédure; et c) leur place au sein de l'institution.

Bien qu'elle fournisse des données comparatives utiles sur divers aspects de la présidence, comme la procédure d'élection du président et son rôle dans l'organisation des travaux parlementaires, l'étude a surtout le mérite de présenter divers modèles de présidence et d'offrir à la fin une description précieuse de ce qui est commun à toutes les présidences du monde.

L'auteur nous rappelle qu'il y a a) le modèle britannique, où le président est essentiellement un arbitre; b) le modèle américain, où le président joue un rôle actif dans l'organisation de la vie et des travaux parlementaires; c) le modèle européen, où la présidence est de nature collégiale et reflète les différents groupes ou partis politiques représentés à l'Assemblée; d) le modèle suivi dans les démocraties naissantes, notamment en Europe de l'Est, qui emprunte plusieurs traits au modèle européen, mais où le président tend à être un politicien engagé plutôt qu'un simple arbitre de la vie parlementaire; e) le modèle socialiste, où le président est appelé à être non pas un juge impartial, mais un défenseur des intérêts de son parti au sein de l'assemblée; et f) le modèle en usage dans des pays en

développement, qui s'inspire à la fois des modèles britannique et européen.

L'ouvrage aurait dû cependant fournir une analyse plus approfondie des aspects sociologiques de la présidence et du rôle du président dans la protection des droits des législateurs. Les aspects sociologiques de la présidence sont importants puisque M. Bergounous fait observer que l'influence du président dans les assemblées législatives est probablement en expansion à l'échelle mondiale. Ce changement ne tient pas seulement à l'évolution de la fonction, mais à la personnalité de ses titulaires. Or, l'auteur ne nous brosse pas un vrai portrait des présidents. Quels sont leurs objectifs? Veulent-ils défendre le statu quo parlementaire ou sont-ils des réformateurs cherchant à faire mieux apprécier par le public les institutions gouvernementales? Comment se comparent-ils sur les plans démographique, professionnel et ethnique à leurs collègues et à leurs commettants? Comment envisagent-ils leur rôle et qui sont leurs groupes de référence?

Si l'étude laisse ces questions sans réponse, c'est pour des raisons méthodologiques puisque le questionnaire portait surtout sur les caractéristiques institutionnelles de la fonction plutôt que sur ses traits plus normatifs. C'est également la méthodologie qui explique que l'auteur n'examine pas de près les présidences du point de vue de la défense des droits des parlementaires. L'auteur cherchait expressément à décrire les fonctions de la présidence. Sans aucun doute, le fonctionnalisme est utile dans l'étude des assemblées — après tout, c'est la méthode de Montesquieu et de Baghot —, mais ce n'est qu'une des façons de conceptualiser une institution comme la présidence.

Il convient de féliciter George Bergounous, administrateur de l'Assemblée nationale française et

chef du Contentieux du Conseil constitutionnel français, ainsi que l'Union interparlementaire pour avoir publié un ouvrage aussi précieux.

Gary O'Brien

Greffier principal

Direction des comités et de la législation
privée
Le Sénat



E. George MacMinn, *Parliamentary Practice in British Columbia* (3^e édition), Victoria (C.-B.), Queen's Printer, 1997, 376 p.

Tout comme celles du Recensement canadien, les rééditions de *Parliamentary Practice in British Columbia* semblent revenir invariablement tous les dix ans. Ces documents que personne, sans doute, ne lit d'une couverture à l'autre n'en sont pas moins des outils de recherche irremplaçables.

Cet ouvrage, comme son prédécesseur paru en 1987, est essentiellement constitué d'une discussion annotée du règlement de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, dont il passe les 120 articles en revue, du premier au dernier.

Le volume est partagé en douze chapitres. Les onze premiers portent sur la réglementation et la gestion de la chambre, des comités, des pétitions, des questions, des avis, du consentement unanime, de l'immunité parlementaire, etc. Parmi ces chapitres, deux seulement, qui portent respectivement sur les règles de procédure et les modalités d'examen

des projets de loi d'intérêt public, sont précédés d'une introduction avant de plonger dans le traitement des articles du règlement proprement dits.

Le dernier chapitre, qui concerne les dignitaires de la chambre, est structuré différemment. Il est divisé en plusieurs parties, qui traitent par exemple des projets de loi d'intérêt privé, de la bibliothèque du parlement ou encore de la consignation des débats. La plupart des parties sont précédées d'une description non technique. Cette présentation facilite la lecture, et il serait peut-être bon de la reproduire dans tous les chapitres lors de la prochaine édition.

À la fin de l'ouvrage, le lecteur trouvera une liste de dix recommandations de pratique concernant le règlement. Quoique l'origine ou la valeur contraignante de ces préceptes ne soit pas expliquée, on suppose qu'il s'agit de lignes directrices visant à préciser certains aspects du règlement.

Par exemple, la recommandation n^o 7 précise que « tout député désirant soulever une question de privilège doit, pour des motifs de courtoisie, en donner préavis par écrit au président de la chambre raisonnablement à l'avance ». D'ailleurs, l'article 26 du règlement dit déjà que, lorsqu'une question de privilège est soulevée, elle doit être prise en considération immédiatement.

On se demande pourquoi ces recommandations de pratique, en apparence inoffensive, n'ont pas été intégrées dans le texte même du règlement. Il y a sans doute une histoire intéressante derrière tout cela, mais le lecteur est laissé dans l'ignorance.

L'ouvrage comporte aussi huit annexes, y compris un sommaire des modifications apportées au règlement de la chambre entre 1930 et 1984, et un autre pour les années 1986 à 1996, les changements étant signalés par des

caractères gras. Fait intéressant à souligner, l'article 1 a été modifié de manière à préciser que, dans les cas non prévus au règlement, la coutume et la jurisprudence d'abord de la chambre des députés de la Colombie-Britannique et, en deuxième lieu, de la Chambre des communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord devaient prévaloir, dans la mesure où elles s'appliquent. Les règles et pratiques de la Chambre des communes du Canada ne sont pas mentionnées! On se demande si cette situation découle davantage du « sentiment d'aliénation de l'Ouest » que d'une bonne procédure.

Les annexes contiennent également le texte de la *BC Constitution Act* et celui de la *Legislative Assembly Privilege Act*. L'annexe la plus intéressante porte sur les questions d'atteinte au privilège et présente treize cas puisés dans l'histoire de l'assemblée de la Colombie-Britannique et d'autres parlements du Commonwealth, dont celui du Canada. Vingt-deux autres exemples de cas où l'on a jugé qu'il n'y avait pas eu violation sont cités également.

Une annexe de ce genre peut certes rendre de grands services aux présidents et aux responsables du bureau de n'importe quelle assemblée législative. On ne peut pas en dire

autant, toutefois, du chapitre concernant la clôture des débats à la chambre des représentants de Nouvelle-Zélande. Rien, en effet, ne semble particulièrement digne de mention dans ces deux douzaines de courts extraits de comptes rendus, dont certains remontent à 1931. Le contexte fait aussi défaut ici. Il est dommage qu'une question aussi importante que celle de la clôture des débats soit traitée de façon aussi bizarre.

Le directeur

Région canadienne *Association parlementaire du Commonwealth*

Section fédéral

Secrétaire-trésorière administrative
Édifice du parlement
c.p. 950
Ottawa, ON K1A 0A6
613 993-0330 (tel)
613 995-6320 (fax)
macdom@parl.gc.ca

Alberta

Bureau du greffier
Assemblée législative
Pièce 801
Edmonton, AB T5K 1E4
403 427-2478 (tel)
403 427-5688 (fax)
dmcneil@assembly.ab.ca

Colombie-Britannique

Bureau du greffier
Assemblée législative
Pièce 221
Victoria, BC V8V 1X4
250 387-3785
250 387-0942 (fax)
ClerkHouse@ass.gov.bc.ca

Manitoba

Bureau du greffier
Assemblée législative
Pièce 237
Winnipeg, MB R3C 0V8
204 945-3707 (tel)
204 948-2507 (fax)
wremnant@leg.gov.mb.ca

Nouveau-Brunswick

Bureau du greffier
Assemblée législative
c.p. 6000
Fredericton, NB E3B 5H1
506 453-2506 (tel)
506 453-7154 (fax)
loredana@gov.nb.ca

Terre-Neuve et Labrador

Bureau du greffier
Assemblée législative
c.p. 8700
St. John's, NF A1B 4J6
709 729-3405 (tel)
709 729-4820 (fax)
jnoel@hoa.gov.nf.ca



Territoires du Nord-Ouest

Bureau du greffier
Assemblée législative
c.p. 1320
Yellowknife, NT X1A 2L9
403 669-2299 (tel)
403 920-4735 (fax)
clerk@gov.nt.ca

Nouvelle-Écosse

Bureau du greffier
Assemblée législative
c.p. 1617
Halifax, NS B3J 2Y3
902 424-5978 (tel)
902 424-0574 (fax)

Ontario

Bureau du greffier
Assemblée législative
Pièce 104
Toronto, ON M7A 1A2
416 325-7341 (tel)
416 325-7344 (fax)
clerks-office@ontla.ola.org

Île-du-Prince-Édouard

Bureau du greffier adjoint
Assemblée législative
c.p. 2000
Charlottetown, PEI C1A 7N8
902 368-5970 (tel)
902 368-5175 (fax)
chmackay@gov.pe.ca

Québec

Direction des relations inter-
parlementaires et du protocole
Assemblée nationale
Québec, QC G1A 1A3
418 643-7391 (tel)
418 643-1865 (fax)
marie.tanguay/padm/rp@assnat.qc.ca

Saskatchewan

Bureau du greffier
Assemblée législative
Pièce 239
Regina, SK S4S 0B3
306 787-2374 (tel)
306 787-0408 (fax)
gronyk@legassembly.sk.ca

Yukon

Bureau du greffier
Assemblée législative
c.p. 2703
Whitehorse, YT Y1A 2C6
403 667-5498 (tel)
403 393-6280 (fax)
clerk@gov.yk.ca

