

# LA QUESTION AVEC DÉBAT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Maurice Champagne

**La procédure parlementaire n'est pas, contrairement à l'opinion de certains, un domaine ésotérique ne présentant d'intérêt que pour les greffiers, quelques universitaires et un nombre infime de députés. Elle revêt au contraire une importance essentielle dans la discussion des questions politiques qui concernent la plupart des hommes politiques, les media et le public. Le présent article examine une procédure destinée à assurer aux parlementaires un meilleur contrôle des activités gouvernementales. Cette procédure en vigueur au Québec ne manquera pas d'intéresser les parlementaires d'autres corps législatifs.**

La question avec débat se distingue des simples questions posées durant la période des questions et des motions qui permettent aux députés, chaque mercredi, de soulever une question d'intérêt public. Les règles de procédure très précises et plus rigides s'appliquant à ces dernières ne permettent pas un débat aussi serré que dans le cas de questions avec débat. Il ne faudrait pas non plus les confondre avec les mini-débats, prévus à l'article 174 du règlement, qui permettent à un député, insatisfait d'une réponse, de poser à nouveau sa question. Le débat peut avoir lieu les mardi et jeudi à 22 heures, et il ne peut durer plus de dix minutes.

Un député qui veut soulever une question avec débat doit en premier lieu inscrire au feuillet un avis signifiant qu'il désire interroger un ministre sur une affaire d'intérêt général relevant de sa compétence administrative. La question ne doit pas être identique quant au fond à une autre question déjà inscrite ou annoncée au feuillet.

D'autre part, il ne peut y avoir plus d'une question avec débat par semaine. S'il y a plusieurs avis, le président peut, en théorie, déterminer l'ordre dans lequel ils seront appelés; en pratique, il se contente de désigner le parti qui pourra questionner le ministre et il laisse au parti sélectionné le choix d'une question parmi celles qui ont fait l'objet d'un avis. Ce choix s'effectue au sein du caucus des députés.

La question avec débat se déroule en commission et le nom de la commission concernée doit être annoncé par le président, le jeudi de la semaine précédente, avant l'appel des affaires du jour. Cette annonce équivaut à la convocation de cette commission. La commission convoquée se réunit à dix heures, le jour fixé, généralement un vendredi. Elle n'est pas soumise à toutes les règles qui s'appliquent habituellement aux commissions élues: par exemple, il n'y a ni motion, ni vote, ni quorum, ni rapport à l'Assemblée; même le droit de parole des intervenants est soumis à des règles spéciales.

En effet, l'auteur de l'avis d'une question avec débat est entendu le premier, et le ministre questionné peut lui répondre immédiatement après; chacune de ces interventions doit être limitée à vingt minutes. Par la suite, un député peut prendre la parole aussi souvent qu'il lui plaît, à condition de ne pas dépasser vingt minutes au total; cette restriction ne s'applique pas à l'auteur de l'avis ni au ministre questionné.

Le ministre peut se faire assister de fonctionnaires et peut, ce qui est exceptionnel, les autoriser à prendre la parole.

À treize heures, la séance prend fin et la question avec débat ne peut pas être discutée lors d'une autre séance de cette commission.

## **ÉVALUATION DE LA FORMULE DES QUESTIONS AVEC DÉBAT**

Depuis l'introduction de cette mesure, le 17 novembre 1977, jusqu'au 13 avril 1981, les députés ont présenté 50 questions, dont 35 furent débattues: deux en 1977, seize en 1978, douze en 1979 et cinq en 1980. Le fait qu'il n'y a eu que cinq questions en 1980 ne doit pas être interprété comme un manque d'intérêt; compte tenu du règlement et de la campagne référendaire, il ne pouvait pas y avoir plus de cinq débats.

Même si le règlement de l'Assemblée ne stipule pas que les questions avec débat doivent être soulevées uniquement par les députés de l'opposition, toutes les questions posées jusqu'à aujourd'hui sont venues des rangs de l'opposition (63% des Libéraux, 31% de l'Union nationale et 6% des autres partis). On remarque que le Parti libéral du Québec a débattu seulement deux fois plus de questions que l'Union nationale, même s'il a eu environ trois fois plus de députés de 1977 à 1980. D'autre part, l'U.N. a placé 21 avis de questions avec débat comparativement à 27 pour le P.L.Q..

Le nombre élevé de questions qui sont demeurées en avis, c'est-à-dire qui n'ont pas été débattues, soit près du tiers (15 sur 50), se répartissent inégalement entre les deux partis de l'opposition : soit 5 au P.L.Q. et 10 à l'U.N.. Ceci nous amène à conclure que l'U.N. a eu tendance à accumuler une grande provision de questions avec débat au cours de cette période.

### **SUJET DES QUESTIONS ET MINISTRES INTERPELLÉS**

On peut se demander si le sujet des questions choisies par les partis de l'opposition est plus relié à l'actualité qu'à l'orientation et au fonctionnement des politiques gouvernementales en général. Pour que le sujet de la question soit d'actualité, il faut habituellement que le délai entre l'avis et le débat ne soit pas trop long.

Entre 1977 et 1980, 62% des questions ont été débattues moins de 9 jours après l'avis et 9% des questions seulement l'ont été plus de trente jours après l'avis. Le délai moyen entre le dépôt de l'avis et la discussion en commission est relativement court. Ce court délai démontre que les partis de l'opposition aiment bien attendre la limite avant d'inscrire une question avec débat. Une telle tactique leur permet de choisir une question d'actualité, ce qui naturellement intéresse plus le citoyen et les media d'information.

Malgré la grande variété des questions avec débat, il y a des regroupements possibles par sujet et selon les grandes missions de l'État.

Les députés se sont intéressés d'abord à la mission économique et à la mission gouvernementale : ces deux sujets ont constitué chacun 40% des questions débattues. L'éducation et la culture, de même que les affaires sociales, viennent loin derrière. La mission économique couvre surtout les ressources naturelles, les industries primaires et secondaires, la main-d'oeuvre et les transports. Quant à la mission gouvernementale et administrative, si elle a soulevé tant d'intérêt auprès des auteurs de questions avec débat, c'est surtout à cause des questions sur la souveraineté-association, sur les négociations dans le secteur public, sur les comptes publics et enfin sur la justice.

Par contre, lors des questions avec débat, les parlementaires de l'opposition ont boudé les sujets reliés au domaine du social et de l'éducation, bien que ces derniers engouffrent la plus grande part du gâteau budgétaire gouvernemental.

Comme dernière remarque concernant les sujets des questions avec débat, disons que l' "on pouvait s'attendre à ce que cette formule permette d'aborder certains problèmes régionaux. Même si les députés font souvent référence à des situations vécues dans leur circonscription électorale, cela ne constitue que très rarement l'objet principal de la question. En fait, on relève seulement deux questions à caractère régional et elles concernent strictement la région métropolitaine."<sup>1</sup>

Les ministres auxquels les députés de l'opposition ont adressé le plus grand nombre de questions avec débat au cours des années 1977 à 1980 sont d'abord le ministre de l'Industrie et du commerce, avec six questions, puis à égalité le ministre des Finances et le ministre du Travail et de la main-d'oeuvre avec cinq questions. Par ailleurs, le ministre des Travaux publics, le ministre de l'Immigration, le ministre de l'Environnement, le ministre du Revenu n'ont fait l'objet d'aucune question avec débat lors de cette période, tandis que le ministre des Affaires culturelles a été la cible d'une question qui n'a pas été débattue.

### **INTERVENANTS AUX DÉBATS ET REPORTAGE DANS LA PRESSE**

Cinq personnes, en moyenne, ont participé aux débats. Les séances les plus courues ont attiré onze parlementaires, mais il n'y a eu parfois que deux ou trois intervenants.

Les partis de l'opposition délèguent très rarement plus de deux députés et il arrive assez souvent qu'il n'y en eut qu'un, soit l'interpellant, qui est généralement le critique officiel de son parti dans le domaine touché par la question. Il demeure que le nombre est relativement peu élevé. Le droit de parole privilégié accordé par le règlement contribue sans doute à entraîner cette contrepartie... En 1979, il est cependant arrivé que le ministre fut le seul représentant du parti au pouvoir (dans une proportion de 55% des cas).<sup>2</sup>

De 1977 à juin 1980, la participation de fonctionnaires ne fut nécessaire qu'à quatre reprises, soit dans 12% des cas.

La presse écrite accorde-t-elle un écho aux débats du vendredi matin? Selon une recherche sur le sujet, d'un point de vue quantitatif, on constate que *le Devoir* a effectué des reportages sur 22 des 33 questions possibles, soit 66.6%; que *le Soleil*, compte tenu des mois de grève, a fait de même pour 10 questions sur une possibilité de 22, soit 45.4%.

Du point de vue quantitatif, c'est *le Devoir* qui arrive en tête, surtout qu'on y retrouve, à quelques reprises, ces articles à la une, ce qui n'est pas le cas du *Soleil*. Mais il faut aussi tenir compte d'autres éléments. Ainsi, on remarque que l'affectation d'un journaliste-maison à la couverture d'un événement révèle un intérêt plus vif de la part de la rédaction du journal. A ce sujet, *le Devoir* présente dans une proportion égale des articles rédigés par ses correspondants et des articles en provenance de la Presse canadienne. Par contre, 70% des articles du *Soleil* sont le fait d'un correspondant ou d'un courriériste parlementaire.

Il a déjà été dit que la question avec débat est demandée par l'opposition et qu'elle constitue souvent un échange... Dans quelle mesure la presse reflète-t-elle cette dimension qui est la base même de cette institution parlementaire? A ce sujet, le titre des articles représente un premier indicateur intéressant. La majorité (plus de 65%) des titres du *Devoir* font référence à une déclaration ministérielle, à un projet ou une décision gouvernementale. Un seul titre sur 22 est élaboré d'après un point de vue de l'opposition... De même, un seul titre fait aussi clairement référence à un débat entre l'opposition et le gouvernement... Les autres titres, dans une proportion de 20%, ont un caractère d'information plus générale, moins directement associée à l'un ou l'autre parti...

Les mêmes comparaisons effectuées avec les titres du *Soleil* montrent que 40% d'entre eux concernent des déclarations ministérielles et les positions gouvernementales alors que 30% font référence à l'opposition ou à un ministre mais d'un point de vue plus critique. Les

autres ont un caractère informatif général. Point commun à souligner, les deux journaux, pour deux débats différents, élaborent leur titre à partir des pressions exercées sur le gouvernement par un député ministériel.

Pour ce qui est du contenu même des articles, le texte ne rend pas l'idée d'un débat ou d'un échange de points de vue différents, mis à part quelques cas déjà soulignés. Cela se retrouve de manière encore plus évidente dans les articles du *Devoir*. Lorsqu'il est fait mention de l'opposition, c'est en général pour préciser que la question fut discutée à son initiative. Cette information est habituellement concentrée dans le deuxième paragraphe, mais on la retrouve aussi en fin d'article et elle n'indique pas toujours le nom du député concerné. Dans certains cas, on présente uniquement les déclarations ministérielles en les situant dans le cadre d'une commission parlementaire. Ce qui est vrai mais incomplet. C'est le cas du *Devoir*, le 31 mars 1979, alors qu'un article à la une, signé Bernard Descôteaux, est titré: "La carte électorale: la commission aura tous les pouvoirs". L'objet de la nouvelle est essentiellement constitué par les déclarations de Robert Burns. Le même jour, *le Soleil* publie un article de Paul Bennett: "Présidents locaux d'élection: le choix continuera à relever du P.M.". Sans toutefois mentionner précisément un député, l'un des paragraphes est consacré aux arguments de l'opposition. Ce type de nuance caractérise bien la différence que l'on rencontre entre la couverture du *Devoir* et celle du *Soleil*, ce dernier assurant une couverture moins régulière mais plus conforme à l'esprit et à la pratique de la question avec débat.<sup>3</sup>

## CONCLUSION

Est-ce que les deux fonctions des questions avec débat qui sont de mieux informer le public sur un aspect de l'administration et d'accentuer le contrôle sur l'exécutif sont remplies? Compte tenu de la campagne référendaire, la quantité des questions avec débat posées aux ministres est élevée au cours de la période étudiée. Les questions débattues par les parlementaires sont assez variées, mais il pourrait y avoir un plus grand nombre de questions dans le domaine social et éducatif.

Par la quantité et la variété des questions débattues, on peut dire que les missions de contrôler l'exécutif et d'informer le public sont assez bien remplies, en ayant à l'esprit les restrictions inhérentes au régime de la responsabilité ministérielle. Mais le succès de ces missions ne dépend pas uniquement des députés, il dépend également des comptes rendus que la presse fait des questions avec débat.

La télédiffusion des questions avec débat, depuis le 30 mars 1979, aide sûrement à la réalisation de ces deux missions. D'autre part, une analyse de la presse écrite démontre qu'à peine un peu plus de la moitié des questions avec débat font l'objet de reportage par les media écrits. Qui plus est, cette analyse montre que les reportages mettent l'accent sur les interventions ministérielles, si bien que le lecteur est rarement au courant qu'il y a eu débat.

## NOTES

1. France Talbot, Les questions avec débat à l'Assemblée nationale, *Bulletin de la bibliothèque de la législature du Québec*, octobre 1980, p. 79.
2. *Ibid.*, p. 80.
3. *Ibid.*, pp. 83-84.

# QUI PERD GAGNE

Norman Ward

**Depuis des années et des années qu'il existe des institutions parlementaires, tant avant que depuis la Confédération, dans les provinces canadiennes, dans les territoires et au Parlement fédéral, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'il se soit produit quelques incidents inhabituels. Cet article nous relate un évènement peu ordinaire qui s'est produit en Saskatchewan, à deux reprises!**

Les assemblées législatives reconnaissent généralement que le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix lors d'une élection vienne occuper le siège qui lui revient à la Chambre. Pourtant, à deux occasions, l'assemblée législative de la Saskatchewan décida, à juste titre, d'offrir le siège au candidat classé en seconde place. Elle ne se contenta pas d'écarter le vainqueur, de déclarer le siège vacant et de déclencher une nouvelle élection pour le remplir. Dans les deux cas, le candidat élu et récusé était membre du parti au pouvoir et ses collègues de la majorité avaient acquiescé à son départ.

Le premier cas est survenu au cours de la toute première élection tenue en Saskatchewan après la création de cette province en 1905. L'élection générale du 13 décembre 1905 donna les résultats suivants dans Prince Albert, circonscription très étendue et peu peuplée dont était exclue la ville de Prince Albert: Peter David Tyerman (Libéral) 411 voix; Samuel James Donaldson (Droits provinciaux) 316 voix.

*Le Saskatchewan Executive and Legislative Directory, 1905-1970*, publié par le Saskatchewan Archives Board, ajoute au compte rendu de ce scrutin cette note

laconique: "Le 2 avril 1907, sur l'ordre de l'Assemblée législative, 151 voix accordées à Peter David Tyerman furent annulées, et Samuel James Donaldson fut déclaré dûment élu."

Cette décision repose sur des faits assez étranges: 151 des voix attribuées à M. Tyerman furent annulées parce qu'elles avaient été enregistrées dans trois divisions électorales éloignées où aucun scrutin ne s'était tenu. On n'a jamais su exactement comment les votes furent enregistrés et rapportés, mais personne, y compris M. Tyerman, ne sembla contester le fait qu'ils étaient frauduleux. M. Tyerman voulut donc abandonner son siège le 22 janvier 1906 mais il n'y parvint pas parce que les résultats du scrutin n'avaient pas encore été publiés au journal officiel. De son côté, M. Donaldson demandait par pétition que la "vacance" lui soit attribuée. Le 2 avril 1907, l'assemblée accueillit favorablement la pétition dans une très longue motion qui énonçait en détail les faits pertinents et la jurisprudence en la matière et qui proposait: "Que M. le Président enjoigne le greffier du Conseil exécutif de se présenter à la barre de la Chambre et de modifier son certificat concernant le nombre de