
La Réforme des commissions au Québec

par Lucie Giguère

La réforme parlementaire présentement en cours à l'Assemblée nationale a été amorcée en octobre 1996 avec le dépôt par le Président, Jean-Pierre Charbonneau, d'un texte explicatif de cette réforme accompagné d'une première série de propositions. Ainsi, des modifications provisoires -en vigueur jusqu'au 11 mars 1998- ont été adoptées en 1997 relativement à l'horaire et à l'organisation des commissions. Des propositions ont été déposées le 17 décembre dernier relativement à la présence des témoins en commissions. Cet article aborde l'organisation et le fonctionnement des commissions au moment où la réforme de 1984 a été initiée. Par la suite, il traite de la réforme de 1984 qui a débouché sur les dispositions actuelles du Règlement, et du bilan qui en a été fait par un Groupe de travail de l'Assemblée nationale.

Sous l'empire du Règlement adopté en 1972 et en vigueur jusqu'en mars 1984, l'Assemblée comptait vingt-sept commissions permanentes dont la dénomination correspondait généralement à celle des ministères du gouvernement. Il s'agissait, pour la presque totalité, de commissions sectorielles et multifonctionnelles. Ce qui les caractérisait, c'est qu'elles exécutaient leurs mandats uniquement à la demande de l'Assemblée. Une autre particularité qu'il convient de signaler est l'absence de permanence et de leadership à la tête des commissions pour essentiellement deux raisons: la première étant que les présidents de commissions n'étaient pas les mêmes d'une séance à l'autre. Ils étaient désignés par le Président de l'Assemblée à partir d'une « Banque de présidents » approuvée par la Commission de l'Assemblée nationale. La seconde

raison résultait du statut de ces présidents qui étaient uniquement des arbitres de débats.

En somme, ce qu'il faut retenir, c'est que les commissions étaient assujetties, d'une part, au bon vouloir de la majorité et, d'autre part, elles ne possédaient ni pouvoir d'initiative ni autonomie.

Seule la Commission des engagements financiers jouissait d'une certaine autonomie que lui accordait le Règlement. En effet, elle pouvait établir ses règles de fonctionnement, notamment quant à son ordre du jour, ses dates de réunions, leur convocation et quant à la manière d'examiner les engagements financiers.

L'expérience des commissions spéciales de 1981-1982

On ne peut passer sous silence l'expérience de trois commissions «ad hoc» ayant été créées par motion adoptée par l'Assemblée nationale dans les années 1981 et 1982. La Commission spéciale sur la fonction publique, la Commission spéciale sur la protection de la jeunesse et la Commission spéciale sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée ont sûrement été des précurseurs de la réforme de 1984, en raison de la réussite de leurs travaux.

Me Lucie Giguère est conseillère à la Direction de la recherche en procédure parlementaire à l'Assemblée nationale. L'article est une version révisée d'une communication présentée lors de la conférence des présidents des Assemblées canadiennes à Victoria en janvier 1998.

Ces commissions ont tenté l'expérience des « Select committees » britanniques. Cependant, elles se distinguaient de ces comités par le fait qu'elles n'avaient pas de caractère permanent ni de pouvoir d'initiative. En raison de cela notamment, les commissions spéciales s'apparentaient davantage aux six comités spéciaux du Parlement fédéral formés en 1980 et 1981¹. Les traits dominants des commissions spéciales étaient l'indépendance, la non-partisanerie et l'autonomie.

Pour la première fois, des commissions étaient indépendantes par rapport au gouvernement, puisqu'elles étaient composées seulement de députés, et par rapport aux directions des partis et aux caucus.

Signe d'autonomie, elles avaient leur propre président, un secrétaire attitré et l'une d'elles a même élu un député de l'opposition officielle, vice-président de la commission. Le président ne jouait plus un rôle traditionnel. Il participait activement aux travaux, il les animait et les organisait.

De plus, elles se sont dotées d'un secrétariat, d'une équipe de chercheurs et d'experts au service de l'ensemble de la commission et elles ont bénéficié d'un petit budget. Enfin, elles ont convoqué des témoins, et fait sans précédent, une commission a été itinérante. La majorité de ces caractéristiques ont été retenues par les réformateurs de 1984.

La réforme de 1984: Principes directeurs

La réforme de 1984 visait à rehausser le rôle du Parlement et des députés en donnant à ces derniers de nouveaux moyens pour remplir leurs fonctions de façon plus efficace. Ses objectifs fondamentaux étaient un meilleur équilibre entre l'exécutif et le législatif, la modernisation du fonctionnement de l'Assemblée et de ses commissions, un meilleur contrôle de l'exécutif et de l'administration publique et un meilleur contrôle des finances et des dépenses publiques.

Dans le but d'atteindre ces objectifs, le système des commissions parlementaires a subi des transformations majeures. Cela a d'ailleurs été l'essentiel de la réforme. Les commissions ont connu des changements d'ordre structurel. En premier lieu, le nombre de commissions a été réduit de 27 à 9. En deuxième lieu, avec l'abolition de la Commission des engagements financiers, toutes les commissions sont sectorielles et multifonctionnelles, à l'exception de la Commission de l'Assemblée nationale.

Autre changement, les commissions ne sont plus calquées sur les ministères du gouvernement. Désormais, leur champ de compétence est déterminé selon les grandes missions de l'État. Chacune des commissions sectorielles exécute tous les mandats, dont la vérification des engagements financiers, dans son domaine de compétence respectif.

Les grandes innovations de la réforme ont été d'octroyer des pouvoirs d'initiative aux commissions et de leur conférer une autonomie accrue. C'est là le cœur même de la réforme.

Avec celle-ci, les commissions deviennent des entités autonomes. Elles sont composées d'un président et d'un vice-président élus pour deux ans ainsi que de membres désignés aussi pour deux ans par la Commission de l'Assemblée nationale. Un secrétaire est assigné à chaque commission.

Le premier geste d'autonomie que les commissions ont donc à poser est l'élection, parmi leurs membres, d'un président et d'un vice-président. Tous les deux issus d'un groupe parlementaire différent, ils sont élus à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire (« double majorité »). Cinq commissions sont présidées par des députés ministériels et trois par des députés de l'opposition.

Un autre facteur censé contribuer à l'autonomie des commissions est le fait que le ministre n'est plus membre de plein droit des commissions. Dorénavant, il est membre d'une commission uniquement en deux occasions: lorsque la commission étudie son projet de loi ou lorsque la motion d'envoi adoptée par l'Assemblée l'indique.

Par ailleurs, le rôle du président a évolué. En plus maintenant d'être membre de sa commission et de jouir des mêmes droits que les autres membres, il exerce un leadership au sein de sa commission. À cette fin, il anime et organise les travaux. Il peut également convoquer la commission et demander la formation d'un comité directeur de la commission.

Au chapitre de l'organisation de leurs travaux, les commissions deviennent également plus autonomes. Elles peuvent procéder à des consultations et tenir des auditions publiques, soit de leur propre chef, soit à la demande de l'Assemblée. Dans les deux cas, elles ont une entière autonomie pour organiser leurs travaux.

La réforme a donné également de nouveaux moyens aux commissions qui visent à leur garantir une autonomie de fonctionnement. Elles disposent donc d'un budget, peuvent retenir les services d'experts et de chercheurs et peuvent se déplacer à l'extérieur de l'Hôtel du Parlement.

La réforme de 1984 a attribué aux commissions de nouvelles capacités telles: le pouvoir de formuler des recommandations eu égard à tous les mandats, sauf exception ; le pouvoir de siéger à huis clos et le pouvoir de former des sous-commissions.

D'un autre côté, la Commission de l'Assemblée nationale devient responsable de la coordination des travaux des commissions. Elle est également chargée d'étudier les questions de la réforme parlementaire par la voie d'une sous-commission permanente et de plus, elle a l'obligation d'entendre annuellement le Vérificateur général, le Directeur général des élections et le Protecteur du citoyen. En considération du statut spécial

qui lui est conféré, cette commission réunit les principaux personnages parlementaires: le Président de l'Assemblée qui la préside, les leaders et les whips des groupes parlementaires ainsi que les présidents des huit commissions permanentes.

L'autre point central de la réforme consiste dans l'octroi aux commissions du pouvoir d'étudier de leur propre initiative les projets de règlements et les règlements, les orientations, les activités et la gestion des organismes publics soumis à leur pouvoir de surveillance, les engagements financiers qui sont de leur compétence et toute autre matière d'intérêt public.

Le bilan dressé pour les dix premières années de la réforme, est peu satisfaisant relativement à l'exécution de ces types de mandats à l'exception de la vérification des engagements financiers.

Le bilan de la réforme des commissions

Le 27 février 1995, le directeur du secrétariat des commissions remettait au Secrétaire général de l'Assemblée un rapport d'évaluation des impacts de la réforme parlementaire de 1984 sur les commissions parlementaires intitulé: *La réforme parlementaire, dix ans après*. Ce rapport a été rendu public par le Président de l'époque, Roger Bertrand.

Ce rapport est le fruit d'un travail de réflexion d'un comité d'experts qui, notamment, a consulté de nombreux députés, de même que plusieurs membres de la Tribune de la presse et un grand nombre d'organismes et d'individus ayant participé aux auditions publiques des commissions.

Selon les auteurs du rapport, la réforme aura eu plusieurs effets positifs, dont celui de donner une existence et une culture propres à chaque commission et celui d'avoir permis la réalisation de certains mandats d'initiative alors qu'une telle situation aurait été impossible sous l'ancien régime des commissions qui excluait toute autonomie.

Malgré cela, les auteurs concluent que « la réforme constitue un échec car elle n'a pas atteint ses objectifs »². Ce constat sévère résulte, selon eux, du fait que les commissions ont peu utilisé les pouvoirs qui leur étaient dévolus et qu'elles n'ont pas atteint le minimum d'autonomie essentiel à la réussite de la réforme.

En effet, le rapport révèle que les nouvelles activités autonomes des commissions qui étaient au centre de la réforme telles: les mandats d'initiative sur un sujet d'intérêt public, sur les règlements et les projets de règlements et les mandats de surveillance d'organismes publics ont représenté au plus 5 % de la charge de travail totale des huit commissions sectorielles. De plus, les commissions n'ont pas atteint l'autonomie espérée parce que l'emprise des partis politiques et de l'exécutif s'est fait sentir, entre autres, d'une manière flagrante lors de certaines activités dites autonomes, comme l'élection des présidents et des vice-présidents et l'organisation des travaux de consultations publiques.

En conséquence, les auteurs du rapport attribuent l'échec de la réforme à l'absence de pouvoir réel des députés face à l'emprise exercée par leur parti politique et par l'exécutif. Ainsi, ils concluent en ces termes:

« Bref, la réforme de 1984 n'a pas réussi à donner au député la place qu'elle visait à lui donner, ni à faire renaître chez lui l'attrait qu'il avait au départ pour ses fonctions. Il est donc important que toute proposition visant à apporter des correctifs au système actuel tende vers cette direction. »³

En guise de solution, le rapport propose donc de limiter la présence des ministres en commission de façon à mettre fin à une pratique qui s'est établie selon laquelle un ministre est systématiquement membre d'une commission qui procède à des auditions publiques à la demande de l'Assemblée. Or, les auditions sont un moyen pour les députés de prendre la place qui leur est due. Ainsi, les ministres devraient être écartés des consultations, sauf s'ils y participent à titre de témoins.

Un autre correctif suggéré dans le rapport vise à responsabiliser la présidence des commissions en donnant au président la possibilité de décider de la tenue de certains mandats récurrents comme la vérification des engagements financiers, à laquelle chaque commission doit consacrer une séance par trimestre. Dans ce cas, les difficultés pour obtenir le consentement de toutes les parties engendrent de nombreux retards. Le président en serait responsable devant l'Assemblée en étant tenu de faire rapport des activités de sa commission.

En outre, dans le but que l'élection des présidents et des vice-présidents constitue un véritable choix des membres et qu'elle ne soit plus le fruit d'une entente négociée entre les partis, les auteurs proposent que cette élection se fasse au scrutin secret par une majorité qualifiée correspondant aux trois quarts des membres.

Enfin, les auteurs proposent de revoir le champ de compétence de certaines commissions là où on constate un déséquilibre quant au volume de travail et de réduire la taille des commissions à un maximum de douze membres pour des fins d'efficacité. En effet, en 1993-1994, les commissions comprenaient de quinze à vingt-et-un membres.

Voilà certains constats et pistes de réflexions contenus dans le rapport du Secrétariat des commissions. Les suggestions de modifications concernant la taille des commissions et leur champ de compétence se sont concrétisées par des amendements au Règlement.

En plus de ce rapport, des interventions faites, notamment, lors d'activités portant sur la réforme parlementaire ont contribué à alimenter la réflexion des penseurs de la réforme en cours. Ces activités sont, entre autres, les suivantes: le colloque du 26 février 1997 organisé par le journal *Le Courrier parlementaire* sur le thème: *L'impact de la réforme parlementaire: pourquoi ça nous affecte* et le colloque du Barreau du Québec tenu le 19 avril 1997, portant sur la réforme parlementaire.

Les dernières modifications

Le 10 avril 1997, l'Assemblée adoptait les premières modifications concernant l'Assemblée et les commissions parlementaires dans le cadre de la réforme parlementaire en cours. Ces changements au Règlement visent notamment à modifier l'horaire de l'Assemblée et des commissions. En conséquence, en périodes ordinaires, celles-ci ne se réuniront plus en soirée. Il a été constaté que les réunions tenues en soirée ont de moins en moins la faveur des députés et les coûts supplémentaires engendrés par le fait de tenir séance en dehors des heures habituelles d'ouverture des travaux sont importants.

Un mois plus tard, soit le 11 mars 1997, de nouvelles modifications relatives aux commissions parlementaires sont adoptées. Le changement majeur apporté à ce moment-là est la création de la Commission de l'administration publique dont la présidence est confiée à un député de l'opposition officielle.

La commission exerce des fonctions antérieurement dévolues soit à la Commission de l'Assemblée nationale, soit aux autres commissions permanentes. Elle vérifie les engagements financiers; elle entend chaque année le Vérificateur général sur son rapport annuel et les sous-ministres et dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative⁴ et étudie toute matière qui lui est confiée par l'Assemblée.

La création de cette commission fonctionnelle ressuscite en quelque sorte l'ancienne Commission des engagements financiers. Elle s'apparente cependant à une commission des comptes publics.

L'autre changement important, c'est la constitution de deux nouvelles commissions, en remplacement de la Commission de l'aménagement et des équipements, et ce, dans la recherche d'un meilleur équilibre dans la charge de travail des commissions parlementaires. Aussi, dorénavant, chaque commission sectorielle sera constituée de dix députés et exceptionnellement de douze députés.

La présence des témoins en commission parlementaire

Par ailleurs, en décembre dernier, une autre étape importante dans la réforme des commissions a été franchie lorsque le Président a déposé une proposition de modification de la *Loi sur l'Assemblée nationale* et du Règlement concernant la présence des témoins en commission. La proposition vise à clarifier les droits et les obligations des personnes appelées à témoigner devant une commission parlementaire, soit parce qu'elles y ont été invitées, soit parce qu'elles y ont été assignées. Elle vise également à garantir à ces citoyens qui participent à une commission qu'ils seront traités avec déférence, équité et impartialité, dans le respect de leurs droits fondamentaux, ainsi que des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres.

Cette proposition de réforme fait suite aux vœux exprimés par de nombreux observateurs, dont le Barreau, qui ont fait état d'un certain malaise ressenti par beaucoup de citoyens à l'é-

gard de l'accueil et de l'écoute reçus en commission et à l'égard du respect de leurs droits. À deux reprises, soit en 1984 et en 1989, des experts ont recommandé à l'Assemblée nationale qu'elle se dote de règles assurant la protection des témoins.⁵

Tout d'abord, en vertu de cette proposition, toute personne qui viendrait témoigner ou présenter un mémoire en commission parlementaire jouirait d'une immunité qui la protégerait contre les poursuites devant les tribunaux, alors que, dans l'état actuel du droit, seul le témoin qui a prêté serment bénéficierait de cette immunité prévue dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*.⁶

Un deuxième point important de cette réforme a trait à l'introduction de nouvelles règles concernant l'assignation des témoins. Selon la situation qui prévaut actuellement, le plus souvent les témoins ne sont pas assignés à comparaître mais plutôt invités par la commission lors de consultations publiques. Cette invitation est alors adressée à une personne ou à un groupe. La commission conserve tout de même le droit d'assigner le témoin qui décline l'invitation ou celui qui, après avoir accepté, ne comparaît pas. À la demande d'un membre de la commission, la personne qui comparaît peut être obligée de prêter serment ou de faire une déclaration solennelle.

Les nouvelles règles proposées comporteraient l'obligation pour toute personne assignée de prêter serment ou de faire une déclaration solennelle. En contrepartie, des règles similaires à celles des tribunaux s'appliqueraient lors de l'interrogatoire des témoins assignés, afin de leur donner une protection supplémentaire contre des méthodes d'interrogatoire abusives telles que le harcèlement et l'intimidation. En outre, tous les témoins assignés à comparaître devant une commission auraient droit d'être indemnisés pour leurs frais raisonnables encourus pour venir témoigner, comme c'est le cas pour les témoins assignés devant un tribunal.

Enfin, la proposition de réforme prévoit aussi de nouvelles règles concernant tous les témoins, assignés ou non. Elles reconnaîtraient à ceux-ci la possibilité de s'objecter à une question pouvant aller à l'encontre de l'un de leurs droits fondamentaux; par exemple, ils pourraient s'objecter à une question qui porterait atteinte à leur vie privée ou à leur réputation, tandis que les règles actuelles ne prévoient aucune disposition à ce sujet. De même, la proposition prévoit que tout témoin pourra bénéficier à ses frais de l'assistance d'un avocat ou d'un interprète.

Conclusion

La réforme des commissions n'est pas terminée. Le thème présentement à l'étude et identifié comme prioritaire par la présidence et les deux leaders parlementaires porte sur la forme et le contenu des rapports de commissions.

Par ailleurs, il convient de signaler que la création de la Commission de l'administration publique commence à porter fruit. Après moins d'un an d'existence, cette commission a en-

tendu presque autant d'administrateurs publics que les commissions sectorielles en deux ans et demi et tous les mandats effectués ont donné lieu à la formulation de conclusions et recommandations, ce qui n'était pas le cas antérieurement.

D'un autre côté, au cours de la présente Législature, il y a eu une recrudescence des mandats d'initiative et de surveillance d'organismes publics remplis par les commissions sectorielles. En effet, les mandats d'initiative ont presque doublé par rapport au nombre de mandats de cette nature exécutés lors des deux législatures précédentes. Également, il y a un nombre presque égal de mandats de surveillance d'organismes qui ont été réalisés par rapport au nombre de ces mandats exécutés au cours des deux législatures précédentes. Cela indiquerait-il une nouvelle volonté des parlementaires d'exercer les pouvoirs qui leur ont été conférés lors de la réforme parlementaire de 1984? Seul le temps nous le dira.

Notes

1. Il s'agit du « Comité spécial sur les relations Nord-Sud », du « Comité spécial sur une Société nationale du commerce », du « Groupe de travail sur les perspectives d'emploi pour les années

80 », du « Comité spécial concernant les invalides et les handicapés » et du « Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces ».

2. *La réforme parlementaire, dix ans après – Les impacts de la réforme de 1984 sur les commissions parlementaires*, Secrétariat des commissions, Québec, mars 1995, p. 17.
3. *Ibid.*, p. 21.
4. Il s'agit d'un pouvoir qui était exercé par les commissions sectorielles et qui découle de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* adoptée en 1993 et modifiée en 1995.
5. Rapport du Comité sur la protection des témoins en commission parlementaire, août 1984. Rapport de Me Albert Mayrand, *Les témoins devant les commissions ou sous-commissions de l'Assemblée nationale*, février 1989.
6. Interprétation donnée à l'article 53 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* par la Cour supérieure dans l'affaire *Turgeon & Sinclair c. Thérberge* (jugement du 23 janvier 1987).

Autres articles parus dans la *Revue parlementaire canadienne* sur la réforme parlementaire au Québec

- Marc-André Bédard. *La régie interne de l'Assemblée législative du Québec : la période de mise en place (1867-1868)*, vol. 9 (1):4-7, 1986.
- Paul Bernier. *Ulysse, ou le député québécois à Ottawa au début de 20e siècle*, vol. 3 (4):10-15, 1980.
- Lawrence Cannon. *Les règles de procédure à l'Assemblée nationale du Québec*, vol. 13 (2):26-28, 1990.
- Maurice Champagne. *La question avec débat à l'Assemblée nationale*, vol. 5 (1):14-17, 1982.
- Jean-Pierre Charbonneau. *La réforme parlementaire : motifs et obstacles*, vol. 20 (3):14-15, 1997.
- Gaston Deschênes. *Mini-portrait des députés de l'Assemblée nationale*, vol. 5 (3):14-16, 1982.
- Réjean Landry. *Le contrôle parlementaire des politiques scientifiques à l'Assemblée nationale du Québec*, vol. 3 (4): 2-6, 1980.
- Réjean Landry. *Propositions de réforme parlementaire depuis 1960*, vol. 9 (3): 16-19, 1986.
- Danielle Parent. *Un nouveau règlement à l'Assemblée nationale*, vol. 8 (3): 18-20, 1985.
- Réjean Pelletier, Mathieu Proulx, Gaston Deschênes and Valmond Bouliane. *Les commissions parlementaires au Québec et en Ontario*, vol. 19 (1):25-30 et vol. 19 (2):20-26, 1996.
- Mathieu Proulx. *Évolution de l'Assemblée nationale*, vol. 6 (2): 12-13, 1983.
- Denis Vaugois. *Les députés à Québec : leurs rôles et moyens d'action*, vol. 5 (2):20-24, 1982.