

# **L'étude des crédits budgétaires en commission comme reflet du contrôle parlementaire**

Essai présenté par François Gagnon dans le cadre du stage  
parlementaire de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant

6 juin 2012

*(Dernière mise à jour : 20 juin 2012)*

## **Résumé**

L'étude des crédits budgétaires en commission, un mécanisme formellement codifié dans le processus budgétaire au Québec, est en fait plus qu'un vestige de la lutte pour un gouvernement responsable. C'est un moment privilégié (en termes de priorité et de ressources) qui nous apprend beaucoup sur le Parlement: la nature du contrôle parlementaire qui y est effectué, l'institution qui l'organise et les parlementaires qui s'y prêtent. Toutefois, en tant que mesure de contrôle, ce processus reste fortement teinté par la répartition du temps de parole, par son caractère annuel et par l'ampleur du mandat.

Cet essai est consacré à évaluer l'étude des crédits budgétaires en commission en tant que mesure de contrôle, particulièrement lorsque comparée avec elle-même dans le temps et l'espace, mais aussi avec les autres mesures de contrôle de l'exécutif par le législatif. Il cherche à préciser et qualifier le contrôle parlementaire qui y est exercé en concluant par les limites qui y sont imposées tant par la procédure que par la tradition.

## Table des matières

Introduction: une pierre angulaire historique du parlementarisme.....	3
Un mécanisme formellement codifié dans le processus budgétaire du Québec.....	5
Plus qu'un vestige de la lutte pour un gouvernement responsable.....	8
1. Un moment privilégié pour l'opposition.....	11
1.1. Des travaux prioritaires à l'Assemblée.....	12
1.2. De très importantes ressources accordées .....	15
2. Un reflet du contrôle parlementaire .....	18
2.1. Quelle évolution du contrôle parlementaire à l'Assemblée nationale?.....	20
2.2. Une utilisation différente par les parlementaires qui s'y prêtent.....	24
Conclusions : Quel contrôle parlementaire?.....	28
La forte teinte de la répartition du temps de parole .....	29
Le caractère annuel de l'étude .....	31
Un mandat dont l'ampleur croît.....	33
Bibliographie .....	35
Annexe I : Exemple de crédits budgétaires .....	38
Annexe II : Exemple d'horaire de travaux des commissions .....	39
Annexe III : Exemple de renseignements généraux et particuliers.....	40

## Remerciements

*Cet essai n'aurait pu voir le jour sans les conseils inestimables de Christian Blais, les lectures attentives de mes collègues Marie-Joëlle Carbonneau, Olivier Côté, André-Yanne Parent et Ludovic Soucisse, les suggestions éclairées d'Alexandre A. Regimbal et de Magali Paquin ainsi que le support de Claire Dumais-Faber, Martin Pelletier et Daniel Cloutier. Merci à vous tous.*

*Merci aussi à Anne Boucher, qui m'appuie dans mon enthousiasme pour les institutions parlementaires.*

## **Introduction: une pierre angulaire historique du parlementarisme**

L'origine de l'étude des crédits en commission se révèle être d'une grande importance dans l'histoire parlementaire : cet exercice est directement lié aux principes de gouvernement responsable et d'initiative de la Couronne en matière budgétaire, deux fondations du parlementarisme tel que pratiqué au Québec dont l'importance teinte clairement les procédures actuelles. Il s'agit d'une mesure de contrôle parlementaire de l'exécutif moins publicisée dans les médias mais dont l'importance dans les travaux de l'Assemblée nous occupera au cours des prochaines pages.

Souvent, les députés déplorent que leur travail à l'Assemblée nationale soit restreint, dans la couverture médiatique, à la période de questions et de réponses orales. Il importe donc de rappeler que le rôle de contrôleur du parlementaire est aussi joué lors des débats (ordinaires ou extraordinaires) en Chambre et en commissions, mais aussi lors de la vérification des engagements financiers des ministères et organismes (par la Commission de l'administration publique) et la reddition de compte, toujours en commission.

L'étude des crédits budgétaires en commission détonne par les aménagements réglementaires qui l'entourent, fruits d'un processus qui n'a été codifié précisément qu'au cours des 50 dernières années. Le débat y fait l'objet d'une préparation de longue haleine par les députés (surtout ceux de l'opposition), est régi par une limite de 200 heures et peut concerner n'importe quel programme qui figure au budget d'un ministère ainsi que les dépenses des organismes relevant du gouvernement.

Cet essai vise à mettre en contexte l'étude des crédits en commission dans le processus budgétaire du Québec et dans le rôle de contrôleur du député. Il cherche aussi à montrer que l'étude des crédits en commission est un mécanisme de contrôle des députés qui, malgré son importance, est tout de même limité par la répartition des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale et la nature des dépenses

gouvernementales. Plus précisément, une comparaison du contrôle théorique et du contrôle effectif permettra d'étudier plus justement ce mécanisme et ses limites.

Afin, justement, de jauger le contrôle parlementaire effectué lors de l'étude des crédits en commission, cet essai fera référence à une nomenclature proposée par le politologue Bernard Crick, qui décrivait le contrôle parlementaire par ses aspects d'influence, de conseil, de critique, d'examen et de publicité. Même si ce n'est pas une théorie à part entière, elle peut tout de même se révéler une base pertinente pour la réflexion et sera présentée plus en détail dans la deuxième section. Juste avant, l'évolution et la composition des règles de procédure seront examinées avec en tête l'hypothèse que le processus de l'étude des crédits en commission n'est pas neutre quant au type de contrôle parlementaire effectué : les codes de fonctionnement de l'étude des crédits ont comme effet (anticipé ou non) de mettre de l'avant une des facettes du contrôle. La reconfiguration de ces facettes au fil de l'évolution des différentes mesures réglementaires encadrant l'étude des crédits sera donc abordée au fil de cet essai pour lui apporter une dimension historique qui sera utile pour notre évaluation.

La conclusion, séparée afin de s'intéresser tour à tour aux limites de l'étude des crédits mentionnées plus tôt, sera l'occasion d'envisager cette évolution comme inachevée au sein d'une institution dont le fonctionnement est tout sauf immuable.

## Un mécanisme formellement codifié dans le processus budgétaire du Québec

Il est important de situer brièvement l'étude des crédits en commissions dans le processus budgétaire du Québec avant de poursuivre<sup>1</sup>. Alors que le ministre des Finances assume la gestion générale du budget total du Québec (équilibre budgétaire, emprunts, investissements, etc.), c'est le président du Conseil du Trésor qui a la responsabilité d'établir la répartition des dépenses de l'État, donc de consolider les demandes des ministères sous la forme d'un **budget de dépenses** qui fait la liste des crédits budgétaires à attribuer à partir du Fonds consolidé du Revenu.

Pour cette première partie du processus budgétaire, une préparation étalée sur un an demande une estimation des coûts des engagements déjà pris (crédits permanents votés par des lois) et des mesures nouvelles. Tous ces estimés sont séparés par programmes, puis rassemblés par ministère dans ce qui est par la suite appelé familièrement le **cahier des crédits** des ministères, des organismes du périmètre comptable du gouvernement et de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>. Le budget de dépenses est en fait, traditionnellement, un recueil composé de quatre volumes : 1. les crédits de l'Assemblée nationale et de ses personnes désignées; 2. les crédits des ministères et organismes; 3. les plans annuels de gestion des dépenses; 4. un message de la présidente du Conseil du trésor accompagné de renseignements supplémentaires. Toutefois, le budget de dépenses 2012-2013 déposé le 20 mars 2012 comprend aussi un cinquième volume consacré au budget des fonds spéciaux afin de satisfaire aux exigences de la Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011 (projet de loi 10).

Le budget est préparé simultanément par le ministère des Finances en collaboration avec le conseil des ministres. En plus de la prévision de la conjoncture économique de

---

<sup>1</sup> Cette brève discussion du processus budgétaire a été inspirée par Dussault, Yvan, «Le budget de l'État : le cas du Québec» dans Michaud, Nelson (dir.), *Secrets d'États? : les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Presses de l'Université Laval, 2011. ainsi que par Conseil du trésor du Québec, *Le processus budgétaire au gouvernement du Québec, Budget de dépenses, Document de référence*, 2004.

<sup>2</sup> Voir en Annexe I un exemple de crédits accordés à un ministère.

l'année concernée (la première partie du discours du budget) et des estimations quant au revenu disponible pour l'administration, on y retrouve une partie des données du budget de dépenses dans un format plus politique et surtout consacré aux modifications apportées aux programmes.

Le budget de dépenses contient des **crédits permanents** (ou statutaires; qui sont déjà conférés par loi) et d'autres à adopter, que l'on nomme crédits annuels<sup>3</sup>. Comme le confirme le politologue André Bernard<sup>4</sup>, les crédits statutaires sont une façon, pas nécessairement négative, de se soustraire au contrôle parlementaire: parfois, il peut être nécessaire de placer une mesure hors d'atteinte des volontés politiques, par exemple pour un projet de longue haleine que l'on n'a donc qu'à approuver une seule fois, pour le service de la dette ou les budgets de fonctionnement des institutions indépendantes.

Comme les crédits doivent être présentés et adoptés avant que les dépenses ne puissent être effectuées et que l'année financière débute le 1<sup>er</sup> avril, il est traditionnel que le budget de dépenses soit déposé quelques semaines plus tôt, en mars<sup>5</sup>. Les dépenses qui y sont compilées sont présentées dans un projet de loi autorisant le prélèvement des montants totaux prévus au Fonds consolidé du Revenu.

Le dépôt du budget annuel, quant à lui, suit de près le dépôt du projet de loi d'adoption des crédits budgétaires: l'article 288 du *Règlement de l'Assemblée nationale* prévoit que l'adoption du projet de loi des crédits ne se fait qu'une fois les motions prévues à l'article 277 votées; celles-ci portent sur le discours du budget et les orientations que le gouvernement y expose.

---

<sup>3</sup> Certains crédits, qui ne représentent actuellement qu'une infime part du budget de dépenses, peuvent durer plus longtemps : «La Loi sur l'administration publique (L.R.Q., c. A-6.01) prévoit qu'un crédit peut porter sur une période de plus d'un an, sans excéder trois ans.» Conseil du Trésor du Québec, *Budget de dépenses 2012-2013*, Vol. II, p. 13

<sup>4</sup> Bernard, André, *Parliamentary Control of Public Finance in the Province of Québec*, Université McGill, 1963, p. 198-209.

<sup>5</sup> L'Assemblée nationale du Québec tient d'ailleurs le compte de ces dates sur son site Web: <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/budgets.html>

Prévoyant que la discussion sur la politique budgétaire donne lieu à des débats, ce projet de loi sur l'adoption des crédits budgétaires pour l'année est précédé d'un autre projet de loi, généralement associé au dépôt du budget de dépenses, prévoyant l'adoption, en commission plénière, des **crédits provisoires** (un quart du total des crédits) afin de s'assurer que les ministères et organismes puissent continuer de fonctionner au début de l'année financière même si tous les crédits annuels n'ont pas été votés. Il est aussi possible, si nécessaire, de voter des crédits supplémentaires au cours de l'année. Nous ne nous pencherons pas sur cette procédure si ce n'est que pour dire au passage qu'elle est aussi confiée à une commission plénière qui doit en faire l'étude dans un délai de huit heures<sup>6</sup>.

L'étude des crédits budgétaires en commission à proprement parler commence une fois que les crédits provisoires sont adoptés. Les leaders du gouvernement et des groupes d'opposition conviennent donc d'un horaire<sup>7</sup> soumis à la Présidence, répartissant ainsi les 200 heures réglementaires sur lesquelles s'échelonnent les débats<sup>8</sup>. Pendant ces débats qui occupent deux semaines de travaux parlementaires, l'Assemblée nationale ne se réunit que pour procéder aux affaires courantes<sup>9</sup>.

Une fois l'étude en commission effectuée, les rapports des commissions sont soumis aux membres de l'Assemblée, qui peut procéder à l'adoption de son principe, puis à son adoption finale après un débat restreint de deux heures<sup>10</sup>. Qualifier le processus de « formellement codifié » n'est pas qu'un effet de style : nous verrons, au fil des prochains chapitres, que l'attention qui y est apportée est exceptionnelle.

---

<sup>6</sup> Bonsaint, Michel (dir.), *La procédure parlementaire au Québec, 3<sup>e</sup> édition*, Assemblée nationale du Québec, 2012, p. 333.

<sup>7</sup> Voir en Annexe II un exemple d'horaire déposé par la Présidence.

<sup>8</sup> Assemblée nationale du Québec, *Règlement et autres règles de procédure*, 2010, article 285.

<sup>9</sup> Nous reviendrons sur la dimension temporelle dans la section 2.1.

<sup>10</sup> Comme son fonctionnement est assuré par des crédits budgétaires qui doivent être alloués par le Conseil du Trésor, l'Assemblée nationale doit, elle aussi, se soumettre à l'étude de ses crédits budgétaires. Celle-ci se déroule, comme le prévoit l'article 286 du Règlement, à la fin des deux cents heures réglementaires et à l'occasion d'une séance de la commission plénière prioritaire. Présidée par un des vice-présidents, elle permet au Président de répondre aux questions des députés.

## Plus qu'un vestige de la lutte pour un gouvernement responsable

*Je souligne le caractère particulièrement important, dans notre régime politique, de cette étude des crédits. C'est le coeur même de ce pour quoi les Patriotes ont combattu, M. le Président, c'est-à-dire ce gouvernement responsable où le gouvernement ne peut obtenir de deniers que par l'intermédiaire des élus du peuple, et il doit rendre compte de l'administration de ces deniers aux élus de la population.*

*- Le député de Verchères Stéphane Bergeron<sup>11</sup>*

Comme le mentionne le député de Verchères, le processus d'étude des crédits budgétaires n'est pas simplement une clé du parlementarisme de type britannique, mais fait directement référence aux luttes des Patriotes du XIXe siècle, qui se sont battus pour la prérogative de déterminer les dépenses de la Couronne et l'obtention du gouvernement responsable. Le principe de responsabilité parlementaire des deniers publics étant désormais à la base du Parlement, il serait impensable que les crédits ne soient pas présentés aux députés et que ceux-ci ne puissent pas agir.

Sans entrer dans une histoire détaillée du parlementarisme, il est important de situer le concept des crédits budgétaires dans une trame chronologique de plus de cinq siècles. En effet, l'élaboration progressive d'une constitution au sein du régime monarchique du Royaume-Uni a impliqué, au fil des années et des réformes, que la taxation des citoyens soit assortie d'un consentement populaire. L'orateur Gaspard Fauteux fait référence<sup>12</sup> à l'Orateur britannique Thomas More qui, plus d'un siècle avant la révolution de 1688, s'était opposé au roi Henri VIII sur l'allocation d'un subside sans débat, créant ainsi un précédent dans la prise de contrôle financière par le Parlement.

Peu à peu, le consentement a été raffiné en voulant signifier l'intervention du Parlement pour décider et approuver la levée de fonds chez les citoyens et l'utilisation de ces

---

<sup>11</sup> Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Vol. 42 N° 22, mercredi 4 mai 2011.

<sup>12</sup> Chambre des communes du Canada, *Débats de la Chambre des communes*, Vol. 89, p. 13, le vendredi 5 décembre 1947.

fonds. On a appelé ceux-ci voies et moyens (*ways and means*) et subsides (ou appropriations).

Après la Conquête de la Nouvelle-France par les Britanniques, ces enjeux politiques ont été, en quelque sorte, importés de façon à lier l'idée d'une taxation au consentement des citoyens de la colonie plutôt qu'au seul gouvernement royal : il était intolérable que la population d'une colonie, gouvernée par le même souverain, n'aie pas droit aux mêmes prérogatives en matière de finances. Après la création de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada en 1792, il aura fallu plus de 50 ans avant d'obtenir le gouvernement responsable, donc un gouvernement qui compte sur la confiance de l'assemblée, légitimité impossible à asseoir sans l'approbation par les législateurs du budget gouvernemental. Une autre composante des dépenses de la Couronne que voulaient contrôler les parlementaires est la liste civile, qui comprend les salaires des employés de la colonie. Le droit de regard des députés sur les dépenses et les salaires sera donc à la base de l'évolution du contrôle parlementaire sur l'exécutif.

Évidemment, dans le système tel qu'il a été importé au Canada et au Québec, les pouvoirs législatif et exécutif sont fortement entremêlés par la tradition qui veut que le premier ministre et son conseil soient nommés à même la Chambre. Ainsi, le contrôle parlementaire doit être vu comme plus souple qu'une démarche coercitive, par exemple dans la conception qu'en ont les Américains, pour qui le Parlement et le Président peuvent être en désaccord, bloquant *de facto* le processus législatif et forçant le compromis.

Cela nous invite donc, premièrement, à déterminer si le vote sur les crédits budgétaires peut être considéré comme mettant en jeu la confiance de la Chambre envers le gouvernement. À cela, la réponse est plutôt floue: comme on l'indique dans *La procédure parlementaire du Québec*<sup>13</sup>, les crédits sont présentés à l'Assemblée nationale sous la forme d'un projet de loi auquel des modifications apportées peuvent être rejetées par des amendements. Toutefois, les leaders parlementaires choisissent

---

<sup>13</sup> Bonsaint, Michel (dir.), *op. cit.*, p. 459-460.

de le considérer comme matière à confiance, ce qui mène à une plus grande prudence lors des votes. Cette question est plutôt théorique, en fait, car une opposition voulant renverser un gouvernement a bien d'autres outils à sa portée (rejet de la politique budgétaire, motions de censure) pour signifier sa non-confiance que de battre des crédits budgétaires.

Au-delà de la question de la confiance des parlementaires envers le gouvernement, nous reviendrons plus tard dans cet essai à la thématique du contrôle parlementaire, car il nous faut en premier lieu comprendre à quel point l'étude des crédits a gardé une place importante dans la vie parlementaire contemporaine.

## 1. Un moment privilégié pour l'opposition

*[Un] processus important auquel ont participé plusieurs personnes, les parlementaires aussi bien du côté gouvernemental que des oppositions officielles et également les députés indépendants.*

*- Le député de Huntingdon Stéphane Billette<sup>14</sup>*

Une des premières facettes de l'étude des crédits en commission qui doit nous occuper est celle de l'importance accordée au mécanisme. Comme le discours du budget, qui devient le centre d'attention des travaux parlementaires, l'étude des crédits aussi se démarque par les procédures qui l'entourent.

Comme l'a mentionné le député de Verchères en Chambre, à l'occasion du débat sur le rapport des commissions à la suite de l'étude des crédits budgétaires, le processus n'est pas identique ici à celui d'Ottawa: « Et je dois dire, pour avoir eu l'occasion de siéger au Parlement fédéral, que l'exercice est éminemment plus sérieux et rigoureux ici, à l'Assemblée nationale, qu'il ne l'est à Ottawa. Et je pense qu'on doit s'en féliciter<sup>15</sup>. »

Cette déclaration peut s'expliquer par plusieurs facteurs : la présence des ministres en commission, la priorité parlementaire et le temps alloué. Le premier de ces facteurs est une conséquence plutôt inattendue d'une convention. En effet, les ministres fédéraux n'ont pas l'habitude, comme on le fait à l'Assemblée nationale, d'assister aux travaux des commissions parlementaires, ce qui rend leur présence à l'étude des crédits extraordinaire et tend à diriger les discussions vers des sujets plus généralement liés aux orientations de leurs ministères. Le cas du Québec, où les ministres deviennent temporairement membres d'une commission lorsqu'ils ont à y défendre leurs projets de loi<sup>16</sup>, pourrait même être considéré comme une exception dans les autres Parlements

---

<sup>14</sup> Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Vol. 42 N° 22, mercredi 4 mai 2011.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Cette forte présence des ministres en commission était une cible de critiques dans un document de réflexion lié à la réforme des travaux des commissions parlementaires en 2000 : Assemblée nationale, Comité de réflexion sur le

ayant le même héritage<sup>17</sup>. À Ottawa, le statut d'un ministre est le même que celui d'un député présentant un projet de loi, c'est-à-dire qu'on l'entend à titre de témoin<sup>18</sup>. Cette différence québécoise a donc des conséquences au-delà du climat lors de l'étude d'un projet de loi, conséquences qui se transposent dans le processus budgétaire. Alors qu'il n'est entendu que comme témoin à Ottawa, il n'est pas rare, dans le cas de consultations liées à l'étude d'un projet de loi à l'Assemblée nationale, de voir le ministre responsable de la législation interroger lui-même les témoins et participer activement aux débats. Ceci donne aussi l'occasion à ces témoins et aux députés de l'opposition d'aborder, sans pour autant changer le sujet de la discussion, des questions plus générales que le projet de loi précis qui est sur la table.

### 1.1. Des travaux prioritaires à l'Assemblée

*Cette demande de débat d'urgence est irrecevable pour le motif que pendant la période de l'étude des crédits budgétaires en commission, il n'y a pas de débat d'urgence; l'Assemblée ne procédant qu'aux affaires courantes.*

*- Le Président Pierre Lorrain, le 27 mai 1987<sup>19</sup>*

La seconde différence majeure avec Ottawa est, en elle-même, une caractéristique particulière de l'étude des crédits au Québec. À la lecture du *Règlement de l'Assemblée nationale*, on constate que l'aménagement du temps prévoit littéralement deux semaines exceptionnelles dans l'année : durant l'étude des crédits, la priorité dans les affaires parlementaires y est accordée. À cette occasion, l'Assemblée continue de siéger, mais ne procède qu'aux affaires courantes. Comme le mentionne le Président

---

travail des commissions, *De la nécessité du contrôle parlementaire. Document de réflexion pour des commissions parlementaires stimulantes et performantes*, Québec, Secrétariat des commissions, juin 2000.

<sup>17</sup> «C'est le cas notamment de la Chambre des communes à Ottawa, de l'Assemblée législative ontarienne, de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.» *Ibid.*

<sup>18</sup> «D'ordinaire, s'il s'agit d'un projet de loi émanant du gouvernement, le comité entend d'abord le témoignage du ministre responsable de la législation ou de son secrétaire parlementaire. Ceux-ci, souvent accompagnés des fonctionnaires responsables, expliquent alors aux membres les dispositions du projet de loi».

O'Brien, Audrey et Marc Bosc (dir.), *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, deuxième édition, Chambre des Communes du Canada, 2009 section 20.

<sup>19</sup> Assemblée nationale du Québec, *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire* de l'Assemblée nationale, 2012, décision 88/39 (27 mai 1987)

Lorrain dans la citation en exergue, même les demandes de débats d'urgence ne sont pas recevables durant cette période.

Cette priorité donne lieu à un climat différent à l'Assemblée nationale : la période des affaires courantes est suivie chaque jour de quatre commissions siégeant simultanément<sup>20</sup> et où les ministres sont interrogés par les députés. Cela peut donner lieu à une certaine récupération des échanges entre ces mécanismes de contrôle, récupération qui n'est pas sans être utilisée par les députés de l'opposition pour maximiser le contrôle effectif.

Le temps est un facteur déterminant de la nature prioritaire de l'étude des crédits. Comme le montre l'universitaire Marguerite Massé-Tardif<sup>21</sup>, le temps passé à l'étude des crédits budgétaires en commission a représenté respectivement 22%, 31%, 44%, 17%, 14% et 24% des travaux parlementaires pour les années de 1974 à 1979. En 1980, l'article 128.3 du Règlement<sup>22</sup> demandait qu'« au moins dix heures » soient accordées à l'étude des crédits de chaque ministère. Au-delà de ce délai, si la commission ne faisait pas de rapport à l'Assemblée, les crédits étaient réputés adoptés. Le Règlement provisoire de 1983 était le premier à définir, à son article 256, un horaire et une priorité (on ne procède qu'aux affaires courantes) et, à son article 257, la durée de 200 heures au total réparties entre chaque ministère (pour lequel on peut passer au maximum 20 heures).

Si l'on compare la durée habituelle d'une année de travaux parlementaires au temps qui y est consacré aux crédits budgétaires, on ne peut que constater qu'il s'agit d'un rendez-vous annuel passablement important. À cet effet, le tableau 1 montre que la proportion du temps consacré à l'étude des crédits reste grande.

---

<sup>20</sup> Voir en Annexe II un exemple d'horaire.

<sup>21</sup> Selon une analyse des travaux selon le nombre de pages qu'ils représentent dans le *Journal des débats*, présentée dans Massé-Tardif, Marguerite, «Le contrôle parlementaire des dépenses gouvernementales», *Cahiers de l'ÉNAP*, Vol. 6 (Septembre 1982), p. 22.

<sup>22</sup> Assemblée nationale du Québec, *Règlement de l'Assemblée nationale du Québec*, 1980.

**TABLEAU 1 : Temps de travail en commissions parlementaires relativement au temps accordé à l'étude des crédits budgétaires<sup>23</sup>**

	<b>2007-2008</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2009-2010</b>	<b>2010-2011</b>
<b>Travaux en commissions (h)</b>	847,2	841,8	1428,4	1538,6
<b>Étude des crédits (h)</b>	179,3	195,7	188,2	191,1
<b>Étude des crédits (%)</b>	21,2	23,2	13,2	12,4

Note : les plus faibles nombres d'heures de travail en commissions observés pour les années 2007-2008 et 2008-2009 peuvent s'expliquer par les élections générales ayant eu lieu en mars 2007 et en décembre 2008.

Le temps consacré à l'étude des crédits à l'Assemblée nationale en tant que tel est plus modeste : on prévoit un débat restreint de cinq heures pour l'adoption des crédits provisoires et de deux heures pour l'adoption des crédits annuels, en plus d'une séance de commission plénière pour l'étude des crédits de l'Assemblée nationale. Ces débats sont traités comme des affaires prioritaires<sup>24</sup>. À noter que les crédits de l'Assemblée ne sont pas soumis à un vote des parlementaires, mais sont plutôt adoptés par le Bureau de l'Assemblée nationale et traités comme des crédits permanents<sup>25</sup>.

Cette importance chronométrique ne fait pas du Québec une exception en comparaison avec d'autres parlements similaires. Comme le constatent Réjean Pelletier et Julien Domingue :

*[dans] pratiquement tous les Parlements étudiés, le temps imparti pour l'étude des prévisions budgétaires en commissions parlementaires est toujours beaucoup plus important que le temps imparti pour l'étude en Assemblée. À cet égard, le Parlement du Québec se situe dans la tendance générale, avec un temps réel d'étude en commission frôlant les 200 heures et un temps d'étude en Assemblée limité à un débat de deux heures<sup>26</sup>.*

<sup>23</sup> Secrétariat des Commissions de l'Assemblée nationale du Québec, *Rapport statistique sur les travaux des commissions parlementaires*, éditions de 2008 (p.12), 2009 (p. 12), 2010 (p. 12) et 2011 (p. 15).

<sup>24</sup> Bonsaint, Michel (dir.), *op. cit.*, p. 452.

<sup>25</sup> Assemblée nationale du Québec, *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire de l'Assemblée nationale*, décision 286/1.

<sup>26</sup> Pelletier, Réjean et Julien Domingue, «Le processus d'adoption des crédits budgétaires dans quelques Parlements de tradition britannique», *Cahiers de recherche électorale et parlementaire*, No 2, 2010.

Or, cette conclusion n'est pas la seule à placer le Québec dans la tendance générale des Parlements de type Westminster. Les auteurs font en effet le constat que, tant au niveau des modalités que des traditions effectives, l'Assemblée nationale du Québec possède beaucoup plus de points communs avec les autres parlements qu'elle n'a de caractéristiques d'exceptions.

## 1.2. De très importantes ressources accordées

*D'abord, saluer le ministre de la Santé et tous ceux qui l'accompagnent - je vous mets au défi de tous me donner leurs noms, M. le ministre.  
- Le député de La Peltrie Éric Caire<sup>27</sup>*

Plus que les ressources de l'institution et plus que du temps, l'étude des crédits en commission mobilise aussi une grande quantité de ressources humaines et matérielles. Comme en fait foi la boutade du député de La Peltrie, citée en exergue, les équipes tant des ministères que des cabinets ministériels sont fortement mobilisées de façon très visible : elles occupent littéralement les banquettes derrière leur ministre afin d'assurer que n'importe quelle question pourra trouver une réponse satisfaisante. Selon les règlements, elles peuvent même avoir le droit de parole si le ministre interrogé leur renvoie une question. Bien que la procédure prévoit que les questions soient adressées au ministre, il peut arriver que le débat donne lieu à des questions directement posées aux fonctionnaires.

Cette façon de faire est, en fait, une réponse à la préparation et au type de contrôle parlementaire qui est effectué : non seulement les députés de l'opposition et leurs équipes sont fortement mobilisés, ils obligent aussi les fonctionnaires des ministères à préparer l'étude des crédits. En effet, une des étapes de la préparation annuelle à ce système est l'envoi aux ministères, par les députés de l'opposition, d'une série de questions tant générales (envoyées à tous les ministères et organismes) que particulières. Cette tradition n'est pas unique au Québec, puisque l'étude de Pelletier et

---

<sup>27</sup> Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats (Commission permanente de la santé et des services sociaux)*, Vol. 42 N° 46, mercredi 18 avril 2012.

de Domingue montre que, « dans la grande majorité des Parlements étudiés, un processus semblable à celui suivi à l'Assemblée nationale du Québec<sup>28</sup> ». Cette même recherche avance même l'estimation de 15 000 pages fournies par le gouvernement à l'opposition en préparation de l'étude des crédits<sup>29</sup>.

L'ampleur de cette documentation peut surprendre, d'autant plus que sa préparation n'est encadrée que par la tradition d'ententes entre les leaders et non par le Règlement. Le cas récent des députés de l'Action démocratique du Québec, dont le groupe parlementaire a été effectivement dissout en 2012, nous donne aussi l'occasion de confirmer que cette entente entre leaders ne prévoit pas, pour les députés indépendants, la possibilité de participer à ce processus. Ils ont toutefois accès aux cahiers compilés.

Ces documents de **renseignements généraux et particuliers** varient grandement dans la précision des informations données. Par exemple, alors qu'un ministère peut interpréter une question de façon très stricte et lui donner comme réponse une liste très détaillée, un autre ministère peut ne lui donner qu'une réponse laconique.

Comme le précise le président de commission Claude Lachance dans une décision, du « fait qu'elle découle d'une entente entre les leaders, la transmission des documents préparatoires à l'étude des crédits s'effectue en dehors du cadre des délibérations des commissions parlementaires et ne fait pas partie de la procédure et des usages parlementaires, tels que reconnus par la jurisprudence<sup>30</sup>. » Tout différend entre les parlementaires au sujet de la préparation, de la transmission ou de l'information contenue dans ces documents ne relève donc pas du pouvoir de la Présidence et ne peuvent être l'objet d'un appel au Règlement. Le seul recours possible pour un parlementaire se sentant lésé par la documentation fournie par un ministère serait donc un appel à la transparence dans le cadre des débats parlementaires ou médiatiques.

---

<sup>28</sup> Pelletier, Réjean et Julien Domingue, *op. cit.*, p. 52.

<sup>29</sup> Voir en Annexe III un exemple de questions posées et de réponses données.

<sup>30</sup> Assemblée nationale du Québec, *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire des commissions parlementaires*, décision 282/1.

Il demeure que, dans cet exercice de contrôle, la collaboration est généralement au rendez-vous entre le gouvernement et l'opposition. La compilation de ces cahiers et leur dépouillement par les équipes des députés impliquent donc que l'importance du processus demande intrinsèquement d'y accorder beaucoup de ressources, d'autant plus qu'ils ne sont distribués aux députés que quelques jours avant le début des travaux des commissions.

Ces cahiers sont par la suite fort utiles dans le travail des députés de l'Opposition, qui peuvent s'en servir comme documents de référence. Il y a aussi là une piste intéressante pour les tenants de l'*Open government* : toute la masse d'informations contenue dans les Renseignements généraux et particuliers est rendue publique sur le site Web de l'Assemblée nationale du Québec (car ces documents sont officiellement déposés), mais seulement en format «PDF non searchable», très peu pratique pour recouper les données.

Les travaux préparatoires à l'étude des crédits constituent donc, même avant que les commissions ne siègent, une importante mine d'information permettant un contrôle parlementaire sérieux. Cependant, celui-ci dépasse la cueillette d'information sur les programmes gouvernementaux et leur administration.

## 2. Un reflet du contrôle parlementaire

*«Cet exercice de reddition de comptes, c'est-à-dire à essayer de voir à la fois comment a-t-on dépensé l'argent qui était alloué l'an dernier, mais surtout quels sont les choix que nous faisons pour la suite des choses.»*

*- La députée de Taillon Marie Malavoy<sup>31</sup>.*

L'étude du contrôle parlementaire nous amène aussi à faire un avertissement sur celui-ci avant de poursuivre : l'analyse qui paraît dans les pages suivantes s'intéresse explicitement et volontairement au contrôle parlementaire qui est exercé par les députés de l'opposition sur le gouvernement, sans s'attarder au rôle qui est réservé aux députés du groupe parlementaire formant le gouvernement. Bien que la tradition parlementaire et le Règlement prennent pour acquise une certaine indépendance des députés, quels qu'ils soient, par rapport à la domination de l'exécutif, il semble accepté<sup>32</sup> que la discipline de parti et la dynamique partisane limitent, en quelque sorte, la possibilité pour un parlementaire assis à la droite du président de tenir un rôle comparable à ceux qui lui font face en Chambre. Le contrôle parlementaire dont il sera question par la suite doit donc être perçu à travers cette mise en garde, que nous aurons l'occasion d'élaborer dans les conclusions.

Une fois ces précautions prises, nous pouvons poursuivre avec ce concept multiforme qu'est le contrôle parlementaire. Il convient donc tout d'abord de le définir et, pour ce faire, nous ferons appel au politologue Bernard Crick. Celui-ci a utilisé, dans son inestimable ouvrage *The Reform of Parliament*, la métaphore un peu technique mais quand même fort joliment imagée de l'appareil de radio :

*So Parliamentary control is not the stop switch, it is the tuning, the tone and the amplifier of communication which tells government what the electorate want*

---

<sup>31</sup> Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats (Commission permanente de la culture et de l'éducation)*, Vol. 42, No 5, le mardi 12 avril 2011.

<sup>32</sup> La perception populaire semble aller en ce sens, même si on peut y faire contraster le Président Jacques Chagnon, tel que cité dans Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Vol. 42, No. 76, le mardi 14 février 2012 : «D'abord, tous les députés peuvent poser des questions au gouvernement, incluant des députés ministériels. Les questions sont principalement dévolues aux députés de l'opposition.»

*(rightly or wrongly) and what they will stand for (rightly or wrongly); and tells the electorate what is possible within the resources available (however much opinions will vary on what is possible) and – on occasion – what is expected of them.*<sup>33</sup>

Crick propose une définition du contrôle parlementaire bien différente de celle, parfois utilisée comme un idéal à atteindre, d'une opposition forte faisant reculer le gouvernement. Plus encore, il suggère cinq volets autour desquels s'articule le contrôle parlementaire : «... influence, not direct power; advice, not command; criticism, not obstruction; scrutiny, not initiation; and publicity, not secrecy<sup>34</sup>.»

Cette vision du contrôle parlementaire est compatible avec le cas du Québec, où les députés peuvent rejeter, diminuer ou approuver un crédit, mais ne peuvent l'augmenter. Comme le souligne l'ouvrage *La procédure parlementaire du Québec*<sup>35</sup>, même s'il est déjà arrivé (à deux reprises) que les crédits de certains programmes soient rejetés, des mesures réglementaires sont en place afin de permettre que l'ensemble des crédits budgétaires soit adopté, annulant ainsi *de facto* la décision d'une commission.

Plus précisément, les composantes du contrôle parlementaires exprimées par M. Crick ne sont pas une théorie complète<sup>36</sup>, mais peuvent tout de même se révéler une base pertinente pour la réflexion. On ne peut, bien sûr, sortir Crick d'un contexte plutôt conservateur où le Parlement est une institution s'inscrivant dans la tradition, mais force est d'admettre qu'il propose là cinq façons dont dispose l'opposition pour déclarer et rendre effectif son désaccord. Nous les reprendrons donc, en français, en parlant :

- d'**influence**, par exemple dans le cas d'un amendement, par opposition à la décision elle-même;
- de **conseil** plutôt que d'exigence, bien que ce dernier terme soit utilisé;
- de **critique**, plutôt que de blocage des procédures (le filibuster étant à la limite des deux);

---

<sup>33</sup> Crick, Bernard, *op. cit.*, p.81

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>35</sup> Bonsaint, Michel (dir.), *op. cit.*, p. 459-460

<sup>36</sup> Ils ne sont qu'abordés rapidement et il n'y consacre pas plus d'espace dans l'ouvrage où il les cite.

- d'**examen** des décisions plutôt que l'initiative du pouvoir;
- de **publicité**, au sens classique tant de divulgation publique que de communication médiatique autour d'une question.

Une première constatation serait que la volonté d'étudier les subsides au Parlement tient d'une volonté d'influence et d'examen par un contre-pouvoir électif au pouvoir exécutif monarchique. De même, la formation de la Chambre en comité plénier des subsides a été influencée par une volonté de critique, prenant l'étude des crédits comme une occasion de soumettre un passage obligé pour la Couronne à un lieu d'expression des doléances des députés. On peut observer qu'au fil du temps, les dimensions du contrôle parlementaire ont évolué avec les réformes et les usages : chaque nouvelle façon de procéder a modifié le volet privilégié.

## 2.1. Quelle évolution du contrôle parlementaire à l'Assemblée nationale?

*En démocratie parlementaire, le pouvoir exécutif est imputable devant le pouvoir législatif. L'une des façons de rendre des comptes, c'est la période des questions à l'Assemblée nationale, à laquelle je me prête bien volontiers, tout en étant conscient que les limites de temps nous empêchent parfois d'aller au fond de choses dans ce contexte particulier. Ici, par contre, nous avons toute la latitude pour étudier en détail tel programme ou telle activité du ministère ou du réseau, et je ferai naturellement ma part pour fournir les éclaircissements voulus aux députés membres de la commission.*

- Le ministre de la Santé et des Services sociaux Yves Bolduc<sup>37</sup>

Le XIXe siècle et la première moitié du XXe siècle ont donné lieu, à l'Assemblée législative du Québec et dans les parlements qui l'ont principalement inspirée (à Ottawa et à Londres), à peu de modifications au fonctionnement de l'étude des crédits par un comité plénier. Tout d'abord, à partir de 1940, l'année financière pour le budget du Québec a commencé le premier avril plutôt que le premier juillet, créant ainsi le besoin de recourir à des crédits provisoires (qui ne sont devenus monnaie courante qu'après les gouvernements de Maurice Duplessis)<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats (Commission permanente de la santé et des services sociaux)*, Vol. 41, No 40, le lundi 3 mai 2010.

<sup>38</sup> Massicotte, Louis, *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*, Québec, 2009, PUL, p. 103.

De plus, on a commencé à envisager de diminuer le recours au comité plénier. Celui-ci, décrit comme une « fiction réglementaire »<sup>39</sup>, représente une commission parlementaire composée de tous les membres de la Chambre. D'un point de vue réglementaire, la commission plénière se distingue de l'Assemblée nationale par son décorum (c'est un des vice-présidents plutôt que le président qui assume la fonction de président de la commission, on retire la masse de la Table, un secrétaire adjoint plutôt que le secrétaire général est chargé du secrétariat, les députés n'ont pas à garder leur place ni à se lever pour prendre la parole, les conseillers externes y sont admis et on peut même leur accorder le droit de parole) mais reste similaire aux autres commissions.

La commission plénière est de nos jours utilisée pour l'étude de certains projets de lois courts relativement peu contestés, pour des projets de lois privés, lors de séances extraordinaires ainsi que pour l'étude des crédits budgétaires provisoires, des crédits budgétaires supplémentaires et tous ceux de l'Assemblée nationale.

Même si le comité plénier est composé, théoriquement, des mêmes membres réunis dans la même pièce, la raison pour laquelle l'examen des subsides y était confié est expliquée par la lente évolution des pratiques, comme en fait foi le guide de la procédure parlementaire de la Chambre des communes du Canada :

*Cette pratique de permettre toutes sortes d'amendements, de même que la grande latitude accordée pour les débats et l'absence de limites de temps étaient des reliquats d'un ancien principe du gouvernement parlementaire qui voulait que la Couronne réponde aux griefs de la population avant que celle-ci ne lui accorde des crédits<sup>40</sup>.*

Au Royaume-Uni, c'est le temps de guerre qui a poussé à modifier les façons de faire : un comité spécial du Parlement a été désigné durant la Première Guerre mondiale afin

---

<sup>39</sup> Bonsaint, Michel (dir.), *op. cit.*, p. 491.

<sup>40</sup> O'Brien, Audrey et Marc Bosc (dir.), *La procédure et les usages de la Chambre des communes, deuxième édition*, Chambre des Communes du Canada, 2009, chapitre 18.

d'étudier les dépenses de la marine, de l'Armée, en plus de se pencher sur l'exploitation de certaines ressources naturelles<sup>41</sup>.

Cette façon de faire, qui a par la suite été adaptée aux temps de paix au début du XXe siècle, fut citée par l'Orateur de la Chambre des Communes du Canada Gaspard Fautoux, en 1948, lorsqu'il y déposa un rapport sur l'à propos d'une réforme parlementaire et du mécanisme de l'étude des crédits budgétaires<sup>42</sup>. Selon lui, il s'agissait de s'assurer que les subsides soient étudiés avec une minutie et une expertise plus grandes que dans le contexte de l'époque, où près de 250 députés étudiaient tous ensemble les prévisions budgétaires. Plus qu'un aménagement du temps, il proposa en fait un modèle où l'adoption des crédits et l'allocation des subsides restent une prérogative de la Chambre, mais où l'étude, la critique et les amendements sont du domaine d'un comité. Insistons sur cette idée, qui est importante dans la marche procédurale des travaux : on délègue l'étude des crédits, mais on réserve à la Chambre l'adoption de ceux-ci.

La politologue Geneviève Benezra<sup>43</sup> explique bien comment cette réflexion canadienne a influencé celle du Québec, tout en en recevant aussi l'influence : les deux Parlements ont travaillé simultanément à des réformes de leurs procédures parlementaires. À Ottawa, celle-ci s'est faite à partir de 1964, avec un nouveau règlement adopté en 1968. À Québec, les règlements ont été modifiés dès 1965 (avec comme base le code de 1941) mais n'ont été remplacés officiellement qu'avec le Règlement de 1973.

Les inspirations pour cette réforme au Québec sont multiples : la volonté de profiter des innovations des autres Chambres s'est certainement fait sentir mais, comme le propose Louis Massicotte, on ne peut passer outre une appréhension d'une surcharge de travail pour le comité plénier (donc la Chambre) dans un contexte d'expansion du domaine de

---

<sup>41</sup> Chambre des communes du Canada, *Débats de la Chambre des communes*, Vol. 89, p. 13, le vendredi 5 décembre 1947.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Benezra, Geneviève, «Chronique parlementaire : Les nouvelles règles de la procédure parlementaire canadienne et québécoise», *Revue générale de Droit*, 1970, Vol 1, p. 397.

l'État, donc de multiplication des pages dans les cahiers des crédits des ministères<sup>44</sup>. Le contraste avec Ottawa, noté par John Stewart et cité par Massicotte, tend à valider cette hypothèse : avec une augmentation plus rapide des dépenses publiques, la réforme parlementaire gérant ces dépenses a dû elle aussi être assez brusque.

La réflexion a été, entre autres, poussée par Jean-Charles Bonenfant, juriste et directeur de la Bibliothèque de l'Assemblée législative, à qui le premier ministre Jean Lesage avait commandé une étude de réforme. Celle-ci, qu'il a publiée en 1964, plaidait pour une plus grande utilisation de la structure de comités : « Les comités peuvent être utilisés non seulement pour le travail législatif, mais aussi pour un travail de contrôle comme celui de l'examen des comptes publics, celui de l'étude des estimés budgétaires ou la révision de la réglementation.<sup>45</sup> » Ce plaidoyer aura des suites : dès 1965, des comités plus restreints, mais distincts des comités parlementaires déjà existants sont mis sur pieds pour étudier les crédits de deux ministères (ministère des Affaires culturelles et ministère de l'Industrie et du Commerce) et du secrétaire de la Province<sup>46</sup>.

Contrairement aux éloges que fait Bonenfant des essais de 1965 au Québec, cette mesure n'a pas été accueillie aussi gracieusement partout. Lorsqu'elle a été importée à la Chambre des Communes d'Ottawa, on a pu observer une certaine contestation de la part de l'opposition officielle. Benezra relate les propos des députés qui accusaient le gouvernement de vouloir « empêcher la Chambre des Communes "d'examiner et de surveiller les dépenses publiques et de faire obstacle à des dépenses exagérées en faisant ressortir aux yeux de l'opinion publique tout gaspillage des deniers." <sup>47</sup> » Bref, le déplacement du processus d'un comité plénier, assimilé à une séance de la Chambre vers des comités moins courus était vu comme une tentative de secret. En revanche, il

---

<sup>44</sup> Massicotte, Louis, *op. cit.*, p. 187

<sup>45</sup> Bonenfant, Jean-Charles, *La réforme du travail parlementaire à Québec*, 1964, p. 16.

<sup>46</sup> Le secrétaire de la Province de Québec était, jusqu'en 1970, un membre du conseil des ministres chargé de tâches diverses, dont la supervision de subventions artistiques, la production de rapports annuels et d'autres publications. Cette innovation dans la procédure parlementaire sera soulignée par M. Bonenfant lui-même dans un travail de vulgarisation publié dans le journal *L'Action* (Bonenfant, Jean-Charles, « L'étude des crédits en comité », *L'Action*, 25 mars 1965, p. 4.), ce qui en fait une référence importante de par sa présence tant lors de la réflexion au sujet de la réforme que de son commentaire une fois mise en place.

<sup>47</sup> Cité de Chambre des communes du Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 6 décembre 1968, p 3859.

apparaît clair que les arguments que l'Orateur Fauteux a présentés en Chambre des communes<sup>48</sup> pour réclamer la formation de comités plus restreints se voulait l'occasion de donner une meilleure occasion d'examen de la part des députés, alors que les critiques décriaient un compromis au détriment de la publicité, un volet jugé essentiel.

On peut aussi faire contraster ces interprétations de Bonenfant et de Fauteux ainsi que des députés outrés en disant que l'étude des crédits budgétaires en un comité plus restreint pouvait améliorer le volet de la critique du contrôle parlementaire, mais aussi de « suggérer de véritables économies »<sup>49</sup>. Cette dernière observation est aussi compatible avec la définition de Crick du contrôle, en voulant mettre l'accent sur l'influence, et le conseil du législatif à l'exécutif comme des éléments bénéficiant de cette réforme.

En 1972, la présentation par le Président Jean-Noël Lavoie de sa réforme du Règlement fait d'ailleurs état d'une conception assez similaire du contrôle parlementaire lorsqu'il parle de procédures qui ont pour but non seulement de permettre « à la majorité de faire adopter sa législation », mais aussi « à l'Opposition [...] de s'exprimer et d'éveiller l'opinion publique »<sup>50</sup>, ce que nous pouvons facilement assimiler aux dimensions de critique et de publicité.

## **2.2. Une utilisation différente par les parlementaires qui s'y prêtent**

Comme nous le voyons, les approches utilisées en commissions révèlent beaucoup sur le Parlement en tant que tel et sur les parlementaires en particulier. Il est donc utile de s'attarder aux questions que les parlementaires posent : elles nous en apprennent beaucoup sur les types de contrôle parlementaire effectués. Pour les fins de cet essai, concentrons-nous sur les questions posées par les députés de l'opposition, qui pratiquent un contrôle plus vigoureux.

---

<sup>48</sup> Chambre des communes du Canada, *Débats de la Chambre des communes*, Vol. 89, p. 13, le vendredi 5 décembre 1947.

<sup>49</sup> Bonenfant, Jean-Charles, *La réforme du travail parlementaire à Québec*, 1964, p. 24.

<sup>50</sup> Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Vol. 12, No 11, le lundi 27 mars 1972, p. 417.

Prenons donc quelques exemples tirés des études des crédits des dernières années, plus particulièrement des trois ministères les plus importants dans le budget de dépenses : le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Ces exemples nous permettront de voir plus directement ce qui est sous-entendu par les catégories de contrôle parlementaire établies par M. Crick.

On retrouve, dans les questions posées par les députés aux ministres, des cas clairs de conseil , par exemple dans les propos de la députée de Taillon Marie Malavoy :

*C'est un choix, les proportions, et c'est pour ça que je voudrais que la ministre m'explique ce choix d'avoir baissé la proportion du gouvernement du Québec. C'est toujours un rapport entre deux choses, un pourcentage, et là, il y a un choix qui aurait pu être autrement. **On aurait pu dire:** Les étudiants vont payer plus, mais l'État va continuer à assumer au moins 54 % de sa part de responsabilité.<sup>51</sup>*

À d'autres occasions, les députés se concentrent sur une dimension de critique, comme le député de Mercier Amir Khadir :

*Mais il n'y a rien, dans les mesures que vous annoncez, qui nous assure que, pour les classes moyennes, pour les familles et les enfants issus de ces familles qui, disons, qui ne se qualifient pas pour les prêts et bourses... **Ils vont écoper, c'est évident.**<sup>52</sup>*

L'examen et la publicité sont plus souvent liés, comme dans cette question posée par le député de La Peltrie Éric Caire :

*Donc, ce qu'on ne sait pas, c'est: Est-ce qu'elles ont effectivement... **Est-ce que les commissions scolaires ont acheté ces volumes-là?** Est-ce qu'elles l'ont acheté aux endroits qui étaient prescrits? Et surtout, s'ils ne l'ont pas fait, qu'est-ce qu'ils ont fait avec l'argent? **Est-ce que, ces informations-là, on va les savoir?** Parce que l'argent a été mis sur la table, la ministre l'a dit, puis je la crois sans l'ombre d'un doute. Mais qu'est-ce qu'ils ont fait avec l'argent s'ils n'ont pas fait ce qu'ils étaient supposés faire?<sup>53</sup>*

---

<sup>51</sup> Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats (Commission permanente de la culture et de l'éducation)*, Vol. 42, No 5, le mardi 12 avril 2011.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

La publicité peut être plus directe et ne pas relever du tout de l'examen, mais plutôt d'une confirmation d'une information, comme cet exemple de la députée de Marguerite-D'Youville Monique Richard :

*Pour en revenir à la remarque du ministre tout à l'heure, je voudrais revenir sur, un peu, une question que j'avais posée l'an dernier qui avait provoqué l'invitation à participer à l'annonce, avec le gouvernement fédéral, des crédits. **Est-ce que l'entente est signée?** Et est-ce qu'on a un délai pour les sommes qui doivent être versées au gouvernement, au ministère?*<sup>54</sup>

Pour ce qui est de la dimension du contrôle parlementaire que M. Crick définirait toujours par la publicité, on peut observer des exemples de récupération des sujets à la période de questions et de réponses orales ou dans les médias. Par exemple, le député de Kamouraska-Témiscouata André Simard, qui utilisait une discussion de l'étude des crédits comme préambule d'une question posée à l'Assemblée :

*M. le Président, **lors de l'étude des crédits, le ministre de l'Agriculture a confirmé qu'une institution financière est admissible aux divers programmes d'aide financière comme n'importe quel autre agriculteur.** Or, la Banque Nationale s'est lancée en agriculture dernièrement au Lac-Saint-Jean en achetant de très bonnes terres agricoles, soit plus de 5 000 hectares, ce qui équivaut à 60 à 70 fermes, M. le Président. Les terres agricoles, faut-il se le rappeler, sont notre garde-manger, notre richesse, notre patrimoine collectif. C'est stratégique pour notre souveraineté alimentaire.*

*Est-il acceptable que la Banque Nationale puisse avoir accès aux programmes du ministère, alors qu'en 2011, dans son rapport annuel, le bénéfice net de la Banque Nationale est de 1 203 000 000 \$, en hausse de 11 % par rapport à 2010?*<sup>55</sup>

Les députés de l'opposition peuvent aussi réutiliser les informations dans des déclarations ou des communiqués de presse afin de maximiser l'impact, en matière de publicité, de leur travail parlementaire, comme l'a fait le député de Drummond Yves-François Blanchet :

*Le député de Drummond et porte-parole de l'opposition officielle en matière de langue, Yves-François Blanchet, s'est dit surpris que la ministre responsable de l'application de la Charte de la langue française, Christine St-Pierre, soit incapable de dresser un véritable portrait de la situation du français à Montréal et*

---

<sup>54</sup> Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats* (Commission permanente de l'économie et du travail), Vol. 41, No 38, le mardi 4 mai 2010.

<sup>55</sup> Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Vol. 42, N° 96, le jeudi 19 avril 2012.

*ailleurs au Québec à l'occasion de l'étude des crédits qui a eu lieu à l'Assemblée nationale aujourd'hui.*<sup>56</sup>

On ne peut pas non plus analyser correctement les débats qui ont lieu lors de l'étude des crédits budgétaires en commission sans mentionner un dernier type de questions posées par les députés de l'opposition : les questions concernant ce qu'on appelle familièrement des «cas de comté». Par exemple, prenons la question posée par la députée de Mirabel Denise Beaudoin en 2010, « Ma question: Pourquoi l'horaire de faction dans la municipalité d'Oka existe-t-il toujours, alors qu'il s'agissait d'une mesure provisoire mise en place en 1989, soit plus de 20 ans déjà? Et pourquoi cette inaction de la part du gouvernement? » Ce type de questions nous montre que le député qui participe à l'étude des crédits n'est pas uniquement un contrôleur, mais qu'il reste représentant de sa circonscription et qu'il se sert quand même de cette période et de la disponibilité du ministre pour «faire avancer» des dossiers.

Ces exemples, choisis sans pour autant prétendre à une représentation proportionnelle de la réalité, montrent quand même le ton utilisé par les députés et les divers types d'interventions qu'ils privilégient alternativement. Toutefois, revenons au cadre qui entoure ces questions, car il en teinte les effets.

---

<sup>56</sup> Parti québécois, Communiqué de presse du Parti québécois, «État du français à Montréal : le Parti Québécois demande un vrai bilan», Communiqué de presse, 25 avril 2012, [http://pq.org/actualite/communiques/etat\\_du\\_francais\\_a\\_montréal\\_le\\_parti\\_quebecois\\_demande\\_un\\_vrai\\_bilan](http://pq.org/actualite/communiques/etat_du_francais_a_montréal_le_parti_quebecois_demande_un_vrai_bilan)

## Conclusions : Quel contrôle parlementaire?

Lorsque vient le temps de juger un mécanisme parlementaire, nous devons garder en tête une question cruciale : quelle est la place et la vigueur désirée pour le contrôle? C'était d'ailleurs l'esprit du commentaire de Crick cité maintes fois au fil de cet essai et la comparaison déjà effectuée avec une vision stricte du compromis qui peut découler d'un point de vue à l'américaine. De plus, un autre facteur de divergences entre les types de contrôles parlementaires effectués se trouve au niveau de la conception de la partie qui l'effectue. La distinction entre un contrôle effectué par le pouvoir législatif et celui effectué par l'opposition est importante. Par exemple, dans le cas de l'Australie, on considère que la période des questions doit être répartie entre tous les députés plutôt que presque exclusivement à ceux de l'opposition.

Ces différences sont fort complexes et les équilibres qui sont atteints dans des Parlements différents en font foi. Comment détermine-t-on si une mesure de contrôle parlementaire est efficace si on ne peut faire appel à des critères binaires comme «le Parlement peut-il refuser d'adopter les crédits?» ou «tous les députés peuvent-ils avoir voix au chapitre?»?

La réponse à cette question se trouve, tout d'abord, dans une nécessaire caractérisation du contrôle parlementaire à l'aide, bien sûr, des critères de Crick, mais aussi du point de vue *checks and balances*, attribué plus tôt aux Américains, ainsi que de la lecture du contrôle en fonction de la personne qui l'effectue. Pour pouvoir mieux comprendre les comparaisons possibles quant à l'importance des mesures de contrôle que nous étudions, il serait donc intéressant d'y appliquer ce jeu de questions inspirées des discussions précédentes :

- Est-elle vue comme forçant le compromis, à la *checks and balances*?
- Y trouve-t-on un ou plusieurs des volets de Crick, influence, conseil, critique, examen ou publicité?
- Est-elle menée par l'opposition ou le pouvoir législatif?

Pour montrer comment l'étude des crédits diffère des autres mesures de contrôle parlementaire, prenons l'exemple d'un projet de loi présenté par le gouvernement. Les mesures de contrôle qui y sont appliquées (adoption du principe, étude article par article en commission, adoption finale) peuvent être décrites comme ne forçant pas le compromis<sup>57</sup>, vouées au conseil (amendements) et à la critique (filibuster) et menées principalement par l'opposition. En revanche, la période de questions et de réponses orales ne force pas non plus le compromis, est aussi menée principalement par l'opposition, mais diffère en ce qu'elle insiste sur la critique et la publicité.

Par contraste, il ne fait pas de doute que les dimensions d'influence et de conseil ne sont que peu présentes lors de l'étude des crédits en commission (en contexte de gouvernement majoritaire), une autre mesure ne forçant pas le compromis. Toutefois, elle est menée par le pouvoir législatif au complet (bien que les réserves formulées plus haut quant à l'intensité du contrôle de la part des députés du parti ministériel doivent être réitérées) et s'intéresse plus à l'examen et à la critique, avec une possibilité non négligeable de publicité, exprimée, comme nous l'avons vu plus tôt, par une récupération des questions lors de la période de questions et de réponses orales ou dans une sortie médiatique.

### **La forte teinte de la répartition du temps de parole**

La conception québécoise du contrôle parlementaire n'est pas nécessairement uniforme dans son interprétation. Par exemple, la période de questions et de réponses orales est plutôt axée sur les questions venant des députés de l'opposition (malgré une volonté affichée de la présidence de préserver le droit des députés du parti ministériel d'adresser, eux aussi, des questions aux ministres<sup>58</sup>), alors que la procédure en vigueur pour l'étude des crédits en commissions (comme d'autres débats parlementaires)

---

<sup>57</sup> Bien sûr, ce la ne s'applique qu'en situation de gouvernement majoritaire dans un parlement où la ligne de parti est respectée, ce qui est tout de même la norme à laquelle les politologues, les politiciens et les citoyens québécois sont habitués.

<sup>58</sup> Il convient de rappeler les principes cités par le Président Jacques Chagnon lorsqu'il a rendu sa décision sur la fusion entre l'ADQ et la CAQ (voir note 32)

favorise plutôt une répartition du temps de parole égale entre le parti ministériel et les députés de l'opposition.

Cette répartition influence fortement le travail des commissions : même si l'on considère théoriquement que le contrôle s'effectue par tous les membres du pouvoir législatif, la rigidité actuelle de la discipline de parti semble justement limiter la portée possible de l'étude des crédits. Celle-ci ne semble pas encore influencée par le principe qui favorise un contrôle parlementaire de l'opposition sur l'exécutif. Cette divergence entre les mesures de contrôle paraît souligner une transition historique incomplète entre un Parlement en opposition avec l'exécutif autrefois contrôlé par la Couronne (dont témoignent certains vestiges comme la vigoureuse escorte réservée au président nouvellement élu) et un Parlement où la confrontation se fait strictement entre le parti ministériel et l'opposition. Si l'on adopte ce point de vue, il semble que la période de questions et de réponses orales, une mesure relativement récente sur les 220 ans d'histoire parlementaire québécoise, semble née d'un Parlement qui prenait acte de ce changement, alors que l'étude des crédits en commission n'y semble pas sensible.

Bien que ce critère n'a pas d'importance particulièrement intrinsèque aux procédures, serait-il plus cohérent d'ajuster les mécanismes de contrôle aux mêmes principes et à la même vision? Il me semble qu'à la lumière des modifications apportées au fil du temps dont nous avons discuté plus haut, il ne serait pas impensable d'envisager une réforme de l'étude des crédits en commissions. Par exemple, la nécessité a poussé les parlementaires, en situation de gouvernement minoritaire en 2007, à «ajuster le critère de proportionnalité stricte afin de permettre à l'opposition de bénéficier d'un temps plus important que ce qui résulterait de l'application pure et simple des pourcentages de sièges que chaque groupe parlementaire détient au sein de l'Assemblée<sup>59</sup>», répartissant donc le temps de parole entre le gouvernement et l'opposition selon une proportion de 35%-65%.

---

<sup>59</sup> Assemblée nationale du Québec, *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire de l'Assemblée nationale*, décision 285/1

## Le caractère annuel de l'étude

Cependant, peu importe la vigueur ou l'aménagement du contrôle parlementaire, la façon dont il est exercé est aussi variable. Dans le cas qui nous concerne, le cadre annuel des dépenses soulève aussi la question de l'exhaustivité du contrôle. Plus précisément, même si les députés peuvent et utilisent l'étude des crédits budgétaires en commission pour poser des questions relatives à la politique générale du gouvernement, on peut reprocher au fonctionnement du mécanisme qui nous occupe d'être officiellement inscrit dans une perspective annuelle. Par exemple, même si le gouvernement peut, par son budget, prendre un engagement qui le contraindra pour plusieurs années à venir, les crédits budgétaires qui y sont promis ne sont examinés aussi rigoureusement qu'une année après l'autre.

Y a-t-il donc, comme le reproche entre autres Claude Harmegnies<sup>60</sup>, un «trou contextuel» dans le contrôle parlementaire des dépenses? Pourrait-on voir des meilleures façons de faire afin d'examiner les engagements à plus long terme? Pour Harmegnies, en plus d'une approche annuelle cohérente avec nos normes comptables, il faudrait ajouter une autre façon de discuter des dépenses du gouvernement sur un horizon plus vaste. Il répond à sa question, « quelle est la planification [des activités du gouvernement] qui est représentée par la présentation des crédits à l'Assemblée nationale? », en citant le ministre des Affaires municipales de l'époque, Maurice Tessier, qui affirmait en Chambre que l'étude des crédits « ne permet toutefois pas de mesurer sur le plan technique la valeur de tous les efforts de planification entrepris par le gouvernement ».

La suggestion d'Harmegnies est, pour le gouvernement, de s'inspirer d'une proposition faite à Londres de publier annuellement des «livres blancs»<sup>61</sup> détaillant la politique budgétaire du gouvernement pour quelques années à venir. Même si ce système a

---

<sup>60</sup> Harmegnies, Claude, *Les commissions parlementaires à Québec*, Thèse de maîtrise présentée à la Faculté de Droit de l'Université Laval, Août 1973, p. 60.

<sup>61</sup> Bain, Keith, «The Planning and Control of Public Expenditure», *Notes de cours – EC318 Public Finances*, University of East London, Londres, <http://homepages.uel.ac.uk/K.Bain/planning.pdf>

progressivement été ramené à trois ans à Londres<sup>62</sup>, il n'en reste pas moins que l'idée d'étendre le regard des parlementaires à une politique budgétaire plus détaillée dans le temps est séduisante. Rappelons un autre mécanisme qui permet d'établir des dépenses sur plusieurs années : les crédits statutaires, au sujet desquels André Bernard rappelait l'importance d'un parlement alerte qui s'assure de les accompagner d'encadrements adéquats<sup>63</sup>.

L'inévitabilité des dépenses qui ne sont pas strictement circonscrites à l'année financière est plus que jamais actuelle. L'édition 2012 du rapport annuel du Vérificateur général du Québec soulevait une inquiétude quant au contrôle des dépenses qui sous-tend l'étude des crédits : la formule de vote des crédits telle qu'appliquée présentement est, en quelque sorte, escamotée par des engagements pris par le gouvernement. De ce fait, on peut aller jusqu'à se poser la question : les parlementaires gardent-ils le contrôle sur les dépenses engagées par le gouvernement? C'est ce que fait le Vérificateur général dans son rapport :

*Actuellement, le vote des crédits ultérieurement à la conclusion des contrats par le gouvernement et à la réalisation des dépenses admissibles par les bénéficiaires a pour effet de limiter considérablement la marge de manoeuvre des parlementaires. En effet, ces derniers sont appelés à voter des crédits a posteriori pour le paiement d'engagements déjà contractés par le gouvernement.*<sup>64</sup>

On peut donc en conclure que la dimension annuelle de l'étude des crédits, bien que nécessaire pour respecter les traditions comptables et le cycle budgétaire, condamne cette mesure de contrôle à perdre en exhaustivité. Il apparaît que cette faille, que nous n'abordons que rapidement ici, ne pourrait être corrigée qu'en ajoutant un mécanisme de contrôle plutôt qu'en amendant l'étude des crédits budgétaires en commission.

---

<sup>62</sup> The National Archives of the United Kingdom, «10. Central expenditure records », *Records Management retention scheduling*, 2003, p. 4.

<sup>63</sup> Bernard, André, *op. cit.*, p. 209

<sup>64</sup> Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012*, Québec, p. 15.

## Un mandat dont l'ampleur croît

Une dernière remarque pertinente qui pourrait être faite sur le système tel qu'il est pratiqué est que l'aménagement réglementaire (en particulier la norme de temps) pourrait être appelé à connaître des modifications au cours des prochaines années. Pour en arriver à cette conclusion, repensons à l'analyse que faisait Louis Massicotte de la nécessité, au cours des années 1960, de libérer la commission plénière des longues heures nécessaires pour l'étude des crédits en envoyant l'étude en comités parlementaires. Louis Massicotte proposait comme explication à la réforme que celle-ci avait été appelée par la croissance formidable de l'État québécois (et donc de ses dépenses) dans cette décennie. C'est une inquiétude qui avait déjà été formulée par Marguerite Massé-Tardif<sup>65</sup>, qui soulignait l'importance d'une adaptation du fonctionnement parlementaire à la croissance des dépenses gouvernementales.

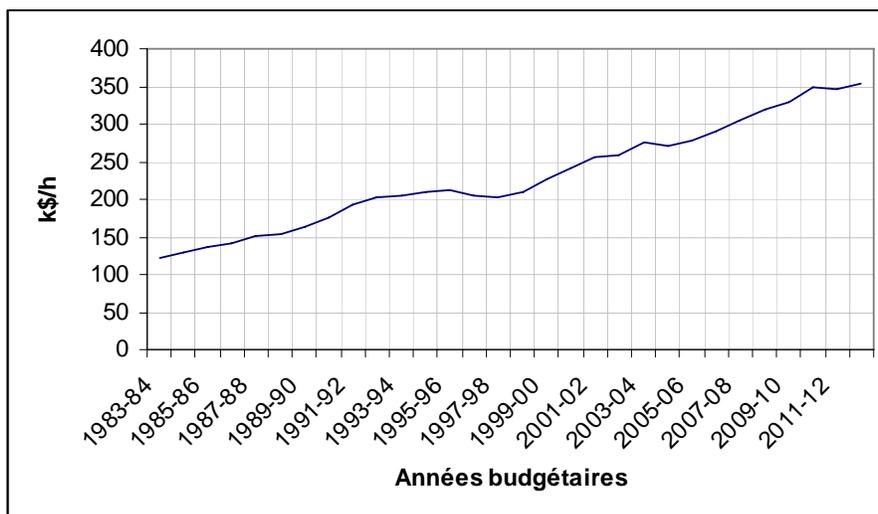
Prenons une statistique simple et volontairement simpliste pour illustrer cette préoccupation : le nombre de dollars de dépenses théoriquement étudiées pour chaque heure de l'étude des crédits budgétaires en commission. Cette donnée, avant qu'on ne la corrige pour prendre en compte l'inflation, nous indique que la tâche de contrôle des dépenses a presque triplé en terme nominal en trente ans.

Même si cette augmentation est en bonne partie attribuable à l'inflation, elle nous force à constater que nos institutions parlementaires, même lorsqu'elles organisent les travaux avec une précision aussi intégrée au Règlement que la durée de deux cents heures attribuées à l'étude des crédits, ne suivent pas une logique stricte qui impliquerait une proportion constante entre les dollars dépensés et les heures d'étude.

---

<sup>65</sup> Massé-Tardif, Marguerite, «Le contrôle parlementaire des dépenses gouvernementales», *Cahiers de l'ÉNAP*, Vol. 6 (Septembre 1982), p. 6.

**Tableau 2 : Dépenses budgétaires du gouvernement du Québec à étudier par heure d'étude en commissions, 1983-2013**



Comme le mentionnait le document de réflexion sur l'avenir des commissions parlementaires présenté en 2000, les règles qui entourent l'Assemblée nationale restent flexibles et impliquent de vastes différences d'interprétation en fonction des parlementaires qui s'assoient sur ses banquettes. De plus, il nous faut garder en tête que la procédure parlementaire elle-même est naturellement sujette à réformes.

Il découle de ces trois conclusions que le système actuel, bien que cohérent avec son évolution, pourrait être modifié pour mieux prendre en compte, par dessein, le type de contrôle parlementaire qu'on y veut voir exercé. Une répartition différente du temps de parole et des ajouts procéduraux pour mieux examiner les dépenses dans le temps permettraient de maximiser les composantes d'examen et de critique dans le processus, alors que la composante de publicité est plus difficile à promouvoir, tenant des acteurs politiques et médiatiques plutôt que des institutions. Il faut, pour cela, garder en tête que toutes les procédures ne sont pas transcendantes, mais qu'elles ont, historiquement, répondu à des volontés différentes de fonctionnement, qu'elles aient été explicites ou non.

## Bibliographie

- Assemblée nationale du Québec, *Règlement de l'Assemblée nationale du Québec*, 1980, 143 p.
- Assemblée nationale du Québec, *Règlement de l'Assemblée nationale*, 1983, 86 p.
- Assemblée nationale du Québec, *Règlement et autres règles de procédure*, 2010, 395 p.
- Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats, Vol. 42*.
- Assemblée nationale du Québec, *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire de l'Assemblée nationale*, Québec, 2012, 366 p.
- Assemblée nationale du Québec, *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire des commissions parlementaires*, Québec, 2012, 137 p.
- Assemblée nationale, Comité de réflexion sur le travail des commissions, *De la nécessité du contrôle parlementaire. Document de réflexion pour des commissions parlementaires stimulantes et performantes*, Québec, Secrétariat des commissions, juin 2000.
- Bain, Keith, «The Planning and Control of Public Expenditure», *Notes de cours – EC318 Public Finances*, University of East London, Londres, <http://homepages.uel.ac.uk/K.Bain/planning.pdf>
- Benezra, Geneviève, «Chronique parlementaire : Les nouvelles règles de la procédure parlementaire canadienne et québécoise», *Revue générale de Droit*, 1970, Vol 1, p. 397.
- Benezra, Geneviève, «Le nouveau processus législative à l'Assemblée québécoise», *Les Cahiers de Droit*, Vol. 13, 1972, pp. 561-566.
- Bernard, André, *Parliamentary Control of Public Finance in the Province of Québec*, Université McGill, 1963.
- Bernard, André, *Politiques et gestion des finances publiques, Québec et Canada*, Presses de l'Université du Québec, 1992.
- Bernard, Louis, «La reddition de comptes des gestionnaires: un nouveau défi à relever», *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*. Vol. 39, no 2 (Automne 2010), p. 4-6.

- Boivin, Yvon, *Les commissions parlementaires et l'imputabilité*, Université Laval, Décembre 1997, 48 p.
- Bonenfant, Jean-Charles, «L'étude des crédits en comité», *L'Action*, (25 mars 1965), p.4.
- Bonenfant, Jean-Charles, *La réforme du travail parlementaire au Québec*, 1964, 36 p.
- Bonsaint, Michel (dir.), *La procédure parlementaire du Québec, 3<sup>e</sup> édition*, Assemblée nationale du Québec, 2012, p. 491.
- Cabinet du leader du gouvernement, *Le calendrier de l'étude des crédits budgétaires 2012-2013*, Document déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 3 avril 2012, 2 p.
- Chambre des communes du Canada, *Débats de la Chambre des communes, Vol. 89, 1947*.
- Charbonneau, Jean-Pierre, «La réforme parlementaire : motifs et obstacles», *Revue parlementaire canadienne*, Vol. 20, No 3 (Été 1997), pp. 14-15.
- Conseil du trésor du Québec, *Le processus budgétaire au gouvernement du Québec, Budget de dépenses, Document de référence*, 2004.
- Conseil du Trésor du Québec, *Budget de dépenses 2012-2013*, Document déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 20 mars 2012.
- Crick, Bernard, *The Reform of Parliament*, Weidenfield and Nicolson, 1968, 319 p.
- Dussault, René et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif, Volume 2*, Québec, 1986, Presses de l'Université Laval, 1226 p.
- Gilbert, Marie-Christine, *L'impact de la Loi sur l'administration publique sur le contrôle parlementaire*, Université Laval, 2009, 288 p.
- Harmegnies, Claude, *Les commissions parlementaires à Québec*, Thèse de maîtrise présentée à la Faculté de Droit de l'Université Laval, Août 1973, 172 p.
- Lachapelle, Guy, Luc Bernier et Pierre P. Tremblay, *Le processus budgétaire au Québec*, Presses de l'Université du Québec, 1999, 157 p.
- Massé-Tardif, Marguerite. «Le contrôle parlementaire des dépenses gouvernementales», *Cahiers de l'ÉNAP*. Vol. 6, (Septembre 1982), p. 6-46.
- Massicotte, Louis, *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*, Québec, 2009, Presses de l'Université Laval, 298 p.

- Massicotte, Louis et F. Leslie Seidle (dir.), *Le point sur 150 ans de gouvernement responsable au Canada*, Ottawa, 1999, Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, 145 p.
- Michaud, Nelson (dir.), *Secrets d'États? : les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Presses de l'Université Laval, 2011, 778 p.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Réponses aux questions générales. Crédits 2012-2013*, Document déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 26 avril 2012, 153 p.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Réponses aux questions particulières. Étude des crédits 2012-2013*, Document déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 25 avril 2012, 332 p.
- O'Brien, Audrey et Marc Bosc (dir.), *La procédure et les usages de la Chambre des communes, deuxième édition*, Chambre des Communes du Canada, 2009, 1473 p.
- O'Brien, Gary. *Pre-Confederation parliamentary procedure : the evolution of legislative practice in the lower houses of central Canada, 1792-1866*, Carleton University, 1988.
- Parti québécois, Communiqué de presse du Parti québécois, «État du français à Montréal : le Parti Québécois demande un vrai bilan», Communiqué de presse, 25 avril 2012,  
[http://pq.org/actualite/communiqués/etat\\_du\\_français\\_a\\_montreal\\_le\\_parti\\_quebécois\\_demande\\_un\\_vrai\\_bilan](http://pq.org/actualite/communiqués/etat_du_français_a_montreal_le_parti_quebécois_demande_un_vrai_bilan)
- Pelletier, Réjean et Julien Domingue, «Le processus d'adoption des crédits budgétaires dans quelques Parlements de tradition britannique», *Cahiers de recherche électorale et parlementaire*, numéro 2, novembre 2010, 74 p.
- Rainville, Pierre et Éric Thomassin, «La 31e Conférence annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics et du Conseil canadien des vérificateurs législatifs», *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, Vol. 39, no 2 (Automne 2010), p. 7-10.
- Secrétariat des Commissions de l'Assemblée nationale du Québec, *Rapport statistique sur les travaux des commissions parlementaires*, éditions de 2008, 2009, 2010 et 2011.
- The National Archives of the United Kingdom, «10. Central expenditure records », *Records Management retention scheduling*, 2003, 9 p.
- Vérificateur général du Québec, Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012, Québec, 346 p.

## Annexe I : Exemple de crédits budgétaires<sup>66</sup>

### Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire

Programmes	Budget de dépenses 2012-2013	Moins :		Plus : Budget d'investissements	Crédits 2012-2013	Crédits 2011-2012
		Dépenses ne nécessitant pas de crédit				
(000 \$)						
1. Promotion et développement de la métropole	128 487,4	-	-	-	128 487,4	130 419,6
2. Modernisation des infrastructures municipales	332 993,8	-	-	-	332 993,8	2 295 466,7
3. Compensations tenant lieu de taxes et aide financière aux municipalités	617 382,1	-	-	-	617 382,1	608 942,8
4. Administration générale	55 206,7	2 130,2	18 465,0		71 540,5	71 568,2
5. Développement des régions et ruralité	117 506,7	-	-		117 506,7	114 815,0
6. Commission municipale du Québec	2 549,8	1,8	35,0		2 582,8	2 432,6
7. Habitation	462 574,5	-	753 009,0		1 205 583,5	458 469,3
8. Régie du logement	18 046,7	230,0	1 700,0		19 516,7	18 146,8
	<u>1 724 746,6</u>	<u>2 362,0</u>	<u>773 209,0</u>		<u>2 495 592,5</u>	<u>3 700 240,0</u>
Moins : Crédits permanents					<u>9,6</u>	<u>9,6</u>
<b>Crédits à voter</b>					<b><u>2 495 582,9</u></b>	<b><u>3 700 230,4</u></b>

<sup>66</sup> Conseil du Trésor du Québec, *Budget de dépenses 2012-2013*, déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 20 mars 2012, p. 29.

## Annexe II : Exemple d'horaire de travaux des commissions<sup>67</sup>

### HORAIRE DES CRÉDITS 2012-2013 - Semaine du 16 avril 2012 (Sujet à modifications)

LUNDI le 16		MARDI le 17		MERCREDI le 18		JEUDI le 19		VENDREDI le 20	
Salle PAP	14h à 16h CI - Aff. intergov. canadiennes Y. Vallières / S. Drainville (4h)	Salle PAP	10h à 12h CCE - Formation professionnelle L. Beauchamp / G. Robitaille / L. Fauriol T = 2h	Salle PAP	après a.c. à 13h C - Affaires autochtones G. Veilley / A. Clouder / L. Fauriol (2h)	Salle PAP	après les a.c. à 13h CSSS - Services sociaux D. Vieri / D. Doyier / E. Pelletier T = 2h	Salle PAP	9h30 à 12h30
LAF	CAPERN - Agriculture & alimentation P. Corbett / A. Simard (2h)	LAF	CTE - Transports P. Moreau / N. Girard (2h)	LAF	CTE - Transports P. Moreau / N. Girard (2h)	LAF	CTE - Vols N. MacMillan / É.-A. Boucher T = 2 h	LAF	
SCL	CI - Aff. intergov. canadiennes Y. Vallières / S. Drainville (6h)	SCL	CI - Aff. intergov. canadiennes Y. Vallières / S. Drainville (6h)	SCL	CCE - Loisirs & Sport L. Beauchamp / S. Pagé T = 2h	SCL	CCE - Ens. sup. prêt. & bourses L. Beauchamp / M. Malavoy (2h)	SCL	
SAN	CTE - Dev. durable, env. & parcs P. Arcand / S. McKay / M. Ouellet (2h) T = 6h	SAN	CTE - Dev. durable, env. & parcs P. Arcand / S. McKay / M. Ouellet (2h) T = 6h	SAN	CSSS - Santé Y. Bouduc / A. Maillets (2h)	SAN	CAPERN - Mises S. Simard / M. Ouellet (2h)	SAN	
Salle PAP	15h à 16h après a.c. à 16h CCE - Éduc. primaire & sec. L. Beauchamp / S. Gaudreault (3h)	Salle PAP	après a.c. à 16h CCE - Éduc. primaire & sec. L. Beauchamp / S. Gaudreault (3h)	Salle PAP	15h à 16h CAPERN - Énergie C. Gagnac / B. Drainville / M. Ouellet (3 h)	Salle PAP	15h à 16h CSSS - Santé Y. Bouduc / A. Maillets / D. Doyier (11h)		
LAF	CTE - Dev. durable, env. & parcs P. Arcand / S. McKay / M. Ouellet (4h)	LAF	CAPERN - Agriculture & alimentation P. Corbett / A. Simard (5h)	LAF	CTE - Transports P. Moreau / N. Girard (6h)	LAF	CI - Sécurité publique R. Dutil / B. St-Arnaud (3h)		
SCL	CI - Jeunesse - 15h à 17h J. Charest / M. Traversy T = 2h	SCL	CI - Jeunesse - 15h à 17h J. Charest / M. Traversy T = 2h	SCL	CCE - Éduc. primaire & sec. L. Beauchamp / S. Gaudreault (3h) T = 6h	SCL	CCE - Ens. sup. prêt. & bourses L. Beauchamp / M. Malavoy (5h)		
SAN	CTE - Dev. durable, env. & parcs P. Arcand / S. McKay / M. Ouellet (4h)	SAN	CTE - Dev. durable, env. & parcs P. Arcand / S. McKay / M. Ouellet (4h)	SAN	CSSS - Santé Y. Bouduc / A. Maillets (5h)	SAN	CAPERN - Mises S. Simard / M. Ouellet T = 4h CAPERN - Faune S. Simard / P. Bekoué T = 1h		
Salle	19h30 à 21h30	Salle	19h30 à 21h30	Salle	19h30 à 22h30	Salle	19h30 à 22h30		
PAP	CCE - Éduc. primaire & sec. L. Beauchamp / S. Gaudreault (5h)	PAP	CCE - Éduc. primaire & sec. L. Beauchamp / S. Gaudreault (5h)	PAP	CAPERN - Énergie C. Gagnac / B. Drainville / M. Ouellet (6 h)	PAP	CSSS - Santé Y. Bouduc / A. Maillets TT = 14h		
LAF	CAPERN - Agriculture & alimentation P. Corbett / A. Simard T = 7h	LAF	CAPERN - Agriculture & alimentation P. Corbett / A. Simard T = 7h	LAF	CTE - Transports P. Moreau / N. Girard (8h)	LAF	CI - Sécurité publique R. Dutil / B. St-Arnaud TT = 6h		
SCL	CFP - CARRA 19h30 à 20h30 (1h) M. Courchesne / S. Simard Conseil du Trésor 20h30 à 21h30 M. Courchesne / S. Simard TT = 5h	SCL	CFP - CARRA 19h30 à 20h30 (1h) M. Courchesne / S. Simard Conseil du Trésor 20h30 à 21h30 M. Courchesne / S. Simard TT = 5h	SCL	CSSS - Santé Y. Bouduc / A. Maillets (8h)	SCL	CCE - Ens. sup. prêt. & bourses L. Beauchamp / M. Malavoy TT = 20h		
SAN	CTE - Dev. durable, env. & parcs P. Arcand / S. McKay / M. Ouellet (4h)	SAN	CTE - Dev. durable, env. & parcs P. Arcand / S. McKay / M. Ouellet (4h)	SAN	CI - RFP / Sect. Démocratiques 19h30 à 20h30 Y. Vallières / S. Bekard CI - CAI 20h30 à 22h30 Y. Vallières / B. St-Arnaud T = 2h	SAN	CFP - Revenu R. Bouchard / L. Pelletier TT = 3h		
								<b>T = 100 heures</b>	

Source : Cabinet du leader du gouvernement 2012-04-03 15:37

<sup>67</sup> Cabinet du leader du gouvernement, *Le calendrier de l'étude des crédits budgétaires 2012-2013*, Document déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 3 avril 2012, p. 1.

## Annexe III : Exemple de renseignements généraux et particuliers<sup>68</sup>

### QUESTION NO 6

Liste ventilée par bénéficiaire et par mode d'octroi (soumission publique, sur invitation ou contrat négocié) de tous les contrats octroyés **par un ministère ou un organisme** en 2011-2012 et qui ont fait l'objet d'une autorisation du sous-ministre, comme il est prévu à l'article 17 de la Loi sur les contrats des organismes publics, en indiquant :

- le nombre d'autorisations;
- le nom du professionnel ou de la firme faisant l'objet de cet octroi;
- le nom de tous les sous-traitants associés au contrat et faisant l'objet de cet octroi;
- le montant accordé;
- les motifs de la demande.

\* \* \*

### RÉPONSE NO 6

- **le nom du professionnel ou de la firme faisant l'objet de cet octroi;**  
Consultation J-P Duplantie inc.
- **le montant accordé;**  
183 000 \$ (depuis 2007-2008)
- **les motifs de la demande.**
  - Présider la table de coordination nationale de la mission universitaire des établissements exploitant un institut universitaire ou un centre affilié universitaire dans le domaine social;
  - Produire les documents nécessaires au bon fonctionnement de cette table.

---

<sup>68</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Réponses aux questions générales. Crédits 2012-2013*, Document déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 26 avril 2012, p. 56.

Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Réponses aux questions particulières. Étude des crédits 2012-2013*, Document déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 25 avril 2012, pp. 262-263.

QUESTION NO 297

Liste des sommes dues par le gouvernement fédéral aux centres jeunesse desservant les communautés autochtones.

---

RÉPONSE NO 297

Les sommes dues par le gouvernement fédéral aux centres jeunesse desservant les communautés autochtones pour l'année 2011-2012 s'élèvent selon les réponses fournies par les douze agences de la santé et des services sociaux concernées à 18 361 045,45 \$