
La réforme des commissions parlementaires

par Jean-Paul Bergeron, membre de l'Assemblée nationale

Tout d'abord, au début des années 80, l'Assemblée nationale du Québec a connu une réforme majeure. En 1982 plus précisément, la Loi sur l'Assemblée nationale a été refondue afin de l'adapter à la nouvelle réalité parlementaire ainsi qu'aux exigences du temps. La nouvelle loi affirme le pouvoir de l'Assemblée de surveiller tous les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes, ce qui n'était pas explicite antérieurement. Il convient de signaler que son préambule affirme solennellement l'indépendance de l'institution et la nécessité de la protéger de toute ingérence. En 1984, cette volonté d'affirmer l'indépendance de l'Assemblée et son rôle de contrepoids à l'égard de l'exécutif s'est traduite également dans la refonte complète du Règlement de l'Assemblée nationale. Outre la rationalisation des principales procédures touchant l'organisation de travaux de la Chambre, l'essentiel de la réforme de 1984 portait sur la modernisation des commissions parlementaires. Cet article pose la question si les commissions parlementaires du Québec n'ont pas atteint un degré d'autonomie suffisant pour exercer une initiative et un contrôle parlementaires à la mesure de ce qui était souhaité lors de la réforme de 1984.



La réforme de 1984 visait quatre grands objectifs, soit : instaurer un meilleur équilibre entre les institutions démocratiques, c'est-à-dire entre l'exécutif et le législatif; moderniser le fonctionnement de l'Assemblée, en plus de celui des commissions; exercer un meilleur contrôle de l'exécutif et de l'administration publique; et exercer un meilleur contrôle des finances et des dépenses publiques.

Ces objectifs se sont traduits par une modification en profondeur du travail en commission, tout d'abord au niveau de la structure. Réduites en nombre, les commissions détiennent chacune un champ de compétence sectoriel et thématique à l'intérieur duquel elles exercent des fonctions de législation, de consultation, de contrôle et d'initiative parlementaire à l'égard de ministères et d'organismes publics ciblés. Permanentes et autonomes, elles sont dorénavant dirigées par un président et un vice-président élus par leurs pairs pour un mandat de deux ans.

En fait, il faut savoir qu'avant 1984, le gouvernement avait, à toutes fins utiles, un certain contrôle sur les commissions. Les membres ne pouvaient se réunir qu'à la demande du leader du gouvernement. Mais surtout, chaque ministre avait « sa » commission.

Avec la réforme, la structure des commissions n'est plus calquée sur celle des ministères et elles bénéficient depuis d'un champ de compétences élargi. Les ministres n'en sont plus membres d'office, sauf pour le temps d'un mandat, lorsque la

Jean-Paul Bergeron représente Iberville à l'Assemblée nationale du Québec. Cet article est tiré de son allocution présentée dans le cadre du 24e colloque de l'Association parlementaire du commonwealth à Regina le 19 octobre 2001.

motion adoptée par l'Assemblée l'indique, ou pour l'étude des projets de loi sous leur responsabilité. Selon le nouveau règlement, dans toutes les autres circonstances où un ministre est appelé à participer aux travaux d'une commission, il le fait à titre de témoin. Cette modification importante des usages parlementaires vise à mieux délimiter la distance nécessaire entre les organes législatif et exécutif de l'État.

Par ailleurs, les commissions sont dotées de pouvoirs élargis de surveillance et de contrôle. Elles peuvent étudier les règlements gouvernementaux, examiner les orientations, les activités et la gestion des organismes autonomes. Autre innovation majeure pour l'époque, elles ont désormais la capacité d'entreprendre de leur propre initiative une étude sur toute matière comprise dans leur champ de compétence.

Les commissions ont, depuis 1984, le pouvoir d'organiser leurs consultations publiques et de choisir les témoins à entendre. Au terme de leurs travaux, elles peuvent déposer à l'Assemblée un rapport contenant leurs conclusions et leurs recommandations.

Ce sont là les principales innovations de la réforme inscrites dans le Règlement de l'Assemblée nationale et qui devaient, au départ, gouverner les commissions.

Une première évaluation

Or, en 1995, dix ans après l'entrée en vigueur de la réforme, le rapport d'un comité d'étude constate que cette dernière n'a pas eu les effets escomptés. En effet, 80 % de la charge de travail des commissions est constituée des mandats donnés par le gouvernement, soit pour étudier un projet de loi article par article ou pour tenir des consultations sur un projet gouvernemental. La marge d'initiative des commissions n'est que de 5 % du total des séances, ce qui laisse à peine 15 % aux activités de contrôle parlementaire. De plus, les commissions négligent de remplir les obligations qui sont formellement inscrites dans la loi ou dans le règlement.

Les ministres sont toujours aussi présents en commission, malgré la règle qui limite leur participation. Le leader du gouvernement prend soin, en effet, de faire adopter une motion à cette fin en Chambre à chaque occasion où la position du gouvernement est susceptible d'être mise en cause, ce qui marginalise le rôle de députés ministériels.

De plus, même si on pensait que les débats seraient moins partisans grâce aux modifications apportées, les lignes de parti se font encore souvent sentir dans les délibérations et l'atteinte du consensus est difficile, voire souvent impossible. Enfin, les commissions n'utilisent pas leurs pouvoirs : elles ont renoncé à choisir elles-mêmes les témoins lors des consultations et n'utilisent qu'exceptionnellement leur pouvoir de recommandation.

Certes, il y a eu quelques bons coups durant ces dix premières années de mise en œuvre de la réforme; mais on peut les compter sur les doigts d'une seule main. Les auteurs de

l'étude de 1995 attribuaient les piètres résultats obtenus à l'absence de pouvoir réel des députés, due à l'emprise exercée par leur parti et par l'exécutif. Cette emprise aurait pour effet d'éteindre, à terme, l'intérêt que les députés peuvent avoir pour leurs fonctions en commission.

Une deuxième évaluation

Dans un deuxième rapport d'évaluation publié en 2000 et intitulé *De la nécessité du contrôle parlementaire*, on reconnaît que des progrès ont été réalisés depuis le constat de 1995 : les commissions remplissent davantage de mandats d'initiative et de contrôle depuis les cinq dernières années, elles utilisent un peu plus souvent leur pouvoir de recommandation et elles ont recours plus que jamais au Service de recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée.

Cependant, selon l'évaluation effectuée, s'il y a eu quantitativement une certaine amélioration, on est encore très loin de ce qui était escompté en 1984 en ce qui a trait à l'indépendance institutionnelle et à l'intensification de la surveillance parlementaire sur les activités gouvernementales. Il se trouve en effet que plusieurs des mandats de contrôle prévus au Règlement ou dans la loi ne sont pas réalisés, ou le sont d'une manière épisodique ou superficielle. D'autre part, les ministres sont toujours aussi présents. Les commissions ne contrôlent pas véritablement leur agenda, puisque les leaders et les whips parlementaires s'immiscent dans les moindres aspects de l'organisation de leur travail.

Plus grave encore, le temps de parole en commission est encore aujourd'hui accaparé à plus de 90 % par le ministre présent et le critique de l'opposition qui y fait face, laissant à tous les autres députés, qui comptent pourtant pour 78 % des personnes présentes à la table, qu'un maigre 10 % du temps de parole disponible.

Répartition du temps de parole par participant

Mandat	Porte-parole de l'opposition	Ministres	Autres
Étude détaillée	4 h 5	5 h 30	0 h 24
Consultation	3 h 47	3 h 52	1 h 21
Membres présents	11 %	11 %	78 %
Total	7 h 53 (41.5 %)	9 h 23 (49.4 %)	1 h 45 (9.7 %)

Source : Secrétariat des commissions

Les constats de la dernière évaluation en résumé

Le rapport de juin 2000 présente les six constats suivants :

- Le Parlement est de moins en moins le lieu des grands débats de société : le gouvernement multiplie les sommets, les états

généraux et les commissions d'étude en laissant de côté les représentants élus de la population;

- Les commissions parlementaires pourraient faire plus et, surtout, faire mieux : le manque d'information, le peu de préparation des députés, et le peu de suivi apporté à leurs travaux nuisent à la conduite d'enquêtes en profondeur;
- L'organisation du travail ne laisse pas un temps suffisant pour les travaux d'initiative et de contrôle : les contraintes réglementaires régissant le nombre de commissions pouvant siéger simultanément sont ici principalement visées. De même, le conflit de priorités entre le gouvernement et les commissions limite les possibilités de siéger; Ajoutons qu'en terme de charge de travail, il faut prévoir également à plus ou moins court terme les répercussions de la nouvelle réforme administrative qui met de l'avant « gestion par résultats » et la « reddition de comptes » des ministères et organismes devant les commissions parlementaires.
- La répartition de la charge de travail au sein des commissions n'est pas optimale : les tâches ne sont pas réparties entre les membres selon leurs intérêts et leurs aptitudes ce qui amène la plupart des députés à voir les travaux d'initiative et de contrôle comme une surcharge de travail qui n'est pas nécessairement « rentable » ni au plan politique, ni au plan personnel;
- Les commissions sont mal outillées pour faire leur travail : elles ne disposent pas des outils adéquats, ni du personnel, ni du budget nécessaires pour remplir efficacement et utilement leurs attributions;
- Le travail effectué par les commissions n'est pas reconnu à sa juste valeur : leur travail manque de visibilité auprès des médias et de la population, tandis que les députés ne reçoivent pas une rémunération équitable pour le surcroît de travail que représente une commission qui est très active.

Les solutions proposées

Le comité de réflexion a formulé treize propositions en vue de rendre le travail d'initiative et de contrôle plus stimulant et plus efficace :

1. Constituer une « Grande commission » qui réunirait, à tous les automnes, chacune des commissions parlementaires pour organiser et débattre à l'Assemblée nationale d'une grande question de société, en dehors de lignes de parti. Les membres de

l'exécutif seraient invités à venir exposer leurs réponses aux recommandations de la Grande commission;

2. Réduire la présence des ministres en commission lorsque celles-ci tiennent des consultations publiques;
3. Affirmer l'autonomie des comités directeurs des commissions en leur permettant de se réappropriier les pouvoirs d'organisation des travaux qui ont été abdiqués, avec les années, au profit des leaders parlementaires;
4. Utiliser davantage les sous-commissions pour les fonctions de contrôle parlementaire afin de spécialiser les membres les plus intéressés;
5. Dégager du temps et de l'espace pour l'initiative et le contrôle en assouplissant les règles limitant les possibilités de siéger;
6. Donner plus de contenu aux consultations publiques en faisant préparer systématiquement des synthèses des mémoires reçus et des témoignages entendus;
7. Exiger une réponse écrite du gouvernement aux rapports des commissions dans un délai de 60 jours suivant leur dépôt;
8. Disposer des projets de règlements d'application des lois au moment de l'étude article par article des projets de loi publics;
9. Obliger chaque commission à examiner au moins un règlement existant par année;
10. Former un comité ayant pour mandat de préparer les modalités du volet parlementaire de la nouvelle réforme administrative qui met de l'avant la « gestion par résultats » et la « reddition de comptes » devant les commissions parlementaires;
11. Disposer d'un personnel de recherche stable et en nombre suffisant, non seulement pour répondre aux demandes ponctuelles des commissions, mais pour l'alimenter en projets d'étude, en documentation et en analyses de sujets d'intérêts;
12. Dispenser une formation et une mise à jour annuelle aux membres des commissions à l'égard de leurs fonctions d'initiative et de contrôle et accroître leur rémunération;
13. Constituer une conférence des présidents et des vice-présidents de commissions afin de discuter annuellement des difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs fonctions, de diffuser les meilleures pratiques observées en commission, et de développer un esprit de corps.

L'accueil des députés face à cette dernière évaluation et aux recommandations qui en ont émergé a été excellent. Bien que la plupart reconnaissent qu'il y a une marche assez haute à franchir, tous conviennent que les problèmes et les solutions identifiés dans le document méritent d'être débattus.