

---

# Quelques propositions pour revitaliser le travail en commission

---

par Claude Pinard, Monique Gagnon-Tremblay, Matthias Rioux, Sylvain Simard

*Aujourd'hui, un certain nombre de parlementaires sentent le besoin de relancer le mouvement de réforme sous l'angle particulier du travail en commission. Ce besoin naît de l'insatisfaction causée par le rôle dévolu aux députés dans le travail des commissions et par la marge de manœuvre qui leur est laissée dans l'organisation, le déroulement et le suivi des mandats qui sont confiés aux commissions par l'Assemblée ou qu'elles ont entrepris de leur propre chef. Le député de Matane M. Matthias Rioux, s'est fait le porte-parole de ce mouvement dans une lettre qu'il adressait, le 3 novembre 1999, au Président de l'Assemblée nationale du Québec. Il exprimait sa déception devant les résultats d'ensemble des commissions parlementaires qui, malgré quelques bons coups occasionnels, sont entravées dans leur travail par de multiples contraintes réglementaires et par un encadrement trop étroit des formations politiques. Cette dernière initiative a amené le Président de l'Assemblée nationale à réunir, quelques semaines plus tard, l'ensemble des présidents et des vice-présidents des commissions parlementaires en vue de discuter de la question et d'examiner les mesures à prendre. Au terme de cette réunion, il a été résolu de former un comité de réflexion sur le travail des commissions. Cet article présente la conclusion de cet comité et les 13 propositions pour revitaliser le travail en commission.*

**D**es progrès intéressants ont été accomplis depuis quelques années. Les commissions sont sur la bonne voie puisqu'elles ont accru leurs activités autonomes et qu'elles exercent davantage leurs pouvoirs d'initiative et de contrôle. Mais cette tendance est encore trop récente et embryonnaire pour que nous la laissions sur sa lancée sans prendre le soin de la consolider. Il faudra même, à notre avis, aller plus loin pour revivifier l'esprit de la réforme de 1984. C'est pourquoi on a énoncé un certain nombre de propositions

visant à ce que les commissions deviennent un lieu de travail encore plus intéressant et stimulant pour les députés.

## 1. Constituer une Grande Commission

---

Si l'on veut que le Parlement redevienne le lieu par excellence des grands débats de société, il importe de trouver une formule qui se démarque de celles auxquelles nous sommes habitués.

Les parlementaires n'ont pas de forum où ils peuvent débattre entre eux d'une grande question d'intérêt pour l'ensemble de la société, avec un esprit de corps, sans considération pour la « ligne de parti ».

Par ailleurs, les commissions parlementaires ont de la difficulté à débattre de ces questions en se donnant des mandats d'initiative. Souvent, la question retenue déborde leur champ de compétence. Ou alors c'est que le programme de travail dont elles ont été chargées ne leur laisse aucun temps pour débattre d'une question d'une telle envergure.

---

*Claude Pinard est Vice-président de l'Assemblée nationale du Québec. Monique Gagnon-Tremblay est la présidente de la Commission des affaires sociales. Matthias Rioux est le président de la Commission de la culture. Sylvain Simard fut président de la Commission des finances publiques jusqu'en octobre 2000 quand il était nommé Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Le rapport fut déposé en juin 2000.*

---

Pourtant, il existe un certain nombre de grandes questions d'intérêt public qui mériteraient d'être débattues chaque année par les parlementaires, en dehors des initiatives gouvernementales ou des préoccupations de l'opposition.

L'idée que nous mettons de l'avant consiste à mobiliser, chaque année, l'ensemble des commissions parlementaires afin qu'elles entreprennent de concert un vaste mandat d'initiative prioritaire au regard de leurs autres activités autonomes, et qui conduirait, à l'automne, à la tenue d'une séance spéciale à l'Assemblée nationale.

Le caractère extraordinaire de la démarche serait susceptible de susciter chez les députés un intérêt nouveau pour les mandats d'initiative et d'attirer l'attention des médias.

En vue d'assurer l'efficacité de la démarche et la crédibilité de l'exercice, des amendements seraient apportés au *Règlement de l'Assemblée* afin d'établir une procédure s'apparentant à ce qui suit :

- Au mois de février de chaque année, le Président de l'Assemblée nationale convoque une conférence des présidents et vice-présidents des commissions permanentes.
- La conférence des présidents et des vice-présidents détermine le thème général qui constituera un mandat d'initiative général pour l'ensemble des commissions au cours de l'année et qui fera l'objet d'un débat spécial lors d'une séance à l'Assemblée au cours de l'automne suivant.
- Une conférence de presse présidée par le Président de l'Assemblée nationale, accompagné des présidents et des vice-présidents des commissions, rend public le thème retenu et explique la démarche des commissions.
- Chaque comité directeur prépare un plan de travail et le soumet à la commission en vue de déterminer comment et sous quel angle celle-ci s'acquittera de son mandat.
- Une nouvelle conférence des présidents et vice-présidents est convoquée par le président de l'Assemblée nationale pour recevoir les thèmes sectoriels et planifier la suite des choses.
- Les commissions sectorielles conduisent leurs travaux — par la voie d'une sous-commission, s'il y a lieu — et rédigent leur rapport.
- Une autre conférence des présidents et des vice-présidents est convoquée par le Président de l'Assemblée nationale afin de recevoir les rapports sectoriels et de convenir du rapport global.
- Le rapport global est transmis à chacun des membres du Conseil des ministres.
- Une réponse est exigée de chaque ministre concerné par le rapport global dans un délai raisonnable mais préalablement fixé.

- Chaque comité directeur voit à la préparation des questions à transmettre aux ministres en prévision du débat spécial en séance plénière à l'Assemblée.
- Les questions sont transmises aux ministres dans un délai minimal précédant la séance spéciale de l'Assemblée.
- Au mois d'octobre de chaque année, le Président de l'Assemblée nationale convoque une séance spéciale de l'Assemblée nationale afin de tenir une plénière sur le rapport global des commissions.
- Le Président de l'Assemblée nationale dirige la séance spéciale et partage le temps de parole de sorte que chaque commission ait le loisir d'exposer le résultat de ses travaux et d'entendre les réactions des ministres concernés.

## **2. Réduire la présence des ministres en commission**

---

L'exécutif est omniprésent dans les travaux parlementaires. Nous avons vu que les ministres ont habituellement tendance à se sentir interpellés par les travaux de toute commission qui œuvre dans le domaine d'activité de leur ministère. D'un autre côté, cette attitude se reflète chez les porte-parole de l'opposition qui, à titre d'interlocuteurs parlementaires privilégiés des ministres, tiennent naturellement à défendre le point de vue de l'opposition.

En raison de la présence du ministre, le débat en commission est polarisé entre deux personnes. Nous proposons d'accroître la participation des autres membres des commissions en identifiant quelques mandats au cours desquels la présence des ministres serait inopportune, et d'autres où elle serait facultative.

Nous sommes convaincus qu'en dehors de circonstances exceptionnelles<sup>1</sup> le ministre n'a pas sa place comme membre d'une commission lorsque celle-ci procède à des consultations publiques, quelle que soit l'origine du mandat. Le ministre devrait être entendu au début des auditions publiques, afin d'exposer les grandes lignes de son projet, le cas échéant, ou pour évoquer les orientations gouvernementales sur le sujet étudié par la commission. Il devrait aussi être obligatoirement entendu à la fin des auditions publiques, afin de partager avec les membres de la commission les conclusions découlant des auditions. Règle générale, le ministre serait donc non plus un membre, mais un témoin devant la commission. Il serait un témoin privilégié cependant, puisqu'il aurait le loisir d'ouvrir et de clore les délibérations.

Nous croyons que cette façon de faire revaloriserait nettement les fonctions de tous les membres des commissions, tout en atténuant la perception, chez certains groupes, qu'il n'ont pas accès aux véritables décideurs.

Par ailleurs, lorsqu'une commission étudie un projet de loi public de nature technique<sup>2</sup>, le ministre ne serait plus tenu d'être présent tout au long de l'étude détaillée. Un adjoint parlementaire pourrait assurer, au besoin, le lien entre la

---

commission et le ministère. Cependant, le ministre serait tenu d'être présent au début des travaux de la commission ainsi qu'à son terme, pour les mêmes raisons que celles évoquées antérieurement.

Nous pensons que, si cette expérience est concluante, les ministres se sentiraient moins tenus d'être constamment présents en commission et que les membres de ces dernières seront plus à l'aise de débattre librement des projets de loi.

### **3. Affirmer l'autonomie de la commission**

---

Nous avons vu que la présence systématique des ministres en commission avait conduit les cabinets ministériels, les leaders et les whips parlementaires à s'immiscer dans les moindres aspects de l'organisation, du déroulement et du suivi des séances. Court-circuitées par les cabinets politiques, les commissions n'ont pas le loisir de décider des moyens qui leur sont nécessaires pour bien se préparer à la réalisation de leurs mandats ni de formuler les conclusions et les recommandations à inclure dans le rapport de leurs travaux.

Les présidents et les vice-présidents doivent veiller à protéger l'autonomie de leur commission en associant les parlementaires à la prise de décision concernant l'organisation des travaux. En ce sens, la commission ou, par délégation, son comité directeur doit redevenir le lieu de la prise de décision en ce qui concerne l'organisation, le déroulement et le suivi des travaux.

Par ailleurs, il est anormal que la règle qui limite le nombre de commissions pouvant siéger simultanément empêche les commissions de se réunir en séance de travail pour planifier et organiser leurs travaux, ou pour y donner suite. Plus de souplesse est requise à cet égard.

En mai 1999, une entente entre les groupes parlementaires est survenue afin d'éliminer certaines contraintes gênant les déplacements des membres des commissions lorsqu'ils désirent participer à une activité de représentation ou de formation, approuvée par le comité directeur de la commission, et qui se tient à l'extérieur des édifices parlementaires. La proposition visait essentiellement à soustraire un tel déplacement de l'autorisation préalable de la Commission de l'Assemblée nationale ou de son comité directeur. Cette contrainte, qui rend difficile la participation à des colloques et des conférences, est perçue comme un irritant majeur par les membres des commissions parlementaires et comme une ingérence indue des leaders parlementaires dans l'exercice légitime de l'autonomie parlementaire.

Malgré l'entente du printemps dernier, aucune modification n'a été apportée aux règles de procédure concernant les déplacements des commissions. Il convient de corriger la situation le plus rapidement possible.

### **4. Dégager du temps et d'espace**

---

Le programme de travail des commissions est dominé par l'agenda du leader du gouvernement. Plusieurs mandats d'initiative ou de contrôle doivent être reportés ou déplacés, sinon annulés, en raison des mandats prioritaires déterminés par le leader du gouvernement.

Les contraintes relatives au nombre de commissions pouvant siéger simultanément et au nombre de salles disponibles compromettent la planification et la tenue régulière de séances d'initiative et de contrôle parlementaires. Or, il est impératif que l'Assemblée nationale dégage plus de temps pour ce type de travail.

Nous estimons que le nombre de jours prévus au calendrier parlementaire et le nombre global de députés disponibles pour siéger à l'Assemblée et en commission sont suffisants pour permettre d'augmenter d'une commission le nombre maximal de commissions habilitées à siéger simultanément en session et hors session. Cela est encore plus vrai depuis que les règles gouvernant la composition des commissions et le quorum ont été assouplies en réduisant le nombre de députés devant être présents en commission.

En effet, dans l'hypothèse où cinq commissions seraient amenées à siéger simultanément hors session, le nombre maximal de députés concernés serait de 50 sur un total approximatif de 90 membres des commissions. En respectant le quorum des commissions, le nombre minimal serait de 20 députés. En période de session, la fourchette s'établirait entre 40 députés (nombre maximal) et 16 (nombre minimal). Cela indique qu'une telle hypothèse ne réduirait pas exagérément la disponibilité d'ensemble des députés.

Toutefois, afin de favoriser l'exercice du pouvoir d'initiative et de contrôle, la commission supplémentaire que nous proposons ne pourrait remplir que des mandats découlant de son initiative et non des mandats de l'Assemblée.

Comme l'Assemblée nationale ne dispose actuellement que de quatre salles de commission, une nouvelle salle devra éventuellement être aménagée avec tout l'équipement et le personnel nécessaires. Nous croyons que le coût de ce réaménagement se justifie en regard de l'accroissement des activités d'initiative et de contrôle. Puisque le nombre de salles est actuellement suffisant pour accueillir une commission supplémentaire en période de session et que c'est en cette période que le besoin est davantage ressenti, il serait sans doute sage d'attendre de voir comment la tendance se dessine en période d'intersession avant d'aménager une cinquième salle.

### **5. Utiliser des sous-commissions spécialisées**

---

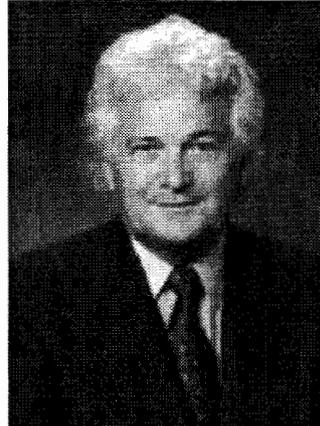
Pour justement dégager du temps et faciliter la réalisation simultanée d'un nombre multiple d'activités, les commissions auraient tout avantage à avoir recours plus souvent aux sous-commissions. Cette possibilité existe depuis 1984, mais



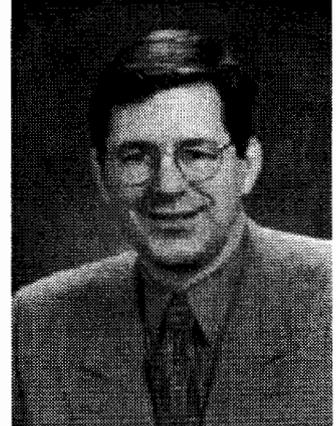
Claude Pinard



Monique Gagnon-Tremblay



Matthias Rioux



Sylvain Simard

les commissions ne l'ont pas utilisée, soit parce que le mécanisme de formation des sous-commissions est lourd — il exige une décision à la double majorité— soit par simple méconnaissance de son existence. Certains diront aussi qu'ils sont mal à l'aise devant le fait d'exclure certains députés pour l'exercice de fonctions particulières. Pourtant, les règles générales des commissions s'appliquent aux sous-commissions: rien n'empêche les remplacements, ni la possibilité de demander le consentement pour participer aux travaux.

En fait, l'utilisation d'une sous-commission comporte de nombreux avantages. Elle constitue une soupape pour que la commission poursuive ses travaux prioritaires sans être engorgée par ses autres obligations. Elle favorise la participation des députés les plus intéressés par le mandat sous étude. Étant moins nombreux, les membres d'une sous-commission ont l'occasion de faire un travail plus approfondi.

Enfin il est possible d'utiliser la formule de la sous-commission afin de spécialiser un petit nombre de députés dans certaines fonctions plus techniques. L'expérience de la Commission de l'administration publique a montré, depuis trois ans, que la spécialisation d'un nombre de députés dans l'exercice de fonctions précises accroît leur participation et leur intérêt pour les mandats effectués. Pourquoi ne pas s'en inspirer pour la réalisation de mandats de contrôle parlementaires récurrents et spécialisés?

Nous pensons que la formule de la sous-commission devrait être systématiquement employée pour certains mandats de contrôle parlementaire, dont la surveillance des organismes publics, l'étude des règlements et la reddition de comptes des ministères sur leur gestion administrative. Cependant, pour donner plus de souplesse et favoriser la réalisation de ce type de mandats, la décision de former une sous-commission devrait

être prise à la simple majorité, et non selon la règle actuelle de la double majorité.

Ainsi, chaque commission serait appelée à former trois sous-commissions qui auraient un caractère quasi permanent et exerceraient leurs fonctions de contrôle d'une façon continue. Constituées pour toute la durée d'une session, elles seraient tenues, de temps à autre de faire rapport à la commission qui les a constituées. Elles pourraient notamment recommander, si elles le jugent à propos, que la commission tienne des consultations sur un problème qu'elles auraient décelé dans le cours de leurs travaux.

## 6. Donner plus du contenu aux consultations

Le Règlement prévoit que, lorsqu'il y a une consultation générale, la commission se réunit en séance de travail afin de décider, à la lumière des mémoires reçus, s'il y a lieu de tenir des auditions publiques et de sélectionner, à cette fin, les organismes et les personnes à entendre<sup>3</sup>.

Le Règlement prévoit également que la commission peut décider, en séance de travail, de tenir des consultations particulières en sollicitant, par invitation spéciale, des personnes et des organismes qui ont une connaissance ou une expérience particulière du domaine examiné. Elle détermine alors la liste des témoins à entendre, ainsi que l'ordre et la durée des auditions<sup>4</sup>.

Or, dans les faits, ces procédures ne sont pas suivies lorsqu'une commission reçoit un mandat de l'Assemblée. En effet, lorsqu'il s'agit d'une consultation générale, la sélection des témoins est faite par voie de négociations entre les leaders parlementaires, après consultation du cabinet du ministre responsable<sup>5</sup> et du porte-parole de l'Opposition (de même que du député indépendant, s'il est membre de la commission).

La pratique veut que l'ordre définitif des auditions soit établi hors du cadre de la commission et transmis directement au président, au vice-président et au secrétaire sans qu'aucun membre n'ait été consulté. Habituellement, tous les groupes qui ont transmis un mémoire sont entendus, quel que soit le degré de répétition et de redondance que cela est susceptible de comporter.

Dans le cas des consultations particulières, la pratique veut aussi que, depuis plusieurs années, la liste des témoins à entendre soit annexée à la motion d'envoi préparée par le leader du gouvernement et adoptée par l'Assemblée. On va même jusqu'à préciser l'ordre et la durée des auditions, ainsi que l'horaire détaillé des auditions, tout en autorisant le comité directeur de la commission à faire les aménagements nécessaires, en cas de conflits d'horaires.

Ainsi, la commission qui voudrait ajouter des groupes à la liste votée par l'Assemblée ne pourrait le faire que par le biais d'un mandat d'initiative, adopté à la double majorité, et qui serait non prioritaire en regard du premier mandat.

La pratique actuelle a l'avantage d'être efficace, car il est plus facile d'arriver à une entente avec un nombre restreint de décideurs. Elle est aussi équitable, car des représentants de toutes les formations politiques sont habituellement associés à la décision.

Cependant, elle est illégitime parce que les membres de la commission sont écartés de la prise de décision, alors qu'on laisse croire à la population et aux groupes à entendre que la commission a effectivement exercé son pouvoir de sélection des témoins et d'organisation des travaux. De fait, cette pratique nie à toutes fins utiles le transfert de pouvoir effectué en 1984 entre le leader du gouvernement et les commissions permanentes.

N'y a-t-il pas un moyen de maintenir l'efficacité du processus décisionnel tout en respectant les attributions des parlementaires? Nous proposons aux présidents et aux vice-présidents d'adopter une démarche plus respectueuse des membres de la commission et des dispositions du Règlement.

Pour ce qui est d'une consultation générale, le comité directeur de la commission qui a reçu un mandat de l'Assemblée devrait faire préparer une synthèse des mémoires, au fur et à mesure de leur réception, et la transmettre à tous les membres de la commission avec la liste des organismes inscrits. Si notre recommandation d'exclure les ministres des consultations publiques n'était pas retenue, il y aurait lieu d'exiger que le ministre qui est membre d'une commission pour la tenue d'une consultation publique fournisse à ses membres une synthèse des mémoires reçus. En effet, étant donné que c'est le ministre qui demande la consultation et que c'est l'Assemblée qui en assume les coûts, il est tout naturel que les députés disposent des outils nécessaires à leur travail. Cela s'impose d'autant plus que la synthèse est préparée par les fonctionnaires du ministère et qu'elle est disponible.

Par la même occasion, le comité directeur pourrait également demander aux membres de la commission de lui communiquer le nom des groupes ou des individus à entendre dans le délai qu'il fixe (par exemple, au moins sept jours avant la date prévue pour le début des auditions). Les membres pourraient notamment s'appuyer sur la synthèse des mémoires qui leur aura été fournie.

À partir des suggestions des membres de la commission, le président et le vice-président pourraient discuter et décider en comité directeur de la sélection des témoins ainsi que de l'ordre et de la durée des auditions. Le comité directeur communiquerait ensuite sa décision aux membres de la commission et aux leaders parlementaires. En cas d'impasse au sein du comité directeur, le président convoquerait une séance de travail, conformément au Règlement.

Le leader du gouvernement déterminerait ensuite le calendrier des séances des auditions publiques à partir des choix effectués par le comité directeur, ou par la commission. Le président convoquerait ensuite la commission sur avis du leader du gouvernement.

La même procédure pourrait s'appliquer aux consultations particulières, dans la mesure où l'Assemblée nationale laisse le soin à la commission de déterminer la liste des témoins à entendre, comme le prévoit le Règlement.

Cette manière de faire comporte suffisamment de souplesse pour ne pas nuire au bon déroulement des consultations. Elle ne nécessite aucune modification aux règles actuelles.

Par ailleurs, les personnes et les organismes qui se font entendre en commission s'attendent que leur témoignage soit pris en considération et, si possible, qu'il ait un impact sur la suite des choses.

Or, les commissions qui ont rempli, à la demande de l'Assemblée, des mandats de consultations générales ou particulières ne se prononcent pas, en règle générale, sur la question qu'elles ont examinée par l'adoption de conclusions ou de recommandations, bien que ce pouvoir existe depuis 1984<sup>6</sup>.

Certains pensent que le délai d'un jour franc, dont dispose toute commission pour déterminer ses conclusions et recommandations, est trop court. D'autres considèrent qu'il appartient plutôt au ministre responsable de tirer ses propres conclusions et de déterminer les mesures à prendre (projet de loi, allocation de ressources, etc.).

Les données d'un sondage effectué en 1994 par le Secrétariat des commissions montrent que les groupes qui ont participé aux consultations générales et particulières des commissions de l'Assemblée nationale sont pour la plupart sceptiques quant à l'influence que leur prestation aura pu avoir sur le processus décisionnel, bien qu'ils considèrent l'exercice utile<sup>7</sup>. Des colloques tenus récemment sur cette question indiquent une certaine insatisfaction des participants quant aux suites données aux consultations publiques.

---

Tout comme une commission devrait préparer une synthèse des mémoires reçus, elle devrait également disposer d'une synthèse de ses délibérations et l'inclure dans son rapport, non seulement par respect pour les groupes entendus, mais pour laisser une trace concrète de ses travaux, autre que la simple transcription des auditions. Pour être efficace, cette pratique doit être planifiée dès les premiers stades de l'organisation d'une consultation.

Dans cette optique, et en vue de favoriser l'exercice du pouvoir de recommandation des commissions, le délai laissé aux commissions pour formuler ses recommandations devrait être allongé à 15 jours francs.

### **7. Examiner les projets de règlement au cours de l'étude détaillée des projets de loi publics**

---

Les parlementaires observent depuis plusieurs années que les projets de loi qui donnent suite à une nouvelle initiative gouvernementale consistent essentiellement en un énoncé de principes assorti de dispositions générales. Le projet de loi comprend habituellement une section habilitant le gouvernement à adopter des règlements pour la mise en application de la loi.

Le comité est d'avis qu'un bon nombre de projets de loi sont préparés trop vite et que l'Assemblée nationale ne prend pas tout le temps nécessaire pour bien évaluer tous leurs impacts. Les députés doivent être en mesure d'exercer un contrôle aussi bien en aval qu'en amont de la mise en application d'un projet de loi.

Il y a quelque temps, certains parlementaires avaient avancé l'idée qu'un projet de loi ne puisse être adopté au cours du même trimestre où il a été présenté, ce qui donnerait plus de temps aux parlementaires et à la population pour en débattre et en évaluer le mérite.

Tout en souscrivant à cette proposition, nous croyons que les parlementaires doivent aussi être associés à la préparation du règlement qui découle de l'adoption d'un projet de loi. En effet, le comité de réflexion est d'avis que les parlementaires doivent disposer de tous les textes législatifs et réglementaires afin de donner un consentement éclairé à l'adoption d'un projet de loi. Cela est d'autant plus vrai que la plupart des députés croient que le véritable pouvoir législatif se retrouve dans la capacité de préciser la loi par règlement.

Rien ne s'oppose à ce que la rédaction d'un projet de loi et d'un projet de règlement se fasse concurremment; en réalité, c'est généralement le cas et ce devrait l'être en toutes circonstances, quelles que soient les modifications susceptibles d'être apportées au projet de loi au cours de son étude à l'Assemblée.

Certains avancent qu'au moment de l'étude du projet de loi par l'Assemblée, un ministre ne sait pas toujours si un règlement sera nécessaire plus tard afin de préciser les modalités d'application de la loi. Il n'est donc pas rare que le

pouvoir habilitant contenu dans un projet de loi soit tellement vague et large qu'il laisse un pouvoir discrétionnaire considérable au gouvernement.

Lorsque les députés acceptent de consentir un pouvoir habilitant au gouvernement, ils ne devraient pas lui donner carrément un chèque en blanc. Les membres des commissions devraient accorder une attention minutieuse à la nature et à la portée des dispositions habilitant le gouvernement à adopter des règlements. Ils devraient également s'assurer que le texte réglementaire qui en découle est nécessaire à l'application de la loi et qu'il est conforme, dans son libellé, aux critères généralement reconnus.

C'est pourquoi nous recommandons que la loi et le *Règlement de l'Assemblée* soient modifiés de sorte qu'un projet de loi ne puisse franchir toutes les étapes du processus législatif sans que le projet de règlement qui en précise l'application n'ait fait l'objet d'un examen en commission parlementaire. Il ne s'agit pas de soumettre un projet de règlement à l'approbation des députés, car cela relève d'une prérogative du gouvernement. Il convient plutôt d'exercer un véritable contrôle parlementaire de la législation déléguée en exigeant du ministre et de ses fonctionnaires, qui ont préparé le projet de règlement, qu'ils expliquent la portée des pouvoirs législatifs délégués et la manière dont ils seront exercés.

Les membres du comité sont conscients qu'il s'agit d'une contrainte additionnelle pour le gouvernement et que le processus législatif risque d'en être retardé. Ils sont cependant convaincus que cette démarche est nécessaire pour assurer un contrôle parlementaire valide de la législation déléguée. À notre avis, ce type de contrainte fera en sorte, au bout du compte, que le gouvernement soumette à l'Assemblée, à l'avenir, des projets de loi plus complets, mieux mûris, tout en permettant aux parlementaires d'exercer, comme le recommande le Protecteur du citoyen, un peu plus de surveillance en amont de la préparation des réformes gouvernementales d'envergure.

Nous verrons dans la prochaine section que plusieurs Parlements se sont donnés des critères précis pour exercer une surveillance efficace de la législation déléguée.

### **8. Examiner la réglementation existante**

---

Même si elles ont le pouvoir d'examiner de leur propre chef les règlements et les projets de règlement, nous avons vu précédemment que les commissions ont généralement ignoré cette fonction depuis 1984.

L'adoption de la recommandation précédente généraliserait l'étude des projets de règlement. Il faudrait néanmoins que les commissions s'assurent que le règlement qui a été finalement adopté par le gouvernement soit conforme, pour l'essentiel, à celui qui a été examiné en commission avant l'adoption du projet de loi.

---

Par ailleurs, la multiplicité et la complexité de la réglementation gouvernementale ont amené plusieurs gouvernements, dont celui du Québec, à s'engager dans une démarche de déréglementation afin de simplifier les rapports entre l'État et ses citoyens. Pourquoi ne pas associer les parlementaires à cette démarche?

De toute évidence, les parlementaires ont le devoir d'exercer une surveillance adéquate de l'exercice du pouvoir réglementaire par le gouvernement. Les commissions ne peuvent plus ignorer cette fonction.

Le comité recommande que l'Assemblée nationale s'inspire de l'expérience des autres Parlements canadiens et étrangers afin de préciser le cadre de l'examen des règlements et d'en faire un moyen de contrôle efficace. À titre d'exemple, le Règlement de la Chambre des communes énonce 13 critères sur lesquels le Comité mixte sur l'examen de la réglementation peut s'appuyer pour exercer un contrôle de la législation déléguée. De son côté, l'Assemblée législative de l'Ontario a précisé neuf critères permettant de baliser l'examen des règlements en commission parlementaire<sup>8</sup>.

Dans les autres Parlements, on a généralement confié cette fonction à une commission parlementaire spécialisée. Compte tenu de la recommandation précédente, nous croyons préférable que chaque commission développe une expertise dans le domaine de l'examen de la réglementation de manière à être mieux habilitée à évaluer la portée et l'impact des projets de loi qu'elle a, par ailleurs, l'obligation d'examiner en détail.

Avec l'aide d'un personnel compétent et de ressources adéquates (comme, par exemple, l'accès à une équipe de juristes indépendants ou le recours à des grilles d'analyse et autres outils de travail pertinents, tout en s'appuyant, au besoin, sur l'expertise d'organismes indépendants) les commissions pourraient faire un travail fort utile, du point de vue des citoyens, pour identifier la réglementation désuète, abusive ou inutilement complexe.

Pour assurer l'efficacité de cette fonction, le comité recommande également que l'Assemblée nationale s'inspire de la procédure actuelle en matière de surveillance des organismes publics : les commissions devraient avoir l'obligation d'examiner annuellement au moins un règlement existant.

### **9. Exiger une réponse du gouvernement aux recommandations d'une commission**

---

Les règles actuelles prévoient que le rapport d'une commission qui contient des recommandations fait l'objet d'une prise en considération par l'Assemblée dans les quinze jours de son dépôt. C'est le leader du gouvernement qui détermine le moment où aura lieu le débat de deux heures à l'Assemblée. Aucun amendement au rapport n'est recevable, et le débat n'entraîne aucune décision de l'Assemblée<sup>9</sup>.

Comme nous l'avons suggéré plus haut, une commission qui a formulé des recommandations s'adressant à un ministre devrait l'inviter à participer au débat restreint sur la prise en considération du rapport.

Bien que cette suggestion apparaisse très intéressante, il est loin d'être certain que les ministres accepteront de bonne grâce de se commettre aussi rapidement et publiquement sur les propositions faites par une commission parlementaire.

Le nécessaire contrôle parlementaire exige que l'on aille plus loin. Le dépôt à l'Assemblée nationale d'un rapport contenant les recommandations d'une commission parlementaire n'est pas un acte anodin. Il représente l'expression légitime de l'opinion des représentants élus des citoyens et doit recevoir, de ce fait, le respect et la considération du gouvernement.

Le comité est donc d'avis que le gouvernement doit avoir l'obligation de répondre formellement au rapport d'une commission qui contient des recommandations lorsque cette dernière l'exige. Dans cette optique, le comité de réflexion appuie et fait sienne à l'élément 9.2 la proposition contenue dans le document de réforme parlementaire du Président de l'Assemblée nationale d'avril 1998<sup>10</sup>.

Le Règlement devrait être modifié pour comporter une règle générale ayant pour effet d'exiger que le gouvernement réponde dans un délai prescrit à un rapport de commission parlementaire contenant des recommandations. Le comité de réflexion considère qu'un délai de soixante jours est raisonnable. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un rapport contenant des recommandations à la suite de consultations sur un projet de loi public, le délai devrait être de 15 jours.

### **10. La reddition de comptes des ministères**

---

Avec la création de la Commission de l'administration publique, l'imputabilité administrative des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics est entrée dans les moeurs. La formule a eu un tel succès que le gouvernement a proposé de l'intégrer dans son projet de réforme de l'administration centrale de l'État par le biais du projet de loi 82, *Loi sur l'administration publique*, lequel a été sanctionné le 31 mai 2000.

La loi prévoit également que les ministères et les organismes budgétaires auront l'obligation de déposer à l'Assemblée nationale, par le biais de leur ministre responsable, un rapport annuel de gestion faisant état des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus dans leur plan stratégique et leur plan annuel de gestion des dépenses, rendus aussi obligatoires par la même loi.

Le projet gouvernemental stipule que la commission compétente doit entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organismes, ainsi que le ministre, s'il le juge opportun, au moins une fois par année, afin de rendre des comptes sur leur gestion administrative.

Le comité de réflexion est d'avis que ses dispositions vont constituer un accroissement considérable de la charge de travail parlementaire. Il y aurait lieu qu'un groupe de travail de l'Assemblée nationale se penche rapidement sur les mesures à prendre pour assurer le volet parlementaire de sa mise en oeuvre. De toute évidence, le *Règlement de l'Assemblée* devra être modifié pour tenir compte des dispositions de la loi.

Selon le comité, la Commission de l'administration publique ne saurait être en mesure de remplir, à elle seule, toutes les exigences de la nouvelle loi. Pour répondre efficacement à l'objectif fixé par l'article 29 de la loi, toutes les commissions devront être mises à contribution.

Ce projet implique aussi que les commissions puissent disposer des ressources suffisantes pour s'acquitter de cette nouvelle fonction. Présentement, la Commission de l'administration publique travaille en étroite collaboration avec le Vérificateur général pour ses travaux d'imputabilité; ce dernier sera-t-il aussi disponible pour les autres commissions? De plus, le travail de recherche exigé par la Commission de l'administration publique représente 1,5 année-personne. Il faudra assurer aux autres commissions du personnel de recherche en nombre suffisant.

## **11. Les ressources à la disposition des commissions**

Pour remplir leurs fonctions actuelles adéquatement, les commissions parlementaires n'ont pas suffisamment accès à un personnel de recherche qualifié et stable. Si de surcroît, comme nous le proposons, on veut intensifier le travail d'initiative et de contrôle parlementaires et mettre plus de contenu dans les rapports des commissions, il faudra leur affecter plus de ressources.

Le comité estime que chaque commission devrait disposer, au minimum, en plus d'un secrétaire de commission, d'un chercheur attitré à plein temps.

Le rôle du chercheur consisterait non seulement à effectuer les synthèses que nous proposons pour les consultations publiques, mais à soutenir concrètement les membres de la commission dans la préparation de ses travaux, selon les priorités fixées par son comité directeur. De plus, le chercheur serait appelé à alimenter la commission en renseignements sur diverses questions qui pourraient ainsi servir à définir d'éventuels mandats d'initiative et de contrôle.

À titre indicatif, le chercheur pourrait accomplir les tâches suivantes:

- effectuer des recherches à la demande de la commission ou de son comité directeur;
- alimenter la commission en renseignements, en documentation et en revues de presse sur quelques thèmes choisis par le comité directeur;
- suivre et analyser les projets de règlement publiés dans la *Gazette officielle*;

- rédiger des fiches de synthèse sur les orientations, les activités et la gestion des organismes publics;
- analyser les rapports annuels de gestion des ministères, des organismes publics et des unités autonomes de service dans l'optique de l'imputabilité administrative des administrateurs publics;
- effectuer des recherches et des analyses concernant les mandats récurrents contenus dans certaines lois;
- suivre et analyser l'actualité dans le domaine de compétence de la commission;
- participer à la rédaction des documents de consultation de la commission;
- faire la synthèse des mémoires reçus;
- faire la synthèse et l'analyse des points de vue exprimés lors des auditions publiques;
- assister la commission dans la formulation de ses conclusions et ses recommandations;
- participer à la rédaction des rapports de la commission.

D'un autre côté, le mode actuel d'allocation des budgets aux commissions est inadéquat, pour toutes les raisons que nous avons énoncées au chapitre précédent.

Le comité propose d'introduire plus de souplesse dans les règles financières afin que les commissions ne soient pas privées des ressources financières nécessaires à leurs travaux en raison de la lourdeur du processus décisionnel. Nous croyons également que les leaders parlementaires ne devraient pas s'immiscer dans l'exercice de l'autonomie financière des commissions parlementaires. S'il doit y avoir contrôle, nous préférons qu'il soit exercé par le Président de l'Assemblée nationale, qui est le gardien des droits et des privilèges parlementaires.

C'est d'ailleurs le Président qui, en vertu de la loi, est chargé de la préparation des prévisions budgétaires approuvées par le Bureau de l'Assemblée nationale. En plus d'être président du Bureau, le Président de l'Assemblée dirige et administre les services de l'Assemblée. Il est donc la personne toute désignée pour évaluer les besoins en ressources humaines et financières des commissions et pour s'assurer que le Bureau exerce son pouvoir de surveillance et de contrôle.

En conséquence, le comité propose de modifier les règles afin que le Bureau de l'Assemblée nationale alloue un budget global pour l'ensemble des commissions, et non plus un budget pour chacune d'entre elles.

Dans le cadre d'un budget global, les commissions pourraient effectuer des dépenses selon leurs besoins jusqu'à concurrence de 25000\$. Au-delà de ce seuil, l'autorisation du Président de l'Assemblée nationale serait nécessaire pour allouer un budget additionnel à une commission à même les fonds disponibles au budget global. Si ces sommes se trouvaient épuisées en cours d'exercice financier, le Président pourrait préparer des prévisions budgétaires supplémentaires

---

et les soumettre au Bureau, comme le prévoient la loi et la réglementation actuelle.

En vue d'exercer un suivi budgétaire sur les dépenses des commissions, le Président recevrait de la Direction du Secrétariat des commissions un état mensuel des dépenses des commissions.

## **12. La qualification et la rémunération des membres des commissions**

---

Il découle des onze propositions principales qui ont été formulées précédemment un accroissement considérable de la charge de travail des membres des commissions, non seulement en volume, mais également en complexité.

Force est de constater toutefois que les membres des commissions auront besoin de soutien pour acquérir et développer des connaissances et des habiletés en matière de contrôle parlementaire.

De plus, en raison de la multiplicité et de la diversité des fonctions et des activités remplies par les députés dans une année de travail, il y a lieu de mieux les renseigner sur leur rôle et sur les outils qui sont mis à leur disposition comme membres d'une commission parlementaire. Il convient aussi de leur rappeler régulièrement les pouvoirs et les capacités dont les commissions sont investies pour remplir leur importante fonction de surveillance des actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Ces objectifs valent également pour les présidents et les vice-présidents qui devraient mettre à jour leurs connaissances des fonctions qu'ils exercent non seulement comme membres de commission de plein droit, mais aussi comme organisateurs et animateurs des travaux et, parfois, comme arbitres du débat.

Dans cette optique, nous proposons que l'Assemblée nationale organise et offre annuellement aux membres intéressés, aux vice-présidents et aux présidents de commission une journée de mise à jour des connaissances et des habiletés parlementaires sous la forme d'un "Lac-à-l'épaule" ou sous toute autre forme d'assemblée qui serait axée sur le partage de l'information et la mise en situation d'expériences susceptibles d'être vécues en commission.

Finalement, nous sommes d'avis que la rémunération des membres, des vice-présidents et des présidents des commissions permanentes doit être bonifiée dans l'optique de stimuler l'intérêt pour leurs fonctions et les inciter à s'y investir encore davantage par le biais des pistes de réflexion qui ont été formulées précédemment. Selon nous, les parlementaires doivent être associés directement à la démarche d'analyse et de détermination du niveau souhaitable de rémunération des membres des commissions.

## **13. Un comité de suivi**

---

Dans toute sa démarche de réflexion, le présent comité de travail a cherché à demeurer modeste et réaliste dans ses

propositions, sachant combien il est difficile et exigeant, parfois aléatoire, de faire évoluer une institution aussi importante que l'Assemblée nationale. Cette orientation souhaitée vise à mieux répondre aux besoins des députés qui la composent, aux attentes et aux nouvelles exigences de la population, et aux défis qui se présentent à elle en ce début de millénaire.

Certaines pistes de solution aux problèmes identifiés constituent parfois une ouverture vers des domaines inexplorés, comme c'est le cas notamment pour le grand débat parlementaire annuel par le biais de la Grande Commission. D'autres pistes sont susceptibles de produire à long terme un véritable changement de culture, en mesure de rétablir quelque peu l'équilibre de nos institutions et de modifier les perceptions externes du travail parlementaire.

Il n'en reste pas moins que la très grande majorité des propositions mises de l'avant ne sont que l'application pure et simple de l'esprit et de la lettre des dispositions actuelles du *Règlement de l'Assemblée nationale*, telles qu'elles existent depuis plus de seize ans, et qui auraient dû être appliquées intégralement dès le départ.

Dans l'ensemble, ces propositions passent essentiellement par le dégagement de quelques nouveaux espaces de liberté pour favoriser le travail d'initiative et de contrôle parlementaires, par la réduction des contraintes et des irritants actuels et, enfin, par l'augmentation des ressources mises à la disposition des commissions parlementaires.

Nous avons la conviction que la disponibilité et l'intérêt des députés pour leurs fonctions en commission parlementaire existent bel et bien. Cependant, le statu quo n'est tout simplement plus acceptable car il décourage les députés à y investir de nouvelles énergies.

Il est significatif de constater, à la relecture des rapports Forget (1977), Vaugeois (1982), Vaugeois-French (1983), Guay (1983) et Charbonneau (1998),<sup>11</sup> que plusieurs des problèmes identifiés il y a plus de 20 ans subsistent toujours en ce qui touche l'autonomie des commissions dans l'exercice de leurs pouvoirs d'initiative et de contrôle. Le comité de réflexion souhaite vivement que le présent document contribuera à un déblocage rapide de la réforme parlementaire qui permettra aux commissions, et aux députés qui les composent, d'exercer pleinement et utilement leurs attributions.

C'est pourquoi nous formulons une treizième et dernière proposition principale: que le Président de l'Assemblée nationale ait la responsabilité de réunir annuellement l'ensemble des présidents et des vice-présidents des commissions, hors du cadre de la Commission de l'Assemblée nationale, afin de discuter des meilleures pratiques en commission et de résoudre les difficultés qui se présentent à elles dans la réalisation de leurs mandats.

---

## Notes

---

1. L'exception pourrait être signifiée par une motion de dérogation à la règle générale.
  2. Les projets de loi de nature fiscale et ceux qui corrigent des aspects mineurs de la législation actuelle sont des exemples de mandats qui ne nécessiteraient pas la présence constante du ministre en commission.
  3. *Règlement de l'Assemblée nationale*, articles 166 à 169.
  4. *Règlement de l'Assemblée nationale*, articles 170 à 173.
  5. Il est à noter que la motion d'envoi en commission, proposée par le leader du gouvernement, prévoit habituellement que le ministre est membre de la commission pour la durée du mandat.
  6. *Règlement de l'Assemblée nationale*, article 176.
  7. Assemblée nationale. *La réforme parlementaire 10 ans après*. Secrétariat des commissions. Mars 1995. Pages 176 à 188.
  8. Voir en annexe au présent rapport.
  9. *Règlement de l'Assemblée nationale*, articles 94 et 95.
  10. Assemblée nationale du Québec. *Réforme parlementaire proposée par le Président de l'Assemblée nationale*. Avril 1998. Thème 6, page 7.
  11. Voir Forget, Claude. *Démocratiser le Parlement*. Octobre 1977. 83 pages; Vaugeois, Denis. *L'Assemblée nationale en devenir. Pour un meilleur équilibre de nos constitutions*. 28 janvier 1982. 202 pages; Assemblée nationale. *Le contrôle parlementaire de la législation déléguée*. Juillet 1983; Assemblée nationale. *Mémoire sur la réforme parlementaire présenté par le Président de l'Assemblée nationale*. 22 juin 1983.
-