

## Le Québec dans le monde (9)

### Travaux parlementaires : moins de votes, plus de contrôles

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle? Pour y répondre, les chercheurs de l'**Observatoire** de l'administration publique de l'ENAP poursuivront, au fil des semaines, leurs analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL. Ils se penchent aujourd'hui sur le rôle et l'importance des travaux parlementaires.

Les députés québécois vont se retrouver sur les bancs de l'Assemblée nationale la semaine prochaine. Si cette nouvelle session parlementaire est inaugurée par un discours de politique générale, le débat qui suivra immédiatement sera sans doute le dernier de cette nature avant les élections. Il s'agira aussi de la première rentrée parlementaire de « l'après Gomery ». À la conjonction de ces deux échéances, le gouvernement voudra-t-il introduire des réformes visant à rendre plus efficace le fonctionnement des institutions? Le bilan parlementaire après cinq ans (art. 253) de l'adoption de la Loi sur l'administration publique, qui figure au programme de la Commission de l'administration publique, peut lui en fournir l'occasion.

Au Québec, les travaux de l'Assemblée nationale sont programmés par le gouvernement dans le contexte de la Loi et du Règlement sur l'Assemblée nationale. Les temps forts en sont le discours inaugural d'une session (au Québec, on en compte généralement deux durant une législature), celui sur le budget et l'examen du Livre des crédits (dépenses) ou encore l'examen d'une loi, financière ou non, dont on prévoit que l'application influera grandement sur la société québécoise. Le dépôt d'une motion de blâme et, quotidiennement, la période des questions orales ou écrites, retiennent également l'attention.

On conçoit traditionnellement que l'activité parlementaire du député, ce pourquoi il est élu par la population, est sa participation au processus législatif. En fait, au sein du Parlement, le rôle du député est double. Comme législateur, il prend

connaissance et analyse les projets de loi en vue de les bonifier, puis vote ou non leur adoption. Dans le système politique en vigueur, ces projets de loi sont très majoritairement soumis par le gouvernement (plus de 90 % au cours des 30 dernières années). Pour remplir sa tâche, le député dispose de deux tribunes : l'Assemblée elle-même réunie en session plénière et la commission parlementaire.

Mais le député est aussi contrôleur de l'action gouvernementale, une fonction déterminante dans le système de gouvernement responsable hérité de la tradition britannique. À ce titre, le député dispose, autant en assemblée plénière qu'au sein des commissions parlementaires (le Québec compte 11 commissions parlementaires permanentes), d'un droit de "suivi" de l'application des lois. Il peut en outre, sur tous sujets d'intérêt public, questionner le gouvernement sur ses actions ou ses omissions.

### Au Québec et ailleurs dans le monde, le rythme des travaux parlementaires

Depuis 1980, les parlementaires québécois siègent en moyenne 75 jours par an en plénière, soit beaucoup moins qu'en Grande-Bretagne ou qu'en Italie, mais plus qu'aux Pays-Bas ou en Alberta. Mais qu'en est-il exactement dans les autres sociétés démocratiques?

Dans les pays développés, dont le Québec, les séances parlementaires plénières et celles des commissions parlementaires ont lieu, pour la plupart d'entre elles, en milieu de semaine. Les séances de nuit ou de fin de semaine se font rares. La Chambre des communes britannique, la Chambre des députés italienne et le Congrès des États-Unis, qui siègent du lundi au jeudi ou au vendredi, font exception. Il en est de même pour le Parlement suisse, qui, lui, siège cinq jours par semaine, mais seulement quelques semaines par an. En l'absence d'événements particuliers, les autres assemblées ne se réunissent donc que trois jours : mardi, mercredi et jeudi.

Si les séances de nuit existent, elles ont quasiment disparu dans les pays occidentaux. Dans la majorité des Parlements, la séance plénière se prolonge rarement en soirée sauf, le cas échéant, pour la discussion annuelle du projet de loi de finances ou lors de l'examen d'une mesure d'urgence. Du reste, les règlements de plusieurs assemblées fixent avant 23 h l'heure limite des séances et ne prévoient pas de séance en fin de semaine, y compris durant les périodes dites des « travaux intensifs », habituelles dans certains Parlements à la veille d'une suspension prolongée des travaux (fêtes de fin d'année ou vacances estivales).

### **Quelle efficacité pour les commissions parlementaires?**

Pour mesurer l'ampleur et le rythme des travaux réalisés en séance plénière par les parlementaires, il faut tenir compte des travaux préparatoires menés en commission tant dans le processus d'élaboration des lois que dans celui du contrôle du pouvoir exécutif et de l'administration publique.

À ce titre, les exemples du Bundestag allemand et du Parlement belge, d'une part, et de la Chambre des communes britannique et du Congrès des États-Unis, d'autre part, s'opposent diamétralement. Dans les deux premiers Parlements, les travaux législatifs pléniers se déroulent le mercredi ou le jeudi et se limitent à l'adoption de textes de lois préparés et acceptés en commission. Traditionnellement, ces assemblées n'approfondissent pas l'exercice de la fonction contrôle. En règle générale, elles prennent acte des rapports produits par les autorités de contrôle ou de vérification : par exemple, le rapport annuel de la Cour des comptes (équivalent du vérificateur général, mais dotée dans ces pays d'un pouvoir de sanctions) ou le rapport du protecteur des citoyens, etc. Les députés se contentent de faire écho à ces documents au moment des séances de questions générales ou, quelquefois, directement dans la presse.

À l'inverse, une partie importante des travaux se déroulant en séance plénière, la Chambre des communes au Royaume-Uni ou le Sénat et la Chambre des représentants des États-Unis siègent presque chaque jour de la semaine en période de session parlementaire. Le Parlement britannique et le Congrès des États-Unis consacrent ainsi beaucoup de temps à la fonction de contrôle (examen des résultats de la gestion publique en Grande-Bretagne, examens critiques de l'exercice des prérogatives du pouvoir exécutif aux États-Unis, notamment les nominations importantes) dans le contexte de commissions permanentes ou ponctuelles qui rapportent publiquement à l'assemblée plénière.

Une des tendances observées aujourd'hui dans l'ensemble des pays développés est la diminution du nombre de nouvelles législations, y compris en France et en Italie, pays connus pour leur pléthore de lois et règlements. Par ailleurs, la communication moderne peut faciliter la consultation de la population avant l'adoption de mesures contraignantes. Par voie de conséquence, la fonction « contrôle » du pouvoir exécutif des parlementaires trouve plus d'espace pour s'exercer. Encore faut-il qu'ils ne répugnent pas à modifier les règlements et à adapter leurs méthodes de travail pour s'en acquitter. Après tout, c'est eux-mêmes qui ont voté les lois qui leur confient ces pouvoirs de contrôle. C'est en effet une tâche exigeante, mais essentielle, qui demande aux députés d'y consacrer de l'attention, du temps et des ressources.

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP.

## ► Aperçu du nombre moyen de jours de séances du Parlement dans les démocraties occidentales au cours des dernières années

	Nombre de jours	Période de session
États-Unis	130	janvier à décembre
France	121	octobre à juin de l'année suivante
Royaume-Uni	150	novembre à juillet
Allemagne	61	septembre à juin*
Belgique	45	septembre à juillet*
Danemark	100	octobre à juin
Italie	162	septembre à août
Pays-Bas	40	septembre à juillet*

\* Si la session dans ces États s'étend en principe sur plusieurs mois, elle est marquée par de nombreuses interruptions prévues au règlement du Parlement ou décidées ponctuellement par le président de la Chambre avec l'accord des députés de tous les partis. En Allemagne, par exemple, le Bundestag siège tout au plus une vingtaine de semaines au cours des 10 mois que dure la session : il se réunit une à deux semaines, puis s'interrompt une à deux semaines.

Sources : Documents officiels, L'Observatoire de l'administration publique, Le Québec en perspective, à paraître dans Internet.  
WHITE, G., *Evaluating Provincial and Territorial Legislatures*, in DUNN C. (ed.), *Provinces*, Broadview Press, à paraître.

INFOGRAPHIE LE SOLEIL

## ► L'activité parlementaire au Canada

	Qc	Ont.	C.-B.	Alb.	N.-B.	Sask.	Man.	N.-É.	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	Canada fédéral
Nombre de séances plénières par année (moyenne en jours au cours des cinq dernières années)	75	79	58	48	61	50	62	55	46	47	112
Nombre de commissions parlementaires permanentes	11	9	7	4	8	10	11	10	5	7	22

Sources : Documents officiels, L'Observatoire de l'administration publique, Le Québec en perspective, à paraître dans Internet.  
WHITE, G., *Evaluating Provincial and Territorial Legislatures*, in DUNN C. (ed.), *Provinces*, Broadview Press, à paraître.

INFOGRAPHIE LE SOLEIL