

# BULLETIN

DE LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Volume 24

Québec, décembre 1995

Numéro 4

Base de données du Service de la reconstitution des débats	Jocelyn Saint-Pierre	2
La bibliothèque parlementaire de l'avenir	William Robinson	3
<i>La réforme parlementaire, 10 après</i> Les objectifs n'ont pas été atteints	Suzanne Langevin	8
<i>La réforme parlementaire, 10 après</i> Un leadership à retrouver	Alain Major	11



«La Bibliothèque (Salle de travail)», de Gustave Doré, *Les différents publics de Paris*, Paris, 1854.

Notes de lecture

<b>Rôle des débats parlementaires dans l'interprétation des lois</b>	M. A. Buttazzoni	14
<b>Les élections remportées par une voix</b>	Gaston Deschênes	17
<b>Mémoires des boursiers de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant (1993-1995)</b>	Maurice Champagne	20

# BASE DE DONNÉES DU SERVICE DE LA RECONSTITUTION DES DÉBATS

**Jocelyn Saint-Pierre**

Responsable du service

Pendant longtemps, les *Débats* (reconstitués) de l'Assemblée législative n'ont été accessibles que sur papier et à l'aide d'index. En raison de l'interruption de 1986, le calendrier de publication a été considérablement retardé. Même si nous reconstituons les débats de la fin des années 30, la dernière session publiée est celle de 1912. Jadis, les chercheurs devaient venir consulter sur place les manuscrits des sessions inédites. Grâce à l'informatique, il sera désormais possible d'avoir accès plus rapidement aux débats parlementaires d'avant 1962.

Au cours des derniers mois, l'équipe de la Reconstitution des débats, en collaboration avec la Direction de l'informatique, a créé une base de données textuelles, d'une soixantaine de mégaoctets, des débats parlementaires antérieurs à 1963.

Nous avons d'abord regroupé les débats par législature et par session et, à l'intérieur de chaque session, par étape et par séance. Nous avons ainsi pour les années 1908 à 1938 les étapes suivantes:

-des fichiers documentaires (\*.DOC) qui renferment les chroniques parlementaires et les discours transcrits par la Direction du Journal des débats ou par des transcriptrices d'appoint et qui serviront à établir le texte des débats;

-des fichiers de reconstitution (\*.REC) qui contiennent les séances reconstituées par les agents de recherche ou les stagiaires;

-des fichiers de référence (\*.REF) qui regroupent les fichiers de reconstitution, les traductions et les sources;

-des fichiers d'impression (sans extension) constitués du prêt-à-photo (les pages préliminaires, les débats et les index), envoyés au Service de l'imprimerie de l'Assemblée nationale et versés par la suite au Service des archives (sessions 1908 à 1912).

Afin de rendre consultables les débats reconstitués le plus rapidement et le plus complètement possible, nous verserons dans la banque les sessions en préparation. Il va de soi que,

dans certains cas, il s'agit de documents de travail qui n'ont pas été revus, tant au point de vue du fond que de la forme. Ils sont forcément incomplets et contiennent des répétitions. La révision linguistique n'a pas été faite. La banque est mise au service des employés de la Bibliothèque pour les seules fins de consultation et de recherche; elle ne doit pas être modifiée. Une collaboratrice est responsable de la gestion de la base de données et conserve la version maîtresse. La mise à jour des fichiers se fait tous les lundis.

Pour l'instant, la banque n'est accessible qu'à partir de certains postes de travail de la Bibliothèque. On y accède par l'entremise du **Réseau local**, en cliquant l'icône **Accès aux documents électroniques**.

...suite à la page 13

## 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 — 4<sup>e</sup> trimestre 1995

Bibliothèque nationale du Québec

ISSN 0701-6808

# LA BIBLIOTHÈQUE PARLEMENTAIRE DE L'AVENIR

---

Communication de **William Robinson** (directeur associé du service de recherche, bibliothèque du Congrès, États-Unis), présentée lors de la 61<sup>e</sup> Conférence générale de la Fédération internationale des Associations des bibliothécaires et des bibliothèques (FIAB) tenue à Istanbul, Turquie, du 20 au 26 août 1995.

Le texte a été traduit par le service de la législation de l'Assemblée nationale.

---

Dans l'univers parlementaire, les personnes qui travaillent directement pour le corps législatif se distinguent par le pragmatisme presque brutal qui caractérise l'environnement dans lequel elles évoluent. Or, à l'encontre de leurs collègues du corps législatif, les bibliothécaires et les chercheurs peuvent se permettre un peu plus de recul et de réflexion, peut-être à cause de la distance, aussi minime soit-elle, qui les isole des combats de première ligne de la lutte partisane et, aussi, de leur culture et de la continuité de leurs contacts avec le monde extérieur des idées. Il n'en reste pas moins que le scepticisme et la pensée critique constituent les armes préférées des bibliothécaires, rendant quelque peu intimidante la perspective de lancer un débat sur l'avenir des bibliothèques parlementaires.

Je me suis déjà opposé avec force à la «prospective». Quelle est la valeur des affirmations qui peuvent être faites sur la bibliothèque parlementaire de l'avenir? À partir de quelle interprétation logique des faits peut-on construire de telles spéculations?

## **Les forces qui façonnent l'avenir**

Même si je demeure sceptique face aux outils plutôt subjectifs de la prospective, je sais apprécier la planification stratégique et la notion plus circonscrite d'«évaluation de l'environnement», qui fait appel à une observation des événements et des possibilités qui nous entourent et à une projection vers l'avenir pour en prévoir les effets éventuels. Quoique toujours subjective, cette

approche se fonde sur des forces et des événements empiriques, susceptibles d'être réévalués par quiconque veut apprécier la probabilité des hypothèses qu'ils sous-tendent. C'est dans cet esprit que je livre ici le fruit de ma réflexion personnelle concernant les principales forces qui influent sur les bibliothèques parlementaires et leurs impacts éventuels sur nos activités.

La place dont je dispose ici ne me permet d'indiquer que les grandes lignes des tendances et des forces qui façonnent déjà notre avenir. Il s'agit des influences politiques, sociales et techniques suivantes :

**-La troisième vague des révolutions démocratiques** telle que décrite par Samuel P. Huntington, qui fait avancer la cause des institutions démocratiques, dont les corps législatifs,<sup>1</sup> et qui a débuté en 1974. Cette révolution presque exclusivement pacifique a atteint son apogée avec la chute métaphorique du rideau de fer et la chute réelle et physique du mur de Berlin en 1989, suivies de l'effondrement du communisme et de la désintégration centrifuge de l'Union soviétique. Les impératifs du processus de démocratisation coloreront toute discussion sur l'efficacité relative des institutions politiques et créeront des attentes face aux corps législatifs.

**-Les progrès réalisés dans le domaine des télécommunications** ont déjà transformé notre monde en un village planétaire où les événements sont vécus de façon presque simultanée par tous. Cette révolution rend possible le partage des idées et des informations, et fait de la technologie un

élément important pour accroître la transparence des activités législatives et leur efficacité.

**-La mondialisation de l'économie** soumet toutes les institutions, tant publiques que privées, aux lois de la concurrence et à la nécessité de pratiquer une politique de décroissance et de privilégier les activités à valeur ajoutée ou, à défaut, de périr.

**-Les tendances observées présentement dans les approches et les pratiques des institutions** continueront à régir notre comportement et à se répandre rapidement (d'autant plus que les bibliothèques parlementaires forment un monde homogène à l'intérieur duquel le changement se propage rapidement; à preuve la section des bibliothèques parlementaires de la FIAB et les associations régionales).

#### **Analyse des tendances dans le monde des bibliothèques parlementaires**

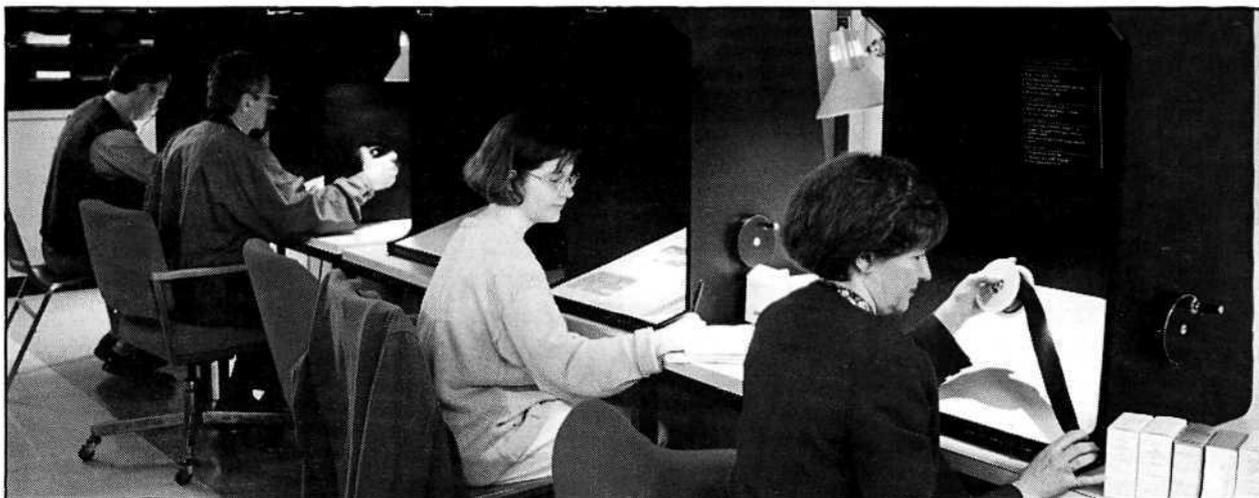
Les forces dont on vient de parler agiront seules, ou ensemble, pour façonner la bibliothèque parlementaire de l'avenir. Les bibliothèques parlementaires sont des institutions dynamiques qui doivent évoluer selon les besoins nouveaux des corps législatifs qu'elles sont appelées à servir, et le changement est manifestement un des thèmes dominants de leur situation actuelle. Les tendances suivantes peuvent être identifiées :

*Tendance n° 1 : Le nombre de bibliothèques parlementaires et de services de recherche augmentera, et l'interaction entre bibliothèques s'intensifiera.* Partout dans le monde, des nations sont en train de rejeter des structures autoritaires au profit de corps législatifs plus démocratiques et plus présents. Les bibliothèques parlementaires déjà établies cherchent à créer des liens avec les nouveaux arrivants et, en partageant leur expertise et leur technologie, voient leurs propres activités investies d'un nouveau sens et d'un nouveau dynamisme. À titre d'exemple, la section des bibliothèques parlementaires de la Fédération internationale des Associations de bibliothécaires et des bibliothèques (FIAB) s'est adjoint de nouveaux bibliothécaires et chercheurs législatifs de Russie, d'Ukraine, de Pologne, de Roumanie, de Hongrie, de la République tchèque,

de Slovaquie, de Bulgarie, d'Albanie, de Lettonie, de Lituanie, d'Estonie, de Croatie et de Géorgie, pour ne nommer que ces quelques pays issus des révolutions démocratiques survenues dans l'ancienne Union soviétique et dans l'Europe de l'Est.<sup>2</sup> Avec l'apparition de nouveaux réseaux, les anciens réseaux se trouvent renforcés et la nécessité de collaborer devient une évidence. Il en résulte une accélération de la coopération et des échanges entre les bibliothèques parlementaires, et une focalisation accrue sur le développement de nouvelles façons de servir plus efficacement les corps législatifs dont elles dépendent.

*Tendance n° 2 : La bibliothèque parlementaire de l'avenir sera plus axée sur la rentabilité et sur une saine gestion que par le passé.* Partout dans le monde, les corps législatifs ressentent les effets d'une diminution dans les ressources disponibles, au moment où le développement du commerce mondial réduit les distances et fait naître une obligation universelle de rentabilité pour toutes les institutions. Les bibliothèques parlementaires étudient, à leur tour, la décroissance et de façon générale essaient de faire plus avec moins sur le plan des ressources.<sup>3</sup> Cet intérêt commun pour les activités susceptibles d'accroître l'efficacité accentue la volonté de partager les idées et les expériences communes entre pairs.

*Tendance n° 3 : Les progrès dans les domaines de l'informatique et des télécommunications auront un impact déterminant sur le fonctionnement de la bibliothèque parlementaire de l'avenir.* Il est généralement reconnu que l'informatique et les télécommunications peuvent accroître, de façon significative, l'efficacité des opérations parlementaires dans les domaines reliés à l'information. Pour les corps législatifs, les possibilités comprennent notamment l'accès aux nouvelles internationales, aux compilations de statistiques d'autres pays ou d'organisations régionales (comme, par exemple, le Parlement européen), aux lois et aux règlements en vigueur, aux banques de données indiquant les étapes franchies par des projets de lois ou de règlements, aux banques de données contenant des documents de politique gouvernementale, etc. Ces possibilités comprennent aussi l'accès instantané à d'autres



La visionneuse de microfilms, un moyen de recherche efficace à la Bibliothèque de l'Assemblée nationale. (Coll. Assemblée nationale)

sources d'information comme le courrier électronique et les tableaux d'affichage électroniques, de même que les protocoles de transfert de fichiers à haute vitesse pour les corps législatifs qui adopteront de plus en plus une approche comparative pour résoudre leurs problèmes.

Il est possible que d'autres façons de faire accordant une place encore plus grande à la coopération émergeront et que certaines bibliothèques se spécialiseront en ressources documentaires ou en livres particulièrement dispendieux, comme par exemple les CD-ROM ou les publications en série vendues à fort prix, qu'elles partageront avec leurs pairs par voie électronique. L'augmentation du coût des livres et des publications en série accentuera encore plus la tendance vers la spécialisation.<sup>4</sup> La bibliothèque parlementaire de l'avenir conservera une grande partie de son matériel sous forme numérique, se tournera vers les banques de données pour les actualités, et sera en mesure d'envoyer des informations par voie électronique à ses usagers du secteur législatif, ou encore de les partager avec des bibliothèques parlementaires d'autres pays. Les informations numérisées peuvent être gardées sur disque optique ou sur CD-ROM, palliant ainsi aux contraintes d'espace et de conservation.

Les documents créés pour le corps législatif pourront éventuellement être intégrés à l'Internet gratuitement ou à peu de frais, les rendant disponibles à d'autres gouvernements et chercheurs. [...] La bibliothèque de la Diète

nationale japonaise envisage déjà cette démarche. Les recherches comparatives s'en trouveront facilitées et il sera possible d'utiliser des collections rares ou spécialisées sans les endommager et sans avoir à rivaliser avec d'autres usagers dans la consultation des mêmes ressources.<sup>5</sup> Cette grande disponibilité d'informations provenant des corps législatifs servira la cause de la démocratie et pourrait éventuellement susciter plus de compréhension et de satisfaction face au travail législatif.

*Tendance n° 4 : L'informatique et les ordinateurs seront omniprésents, quoique invisibles.* L'heure de la bibliothèque virtuelle, du bureau virtuel et de l'omniprésence de l'informatique est déjà arrivée. Dans un avenir rapproché plusieurs participants de pays différents pourront participer à des réunions à distance par voie informatique. On «écrivra» sur des bloc-notes qui seront, en réalité, des ordinateurs et on participera à des séances de rédaction conjointe avec des personnes se retrouvant sur d'autres continents. Les adjoints législatifs pourront accéder à d'importantes banques de données pendant le déroulement des travaux d'une assemblée plénière ou d'une commission parlementaire pour répondre, au moyen de calculs types, aux interrogations des législateurs quant à l'impact potentiel d'une politique, presque au moment même où les questions seront soulevées.

*Tendance n° 5 : On se tournera de plus en plus vers les regroupements régionaux de bibliothèques parlementaires.* L'un des moyens

les plus efficaces de partager des renseignements et des technologies d'ordre pratique est de participer à des conférences et d'effectuer des visites aux bibliothèques des pays voisins. Cette formule a été adoptée par la section des bibliothèques parlementaires de la FIAB qui se réunit une fois par année pour échanger des idées dans le but d'améliorer les pratiques régissant le traitement de l'information parlementaire. Les frais de déplacement qu'entraînent les conférences internationales sont néanmoins devenus un obstacle pour plusieurs bibliothèques, étant donné le contexte de compressions budgétaires qui touche l'ensemble des corps législatifs. Il en est résulté une tendance vers la création de regroupements régionaux de bibliothèques parlementaires afin de réduire les déplacements et les coûts de tels échanges.<sup>6</sup>

*Tendance n° 6 : Les services de recherche se multiplieront et auront un rôle plus important à jouer.* Le développement de corps législatifs dans des pays autrefois soumis à des régimes totalitaires s'accompagne d'un intérêt accru dans les services de recherche législatifs, focalisation tout à fait naturelle étant donné l'importance de la recherche et de l'information dans l'exécution efficace du rôle d'un parlement. Cet intérêt se trouve renforcé également par les structures encadrant les nouveaux régimes de type présidentiel ou de type présidentiel modifié (à l'instar du modèle français). Cet intérêt semble être cependant concentré dans les pays où la démocratie est relativement nouvelle, puisque les systèmes parlementaires établis depuis plus longtemps semblent se contenter de services où la recherche ne joue pas un rôle important. Il n'en demeure pas moins que les corps législatifs entretiennent des liens étroits les uns avec les autres, et on peut donc s'attendre à ce que les discussions se poursuivent sur le rôle joué par la recherche et l'analyse dans le travail des corps législatifs, et sur la place qui leur revient dans les structures de gouvernement de la nation. Il est difficile d'imaginer qu'un corps législatif puisse exister sans la capacité d'effectuer de la recherche et de l'analyse pour réagir efficacement à des problèmes de plus en plus complexes. [...]

*Tendance n° 7 : La bibliothèque parlementaire de l'avenir entretiendra des liens plus étroits avec la direction du corps législatif en s'efforçant*

*de mieux adapter ses services aux activités parlementaires.* Afin de démontrer la pertinence d'un service de recherche ou même de la bibliothèque par rapport aux activités du corps législatif, on devra établir un lien entre des produits et des services spécifiques et le menu législatif du parlement. On devra également regrouper par thème les documents qui ont trait aux principales questions soumises au parlement. Ce type d'activité, déjà engagé dans certains corps législatifs, exigera un dialogue suivi avec la direction du parlement. Le dialogue ne sera qu'un aspect de l'effort déployé pour obtenir un retour d'information sur les produits de la bibliothèque et il pourra prendre plusieurs formes [...] incluant des groupes de discussion se réunissant périodiquement pour étudier des produits ou des services spécifiques, des sondages et des questionnaires, de même qu'un suivi auprès de la direction des commissions parlementaires et du corps législatif. La bibliothèque parlementaire, pour protéger son statut d'organe neutre au service de l'ensemble du parlement, devra trouver les mécanismes qui assureront la disponibilité de ses services à tous les députés et à tous les partis politiques. Un comité de surveillance et d'orientation, dont les membres sont issus de tous les partis ou formations politiques représentés au parlement, constitue un outil précieux pour garantir le caractère non partisan des services offerts.

*Tendance n° 8 : L'offre de services ciblera davantage les commissions parlementaires.* Les forces qui rapprochent la direction du corps législatif et la bibliothèque inciteront cette dernière à offrir un plus grand nombre de services à l'intention des commissions parlementaires, une tendance [...] déjà perceptible à l'heure actuelle. Pour continuer de bénéficier d'un soutien financier dans un climat de compressions budgétaires, les bibliothèques parlementaires devront démontrer quelle contribution elles apportent au travail important du corps législatif, en travaillant davantage pour les commissions parlementaires et pour les décideurs du corps législatif.

*Tendance n° 9 : On tâchera de délaissier les produits génériques ("workload managers") au profit de produits faits sur mesure pour le député individuel.* Cette tendance, déjà manifeste au service de recherche du Parlement australien,

s'explique par la constante nécessité de gagner des appuis et de démontrer l'utilité de la bibliothèque par rapport au travail de chaque député. Par contre, le travail effectué pour les députés sur une base individuelle commande beaucoup de ressources et diminue l'efficacité de l'organisme. Les produits génériques (efficaces mais moins bien ciblés) s'opposent par leur nature même aux produits faits sur mesure, lesquels sont grandement appréciés des députés mais exigent qu'on leur consacre beaucoup de temps. On s'efforce actuellement de trouver le juste milieu entre les deux pôles.

Il est difficile de percevoir d'autres perspectives au-delà de ces tendances générales. Quelles qu'elles soient, il est probable que les nouvelles idées se diffuseront rapidement à travers l'environnement bibliothécaire en raison des liens professionnels soulignés précédemment et de l'importance d'assurer une diffusion aussi large que possible de l'information sur les nouveaux développements. Dans ce creuset seront choisis un à un des produits et des services spécifiques, toujours dans le but d'aider les corps législatifs à atteindre leurs objectifs constitutionnels de bon gouvernement. Il est probable, à la lumière des événements récents, que le rôle des corps législatifs prendra de plus en plus d'ampleur.

---

#### Notes et références

<sup>1</sup> Voir Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, (Norman, Okla.: University of Oklahoma Press), 1991, pour une discussion convaincante de la vague de révolutions qui a débuté en 1974, qui a atteint de façon spectaculaire son point culminant lors de la libération de l'Europe de l'Est et de la destruction du mur de Berlin en 1989, et qui continue de déferler encore de nos jours.

<sup>2</sup> La section s'est enrichie également de nouveaux collègues d'Argentine, du Chili, du Nicaragua, du Botswana, de Zambie et d'Afrique du Sud, à mesure que chacun de ces pays s'est engagé dans la voie de la démocratie.

<sup>3</sup> Voir R.J.N. Bannenberg, "Building Member Understanding and Support for the Parliamentary Library," une communication présentée lors de la 60<sup>e</sup> Conférence générale de la Fédération internationale des Associations de bibliothécaires et des bibliothèques tenue à La Havane, Cuba, du 21 au 27 août 1994 (à paraître dans un prochain numéro du *IFLA JOURNAL*).

<sup>4</sup> Des problèmes de copyright et de propriété intellectuelle risquent de faire obstacle à ce genre de partage; on devra trouver, à long terme, des issues équitables pour tous les usagers. Il y a une opposition inhérente entre le libre partage de l'information à l'échelle planétaire et les barrières nationales de propriété intellectuelle et de copyright. Cependant, la notion d'un accès libre à l'information à l'échelle planétaire constitue une tendance difficile à freiner.

<sup>5</sup> Jusqu'à un certain point, cette possibilité existe déjà ou est en voie de réalisation. Plusieurs chercheurs de la bibliothèque du Congrès américain ont accès à une base de données intégrale des documents sur la politique gouvernementale et des produits du service de recherche du Congrès disponibles sur le système interne de disques optiques de la bibliothèque. Le Congrès a récemment annoncé la création d'un nouveau lien Internet appelé THOMAS en l'honneur de Thomas Jefferson. Toute personne disposant d'un lien avec l'Internet peut dorénavant consulter la version la plus récente des projets de loi déposés au Congrès et s'informer sur le processus législatif, et pourra bientôt consulter les pages du *Congressional Record*, un résumé quotidien des activités du Congrès.

La bibliothèque de droit du Congrès a mis sur pied une nouvelle banque de données juridiques multinationale, appelée *Global Legal Information Network (CLIN)*, qui regroupe des sommaires indexés et repérables de documents législatifs ainsi que le texte intégral de lois et de règlements de divers pays d'Amérique, d'Europe, d'Asie et d'Afrique. Les membres de ce réseau disposeront d'un accès presque instantané aux lois des autres pays participants.

<sup>6</sup> Plusieurs regroupements de ce type existent déjà et d'autres seront créés à l'avenir. La liste comprend l'*Association of Parliamentary Libraries of Australasia (APLA)* qui s'est réunie pour la première fois en 1972 et s'est dotée d'une structure formelle en 1984 (un message transmis par courrier électronique par Nick Bannenberg, bibliothécaire parlementaire du Queensland, en Australie, et daté du 30 mars 1995, souligne que les premières réunions de 1972 se sont déroulées de façon informelle, et que les débuts officiels de l'APLA datent de 1984); l'Association des bibliothécaires parlementaires au Canada (ABPAC), créée en 1975; le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD)*), créé en 1977; et l'*Association of Parliamentary Libraries of Asia and the Pacific (APLAP)*, fondée en 1990. Le plus récent regroupement régional est l'*Association of Parliamentary Libraries of Eastern and Southern Africa (APLESA)*, fondée en 1994. Un regroupement plus large pour tout le continent africain a été proposé par l'Union des parlements africains. Une résolution adoptée en juin 1994 prévoit la création de l'*Association of Librarians, Documentalists, and Archivists of African Parliaments (ALDAAP)*. Depuis la première conférence des bibliothèques parlementaires ibéro-américaines, tenue à Mexico en 1993, on étudie l'opportunité de fonder un regroupement régional pour l'Amérique latine; on prévoit également la possibilité de créer un regroupement pour l'Europe centrale et un autre pour l'Europe de l'Est. Ce dernier regroupement pose quelques problèmes, notamment en raison des inquiétudes des Européens de l'Est face à un regroupement régional qui pourrait avoir pour effet de recréer une barrière avec les pays occidentaux.

# LA RÉFORME PARLEMENTAIRE, 10 ANS APRÈS

Les objectifs n'ont pas été atteints

Suzanne Langevin  
Service de la recherche

Le 13 mars 1984, l'Assemblée nationale du Québec adoptait un nouveau Règlement, résultat d'une importante réforme parlementaire. Cette réforme fut l'aboutissement d'une longue période de réflexion commencée dès les années soixante où de nombreux parlementaires s'étaient interrogés sur le dépérissement de leur institution. Celle-ci, au fil des ans, avait acquis la réputation d'être une simple «chambre d'enregistrement des désirs du pouvoir exécutif», sans possibilité de contrôler l'administration publique «d'une manière même embryonnaire». La nécessité de rétablir l'équilibre perdu entre l'exécutif et le législatif et le désir de ranimer l'intérêt des députés à l'égard de leurs fonctions commandaient une réforme substantielle des règles du jeu.

Au centre de la réforme, une transformation majeure des commissions: pour remplacer les 27 commissions qui fonctionnaient selon le bon vouloir de l'exécutif, huit nouvelles commissions parlementaires permanentes, chacune avec son champ de compétence bien défini et, pour consacrer l'autonomie nouvellement acquise, des pouvoirs substantiels, dont celui de mener des enquêtes de leur propre chef sur toute question d'intérêt public.

Dix ans plus tard, un groupe de travail de l'Assemblée nationale s'est penché sur l'impact de cette réforme concernant les commissions. Rendu public au début de l'été dernier, son rapport intitulé «*La réforme parlementaire, 10 ans après*» dresse un bilan peu reluisant des performances des commissions. La conclusion qu'il en tire est celle d'un échec: malgré quelques acquis assez modestes, la réforme n'a pas atteint ses objectifs. «Non seulement les commissions ont peu utilisé

les pouvoirs qui leur étaient dévolus mais elles sont loin d'avoir atteint le degré minimum d'autonomie pourtant essentiel à la réussite de la réforme.»

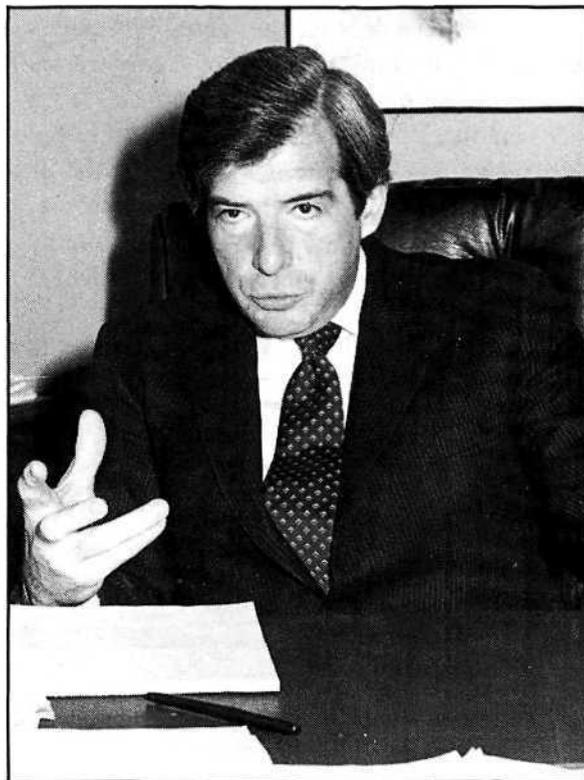
En dépit des nouveaux pouvoirs à leur disposition, les commissions sont restées cantonnées dans des activités traditionnelles caractérisées par la discipline de parti (étude des projets de loi, étude des crédits, consultations publiques pilotées par l'exécutif), tandis que les activités autonomes que la réforme entendait privilégier n'occupent qu'un mince 5 % de leur charge de travail. Pourtant, les mandats d'initiative ou de surveillance d'organismes sont les plus appréciés par les députés qui, paradoxalement, les jugent peu utiles.

Selon le rapport, le manque d'intérêt des députés n'est pas vraiment en cause pour expliquer la piètre performance des commissions relativement aux activités autonomes, même si l'on peut parler d'un certain laisser-aller. Le manque de temps non plus: plusieurs des mandats de grande envergure ont été exécutés alors que la commission concernée connaissait un volume de travail élevé. Le manque de ressources, pas plus: les ressources disponibles n'ont pas toujours été utilisées à leur pleine capacité. Mais ce qui apparaît à la face même du rapport, c'est que les parlementaires, malgré toute la bonne volonté dont ils peuvent faire preuve, semblent incapables de prendre la place qui devrait normalement leur revenir. Ainsi, la réforme n'aura pas réussi à résoudre le principal problème à l'origine même de sa raison d'être, soit l'absence de pouvoir réel des députés par rapport à l'emprise exercée par leur parti politique et par l'exécutif.

La discipline de parti continue de conditionner toutes les activités des commissions, même quand le Règlement laisse toute latitude aux députés, qui en viennent à perdre rapidement leurs illusions quant à leur influence réelle en tant que législateurs et contrôleurs. Et, si la plupart disent s'accommoder assez bien de la situation, il s'ensuit chez plusieurs beaucoup d'amertume, voire de la frustration, qu'ils n'ont pas manqué d'exprimer dans leurs réponses au questionnaire qui leur était destiné. Exemple de cette désillusion, ce mot d'un député de l'opposition: «On pourrait se passer de nous pour légiférer, ce sont les leaders qui décident». Un de ses collègues se console en se disant que c'est pire pour les députés ministériels, plus souvent qu'autrement réduits à «tenir le temps» pendant que le ministre et le porte-parole de l'opposition occupent tout le terrain. (Aujourd'hui les rôles se trouvent renversés, ce sondage ayant été réalisé en juin 1994, soit avant les élections générales du 12 septembre 1994 qui ont porté le Parti québécois au pouvoir.)

Pourtant, s'ils sont nombreux à conclure à l'échec de la réforme, les députés se refusent à en imputer la faute à la réforme elle-même. Au contraire, disent-ils, la réforme avait tous les outils pour réussir. Pour certains, les parlementaires eux-mêmes sont les premiers responsables de cet échec, en raison de leur incapacité à se débarrasser de leurs comportements partisans et à se démarquer face à cette fameuse «ligne de parti» qui semble tuer chez eux tout esprit d'initiative. Comme l'un d'eux le dira, «on ne peut obliger l'initiative». Mais, justement, répondront plusieurs, à quoi bon l'initiative sans l'appui des instances décisionnelles de son parti et sans espoir d'une quelconque influence sur l'exécutif?

Derrière la satisfaction et l'apparente indifférence des uns, la déception et le pessimisme des autres, les députés ont surtout besoin d'être mobilisés. C'est du moins ce qui ressort du rapport: l'une des lacunes de la précédente réforme est de ne pas avoir suffisamment associé les parlementaires au processus. Afin que l'erreur ne se répète pas, les membres du groupe de travail invitent donc les députés à s'asseoir entre eux pour discuter de leurs attentes et de leurs besoins, tandis qu'un comité composé d'autres parlementaires



L'ancien président de l'Assemblée nationale, M. Richard Guay, fut le principal artisan de la réforme parlementaire de 1984. (Coll. Assemblée nationale)

recueillerait leurs propos et ferait rapport au Président. Et, pour bien faire sentir l'importance de cette réflexion concertée, cela devient la première et principale recommandation du groupe de travail, les autres recommandations devant être considérées comme «des fils conducteurs destinés à alimenter la discussion entre parlementaires».

Parlant de ces «fils conducteurs», certaines recommandations ne manqueront pas de susciter de très vives discussions, ne serait-ce que dans les rangs ministériels. Certes, la recommandation selon laquelle les consultations publiques se dérouleraient hors de la présence du ministre est audacieuse, car elle va en quelque sorte à rencontre de la culture parlementaire québécoise et d'une idée préconçue qui veut que, pour les participants à ces consultations, l'intérêt d'y assister est justement de pouvoir échanger avec le ministre. Pourtant, la proposition n'a rien de si inusité ou original. Dans d'autres parlements, comme celui de l'Ontario où c'est maintenant la règle, les consultations publiques entraînent toujours une forte participation du public, sans que l'absence du ministre ne soit mal perçue.

Si la présence des ministres pèse lourd sur les travaux des commissions lors des activités traditionnelles comme l'étude des projets de loi ou des crédits, l'omniprésence des leaders se fait sentir même dans les activités autonomes où ils ont encore la mainmise sur la planification et l'organisation des travaux. À cet effet, les auteurs du rapport invitent le gouvernement et son leader à se faire discrets, en particulier lorsqu'il s'agit d'activités dites autonomes, avant d'adresser la même invitation au chef et au leader de l'opposition:

[...] Ainsi, le gouvernement affirmerait clairement sa volonté en s'abstenant de toute intervention de son leader dans les négociations entourant la tenue de mandats d'initiative ou de surveillance d'organismes. [...] De leur côté, le chef et le leader de l'opposition manifesteraient le même esprit d'ouverture en laissant aux présidents et vice-présidents issus de leur parti pleine latitude pour l'organisation des travaux de leurs commissions.

Or, le fait que les leaders puissent avoir un contrôle serré sur les activités des commissions indique une faiblesse dans le leadership que les présidents de commission devraient être à même d'exercer. Et ce que le rapport constate, c'est que les présidents de commission n'ont aucun pouvoir réel qui leur permet de faire contrepoids à l'influence prédominante des autorités partisanes. Il s'agit donc d'une lacune sérieuse de la précédente réforme de 1984 qu'il faudra éventuellement corriger. Mais de quelle façon? Le rapport propose que les présidents aient à tout le

moins la possibilité de décider de la tenue de certains mandats de nature récurrente, comme la vérification des engagements financiers. Mais pour les mandats d'initiative ou de surveillance d'organismes, cela ne pourrait se faire sans transgresser la règle de la double majorité qui exige que les membres des deux groupes en présence s'entendent sur le choix d'un mandat. Justement, le rapport souligne que la force de ces mandats réside essentiellement dans la recherche du consensus. Pourtant, cette même recherche du consensus a souvent conduit à l'impasse dans le choix des mandats. Dans la seule éventualité où le consensus paraîtrait impossible à atteindre, le groupe de travail suggère de passer outre à cette règle et de donner à chaque groupe parlementaire, ou plutôt à ses membres, le loisir d'imposer à tour de rôle un mandat d'une durée limitée.

«Toute réforme ne peut se faire sans qu'on mette d'abord en place une instance qui soit à la fois capable de veiller à sa mise en application et de faire les rajustements qui s'imposent tôt ou tard, étant donné qu'il est à peu près impossible pour ses concepteurs de tout prévoir.» Cette instance, c'était la Commission de l'Assemblée nationale, la grande commission qui devait chapeauter le travail de toutes les autres, tout en soutenant l'effort de réforme. Mais cette commission a «malencontreusement failli à chacune de ces tâches», conclut le groupe de travail. Et cela, au point d'en oublier sa raison d'être et de délaisser la réforme. es

#### VIENT DE PARAÎTRE

*Statistiques de l'Assemblée, 34<sup>e</sup> législature, du 28 novembre 1989 au 17 juin 1994*, Québec, Secrétariat de l'Assemblée, 1995, 56 pages.

Statistiques détaillées (tableaux et graphiques) sur la composition de l'Assemblée, son activité générale et ses travaux législatifs pendant les trois sessions de la 34<sup>e</sup> législature. S'adresser à Mme Lise St-Hilaire, tél.: 643-2793.

Cette publication fait suite à celles des statistiques annuelles de 1992 et de 1993 ainsi que des statistiques de la 1<sup>re</sup> session de la 34<sup>e</sup> législature.

*Inventaire des fonds d'archives relatifs aux parlementaires québécois*, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> édition, 1995, 218 pages, (Bibliographie et documentation n°7).

# LA RÉFORME PARLEMENTAIRE, 10 ANS APRÈS

Un leadership à retrouver

Alain Major

Secrétariat des commissions

«Savoir où l'on veut aller c'est très bien ; mais il faut savoir montrer qu'on y va».

Émile ZOLA, *Correspondances*.

Il est clair, à la lecture du bilan récemment publié sur l'impact des changements apportés en 1984 au fonctionnement des commissions parlementaires, que si la réforme n'a pas atteint ses objectifs, ce n'est pas que ceux-ci n'étaient pas valables. Bien au contraire, trouver un meilleur équilibre entre le Parlement et le gouvernement, moderniser le fonctionnement de l'Assemblée et de ses commissions, assurer une surveillance sur l'administration publique et exercer un meilleur contrôle des finances publiques sont toutes des tâches qui découlent des fondements mêmes de l'institution parlementaire et qui sont plus que jamais d'actualité.

Que s'est-il donc passé pour que les résultats recueillis une décennie plus tard soient aussi éloignés de ce que l'on pouvait s'attendre en 1984? Selon le rapport intitulé *La réforme parlementaire, 10 ans après*, il semble que les changements apportés n'ont pas été en mesure de transformer significativement les attitudes et les comportements qui étaient à la source du problème. Le rapport pointe du doigt les députés eux-mêmes qui n'ont pas réussi à s'entendre sur le choix de mandats d'initiative ou de surveillance d'organismes publics en raison des effets persistants de la discipline de parti. Du côté ministériel, on a peur d'indisposer le gouvernement en entreprenant un nouveau mandat sans son aval alors que, du côté de l'opposition, la tentation est grande d'arrêter son choix sur le sujet ou l'organisme qui embarrassera le plus le parti au pouvoir.

Malgré la modification des règles et des structures, malgré l'acquisition de nouveaux pouvoirs, malgré les ressources à leur disposition, les députés sont demeurés sous l'emprise de leur parti et du gouvernement et ont hésité à utiliser les nouvelles commissions d'une façon autonome et s'engager ainsi dans des activités dont la rentabilité politique ne leur paraît pas certaine. La culture ambiante, telle que révélée par le sondage effectué auprès des députés à la fin de la 34<sup>e</sup> législature, dénote la perplexité des députés face à des objectifs dont on reconnaît la pertinence mais qui demeurent hors de leur portée; elle traduit aussi une certaine désillusion en regard de leur rôle de législateur et de contrôleur et de la place qui leur est laissée dans le système parlementaire.

Ce manque d'enthousiasme de la part des députés a donc laissé le champ libre aux leaders parlementaires et à leurs représentants qui se sont chargés de tous les aspects de la planification et de l'organisation du travail des commissions, en donnant naturellement priorité au travail législatif et budgétaire.

Pourtant, les penseurs de la réforme de 1984 n'étaient pas sans se douter des efforts importants • à faire pour modifier les usages et vaincre certaines réticences. En ce sens, l'ancien président de l'Assemblée nationale, M. Richard Guay, souhaitait, dans son mémoire de juin 1983, que la réforme soit un processus continu pour ne pas rester un exercice purement académique.

En 1984, la Commission de l'Assemblée nationale avait été spécialement chargée de veiller à la mise en application de la réforme et d'effectuer, au besoin, les rajustements nécessaires pour la parfaire par le biais de sa sous-commission permanente de la réforme parlementaire. La réforme avait changé sensiblement la composition de la Commission de l'Assemblée nationale, jusqu'alors composée du Président de l'Assemblée, des vice-présidents, des leaders et des whips, en accueillant comme nouveaux membres les huit présidents de commission, signe de l'importance que l'on voulait accorder au rôle de ces derniers. En effet, en raison de leur position enviable dans la hiérarchie parlementaire et forts de leurs nouveaux pouvoirs en matière d'organisation et d'animation des travaux de leur commission, les présidents de commission étaient vus comme les porteurs de l'autonomie et de l'initiative.

Or, le rapport démontre que la Commission a failli à ses tâches en laissant les commissions à elles-mêmes et en reléguant aux oubliettes le principe visant à faire de la réforme un processus continu. De la même façon, elle a abdiqué devant les autres responsabilités qui lui ont été confiées, comme celles d'entendre annuellement le Vérificateur général, le Protecteur du citoyen et le Directeur général des élections, ou encore de désigner un organisme public à scruter lorsque les membres d'une commission n'arrivent pas à s'entendre.

Certes, la Commission s'est réunie assez fréquemment dans les 18 premiers mois de la réforme afin d'effectuer certains ajustements, mais elle a par la suite considérablement réduit le nombre et la fréquence de ses réunions. En décembre 1986, les présidents de commission se sont retrouvés virtuellement exclus du processus de décision en raison de la formation d'un comité directeur composé uniquement du Président de l'Assemblée et des deux leaders parlementaires, comme si la réforme n'avait jamais eu lieu.

De son côté, la sous-commission permanente de la réforme parlementaire n'a siégé qu'à une seule occasion depuis 1985, malgré l'obligation qui lui échoit de faire rapport au moins une fois

l'an. Ce n'est pourtant pas le manque de sujets qui l'a empêchée de se réunir. L'Assemblée a d'ailleurs modifié le Règlement de façon importante à dix reprises durant cette période sans même que la sous-commission ne soit consultée. Aujourd'hui, de nombreuses questions sont toujours en attente de décision.

Le groupe de travail en tire la conclusion que la Commission de l'Assemblée nationale n'a pas joué son rôle d'animation et de soutien de l'effort de réforme axée principalement sur l'autonomie des commissions parlementaires. En ne siégeant pas fréquemment et en n'activant pas la sous-commission, elle a instillé peu à peu le message dans la structure parlementaire que la réforme n'est pas un projet important et qu'il n'y a pas lieu d'y consacrer trop d'énergie. En reléguant à son comité directeur l'administration des affaires courantes, elle a confirmé sinon accru l'influence des leaders parlementaires sur l'organisation et l'orientation des affaires parlementaires.

Ce constat des défaillances dans le leadership de la mise en oeuvre de la réforme amène les auteurs du rapport à proposer un plan de relance reposant avant tout sur la mobilisation des députés. Il faut les amener, disent-ils, à définir eux-mêmes leurs attentes et leurs besoins, ainsi que les moyens qu'ils veulent se donner pour jouer un rôle qui soit à leur pleine mesure. Si les objectifs de la réforme demeurent toujours valables et si l'on veut revenir à l'esprit qui l'animait à l'origine, un changement de cap important s'impose. Dans cette optique, le rapport interpelle les principaux acteurs de l'Assemblée. En premier lieu, on suggère au Président de l'Assemblée de mettre sur pied un comité, présidé par un vice-président de l'Assemblée et composé des parlementaires les plus intéressés, qui serait chargé de revoir le rôle et les fonctions des députés. Entre-temps, on demande au gouvernement, aux chefs de parti et aux leaders parlementaires d'assurer aux commissions la marge de manoeuvre nécessaire pour exercer un rôle significatif en matière de contrôle de l'administration et des finances publiques et de s'abstenir de toute ingérence dans l'organisation de leurs activités autonomes. Enfin, les présidents de commission sont invités à devenir les chefs de file du mouvement en



Le Vérificateur général, M. Guy Breton, comparaisait devant les membres de la Commission du budget et de l'administration, du 24 au 26 janvier 1995. (*Le Courrier parlementaire*, 27 janvier 1995)

affirmant de façon ferme l'autonomie et l'indépendance de leur commission.

Le rapport conclut que seul un changement d'attitude de tous les acteurs, du simple député

jusqu'aux plus hautes instances politiques, peut procurer à la réforme le second souffle dont elle a besoin pour retrouver sa vitalité.

#### BASE DE DONNÉES DU SERVICE DE LA RECONSTITUTION DES DÉBATS...

...suite de la page 2

La recherche se fait ensuite à l'aide de l'**Indexeur de recherche rapide** et en sélectionnant l'index **[REC] X Législature** (X étant le numéro de la législature). Les chercheurs de l'extérieur peuvent communiquer avec nous pour des demandes d'information.

Ceci n'est qu'un premier pas. Nous projetons de rendre accessible la base de données à tout le personnel de l'Assemblée nationale. Actuellement, la Direction de l'informatique est en train de créer la banque du *Journal des débats* depuis 1988. Une banque identique pourrait être réalisée à partir de débats reconstitués (antérieurs à 1962). Cette base de données documentaires, accessible à un plus grand nombre, pourrait être consultée à l'aide du logiciel CDR.

À moyen terme, on peut espérer que, lorsque le *Journal des débats* et les débats reconstitués seront regroupés dans une même base, la personne qui s'intéresse à une question ou à un député pourra rapidement repérer les interventions parlementaires pertinentes. Cette base sera indispensable pour l'histoire du Québec et pour l'histoire législative en particulier, de plus en plus utilisée dans les tribunaux. Il sera également possible d'établir une jurisprudence parlementaire plus systématique, de retracer l'origine de certaines traditions, de certaines pratiques, de l'usage de telle ou telle expression, comme celle de «salon de la race», expression attestée dans un débat de 1936 et dont l'auteur serait Maurice Duplessis.

# RÔLE DES DÉBATS PARLEMENTAIRES DANS L'INTERPRÉTATION DES LOIS

BALE, Gordon, «Parliamentary debates and statutory interpretation: Switching on the light or rummaging in the ashcans of the legislative process». *La Revue du Barreau canadien*. Vol. 74, no 1 (mars 1995), p. 1-28.

Résumé par M.A. Buttazzoni de la direction de la Bibliothèque.

## INTRODUCTION

L'auteur, professeur de droit à l'université Queen's à Kingston (Ont.), s'interroge sur le rôle des débats parlementaires dans l'interprétation des lois; s'agit-il d'éclairer le processus législatif ou d'y fouiller inutilement et indûment? Il approuve la tendance des tribunaux à utiliser l'histoire législative pour interpréter la loi à l'intérieur du monde de la common law, s'approchant ainsi des juridictions du droit civil.

La règle de l'exclusion des débats législatifs fut rejetée en Australie (1984), en Nouvelle-Zélande (1985) et plus récemment en Grande-Bretagne (1993, l'arrêt *Pepper c. Hart*). Les cours aux États-Unis et au Canada ne l'ont pas officiellement abandonnée, bien que soient nombreux les exemples de recours aux débats afin d'éclaircir des ambiguïtés dans la loi.

## I. LES ORIGINES DE LA RÈGLE DE NON-RECOURS OU D'EXCLUSION

La règle émane de l'arrêt britannique *Millar c. Taylor* de 1769 concernant l'interprétation du *Copyright Act* (1709) dans lequel le juge Willes déclara: «[t]he sense and meaning of an Act of Parliament must be collected from what it says when passed into law; and not from the history of changes it underwent in the house where it took its rise». [(1769), 4 Burr. 2302, 98 E.R. 201 à la p. 217]. Autrement dit, la teneur et la portée d'une loi réside dans son texte définitif et non dans le compte rendu ou l'histoire des amendements

qu'elle a subis en Chambre. Mais cette remarque superfétatoire n'était qu'un fondement précaire de la règle d'exclusion, puisque dans ce cas les juges eux-mêmes s'étaient prévalus des journaux parlementaires et des discussions entre quelques lords et membres des Communes. De l'avis du professeur Bale, cette règle aurait dû servir de conseil de circonspection («counsel of caution») et non de règle d'analyse téléologique qui limite la loi à son sens strictement littéral et objectif.

## II. L'ÉVOLUTION DE LA RÈGLE DE NON-RECOURS ET LES RAISONS DE SA LONGÉVITÉ

### A. L'interdiction de publier les débats parlementaires

Une des raisons de l'évolution de la règle d'exclusion en Angleterre entre 1628 et 1908 était l'interdiction de rapporter les débats parlementaires. Ce ne fut qu'en 1909 que la Chambre des communes commença à publier un journal officiel; cependant, le procès-verbal existait déjà depuis 1681. Malgré le *Bill of Rights* de 1688, le Parlement considérait comme une violation de privilège toute publication ou divulgation de ses débats. Pendant que le peuple exigeait plus de transparence, les parlementaires invoquaient le privilège afin de protéger leur siège.

Sans en être autorisée, la presse publiait des débats reconstitués à partir de notes prises furtivement par des courriéristes situés dans la Tribune en Chambre et même par des absents qui

s'étaient servi des notes de leurs collègues. Un exemple notoire fut Samuel Johnson, critique, poète et lexicographe anglais qui, entre 1740 et 1743, rapporta les débats bien qu'il n'ait visité la Chambre qu'une seule fois. Il a d'ailleurs été prouvé qu'il avantageait les orateurs de ses tendances politiques. En 1771, la Chambre permit formellement de rapporter les délibérations parlementaires mais continua de considérer cette pratique comme une violation du privilège du Parlement. Cependant, lors de la session de 1803-1804, le Président désigna une section de la Tribune à la presse et officialisa la publication des rapports des débats (collection Cobbett-Hansard), remplacés en 1909 par les *Parliamentary Debates* (Hansard), *Official Report*.

## B. L'affermissement de la règle de non-recours

Curieusement, malgré un hansard rendu plus véridique et fiable grâce à l'introduction de la sténographie en 1860 et la quasi-disparition des séances à huis clos, la règle de non-recours se renforça davantage. Ce phénomène était sans doute attribuable à la culture politique et légale qui régnait en Angleterre au XIX<sup>e</sup> siècle, une culture dont les principales caractéristiques étaient la souveraineté du Parlement, la primauté de la loi et la montée du positivisme.

Dans un tel contexte, il appartenait au Parlement de légiférer et aux tribunaux d'interpréter le texte des lois dans leur forme définitive. Toute autre possibilité d'interprétation aurait pu dégrader le processus et diminuer la courtoisie et le respect qui liaient le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. En même temps, il y avait le refus d'admettre le *paroi evidence* (preuves orales) dans l'interprétation des lois; l'introduire aurait mis les lois sur un pied d'égalité avec les contrats privés et commerciaux. Il y avait aussi une antipathie des juges pour la loi écrite (*statute law*). Ce phénomène prit racine au XVIII<sup>e</sup> siècle lorsque la common law (non écrite et basée sur les coutumes et les précédents) était glorifiée. Il était généralement admis que le Parlement modifiait la loi pour le pire, ainsi il incombait aux juges de minimiser son intrusion dans le domaine de la common law. Finalement, au XX<sup>e</sup> siècle, la prolifération de législation sociale et de tribunaux

administratifs amena des juges, réticents à ces développements, à invoquer la règle de non-recours afin d'émacier la loi selon leurs propres prédispositions.

## C. Le rôle protecteur de la règle de non-recours

L'exclusion de l'histoire parlementaire dans l'interprétation des lois a souvent permis aux cours de sauvegarder des principes fondamentaux indépendamment de la volonté du Parlement. Selon Gordon Baie, les tribunaux ont si longtemps perpétué la règle d'exclusion parce qu'ils percevaient avoir un rôle de protecteur du citoyen, ce qui justifiait le contrôle qu'ils exerçaient sur le pouvoir législatif, dominé par l'exécutif. Mais une telle protection sans fondement constitutionnel était souvent fragile et arbitraire. Entre autres, la *Charte des droits et libertés* enchâssée dans la Constitution canadienne a rendu la règle de non-recours superflue car les juges sont habilités et de plus en plus appelés à intervenir dans le processus gouvernemental. Une fois que le pouvoir judiciaire reconnaîtra son plein droit d'assurer l'efficacité et la bonne application de la loi, l'argument en faveur du recours aux débats parlementaires deviendra convaincant.

## III. LA FIN DE LA RÈGLE DE NON-RECOURS EN GRANDE-BRETAGNE

Dans l'arrêt *Pepper c. Hart* de 1993, la Chambre des lords a considérablement affaibli la règle de non-recours. En s'appuyant sur le hansard il a été possible de déterminer le sens et l'objet d'un article du *Finance Act, 1976* qui avait donné lieu à des interprétations divergentes. Tous les *Law Lords*, sauf le *Lord Chancellor* dont l'objection était d'ordre technique (les coûts considérables des litiges), ont jugé bon d'autoriser l'utilisation des débats parlementaires dans les cas suivants:

- a) lorsque la législation est ambiguë, obscure ou susceptible d'engendrer une absurdité ou un non-sens (les cours en tant qu'interprètes sont limitées par et non au texte d'une loi.);
- b) lorsque les débats à l'appui se limitent uniquement aux déclarations du ministre ou de

l'auteur de la loi contestée et à la documentation nécessaire à la pleine compréhension de ces déclarations;

c) lorsque les déclarations ou citations utilisées sont claires et incontestables.

Depuis l'arrêt *Pepper c. Hart*, d'autres développements ont définitivement affaibli la règle de non-recours ou d'exclusion:

- la tendance accrue depuis les 40 dernières années de remplacer la règle du sens littéral par l'analyse téléologique dans l'interprétation des lois;
- le volume et la complexité des lois modernes qui nécessitent un recours au contexte législatif afin de pouvoir les interpréter judicieusement;
- la constatation de plus en plus répandue que les lois d'interprétation donnent souvent lieu à des présomptions incompatibles et contradictoires qui nuisent à la bonne interprétation;
- l'influence de la Cour de justice des communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme qui s'éloignent de l'interprétation littérale;
- l'abandon de la règle de non-recours par des pays du Commonwealth tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et ce, avec des conséquences positives;
- le fait que les cours ne s'en tiennent pas exclusivement au texte des lois mais se réfèrent aussi aux aides extrinsèques telles que les rapports de commissions royales et de droit, les livres blancs, etc. (Il est donc illogique d'exclure les débats parlementaires qui souvent sont aussi sinon plus pertinents).

#### IV. L'EXCLUSION DES DÉBATS PARLEMENTAIRES AU CANADA

Selon Gordon Bale, ni la *Loi d'interprétation de 1849* ni l'introduction d'un hansard officiel à la Chambre des communes en 1880 n'ont pu renverser la règle de non-recours ou d'exclusion établie par l'arrêt *Millar c. Taylor* de 1769. Cependant, depuis 1975, la Cour suprême du Canada permet la citation de l'histoire législative, y compris les débats, pour les besoins d'interprétation de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la *Loi constitutionnelle de 1982*. De même,

lorsque la validité constitutionnelle d'une loi est contestée, l'histoire et les débats parlementaires sont admissibles.

Le recours fréquent aux débats législatifs dans les causes de droit constitutionnel influera certes sur d'autres domaines du droit où les lois ou certaines de leurs dispositions sont entachées d'ambiguïté, par exemple le *Code Criminel*. À cet égard, il existe déjà plusieurs décisions, notamment: *R. c. Vasil*, [1981] 1 R.C.S. 469 à la p. 487; *R. c. Mailloux*, [1988] 2 R.C.S. 1029 à la p. 1042; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463 à la p. 484. Entre-temps, les cours au Canada continueront de contourner discrètement la règle d'exclusion par l'accès aux débats parlementaires au moyen des périodiques et des ouvrages de droit qui citent abondamment les hansards. Il faudrait toutefois rendre l'accès plus direct par l'abandon de la règle de non-recours afin de mieux pouvoir exécuter les intentions du Parlement et faciliter sa collaboration avec le pouvoir judiciaire.

#### CONCLUSION

Le professeur Gordon Bale soutient que le sens et l'objet de toute loi dépendent du contexte d'où elle émane; il est donc souhaitable de ne pas interdire ou d'exclure cette référence inestimable que sont les débats parlementaires. Il est erroné de prétendre que, comme certains l'ont fait, l'arrêt *Pepper c. Hart* de 1993 a sensiblement modifié les rapports exécutif-législatif-judiciaire, c'est-à-dire que le judiciaire aurait cédé son pouvoir à l'exécutif par le biais du Parlement. Emmett Hall, ancien juge de la Cour suprême du Canada entre 1962-1973, avait déjà fait contrepoids à cette critique lorsqu'il déclara: "... *the courts and the legislatures are not competitive organs of government, but rather they have a co-operative role in furthering the common good*". Certes, l'histoire et les débats parlementaires ne sont pas infaillibles, mais ils s'avèrent néanmoins utiles lorsque la loi est ambiguë. Une surveillance soutenue devrait toutefois empêcher un recours imprudent et systématique de compromettre les valeurs fondamentales telles que la primauté de la loi et la séparation des pouvoirs. Éclairer en utilisant l'histoire parlementaire, sans y fouiller indûment, ne peut qu'assurer une meilleure interprétation des lois. H

# LES ÉLECTIONS REMPORTÉES PAR UNE VOIX

Gaston Deschênes

Responsable du  
Service de la recherche

Lors des élections générales du 12 septembre 1994, un événement sans précédent s'est produit dans la circonscription de Saint-Jean. Les candidats du Parti québécois et du Parti libéral ont terminé sur un pied d'égalité et, devant l'impasse, le directeur général des élections a décrété la reprise de l'élection.



Alexandre Chauveau fut, en 1878, le premier député à être élu par une voix depuis la Confédération. (Archives nationales du Québec, photo Livernois, Coll. initiale 03QP 600 6)

Il y avait autrefois une autre solution à cette situation: le directeur du scrutin, qu'on appelait alors «officier-rapporteur», votait pour départager les candidats.

Un relevé des élections remportées par une voix depuis 1867 révèle que l'«officier-rapporteur»

a été appelé à dénouer l'impasse pour la première fois dans la circonscription de Rimouski, en mai 1878. Alexandre Chauveau, qui avait laissé le Parti conservateur et qui était devenu ministre dans le cabinet libéral de Joly de Lotbinière en mars 1878, s'opposait alors au conservateur Roch-Pamphile Vallée et le scrutin du 1<sup>er</sup> mai leur donna un nombre égal de voix. On fit appel à l'«officier-rapporteur» E.-A. Guay qui quitta Matane pour Rimouski le 2 mai afin d'aller exercer son droit de vote prépondérant. À la surprise des conservateurs qui croyaient compter sur lui, le notaire Guay vota pour Chauveau et s'en expliqua longuement dans une lettre au *Journal de Québec* le 22 mai 1878:

J'ai cru devoir voter pour M. Chauveau pour les raisons suivantes: d'abord, mon serment d'office m'ordonnait d'agir sans considération de parti, et eussé-je voté pour M. Vallée, qu'on m'eut également accusé de favoritisme et avec raison; en second lieu, quoique je sois conservateur, j'avouerais franchement que l'ex-gouvernement a traité, surtout depuis trois ou quatre ans, le comté de Rimouski en province conquise et que justice ne lui a pas été rendue. Dès le moment que le député du comté de Rimouski a cessé de penser comme les chefs du gouvernement d'alors, il n'y a plus eu d'octrois pour la colonisation et les travaux publics. Deux places importantes sont devenues vacantes, et quoiqu'il y eut, dans Rimouski même, des hommes bien qualifiés à remplir ces emplois, pour punir le député du comté, on a nommé des étrangers à la localité, au mépris de la justice distributive, et sans tenir aucun compte des nombreuses recommandations des personnes influentes du comté, parmi lesquelles les conservateurs se trouvaient en plus grand nombre. On a [fait] de la même manière lorsqu'il s'est agi de nommer des avocats pour représenter la Couronne aux termes de la Cour du Banc de la Reine à Rimouski, en envoyant des avocats étrangers au comté. Je dirai en passant que le dit gouvernement a fait tout ce qui dépendait de lui pour faire passer le comté de Rimouski au parti libéral; les électeurs de Rimouski qui avaient toujours élu des membres conservateurs sont trop

indépendants pour baiser les pieds de ceux qui les ont méprisés.

Ma conscience qui entend le conservatisme d'une autre manière, c'est-à-dire qui veut que justice soit rendue à chacun, m'a inspiré de voter comme je l'ai fait. L'intérêt public avant l'intérêt personnel; le parti libéral restant au pouvoir, il est dans l'intérêt du comté de Rimouski d'avoir un ministre pour le représenter.

La loi électorale a été changée en 1879 pour introduire la procédure du «recomptage judiciaire» (42-43 Victoria, c. 15). Depuis lors, c'est après le dépouillement du scrutin devant un juge que les «officiers-rapporteurs» ont exercé leur droit de vote prépondérant, le cas échéant.

Dans Kamouraska en 1881, dans Deux-Montagnes et dans Rouville en 1897, et dans Berthier en 1912, des résultats serrés ont été examinés par un juge et sont devenus encore plus serrés, soit une seule voix de majorité. Dans

Beauharnois en 1890, dans Berthier en 1936 et dans Rouville en 1939, le dépouillement judiciaire s'est terminé par une égalité et l'«officier-rapporteur» a tranché.

Le cas le plus extraordinaire s'est produit dans Terrebonne en 1935. Le candidat défait par plus de 700 voix, Hermann Barrette, a contesté l'élection en invoquant diverses irrégularités. L'affaire fut examinée par le juge Guibault qui a décidé, le 16 décembre 1935, de rejeter tous les bulletins à cause d'une erreur technique; aucun des bulletins ne portait le rectangle destiné à recevoir les initiales du scrutateur. Les candidats se retrouvaient au point de départ, 0-0, et l'«officier-rapporteur» s'empressa d'accorder son vote au candidat libéral, Athanase David, que ses adversaires ont pris plaisir à surnommer «la voix de Terrebonne» ou «M. Lavoix»! (*Le Devoir*, 1 avril 1936)

## ÉLECTIONS REMPORTEES PAR UNE VOIX

NOM	ALLÉGEANCE	VOTES	MAJORITÉ
<b>RIMOUSKI (1er mai 1878)</b>			
<i>Les candidats étant égaux, l'«officier-rapporteur» a voté pour Chauveau.</i>			
CHAUVEAU, Alexandre VALLÉE, Roch-Pamphile	L C	1 689 1 688	1
<b>KAMOURASKA (2 décembre 1881)</b>			
<i>Le soir des élections, le conservateur indépendant Georges Richard avait une majorité de 5 voix. Le «décompte» devant le juge Taschereau, le 9 décembre 1881, a donné une voix de majorité à Ernest Gagnon.</i>			
GAGNON, Chs-Antoine-Ernest RICHARD, Georges	L CI	1 089 1 088	1
<b>BEAUHARNOIS (17 juin 1890)</b>			
<i>Le soir des élections, le conservateur Joseph Tassé avait une majorité de deux voix. Après le «décompte» devant le juge Bélanger, le 24 juin 1890, chacun des deux candidats avait 1264 voix et l'«officier-rapporteur» a voté pour le libéral Bisson.</i>			
BISSON, Élie-Hercule TASSÉ, Joseph	L C	1 265 1 264	1

NOM	ALLÉGEANCE	VOTES	MAJORITÉ
<b>DEUX-MONTAGNES (11 mai 1897)</b>			
<i>Les premiers résultats donnaient une majorité de 2 voix au consensateur indépendant Benjamin Beauchamp. Le «décompte» devant le juge Taschereau, le 21 mai 1897, a donné une voix de majorité à Hector Champagne.</i>			
CHAMPAGNE, Hector (Cyrille) BEAUCHAMP, Benjamin	L CI	1 345 1 344	1
<b>ROUVILLE(11 mai 1897)</b>			
<i>La majorité du conservateur A.-N. Dufresne est passée de 3 à 1 voix à la suite du «décompte» devant le juge Louis Tellier, le 21 mai 1897.</i>			
DUFRESNE, Alexandre-Napoléon GIRARD, Alfred	C L	1 328 1 327	1
<b>BERTHIER(15 mai 1912)</b>			
<i>Après le «décompte» devant le juge Dugas, le 25 mai 1912, c'est le conservateur Cadoury qui a été déclaré vainqueur par une voix.</i>			
GADOURY, Joseph-Olivier LAFONTAINE, Joseph	C L	1 945 1 944	1
<b>TERREBONNE (25 novembre 1935)</b>			
Résultats du scrutin:			
DAVID, Athanase BARRETTE, Hermann	L C	4893 4170	723
<i>Le 16 décembre, au terme d'un «pointage judiciaire» entrepris le 4, le juge J. Alex. Guibault a déclaré l'élection nulle, tous les bulletins étant rejetés à cause de l'absence du carré prévu pour l'apposition des initiales du «sous-officier-rapporteur». Immédiatement après cette décision, l'«officier-rapporteur» dans Terrebonne, Anthony Lessard, accorda son vote à David.</i>			
DAVID, Athanase BARRETTE, Hermann	L C	0 0	1
<b>BERTHIER (17 août 1936)</b>			
<i>Après le «décompte» devant le juge Cousineau, le 26 août 1936, chacun des deux candidats avait 2528 voix et l'«officier-rapporteur» a voté pour le libéral Bastien.</i>			
BASTIEN, Cléophas LAFORÉST, Joseph-Azellus	L UN	2 529 2 528	1
<b>ROUVILLE (25 octobre 1939)</b>			
<i>Après le «décompte» devant le juge Trahan, le 6 novembre 1939, chacun des deux candidats avait 1760 voix et le «président de l'élection» a voté pour le libéral Panet.</i>			
PANET, Henri-Pascal BARRÉ, Laurent	L UN	1 761 1 760	1

# MÉMOIRES DES BOURSIERS DE LA FONDATION JEAN-CHARLES-BONENFANT (1993-1995)

Maurice Champagne  
Politologue au  
Service de la recherche

La Fondation Jean-Charles Bonenfant est un organisme voué surtout à promouvoir l'étude et la recherche sur les institutions politiques et parlementaires. Depuis 1978, grâce à son programme de bourses, elle permet à des diplômés universitaires de faire un stage de 10 mois au coeur des activités de l'Assemblée nationale. Les boursiers peuvent voir de près le fonctionnement de l'Assemblée nationale et de ses composantes par des rencontres avec des hauts fonctionnaires, par l'affectation auprès de députés et par la rédaction d'un mémoire.

Les mémoires de la Fondation sont peu connus, même s'ils sont déposés à la Bibliothèque de l'Assemblée. Le bibliothécaire Patrick Cossette a publié en 1994 deux articles dans le *Bulletin* afin de faire valoir cette partie moins visible des activités de la Fondation. Entre 1993 et 1995, sept autres mémoires ont été déposés. Le *Bulletin* a voulu en faire une synthèse.

**Bédard, Éric, *Jean-Charles Bonenfant et la Confédération canadienne: l'historien traditionnel et le pourfendeur de mythe*, 12 avril 1994, 51 pages.**

L'histoire ne représente qu'une partie de l'oeuvre de Jean-Charles Bonenfant. Avocat, journaliste, bibliothécaire et professeur, Bonenfant fait figure d'autodidacte en histoire. Ce dilettantisme explique l'approche classique utilisée par Bonenfant lorsqu'il se fait historien. Son récit linéaire des événements, sans problématique, ainsi que l'importance centrale qu'il accorde aux grands personnages démontrent qu'il n'était pas au fait des nouvelles approches sociales en histoire.

Bonenfant s'est surtout intéressé, en tant qu'historien, à la genèse de la Confédération canadienne. En passant en revue cette période, Éric Bédard a pu constater l'approche classique de Bonenfant. Il avoue que ce dernier n'a pas révolutionné sa perception, sauf sur un aspect: l'esprit de 1867 n'est rien d'autre qu'un mythe, celui de l'égalité et de l'harmonie entre deux peuples. Un mythe que Bonenfant contribuera à démolir.

Bédard cerne le contexte d'ébullition intellectuelle qui a aidé Bonenfant à écrire sur l'histoire de la Confédération. Dans les années soixante, la plupart des intellectuels furent sollicités pour contribuer à la commission Laurendeau-Dunton sur le bilinguisme et le biculturalisme. Ces années d'effervescence marquent aussi le centenaire de la Confédération.

De l'avis de l'auteur, Bonenfant livre trois conclusions à l'égard du système fédéral canadien. D'abord, les Canadiens français n'accepteront jamais des conditions d'infériorité. Toutefois, loin de la France et entourés de centaines de millions d'Anglo-Saxons, ils «doivent forcément s'accommoder de compromis». En deuxième lieu, Bonenfant reconnaît que les Pères de la Confédération n'ont pas prévu la dualité canadienne comme le souhaitent la plupart des Canadiens français de son temps. Toutefois, il croit qu'elle devrait se réaliser car on n'écarte pas une solution pour des motifs historiques. En évoquant le cas de la dualité canadienne, l'auteur essaie de démontrer que chez Bonenfant la compréhension du passé, si elle est utile pour saisir le présent, ne doit pas figer l'avenir. En dernier lieu, Bonenfant reconnaît que le concept d'une nation canadienne est équivoque.

Parfois, écrit-il, je sens que pour vivre, il vaut mieux après tout appartenir au Canada mais parfois aussi je sens le besoin de me réfugier dans une nation qui s'identifierait avec le Québec, et il se peut que ma réaction soit celle de la plupart des Canadiens français, mais au fond le fédéralisme c'est peut-être appartenir à deux nations, participer à deux vouloir-vivre collectifs, selon les événements, selon les ambitions et selon les différentes sortes d'idéal.

**Bowman, Alan, *Les députés et la politique régionale du gouvernement québécois, juillet 1995, 43 pages.***

La création de la fonction de délégué régional par le gouvernement péquiste constitue une étape de plus dans le processus de décentralisation. L'auteur s'interroge sur la survie de cette mesure préférendaire une fois qu'aura eu lieu la consultation populaire.

Bien que la forme que pourrait prendre la décentralisation d'un Québec souverain est difficile à imaginer, Bowman croit toutefois qu'il y aurait davantage de pouvoirs qui seraient accordés aux régions, sinon le Québec deviendrait un des pays les plus centralisés.

Si les résultats du référendum sont négatifs pour le parti au pouvoir, l'auteur soutient que le gouvernement aura les options suivantes: garder la structure des délégués régionaux dans sa forme actuelle, la modifier en vue d'une intégration à un plan de décentralisation, ou abandonner la formule.

Selon l'auteur, souveraineté ou non, le gouvernement devra s'engager dans la voie de la décentralisation. Devenu souverain, le Québec pourrait adopter des réformes de grande envergure,

allant même jusqu'à la création d'une seconde Chambre. Un échec référendaire obligerait le gouvernement à faire preuve d'imagination au niveau régional. Il devrait trouver le moyen de décentraliser encore plus la fédération canadienne et ce, bien souvent, sans le transfert des ressources financières correspondantes. Le résultat probable serait la consolidation des institutions héritées de la réforme Picotte de 1991, tels les conseils régionaux de développement (CRD).

Ce mémoire essaie de démontrer comment les changements récents ont permis aux députés de participer davantage aux politiques de régionalisation, notamment à l'aide de l'expérience des délégués régionaux. Bowman souhaite des recherches plus poussées sur la décentralisation, surtout au sujet des formules et des modèles qui requièrent la participation des députés.



Plusieurs des délégués régionaux lors du lancement du Livre vert sur la décentralisation, le 29 juin 1995.

En concluant, l'auteur insiste sur le fait que la nouvelle structure des délégués régionaux constitue un élément important d'une décentralisation accrue. Tout en reconnaissant ses limites, il avance qu'elle s'inscrit dans un processus qui montre un désir de responsabiliser les régions et de leur confier la

gestion de leur développement.

**Duval, Martin, *L'initiative législative des députés, juin 1994, 49 pages.***

L'auteur constate que l'influence du pouvoir exécutif sur le législatif est très forte puisque c'est le gouvernement qui prend l'initiative de préparer et de présenter la plupart des projets de loi. Dans son mémoire, il soutient que l'initiative législative

des députés pourrait constituer le début de la revalorisation de leur rôle.

Dans presque tous les pays, les députés peuvent présenter des projets de loi, sauf en matière financière. Duval se demande pourquoi les députés n'usent pas de ce pouvoir? De 1867 à 1905, alors que la discipline de parti était presque inexistante, les députés ont présenté à l'Assemblée de nombreux projets de loi d'intérêt public. Au XX<sup>e</sup> siècle, avec le durcissement de la discipline de parti et l'interventionnisme étatique relié à l'industrialisation et à l'urbanisation, l'initiative législative des députés est considérablement réduite. Quant à l'exécutif, il peut compter sur un personnel qualifié.

L'auteur, en bon praticien, admet que l'âge d'or du parlementarisme est chose du passé et tente plutôt de trouver des solutions originales pouvant redonner un certain rôle d'initiative au député. D'abord, les députés devraient pouvoir compter sur plus de légistes et de spécialistes face aux experts du gouvernement.

L'implantation de commissions parlementaires pré-législatives représente une idée intéressante, même si elle n'est pas nouvelle. Duval voudrait que les parlementaires y aient la possibilité de soumettre des projets de loi à l'exécutif.

Les députés devraient revendiquer plus de place à l'intérieur des caucus. Ils pourraient être habilités à participer à l'élaboration des politiques concernant leur circonscription et leur région. Les principes des projets de loi émanant du gouvernement devraient toujours se discuter au sein du groupe parlementaire avant le dépôt en Chambre.

L'auteur conclut en faisant appel au courage des députés d'arrière-ban afin qu'ils prennent les moyens pour dynamiser l'initiative législative.

**Fortin, Frédéric, *Essai sur un phénomène en mal de légitimité: le lobbying*, août 1995, 60 pages.**

Un des buts de cet ouvrage est de nuancer l'image péjorative et souvent simpliste qu'évoque

le lobbying. Sans approuver certaines pratiques, l'auteur a voulu montrer la diversité et la complexité des relations gouvernementales et la contribution essentielle des groupes de pression ou des lobbies dans le processus décisionnel. Il fait sien la définition du lobbying qui est vu comme un ensemble d'actions visant à influencer les instances publiques et particulièrement celles qui détiennent le pouvoir d'élaborer et de modifier les politiques. Puisque dans le système parlementaire québécois les membres de l'exécutif détiennent beaucoup plus de pouvoir que les députés d'arrière-ban, il s'ensuit que le lobbying parlementaire est moins significatif que l'ensemble des interventions effectuées auprès du gouvernement.

Les groupes d'intérêts pourraient trouver dans les commissions parlementaires une source d'influence autre que celle du ministre qui y siège. Pour ce faire, il faudrait que les commissions soient appelées à devenir de réels forums de consultation publique et de contrôle de l'activité gouvernementale. Fortin ne croit pas que ce sera le cas dans un avenir prévisible à cause de l'assujettissement des députés à leur parti.

La décentralisation pourrait aussi influencer sur les relations gouvernementales. Actuellement, il existe plusieurs raisons, dont la crise des finances publiques, qui poussent un État central à se délester de certains pouvoirs au profit des administrations régionales. La souveraineté du Québec, par laquelle le gouvernement récupère de nombreuses compétences, serait propice à des transferts de responsabilités. L'aide aux PME, la gestion des terres publiques, une partie de la réglementation en matière d'environnement constituent autant d'exemples de domaines où les régions sont bien placées pour mieux administrer. Si un tel transfert se réalise, il va de soi, de l'avis de Fortin, que les firmes de consultants en relations gouvernementales qui portent leur attention uniquement sur ce qui se passe dans les capitales et les métropoles devront réévaluer leurs stratégies.

La décentralisation rapproche le citoyen des instances politiques et administratives. Elle pourrait entraîner une participation accrue des particuliers dans la sphère politique, par exemple au moyen des nouvelles technologies de

communication comme l'Internet. L'effritement du rôle du député comme intermédiaire entre la société et l'État serait relancé. La réalisation de ce scénario, selon l'auteur, remettrait aussi en question le rôle des groupes de pression. En effet, les citoyens pouvant de nouveau s'exprimer et influencer directement les décisions, les lobbyistes devraient ramener une partie de leurs interventions vers les individus et moins vers les titulaires de charge publique.

Quant à l'enregistrement des lobbyistes, si c'est pour contrôler les abus de ces derniers, l'auteur ne l'estime pas nécessaire puisque le Québec possède déjà les instruments voulus pour ce faire. Par contre, si une telle mesure servait à rehausser la perception que le public se fait des gens de cette profession, Fortin l'appuierait.

**Gagné, Luc, *Étude pratique et critique du processus d'élaboration d'un projet de loi d'intérêt public présenté par un membre du Conseil exécutif du Québec, 28 juin 1995, 74 pages.***

L'auteur souligne certaines lacunes à la façon actuelle de faire les lois. Il constate la faible présence des citoyens, surtout en commission parlementaire. Ces derniers doivent exprimer leurs points de vue sur le contenu même des projets de loi et surveiller le travail effectué par ceux qu'ils ont choisis pour les représenter.

Gagné explique jusqu'à quel point les intérêts partisans ont une emprise malsaine sur le processus législatif. Le système est ainsi fait que certains députés prennent la parole sur un projet de loi sans même l'avoir lu, certains présentent des motions ou des amendements sans y croire personnellement, certains adoptent un laisser-aller en commission parlementaire non par manque d'intérêt mais pour démontrer leur désapprobation envers les tactiques adverses et le processus même.

Les députés ministériels se trouvent plutôt coincés dans le système parce qu'ils se considèrent liés par la solidarité ministérielle. Ils s'abstiennent souvent de manifester leur désaccord ou de proposer des amendements en commission parlementaire. Ils préfèrent agir en dehors des

débats officiels.

Quoique Gagné reconnaisse l'utilité et la logique des étapes parlementaires du processus législatif, il juge que leur utilisation va souvent à l'encontre de l'intérêt public. Il faudrait modifier certains comportements comme l'élaboration en vase clos, les motions dilatoires indues, les messages non pertinents au sujet à l'étude, l'usage d'arguments que l'on réprouvait jadis.

Pour corriger la situation, l'auteur parle des propositions intéressantes du rapport présenté en 1995 par le Secrétariat des commissions et intitulé *Les impacts de la réforme parlementaire de 1984 sur les commissions parlementaires*. De plus, il croit que le gouvernement a

de sérieux désirs de procéder à une réforme parlementaire et ce, à très court terme. Il aurait notamment l'intention d'impliquer les députés plus tôt dans le processus d'élaboration des projets de loi: cela irait jusqu'à participer aux travaux même menant à la rédaction au sein de l'Administration. Valoriser le rôle du député, tel est leur leitmotiv. Il voudrait que l'Assemblée nationale ne soit pas une «machine à voter» ou, du moins, en ait moins les apparences.

**Gendron, Stéphane, *La séparation des pouvoirs exécutif et législatif. Le régime parlementaire britannique et le système présidentiel américain: une analyse comparative, 1994, 59 pages.***

La séparation des pouvoirs exécutif et législatif n'existe pas à l'état pur au sein des régimes américain et britannique. La lecture de l'ouvrage nous apprend qu'aux États-Unis la séparation des pouvoirs s'est graduellement transformée en une séparation asymétrique en faveur de l'exécutif. Toutefois, ce déplacement de pouvoir en régime présidentiel n'a pas eu pour effet de diminuer considérablement le rôle du législateur, comme ce fut le cas dans le régime britannique. Dans les faits, le législateur américain est encore libre de voter selon ses principes.

L'auteur démontre que l'absence de la discipline de parti dans les coutumes parlementaires américaines a beaucoup contribué à préserver la liberté du législateur. Cette dernière n'est pas sans entraîner cependant des situations

tendues entre l'exécutif et les membres du corps législatif, ce qui a pour effet de retarder la mise en place de solutions aux problèmes qu'éprouvent de nombreux Américains.

Gendron rappelle que la séparation des pouvoirs est inexistante en régime parlementaire britannique. Il en résulte que le Cabinet exerce un pouvoir de grande envergure au sein de l'Assemblée législative. Il contrôle l'ordre du jour des travaux et le programme législatif. Au moment du vote, le simple député en est réduit à suivre les directives de son parti. La discipline de parti a dénaturé le rôle de législateur originellement conféré au député. Par contre, l'auteur reconnaît au système parlementaire britannique une plus grande efficacité sur le plan législatif.

En concluant que le régime présidentiel américain représente une alternative intéressante, l'auteur ne cache pas ses préférences. «Il vaut mieux être représenté par quelqu'un déterminé à promouvoir l'intérêt et le bien-être de la population qui l'a élu que quelqu'un déterminé à donner préséance aux intérêts de son parti politique».

**Huppé, Sylvain, *Vers une modification du mode d'élection de la présidence de l'Assemblée nationale: le temps est-il venu de faire le grand saut?* juin 1995, 25 pages.**

Il n'y a guère d'étude qui traite du mode d'élection de la présidence de l'Assemblée nationale. Pourtant, que ce soit à Ottawa ou dans les provinces canadiennes, cette question a été récemment ou est encore à l'ordre du jour.

L'auteur s'interroge d'abord sur le rôle et le genre de statut à accorder au président avant d'aborder le mode de désignation. Il en vient à la conclusion que le rôle du président doit dépasser la simple gestion de l'Assemblée et l'application des règles parlementaires; le président doit devenir un personnage de premier ordre, son statut devant se rapprocher de celui d'un juge. Un président ainsi habilité, représentant le Parlement, pourrait changer la piètre perception de l'Assemblée nationale.

La grande contribution de l'ouvrage réside dans l'étude de différents modèles d'élection du président. L'auteur fait l'analyse de plusieurs formules, mais il préfère celles de la Chambre des communes du Royaume-Uni et du Canada. On y apprend que le président de l'Assemblée nationale n'a pas, à l'image de la présidence des deux parlements précédents, les outils pour bien ancrer son indépendance. Le principe de la continuité du président, comme au Royaume-Uni, n'est pas dans les moeurs des parlementaires québécois et son élection se fait par une proposition du premier ministre et non au scrutin secret, comme c'est le cas à Ottawa. Puisque le principe de la continuité qui assure la survie du président après une défaite du gouvernement n'est pas dans la tradition québécoise, la meilleure solution reste le scrutin secret.

Pour savoir si le moment est propice à des changements à l'Assemblée nationale, Huppé utilise une méthode comparative, en ce sens qu'il relève les événements précédant la modification du mode de désignation du président à Ottawa, en 1986, et examine ensuite si des conditions parallèles existent à Québec. Selon lui, le changement à la Chambre des communes fut l'aboutissement de plusieurs crises parlementaires, alors que la période de questions était devenue anarchique, et de projets de réforme, alors que deux comités parlementaires ont successivement recommandé le vote secret pour l'élection à la présidence. La démission du président Bosley, en 1985, aurait accéléré le processus.

L'auteur constate que la session de 1995 de l'Assemblée nationale a été tumultueuse et que ce n'était d'ailleurs pas la première crise au sein de l'institution québécoise. Quant à l'événement dynamisant que fut la démission du président à Ottawa, l'auteur croit avoir perçu un élément similaire au Québec: le président Roger Bertrand aurait déclaré à deux reprises qu'il serait préférable que l'élection à la présidence se tienne par scrutin secret. Huppé juge que ces événements dénotent une ouverture aux changements. Combinée au récent rapport concernant l'impact de la réforme de 1984 sur les commissions parlementaires, le moment est tout à fait propice.