

ASSEMBLÉE NATIONALE

# BULLETIN

DE LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

VOLUME 26 NUMÉROS 1-2 QUÉBEC, MAI 1997



Le leader parlementaire du gouvernement, M. Pierre Bélanger (à gauche), et celui de l'Opposition officielle, M. Pierre Paradis (à droite), participent aux échanges lors du colloque sur la réforme parlementaire.

(Coll. *Le Courrier parlementaire*)

Échanges de vues  
sur la réforme parlementaire

2

La relation de  
l'ombudsman avec  
le Parlement au Québec,  
en France et  
en Grande-Bretagne  
Jean Brien Desrochers

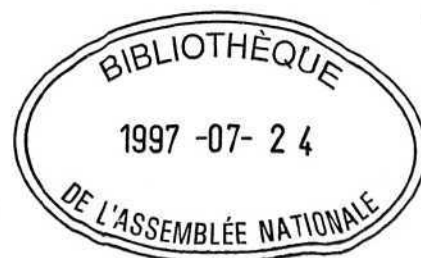
7

Les lecteurs de la  
Bibliothèque de  
l'Assemblée nationale  
Gaston Bernier

14

La revalorisation  
du rôle du député  
Maurice Champagne

20



# ÉCHANGES DE VUES SUR LA RÉFORME PARLEMENTAIRE

Direction de la Bibliothèque

*Le journal Le Courrier parlementaire organise une série de colloques sur le thème L'Assemblée nationale c'est à nous! L'objectif premier est à la fois d'élargir le débat sur un sujet qui intéresse plusieurs et de permettre aux décideurs parlementaires de sonder des particuliers et des groupes extra-parlementaires. En outre, les colloques visent à une meilleure compréhension du fonctionnement du Parlement afin d'accroître pour tous l'efficacité du système législatif. Le premier, tenu le 26 février 1997 à l'Hôtel Radisson à Québec, a développé le sujet: L'impact de la réforme parlementaire: pourquoi ça nous affecte. Le rôle d'animateur a été confié à l'ancien journaliste Laurent Laplante.*

À des intervalles réguliers, la nécessité de revaloriser le rôle du Parlement se fait sentir avec plus d'urgence. Généralement, ceux qui sont appelés à participer au processus d'évaluation et de révision sont les initiés et les chevronnés de l'institution représentative. Rarement le public et les corps intermédiaires sont-ils conviés aux discussions. Et pourtant le Parlement les concerne directement aussi. C'est pourquoi *Le Courrier parlementaire* a cru bon d'inclure parmi ses invités au colloque plusieurs lobbyistes ou porte-parole de divers groupes d'intérêts. Leurs observations et leurs recommandations, quoique plus reliées au fonctionnement des commissions, s'inscrivent bien dans la lignée d'une réforme renforcée.

## La réforme parlementaire actuelle

Le président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Pierre Charbonneau, conférencier invité, se dit de plus en plus convaincu que la réforme parlementaire n'est pas le domaine exclusif des députés. Pour qu'elle réussisse, il faut que le public y soit associé. De son avis, la présente réforme veut surtout remédier aux failles suivantes: 1) Le Parlement n'étant pas aussi influent qu'il devrait l'être, il importe que l'exécutif cède un peu de sa prédominance au profit du législatif afin d'équilibrer leurs rôles. Pour ce faire, il faudrait entre autres revoir le temps de parole prévu dans le Règlement pour les

différents débats. 2) Les députés ne légifèrent pas avec efficacité. Par exemple, a-t-on encore besoin aujourd'hui des trois lectures pour étudier les projets de loi? Un rajustement du contrôle parlementaire assurerait certes de meilleurs résultats. Il est surprenant de constater que, chaque année, sur une possibilité de 261 organismes publics, les commissions n'en examinent que huit. 3) Les députés ne sont peut-être pas aussi dignes qu'ils devraient l'être. À cet égard, il y a lieu de réviser les règles de conduite ou de déontologie afin qu'il n'y ait même pas apparence de conflit d'intérêts. 4) L'institution parlementaire n'est pas suffisamment respectée, car le public se lasse des affrontements partisans et des discours philippiques qui la caractérisent et qu'il comprend mal.

Bien que le leader parlementaire du gouvernement, M. Pierre Bélanger, souscrive aux orientations des propositions de réforme du président Charbonneau, il maintient qu'il reste encore un important travail de négociation à effectuer. À la suggestion d'un intervenant que l'Assemblée siège toute l'année, il soulève les coûts que cela entraînerait et préconise plutôt une maîtrise de «l'inflation» des lois. À l'exception des projets de loi budgétaires et de quelques autres, il est à envisager que les projets de loi déposés au cours d'une session soient adoptés à la session suivante.

M. Pierre Paradis, le leader parlementaire de l'opposition officielle, ne peut que se réjouir de cette proposition qui s'aligne sur la voie d'un progrès souhaité. Il appuie aussi le changement à l'horaire et la télédiffusion des travaux des commissions, même si quelques députés s'accommodent difficilement de la caméra. Par ailleurs, il souligne que, dans l'opposition, la réforme dépend surtout du chef du parti, du leader et du groupe parlementaires, alors que du côté ministériel il faut en plus composer avec le Conseil des ministres. De l'avis de M. Paradis, le public tend confusément à assimiler les députés à l'exécutif. Puisque ce dernier occupe une place prépondérante dans le système parlementaire, ce n'est pas lui seul qui perd de la crédibilité, mais l'ensemble du Parlement.

Le bâtonnier du Barreau du Québec, M. Claude Masse, affirme que l'Assemblée nationale n'a pas besoin d'une grande réforme structurelle puisque celle de 1984 pourvoit déjà adéquatement en ce qui a trait au rôle de contrôle et de surveillance que doivent assumer les députés et à la réalisation de mandats d'initiative et à la création de commissions itinérantes.

Concernant les commissions, la présidente de l'Ordre des pharmaciens, Mme Jeannine Matte, propose que les mandats soient mieux définis, que lors d'auditions publiques les participants de l'extérieur soient secondés par des experts, qu'il y ait une possibilité de réagir aux mémoires présentés et qu'un suivi de ces mémoires soit assuré, de même qu'un délai d'analyse plus long soit accordé pour l'adoption de la loi afin de permettre aux groupes de voir si on a tenu compte de leur point de vue.

Par ailleurs, M. Michel Audet, le représentant de la Chambre de commerce du Québec, déplore le manque de transparence de l'exécutif qui gère dans le secret, loin de la surveillance des députés, par exemple lors des réunions du Conseil des ministres et du Conseil du Trésor. En fin de session, de

multiples projets de loi sont adoptés en quelques jours sans en connaître véritablement les impacts. Contrairement à d'autres, M. Audet propose qu'il y ait plus de trois lectures réservées à l'étude des projets de loi afin de permettre aux députés d'en saisir toute la portée.

## **La discipline de parti**

Le président de l'Assemblée nationale plaide en faveur d'un changement de la culture politique relativement à la discipline de parti que tous les députés déplorent tant qu'ils ne sont pas ministres. En réalité, il n'y a que très peu d'occasions où la Constitution exige que le gouvernement ait la confiance de la Chambre. Pour leur part, les médias doivent cesser d'interpréter comme une crise politique toute déviation de la ligne de parti.

Du même avis, le leader parlementaire du gouvernement voudrait qu'avec l'aval de l'opposition et la collaboration de la presse, il y ait des sujets où la discipline de parti ne joue pas. Cependant, le leader parlementaire de l'opposition ne croit pas que l'on puisse facilement changer les mentalités; il précise d'ailleurs que, lors de certains votes, le gouvernement ne peut se passer de la confiance des députés.

M. Yvon Vallières, député de l'opposition et président de la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation croit que les commissions ont peu recours aux mandats d'initiative à cause des intérêts partisans et de la nécessité d'adopter ces mandats selon la règle de la double majorité. Il est difficile pour les présidents de commission d'obtenir un consensus en raison de la culture politique. À son avis, lors d'auditions publiques en commission, les députés devraient pouvoir dévier de la discipline de parti. À la Commission de l'agriculture qu'il préside, lorsque les membres interpellent les administrateurs de l'État en vertu de la loi 198 sur l'imputabilité, les députés ont accepté d'être «mixés» et de recourir aux services du même attaché de

recherche. En outre, la télédiffusion des travaux des commissions et l'absence du ministre favoriseraient l'indépendance des députés. « Il n'y a rien de pire que la présence d'un ministre en commission pour politiser le débat et ainsi diminuer le rôle des députés. » Il faut également changer la culture politique selon laquelle un ministre essuie comme une défaite tout amendement ou retrait de son projet de loi.

M. Jean Garon, député ministériel et président de la Commission de la culture, pense que le carcan du consensus et de la ligne de parti empêche les députés de prêter oreille à tous les groupes de pression, sans parti pris. D'autre part, en se braquant presque exclusivement sur les affrontements politiques, les médias au Québec déforment la réalité et présentent souvent une vision incomplète. Le député se trouve donc coincé entre le ministre qui a un projet de loi à défendre et les corps intermédiaires qui ont des intérêts à protéger. M. Garon, tout comme M. Jean-Guy Lemieux, ancien député ayant déjà servi comme président de la Commission du budget et de l'administration, dit que l'on aurait intérêt à s'approcher du modèle américain dont les comités du Congrès ont une plus grande autonomie<sup>1</sup>.

Le bâtonnier, M. Claude Masse, soutient qu'il y a peut-être quelques occasions où les députés n'ont pas la marge de manoeuvre voulue, notamment lors des votes sur les discours d'ouverture et du budget, lors d'un vote sur une motion de censure, et en fin de session. Il reste cependant 80 pour cent des activités où ils ont une pleine marge de manoeuvre qu'ils ignorent, habitués qu'ils sont à défendre les intérêts de leur parti, au grand dam des citoyens. Il faudrait alors conscientiser les députés de leur rôle moteur dans la société et de la nécessité de renforcer leur participation en commission.

Quant à Mme Jeannine Matte, présidente de l'Ordre des pharmaciens, elle souligne l'excès d'attitudes partisans de la part des députés lors de ses deux expériences en commission. Ce qui ressort de sa première

participation, à l'occasion d'une consultation sur un projet de loi, c'est la rigidité de la discipline de parti et la polarisation des débats accentuées par la présence prédominante du ministre. Par contre, lors de sa seconde participation, à l'occasion d'un mandat d'initiative, Mme Matte remarque beaucoup plus de souplesse dans le processus notamment à cause de la non-participation du ministre. Cependant, la mainmise des leaders parlementaires se fait toujours sentir.



M. Jean Garon (à gauche), président de la Commission de la culture, et M. Yvon Vallières (à droite), président de la Commission de l'agriculture, interviennent au sujet de la discipline de parti.

(Coll. *Le Courrier parlementaire*)

### L'influence des commissions

Mme Jacinthe B. Simard, présidente de l'Union des municipalités régionales de comté (l'UMRCQ), constate que les commissions s'avèrent davantage un bon véhicule pour obtenir des modifications techniques à un projet de loi plutôt que des changements de fond. Les décisions importantes ont été prises préalablement par le Conseil exécutif, ce qui ne laisse malheureusement presque plus de latitude aux commissions. Elle voudrait que les projets de loi relatifs aux municipalités soient soumis à la table de concertation Québec-municipalités, qui est le lieu privilégié d'échanges entre le gouvernement et les municipalités, avant l'adoption du principe. Par ailleurs, comme l'UMRCQ n'arrive pas à influencer le vote en commission, elle demande que les simples députés soient attentifs aux différents témoignages afin de mieux pouvoir influencer leur parti par la suite.

Le bâtonnier, M. Claude Masse, est également d'avis qu'il ne faut pas s'illusionner sur la possibilité de réussir de grands changements en commission: tout est décidé d'avance par le Conseil des ministres. Il est

donc préférable d'intervenir dans le processus législatif avant l'étape de l'étude en commission alors que toute modification du principe ou de l'orientation générale du projet de loi n'est guère possible. À moins d'être extrêmement puissante, une corporation professionnelle a peu d'influence en commission, d'où l'importance des alliances. Contrairement à l'opinion de certains, le bâtonnier croit que les ordres professionnels doivent continuer d'intervenir en commission, même si les résultats ne sont pas proportionnels aux coûts et aux efforts.

pourrait pas être remplacé par une commission chargée d'entendre des experts en matière de finances publiques, à l'instar de la procédure suivie à Ottawa.

M. Jean-Guy Lemieux reconnaît que depuis quelques années il y a eu des progrès dans le contrôle parlementaire, notamment au chapitre de l'imputabilité des gestionnaires publics en vertu de la loi 198, de la présence plus soutenue du Vérificateur général et de la procédure entourant le rapport Baril sur les intermédiaires de marché<sup>3</sup>. À son avis, il est possible pour les représentants des corps intermédiaires d'influencer les commissions en utilisant les moyens suivants: en intervenant auprès du président de l'exécutif de la circonscription des députés membres, en rédigeant un mémoire bien structuré, en rencontrant le porte-parole de l'Opposition et chaque membre de la commission individuellement. Quant aux députés, la seule façon d'influencer le ministre, c'est d'être plusieurs à défendre le même point de vue.



Un ancien député, M. Jean-Guy Lemieux, explique le contrôle parlementaire qui se fait en commission. Il est en compagnie de la présidente de l'Ordre des pharmaciens, Mme Jeannine Matte, et du représentant de la Chambre de commerce du Québec, M. Michel Audet. L'animateur, M. Laurent Laplante (deuxième à partir de la gauche), dirige la discussion. (Coll. *Le Courrier parlementaire*)

Divers représentants réitèrent l'importance de la participation des corps intermédiaires qui, en commission, peuvent exercer une influence sur les députés, lesquels peuvent à leur tour retenir l'attention du ministre et du porte-parole de l'opposition. Il incombe aux députés autant qu'aux personnes invitées de faire de la consultation en commission une étape déterminante du processus législatif.

Selon le représentant de la Chambre de commerce du Québec, M. Audet, il est déplorable toutefois que les leaders syndicaux dominant tant le débat politique au Québec. Pourquoi faut-il que le calendrier des travaux des commissions soit établi de façon à ce qu'ils interviennent aux heures de grande écoute<sup>2</sup>? Par ailleurs, toujours selon M. Audet, les avant-projets de loi constituent un bon véhicule de consultation. Il se demande aussi pourquoi l'exercice prébudgétaire du ministre des Finances ne

Les commissions verraient leur rôle rehaussé en systématisant davantage la tenue de consultations avant la deuxième lecture (l'adoption du principe) des projets de loi. Après cette étape, les amendements présentés en commission sont plutôt techniques. Si l'on veut accorder au public le droit d'être consulté lors de l'étude détaillée d'un projet de loi en commission, il faudrait revoir l'article 245 du Règlement et impartir le temps de parole de manière à rendre le débat plus équilibré et concis. Les commissions peuvent également influencer sur le contenu des règlements. Il serait bon d'avoir plusieurs commissions spécialisées telle une commission des comptes publics et une commission de la législation déléguée. De cette façon, les députés pourraient développer une certaine expertise dans ces matières<sup>4</sup>.

## La réaction aux rapports des commissions

Le président de la Commission de

l'agriculture, M. Vallières, regrette, comme d'autres d'ailleurs, que, contrairement à la pratique à la Chambre des communes, aucune obligation n'échoit au gouvernement de répondre à un rapport de commission déposé à l'Assemblée. D'autre part, le président de la Commission de la culture, M. Garon, soulève le fait que les présidents de commission n'ont ni le pouvoir ni le personnel pour suivre le cheminement des demandes des corps intermédiaires, et il ne voit aucun inconvénient à ce que ces groupes aient recours aux lobbyistes pour faire valoir leur point de vue et s'enquérir auprès des ministres du sort de leurs demandes. D'autres font valoir que même s'il est vrai que des mémoires présentés en commission et des rapports de commission déposés en Chambre sont souvent relégués aux oubliettes, il ne faut pas pour autant conclure qu'ils ne seront pas ressuscités un jour.

### Les moyens mis à la disposition des députés

Certains participants recommandent qu'il y ait plus de légistes pour appuyer les députés dans leur travail de législateur. D'autres souhaitent qu'il y ait plus de ressources mises à la disposition des députés afin de pouvoir faire face aux experts et technocrates du gouvernement, car il n'est pas rare de voir un député moins bien muni qu'un fonctionnaire<sup>5</sup>.

### Conclusion

À en juger par les échanges constructifs qui se sont faits lors du colloque, il est

heureux que l'on ait convenu de renouveler l'expérience, à Montréal cette fois-ci, le 19 avril 1997, sous l'égide du Barreau du Québec. Il ne faudrait pas laisser en plan les résultats de ces échanges, mais plutôt en tenir compte dans l'élaboration de la réforme actuelle dont l'objectif est un Parlement moderne et renforcé.

Enfin, notons que les photos de cet article sont une gracieuseté de M. Denis Massicotte, éditeur du journal *Le Courrier parlementaire*.

<sup>1</sup> Voici quelques caractéristiques propres aux comités américains: ils présentent et modifient des projets de loi et modifient et approuvent les budgets ministériels; le système d'ancienneté incite leurs membres à une plus grande spécialisation; les présidents possèdent en moyenne une expérience de plus de vingt ans et une connaissance approfondie des questions à l'étude.

<sup>2</sup> Actuellement, le processus de l'organisation et de l'orientation des travaux d'une commission dépend d'un comité directeur composé du président, du vice-président et du secrétaire de la commission.

<sup>3</sup> La Commission du budget et de l'administration que M. Jacques Baril préside a procédé à l'automne de 1996 à des consultations sur le Livre vert concernant la révision de la *Loi sur les intermédiaires de marché* en ce qui a trait à la distribution des produits financiers. La commission a retenu l'essentiel des points de vue des intermédiaires d'assurance, même si par la suite le ministre des Finances a émis quelques réserves.

<sup>4</sup> Incidemment, au cours de la séance du 10 avril 1997, l'Assemblée nationale a institué deux nouvelles commissions, celle de l'administration publique, qui procédera à la vérification de tous les engagements financiers de 25 000 \$ et plus, et celle du transport et de l'environnement.

<sup>5</sup> Et, pourtant, le rapport *La réforme parlementaire, 10 ans après* a montré que les ressources disponibles ne sont pas toujours utilisées à leur pleine capacité.

## VIENT DE PARAÎTRE

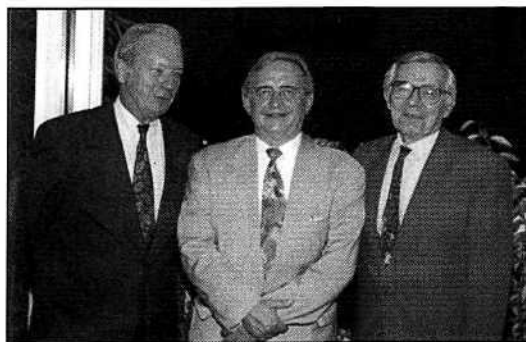
*Monsieur le Président: les orateurs et les présidents depuis 1792/* textes rédigés par Jacques Lacoursière; réalisation de la Direction des communications de l'Assemblée nationale; Publications du Québec, 1997, X-122 pages. En vente aux Publications du Québec (\$24.95).

# LA RELATION DE L'OMBUDSMAN AVEC LE PARLEMENT AU QUÉBEC, EN FRANCE ET EN GRANDE-BRETAGNE

Jean Brien Desrochers  
Secrétariat du Conseil du Trésor  
et chargé d'enseignement à l'ÉNAP

L'ombudsman au Québec porte le beau titre un peu bienveillant de Protecteur du citoyen. L'ombudsman de France, pays pionnier des institutions républicaines dans le monde, est Médiateur de la République. En Grande-Bretagne, pays qui s'est illustré historiquement comme créateur du parlementarisme et maître sans égal en la matière, l'ombudsman se nomme le Commissaire parlementaire pour l'administration. Ces titres n'ont pas été choisis au hasard et correspondaient, peut-être inconsciemment, lors de leur choix, à des caractéristiques sociologiques ou culturelles de leur milieu respectif.

Le Médiateur de la République française, M. Jacques Pelletier (à gauche), et le président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme de France, M. Paul Bouchet (à droite), reçoivent le Protecteur du citoyen du Québec, M. Daniel Jacoby. (Photo tirée du Rapport du Médiateur de la République au Président et au Parlement, Paris, 1995, p. 253.)



La relation de l'ombudsman avec le Parlement peut s'exercer de diverses manières: a) la transmission par des élus à l'ombudsman des réclamations de citoyens et b) la prise en considération des rapports et du mandat de l'ombudsman par une commission parlementaire spécialisée à cette fin ou non, ce qui donne lieu à des auditions de l'ombudsman et d'administrateurs publics. Une autre manière, complémentaire celle-là, consiste en des avis ou témoignages, sur divers projets, législatifs ou administratifs, donnés au parlement par l'ombudsman, généralement

en commission parlementaire lors de consultation ou d'audition. La Grande-Bretagne, la France et le Sri Lanka sont les seuls pays où il est obligatoire que les réclamations des citoyens passent par l'intermédiaire des élus.

## 1- EN FRANCE

### 1.1 Le tri des réclamations par les parlementaires

Lorsque la Loi du Médiateur de la République a été votée en 1973, les députés voulaient élire le Médiateur. Le gouvernement avait l'intention de le nommer. Il en est résulté un compromis selon lequel, en contrepartie de la nomination par le gouvernement, toutes les réclamations des citoyens passeraient obligatoirement par les élus, députés et sénateurs, qui les soumettraient au Médiateur.

Chaque citoyen peut adresser sa réclamation à un parlementaire, pas nécessairement celui de sa circonscription. Le député ou le sénateur essaie de régler lui-même l'affaire et le Médiateur constitue le dernier recours. Des citoyens vont même voir cinq ou six parlementaires de partis différents et tous ces élus peuvent acheminer le dossier au Médiateur. L'expérience démontre que la somme des demandes est répartie également entre groupes (ou partis) politiques au Parlement. Le Médiateur actuel, M. Jacques Pelletier, a tout ce qu'il faut pour comprendre le milieu parlementaire car il a lui-même été sénateur pendant vingt ans et ministre.

Selon M. Pelletier, l'obligation d'avoir recours à des parlementaires ne limite pas

l'accès des citoyens au Médiateur. Beaucoup lui écrivent directement. S'il s'agit d'un cas très urgent, notamment sur le plan social, le Médiateur commence l'examen du dossier et demande au requérant de régulariser la situation *a posteriori* en s'adressant à un élu. S'il ne s'agit pas d'un cas urgent, le citoyen doit d'abord régulariser la situation. En 1995, 60,6 % des réclamations ont été transmises par les députés, 19,5 % par les sénateurs et 19,9 % par les réclamants qui régularisaient par la suite leur demande. 92,7 % des requérants sont des personnes physiques et 7,3 % des personnes morales.

L'obligation de recourir à des «députés de service» affaiblit-elle le système? De l'avis du Médiateur, cela constitue un avantage car il oblige les parlementaires à trier les réclamations. Des parlementaires font très bien le tri et d'autres le font moins bien. Si le passage par les élus n'était pas obligatoire, le Médiateur recevrait davantage de dossiers qui ne seraient pas de sa compétence. Il en résulterait un surcroît de travail et une perte de temps.

En 1995, 43 805 dossiers ont été acheminés au Médiateur, dont 60,4 % étaient recevables. La juridiction du Médiateur s'étend non seulement aux ministères et aux organismes de l'État mais aussi aux collectivités locales. Son personnel est restreint à 85 personnes grâce au triage fait par les élus (577 députés et 320 sénateurs) et aussi à l'assistance des 120 délégués qu'il a nommés dans les départements territoriaux. Ces délégués occupent des fonctions administratives dans d'autres organisations publiques ou ont récemment pris leur retraite. Leur connaissance de l'administration publique est importante car l'activité du Médiateur s'harmonise avec le système français de droit administratif. Le public a un accès direct aux délégués qui représentent l'ombudsman localement et règlent de nombreux cas, sans avoir recours au Médiateur. M. Pelletier estime que, sans ces délégués, il aurait besoin de 200 employés. En d'autres mots, l'institution

de l'ombudsman fonctionne bien avec un personnel peu nombreux parce qu'elle bénéficie de l'aide d'un millier de personnes, c'est-à-dire les élus et les délégués.

## **1.2 Les relations avec les commissions parlementaires et l'exécutif**

La Constitution française étant à la fois semi-présidentielle et parlementaire, l'article 14 de la Loi du 3 juin 1973 stipule: «Le Médiateur présente au Président de la République et au Parlement un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié». L'effet médiatique de la publication du rapport annuel dure environ huit jours. Beaucoup de parlementaires lisent ce rapport et un certain nombre d'entre eux disent qu'ils ont pris connaissance de cas intéressants auxquels ils n'avaient pas pensé.

### Les commissions *ad hoc* pour la réforme du service public

À l'Assemblée nationale et au Sénat, il n'y a pas de commission parlementaire spécialisée dans l'étude du rapport annuel du Médiateur. Toutefois, le Médiateur est entendu très largement par les commissions parlementaires *ad hoc* qui s'occupent de la réforme du service public. À peu près tous les deux ans, une commission s'intéresse à ce sujet au Sénat ou à l'Assemblée nationale. L'audition du Médiateur permet d'observer les dysfonctions de l'administration publique française.

### L'influence du Médiateur sur les projets de loi

De plus, M. Pelletier a toujours 25 ou 30 propositions d'amendements à des projets de loi sous étude. Il réussit à en faire approuver les deux-tiers, surtout les modifications qui n'ont pas d'incidence financière.

### Les suites données par l'exécutif

Pour obtenir des suites à ses rapports,



le Médiateur est régulièrement en communication avec l'Administration et l'exécutif. Environ tous les deux mois, il communique avec les gestionnaires qui n'ont pas répondu à ses demandes pour en savoir les raisons. Mais le Médiateur est surtout en relation avec le ministère de la Fonction publique qui s'occupe de la réforme administrative. M. Pelletier a des contacts presque bimestriels avec le directeur du cabinet du ministre de la Fonction publique, au Secrétariat général du gouvernement.

## 2- EN GRANDE-BRETAGNE

### 2.1 Le filtrage des réclamations par les députés

Si en France on parle de «tri», outre-Manche on parle du «filtre» des députés. D'après le *Parliamentary Commissioner Act* de 1967 qui a institué la fonction d'ombudsman, toute personne qui affirme avoir été victime d'une injustice à la suite d'une décision de l'administration publique doit adresser sa plainte à un député qui réfère cette plainte au Commissaire parlementaire pour l'administration (l'ombudsman). Ce processus est néanmoins contesté.



Le Palais de Westminster est le siège du Parlement britannique.

En 1995, 546 députés (sur 651) ont référé 1706 cas. Il y en avait beaucoup moins auparavant (entre 700 et 800 par année) et la tendance est à la hausse en partie à cause de la Charte du citoyen. D'une part, le filtre parlementaire limite le nombre de cas dans un pays où les députés ont toujours joué un rôle majeur en s'occupant des doléances ou griefs de leurs électeurs à l'égard de

l'Administration. D'autre part, l'ombudsman a eu tendance à se concentrer sur un nombre relativement limité de cas importants au lieu de traiter un grand nombre de cas mineurs. Les enquêtes du Commissaire parlementaire sont très approfondies.

#### Les arguments contre le filtre parlementaire

L'argument principal (invoqué par *Justice* et *The National Consumer Council*), c'est que ce filtre limite l'accès des citoyens à l'ombudsman. Le Commissaire parlementaire lui-même, M. William Reid, a déclaré que, puisqu'il existe maintenant un Commissaire pour les services de santé (*Health Service Commissioner*), poste dont il est d'ailleurs lui-même le titulaire, et un ombudsman pour les collectivités locales auprès desquels l'accès du public est direct, il devrait en être de même pour l'ombudsman parlementaire. De plus, M. Reid a affirmé que le manque de visibilité de l'ombudsman parlementaire est dû en partie à l'impossibilité d'accès direct.

#### Les arguments en faveur du filtre parlementaire

D'après une enquête de 1993, une grande majorité de députés conservateurs et une plus mince majorité de députés travaillistes étaient toujours en faveur du filtre parlementaire. Au cours de la session 1993-1994, après avoir considéré les arguments de part et d'autre, la commission parlementaire qui s'occupe des rapports et du mandat de l'ombudsman a fait ressortir les désavantages qu'il y aurait à ne plus recourir à ce filtre. Des plaintes susceptibles d'être résolues de façon plus appropriée par un député seraient dorénavant référées à l'ombudsman. L'effet serait soit une augmentation non souhaitable des ressources du Bureau de l'ombudsman ou des enquêtes moins approfondies parce qu'il serait aux prises avec un volume de travail accru. La question la plus importante est constitutionnelle: est-ce que l'accès direct saperait le rôle constitutionnel des députés lorsqu'ils s'occupent des réclamations de

leurs électeurs? (ex. seulement 5 % des cas reçus par le Commissaire pour les services de santé sont référés par des députés.)

Le *Select Committee* ajoutait que la connaissance des détails et des problèmes de l'Administration est une partie importante de toute surveillance efficace de l'exécutif. Le travail de l'ombudsman, agissant à la demande des députés et leur faisant rapport de ses enquêtes, permet au député de se préparer à mieux s'acquitter de ses responsabilités parlementaires. L'accès direct de la population à l'ombudsman entraînerait un appauvrissement de la vie parlementaire et politique (Session 1993-1994, *Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration, First Report*, Vol. 1).

## **2.2 Le *Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration***

### Le rôle

Ce *Select Committee* parlementaire est une commission spécialisée dans les affaires de l'ombudsman. Neuf députés en font partie. Elle ne joue pas le rôle d'une cour d'appel des décisions de l'ombudsman. Elle a pour mandat de surveiller les mécanismes de plainte et de réparation. Dans son rapport du 23 novembre 1993, la commission affirmait qu'au cours des derniers 25 ans elle avait contribué à améliorer l'efficacité du système de l'ombudsman.

### Les auditions

La commission se réunit une fois par semaine pendant la session parlementaire, pour un total d'environ 38 séances par année. Les membres choisissent dans le rapport annuel et dans les rapports spéciaux de l'ombudsman les sujets qu'ils veulent approfondir. Ils entendent l'ombudsman, qui témoigne alternativement à titre de Commissaire parlementaire et de Commissaire pour les services de santé, et

d'autres fonctionnaires et dirigeants d'hôpitaux visés dans les rapports de l'ombudsman.

En 1996, lors d'une réunion de la commission à laquelle nous avons assisté et qui traitait de la *Child Support Agency*, l'ombudsman siégeait avec les députés. Le ton était ferme mais mesuré. Dans un esprit non partisan, les députés, cinq conservateurs et quatre travaillistes, jouaient un rôle de défenseurs des droits des citoyens et de surveillants de l'administration publique.

### Les rapports et les recommandations

Le *Select Committee* ne se contente pas de faire publier le compte rendu intégral de ses auditions. Il rédige de véritables rapports contenant l'exposé de faits, la discussion, l'analyse de la question et les recommandations. Ces rapports sont de très bonne facture et de recherche exhaustive. La commission s'intéresse à l'amélioration des procédures de façon à prévenir la répétition de cas de mauvaise administration.

Au cours de la session de 1994-1995, l'ombudsman a publié dix rapports. À l'appui des rapports de l'ombudsman, le *Select Committee* a publié sept rapports, au cours de la même session, dont: *Maladministration and Redress*, ainsi que *The Channel Tunnel Rail Link and Exceptional Hardship* et *The Child Support Agency*. L'ombudsman voit la commission comme une étape essentielle dans l'application de ses recommandations.

### Les suites données par l'exécutif

Le *Select Committee* ne se contente pas non plus de faire des recommandations. Il veille à ce que l'exécutif y donne suite. Le gouvernement n'est pratiquement jamais en désaccord avec les rapports de l'ombudsman et de la commission parlementaire. Par exemple, déjà le 15 mars 1995, le gouvernement annonçait qu'il était d'accord avec les recommandations du rapport *Maladministration and Redress* de la

commission, paru quelques mois auparavant, soit en janvier 1995.

L'ombudsman entretient de bonnes relations avec le gouvernement. En 1991, le gouvernement déclarait que le fonctionnement de l'institution de l'ombudsman était «un très grand succès» (HC 158, *Minutes of Evidence*, 18 déc. 1991, Q. 63). L'ombudsman évite les questions politiques. Il fait preuve d'une certaine réserve dans ses déclarations. Toutefois, il a affirmé dans un rapport, en 1996, que les réductions de personnel dans la Fonction publique entraîneraient une augmentation des plaintes et des réclamations. Les ministres conservateurs, bien que contrariés, n'ont pas critiqué l'ombudsman en public. Pour leur part, les membres du *Select Committee*, sans distinction de parti, ont appuyé la prise de position de l'ombudsman.

Signalons que le Commissaire parlementaire, contrairement au Médiateur français, n'a pas d'influence sur les projets de loi.

### **3- AU QUÉBEC**

#### **3.1 L'accès direct des citoyens et les députés**

Au Québec, les citoyens ont un accès direct au Protecteur du citoyen (l'ombudsman), sans passer par l'entremise des députés. En 1995-1996, parmi les milliers de plaintes qu'il a reçues, seulement 29 avaient été référées directement par des députés. Cependant, les députés encouragent aussi les citoyens à recourir aux services du Protecteur du citoyen.

La très grande majorité des cas référés par des députés au Protecteur du citoyen le sont par des députés de l'opposition. Ces derniers le font de façon presque systématique. Par ailleurs, les députés dont le parti est au pouvoir cherchent à régler les cas par eux-mêmes. La population croit que les députés ministériels ont davantage de

pouvoir et peuvent intervenir en leur nom auprès des ministres pour régler certains dossiers, et ce, notamment lorsqu'ils sont réunis en caucus.

#### **3.2 Les commissions parlementaires et l'exécutif**

Déjà en 1976, M. Jocelyn Lavoie constatait dans son ouvrage intitulé *Le Protecteur du citoyen du Québec* (Paris, PUF, 1976, p. 99-103) que les parlementaires accordaient très peu d'attention aux rapports du Protecteur du citoyen. Afin de remédier à cette lacune, il proposait trois solutions: i) la création d'une commission parlementaire spécialisée, ii) la solution de «forme», l'ombudsman demandant à l'Assemblée de prendre formellement position sur ses avis avant qu'il ne ferme les dossiers, et iii) le recours à l'opinion publique.

Considérant le simple dépôt de son rapport comme insuffisant, le Protecteur du citoyen, M<sup>c</sup> Daniel Jacoby, a toujours souhaité rendre davantage compte à l'Assemblée nationale. Depuis 1988, la Commission des institutions l'a entendu, à intervalles irréguliers, sur son rapport annuel. Les différences avec la commission parlementaire britannique sont les suivantes: i) la Commission des institutions n'est pas spécialisée dans les affaires de l'ombudsman et elle est multifonctionnelle, c'est-à-dire qu'elle étudie la législation, les crédits budgétaires, etc., ii) le Protecteur du citoyen témoigne ou informe les députés, mais les gestionnaires ne le font pas, iii) la commission fait publier un compte rendu intégral de ses échanges avec le Protecteur du citoyen mais ne produit pas de rapport analytique et ne formule pas de recommandations.

Lors des auditions du Protecteur du citoyen en commission, le débat a été très serein et non partisan. Il y a eu une seule exception, en janvier 1996: on a vu un alignement partisan à propos d'une déclaration publique du Protecteur du

citoyen relativement aux effets de la réduction des crédits de l'aide sociale. Le président de la commission a indiqué au Protecteur du citoyen que les membres de l'Assemblée nationale souhaitaient l'entendre en premier. De l'avis de M<sup>e</sup> Jacoby, cela devient délicat lorsque la commission l'entend quelques mois après le fait. Cette demande en commission a mis en lumière le fait que, des trois solutions précitées, c'est celle du recours à l'opinion publique qui a prévalu, et de beaucoup, au Québec où le Protecteur du citoyen est moins réservé dans ses déclarations que l'ombudsman britannique.

Il serait tentant de dire que la commission n'a pas eu un comportement dynamique si ce n'était de son initiative de 1991 à propos de «l'examen du mandat, des orientations, des activités et de la gestion du Protecteur du citoyen» qui a été l'occasion d'une vaste consultation. La commission a recommandé: i) un élargissement du mandat du Protecteur du citoyen qui, au Québec, est limité aux fonctionnaires au sens de la *Loi sur la fonction publique*, contrairement à ce qui se fait généralement ailleurs, et ii) la fixation des crédits de l'ombudsman par l'Assemblée nationale. L'exécutif n'a donné aucune réponse à ce rapport, ce qui équivalait à une fin de non-recevoir. Il semble y avoir eu diverses raisons à ce refus dont l'attitude proactive de l'ombudsman actuel, le désir de ne pas créer de nouvelles contraintes et de ne pas développer une bureaucratie de protection des citoyens, la réticence et les craintes des ministres et des gestionnaires. Il y a une raison plus profonde: au Québec, pour diverses raisons, l'exécutif a eu tendance à considérer l'ombudsman comme une seconde opposition officielle. Ceci n'est pas le cas en France ou en Grande-Bretagne et le Québec gagnerait à s'ajuster en ce sens.

Dans son rapport annuel publié en novembre 1996, M<sup>e</sup> Jacoby a fait référence à ces problèmes de relation avec le Parlement et l'exécutif. Les titres de certains paragraphes sont très révélateurs: «Des parlementaires

qui s'interrogent, à juste titre, sur le rôle et les pouvoirs du Protecteur du citoyen», «Le Protecteur du citoyen a aussi besoin des parlementaires et des ministres pour exercer adéquatement son rôle de surveillance [...]», «[...] à cause d'une administration publique qui tend à se refermer sur elle-même». Il est dit qu'en 1996, «la Commission des institutions s'est penchée sur l'étude des rapports annuels des années 1993-1994 et 1994-1995». Cette seule mention, sans commentaire, permet de constater qu'avec un délai de deux ans, la commission ne peut avoir de prise sur les faits.

Le Protecteur du citoyen a une influence certaine lors des consultations en commission parlementaire, en particulier à propos des projets de loi (ex. en 1996 au sujet de l'utilisation que le ministère du Revenu voulait faire de l'ensemble des fichiers personnels des citoyens).

#### 4- MATIÈRES À RÉFLEXION

Le titre qu'on attribue à l'ombudsman au Québec, en France et en Grande-Bretagne correspond à des caractéristiques socio-culturelles particulières et illustre même les types de relations qu'il entretient avec les institutions de l'État. En France, le Médiateur de la République est activement assisté par les membres des institutions de la République, les parlementaires et les administrateurs (ses délégués). En Grande-Bretagne, le fonctionnement de l'institution du Commissaire parlementaire pour l'administration illustre bien le sens de la tradition parlementaire de ce pays et le respect que l'exécutif porte au Parlement. Au Québec, le titre de Protecteur du citoyen ne s'inspire pas des institutions et semble vouloir davantage rapprocher l'ombudsman de la population. Le Protecteur du citoyen est plutôt laissé à lui-même, relevant en théorie de l'Assemblée nationale mais étant en fait un joueur autonome, et est considéré par le gouvernement un peu comme un Robin des Bois.

Cette comparaison nous permet de réfléchir sur les trois sujets suivants.

a) Nous entendons souvent dire que les institutions représentatives ne fonctionneraient plus et que les parlementaires n'auraient plus grand rôle à jouer. L'exemple précis de l'ombudsman démontre que le rôle des parlementaires diffère d'un pays à l'autre et qu'il a été mieux préservé, à cet égard, en France et encore mieux en Grande-Bretagne.

b) En France, le Médiateur est «branché» sur les décideurs parlementaires et gouvernementaux. Il entretient une relation régulière avec le ministère de la Fonction publique à propos de la réforme administrative et avec des commissions parlementaires *ad hoc* pour la réforme du service public. Il en est de même en Grande-Bretagne puisque les recommandations d'une commission parlementaire spécialisée sont considérées et acceptées formellement par le gouvernement qui y donne suite. Au Québec, le Protecteur du citoyen doit régler toutes les questions lui-même dans des relations bilatérales avec les administrations prises une à une. La *Loi sur le Protecteur du citoyen* prévoit un recours au Conseil exécutif au besoin, mais ce recours ne s'opère pas. Le Parlement et l'exécutif brillent presque par leur absence!

c) Le troisième point est peut-être relié au précédent. L'analyse de statistiques peut donner lieu à diverses interprétations. Toutefois, les chiffres suivants sont révélateurs.

Le filtre parlementaire est plus sélectif en Grande-Bretagne qu'en France où, cependant, la juridiction du Médiateur est plus étendue. En cumulant ses postes d'ombudsman parlementaire et d'ombudsman pour la santé, le Bureau de l'ombudsman britannique compte 190 personnes. Au Québec, l'accès direct mène à un plus grand nombre de réclamations et le Protecteur du citoyen actuel dirait que c'est plus démocratique. Le taux de succès ou de réussite (non disponible comme tel pour la Grande-Bretagne) s'obtient en déduisant du nombre de réclamations recevables i) le nombre de cas où il n'y a eu qu'à donner des informations, ii) le nombre de plaintes finalement considérées comme non fondées et iii) le nombre de cas pour lesquels il n'a pas été possible d'obtenir des corrections.

Deux raisons expliquent une partie de ces différences. La première, c'est l'aide apportée, en France et en Grande-Bretagne, dans le tri des réclamations et dans le règlement des griefs par des centaines de parlementaires et de délégués, ce qui n'est pas le cas au Québec où le Protecteur du citoyen agit seul. La seconde, ce sont les relations établies officiellement par les ombudsmans français et britannique avec les organes décisionnels que sont le Parlement et l'exécutif et la mise en place de mécanismes susceptibles de permettre de trouver des solutions systémiques, ce qui peut limiter la récurrence des cas de mauvaise administration.

	Réclamations reçues	Personnel de l'ombudsman	Population du pays
Grande-Bretagne 1995 -avec filtre des députés, -sans les collectivités locales	1.706 (dont environ 50 % recevables)	+ 70	+ 56 millions d'habitants (moins l'Irlande du Nord)
France 1995 -avec filtre des députés et des sénateurs, -avec délégués régionaux, -avec les collectivités locales	43 805 (dont 26 458 ou 60,4% recevables et 4481 médiations réussies)	85	+ 58 millions
Québec 1995-1996 -avec accès direct des citoyens, -sans les collectivités locales	25 986(dont 15 364 ou 59,1% recevables) et 2,535 corrections obtenues	82	+ 7 millions

# LES LECTEURS DE LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**Gaston Bernier**

Directeur de la Bibliothèque

La Bibliothèque a une longue histoire et les mandats qu'on lui a confiés au cours des ans ont varié: elle fut tour à tour une bibliothèque publique, une bibliothèque universitaire, une bibliothèque administrative<sup>1</sup> et, aujourd'hui, elle est essentiellement une bibliothèque parlementaire et législative. Cette dernière version, en cours d'application depuis les années 1960<sup>2</sup>, c'est-à-dire à la suite de la restructuration de la Bibliothèque de l'université Laval et de la modernisation de la Bibliothèque municipale de Québec, mais perceptible bien antérieurement, et encouragée par les membres du Comité d'étude des bibliothèques gouvernementales (1970-1971), a été constatée et entérinée en 1984 par les membres du Bureau de l'Assemblée nationale dans la foulée du rapport Sauvageau: « [...] que la Bibliothèque soit conçue et aménagée pour une clientèle constituée des parlementaires, de leur personnel, du personnel de l'Assemblée et des courriéristes parlementaires » (décision n° 103). Cependant, on la retrouve en filigrane, sur un mode mineur peut-être, tout au long de l'histoire de la Bibliothèque<sup>3</sup>.

Déjà précédemment, au cours de la décennie 1970 et du premier lustre de 1980, on s'en rappellera, l'Assemblée et la Bibliothèque avaient mis sur pied toute une panoplie de services orientés vers les besoins des parlementaires et du secrétariat administratif au sens large: une cellule chargée de préparer des études, créée à l'automne 1971; un service de documentation de presse dans l'année qui a suivi; en 1974, un programme de reconstitution des débats antérieurs à 1963; le lancement de la revue de presse (*l'Argus*) en 1977; le rattachement du groupe chargé d'établir les tables alphabétiques du *Journal des débats* en 1979,

et les archives en 1981; l'élagage et l'émondage des collections de littérature, de science, de théologie et d'histoire générale au cours de la décennie 1970, etc.

Actuellement, la Bibliothèque, ses fonctions, ses employés, ses collections et ses prestations sont orientés vers les besoins documentaires du milieu: la politique d'achat de la documentation, périodiques ou monographies, disques optiques compacts (docs ou cédéroms) ou microfiches, celle des abonnements à des journaux et à des revues, à des banques de données consultables à distance, la sélection et le classement des articles de journaux conservés et diffusés, la préparation d'ouvrages de référence (tables du *Journal des débats*, dictionnaires biographiques, inventaire des archives de parlementaires, résultats électoraux, guides parlementaires, répertoires des documents déposés à l'Assemblée, etc.) ou la rédaction de bibliographies thématiques. Bref, toutes les activités et les réalisations sont justifiées par le milieu et ses besoins.

Il faut toutefois noter que la portée proprement parlementaire des activités documentaires de la Bibliothèque varie d'un programme à l'autre. La gestion des documents administratifs touche essentiellement l'administration de l'Assemblée. Le Service des études ou de la recherche répond aux requêtes en provenance de la députation nationale, des commissions parlementaires, des missions et conférences interparlementaires et de la haute administration. La documentation de presse, élaborée en fonction des besoins du milieu immédiat, parlementaires et services de recherche des groupes politiques surtout, sert aussi à des fonctionnaires de l'État et à

l'exécutif en général, et également à de simples citoyens. Il en va de même de la collection générale. Les bibliothèques du voisinage empruntent des livres ou des périodiques. Des lecteurs de l'extérieur viennent, sur place, documenter des essais ou des thèses, des livres ou des articles.

Le poids relatif des demandes en provenance des usagers forains est marginal dans l'ensemble et varie d'un service à l'autre. Si l'on oriente le collimateur vers les années récentes, depuis 1992-1993 plus précisément, on constatera que certains services ne consacrent qu'accidentellement des heures de travail à des requérants étrangers: c'est le cas des archives, de la reconstitution des débats, des services techniques (acquisitions, catalogage, indexation, gestion des documents administratifs), de la planification documentaire informatique (consultation et diffusion) et de la recherche.

Les requêtes adressées aux entités identifiées précédemment sont peu nombreuses dans l'absolu, surtout si on les compare à celles qui sont acheminées au Service de la référence, lequel constitue le guichet le plus utilisé par le lectorat (17 000 requêtes en 1995-1996, 16 450 en 1992-1993).

Les employés chargés de l'établissement du compte rendu rétrospectif des débats de l'Assemblée ont reçu au total 45 demandes en 1992-1993, 32 en 1993-1994, 52 en 1994-1995 et 58 au cours des douze mois de 1995-1996. Aux archives, dont le responsable fut nommé en octobre 1992, on a évalué les requêtes à une cinquantaine en 1993-1994, de même en 1994-1995. Autre cas, celui de la section de l'indexation du *Journal des débats*: 89 questions en 1992-1993, 61 l'année suivante, 79 en 1994-1995 et 66 au cours de la dernière année complète. L'équipe de la recherche (ou des études) hérite de plus nombreuses et, surtout, de plus lourdes demandes: de 305 à 481 annuellement entre 1987-1988 et 1994-1995. Depuis 1992-1993,

leur nombre fut successivement de 305, de 355, de 400 et de 374 en 1995-1996<sup>4</sup>.

Les services regroupés dans le paragraphe qui précède sont partiellement cachés aux potentiels «clients» (en langage mercantile) de l'extérieur et seuls les initiés, pourrait-on dire, parviennent à y accéder. Cela explique en partie le petit nombre de requêtes réceptionnées. Cependant, en elle-même, la modicité des efforts et des ressources qui leur sont consacrés est encore moindre si on décortique leur origine.

Le responsable du Service de la reconstitution des débats évalue chaque année la prestation au titre des demandes d'information. En 1992-1993, il constatait que la moitié de ces dernières provenaient de l'Assemblée et que, toutes confondues, représentaient 0,2 96 des heures travaillées, soit 17 minutes par mois pour chaque employé. Deux ans plus tard, il analysait davantage les questions d'information et en venait à la conclusion que 57 % d'entre elles provenaient de l'extérieur de la Fonction publique, 21 % de l'Assemblée et que, au total, on fournissait la réponse en moins de 15 minutes dans plus de la moitié des cas. La situation fut identique en 1995-1996, si on se fonde sur les données disponibles.

Pourrait-on contenir hermétiquement le Service de la reconstitution de façon à empêcher les gens de l'extérieur de communiquer avec ses agents et défendre à ces derniers de consacrer le moindre effort aux interrogations des citoyens? Pour le moment qu'il suffise de signaler que le domaine de recherche et d'investigation, pour les agents en place, s'arrête aux frontières immédiates du programme et à la documentation que l'on a accumulée<sup>5</sup>.

Un exercice parallèle peut être mené à l'aide des données établies pour le secteur de l'indexation du *Journal des débats*. Depuis 1992-1993, bon an, mal an, on consulte les employés de la section 75 fois par an. Les questions acceptées ne doivent porter que

sur les séances pour lesquelles les tables alphabétiques sont inédites (autrement, elles sont confiées aux soins des «référenciers»).

La répartition des questions adressées à ce secteur selon la provenance révèle que la très grande majorité d'entre elles est le fait des fonctionnaires parlementaires: 44 fois sur 89 en 1992-1993, 47 sur 61 en 1993-1994, 56 sur 79 par la suite et 56 sur 66 pour l'année 1995-1996. Les demandes provenant des fonctionnaires des ministères sont quantitativement un peu moins élevées. Quant aux demandes des électeurs ou des chercheurs extérieurs, elles représentent la portion congrue (13, 6, 10 et 8 consultations au cours des mêmes années).

Avec le Service de la recherche (ou des études), comme on l'a écrit plus haut, le poids des requêtes et leur nombre augmentent considérablement. Le responsable du Service s'applique chaque année, comme ses collègues des services limitrophes, à évaluer, avec force données, l'efficiencia de l'équipe et son bien-fondé. Au cours de l'exercice 1995-1996, 36 % des requêtes provinrent des députés eux-mêmes et 23 % de l'administration parlementaire, soit une tranche de 59 %. Si l'on considère le nombre de jours-personnes consacrés à ces travaux, on en arrive à 74 %. Si l'on additionne les travaux entrepris à l'initiative du Service (guide parlementaire, répertoires, notices biographiques, etc.), on constate que l'ensemble phagocyte 95 % des heures travaillées.

Un regard rétrospectif sur les trois années précédentes offre des données étrangement similaires. Les requêtes émanant de la représentation nationale furent de 133, de 146 et de 164 (1994-1995) et elles représentaient alors 44, 41 et 41 % des requêtes reçues. Au cours de la même période, l'administration parlementaire achemina successivement au Service 39, 74 et 91 demandes ou 13, 21 et 23 % de l'ensemble.

En fin de compte, la somme de travail requise pour répondre aux demandes qui viennent de l'extérieur oscille toujours autour de 5 % et ces demandes, sauf de rarissimes exceptions, portent sur le Parlement et contribuent à mieux le faire connaître.

Il est deux autres services, celui de la documentation de presse et celui de la référence, qui, bien qu'avant tout à l'entière disposition des députés et de l'administration parlementaire, servent également des lecteurs de l'extérieur, chercheurs ou simples citoyens, sans que l'achalandage soit encouragé ou sollicité de la part des agents de la Bibliothèque.

Les agents du Service de la documentation de presse, quant à eux, définissent les orientations et les pratiques suivies en fonction des besoins latents et exprimés du milieu. Les dossiers d'articles quotidiennement enrichis portent sur des thèmes constamment abordés à l'Assemblée et on néglige, cela va de soi, des secteurs comme le sport, les relations internationales, la vie politique à l'étranger, la vie artistique, etc. Mais il arrive que le traitement qu'on fait subir aux reportages et aux nouvelles quotidiennes est unique en son genre et se révèle potentiellement utile à de nombreuses personnes.

Malheureusement, les données statistiques établies au sein de ce Service sont peu explicites. On connaît le nombre de demandes (596 en 1992-1993; 506 et 519 pour les deux années qui suivent), on sait qu'une partie d'entre elles sont transmises sur place ou téléphonées. Cependant, rien ne précise l'appartenance des lecteurs ou des correspondants. Par contre, le nombre d'emprunts de dossiers est mesuré (162, 161 et 248 pour les années observées). Or, les emprunteurs sont obligatoirement des abonnés de l'intérieur. Au demeurant, un inventaire des abonnés (une cinquantaine) aux sélections périodiques a révélé, en avril 1996, qu'on y comptait un ancien député,



19 fonctionnaires de l'administration publique et même un service du gouvernement fédéral.

Le dernier guichet ouvert au lectorat, de fait le plus important, est celui du Service de la référence. On y reçoit annuellement entre 15 000 et 20 000 demandes d'information: présence ou absence d'un volume ou d'un périodique à la Bibliothèque, date de décès d'un homme ou d'une femme politique, résultats électoraux, interventions à l'Assemblée, notice biographique d'un notable ou d'un visiteur annoncé, statistiques industrielles ou commerciales, etc. À vue de nez et d'une manière globale, le tiers d'entre elles émanent de l'intérieur de l'Assemblée, un autre tiers de la Fonction publique et le quart de l'extérieur (bibliothèques ou bibliothécaires, citoyens, etc.).

Il semble que la part des questions et des demandes des députés et des employés de l'Assemblée nationale est en hausse depuis quelques années: 23 % en 1988-1989 et 33 % en 1994-1995. La Fonction publique continue de s'adresser au personnel de la Bibliothèque de l'Assemblée en dépit de l'apparente structuration de la documentation

administrative et de la volonté des bibliothécaires et bibliotechniciens d'ici d'orienter et d'aiguiller autant que faire se peut les fonctionnaires vers les centres documentaires des ministères. Il en va de même des demandes du public ou des citoyens, des groupes de pression ou des chercheurs, lesquelles représentent le quart des requêtes acheminées au Service.

Dans l'ensemble, donc, les services de la Bibliothèque, même s'ils sont essentiellement orientés vers la députation nationale et le personnel mis à sa disposition, servent également, mais de façon marginale, des usagers extérieurs. Le phénomène n'est pas unique. La plupart des bibliothèques parlementaires sont habituellement entrouvertes aux citoyens. Même l'imposant *Congressional Research Service*, à Washington, consacrait 21 % de ses ressources aux demandes des électeurs (*constituent inquiries*) en 1976<sup>6</sup> et 9 % en 1979<sup>7</sup>. Règle générale cependant, on met la sourdine sur ce type de prestations, surtout dans la conjoncture économique présente.

L'ouverture ou l'entrouverture des bibliothèques d'assemblée à certains lecteurs



L'effectif de la Bibliothèque a chuté de 80 années-personnes à 63 depuis 1992-1993. (Coll. Assemblée nationale, photo Daniel Lessard)

présentent quelques avantages. Elle permet l'obtention de contreparties de la part des établissements documentaires du voisinage<sup>8</sup>. Elle facilite l'acquisition des documents, souvent des parapublications, que l'on vient documenter sur place et, tout au moins, elle constitue une source d'information sur les dossiers fébriles ou brûlants à un moment précis. Aussi, un bibliothécaire parlementaire allemand, M. E. Kohl, va-t-il jusqu'à soutenir que les bibliothèques d'assemblée devraient mettre leur savoir-faire à la disposition des citoyens<sup>9</sup>. Au demeurant, le partage des ressources documentaires, c'est-à-dire la responsabilité pour un établissement d'acheter et de conserver des titres ou une collection et le désengagement pour un autre, présuppose l'accessibilité de tous en cas de besoin.

Même si les requêtes en provenance de l'extérieur sont marginales et possiblement rentables, même si elles ne sont pas plus importantes que celles qui sont acheminées à d'autres services parlementaires (lesquelles sont souvent répercutées aux employés de la Bibliothèque)<sup>10</sup>, elles n'en constituent pas moins une ponction sur des ressources limitées et rares. L'effectif de la Bibliothèque a chuté dramatiquement de 80 années-personnes à 63 depuis 1992-1993<sup>11</sup>. Ses crédits ont subi une décroissance équivalente<sup>12</sup>. Dans un tel contexte, les bibliothécaires et les autres agents ne demanderaient pas mieux que d'interdire les services documentaires aux citoyens.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale, le Bureau et les autorités administratives ont l'impression de payer les violons du bal. Tout au moins, pense-t-on pouvoir économiser en restreignant l'accès de la Bibliothèque aux citoyens et en leur fermant complètement certains services. La perspective découle d'un bon naturel: un dollar épargné à l'Assemblée le serait également, pourrait-on prétendre, par l'État et l'ensemble de la société. Elle néglige cependant le caractère spécifique de l'établissement, des collections que l'on y conserve et que l'on dépouille, les

thèmes que l'on privilégie, les spécialistes qui y travaillent<sup>13</sup>. Mettre le couvercle sur les réalisations de la Bibliothèque, rendre *incommunicados* ses professionnels, placer les collections en quarantaine, constitueraient peut-être un gaspillage pour la société et l'État<sup>14</sup>. Les activités et les productions de la Bibliothèque, destinées à combler les attentes et les besoins des parlementaires, peuvent servir au-delà du «quadrilatère législatif».

En tout état de cause, si restreindre davantage l'accès des citoyens et des électeurs, des étudiants et des chercheurs à la Bibliothèque de l'Assemblée semblait une solution envisageable<sup>15</sup>, on pourrait dresser de nouvelles pratiques et de nouvelles règles. Déjà, on le sait, les services sont tantôt réservés au personnel de la maison (députés et attachés, fonctionnaires, journalistes parlementaires), tantôt disponibles au public. On pourrait peut-être les raffiner. D'autre part, on pourrait penser à d'autres mécanismes et barrières: exiger que les gens de l'extérieur obtiennent un laissez-passer des députés<sup>16</sup>, du Secrétaire général<sup>17</sup> ou du Bibliothécaire<sup>18</sup>, ou qu'ils aient à payer des droits d'utilisation de la documentation; limiter l'accès de la Bibliothèque au personnel de la maison et aux députés de manière permanente<sup>19</sup> ou durant les sessions<sup>20</sup>; inciter les cadres et les employés de l'Assemblée à ne pas faire les truchements et à ne pas transmettre aux bibliothécaires les requêtes qui leur sont acheminées; enfin limiter les retombées des efforts généraux de rayonnement<sup>21</sup>.

<sup>1</sup> Voir la synthèse rétrospective préparée par M. Gilles Gallichan: «Une institution aux multiples vocations: la Bibliothèque de l'Assemblée nationale», *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 16, n° 3-4, janvier 1987, p. 5-7.

<sup>2</sup> «De plus en plus, la Bibliothèque [...] cesse d'être une sorte de bibliothèque publique pour la ville de Québec ou une bibliothèque pour les étudiants de l'Université Laval et des collèges. Au cours de l'année (1965), j'ai dû [...] pratiquer une politique assez sévère et n'admettre des étudiants qu'à titre exceptionnel [...] ce phénomène de spécialisation d'une bibliothèque législative s'est produit dans le monde entier» (Rapport annuel du Bibliothécaire, 1965, dans *Débats de l'Assemblée législative*, 25 janvier 1966, p. 9).

<sup>3</sup> Présentant les *Livres achetés et dons reçus en 1938*, G.-É.

Marquis écrivait: «Une lecture attentive des pages suivantes permettra de constater [...] que nous n'oublions pas le caractère de la Bibliothèque [...], ni la qualité de ses principaux clients: les législateurs et les administrateurs». De même, si on veut se donner la peine de remonter à 1802, on verra «Qu'aucune personne quelconque n'aura droit d'avoir accès aux livres, à l'exception du Gouverneur, Lieutenant Gouverneur, ou la Personne ayant l'adminiftration, des Membres des Confeils Exécutif et Législatif, et de la Chambre d'Affemblée et des Officiers des deux Chambres pour le tems d'alors» (*Journaux de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada*, 2<sup>e</sup> sess., 3<sup>e</sup> parl., 11 janvier 1802, p. 229).

<sup>4</sup> Voir les rapports annuels de la Bibliothèque et ceux de ses services.

<sup>5</sup> On peut lire à la page 5 du *Rapport annuel 1994/1995* du Service: «La Reconstitution des débats n'est pas un service ouvert au public [...] Nous répondons surtout aux demandes portant sur la période couverte par la reconstitution [...] (1913 à 1962); dans les autres cas, nous orientons le demandeur vers les autres services de la Bibliothèque».

<sup>6</sup> *Final Report of the Commission on Administrative Review* (House document No. 95-272, Washington: GPO, 1977, p. 195).

<sup>7</sup> *Congressional Quarterly Guide*, Fall 1980, p. 23.

<sup>8</sup> Il peut arriver que des chercheurs liés à l'université Laval viennent documenter leurs recherches ici; il arrive également que des fonctionnaires et même des fonctionnaires parlementaires utilisent les collections de la B.U.L. et même ses services. Idem pour l'Énap ou les bibliothèques administratives. De fait, il semble que, au cours d'un mois typique, 27 ou 28 personnes émargeant aux crédits de l'Assemblée nationale utilisent les services de la Bibliothèque administrative du Complexe Marie-Guyart (constatation faite en 1994 et tirée d'une note en date du 5 mai 1994).

<sup>9</sup> Voir la traduction d'un extrait d'une préface dans le *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 21, n° 2-3, novembre 1992, p. 6.

<sup>10</sup> C'est le cas des questions transmises par le canal Internet, lesquelles sont presque considérées comme secrétées de l'intérieur de la maison tant elles sont marquées du sceau de la modernité; c'est également le cas de celles qui transitent par la Direction des communications, par la Direction du Journal des débats ou même par le bureau du Secrétaire général.

<sup>11</sup> Un «raz-de-marée» a emporté 12 employés en juin 1994. Si l'on veut une photo d'ensemble de l'importance et des faiblesses de l'effectif, on pourra se reporter à «L'effectif de la Bibliothèque», *Bulletin de la Bibliothèque*..., vol. 25, n° 1, avril 1996, p. 2-6.

<sup>12</sup> 3,8 millions de dollars en 1992-1993; 4,1 en 1994-1995; 3,3 en 1996-1997.

<sup>13</sup> M. Philippe Sauvageau écrit dans un rapport préparé en 1984 que «l'adoption d'une telle orientation (c'est-à-dire services aux députés d'abord) aura des conséquences

immédiates sur les différents services [...], sur le développement des collections et sur le réaménagement de la Bibliothèque [...]» (*Rapport préliminaire concernant le réaménagement de la Bibliothèque*..., février 1984, p. 5, non publié). Depuis 1970 et peut-être depuis 1960, les services et les collections sont définis en fonction de la représentation nationale. Jean-Charles Bonenfant écrivait dans son rapport annuel de 1965: «Je m'efforce d'acheter des livres en fonction des besoins immédiats [...], c'est-à-dire pour les besoins des deux Chambres et des fonctionnaires de l'administration» (*Débats de l'Assemblée*..., 25 janvier 1966, p. 9). Reste l'aménagement!

<sup>14</sup> Une plus grande restriction de l'accessibilité aux fonctionnaires de l'administration et aux citoyens aurait un impact minime sur les services de la Bibliothèque, sauf peut-être sur celui de la référence. En l'absence de données détaillées, on ne peut soutenir l'inverse. Cependant, chose certaine, une telle décision signifierait que les ministères devraient allouer plus de crédits à la documentation, s'en passer ou s'adresser à un autre bon Samaritain.

<sup>15</sup> Cependant, il faudra prendre en compte l'existence de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics*... (L.R.Q.c. A-2.1).

<sup>16</sup> La formule a déjà été utilisée dans le passé.

<sup>17</sup> Exemple récent: le 4 juin, M. Pierre Duchesne accordait à un employé de la Commission de la capitale nationale le privilège d'utiliser la Bibliothèque au même titre qu'un lecteur de l'Assemblée (Lettre adressée à M. Pierre Boucher).

<sup>18</sup> Comme cela s'est déjà fait au Parlement fédéral australien.

<sup>19</sup> La Bibliothèque fut fermée au public de 1931 à 1936 en raison d'un programme de reclassement des livres (*Rapport annuel du Bibliothécaire pour l'année 1936*, p. 5).

<sup>20</sup> L'article 805 du *Règlement annoté de l'Assemblée législative* (1941) précisait: «Durant les sessions, ont seuls accès à la bibliothèque et à la salle de lecture le lieutenant-gouverneur, les membres et les fonctionnaires des deux chambres, les chefs et les sous-chefs de ministère, les personnes munies d'un billet d'admission [...] et les personnes qui accompagnent un membre».

<sup>21</sup> La diffusion d'information par le canal de l'infomoteur stimule les demandes des internautes, lesquelles sont occasion de recherches, de vérifications, de réponses ou simplement d'interrogations qui rognent le temps de travail de certains collaborateurs. L'infomoteur, pour le moment, est plus une vitrine qu'un entrepôt ou un magasin. De même, tout le programme de relations publiques a des effets sur la Bibliothèque en la faisant simplement connaître. Une phrase comme la suivante: «The nation's lawmaking machinery - the Senate and the House of Representatives, as well as their formidable information reservoirs at the Library of Congress...» (C. Bowen, *Modern Nation*, 1996, p. 176) aura inévitablement un impact sur l'achalandage téléphonique ou piéton à la Bibliothèque du Congrès.

## VIENT DE PARAÎTRE

À l'occasion du 120<sup>e</sup> anniversaire du début des travaux de construction de l'Hôtel du Parlement de Québec, la Commission de la capitale nationale a lancé, le 9 mai 1997, l'ouvrage *La Capitale, lieu du pouvoir* (148 pages, 200 photos et illustrations, 24,95 \$), dont elle a assumé la publication en étroite collaboration avec les Publications du Québec.

Fruit du travail des historiens Yves Beauregard, Jean-Marie Lebel et Jacques St-Pierre, ce volume présente les divers sites, les édifices publics, les personnages illustres, les monuments et les oeuvres d'art que l'on peut découvrir à Québec, capitale de quatre siècles. Les photos couleurs sont signées Louise Bilodeau.

# LA REVALORISATION DU RÔLE DU DÉPUTÉ

**Maurice Champagne**

Service de recherche

. Selon certaines sources, les députés consacrent plus de la moitié de leur temps aux problèmes des citoyens de leur circonscription; le restant du temps est accaparé par l'exercice de la fonction de législateur et de contrôle, ce qui est peu, aussi est-il primordial de bien l'occuper.

Les gens peuvent difficilement évaluer l'efficacité des députés dans leur travail d'intermédiaire entre leurs électeurs et l'administration parce qu'il est fait dans la plus grande discrétion. Il en est tout autrement lorsqu'ils exercent leur fonction de législateur. La présence des caméras en Chambre et parfois en commission parlementaire, certaines émissions télévisées, les rapports de presse quotidiens, le *Journal des débats* donnent de la visibilité aux députés-législateurs. Tous les sondages s'accordent pour dire que les députés n'en profitent pas pour améliorer leur image auprès de la population.

Les législateurs ont tendance à être leur pire ennemi parce que lorsqu'ils siègent, souvent, ils poursuivent le combat électoral en prévision des prochaines élections. Les gens n'apprécient généralement pas les interventions strictement partisans. De l'avis du président Charbonneau, l'électorat souhaite que ses représentants élus abandonnent une certaine partisanerie étriquée selon laquelle «gouverner» veut dire agir contre vents et marées, tandis que «s'opposer» signifie tirer à plein régime sur tout ce que le gouvernement propose. Plus concrètement, il faudrait que l'Assemblée fasse en sorte que les possibilités offertes aux partis, par le biais du Règlement, de se faire la lutte sur des vécilles procédurales cèdent le pas aux vrais débats sur le fond des choses<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la plupart des députés ne possèdent pas une formation très poussée dans un domaine particulier, mais ont plutôt une connaissance générale. Ce qui leur permet de discuter des politiques gouvernementales avec pertinence, surtout s'ils s'informent de ce qui se passe dans leur milieu et ailleurs. Ainsi, ils sont en mesure de participer pleinement au débat sur l'adoption du principe des projets de loi, lequel constitue une étape législative cruciale. Lorsqu'ils font face à des spécialistes, comme cela arrive souvent en commission parlementaire (surtout à l'intérieur de leur mission de contrôle et de surveillance de quelque 261 organismes gouvernementaux), ils doivent faire confiance à leurs conseillers politiques. De même, ils peuvent parfois trouver difficile de se mesurer à certains ministres qui consacrent plus de temps à l'étude des questions dont ils sont responsables. L'appréhension de trébucher en abordant des questions de fond pourrait expliquer en partie que quelques députés utilisent sciemment des arguments démagogiques ou partisans. Personne n'aime entendre un spécialiste relever des erreurs de faits dans un débat parlementaire.

Les fameuses promesses électorales ou autres faites par des candidats, des chefs de partis politiques, des députés ou des ministres, lorsqu'elles ne sont pas tenues, dévalorisent toute la profession parlementaire aux yeux des citoyens. Une autre cause de la dévalorisation du rôle des députés, c'est peut-être que certaines activités non essentielles sont trop accaparantes et les éloignent des vrais enjeux, comme, par exemple, le processus législatif des trois lectures.

## Revalorisation en Chambre

Dès son élection, en mars 1996, le président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Pierre Charbonneau, a pris l'initiative d'explorer des pistes de réforme parlementaire. En octobre, il a présenté le premier volet concernant l'organisation du temps de travail de l'Assemblée et de ses commissions. Ce réaménagement engendre quatre transferts: de la séance de nuit à celle de jour, de la session intensive à la session ordinaire, des longues interventions à des interventions plus nombreuses et courtes, des débats de procédure aux débats de fond. Deux des buts visés sont d'accroître la capacité d'intervention des députés et de créer des conditions favorables à une amélioration de la qualité du travail. Il a été également proposé d'étaler le calendrier de manière à faire siéger l'Assemblée pendant une plus grande partie de l'année. Des périodes de session plus étalées, et donc moins concentrées, laisseraient plus de temps aux députés non seulement pour le travail de circonscription mais aussi pour

étudier à fond des projets de loi, pour tenir des consultations, pour mieux préparer leurs interventions<sup>2</sup>.

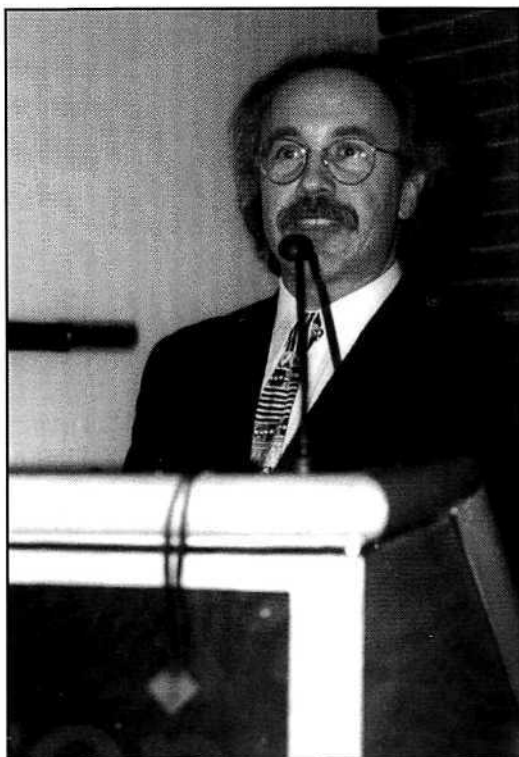
Lors de leurs caucus en 1997, il se pourrait que les députés provenant du gouvernement et ceux de l'opposition officielle se penchent sur les phases subséquentes de la réforme: - soit le fonctionnement général de l'Assemblée et de ses commissions; - soit les grands processus parlementaires, comme légiférer, scruter les politiques du gouvernement ainsi que sa gestion des deniers publics; - soit, enfin, la composition de l'Assemblée et le statut de ses membres. S'il y avait consensus, un document de travail pourrait être rendu public au cours de cette année.

Par ailleurs, l'élection du Président de l'Assemblée nationale au scrutin secret est au premier rang des propositions d'un récent document gouvernemental en vue de revaloriser le Parlement<sup>3</sup>. Cela constitue également un bon moyen de faire participer les députés au fonctionnement de la Chambre et de leur permettre peut-être d'accéder à la présidence plus aisément<sup>4</sup>.

Afin de revaloriser le rôle des députés, une autre proposition gouvernementale voudrait introduire, selon une procédure à déterminer, un nouveau type de débat permettant aux députés de discuter des enjeux socio-économiques et politiques, et n'entraînant aucun vote.

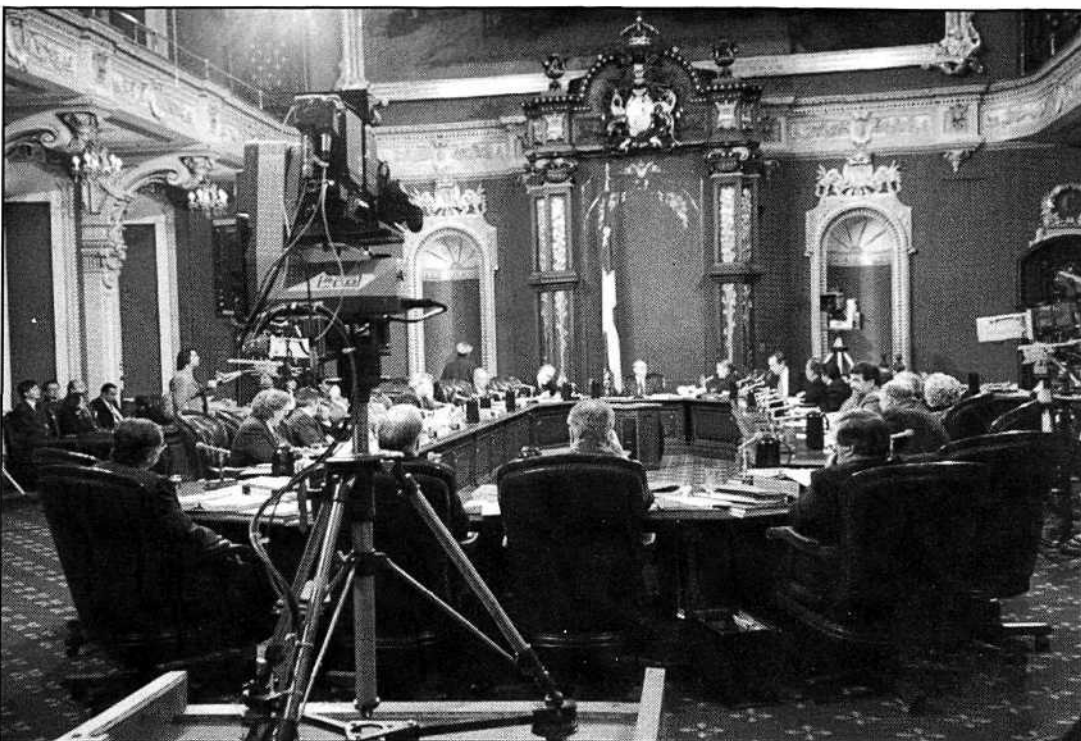
Le document gouvernemental propose diverses autres mesures au caucus ministériel en vue d'améliorer le travail du député en tant que législateur et contrôleur du gouvernement:

- devancer de 15 jours la date limite pour le dépôt des projets de loi (le 1<sup>er</sup> mai au lieu du 15 mai pour la session du printemps; le 1<sup>er</sup> novembre au lieu du 15 novembre pour la session de l'automne);
- déposer si possible la réglementation en même temps que le projet de loi;



Le président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Pierre Charbonneau, explique le contenu de sa réforme parlementaire lors du colloque organisé par le journal *Le Courrier parlementaire*, tenu le 26 février 1997 à Québec, et qui avait pour thème «L'Assemblée nationale c'est à nous!».

(Coll. *Le Courrier parlementaire*)



Les consultations publiques constituent l'activité des commissions qui soulève le plus grand intérêt chez les députés. Sur la photo, les dirigeants d'Hydro-Québec sont interrogés, en 1996, par les membres de la Commission de l'économie et du travail. (Coll. *Le Courrier parlementaire*)

- encourager la pratique voulant qu'un projet de loi déposé à une session soit adopté à la session suivante;
- diminuer le recours systématique à la motion de suspension des règles au profit de la motion de clôture qui, elle, permet de fixer un temps limite pour les travaux en commission.

### Revalorisation en commission parlementaire

Ne faut-il pas songer [...] à réformer enfin une organisation du travail des commissions qui [...] ne permet pas aux élus de surveiller réellement, au nom de leurs électeurs, une partie clé de l'appareil étatique ou d'exercer véritablement leur autonomie<sup>5</sup>?

Les députés sont généralement des personnes qui veulent travailler à l'amélioration du bien-être des citoyens, aussi faut-il leur en donner l'occasion. Ainsi, un récent rapport intitulé *La réforme parlementaire, 10 ans après*<sup>6</sup> signalait un déséquilibre quant au volume de travail au sein des commissions parlementaires

québécoises. La Commission de l'aménagement et des équipements a connu en dix ans un volume d'activité beaucoup plus grand que celui des autres commissions. Cela équivaudrait à quatre fois le volume de travail de la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, qui est lui-même deux fois moins élevé que celui des autres commissions. Il y aurait peut-être lieu de revoir le champ de compétence de certaines commissions.

Quant à la taille des commissions, si elle était réduite, cela favoriserait probablement plus la participation, la spécialisation et l'intérêt des députés qui en sont membres. En 1993-1994, la taille des commissions variait de 15 à 21 membres, ce qui est plus considérable que dans plusieurs autres parlements. Dans ces endroits, on a constaté que les comités sont plus efficaces lorsque le nombre de sièges disponibles est moins élevé que le nombre de députés, ces derniers rivalisant pour en faire partie. Les auteurs de *La réforme parlementaire, 10 ans après* suggèrent un maximum de douze sièges.

Sur le même sujet, le récent document gouvernemental mentionné plus haut préconise d'augmenter de huit à dix le nombre de commissions, «de manière à régler les problèmes d'engorgement que connaissent certaines commissions et à accroître leur efficacité et leur cohésion en limitant le nombre de membres qui les composent». Il y est également proposé de recréer la Commission des comptes publics pour étudier les engagements financiers du gouvernement<sup>7</sup>.

Les consultations publiques constituent l'activité des commissions qui soulève le plus grand intérêt chez les députés, ainsi que dans la population et dans les médias. Or, depuis quelques années, un ministre est systématiquement membre d'une commission qui procède à une consultation à la demande de l'Assemblée. Cette façon d'agir va à l'encontre de la réforme de 1984, qui voulait ainsi revaloriser le rôle du député. En effet, la seule présence du ministre peut changer la dynamique des travaux de la commission en leur donnant un caractère plus partisan. Les possibilités de participation du simple député s'en trouvent réduites, du fait que le ministre et le porte-parole de l'opposition deviennent les interlocuteurs privilégiés des personnes ou des groupes venus témoigner.

En vertu du Règlement, les présidents de commissions doivent être élus à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire de leur commission. Cependant, la pratique est tout autre: leur choix fait l'objet d'une entente négociée entre les autorités des groupes parlementaires. Le plus souvent, le rôle des membres se résume à endosser la candidature unique qui leur est soumise par le représentant du groupe auquel le poste incombe. De l'avis des auteurs du rapport sur *La réforme parlementaire, 10 ans après*, l'élection au scrutin secret, à la majorité qualifiée de tous les membres, aiderait à diminuer les possibilités de nominations partisans, sans vraiment les faire disparaître

en raison du mode de répartition des présidences entre les groupes parlementaires. Au moins, cette façon de faire contribuerait à augmenter le pouvoir moral du président sur ses pairs, puisqu'il serait vraiment élu par ces derniers.

Il faudrait également permettre aux présidents de commissions d'exercer plus de leadership et de faire contrepoids à l'influence prédominante des appareils de partis. À cet effet, il serait approprié de confier au président le pouvoir de décider de la tenue de certains mandats de nature récurrente, comme la vérification des engagements financiers, et qu'il en soit rendu responsable en étant tenu de faire rapport des activités de sa commission.

Une autre façon de valoriser le travail des députés serait que les membres des commissions se prévalent davantage du pouvoir de constituer des sous-commissions. Voici un bon moyen d'accroître l'efficacité des commissions en confiant l'exécution d'un mandat à ceux qui ont un intérêt plus marqué pour le sujet. Cette formule semblerait appropriée pour les mandats qui exigent beaucoup de temps, ainsi que pour les mandats plus techniques qui n'entraînent pas une grande participation, comme la vérification des engagements financiers. Lors de l'exécution des mandats d'initiative, les commissions pourraient utiliser une sous-commission pour débroussailler le terrain.

Si l'on veut raviver l'intérêt des députés pour le travail en commission, il appartient aux instances des partis politiques d'y réduire leurs incursions et, d'autant plus, lorsqu'il s'agit d'activités autonomes. D'autre part, il est à se demander si tous les députés connaissent bien les pouvoirs qu'ils ont en main. Des séances de formation seraient peut-être utiles de façon à ce que les nouveaux députés soient bien informés sur le travail en commission et sur les pouvoirs issus de la réforme parlementaire de 1984<sup>8</sup>.



## Revalorisation dans les relations parlementaires

L'Assemblée nationale apporte beaucoup de soin à ses relations avec d'autres parlements. Elle organise des missions officielles et des activités d'accueil auxquelles participent les députés. Elle est membre de plusieurs associations de parlementaires et participe aux réunions annuelles avec ses voisins canadiens, avec les Américains, avec les membres du Commonwealth ou encore avec les parlementaires des pays francophones. Sous la présidence de M. Charbonneau, on a pris l'habitude de déposer en Chambre les rapports de missions.

Un ancien député, qui fut par la suite Délégué général du Québec au Mexique et à Bruxelles, M. Gérard Latulippe, souhaiterait que le défi de la mondialisation occupe plus les élus québécois. Il soutient que plusieurs gouvernements utilisent leurs parlementaires pour faire du démarchage à l'échelle internationale en faveur des intérêts économiques et commerciaux de leurs pays. Par exemple, des députés japonais qui tentent d'influencer leurs collègues européens dans le but de réduire les pressions internationales contre la pêche à la baleine au Japon.

Le statut de parlementaire permet d'avoir un accès privilégié aux décideurs politiques et économiques d'un autre pays. Ce serait une façon pour les députés de rehausser leur image auprès des électeurs que de contribuer à ouvrir les portes de l'étranger aux entreprises du Québec ou de leur région. Ils pourraient constituer un appui efficace aux PME qui tentent de conquérir de nouveaux marchés, principalement dans les pays en voie de développement<sup>9</sup>.

<sup>1</sup>. Québec, Assemblée nationale, *Réforme parlementaire. Proposition du président de l'Assemblée nationale, monsieur Jean-Pierre Charbonneau*, première phase, octobre 1996, p. IX.

<sup>2</sup>. Québec, Assemblée nationale, *Réforme parlementaire. Proposition du...*, p. 6-8.

<sup>3</sup>. Gilles Lesage, «Le gouvernement veut revaloriser le Parlement», *Le Devoir*, 12 janvier 1997.

<sup>4</sup>. Maurice Champagne, «L'élection au scrutin secret du président de la Chambre», *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, août 1995, p. 10.

<sup>5</sup>. Québec, Assemblée nationale, *Réforme parlementaire. Proposition du...*, p. VIII.

<sup>6</sup>. Québec, Assemblée nationale, *La réforme parlementaire, 10 ans après*, le Secrétariat des commissions, mars 1995, p. 23.

<sup>7</sup>. Gilles Lesage, *loc. cit.*

<sup>8</sup>. Québec, Assemblée nationale, *La réforme parlementaire, 10 ans après*, le Secrétariat des commissions, mars 1995, p. 27-29.

<sup>9</sup>. Gérard Latulippe, «De nouveaux horizons pour les parlementaires québécois», *La Presse*, 15 novembre 1996.

## À PARAÎTRE

Le 12 juin 1997 il y a eu le lancement du livre intitulé *L'éthique gouvernementale* (Collection «Les cahiers de recherche éthique»; 21).

Dans la foulée du récent débat médiatique sur le mensonge en politique, la parution de ce volume arrive à point nommé. Publié chez Fidès, sous la direction du professeur Michel Dion de la Faculté de théologie, d'éthique et de philosophie de l'université de Sherbrooke, l'ouvrage aborde divers aspects de la notion d'éthique en politique. Il regroupe, outre M. Dion, les collaborateurs Jean-Pierre Charbonneau (le président de l'Assemblée nationale), Guy Breton, Paul-André Comeau, André C. Côté, Pierre F. Côté, Guy Giroux, Daniel Jacoby, Guy Lachapelle, André Larocque, Alain Madgin, Claude Ryan, Serge Roy, Guy Tardif et Howard Wilson.

### Secrétaire

Maurice Champagne  
(418-643-4567)

### Comité de rédaction

Maurice Champagne  
Gaston Bernier  
M.A. Buttazzoni

### Conseiller

Gaston Deschênes

### Abonnement et composition

Louise Côté  
(418-643-4567)

### Conception et réalisation

graphique  
Joan Deraïche

### Impression

Service de l'imprimerie de  
l'Assemblée nationale

### Adresse

Édifice Pamphile-Le May  
Québec, G1A 1A5

Les idées exprimées dans les articles  
n'engagent que leur auteur.  
La reproduction des articles est permise  
avec la mention de la source.

Dépôt légal - 2<sup>e</sup> trimestre 1997  
Bibliothèque nationale du Québec  
ISSN 0701-6608