



BULLETIN

DE LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Volume 25

Québec, avril 1996

Numéro 1

L'effectif de la Bibliothèque	Gaston Bernier	2
L'impact de l'arrêt <i>N.-B. Broadcasting Co. c. N.-É.</i> sur l'exercice des privilèges parlementaires au Canada	Michel Bonsaint	7
Chronique sur la procédure parlementaire canadienne	M. A. Buttazzoni	11
La commission parlementaire des comptes publics Un retour à l'Assemblée nationale?	Jean Brien Desrochers	15
L'évaluation financière des projets de loi	Maurice Champagne	21



L'EFFECTIF DE LA BIBLIOTHÈQUE

Gaston Bernier

Directeur
Bibliothèque de l'Assemblée nationale

Lors de la réunion du Comité de coordination du 6 juin 1995, les chefs de service ont exprimé le vœu que l'on étudie l'évolution du personnel de la Bibliothèque à l'égard des activités et des mandats qui lui sont confiés ou qui pourraient lui être confiés éventuellement (point 4.4 du procès-verbal). Le présent texte, dans sa forme de base, a circulé pendant l'été 1995 parmi les chefs de service. Chacun y a apporté ses suggestions, lesquelles ont été intégrées pour la majorité. À la dernière réunion, le 5 octobre, il a été convenu d'entériner la diffusion du mémoire.

L'effectif des bibliothèques parlementaires repose généralement sur divers facteurs¹: nombre potentiel d'usagers (députés, collaborateurs politiques, fonctionnaires parlementaires, etc.); utilisation effective des services documentaires et qualité souhaitée des prestations²; nombre et ampleur des mandats³; importance de la collection; degré d'informatisation; coopération avec les établissements du voisinage et ouverture relative aux lecteurs de l'extérieur. Il ne semble pas toutefois y avoir de normes universelles communément suivies⁴. Cependant, on peut considérer que les pratiques étrangères et même internes reflètent un certain équilibre entre les besoins et les ressources allouées. Voici quelques exemples tirés d'assemblées de type «réactif»⁵ ou de type «bien informada»⁶ comme l'est l'Assemblée nationale. Au Parlement fédéral canadien, députés et sénateurs, au nombre de 405, pouvaient s'appuyer sur 252 «documentalistes» en 1993⁷; à Toronto, les 130 députés en avaient 92,5 à leur disposition au cours du même exercice⁸; à la même date à Londres, la Chambre des communes (651 députés) rémunérait 167 employés chargés de l'information documentaire⁹. Au Québec, les 125 parlementaires pouvaient compter sur 82 personnes. Bref, en 1993, un employé de la Bibliothèque parlementaire d'Ottawa servait 1,6 député, un employé de celle de Québec, 1,5 député et un employé de Toronto, 1,4. À Londres, un documentaliste était au service de trois ou quatre députés. On pourrait également

tenir compte du nombre de fonctionnaires parlementaires et surtout de celui des attachés, car il semble, selon une étude de N. Miller¹⁰, que les collaborateurs immédiats des hommes et femmes

Illustration de la page couverture:

Quelques employés de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.
(Coll. Assemblée nationale)

BULLETIN

DE LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Secrétaire:

Maurice Champagne (418-643-4567)

Comité de rédaction:

Maurice Champagne
Gaston Bernier
M.A. Buttazoni
Suzanne Langevin
Maurice Pellerin

Conseiller:

Gaston Deschênes

Abonnement et composition:

Louise Côté (418-643-4567)

Mise en page:

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.

Dépôt légal 2^e trimestre 1996
Bibliothèque nationale du Québec
ISSN 0701-6808

politiques sont cause d'une augmentation substantielle des commandes passées à la Fonction publique parlementaire et, également, à la Bibliothèque.

Trois phénomènes au moins sont observables en ce qui a trait à l'évolution contemporaine du personnel de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale: un léger glissement vers les services nouveaux ou spéciaux (reconstitution des débats, archives, gestion des documents administratifs, coordination des banques de données) aux dépens des services dits traditionnels ou plus immédiatement bibliothéconomiques; la déprofessionnalisation de l'effectif au cours des dernières années; un vieillissement parallèle à celui observé dans l'ensemble de la Fonction publique.

L'étalement du personnel entre des services de plus en plus nombreux - six présentement - fait diminuer, cela va de soi, le poids relatif des services habituellement au cœur des bibliothèques (service aux lecteurs, catalogage et classement). Si l'on s'attarde aux services dont profitent d'une manière immédiate les députés, on constate que 31 % des employés de la Bibliothèque relèvent du Service de la référence (ou mieux de la recherche bibliographique et documentaire) et 9 % de celui de la recherche ou des études. À Ottawa, les deux services comptent respectivement 37,7 % et 35,3 % de l'effectif¹¹. À la Chambre des communes britannique, c'est 19,2 % et 33,2 %¹². **À vue de nez, c'est le Service de la recherche qui est le parent pauvre de l'Assemblée nationale si on le compare à ce qui se passe à Ottawa, à Londres et même à Canberra**¹³. La multiplication des tâches et mandats n'explique pas complètement cette disparité. Un facteur supplémentaire accentue ici l'évolution récente¹⁴: l'intégration d'employés en surnombre d'autres secteurs et, en particulier, du secteur plus proprement politique. La plupart

de ces derniers sont des profanes de la documentation et, à ce titre, de grands pans d'exercice leur échappent (service aux lecteurs, catalogage, indexation, archives, gestion des documents, etc.); d'autres, en plus de méconnaître le secteur documentaire, proviennent du secteur politique, ce qui jusqu'ici leur verrouille l'entrée

du Service de la recherche (ou des études), secteur où la neutralité, réelle et même apparente, est de rigueur. Bref, le détachement auprès de la Bibliothèque de collaborateurs spécialisés en documentation (bibliothécaires, techniciens en documentation, agents - vraiment - de recherche), ce qui est chose rarissime, aurait un effet plus neutre sur la distribution du personnel entre ses services.



Le comptoir du prêt de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale. (Coll. Assemblée nationale)

Le personnel de la Bibliothèque, si on le compare à celui des bibliothèques similaires d'Ottawa et de Toronto, compte moins, en termes relatifs et absolus, de

bibliothécaires et de techniciens. Les dernières données comparatives, publiées par l'Association des bibliothécaires parlementaires du Canada, indiquaient que l'on comptait seulement 9,5 bibliothécaires à l'Assemblée nationale alors qu'il y en avait 35 à Ottawa, 20,5 à Toronto et 16 à Victoria¹⁵. On retrouve un écart similaire du côté des techniciens en documentation: 53 à Ottawa, 26 à Toronto, 21,5 ici, six seulement à Edmonton et à Winnipeg¹⁶. Les mêmes données révèlent que la Bibliothèque de l'Assemblée comptait en 1993-1994, à l'instar de son homologue torontoise, 15 employés classés dans la catégorie «autres professionnels». Mais, au même moment, la Bibliothèque du Parlement canadien s'est vu attribuer 80 postes semblables.

L'effectif de la Bibliothèque vieillit. Un relevé rapide montre que la moitié des employés sont nés avant 1950: 12 avant 1940 et 26 au cours de la décennie qui suit. En contrepartie, seulement cinq personnes actuellement en poste sont nées après

1960. Le phénomène n'est pas propre à l'établissement. Il est généralisé au sein de la Fonction publique québécoise. On ne recrute plus de nouveaux agents depuis belle lurette, les mutations et les permutations sont rares. Même si le personnel en place intègre particulièrement bien les techniques nouvelles de télécommunication (Inforoute ou Internet) et des médias ou supports récents (docs ou disques optiques, bases de données consultables à distance, etc.), l'apport de jeunes diplômés férus des procédés contemporains serait bénéfique.

Quelques propositions

a) Importance de l'effectif

La Bibliothèque de l'Assemblée nationale a vu son effectif varier de 89 années-personnes en 1983 à 67 en 1987 et 1988. Actuellement, en 1995, le nombre en est 76. On avait 83 postes permanents en 1983, 57 en 1988 et 1989 et 65 en 1995. Le nombre d'occasionnels atteignit un sommet de 18 en 1994; en 1995, l'établissement disposait de 11 postes de cette catégorie. Pour le moment, la proportion de documentalistes par rapport au nombre de députés (et sans doute de fonctionnaires) semble représenter un bon équilibre. L'essentiel serait, dans la mesure où les mandats actuels ne sont pas modifiés, de la maintenir au cours des années à venir¹⁷.

Des collaborateurs, entre quatre et huit probablement, prendront occasion de la nouvelle offre de retraite volontaire pour tirer leur révérence. En principe, certains postes devraient être abolis et d'autres maintenus. Certaines tâches, notamment la gestion financière, pourraient être prises en charge par les employés de la Direction générale ou fusionnées avec d'autres fonctions. On pourrait également profiter des circonstances pour permettre à des employés de changer de responsabilités et pour ajuster ou réajuster la répartition de l'effectif entre les services. Toutefois, le nombre d'employés de la Bibliothèque par rapport à celui de l'ensemble de l'Assemblée nationale devrait varier le moins possible si l'on tient pour acquis que la proportion actuelle représente un bon équilibre et que les prises de retraite seront étalées dans toutes les directions¹⁸.

b) Services aux abonnés

À l'avenir, on devrait tâcher d'allouer le plus de ressources possibles aux services mis à la disposition des lecteurs, parlementaires ou fonctionnaires. Divers facteurs, on l'a vu, ont contribué dernièrement à l'étalement de l'effectif (intégration d'employés généralistes en surnombre, mandats nouveaux, etc.). Depuis quelques années, le groupe chargé de l'administration a fondu (de trois cadres à un; départ de collaborateurs, relevant jusque-là de la direction, difficilement rattachables à d'autres unités) sans que les services que l'on peut considérer comme prioritaires en milieu documentaire en aient profité. Au cours des prochains mois, il y aurait lieu de faire riper un poste de professionnel - idéalement ce devrait être deux - vers lesdits services et, également, un poste de technicien.

c) Diversification

Les services documentaires qu'offre la Bibliothèque ignorent ou négligent de nombreux secteurs pourtant essentiels aux parlementaires¹⁹: statistiques, génie et grands travaux²⁰, relations industrielles, relations parlementaires internationales. De nombreuses requêtes, tombant dans l'orbite de ces disciplines et commandées au Service de la recherche (ou des études), sont comblées par des généralistes qui ont souvent le sentiment de synthétiser sans plus la pensée de spécialistes. Aussi pourrait-on envisager d'accorder une bourse ou deux, sur le modèle de celles de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, dans des secteurs négligés jusqu'à maintenant et dont quelques-uns sont identifiés plus haut.

d) Rationalisation

Le détachement auprès de la Bibliothèque d'une quinzaine de fonctionnaires et leur intégration subséquente au cours des années récentes a contrecarré quelques possibilités de rationalisation. Des agents étrangers au milieu documentaire, souvent compétents pour des tâches bien précises, manquent de polyvalence et sont incapables, ou n'en ont pas le goût, d'entreprendre des travaux bibliographiques ou de recherche²¹. Au demeurant, l'intégration de fonctionnaires en surnombre, intégration justifiée par l'appartenance

à une même administration, complique la vie des responsables et phagocyte leur énergie et leur temps²². Il faudrait à l'avenir, dans toute la mesure du possible, éviter ces intégrations et ces détachements incongrus et hétéroclites. La documentation est une spécialisation comme la comptabilité ou le droit²³. On devrait éviter, sauf exception toujours possible, de verser à la Bibliothèque des comptables ou des juristes, si compétents soient-ils, à moins qu'ils n'aient un intérêt pour l'information documentaire.

e) Rajeunissement

La distribution de bourses, objet d'une recommandation antérieure, permettrait de diversifier les champs de compétence couverts par le personnel de la Bibliothèque. Elle contribuerait à multiplier les contacts avec les diplômés récents et à accentuer l'ouverture à l'évolution contemporaine. Une deuxième suggestion pourrait intensifier ces échanges et influencer, par osmose, les professionnels et techniciens de la maison: celle d'engager un vacataire dont la tâche serait de répondre aux demandes des milieux professionnels périphériques (bureaux d'avocats, d'architectes, d'ingénieurs, groupes intermédiaires, etc.) selon des tarifs et des honoraires approuvés par les autorités administratives ou même parlementaires de l'Assemblée nationale. La Bibliothèque de l'Assemblée possède souvent des collections en exclusivité; les compétences et le savoir-faire de son personnel sont reconnus; une longue tradition en fait un établissement documentaire pivot dans la capitale. Aussi, pourrait-il être opportun de faire fond sur ces facteurs et expérimenter la formule. Il est fort possible que les recettes des services tarifés comblent le salaire de l'employé vacataire.

Depuis deux ans, les prestations documentaires des agents de la Bibliothèque au profit des abonnés et lecteurs plafonnent, et même diminuent dans quelques cas, en dépit de l'expérience et du savoir-faire de ceux-là. On a abandonné un programme de diffusion sélective d'information en raison du manque de ressources. Des travaux sont confiés à des profanes faute de spécialistes. On fait de la publicité au compte-gouttes (et Dieu sait si plusieurs parlementaires ignorent encore l'existence des services documentaires de la Bibliothèque) de peur de voir

affluer des demandes que l'on ne pourrait satisfaire en temps utile. Et pourtant, on peut s'entendre sur quelques faits: a) la Bibliothèque de l'Assemblée nationale coûte peu comparativement aux établissements similaires²⁴; b) on y produit des dossiers et des ouvrages qui résisteront au passage des ans (les débats rétrospectifs, les répertoires, le *Bulletin*, les tables alphabétiques du *Journal des débats*, le fichier lui-même, etc.); c) le service des questions-réponses, celui des études, celui de la documentation de presse, la recherche bibliographique et jusqu'à l'établissement des débats antérieurs à 1963, tout, en somme, est réalisé dans le but de fournir une aide documentaire aux parlementaires et à leurs collaborateurs, honnis les mandats plus proprement administratifs (gestion des documents, archives, coordination des bases de données).

Bref, dans la conjoncture présente, on ne peut qu'espérer que le personnel de la Bibliothèque garde, à l'interne, l'importance relative dont il jouit depuis toujours et que les autorités continuent de s'inspirer des pratiques observées dans les meilleurs établissements documentaires législatifs. On devrait également envisager de décerner une ou deux bourses à des universitaires spécialisés dans des secteurs négligés et étudier la possibilité d'engager un occasionnel dont les prestations seraient vendues. Pour leur part, les responsables et le directeur de la Bibliothèque verront, à la première occasion, à étoffer les services qui répondent aux besoins du public parlementaire et à faire en sorte que la nécessaire rationalisation devienne réalité.

Notes et références

¹ On verra une excellente synthèse de l'ensemble des facteurs à considérer dans un texte de Mme Jane Ann Lindley publié dans *Guidelines for legislative libraries* (Édité par Dermot Englefield; München: Saur, 1993, p. 23-25).

² On a l'habitude de signaler que l'information fournie aux parlementaires doit être diverse dans ses sources, complète, approfondie, exhaustive, nuancée, sûre, fiable, rigoureuse, précise, objective, claire, condensée, synthétique, concise et rapide (J.F. LeMen, *L'information du Parlement français*, Paris: la Documentation française, 1984, p. 117). En contrepartie, les milieux universitaires auraient des difficultés à répondre aux mêmes besoins: «[...] colleges and universities are perceived to be a minor source of valuable information, chiefly because of their inaccessibility and inability to provide concise, relevant information in a timely fashion» (Paul Sabatier cité dans «Academic in service to the

Legislature [...]» (R.J. Hy), *Public administration review*, vol. 55 no 5, september-october 1995, p. 470).

³ Ainsi l'éventualité d'un nouveau statut politique et l'élargissement des champs de compétence du Québec pourraient influencer sur la mission dévolue à la Bibliothèque. Qu'on pense aux publications des organismes gouvernementaux internationaux (O.N.U., Unesco, etc.) qu'il faudrait acquérir, traiter et, par la suite, exploiter ou utiliser.

⁴ Si le pourcentage d'employés dans les bibliothèques suit celui des fonctionnaires parlementaires, on peut enregistrer une observation de M. Michel Ameller: «[...] le nombre (de fonctionnaires parlementaires) varie en fonction des tâches dévolues au Parlement et de la place qu'il occupe au sein des Pouvoirs publics de chaque État.»

«... il semble exister un rapport direct entre l'effectif total du personnel et le nombre de membres de chaque assemblée.» (*Parlements; une étude comparative...*, 2e éd. augm. et mise à jour; Paris: PUF, 1966, p. 95).

⁵ Selon la typologie de Michael Mezey, dans P. Norton, *Legislatures* (1990), p. 168.

⁶ Catégorie de M. William Robinson, directeur adjoint du *Congressional research service* (Washington), lequel distingue 1) «la legislatura que convalida ciegame los actos del gobierno»; 2) «la legislature incipiente»; 3) la [...] bien informada» et 4) «la legislature independiente» (*Primer encuentro iberoamericano de bibliotecas parlamentarias*, ciudad de Mexico, 20 al 23 de octubre de 1993, Mexico: H. Cámara de diputados, 1994, p. 86).

⁷ Association of parliamentary librarians in Canada, *Survey of parliamentary libraries, 1993/94* (Toronto: Legislative library, 1995), p. 5.

⁸ *Ibid.*

⁹ Grande-Bretagne, House of commons commission, *Annual report, 1993/94*, p. 56. Au 31 mars 1995, le nombre d'employés était passé à 172 et demi (*Ibid.*, 1994/95, p. 63).

¹⁰ N. Miller, «Legislative staff services: toxin, specific or placebo», *Western political quarterly*, vol. 22 no2 (juin 1967), p. 384 et ss.

¹¹ Tiré du *Rapport annuel* du bibliothécaire parlementaire, 1993/94, p. 2.

¹² Données tirées de House of commons commission, *Annual report 1993/94*, p. 28.

¹³ Témoignage de Mme June Verrier lors du dernier congrès de la Fiab (Ankara et Istanbul): «*While fixed for the foreseeable future at approximately a 1:4 ratio of full-time APRS (Australian parliamentary research service) staff to members, there are at least three options mode available to clients: a broader range of expertise [...]; external consultants, short-term staffers; [...] permanent part-time employment*».

¹⁴ On passera sous silence l'existence parallèle de services de recherche relevant des groupes politiques.

¹⁵ Association of parliamentary librarians in Canada, *Survey of parliamentary libraries, 1993/94* (Toronto: Legislative library, 1995), p. 5.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Mais il faudra se rappeler également, comme le dit William Robinson, que «la calidad del personal es más importante que la cantidad» (dans *Primer encuentro [...]*, p. 89) et que «el producto más importante (de l'établissement) es su personal y su pericia acumulada» (p. 92).

¹⁸ Plusieurs employés en fin de carrière ont été intégrés à la Bibliothèque ces dernières années. Ils représentent plus de la moitié de la cohorte susceptible de profiter du Programme temporaire d'indemnisation des départs volontaires. La Bibliothèque pourrait alors perdre relativement plus de postes que les jeunes services ou directions si on n'en étale pas équitablement les effets à l'intérieur de l'administration parlementaire.

¹⁹ Autre constatation de M. Robinson: «*El personal de una institución de investigaciones legislativas bien desarrollada puede abarcar una gama muy variada de disciplinas y temas, como analisis de politicas, ciencias politicas, historia, educación, agricultura, fisica, ingeniería, medio ambiente, biología [...]*» (et la liste continue; dans *Primer encuentro [...]* p. 90).

²⁰ On se rappellera en particulier la déploration des membres de la Commission d'enquête sur le coût de la 21^e olympiade (*Rapport*, 1980, vol. 1, p. 67) et leur suggestion: «[...] il est souhaitable de donner à l'organisme de recherche, qui existe présentement au sein de l'Assemblée nationale, des ressources humaines et techniques nécessaires pour répondre à toutes les demandes, non seulement des membres de l'Opposition mais de tous les membres de l'Assemblée nationale».

²¹ Même si elle ne s'applique pas parfaitement, on se rappellera une citation du colonel Marquis, directeur de la Bibliothèque entre 1934 et 1952: «Excusez le personnel [...] car T.D. Bouchard (Orateur comme on disait à l'époque) est propriétaire de plusieurs hôtels à Saint-Hyacinthe et l'hiver comme «ses femmes de peine» sont moins occupées il les «place» ici à la bibliothèque [...]. Vaillantes et rompues au travail ces braves femmes. Aucun doute. Mais au royaume des livres ?» (cité par Alfred Hardy, *Patronage et patroneux*, Montréal: Éditions de l'Homme, 1979, p. 21-22). Le phénomène est illustré, pour le monde de la publicité, dans un roman récent: «L'inconvénient [...] c'est que n'importe qui peut mettre sur sa porte *Conseil en publicité*, même s'il est doué pour ce métier comme moi je suis doué pour amidonner les chemises. Les chirurgiens doivent avoir une autorisation officielle pour découper les gens en morceaux. Les pilotes de ligne ont, eux aussi, un papier qui prouve qu'on a une chance d'atterrir correctement. Même les boulangers garantissent leur authenticité.» (Daniel Robert, *Meurtres dans la pub*, Paris: Calmann-Lévy, 1989, p. 44-45.)

²² On pourrait aligner les nombreux travaux qu'il a fallu reprendre à zéro ou presque, ceux que l'on a tout simplement passé aux profits et pertes.

²³ «El primer principio que debe regir la creación de un servicio de investigaciones para la legislature es la contratación de personal idoneo (i. e. l'engagement du personnel ad hoc)» (William Robinson, *Primer encuentro [...]*, p. 89).

²⁴ Les crédits alloués à la Bibliothèque sont de l'ordre de 3 700 000 \$. Celles d'Ottawa et de Toronto peuvent compter sur des cagnottes de 16 000 000 \$ et de 6 000 000 \$. La Bibliothèque coûte environ 30 000 \$ par député alors qu'à Ottawa et Toronto, c'est 46 000 \$ et 40 000 \$.

L'IMPACT DE L'ARRÊT *N.-B. BROADCASTING CO. c. N.-É.* SUR L'EXERCICE DES PRIVILÈGES PARLEMENTAIRES AU CANADA

Michel Bonsaint

Conseiller parlementaire

L'auteur présente une synthèse de son essai de maîtrise en droit public qu'il a déposé à la faculté de droit de l'université Laval à l'automne de 1995. L'essai de M^e Bonsaint lui a valu une mention excellente.

1. LES PRIVILÈGES PARLEMENTAIRES

Les privilèges parlementaires sont des droits et des avantages restreints accordés individuellement ou collectivement aux membres d'une assemblée législative agissant en cette qualité. On les appelle privilèges parce qu'ils dérogent au droit commun. Quoique méconnus, ils sont considérés nécessaires à l'exercice des fonctions législatives dans notre système de démocratie parlementaire. En droit parlementaire, si les auteurs s'entendent habituellement sur la portée des privilèges parlementaires, le vocabulaire employé pour désigner et classer ces privilèges varie sensiblement. Aux fins du présent exposé, nous avons retenu la désignation et la classification de l'auteur Joseph Maingot.

Selon Maingot, les privilèges individuels généralement accordés aux membres d'une assemblée législative sont: «[...] la liberté de parole, l'immunité d'arrestation en matière civile, l'exemption de l'obligation de faire partie d'un jury, et le privilège relatif à l'assignation à comparaître comme témoin.»¹ Quant aux privilèges conférés collectivement aux membres d'une assemblée législative, ils se composent généralement «[...] du pouvoir de réprimer l'outrage [...], du droit de prescrire leur propre constitution, du droit de régler leurs affaires

internes à l'abri de toute ingérence, du droit de prendre des mesures disciplinaires contre leurs membres, du droit d'enquêter, de convoquer des témoins et de rassembler des éléments de preuve [...] et du droit d'établir leur propre code de procédure».²

Parmi les privilèges individuels et collectifs précédemment énumérés, il y en a deux qui sont considérés comme les plus importants: le privilège individuel de la liberté de parole et le privilège collectif de régler les affaires internes sans ingérence extérieure.

1.1 La liberté de parole

«La liberté de parole est à la fois le plus incontesté et le plus fondamental des droits du député, tant dans l'enceinte de la Chambre qu'aux comités.»³ «Un membre du parlement ne doit être en aucune manière gêné ou entravé dans son droit de parler ouvertement et librement sur toute question qui peut être discutée en parlement. Aucune crainte ou appréhension ne doit restreindre ce privilège [...]»⁴

Bien qu'il soit important, le privilège de la liberté de parole est, par ailleurs, circonscrit. De fait, en plus des limites imposées par les règles du débat parlementaire auxquelles doit s'astreindre

un membre d'une assemblée législative, sous peine d'être rappelé à l'ordre par le Président de la Chambre, le privilège de la liberté de parole comporte ses limites inhérentes. Certes, «[the] Court has no power to inquire into what statements were made in Parliament, why they were made, who made them, what was the motive for making them or anything about them [...]».⁵ Mais encore faut-il que les paroles aient été prononcées dans le cadre des délibérations du Parlement.

1.2 Le droit de réglementer les affaires internes sans ingérence extérieure

Parmi les privilèges collectifs retenus par l'auteur Joseph Maingot, il y a le droit de réglementer les affaires internes sans ingérence extérieure. Le principal effet de ce privilège, qui a une portée très large, est sans contredit de permettre à une assemblée législative de régir de façon exclusive presque tout ce qui se passe dans ses murs, et ce, à l'abri de toute intervention judiciaire. D'une certaine manière, il est le prolongement du privilège individuel de la liberté de parole.

Le droit de réglementer les affaires internes sans ingérence extérieure fait en sorte que les tribunaux ne peuvent généralement intervenir dans les délibérations d'une assemblée législative, et ce, même si l'assemblée ne se conforme pas à ses propres règles de procédure. En cette matière, seul le Président de l'assemblée a compétence. Le Président a même le pouvoir exclusif d'appliquer et d'interpréter les lois qui renferment de la procédure parlementaire.⁶ Il découle notamment de ce qui précède que les tribunaux ne peuvent intervenir pour vérifier si la procédure de l'assemblée législative a été suivie lors de l'adoption d'un projet de loi. «Les tribunaux interviennent quand une loi est adoptée et non avant [...]».⁷

Le droit de réglementer les affaires internes sans ingérence extérieure n'aurait pas seulement pour effet d'empêcher les tribunaux d'intervenir lors du processus législatif dans le cadre des délibérations d'une assemblée législative. Ce privilège semble également exclure toute intervention *a priori* des tribunaux qui pourrait

avoir pour effet d'empêcher le gouvernement ou un député de présenter un projet de loi devant l'assemblée. «La rédaction et le dépôt d'un projet de loi font partie du processus législatif dans lequel les tribunaux ne s'immiscent pas.»⁸

1.3 Le statut juridique des privilèges parlementaires

Quelques arrêts au XIX^e siècle ont pu laisser croire que les assemblées législatives coloniales possédaient de façon inhérente des privilèges parlementaires semblables à ceux des chambres du Parlement du Royaume-Uni. «[...] il fut rapidement établi qu'au contraire ces chambres ne jouissaient en common law que des pouvoirs nécessaires au libre exercice de leur fonction législative [...]»⁹ et que, de ce fait, leurs pouvoirs inhérents n'étaient pas aussi étendus que ceux du Parlement impérial.

Le Comité judiciaire du Conseil privé a toutefois reconnu, dans l'arrêt *Fielding c. Thomas*¹⁰, le pouvoir des législatures coloniales et le pouvoir des législatures provinciales de légiférer en matière de privilège parlementaire d'abord en vertu du paragraphe 92(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et maintenant, en vertu de l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Au-delà des pouvoirs dont elles disposaient déjà de façon inhérente, les assemblées canadiennes voyaient la possibilité de se voir ainsi octroyer le droit de jouir des mêmes privilèges que ceux des chambres du Parlement impérial. En vertu de son pouvoir de légiférer en matière de privilège parlementaire, le Parlement du Québec a codifié dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*¹¹ certains droits et privilèges de l'Assemblée nationale et de ses membres, dont la plupart des privilèges nécessaires à l'exercice des fonctions parlementaires qu'ils détenaient déjà de façon inhérente.¹²

C'est dans l'arrêt *N.B. Broadcasting Co. c. N.-É.*¹³ de la Cour suprême du Canada — ci-après l'arrêt *Donahoe*, du nom de l'appelant, Arthur Donahoe, alors président de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse — qu'a été précisé à l'égard des assemblées législatives le statut juridique des privilèges parlementaires au

Canada, aux fins de l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* — ci-après la *Charte*. Il fut alors établi par la majorité de la Cour que les principaux privilèges parlementaires n'ont pas à être inclus dans une loi pour être reconnus. En fait, la majorité a confirmé ce qui avait été établi dans des arrêts antérieurs, soit que les assemblées législatives canadiennes possèdent, de façon inhérente, des privilèges parlementaires nécessaires à leur bon fonctionnement. Quant au statut juridique de ces privilèges, la majorité était d'avis que les privilèges parlementaires inhérents font partie du groupe de principes constitutionnalisés en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La majorité s'est toutefois bien gardée d'accorder sans nuance un statut constitutionnel à tous les privilèges parlementaires. En fait, ce sont «[...] les privilèges inhérents des organismes législatifs du Canada [...] qui] font partie du groupe de principes constitutionnalisés [...]»;¹⁴ c'est-à-dire «[...] certains privilèges très restreints qui étaient nécessaires au maintien de l'ordre et de la discipline dans l'exercice de leurs fonctions [...]».¹⁵ Toujours selon la majorité, pour déterminer si nous sommes en présence d'un privilège inhérent, c'est-à-dire d'un privilège jouissant d'un statut constitutionnel, il faut appliquer un critère de nécessité.

En décidant que seuls les privilèges inhérents ont un statut constitutionnel, la Cour suprême nous ramène à une situation qui prévalait à l'époque coloniale. Le critère de nécessité utilisé par la majorité dans l'arrêt *Donahoe* est le même qu'utilisaient les tribunaux pour déterminer quels étaient les privilèges d'une assemblée législative coloniale. À défaut d'indications concrètes à l'effet contraire de la part de la majorité, force nous est de constater que le critère de nécessité pour déterminer si un privilège est de nature constitutionnelle ne tient pas compte de l'évolution du statut des assemblées législatives canadiennes. En toute déférence, nous croyons que la Cour suprême aurait dû prendre en considération l'émancipation des assemblées législatives canadiennes lorsque, dans l'arrêt *Donahoe*, elle a élaboré le critère de nécessité pour déterminer quels privilèges parlementaires avaient un statut

constitutionnel au Canada. En fait, compte tenu de l'état de dépendance dans lequel étaient confinées les assemblées législatives coloniales au moment où le critère de nécessité a été élaboré pour déterminer quels étaient les privilèges inhérents, la Cour suprême a perdu une belle occasion d'adapter ce critère de nécessité aux nouvelles réalités du parlementarisme canadien.

2. L'APPLICATION DE LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS AUX ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES

Aux fins de l'application de la *Charte*, est-elle toujours de mise la réticence que démontrent les tribunaux à s'immiscer dans les affaires internes des assemblées législatives et leur laisser ainsi toute la latitude requise pour exercer le rôle précis qu'elles doivent jouer en vertu de la Constitution canadienne? La *Charte* a profondément modifié la nature de la Constitution. Elle accorde désormais une prépondérance à des droits et libertés qui doivent être respectés par certains acteurs publics, dont la législature et le gouvernement de chaque province.

Tout comme les tribunaux inférieurs qui avaient eu à se prononcer sur l'application de la *Charte* aux assemblées, la Cour suprême, dans l'arrêt *Donahoe*, a eu certaines difficultés à concilier les impératifs liés à l'application de la *Charte* et la nécessité pour les assemblées législatives de jouir pleinement de leurs privilèges parlementaires. À preuve, quatre opinions ont été émises par les huit juges qui ont pris part au jugement, dont une dissidente. Sept juges en sont arrivés à la même conclusion, soit que la *Charte* ne pouvait s'appliquer en l'espèce, mais pour trois motifs différents. Pour les fins de la présente synthèse, nous nous attarderons seulement à l'opinion de la majorité.

2.1 La *Charte* ne s'applique pas lors de l'exercice des privilèges constitutionnels inhérents — l'opinion de la majorité

Le juge McLachlin, qui a rendu le jugement pour la majorité,¹⁶ mentionne d'abord que «[...] la *Charte* ne s'applique pas en l'espèce, non pas parce

qu'un organisme législatif n'est jamais assujéti à la *Charte*, mais parce que l'action en cause est une mesure prise conformément à un droit qui bénéficie d'un statut constitutionnel. Du fait qu'il a un statut constitutionnel, ce droit n'en est pas un **qui** peut être abrogé par la *Charte*.¹¹ Contrairement au juge en chef Lamer, la majorité trouve peu concluant *l'argument de texte* voulant «[...] qu'une interprétation du par. 32(1), fondée sur le texte et l'objet visé, appuie la conclusion que la *Charte* ne visait pas à régir les actes mêmes d'un organisme législatif». ¹⁸ Ainsi, la majorité est d'avis que la *Charte* s'applique aux assemblées législatives et qu'il y a lieu d'observer la tradition de retenue judiciaire à l'égard de ces assemblées seulement lorsqu'elles exercent leurs privilèges inhérents, pour le motif qu'ils ont un statut constitutionnel et que c'est une règle fondamentale «[...] qu'une partie de la Constitution ne peut être abrogée ou atténuée par une autre partie de la Constitution [...]». ¹⁹

2.2 Les conséquences de l'arrêt *Donahoe* — l'application de la *Charte* aux assemblées législatives

La reconnaissance par la majorité du statut constitutionnel des privilèges parlementaires inhérents n'est qu'une apparence de victoire pour les assemblées législatives canadiennes. Au demeurant, nous croyons que l'arrêt *Donahoe* consacre plutôt un net recul en ce qui a trait au contrôle judiciaire des affaires internes des assemblées législatives. D'abord, et cela n'est pas insignifiant, la majorité confirme la thèse selon laquelle la *Charte* s'applique aux assemblées législatives. Ensuite, la majorité *ressuscite* les privilèges inhérents, dans le seul but d'atténuer l'impact de sa décision de rendre la *Charte* applicable aux assemblées législatives. Il s'agit selon nous d'un deuxième recul pour les assemblées législatives, puisque la Cour ne leur reconnaît pas la nécessité de bénéficier entièrement de la *lexparliamenti*, ce qui leur avait été reconnu depuis longtemps par les tribunaux. Sous prétexte de respecter la longue tradition de retenue judiciaire à l'égard des assemblées législatives, la majorité nous soumet paradoxalement un raisonnement qui pourra avoir pour effet d'accroître le contrôle judiciaire sur les assemblées

législatives. Nul doute que l'arrêt *Donahoe* a eu comme conséquence le rétrécissement de la sphère d'action privilégiée des assemblées législatives aux fins de l'application de la *Charte*.

Notes et références

- ¹ Joseph Maingot, *Le privilège parlementaire au Canada*, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1987, p. 17.
- ² *Id.*, pp. 17-18.
- ³ Arthur Beauchesne, *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, 6^e édition, Toronto, Carswell, 1991, p. 23, no 76.
- ⁴ *Club de la Garnison de Québec c. Lavergne*, (1917) 27 B.R. 37, pp. 40-41.
- ⁵ *Roman Corp. c. Hudson's Bay Oil & Gas Co.*, 18 D.L.R. (3d) 134 (H.C. Ont.), p. 139.
- ⁶ Voir: *Bradlaugh c. Gossett*, (1884), 12 Q.B.D. 271, pp. 280-281.
- ⁷ *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 754, pp. 784-785. Voir aussi: *Edinburgh and Dalkeith Ry. Co. c. Wauchope*, (1842), 8 Cl. & F. 710, p. 725; *Drewery et al. c. Century City Developments LTD et al.* [1974] 52 D.L.R. (3d) 512 (H.C. Ont.), p. 514.
- ⁸ *Renvoi: régime d'assistance du Canada (C.B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, p. 559. Voir aussi: *Rail & Water Terminal of Montreal Ltd c. Compagnie de Gestion de Matane Inc.*, [1976] C.S. 102, p. 104; *Bilston Corp. c. Wolverhampton Corp.*, [1942] 1 Ch. 391; *Berthiaume c. DuTremblay*, [1955] R.P. 328. Dans cette dernière affaire, une injonction intérimaire fut émise pour empêcher la présentation d'un bill privé devant la législature du Québec. Cette décision a été fortement critiquée par l'honorable Bora Laskin dans un article publié dans *l'Éclair* du *Barreau canadien*, 1955, vol. 33. Également, dans *l'arrêt Rediffusion (Hong Kong) Ltd. c. A.-G. Hong Kong*, [1970] A.C. 1136, le Comité judiciaire du Conseil privé refusa l'émission d'une injonction visant à empêcher le Conseil législatif de Hong Kong d'adopter une loi *ultra vires*. Enfin, dans l'arrêt *Guy Bertrand c. L'Honorable Paul Bégin et l'Honorable Jacques Parizeau et Me Pierre-F. Côté*, 8 septembre 1995, 200-05-002117-955, la Cour supérieure a refusé d'émettre une série d'injonctions en vue, notamment, d'empêcher le gouvernement du Québec de présenter devant l'Assemblée nationale un projet de loi sur la souveraineté du Québec.
- ⁹ Henri Brun, Guy Tremblay, *Droit constitutionnel*, 2^e édition, Les Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1990, p. 309.
- ¹⁰ [1896] A.C. 600.
- ¹¹ L.R.Q. c. A-23.1.
- ¹² Voir notamment le préambule et les articles 9, 42 à 56.
- ¹³ [1993] 1 R.C.S. 319.
- ¹⁴ *Id.*, p. 377, Le juge McLachlin.
- ¹⁵ *Id.*
- ¹⁶ La majorité est composée des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Iacobucci et La Forest.
- ¹⁷ *Supra*, note 13, p. 368.
- ¹⁸ *Id.*, p. 369.
- ¹⁹ *Id.*, p. 373. Voir aussi: *Renvoi relatif au projet de loi 30, An act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148.

CHRONIQUE SUR LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE CANADIENNE

M.A. Buttazzoni

Direction de la Bibliothèque

Chambre des communes

(composition non proportionnelle d'un comité)

27 septembre 1995 - Par un appel au Règlement, le whip réformiste, M. Bob Ringma, a invoqué le commentaire 765(3) de Beauchesne selon lequel la représentation au sein du Comité des comptes publics devait être proportionnelle au nombre de sièges détenus par les divers groupes parlementaires en Chambre. En outre, le commentaire 781 désignait un député de «l'opposition» et non de «l'opposition officielle» pour la présidence de ce comité. Le whip libéral, M. Don Boudria, a rappelé qu'au début de la législature, le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre avait établi que la présidence du Comité des comptes publics incomberait à l'opposition officielle bloquiste, laquelle, par le fait même, aurait droit à un membre supplémentaire pour compenser celui qu'elle avait en moins pour le débat (le président d'un comité ne participe pas normalement aux débats). L'ajout d'un autre membre réformiste détruirait l'équilibre au sein du comité et nécessiterait une représentation libérale accrue.

Le Président Gilbert Parent a statué que le commentaire 781 de Beauchesne concerne une coutume ou un usage qui s'est établi peu à peu. Toutefois, aux termes de l'article 104(1) du Règlement, la composition des comités est fixée par le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre et approuvée par cette dernière.

(loi fiscale provenant du Sénat)

4 et 16 octobre 1995 - M. George S. Baker, député libéral de Gander - Grand Falls, a invoqué le Règlement à l'égard d'un projet de loi émanant

du Sénat (S-9, *Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada États-Unis en matière d'impôts*). Le processus législatif du projet de loi avait été entamé le 3 mai et se trouvait à l'étape du rapport et de la troisième lecture au moment du rappel au Règlement qu'ont motivé les renseignements reçus au cours des délibérations du Comité des finances. M. Baker a soutenu que les dispositions du projet de loi S-9 imposaient des dépenses au gouvernement en diminuant les impôts sur les profits réalisés par les sociétés multinationales américaines installées au Canada; le projet de loi exigeait aussi du gouvernement d'accorder un crédit d'impôt aux personnes assujetties aux droits de succession aux États-Unis. Le gouvernement subirait ainsi à l'avenir une perte de recettes fiscales, ample raison pour que le projet de loi soit accompagné de la recommandation royale et qu'il émane de la Chambre des communes plutôt que du Sénat, en conformité avec les articles 79 et 80 du Règlement.

La présidence a rappelé que selon Beauchesne (commentaires 988-992), il était permis au Sénat, aux comités et aux députés de présenter toute proposition qui ne comportait pas d'affectation de recettes fiscales mais prévoyait plutôt l'exemption de certains impôts normalement perçus ou leur réduction, voire de manière rétroactive. Il importait de ne pas confondre les notions de remboursement et d'exemption d'impôts avec celle d'engagement ou d'affectation de fonds publics. Le projet de loi S-9 renonçait tout simplement à des revenus déjà autorisés.

(demande d'irrecevabilité du rapport du Vérificateur général)

18 et 25 octobre 1995 - Par un rappel au Règlement, M. Bill Blaikie (Winnipeg Transcona-

NPD) a demandé que soit déclaré irrecevable le dernier rapport du Vérificateur général et qu'il soit remplacé par un rapport moins tendancieux. Il a aussi demandé de renvoyer la question des conditions et des paramètres du mandat du Vérificateur général en Comité de la procédure et des affaires de la Chambre. De l'avis du député, le Vérificateur général avait présenté «des arguments politiques comme des principes comptables incontestables», surtout en ce qui avait trait au niveau de la dette publique. Il avait ainsi débordé le cadre juridique et traditionnel de ses fonctions en tant que serviteur de la Chambre.

La présidence n'était pas habilitée à statuer sur la conformité du rapport avec les dispositions de la *Loi sur le Vérificateur général*. Conformément à l'article 108(3)d) du Règlement, le rapport était renvoyé au Comité des comptes publics; c'est à ce dernier donc qu'il revenait d'étudier la question et de saisir la Chambre de tout aspect du rapport du Vérificateur général et du fonctionnement de son bureau qui aurait manqué à la stricte neutralité.

(consignation erronée des votes; divergence entre le hansard et l'enregistrement vidéo)

31 octobre et 1^{er} novembre 1995 - Le député réformiste de Nanaimo-Cowichan a signalé que le hansard, le compte rendu officiel des travaux de la Chambre, ne reflétait pas fidèlement les délibérations en ce qui avait trait au vote sur le projet de loi C-103. L'enregistrement vidéo montrait des échanges entre le Président et le whip du gouvernement dont le hansard ne faisait aucune mention. Lorsque le whip du gouvernement avait demandé que le résultat du vote sur le projet de loi C-61 soit appliqué au vote sur le projet de loi C-103, il a par mégarde oublié de préciser que ce résultat soit consigné «à l'inverse». Pour éviter que le vote n'entraîne le rejet du projet de loi C-103, le Président a souligné l'oubli au whip du gouvernement qui a tout de suite fait appliquer le résultat «à l'inverse». Le Président pensait à tort qu'il avait l'assentiment du whip réformiste; celui-ci aurait préféré que la correction du vote soit faite avec le consentement unanime de toute la Chambre, à l'instar de la procédure suivie en premier lieu. Le Président a toutefois rappelé que

les votes au résultat appliqué à l'inverse émanaient d'une entente officieuse établie avec tous les partis afin d'assouplir un système de mise aux voix très long et onéreux (25 000 \$ de l'heure). À l'avenir, la présidence veillerait davantage à ce que le contenu du hansard soit compatible avec celui de l'enregistrement vidéo.

(hymne national à l'ordre du jour)

30 octobre et 10 novembre 1995 - Une motion réformiste visant à faire jouer ou entonner l'hymne national à la Chambre le mercredi, jour de l'Opposition, n'a pu être présentée, faute de consentement unanime. Dix-huit mois auparavant, la même motion réformiste avait été renvoyée au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, dont le 98^e rapport n'a été adopté que le 10 novembre 1995. La Chambre a donc pu procéder dès le mercredi 22 novembre à chanter le *Ô Canada* à 14 h, immédiatement après la prière. Selon l'entente conclue avec les partis reconnus, les membres de la Tribune de la presse et le public n'ont pu accéder à la Chambre que par la suite, une restriction qui a déplu à certains.

(demande du statut d'opposition officielle)

14 décembre 1995 et 27 février 1996 - M. Ray Speaker, leader parlementaire du Parti réformiste, a fait une demande officielle au Président pour que son parti soit reconnu la loyale opposition de Sa Majesté. Les raisons invoquées étaient entre autres :

- le Parti réformiste constituait, aux termes d'Erskine May (20^e éd., p. 252) et Beauchesne (commentaire 196), le parti minoritaire le plus apte à remplacer un gouvernement démissionnaire;
- le Bloc québécois avait négligé son engagement, pris au moment de devenir l'opposition officielle, de défendre les intérêts de tous les Canadiens;
- le chef bloquiste venait d'annoncer son intention de remettre sa démission, ce qui résulterait en un nombre égal de sièges pour les deux partis d'opposition;

- des précédents, notamment au Royaume-Uni en 1918-1920 et en Australie en 1941, démontraient que les députés de l'opposition de tous les partis confondus pourraient élire le chef de l'opposition officielle en Chambre.

À l'ouverture de la deuxième session de la 35^e Législature, le 27 février 1996, le Président Gilbert Parent a statué que le Bloc québécois pouvait conserver son statut d'opposition officielle en vertu de son antériorité, un facteur déterminant lorsqu'il y avait égalité numérique des sièges. La plus récente décision à cet effet a été rendue le 16 décembre 1994 à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick au moment où le Parti progressiste-conservateur et le parti Confederation of Regions se trouvaient à égalité de sièges.

Manitoba

(propos non parlementaires; censure à l'endroit de la présidence)

Le 1^{er} et 2 novembre 1995 - À la demande du leader de l'opposition officielle, M. Steve Ashton (Thomson-NPD), la présidence a statué sur le qualificatif «racist». De l'avis du leader, ce terme était irrecevable uniquement lorsqu'il était utilisé à l'endroit d'un député en particulier. La présidence a toutefois soutenu le contraire en s'appuyant sur des exemples qui avaient déjà été déclarés non parlementaires à l'Assemblée: «racist comments» (1^{er} mars 1993); «potentially racist attitudes» (1^{er} novembre 1990) et «almost a racist assumption» (1987). Elle a prévenu que le terme en question ne serait toléré que s'il qualifiait, par exemple, l'ancien régime d'apartheid de l'Afrique du Sud ou les politiques similaires d'autres gouvernements ou partis à l'extérieur du Manitoba. Nullement serait-il admissible à l'endroit d'un député ou d'un parti représenté à l'Assemblée, d'un gouvernement de la province (actuel ou ancien) ou de leurs politiques.

Contestée par l'opposition, cette décision a par la suite été maintenue par un vote nominal. M. Oscar Lathlin (The Pas-NPD), à qui était attribué l'emploi de ce mot dans ses critiques de certaines pratiques de pêches au Manitoba, a refusé de se rétracter à trois reprises. Il a alors été désigné

par son nom et, sur proposition du leader du gouvernement, a été expulsé pour le reste de la journée. Le leader de l'Opposition a déploré cette violation de la liberté d'expression et a proposé que la question soit renvoyée au Comité permanent des privilèges et des élections. Cette motion a été prise en délibéré mais, à la séance subséquente, la présidence a fait l'objet d'une motion de censure qui a été débattue et rejetée par vote nominal.

(politisation des déclarations «non politiques»)

24 octobre et 7 décembre 1995 - Par un rappel au Règlement, le chef de l'Opposition a soulevé la teneur politique d'une déclaration du député conservateur de Sturgeon Creek, M. Gerry McAlpine. La présidence a convenu que la déclaration, faite au moment prévu pour les déclarations non politiques, portait sur un sujet (la construction du pont de Charleswood) qui avait déjà donné lieu à beaucoup de controverse et de débats politiques à l'Assemblée. Elle a en même temps souligné que la tradition des déclarations non politiques avait été instituée en 1973 afin de permettre aux députés d'intervenir de façon non partisane et objective sur les exploits individuels ou communautaires. Ces déclarations, permises par les usages plutôt que par le Règlement, ne pouvaient se faire qu'avec le consentement de l'Assemblée. Abusivement, depuis quelques années, leur libellé aussi bien que leur objectif avaient tendance à se politiser.

Nouvelle-Écosse

(dépôt collectif de pétitions faisant la même requête)

17 novembre 1995 - Le député néo-démocrate, M. John Holm, a présenté une série de pétitions toutes motivées par le projet de loi 39 sur la réforme scolaire. Il a lu la requête une fois mais a tenu à préciser l'école d'où provenait chaque pétition. Le Président Paul MacEwan a déclaré qu'une telle présentation prolongeait inutilement les travaux et serait permise seulement si chaque pétition était déposée individuellement par un député différent. Toujours au chapitre des pétitions, le Président a expliqué que même si elles étaient présentées en bloc, les pétitions devaient chacune porter la signature du député concerné, en

conformité avec l'article 63(5) du Règlement. Il ne suffisait pas d'endosser uniquement la première dans la liasse.

(capacité limitée d'une salle de commission)

20 novembre **1995** - M. Robert Chisholm (Halifax Atlantic-NPD) a invoqué le privilège à cause d'un avis qu'il avait reçu l'après-midi même au sujet de la salle de commission où, à 18 h, était prévu le début des travaux relatifs au controversé projet de loi 39 sur la réforme scolaire. Le député venait d'apprendre que, par mesure de sécurité, le service des incendies avait établi que la salle ne pouvait contenir plus de 60 personnes, une restriction qui empêcherait la participation de plusieurs intervenants et possiblement celle du député lui-même.

La présidence a déclaré que le privilège s'appliquait aux membres de l'Assemblée et non aux participants venant de l'extérieur. Elle aurait voulu acquiescer à la demande de M. Chisholm de faire installer des échelles de corde avant 18 h afin de rendre la salle plus sécuritaire. Cependant, il revenait plutôt au ministre des Approvisionnement et Services, en coordination avec le service des incendies, d'assurer la sécurité des lieux en question.

Ontario

(nombre inusité d'expulsions de députés)

16 et 19 octobre, 30 novembre, 4, 6, 7 et 14 décembre 1995 - Le Président Allan McLean (Simcoe-Est-PC), élu au scrutin secret le 26 septembre 1995 à l'ouverture de la 1^{re} session de la 36^e Législature, s'est vite trouvé devant une inlassable opposition à l'égard des décisions du nouveau gouvernement conservateur. En moins de deux mois, il a ordonné à huit députés de se retirer à cause de leur emploi de termes non parlementaires tels que «misleading», «clearly misled», «lied», «deliberate plot». Le 6 décembre,

il a ordonné l'expulsion des députés de l'opposition qui refusaient de participer au vote sur la motion portant l'adoption du principe et renvoi en commission du très contesté projet de loi 26, *Loi de 1995 sur les économies et la restructuration* (titre abrégé). C'est lorsque le deuxième député libéral désigné, M. Alvin Curling (Scarborough-Nord), n'a pas obtempéré à l'ordre de se retirer que ses collègues, libéraux autant que néo-démocrates, l'ont entouré pour le protéger physiquement contre toute tentative du sergent d'armes de le sortir manu militari. Le retrait de M. Curling s'est fait 18 heures plus tard. Il n'a pu réintégrer l'Assemblée qu'à la fin de la séance du 14 décembre, après avoir expédié au Président une lettre d'excuse, accompagnée d'une demande d'arrêt d'expulsion émanant des trois leaders parlementaires.

(projet de loi omnibus d'envergure exceptionnelle)

29 novembre et 5 décembre **1995** - Présenté sans préavis lorsque la plupart des députés, y compris les chefs des partis de l'opposition, étaient enfermés pour l'étude d'un mini-budget prononcé plus tard la même journée, le projet de loi 26 a fait l'objet d'une décision de la présidence confirmant en vertu de l'article 38(a) du Règlement le droit du gouvernement de le présenter sans préavis. La même décision a aussi maintenu l'intégrité du projet de loi qui comportait plus de 200 pages, amendait 44 lois et en créait trois autres. L'opposition aurait voulu qu'il soit scindé selon le nombre de secteurs touchés. La présidence a toutefois fait valoir qu'en conformité avec Beauchesne (commentaire 626), les dispositions du projet de loi avaient un rapport logique, traitaient du même sujet et s'inscrivaient dans «le cadre général défini par son titre intégral», soit: *Loi visant à réaliser des économies budgétaires et à favoriser la prospérité économique par la restructuration, la rationalisation et l'efficacité du secteur public et visant à mettre en oeuvre d'autres aspects du programme économique du gouvernement.*

LA COMMISSION PARLEMENTAIRE DES COMPTES PUBLICS

Un retour à l'Assemblée nationale ?

Jean Brien Desrochers

Chargé d'enseignement à l'ENAP

À la mi-décembre 1995, des députés de toutes les tendances partisans voulaient ressusciter la défunte commission parlementaire des comptes publics à Québec (*Le Soleil*, 14 et 15 décembre). Cette possibilité a été évoquée principalement à la Commission parlementaire du budget et de l'administration (CBA).

RÔLE D'UNE COMMISSION DES COMPTES PUBLICS

Le rôle d'une commission des comptes publics est de s'assurer du bon usage, dans les ministères et organismes, des crédits budgétaires votés par l'Assemblée, c'est-à-dire par les représentants élus des citoyens-contribuables. Pour ce faire, la commission utilise ordinairement l'expertise d'un Vérificateur général nommé par l'Assemblée. De nos jours, un Vérificateur général ne se limite plus à l'examen de la régularité et de l'économie des dépenses mais doit aussi couvrir les questions de «valeur obtenue en contrepartie de l'argent dépensé». La commission convoque les hauts fonctionnaires et autres administrateurs pour obtenir des explications à propos des problèmes soulevés dans les rapports du Vérificateur général, puis elle fait des recommandations à l'Exécutif qui répond formellement et apporte des correctifs. De la sorte, **une commission des comptes publics, lorsqu'elle fonctionne bien, contribue à donner de la substance au gouvernement responsable et à la démocratie parlementaire.**

La situation actuelle à Québec ne correspond pas à ce modèle. Avant d'en discuter, il est nécessaire de savoir comment nous en sommes venus là. L'historique qui suit répond à la question: quelle a été l'évolution de la commission des comptes publics, en vigueur autrefois à l'Assemblée, en considérant ses périodes

d'activité, sa période de dormance même si elle existait encore officiellement, enfin la dilution de son mandat, d'abord en l'intégrant dans une commission qui avait aussi d'autres mandats, puis, tel le cas présent, en essayant de le répartir entre plusieurs commissions?

LA COMMISSION DE 1867 À 1966

Pièce fondamentale de la surveillance parlementaire des finances et de l'administration publiques dans le parlementarisme de type britannique, cette commission (alors appelée comité) existait à Québec dès 1867. Ses activités ont été assez régulières jusqu'en 1912. Par la suite, des périodes d'inactivité prolongée ont précédé les périodes d'intense activité de 1923 à 1927 et de 1936 à 1939.

Le 28 avril 1886, le président de l'Assemblée avait expliqué le mandat de la commission:«[...] examiner tous les comptes faisant voir la dépense faite par le gouvernement des argents votés pour le service public»; renseigner l'Assemblée, par des enquêtes sur les revenus et les dépenses, pour qu'elle puisse exercer un contrôle parlementaire convenable sur l'administration de tous les deniers publics (*Débats de la Législature*, p. 563).

C'est de ce mandat que s'acquittait la commission. Trois facteurs limitaient son efficacité: elle ne s'appuyait pas de façon systématique sur l'expertise d'un Vérificateur général; des membres de l'Exécutif, ministres et même premier ministre, en faisaient partie, ce qui est contraire au principe du contrôle de l'Exécutif par le Législatif; elle était trop souvent le lieu de débats partisans, en particulier à propos du favoritisme politique (patronage).

C'est que, de 1867 à 1970, l'Auditeur de la Province se concentrait sur la vérification avant paiement, publiait les comptes publics et faisait en plus une vérification après paiement de ce qu'il avait vérifié avant paiement. En fait, il n'était pas un véritable vérificateur après paiement au service du Parlement. La commission utilisait les comptes publics et recourait de temps à autre aux services de l'Auditeur, mais faisait pour l'essentiel ses vérifications elle-même, ce qui était facilité par les dimensions modestes du budget et de l'administration d'alors. De plus, on n'avait pas suivi le modèle britannique, selon lequel la commission des comptes publics, qui fonctionne de façon impartiale ou non partisane avec l'expertise d'un Vérificateur après paiement, était toujours présidée par un député éminent de l'opposition et ne comptait pas de ministre dans sa composition.

Cependant, la commission possédait des atouts perdus plus tard: l'audition des hauts fonctionnaires, tels les sous-ministres, était une pratique bien établie et, de temps en temps, la commission faisait des rapports et des recommandations au lieu de se contenter de publier des comptes rendus d'auditions.

Duplessis a su se servir du comité des comptes publics de 1936 à 1939 comme d'une redoutable arme politique, en mettant à jour des pratiques administratives et financières discutables. Les débuts de l'enquête, alors que Duplessis était chef de l'opposition, ont contribué à faire tomber le gouvernement aux élections de 1936. Devenu premier ministre, il a poursuivi l'enquête jusqu'en 1939.

De 1939 à 1944, le gouvernement libéral de Godbout ne fit pas fonctionner ce comité qui avait tant nui à son parti. Lorsque Duplessis revint au pouvoir en 1944 et jusqu'à la fin de son régime en 1959, les commissions parlementaires, comme le parlementarisme en général, subirent une éclipse. La commission des comptes publics existait toujours officiellement mais ne se réunissait jamais. Le contrôle parlementaire des finances publiques atteignit un niveau plancher alors que quantité de dépenses étaient engagées par l'Exécutif sans autorisation de l'Assemblée.

Duplessis s'était servi du comité des comptes publics à des fins politiques mais non dans l'intention d'améliorer le contrôle parlementaire.

Le gouvernement de Jean Lesage a hérité de cette situation. Son parti avait l'intention de revitaliser le Parlement. La commission (comité) des comptes publics se réunit à quelques reprises à partir de 1963 jusqu'avant les élections de 1966. Elle entendit des fonctionnaires comme le Contrôleur des Assurances et l'Auditeur de la Province et fut encore agitée par des questions de favoritisme politique.

À cette époque, le mandat de l'Auditeur québécois était encore inchangé. Sa capacité de produire des rapports intéressants à partir des comptes publics était limitée. Des députés de l'opposition se plaignaient de ne pouvoir, au moyen de ces comptes, prendre connaissance des dépenses qu'un an ou deux après qu'elles aient été faites. Les budgets étaient alors en forte croissance et la fonction publique en pleine expansion.

UN TOURNANT: DE 1966 À 1972

À la commission des comptes publics, en mars 1966, le chef de l'opposition, Daniel Johnson père, proposa la création d'une commission parlementaire chargée d'examiner les engagements financiers (dépenses autorisées mais non encore effectuées) comme une alternative à la commission des comptes publics. C'était pour répondre aux plaintes des députés. Il y avait aussi un désir de pouvoir déceler des cas de favoritisme dans les engagements pour contrats et subventions.

Le premier ministre Jean Lesage, qui avait établi un contrôle des engagements financiers en 1961 par la *Loi sur le contrôle des finances*, se montra intéressé par la proposition de Johnson mais perdit les élections peu après. À son tour chef de l'opposition, Lesage réclama par deux fois, en 1967 et en 1968, mais en vain, la création de la nouvelle commission. Finalement, la commission des engagements financiers fut créée en mai 1969 par un vote de l'Assemblée, sur proposition du premier ministre unioniste Jean-Jacques Bertrand.

Or, en 1970, le nouveau gouvernement libéral, par la *Loi de l'administration financière*, inspirée d'Ottawa, faisait de l'Auditeur avant paiement un Vérificateur général exclusivement après paiement. Soixante pour cent du personnel de l'ancien Auditeur était transféré chez le Contrôleur des finances. Alors que l'Auditeur avait relevé du ministère des Finances, le Vérificateur général était dorénavant rattaché à l'Assemblée nationale. C'était réaliser une condition essentielle au bon fonctionnement de la commission des comptes publics, juste après que cette dernière eut été reléguée dans l'ombre. En 1972, une nouvelle organisation des commissions parlementaires laissait subsister un résidu de l'ancienne commission des comptes publics dans une commission des finances, des comptes publics et du revenu. C'est de cette période que vient l'habitude de se limiter à recevoir une fois par année le Vérificateur général pour lui faire expliquer son rapport annuel, sans auditions de fonctionnaires et sans recommandations de la part de la commission.

L'examen parlementaire des engagements financiers comporte des avantages. Il permet de suivre les dépenses au fur et à mesure qu'elles sont engagées mais avant leur paiement final. Créer une commission parlementaire à cette fin était un cas unique dans les annales du parlementarisme de type britannique. Toutefois, les engagements financiers ne permettaient pas de suivre la gestion ni de faire des évaluations, deux thèmes qui allaient prendre de l'importance. En reléguant dans l'ombre la commission des comptes publics au profit de celle des engagements financiers, on avait mal misé. **Par la suite, l'évolution de la vérification dans le monde occidental a ouvert un champ prometteur, en ajoutant le rendement et l'efficacité dans la gestion à la régularité et l'économie dans la dépense. Les orientations prises de 1966 à 1972 ont pratiquement fermé ce domaine à l'action du Parlement.**

En 1970, lors de la discussion en Chambre du projet de loi no 55, *Loi de l'administration financière*, le ministre des Finances Raymond Garneau annonçait, en contraste avec la prolifération des contrôles a priori, l'adoption d'une «philosophie différente de contrôle axée sur la surveillance de l'exécution plutôt que sur la

restriction de la liberté d'action» (*Journal des débats*, 15 décembre 1970, p. 2270). Cette conception venait du rapport Mineau qui avait préconisé la décentralisation et son corollaire normal, l'imputabilité. Or, ces orientations, si en plus elles avaient compris l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes, auraient été tout à fait favorables au bon fonctionnement d'une commission des comptes publics. Dans les faits et pour diverses raisons, l'évolution s'est opérée dans le sens de la centralisation. **La carence de surveillance parlementaire a été ainsi liée à la centralisation politico-administrative.**

UNE RÉCIDIVE EN 1984-1985

Des parlementaires étaient conscients du vacuum créé par l'abandon du concept d'une commission spécialisée dans le domaine des comptes publics. Par exemple, en commission des finances et des comptes publics, le 22 septembre 1981, le député et ancien ministre Claude Forget disait qu'en 1969, il y avait eu méprise sur le rôle que devait jouer une véritable commission des comptes publics dont le besoin se faisait cruellement sentir. Le ministre des Finances d'alors, Jacques Parizeau, lui répondait: «Nous sommes parfaitement conscients que le Québec n'est pas, à cet égard, tout à fait d'avant-garde. C'est le moins qu'on puisse dire. Nous sommes tous d'accord sur le fait qu'il faut refaire éventuellement cette commission.»

Il y eut toutefois une récidive. En 1984, une réforme des commissions parlementaires créait huit commissions sectorielles et, malgré des avis contraires, faisait définitivement disparaître le résidu de commission des comptes publics qui avait subsisté. C'est depuis lors que le mandat de s'occuper du rapport du Vérificateur général s'est situé à peu près partout et nulle part au Parlement. En 1985, le mandat du Vérificateur général était élargi dans le sens de la vérification intégrée, c'est-à-dire en incluant l'optimisation des ressources, ce qui aurait été un atout de plus pour une commission des comptes publics, comme d'ailleurs le fait que, depuis 1984, les ministres n'étaient plus membres des commissions parlementaires. **Malheureusement, comme en 1969, on a réorganisé les commissions un an avant de donner un nouveau mandat au**

Vérificateur général et sans coordination avec ce mandat. Par deux fois, en 1969-1970 et en 1984-1985, on a mis la charrue devant les boeufs.

**SITUATION ACTUELLE:
D'INSATISFAISANTE À MOINS
INSATISFAISANTE**

Selon les arrangements de 1984, la Commission de l'Assemblée nationale (CAN) était censée entendre le Vérificateur général à propos de son rapport annuel. D'après la mentalité cartésienne qui a mené à cette approche (peut-être y avait-il d'autres intentions non cartésiennes), puisque le rapport porte sur l'ensemble de l'administration publique, il est logique de le faire considérer par la commission qui regroupe les présidents des huit commissions sectorielles (en plus d'autres personnes comme le Président de l'Assemblée, les deux leaders parlementaires, etc.). Or, cette commission n'est nullement un outil adapté à un tel exercice et il n'est pas surprenant qu'elle n'ait jamais entendu le Vérificateur général.

En 1986, le président de la CBA, Jean-Guy Lemieux, et un autre député ministériel membre de la commission, Jean-Pierre Bélisle, ont participé à une réunion des commissions des comptes publics canadiennes, en compagnie du Vérificateur général du Québec, Rhéal Châtelain. Au printemps de 1987, Jean-Guy Lemieux a demandé en Chambre quand la CAN entendrait le Vérificateur général. Le président de l'Assemblée s'est montré embarrassé. En conséquence, la même année, la CBA a demandé que lui soit déléguée la fonction d'entendre le Vérificateur général, ce qui fut accordé sur une base annuelle. Il est significatif que seule la commission spécialisée dans les finances publiques ait pris cette initiative. La CBA se limitait cependant à se faire expliquer le contenu du rapport du Vérificateur général, ce qui fut le cas presque chaque année depuis 1987.

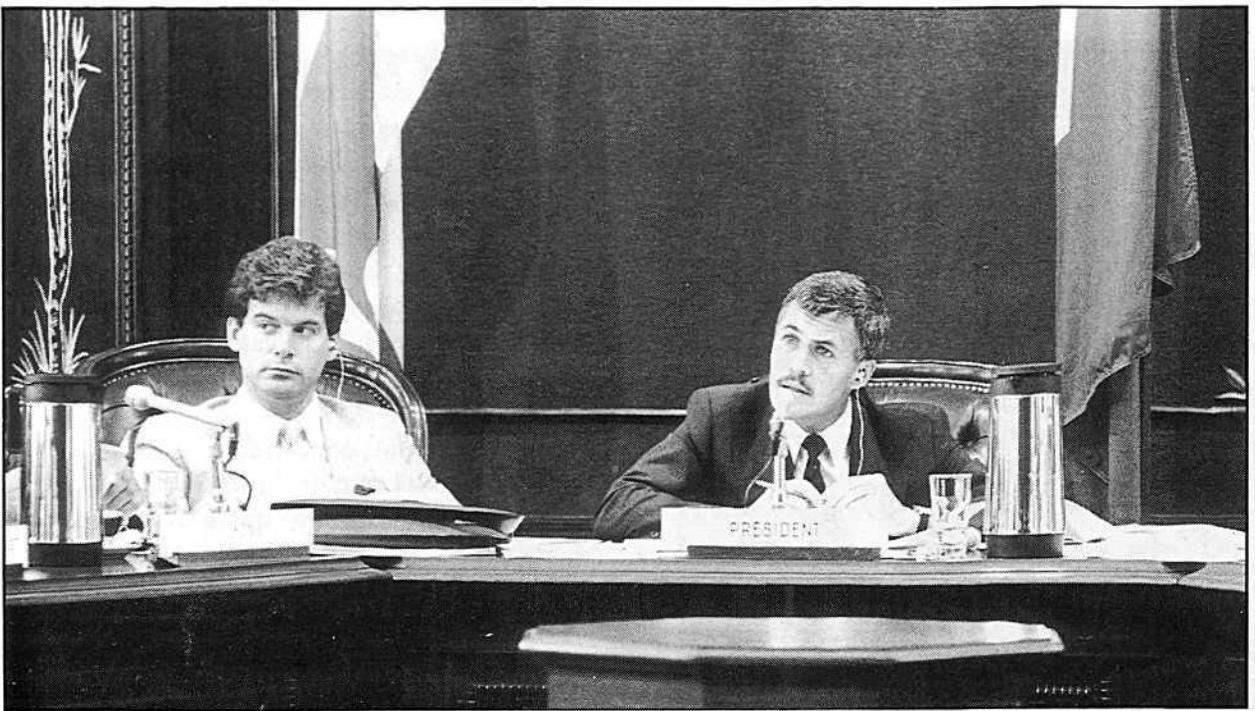
Le Vérificateur général demandait de faire venir les fonctionnaires pour auditions devant les commissions. Le président de la CBA, Jean-Guy Lemieux, et d'autres députés ministériels, Jean-Pierre Bélisle, Jacques Chagnon, puis Georges

Farrah, ont essayé de faire la promotion de cette formule d'imputabilité auprès du gouvernement et au sein de leur parti, mais il y a eu des résistances. L'opposition ne suivait pas ce débat d'un oeil sympathique. La question de l'imputabilité a été discutée par la CBA en 1989 lors de la préparation de son rapport (Lemieux-Lazure) sur l'application de la *Loi sur la fonction publique*. En 1992, la CBA se donnait un mandat d'initiative pour l'audition de sous-ministres à propos du rapport du Vérificateur général. Mais à cause d'une divergence d'opinions avec l'Exécutif, plus précisément avec le Conseil du Trésor, il n'a pas été possible de remplir ce mandat. Le débat sur cette question a mené au compromis de la loi 198 (*Loi sur la limitation de l'embauche dans les organismes publics et l'imputabilité des administrateurs d'État et des dirigeants d'un organisme public*), parrainée par le député Henri-François Gauthrin qui était alors membre de la CBA. L'imputabilité en commission parlementaire prévue par cette loi devait porter spécialement sur des sujets discutés dans les rapports du Vérificateur général.

En 1994, la CBA a reçu le sous-ministre du Revenu et l'un des éléments de discussion a été le rapport du Vérificateur général, sans que ce dernier ne soit présent. La CBA aurait souhaité s'occuper de tout le rapport du Vérificateur mais n'y était pas habilitée à cause du champ de compétences des autres commissions. Chacune des sept autres commissions parlementaires sectorielles aurait pu aussi s'occuper des parties du rapport qui portaient sur son secteur, cependant leur intérêt pour cette fonction a été nul jusqu'en 1994.

Depuis 1995, nous avons pu assister à un début d'évolution intéressante.

En 1995, la CBA a: i) invité le Vérificateur général Guy Breton (qui prenait place alors entre le président et le vice-président) lorsqu'elle a reçu des sous-ministres en vertu de la loi 198 ou s'est donné des mandats de surveillance d'organismes publics en vertu de l'article 294 du Règlement de l'Assemblée; ii) entendu et interrogé des fonctionnaires du Conseil du Trésor au sujet du rapport du Vérificateur général et aussi de la gestion en général; iii) entendu et interrogé les



Une séance de la Commission du budget et de l'administration, en 1987, présidée par le député de Vanier, M. Jean-Guy Lemieux. (Archives nationales du Québec)

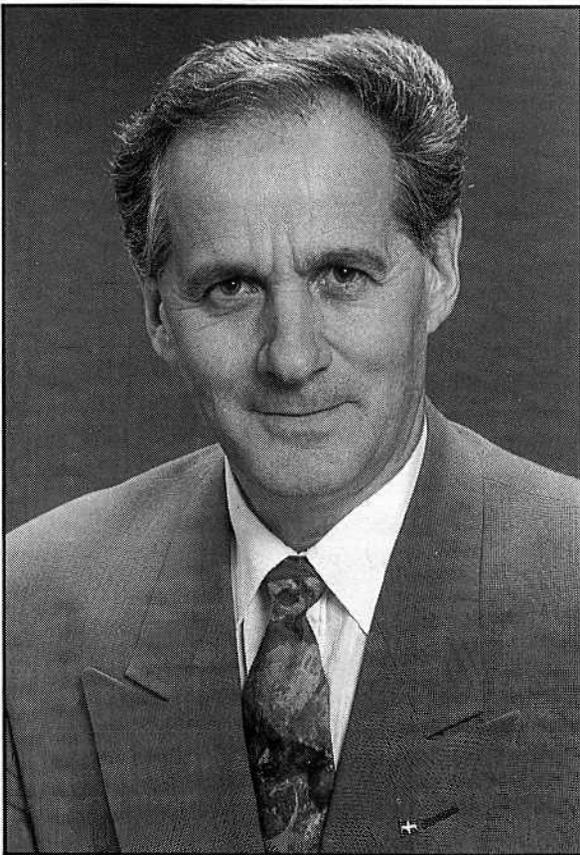
dirigeants de la CARRA et de Loto-Québec, ce pourquoi le Vérificateur général avait préparé des documents à l'égard des enjeux et de la gestion, mais sans relation directe avec son rapport annuel; iv) demandé aux autres commissions sectorielles, au printemps, d'instaurer un régime d'imputabilité, particulièrement en relation avec le Vérificateur général, dans l'esprit de la loi 198 et de sa nouvelle version, la loi 55 (*Loi modifiant la Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*). Cependant, seule la Commission de l'agriculture a consacré une journée à l'audition du Vérificateur général.

En janvier et février 1996, i) la CBA a décidé de continuer à inviter le Vérificateur général en vertu de la loi 198 et de l'article 294 du Règlement pour toute la durée de la législature; ii) la CBA a reçu le sous-ministre du Revenu à propos du rapport du Vérificateur général, ce qui a été immédiatement repris par les médias, et a écrit de nouveau aux autres commissions sectorielles dans un but incitatif comme en 1995; iii) la Commission de l'agriculture a procédé à l'audition des dirigeants de la Régie des assurances agricoles,

également à propos du rapport du Vérificateur général; iv) la Commission de l'éducation a consacré trois jours à recevoir les dirigeants des institutions universitaires, dans le cadre de la loi 95 (*Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*) qui, depuis l'an dernier, les oblige à rendre des comptes en commission parlementaire; même si cette reddition de comptes ne portait pas sur le rapport annuel du Vérificateur général, les institutions universitaires, dans leur présentation à la commission, avaient par anticipation traité de cinq éléments de ce rapport annuel.

PERSPECTIVES D'AVENIR

Cette évolution est particulièrement due au président de la CBA, Jacques Baril, à Henri-François Gautrin, au vice-président de la CBA, Jacques Chagnon, au président de la Commission de l'agriculture, Yvon Vallières, et à Joseph Facal qui était en même temps membre de la CBA et président de la Commission de l'éducation, ce qui a facilité une collaboration et une coordination entre les deux commissions. Ces députés, qui se situent des deux côtés de la Chambre, ont adopté



Le député d'Arthabaska, M. Jacques Baril, est président de la Commission du budget et de l'administration depuis le 2 décembre 1994. (Coll. Assemblée nationale)

en ces matières de gestion, un comportement non partisan comme il convient. La CBA a joué un rôle de leader et de coordination.

L'évolution s'est faite grâce à l'action d'un groupe de députés intéressés et nullement selon les arrangements de 1984. Mais il a fallu composer avec ces arrangements formels, ce qui soulève trois sortes de questions.

1- Vaut-il mieux une commission des comptes publics spécialisée (fonctionnelle) ou répartir cette fonction entre plusieurs commissions sectorielles? Pour la seconde option, il faut considérer a) la nécessité d'impliquer toutes les

commissions ensemble et de la même façon, b) le fait que cette fonction porte sur la gestion alors que les commissions sectorielles s'occupent aussi de politiques, et c) la surveillance assez étroite, par les leaders parlementaires et les whips des partis, des commissions sectorielles dans leurs fonctions de législation et d'examen des crédits budgétaires, alors que l'examen de la gestion, à partir des rapports du Vérificateur général, doit se faire hors du contexte partisan.

2- Comment concilier une utilisation systématique des rapports maintenant bisannuels du Vérificateur général, ce qu'on n'a pas encore réussi à faire, avec le type de mandats nouveaux et intéressants confiés au Vérificateur général et ne portant pas directement sur ses rapports mais sur de grands enjeux et la gestion en général?

3- Faut-il justifier en elle-même l'audition de gestionnaires à propos des rapports du Vérificateur général et non seulement par la loi 198 devenue loi 55 (loi 198 qui n'était qu'un début, fruit d'un compromis, selon son parrain), voire par le biais de la loi 95?

Voilà des questions à considérer avec discernement dans le cadre de la réforme parlementaire et non avec le manque de clairvoyance de 1984 en la matière. Il s'agit de savoir **QUOI FAIRE** et **COMMENT FAIRE**.

De 1867 à nos jours, lorsque la commission des comptes publics ne fonctionnait pas ou lorsqu'elle n'existait plus à Québec, **le besoin de remplir cette fonction a toujours refait surface d'une façon ou d'une autre. C'est que cette fonction est directement reliée à l'origine du Parlement («Pas de taxation sans représentation») et au rôle des députés qui, en plus d'être membres d'un parti - ce qui est fondamental - sont aussi les représentants élus des citoyens-contribuables.**

L'ÉVALUATION FINANCIÈRE DES PROJETS DE LOI

Maurice Champagne

Politologue au
Service de la recherche

On entend souvent parler de l'élimination des déficits budgétaires de la part des gouvernements. Il y a quelques années, un député ministériel avait apporté une contribution originale à ce débat. Le 21 octobre 1993, le député libéral de Mille-Îles, M. Jean-Pierre Bélisle, a présenté le projet de loi 195, *Loi modifiant la Loi sur l'Assemblée nationale*. Même si ce projet de loi n'a pas été adopté, il importe de souligner ses dispositions avant-gardistes relatives aux finances publiques.

Par exemple, un ministre qui présente un projet de loi à l'Assemblée nationale aurait eu l'obligation de déposer un rapport faisant état des bénéfices que ce projet de loi permettrait de réaliser, des revenus et des dépenses que l'application des dispositions proposées entraînerait sur le fonds consolidé du revenu pour l'année financière de son adoption et pour les deux exercices financiers subséquents. Un ministre pourrait être exempté de l'obligation de déposer le rapport si le motif invoqué était l'urgence.

Ce rapport devait identifier par article ou par regroupement d'articles les dispositions du projet de loi qui auraient des conséquences sur le Trésor et en déterminer les effets financiers en termes de bénéfices, de revenus et de dépenses.

En outre, dans un rapport qu'il déposerait à l'Assemblée, le ministre devrait justifier, au moins une fois tous les six ans, l'opportunité de maintenir l'application d'une loi dont il est responsable ou de la modifier. Il reviendrait au gouvernement de fixer un calendrier de dépôt de ces rapports.

Il était prévu également que tous ces rapports soient signés par le dirigeant d'organisme ou le

sous-ministre et le sous-ministre adjoint ou associé compétents. Le sous-ministre ou l'administrateur serait ainsi imputable de l'analyse et de l'évaluation des hypothèses de comportement des clientèles et des intervenants affectés, des bénéficiaires, des revenus et des coûts projetés.

L'auteur du projet de loi considérerait ses propositions comme une révolution législative¹. D'une part, parce qu'il évaluait que l'État et les contribuables pourraient réaliser des économies de «plusieurs milliards de dollars par année». D'autre part, parce qu'il jugeait que l'on ramènerait de quelque 400 à 100 le nombre de lois que le gouvernement adopte au cours d'un mandat de quatre ans.

En parcourant un récent rapport d'information d'une mission de députés de l'Assemblée nationale française², on apprend que les parlements des États-Unis, de la Grèce et de l'Italie disposent d'un mécanisme d'évaluation des projets législatifs en matière financière qui se rapproche de celui que M. Bélisle a proposé.

ÉTATS-UNIS

Depuis 1974, le Congrès confie beaucoup de mandats au *Congressional Budget Office*. L'Office du budget du Congrès est né d'une logique de contrôle de l'Exécutif. Pendant longtemps, cet organisme parlementaire a vérifié les évaluations économiques et budgétaires présentées par le Président avec les moyens considérables de l'*Office of Management and Budget*. Le Congrès s'est depuis orienté vers un contrôle de l'évolution des dépenses publiques.

Le CBO évalue le coût des projets de loi. À cette fin, il présente une estimation quinquennale du coût des dispositions des projets de loi envoyés en commission. La plupart du temps, ces estimations incluent des projections de dépenses. Le CBO compare ses propres calculs avec ceux des commissions ou des agences fédérales.

Sans entrer dans le processus budgétaire fédéral américain, lequel est différent de celui du Québec, précisons du moins qu'après la transmission, le 25 février, du projet de budget, le CBO remet un premier rapport à la commission du budget de chaque chambre. À la fin août, il y a un autre rapport qui traite du montant prévisible du déficit et des économies à réaliser afin de se conformer aux plafonds prescrits par la loi. Enfin, vers le 15 septembre, les deux commissions du budget présentent la résolution définitive quant aux plafonds de dépenses.

Peu après le début de l'année budgétaire, le 1^{er} octobre, le CBO livre des projections quinquennales sur l'évolution des recettes et des dépenses fédérales, en présumant que la législation et les politiques demeurent constantes. En outre, le CBO examine si les mesures votées par le Congrès sont compatibles avec ses décisions budgétaires.

Afin que le Congrès ait une bonne connaissance du contexte économique, le CBO produit un ensemble de prévisions économiques, des tableaux sur l'état de l'économie, des analyses sur les changements économiques et des études sur les politiques fiscales de rechange.

En outre, le CBO évalue les politiques publiques affectées par le budget fédéral. Ce faisant, il analyse différentes options aux programmes fédéraux.

Il convient de souligner que le CBO effectue des études à la demande du président ou d'un représentant de la minorité d'une commission ou d'une sous-commission compétente en matière financière d'une des deux chambres. Ses rapports sont non partisans et ne formulent aucune recommandation.

GRÈCE

Avant leur discussion en Chambre, les projets de loi qui comportent une dépense ou une diminution de recette doivent être chiffrés par le gouvernement et accompagnés d'un rapport spécial sur le mode de leur recouvrement, signé par le ministre compétent et le ministre des Finances. (Cette dernière disposition vient limiter le droit qu'ont les députés de ce pays de présenter ce type de projets de loi. Au Québec, seul un ministre peut présenter un projet de loi qui a pour objet l'engagement de fonds publics ou l'imposition d'une charge aux contribuables.)

En effet, l'article 75 de la Constitution grecque stipule que tout projet de loi déposé par un ministre et grevant le budget n'est débattu qu'à moins d'être accompagné d'un rapport de la Direction générale de la comptabilité publique fixant la dépense. Dans l'éventualité où le parrain d'un tel texte législatif serait un député, la direction a un délai de quinze jours pour soumettre son rapport, sinon la discussion peut commencer quand même.

En ce qui concerne les amendements aux projets de loi, il y a un rapport de la direction de la comptabilité uniquement lorsque le ministre compétent le demande. La direction a un délai de trois jours pour soumettre à la Chambre son rapport, sinon le débat peut être entamé.

ITALIE

Hormis le budget et la loi de règlement, toute loi italienne qui engendre des dépenses nouvelles ou accrues doit préciser les moyens d'y faire face, comme par exemple une augmentation des recettes ou une réduction des dépenses. À la demande d'une commission parlementaire, les amendements sont aussi soumis à cette procédure.

Le gouvernement doit indiquer le montant final des dépenses et les moyens de les couvrir. De plus, il doit joindre un rapport technique à ses projets de loi afin de fournir au Parlement les données et les méthodes utilisées pour le chiffrage, leurs sources et tout élément utile pour son contrôle technique.

La Chambre des députés peut compter sur un service du budget, qu'elle a créé en 1989, chargé d'évaluer les chiffres présentés et de contrôler les méthodes adoptées par le gouvernement. Il se penche sur le volume des dépenses, de même que sur la durée de l'effet financier. Il analyse aussi la couverture financière et si les fonds sont en quantité suffisante. Ce service n'effectue pas d'expertise, ni de contre-expertise. Il dispose de ses propres banques de données, de certaines données des administrations, par exemple du Trésor, et il peut s'adresser à des organismes extérieurs.

Il arrive que la commission du budget et le Parlement aient à trancher entre les chiffres de l'administration et ceux de son propre service du budget. Les chiffres sont d'ailleurs modifiés selon le résultat des votes des assemblées. Durant la navette entre la Chambre et le Sénat, le service doit présenter des estimations de l'effet financier des mesures législatives. «Il n'est pas rare que le service du budget détecte des dispositions ayant une importance financière, mais dont le rapport technique ne tient pas compte de façon appropriée.»

Le service du budget remet ses rapports à la commission du budget et les députés peuvent les consulter. En outre, à la demande de la Chambre, le service peut analyser les initiatives parlementaires. Il peut donc remettre en question, s'il y a lieu, le jugement du gouvernement sur les amendements parlementaires.

Il semble que le gouvernement respecte assez bien l'obligation qui lui est faite de présenter un rapport technique pour ses projets de loi, mais moins en ce qui concerne leur modification ou la mesure des conséquences financières des décisions des tribunaux.

En Italie, le contrôle parlementaire des finances publiques repose beaucoup sur cette procédure et sur le service du budget. Les députés considèrent ces outils indispensables à la prise de décision.

FRANCE

Après avoir passé en revue les méthodes de contrôle financier des parlements mentionnés plus haut et de plusieurs autres, dont ceux de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, la mission de députés français a privilégié les expériences grecque et surtout italienne. Elle a donc proposé au gouvernement d'ajouter aux projets de loi entraînant des dépenses un rapport évaluant les effets financiers de chaque article et précisant la méthode suivie pour atteindre ces chiffres.

Cette modification s'accompagnerait de la mise en place d'un service chargé de s'assurer de la plausibilité du chiffre et d'évaluer la méthode utilisée. Il s'agirait plus précisément de créer une délégation parlementaire sous le nom d'«Office parlementaire de contrôle budgétaire et de prospective économique». La délégation, composée de huit membres de chacune des deux Chambres, serait appuyée par un conseil d'experts en économie et en finance.

Cet office présenterait aux parlementaires, spécialement aux membres des commissions de finances des deux assemblées, des études relatives à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances. Ce qui l'amènerait à scruter les prévisions budgétaires du gouvernement et à se pencher sur la faisabilité et les conséquences des propositions des députés et des sénateurs. De plus, il informerait le Parlement de l'évolution des comptes publics. Il devrait aussi effectuer des simulations économiques et fiscales. D'autre part, il ferait un rapport sur les conséquences économiques du projet de loi de finances et sur les estimations financières. Enfin, au printemps, il élaborerait un rapport concernant l'évolution de la conjoncture économique en France.

Il est intéressant de souligner que les recommandations de la mission ont reçu l'appui du Président de l'Assemblée nationale, M. Séguin.

CONCLUSION

Le Québec aurait sûrement à gagner par la mise en place d'un mécanisme d'évaluation des projets législatifs en matière financière. On ne fait pas appel au sens des responsabilités des députés lorsqu'on leur demande de voter des dispositions sans être en mesure d'en connaître l'impact sur les recettes ou les dépenses publiques.

Comme dans les parlements décrits ci-haut et dans une trentaine d'États américains³, un bon moyen de renseigner les députés consisterait à chiffrer les articles des textes législatifs qui ont un impact financier important.

D'ailleurs, cela se fait déjà en partie en ce qui concerne le discours du budget du ministre des Finances, qui est lu et déposé à l'Assemblée nationale, accompagné du sommaire des opérations financières. Cet exercice s'apparente à un chiffrage des mesures proposées. Cette information figure en annexe du discours et est reproduite dans le *Journal des débats*. Mais aucun détail n'est donné par le gouvernement sur la méthode d'évaluation des dépenses ou des revenus.

Il est difficile pour les députés d'apprécier les chiffres avancés par le gouvernement.

À cette fin, les députés devraient pouvoir compter sur une équipe d'experts en finances. Ainsi, ils seraient en mesure de mieux utiliser le chiffrage de l'administration et même de le critiquer, s'il y a lieu. Toutefois, il ne devrait pas être question de créer une autre superstructure qui produise des prévisions ou des simulations économiques ou encore une contre-expertise ou un contre-budget. Du reste, de l'avis des membres de la mission française, à l'exception du Congrès américain avec son Office du budget⁴, aucun parlement ne possède un service apte à réaliser ce genre de mandats.

¹ Normand Girard, «Le député Bélisle propose une révolution législative», *Le Journal de Québec*, 22 octobre 1993.

² Laurent Dominati, *De l'information du Parlement au contrôle du Gouvernement*, Paris, Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2065, 1995, 215 pages.

³ Normand Girard, «Le député Bélisle...», *loc. cit.*

⁴ Il faut dire que l'Office du budget du Congrès peut compter sur 221 employés.

VIENT DE PARAÎTRE

- *Débats de l'Assemblée législative*, 13^e législature, 1^{re} session, 1912. Texte établi par Maurice Pellerin, 1996, 527 pages. ISBN2-551-16706-X; 20\$.

À cette session, on parle beaucoup d'agriculture, de colonisation et de voirie, mais l'instruction est le principal sujet de discussion. On discute notamment du salaire des instituteurs et des institutrices, des subventions pour le maintien et la création des écoles, de la valeur des diplômes, de l'uniformité des livres et de leur gratuité, et surtout de l'instruction obligatoire. Cette dernière question soulève le débat le plus animé et le plus long de la session: une vingtaine de députés prononcent un discours sur le sujet.

Un certain nombre de lois importantes sont adoptées. Mentionnons entre autres la loi créant le Bureau des statistiques, celle qui permet la création d'un bureau de censure des vues animées et celle érigeant le territoire de l'Ungava, nouvellement annexé, sous le nom de «Nouveau-Québec».

Historiens, politologues, chercheurs, étudiants et toutes personnes intéressées par l'histoire politique et sociale du Québec découvriront dans ce volume (et ceux qui le précèdent) un outil essentiel et une source de renseignements inépuisable.

- *Crédits budgétaires de l'Assemblée nationale: index des travaux parlementaires, 1963-1994*, —1996, 88 pages.

S'adresser au: Service de distribution des documents parlementaires
Assemblée nationale
Centre commercial Place-Québec (bureau 195)
QUÉBEC (Québec) G1R 5P3
Tél.: (418) 643-2754