

# Propositions de réforme parlementaire depuis 1960

Réjean Landry

Les projets de loi qui deviennent loi sont presque tous des projets du gouvernement qui font l'objet de peu de modifications à l'Assemblée nationale. Cette constatation est suffisante pour faire dire à plusieurs experts que le processus législatif est à peu près totalement dominé par l'exécutif. Les débats sur la réforme des institutions parlementaires portent généralement sur les moyens de rétablir un meilleur équilibre entre l'exécutif et les députés de façon à permettre à ces derniers de jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des mesures législatives tout en accroissant le contrôle politique, administratif et financier qu'ils exercent sur le cabinet<sup>1</sup>.

Mais l'examen des projets de réforme des institutions parlementaires présente un paradoxe intéressant. Contrairement à ce qui semble arriver pour d'autres projets de réforme, les projets de réforme des institutions parlementaires proviennent de l'aile parlementaire des partis plutôt que des programmes des partis; d'autre part, les programmes des partis contiennent un grand nombre de projets d'intervention gouvernementale, mais les propositions de réforme des institutions parlementaires y occupent une place des plus restreintes; enfin, l'augmentation du nombre de plaidoyers et du nombre de projets de réforme des institutions parlementaires attribuables aux experts et aux députés ne s'accompagne pas d'une augmentation de la proportion des propositions de réforme dans les programmes des partis.

Le but de cet article est d'examiner les éléments de ces trois paradoxes en comparant les propositions de réforme des programmes officiels des partis avec les projets élaborés par les représentants de l'aile parlementaire des partis. Nous examinerons les caractéristiques des propositions de réforme des programmes officiels des partis avant de procéder à leur comparaison avec les projets de réforme envisagés par les parlementaires<sup>2</sup>.

## Analyse des résultats

Les partis ne se distinguent pas beaucoup les uns des autres par l'importance qu'ils accordent aux institutions parlementaires dans leurs programmes. Les programmes du PLQ et du PQ ont accru l'importance qu'ils accordaient aux projets de réforme des institutions parlementaires à trois moments, soit en 1970, 1976 et en 1985. Les projets de réforme des institutions parlementaires chutent en nombre absolu et en importance relative de 1970 à 1973 de même qu'entre 1976 et 1981 dans le cas des programmes du PLQ alors que dans le cas du PQ, on observe une diminution du nombre relatif de propositions de réforme de 1970 à 1973 et de 1976 à 1981, une réduction du nombre absolu de propositions de changements de 1970 à 1973, mais une augmentation d'une proposition de 1976 à 1985, soit sept propositions en 1981 et huit en 1985 plutôt que six en 1976.

Au total, l'importance relative des propositions de réformes des institutions parlementaires est moindre depuis l'élection de 1973 que pour les programmes des années 1960 à 1970. Cette première observation est doublement surprenante : d'abord parce qu'on aurait pu s'attendre à ce que l'intensification du débat sur le statut politique du Québec stimule la formulation de projets de réforme des institutions parlementaires; ensuite, parce qu'on aurait pu s'attendre à ce que les projets de réforme des institutions parlementaires élaborés par les rapports Bonenfant (1964), Lamontagne (1975), Forget (1977), Michaud (1979) et Vaugeois (1982) se diffusent jusque dans le contenu des programmes des partis.

## **Pourcentage des propositions relatives aux institutions parlementaires depuis 1960.**

	<i>Parti libéral</i>	<i>Union nationale</i>	<i>Parti québécois</i>
1960	1.6 (2/123)	0 (0/17)	
1962	0 (0/36)	3.12 (3/96)	
1966	1.83 (3/164)	1.10 (2/182)	
1970	1.96 (5/255)	1.51 (3/199)	2.27 (8/352)
1973	0.78 (3/387)		0.87 (5/577)
1976	2.55 (11/432)		0.93 (6/648)
1981	0.57 (5/878)		0.61 (7/1146)
1985	1.36 (5/367)		0.80* (8/1000)

\*approximation

*Réjean Landry est professeur au Département de science politique de l'Université Laval.*

## Quels sont les objets des réformes proposées par les partis?

Autant les partis se ressemblent par l'importance marginale qu'ils accordent aux propositions de réforme, autant ils se différencient du côté de l'objet des réformes qu'ils envisagent. Nous examinerons d'abord les propositions qui traitent du contrôle parlementaire, puis les projets qui concernent l'élaboration des lois et, finalement, les projets qui touchent la structure des institutions parlementaires.

Le contrôle exercé par les députés sur l'exécutif fait l'objet de douze propositions de réforme formulées par le PLQ et l'UN. Le contrôle des finances publiques fait l'objet de six projets précis, à savoir faire participer tous les membres de l'Assemblée au contrôle des finances publiques (PLQ, 1960), faire siéger en permanence le Comité des comptes publics pendant chaque session (UN, 1962), créer un comité avec les représentants de l'opposition pour surveiller les achats, les contrats et les transactions impliquant une dépense de deniers publics (UN, 1962), créer un comité pour assurer le contrôle des finances publiques (PLQ, 1966), faire étudier le rapport du vérificateur général par les députés (PLQ, 1976) et faire étudier le rapport du vérificateur général par une commission parlementaire (PLQ, 1981). Les neuf autres propositions de réforme concernent le contrôle général de l'exécutif. Le Parti libéral projette d'améliorer le secrétariat du Conseil des ministres (1970) et du Conseil exécutif (1970), de recourir plus fréquemment à la publication d'énoncés de politiques gouvernementales avant le dépôt de projets de loi à l'Assemblée nationale (1970), d'associer les députés à l'exercice du pouvoir réglementaire de l'administration publique (1976), de consulter l'Assemblée nationale sur l'adoption de nouveaux règlements (1981), de créer une commission parlementaire permanente sur les sociétés d'État (1981), d'adopter une loi-cadre qui soumettra l'activité réglementaire à un contrôle plus rigoureux (1985), d'assujettir les nouveaux règlements à une clause d'abrogation automatique après une période prédéterminée (1985) et, finalement, de définir par une loi-cadre la nature des renseignements à fournir à l'Assemblée nationale sur la gestion des entreprises de l'État (1985). Les programmes du PQ et de l'UN ne contiennent aucun projet de réforme concernant le contrôle parlementaire.

D'autre part, dix des vingt-neuf projets de réforme du PLQ concernent le rôle des commissions parlementaires dans l'élaboration des lois tandis que l'UN y consacre une proposition et le PQ aucune. L'innovation la plus remarquable se trouve dans le programme du Parti libéral de 1985 lorsqu'il propose d'instituer une commission parlementaire chargée d'évaluer les règlements après leur promulgation. La modification du rôle des commissions parlementaires est présentée comme la cure qui procure plusieurs résultats simultanés : amélioration des lois, revalorisation du rôle des députés et occasion pour les citoyens et les groupes de faire valoir leurs points de vue.

Un second groupe de propositions de réforme traite de sujets très circonscrits tels que la publication du *Journal des débats* (PLQ, 1960), l'abolition du Conseil législatif (PLQ, 1966 et UN, 1966), la réforme du rôle de l'adjoint parlementaire (PLQ, 1976), la création d'un poste de conseiller juridique de l'Assemblée nationale (PLQ, 1981). On aborde des sujets très vastes tels que la réforme des institutions parlementaires (UN, 1962), ou l'attribution aux partis reconnus des moyens requis pour remplir pleinement leur rôle à l'Assemblée nationale (PLQ, 1976).

Le seul thème sur lequel les partis divergent nettement les uns des autres concerne la participation des citoyens au processus législatif. Alors que le PLQ propose d'accorder aux individus et

aux groupes représentatifs la permission de faire valoir leurs droits et leurs points de vue en commissions parlementaires (1973), de faire siéger les commissions parlementaires en régions (1976) et, par la suite, d'augmenter le nombre d'individus et de groupes qui peuvent se faire entendre en commissions parlementaires (1981), l'UN et le PQ proposent plutôt de recourir à la formule du référendum. L'instigatrice de cette formule est en effet l'UN qui, dans son programme de 1962, promet de consulter les citoyens par référendum au sujet de la nationalisation de l'électricité. Les programmes du PQ (1970, 1973, 1976 et 1981) promettent essentiellement deux choses : la possibilité de consulter les citoyens par le recours à des référendums et l'adoption d'une loi sur la tenue des référendums. Le programme du PQ de 1981 promet d'étendre l'application de la loi du référendum aux municipalités et, de façon plus cruciale, il promet que dans l'éventualité où il paraîtra impossible d'arriver à une entente avec le Canada, il demandera aux citoyens du Québec le mandat d'exercer sans partage les pouvoirs d'un État souverain. Le programme du PQ de 1985 ne contient aucune proposition d'action concernant le recours à la formule du référendum.

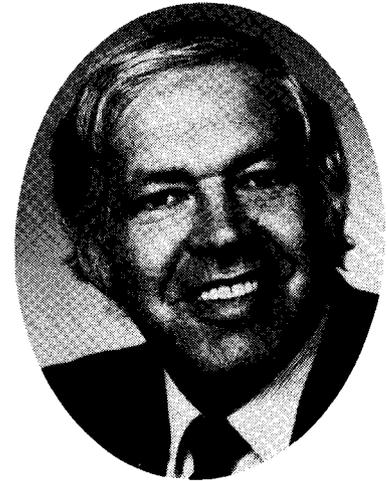
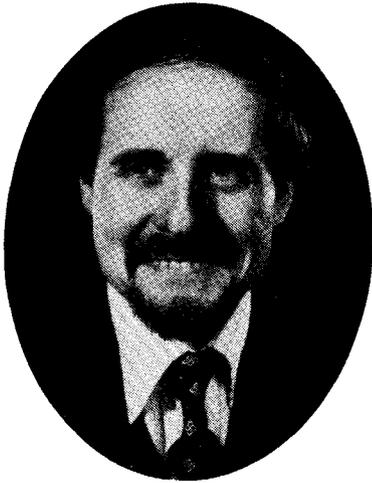
Le thème de la structure des institutions parlementaires, qui fait l'objet d'une proposition de réforme de l'UN et de vingt propositions de la part du PQ, n'est pas abordé dans les programmes libéraux. L'UN (1970) promet l'instauration d'un régime présidentiel alors que le PQ (1970, 1973, 1976, 1981 et 1985) projette la création d'une république à gouvernement présidentiel. En outre, les programmes du PQ proposent de reconnaître l'existence des partis dans la constitution (1970) tout en leur offrant des garanties d'égalité des chances (1970) et de liberté d'action (1973, 1976, 1981 et 1985), une assemblée législative élue à date fixe pour quatre ans qui ne peut être dissoute par le président (1973, 1976, 1981), ou une assemblée dont les membres sont élus au suffrage universel pour une période de cinq ans (1985). Le PQ promet aussi que les membres de l'Assemblée nationale appelés à faire partie du gouvernement devront céder leur siège à un colistier élu en même temps (1985).

En résumé, les propositions des partis offrent des perspectives de confrontation directe sur un seul thème, celui de la participation des citoyens au processus législatif, tandis que sur les autres thèmes, le PLQ met l'accent sur le rôle des députés dans l'élaboration des lois et le contrôle parlementaire alors que le PQ met fortement l'accent sur ses projets de réforme de la structure des institutions parlementaires.

## La réforme vue par les députés

Dans quelle mesure les projets de réforme beaucoup plus détaillés formulés dans les rapports Bonenfant, Lamontagne, Forget, Michaud et Vaugeois développent-ils les projets envisagés dans les programmes de leurs partis politiques?

Le rapport du constitutionnaliste Jean-Charles Bonenfant (*La réforme du travail parlementaire*, 9 janvier 1964, 36 pages) marque le début des projets de réforme en étudiant l'opportunité de permettre l'initiative législative aux députés, de modifier le travail en comités et d'économiser le temps des parlementaires en modifiant la procédure des débats. Le rapport du député libéral Robert Lamontagne (*Rapport du Comité sur le rôle du député ministériel*, 26 juin 1975, 11 pages) contient des recommandations dont l'objectif principal est d'intégrer davantage le travail du député ministériel à celui des membres du conseil des ministres et à celui du Parti libéral du Québec. Le rapport Forget (*Démocratiser le Parlement. Propositions en vue de la réforme du parlementarisme à l'Assemblée nationale du Québec*, octobre 1977, 83 pages) constitue le fruit de la réflexion d'un éminent parlementaire qui fut successivement mi-



Parmi députés qui ont étudié le Règlement depuis 1960 : Claude Forget, Robert Lamontagne, Denis Vaugeois et Gilles Michaud. (Direction des communications, Québec).

nistre dans le gouvernement libéral et député de l'opposition. Le rapport Vaugeois reprend à son compte de nombreuses idées du rapport Forget, notamment celles qui concernent la souveraineté du Parlement, la responsabilité ministérielle, la législation déléguée et le contrôle parlementaire de l'administration publique. Le Comité sur la réforme parlementaire présidé par le député péquiste Gilles Michaud était composé, outre le président, des députés Roland Dussault, François Gendron, Richard Guay et Adrien Ouellette. Le rapport Michaud (*Rapport d'étape du Comité sur la réforme parlementaire*, présenté à M. Robert Burns, ministre d'État à la réforme électorale et parlementaire, 20 juin 1979, 17 pages), qui poursuit la réflexion du député Claude Forget, est abondamment cité dans le rapport Vaugeois.

Le rapport préparé par le député péquiste Denis Vaugeois (*L'Assemblée nationale en devenir. Pour un meilleur équilibre de nos institutions*, 28 janvier 1982, 202 pages), constitue le plus ambitieux des projets de réforme des institutions parlementaires tout en intégrant, développant et raffinant l'essentiel des grandes orientations envisagées par ses prédécesseurs. Comme il est hors de question de rapporter ici dans toute leur complexité et tous les détails les propositions de réforme mises de l'avant dans ces divers rapports, nous utiliserons comme points de repère les ob-

jectifs et les recommandations du rapport Vaugeois pour les comparer aux projets de réforme formulés dans les programmes officiels du PQ et du PLQ.

Le premier objectif du rapport Vaugeois vise à délier sans excès le Parlement du Gouvernement. Le rapport en déduit deux recommandations : remplacement de la Commission de régie interne de l'Assemblée nationale par un bureau qui aurait la responsabilité de contrôler l'administration des services de l'Assemblée nationale; organisation du travail parlementaire de concert avec la conférence des présidents des commissions parlementaires plutôt que de laisser ce privilège au leader du gouvernement. Les programmes officiels des partis n'envisagent pas ce type de réformes.

Le deuxième et le troisième objectif du projet Vaugeois visent à reconnaître à l'Assemblée nationale la responsabilité du contrôle de l'administration et des entreprises publiques. Les quatre recommandations qui en résultent consistent, d'abord, à attribuer à la Commission de l'Assemblée la responsabilité d'étudier les rapports des organismes qui relèvent de l'Assemblée, tels que les rapports du vérificateur général, du protecteur du citoyen, de la Commission des droits de la personne et de créer des sous-commissions dans le but de questionner l'admi-

nistration et de formuler des propositions de réforme; ensuite, à confier l'étude des rapports des entreprises publiques à la Commission de l'Assemblée et de former une ou plusieurs sous-commissions pour questionner les dirigeants. Assez curieusement, ces quatre recommandations du rapport Vaugeois recourent assez étroitement l'essentiel des propositions de réforme formulées en 1981 et en 1985 dans le programme officiel du PLQ.

Le quatrième objectif concerne l'évaluation de la réglementation. Le rapport Vaugeois recommande de remédier à l'absence d'instrument de contrôle parlementaire par la création d'une commission de la législation déléguée chargée de vérifier la concordance entre la loi et les règlements et d'évaluer la réglementation existante. Cette question n'est pas abordée dans les programmes officiels du PQ tandis que le PLQ définit ses positions de principe dans ses programmes de 1976 et de 1981 et qu'il détermine trois mesures concrètes d'action en 1985 : la création d'une commission parlementaire chargée d'évaluer les règlements après leur promulgation, l'adoption d'une loi-cadre qui soumettra la réglementation à un contrôle rigoureux et l'inclusion de clauses d'abrogation automatique pour les nouveaux règlements.

Le cinquième objectif vise à accroître le rôle de l'Assemblée nationale concernant l'étude du budget et le contrôle des dépenses publiques. D'après le député Vaugeois, cet objectif pourrait être atteint en créant une commission chargée d'étudier les propositions budgétaires du Gouvernement ainsi qu'une commission chargée d'examiner les engagements financiers de chacun des ministères. Rappelons que la seule fois où un programme officiel promet la création d'un comité (commission) pour assurer le contrôle des finances publiques remonte au programme du PLQ de 1966.

Afin d'atteindre son sixième objectif, qui est de favoriser le débat public sur la législation et d'améliorer le travail législatif de l'Assemblée, le rapport Vaugeois recommande de spécialiser trois ou quatre commissions parlementaires dans l'étude des projets de loi. Bien que cette recommandation paraisse conforme à maintes propositions des programmes officiels concernant l'amélioration du rôle et du fonctionnement des commissions parlementaires, elle s'en distingue grandement par la place attribuée aux individus et aux groupes. En effet, alors que les programmes officiels projettent d'accorder aux individus et aux groupes la possibilité de faire valoir leurs droits et leurs points de vue en commissions parlementaires (PLQ, 1973, 1976) ou de consulter les citoyens lors de référendums (PQ, 1970, 1973, 1976 et 1981), la recommandation du rapport Vaugeois vise à améliorer la qualité du travail législatif des députés et à améliorer la qualité de l'information que reçoivent les citoyens plutôt que d'accroître la participation aux décisions collectives.

Le septième objectif du projet Vaugeois est de permettre à l'Assemblée nationale un rôle d'initiative, d'étude voire d'enquête, en contrebalançant les commissions d'initiative gouvernementale par la création de commissions d'initiative parlementaire. En outre l'objectif de la réforme devrait consister à préciser le statut des députés, le rôle des adjoints parlementaires et à améliorer leurs moyens. Le rapport recommande alors d'améliorer le salaire des députés, leur régime de pension, de même que leurs conditions matérielles de travail tout en clarifiant l'incompatibilité de certaines de leurs fonctions. Quant aux adjoints parlementaires, on recommande qu'ils soient principalement affectés à l'étude des lois ainsi qu'à la préparation et à l'évaluation de la législation déléguée. Les programmes officiels des partis ne contiennent aucune proposition visant à augmenter les salaires des députés ou à bonifier leur régime de pension. La question des conditions de travail des députés n'est traitée dans aucun des

programmes officiels de 1981 et 1985. Par contre, le Parti libéral précise les lignes d'action qu'il entend privilégier dans son programme de 1976 : adoption d'une nouvelle loi de la législature; réforme du rôle de l'adjoint parlementaire; revalorisation du rôle du député par l'organisation de visites dans les régions; revalorisation du rôle des députés en améliorant la qualité de leur l'information et en facilitant leur participation aux instances gouvernementales.

## Conclusion

En résumé, les projets de réforme formulés dans les programmes des partis sont beaucoup plus imprécis que les propositions de réforme envisagées par les représentants de l'aile parlementaire des partis. D'autre part, les projets de réforme des parlementaires mettent beaucoup plus l'accent sur le contrôle parlementaire que les programmes officiels des partis. En ce qui concerne l'élaboration des lois, les propositions de réforme des représentants de l'aile parlementaire visent à accroître le rôle des députés tandis que les programmes officiels des partis promettent d'accroître la participation des individus et des groupes. Enfin, les projets de réforme envisagés par les parlementaires ne reprennent jamais à leur compte les propositions des programmes officiels qui concernent la structure des institutions parlementaires.

On peut résumer l'évolution du débat sur la réforme des institutions parlementaires dans trois propositions générales : les propositions de réforme les plus innovatrices et les plus précises ont été élaborées par les parlementaires et n'ont pas leur source dans les programmes officiels des partis; les projets de réforme des parlementaires visent beaucoup plus que ceux des partis à accroître le contrôle des parlementaires sur l'exécutif; enfin, contrairement à ce à quoi on aurait pu s'attendre, le débat sur le statut politique du Québec n'a pas stimulé la formulation d'audacieux projets de réforme des institutions parlementaires.

Finalement, comment peut-on expliquer que l'essentiel de la problématique de la réforme des institutions parlementaires qui, d'après les parlementaires et les chercheurs universitaires, est de rétablir un certain équilibre entre les députés et l'exécutif, ne constitue pas la préoccupation centrale des propositions de réforme des programmes officiels des partis? Trois explications paraissent plausibles : ou les programmes des partis sont formulés par des personnes qui ont une connaissance très imparfaite du fonctionnement des institutions parlementaires; ou bien, le processus d'élaboration des programmes officiels est lui-même contrôlé par des exécutifs qui ne désirent pas un accroissement du contrôle parlementaire sur le gouvernement; ou bien encore, les programmes officiels des partis s'adressent aux électeurs alors que les projets de réforme des institutions parlementaires visent une clientèle différente, les députés, et tentent de résoudre des problèmes différents, les conditions de travail des députés. ■

## Notes

<sup>1</sup>Les données utilisées dans cet article ont été ramassées dans le cadre d'une recherche plus vaste subventionnée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. L'auteur tient à remercier M<sup>me</sup> Paule Duchesneau et François Michaud pour leur précieuse participation à cette recherche.

<sup>2</sup>Les renseignements utilisés ont été obtenus en procédant à une analyse de contenu de tous les programmes du Parti libéral du Québec depuis 1960, des programmes de l'Union nationale de la décennie soixante et de ceux du Parti québécois de 1970 à 1985.