

BULLETIN

DE LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Volume 23

Québec, avril 1994

Numéro 1

| | | |
|---|-------------------|----|
| Brèves | Maurice Champagne | 2 |
| Les mémoires des boursiers de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant | Patrick Cossette | 3 |
| Thèses et mémoires sur les institutions parlementaires québécoises | Maurice Pellerin | 7 |
| Un retour aux sources : stage au Parlement de Londres | Mathieu Proulx | 12 |
| Chronique sur la procédure parlementaire canadienne | Maurice Champagne | 15 |
| Les documents essentiels de l'Assemblée nationale | Clément LeBel | 17 |
| Compte rendu <i>Guidelines for legislative libraries</i> | Gaston Bernier | 19 |



• Depuis la parution du dernier numéro du *Bulletin*, les anciens députés suivants sont décédés :

— le 5 décembre 1993, à l'âge de 54 ans, **M. Yves Bérubé**, député du Parti québécois représentant la circonscription de Matane de 1976 à 1985. Entre autres, il a été ministre de l'Énergie et des Ressources, président du Conseil du trésor et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie;

— le 17 mars 1994, à l'âge de 81 ans, **M. Guy Fortier**, député libéral de la circonscription de Gaspé-Sud de 1962 à 1973 et de celle de Gaspé de 1973 à 1976;

— le 19 mars 1994, à l'âge de 69 ans, **M. Robert Lussier**, député de l'Union nationale représentant la circonscription de L'Assomption de 1966 à 1970. Il fut ministre des Affaires municipales de 1967 à 1970.

• Il y a eu trois élections partielles : le 14 décembre 1993, le candidat du Parti québécois, **M. Serge Ménard**, a été élu député de Laval-des-Rapides; le 21 février 1994, **M. Marcel Landry** a été choisi comme représentant péquiste de Bonaventure et le 28 février, **M. Bernard Brodeur**, du Parti libéral, a été élu pour représenter les citoyens de Shefford.

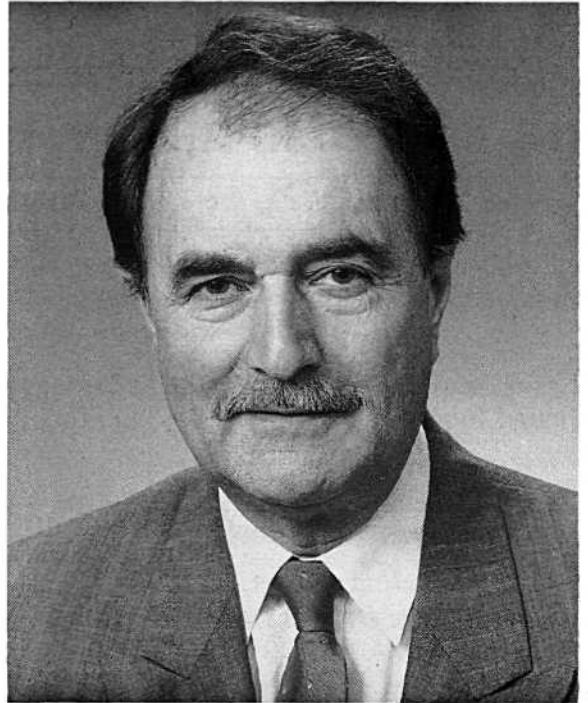
• Plusieurs députés ont démissionné : un péquiste, **M. Roger Paré**, le 2 janvier 1994, et six libéraux, **M. Albert Côté**, le 7 janvier, **M. Claude Dauphin**, le 10 janvier, **Mme Lise Bacon** et **M. Marc-Yvan Côté**, le 11 janvier, **MM. Lawrence Cannon** et **Gil Rémillard**, le 31 janvier et **M. Jean-Pierre Bélisle**, le 10 mars.

• Le 8 mars 1994, le Président dépose en Chambre deux lettres de **M. Yvon Lafrance**, député d'Iberville : la première annonçant son départ du Parti libéral et l'autre confirmant son adhésion au parti Action démocratique du Québec.

• Le 8 mars 1994, les députés ont élu le député de Rimouski, **M. Michel Tremblay**, au poste de vice-président de l'Assemblée nationale, en remplacement de **M. Roger Lefebvre** nommé ministre de la Justice.

• Le 29 mars 1994, un député du Parti Égalité, **M. Gordon Atkinson**, quitte ce parti pour devenir indépendant.

• À la suite de ces nombreux changements, la composition de la Chambre s'établit comme suit : Parti libéral, 79 députés ; Parti québécois, 33 ; Parti Égalité, 1 ; Action démocratique du Québec, 1 ; Indépendants, 4 ; sièges vacants, 7.



Un nouveau vice-président de la Chambre, M. Michel Tremblay (Coll. MCQ).

BULLETIN

DE LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Secrétaire :

Maurice Champagne (418-643-4567)

Comité de rédaction :

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

Conseiller :

Gaston Deschênes

Abonnement et composition :

Ginette V. Bernier (418-643-4567)

Mise en page :

Compo Alphatek Inc.

Impression :

Service de l'imprimerie de l'Assemblée nationale

Adresse :

Édifice Pamphile-Le May
Québec, G1A 1A5

Les idées exprimées dans les articles n'engagent que leur auteur.

Dépôt légal — 2^e trimestre 1994
Bibliothèque nationale du Québec
ISSN 0701-6808

Illustration de la couverture :

Séance publique de la Commission des institutions qui étudiait, le 24 mars 1994, les engagements financiers du ministre des Affaires internationales (Coll. Assemblée nationale, photo Daniel Lessard).

LES MÉMOIRES DES BOURSIERS DE LA FONDATION JEAN-CHARLES-BONENFANT

Patrick Cossette

Bibliothécaire au
Service de la référence



Le *Bulletin* a choisi de diviser cette étude en deux parties étant donné sa longueur. En voici la première qui aborde les caractéristiques générales des mémoires des boursiers.

Le politologue Louis Massicotte déplorait récemment, comme d'autres avant lui, le fait que les institutions parlementaires étaient le parent pauvre de la science politique au Québec¹. L'auteur observait du même souffle que le domaine avait été négligé, mais que depuis peu les chercheurs se remettaient à l'exploiter à sa juste valeur.

Or, il existe un organisme voué, entre autres, à «promouvoir l'étude et la recherche sur les institutions politiques et parlementaires par l'octroi de bourses [...]»². Créée en 1978 pour honorer la mémoire de celui qui fut notamment directeur de la Bibliothèque, la Fondation Jean-Charles-Bonenfant s'est particulièrement fait connaître par son programme de bourses permettant à des diplômés universitaires de faire un stage de 10 mois au cœur des activités de l'Assemblée nationale. Ainsi, les boursiers acquièrent une connaissance pratique du 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. Tout en servant la mission de la Fondation, ce dernier élément rappelle le rapport étroit qu'entretient la Fondation avec les universités québécoises, d'où sont recrutés les candidats.

La production de ces mémoires, même si elle s'étale sur plus de 15 ans, a malheureusement souffert d'une diffusion pour le moins discrète et demeure en bonne partie méconnue. Nous nous proposons dans une série de deux articles de nous pencher sur cette partie moins visible des activités de la Fondation. Dans un premier temps, nous en verrons les caractéristiques générales.

Des pertes de mémoires...

Un inventaire systématique des mémoires rédigés par les boursiers depuis 1979 révèle rapi-

dement un premier obstacle : certains manquent tout simplement à l'appel. Les statistiques parlent d'elles-mêmes³ : 69 personnes ont accompli un stage depuis 1974. De ce nombre, 53 l'ont mené sous l'égide de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant depuis 1979-1980. En soustrayant les stages de courte durée, le compte est ramené à 40 boursiers desquels, présumons-nous, un mémoire a été exigé. Or, nous n'avons retracé que 24 mémoires sur une possibilité de 40. Le constat laisse pour le moins songeur. Nous n'en sommes réduits pour l'instant qu'à des hypothèses pour expliquer un tel fossé.

Dès 1983, un rapport soumis par un ex-boursier⁴ sonnait l'alarme et pointait du doigt les conditions de réalisation du mémoire pour en expliquer les infortunes. La période de juin consacrée à la préparation du mémoire n'était pas idéale. On peut se douter que la frénésie des activités parlementaires qui caractérise le mois de juin à l'Assemblée se prêtait mal au travail de recherche. Il semble évident que plusieurs boursiers ont été contraints, par la force des choses, à réaliser une partie du travail en dehors du cadre du stage. Ceux-là n'en ont que plus de mérite de l'avoir mené à terme. La situation a heureusement été corrigée depuis. D'autre part, le mémoire est dorénavant obligatoire et même requis en retour du versement d'une partie de la bourse.

D'autres facteurs circonstanciels ou structurels peuvent aussi être considérés. Pensons seulement que les destinées de la Fondation sont passées entre plusieurs mains depuis 1978 et que la place du mémoire dans le stage a pu en être altérée. Si l'encadrement ou les exigences ont pu varier, certains boursiers ont peut-être simplement évité l'exercice par manque de temps ou d'intérêt. Ou encore quelques mémoires ont peut-être fait l'objet d'une évaluation dans le cadre d'un programme de cours sans avoir refait surface à l'Assemblée⁵. Une chose est sûre

cependant: aucun service de l'Assemblée, pas même la Bibliothèque, ne possède la collection complète des mémoires soumis. Nul doute que les boîtes d'archives de la Fondation recèlent une partie des réponses à ce mystère.

N'eût été du *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, la situation aurait pu être encore plus désolante. Quatre des 24 mémoires ne nous sont parvenus que par le *Bulletin*. Cela sans compter les six autres mémoires qui ont été adaptés pour le *Bulletin*, mais dont nous conservons également la version originale. Ce véhicule de diffusion semble avoir été privilégié au début des années quatre-vingt, mais n'a été que sporadiquement utilisé par la suite. La formule de l'article synthèse du mémoire serait peut-être à reconsidérer sur une base régulière.

Toutes les copies repérées sont maintenant disponibles à la Bibliothèque. À parcourir leur présentation graphique, tout laisse croire qu'elles ont été acquises avec le temps par le circuit dit informel (nous en avons nous-même fait l'expérience en «repêchant» quelques copies ignorées jusqu'ici...). Dans plusieurs cas, il ne s'agit manifestement pas de la dernière version, comme en font foi les multiples corrections manuelles rajoutées au texte dactylographié. La facture en reste cependant lisible et on ne se bute généralement qu'à quelques coquilles ou fautes d'orthographe plus ou moins espacées.

Ce portrait de l'état de la collection suggère des carences fondamentales au titre de la diffusion des mémoires dans le passé. On doit déplore que ceux qui ont effectivement été rédigés ne se soient pas tous retrouvés, dans leur version finale, sur les rayons de la Bibliothèque⁶. De plus, ce dépôt aurait dû être accompagné d'un minimum de publicité. Il est à espérer, et les dernières années tendent à en prouver le bien-fondé, qu'une sensibilisation accrue des autorités concernées corrigera ces fâcheux oublis.

Types de recherches

À parcourir attentivement les mémoires (ou les articles qui en tiennent lieu), on constate que l'origine des boursiers imprime au processus de recherche une optique nettement universitaire. Tous les ingrédients méthodologiques et scientifiques de base y sont. Les bibliographies, lorsque le sujet s'y prête, sont copieuses et les citations abondent. Les fondements théoriques sont solidement établis sur des ouvrages variés et d'auteurs réputés. La dimension historique n'est pas négligée; les origines britanniques du système parlementaire québécois sont amplement commentées et servent de repères à l'analyse du contexte contemporain. Toujours

dans le but d'étoffer le sujet, les auteurs exposent largement les situations étrangères; les exemples canadiens et britanniques sont nombreux. Le tout est présenté dans des textes émaillés de tableaux et de statistiques qui rendent la compréhension plus aisée. Bref, il règne dans ces mémoires une rigueur méthodologique d'ensemble digne de figurer dans la moyenne supérieure des travaux universitaires de premier cycle, lorsque l'on n'est pas, tout simplement, devant de mini-mémoires... de maîtrise.

Tout en sachant qu'une classification ne rend jamais complètement justice à l'objet de sa description, on peut diviser le corpus des mémoires en deux types principaux de recherches :

— *L'état de la question* : ce type de mémoire se compose d'une revue fouillée de la littérature ou d'une observation détaillée d'un organisme ou d'une fonction à partir de laquelle l'auteur dégage des enjeux plus globaux. Utilisant des outils déjà disponibles (rapports, débats, contacts directs durant le stage, etc.), l'auteur se livre à une minutieuse analyse de situation sur un fond théorique habituellement abondant. Nous avons compté 11 mémoires de cette catégorie.

— *L'enquête* : ce type de mémoire tient davantage de la démarche expérimentale. Après une entrée en matière théorique, historique et comparative, on énonce une hypothèse de recherche que l'on tente de valider en employant les méthodes usuelles d'échantillonnage : entrevues, questionnaires, listes de pointage, traitements statistiques, analyses inédites de données déjà connues, etc.

Confrontés le plus souvent à la maigreur de la littérature sur leur sujet, les auteurs sont livrés à eux-mêmes sur un terrain d'étude peu ou pas balisé. Comme ils sont privés des moyens et du temps de travail que peut procurer le cadre universitaire, l'envergure de leurs enquêtes pêche parfois par ambition, bien que tous respectent la rigueur et la profondeur exigées dans un mémoire de maîtrise. Ils n'hésitent d'ailleurs pas à signaler les failles méthodologiques qu'ils encourent. Il est à noter que la tendance vers ce type de mémoire est plus marquée dans les années quatre-vingt-dix. Nous avons relevé 13 mémoires de cette catégorie.

Signalons pour terminer que, des 24 mémoires, 7 sont signés par des femmes et 1 est rédigé en langue anglaise.

Types de sujets

Plongés pendant 10 mois dans le feu de l'action parlementaire, les boursiers utilisent

Jean-Charles Bonenfant a été directeur de la Bibliothèque de la Législature de 1952 à 1969 (Archives nationales du Québec, photo Jean-Paul Bôdy).



souvent des problèmes rencontrés dans leur travail pour en faire l'objet de leur mémoire. Cette expérience personnelle enrichit leur réflexion et apporte une couleur supplémentaire intéressante à plusieurs textes. La discipline du boursier entre également en ligne de compte au moment du choix du sujet (science politique, histoire, droit, science économique, journalisme ou communications).

Les institutions parlementaires sont au cœur des préoccupations des boursiers et leurs rouages constituent autant de mécanismes à démonter, à décrire et à remettre en question. Les ressources, le temps alloué et l'encadrement ne leur imposent que des limites méthodologiques. Comme la gamme des sujets potentiels est très vaste⁷, le terrain couvert depuis 1979 l'est également. À titre d'illustration, nous en avons tenté une catégorisation. (Voir tableau p. 6)

On remarque immédiatement un partage assez égal entre les sujets. Alors que l'on aurait pu s'attendre que les boursiers versent naturellement dans les sujets controversés à saveur théorique qu'ils abordaient dans leurs cours, on s'aperçoit que la palette s'élargit au contact des pratiques parlementaires. À bien y penser, on

peut croire que c'est justement ce qui les attirait dans le stage. Les plus audacieux s'attaquent même à des sujets encore en friche pour lesquels presque tout est à faire (ex. : le fonctionnement des caucus, les députés indépendants, les moeurs politiques d'antan à travers l'étude sur un député d'arrière-ban, etc.). Sur ces sujets, les mémoires représentent, à peu de chose près, les seules études disponibles concernant le Québec. Nous touchons là le cœur même de la vocation de la Fondation, et il y a lieu de saluer l'éclosion de ces sujets de recherche qui ont vu le jour sous le parapluie institutionnel de la Fondation.

D'autres boursiers préfèrent discuter des sujets de l'heure. Les diverses réformes parlementaires des années soixante-dix et quatre-vingt ont fourni une riche matière à débat en soulevant avec elles maintes questions litigieuses. Leurs imperfections font l'objet de dénonciations solidement argumentées, car les opinions des boursiers ne sont jamais enfouies très profondément sous le discours analytique. La plupart étant fraîchement sortis du système universitaire, ils livrent leurs observations sur la réalité du système parlementaire en piaffant souvent d'impatience devant certaines situations.

Nombre de mémoires par types de sujets

| Députés | Fonctions | Procédure | Réforme | Contrôle | Histoire | Rayonnement |
|---------|-----------|-----------|---------|----------|----------|-------------|
| 5 | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 | 2 |

| | |
|-------------|--|
| Députés | : profils et activités (ex.: députés indépendants, caucus, etc.) |
| Fonctions | : postes (ex. : adjoints parlementaires, journalistes, etc.) |
| Procédure | : procédure parlementaire (ex.: jurisprudence, vote libre, etc.) |
| Réforme | : discussions sur les principes des réformes parlementaires (ex. : responsabilité ministérielle, etc.) |
| Contrôle | : contrôle parlementaire des activités gouvernementales (ex. : sociétés d'État, etc.) |
| Histoire | : histoire parlementaire (ex.: déroulement de sessions antérieures, etc.) |
| Rayonnement | : rayonnement de l'Assemblée nationale (ex. : la francophonie, etc.) |

D'une manière générale, les auteurs mettent en scène la précarité de la fonction du parlementaire. Ils dépeignent les députés ministériels dans un rôle qu'ils jugent en tout ou en partie dépossédé de ses attributs fondamentaux. La revalorisation du travail du député dans ses tâches de législateur, de contrôleur et d'intermédiaire entre les citoyens et l'appareil gouvernemental est un argument présent dans la plupart des mémoires. Que ce soit à travers le contrôle parlementaire, la responsabilité ministérielle ou les questions de procédure, c'est essentiellement autour des rapports fondamentaux entre les pouvoirs exécutif et législatif que gravitent les discussions. Les jugements sont souvent sévères, les critiques vives et teintées parfois d'« anti-establishment », mais il n'en demeure pas moins que les prises de position s'appuient généralement sur une argumentation pertinente et réfléchie.

Somme toute, les boursiers éclairent d'un autre jour certaines questions, lorsqu'ils ne font carrément pas oeuvre de pionniers. Même s'il ne s'agit, comme ils l'avouent eux-mêmes, que d'esquisses de « problématique », et en dépit du fait que leurs études ne soient pas toutes d'égale valeur, ce regard jeté sur les activités de l'Assemblée nationale et sur ce qu'elle représente stimule la réflexion, ajoute de nouvelles voix aux débats⁸ et présente des perspectives renouvelées sur les vertus et les vices du système parlementaire. Ils suivent ainsi les traces de Jean-Charles Bonenfant qui aspirait à «[...] comprendre les nombreux cimetières marins qui, dans tous les domaines, défient notre intelligence et notre désir de sécurité⁹».

Dans un second article, nous nous arrêtons plus en détail aux thèmes abordés dans chacun des mémoires. •

(Suite et fin dans le prochain *Bulletin*)

Notes et références

1. Massicotte, Louis. « L'étude des institutions électorales et parlementaires: bilan et perspectives d'avenir », *Revue québécoise de science politique*, no 23 (hiver 1993), p. 28.
2. *Loi créant la Fondation Jean-Charles-Bonenfant*, L.Q., 1978, chap. 101.
3. Nous nous sommes basé sur les documents d'information émis par la Fondation pour effectuer le décompte.
4. De Roussan, Yves. *Les stages parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec: évaluation du programme et recommandations*, [s.l., s.n.], avril 1983, [200 p.].
5. Pour ce qui est de l'absence totale des mémoires de stage de la « promotion » 1980-1981, il n'est pas besoin de chercher bien longtemps : l'élection a coupé l'herbe sous le pied des stagiaires.
6. Dans son rapport, Yves de Roussan en recommandait d'ailleurs le dépôt systématique à la Bibliothèque.
7. Les seules contraintes sont stipulées dans la mission de la Fondation.
8. Le stage a apporté du sang neuf à l'Assemblée nationale, puisque plusieurs boursiers ont par la suite été embauchés au Service de recherche de la Bibliothèque ou encore dans l'entourage politique des parlementaires. D'autres ont poursuivi leur carrière au sein de la Fonction publique ou ont entamé des études supérieures pour approfondir leur réflexion.
9. Propos tirés d'un discours que Bonenfant avait rédigé en vue d'une cérémonie annulée de remise d'un doctorat *honoris causa* à l'université Laval en 1968. Dans cet extrait, il fait allusion au poème *Cimetière marin* de Valéry.

Le texte est reproduit dans: Ernest Caparros, « Jean-Charles Bonenfant (1912-1977) », *Cahiers de droit*, vol. 20, nos 1-2 (mars 1979), p. 19-23. L'article de Caparros est également inclus dans un tiré à part publié en 1993 par la Fondation et intitulé *Hommage à Jean-Charles Bonenfant*.

THÈSES ET MÉMOIRES SUR LES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES QUÉBÉCOISES

Maurice Pellerin

Historien au Service
de la reconstitution des débats

On a souvent souligné la jeunesse relative de la science politique au Québec et la rareté d'études sur le parlementarisme québécois, sur le fonctionnement de l'Assemblée nationale ou sur les divers aspects de cette institution. Depuis quelques années cependant, on constate un regain d'intérêt dans ce domaine comme le démontrent notamment les travaux de Gilles Gallichan (dont le *Bulletin* a parlé dans son numéro de mars 1992), de Louis Massicotte, de Jacques-André Grenier, de Louise Poitras, d'Alain Major et de Jocelyne Saint-Pierre.

Massicotte, Louis¹. *Un Parlement provincial en transition. Le cas du Québec, 1867-1990. Thèse de doctorat, Department of Political Science, Carleton University, Ottawa, 1991. 366 p.*

À part les travaux des boursiers de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, la thèse de doctorat de M. Massicotte marque un nouvel intérêt des universitaires pour les études parlementaires. Elle cherche à montrer l'évolution historique des rapports entre les différentes catégories d'acteurs (députés, conseillers législatifs, exécutif, couronne, etc.) au sein de l'institution parlementaire de 1867 à 1990. Elle s'inspire de la démarche du Britannique Philip Norton qui scrute le résultat des votes par appel nominal afin d'identifier les dissidences au sein des groupes parlementaires.

On peut y distinguer deux grandes parties axées autour d'une date-charnière, 1960. La première partie est consacrée au parlementarisme traditionnel (1867-1960), qui se caractérise par l'immobilisme relatif du cadre constitutionnel et de la procédure, la stabilité du personnel politique, des acteurs, du régime des sessions et des méthodes de travail, ainsi que par des mutations, dont certaines réduisent les contraintes pour l'Assemblée (pouvoirs de veto, de réserve et de désaveu, etc.) et d'autres diminuent l'indépendance des simples députés vis-à-vis de l'exécutif. La deuxième partie couvre les années 1960

à 1990, analyse les réformes profondes qui ont pour effet de raffermir encore le contrôle de l'Assemblée par le gouvernement, mais qui laissent les députés mieux outillés.

Trois idées majeures ressortent de cette thèse : il a existé, jusqu'au début du XX^e siècle, un «âge d'or» du Parlement québécois où les députés étaient de véritables législateurs et où le résultat de leurs votes n'était pas acquis d'avance; les réformes de procédure réalisées depuis 1960 ont pour effet de diminuer les droits des parlementaires et de raffermir le contrôle exercé par le gouvernement sur les travaux de la Chambre ; le Parlement québécois, même s'il fonctionne dans un milieu culturel différent, ne se distingue pas des autres parlements du pays dans son évolution historique.

Grenier, Jacques-André. *L'autonomie des commissions parlementaires à Québec. Mémoire présenté pour l'obtention du grade de maître ès arts (M. A.), Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, 1992. 159 p. (Laboratoire d'études politiques et administratives, cahier 93-06, août 1993)*

Dans son mémoire, Jacques-André Grenier analysé le degré d'autonomie des commissions parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec de 1984 (date de la dernière réforme parlementaire) à 1991. Par autonomie, il entend la capacité des commissions de conduire leurs propres affaires indépendamment du Conseil exécutif et de ses membres. Il s'appuie sur des données tirées d'entrevues de députés et de fonctionnaires ainsi que de diverses sources documentaires.

Les résultats obtenus lui permettent de conclure à l'existence d'une marge d'autonomie qui représente peu de chose pour l'ensemble de tous les mandats assumés par les commissions.

Dans l'exécution des mandats confiés par l'Assemblée nationale, soit l'étude de la légis-

lation et des crédits, qui constituent plus de 90 % de tous les mandats, les commissions ne jouissent que d'une forme très limitée d'autonomie, qui se résume au contrôle sur les modalités d'exécution des travaux.

Par contre, les commissions jouissent d'une autonomie plus grande lors de mandats de surveillance d'organismes et d'initiative. Dans ce dernier cas, elles se saisissent elles-mêmes d'une affaire. Dans les deux cas, les commissions peuvent disposer d'un budget et déterminer la forme de leur mandat et le calendrier des travaux. Toutefois, ces mandats ne constituent qu'un faible pourcentage de toutes les réalisations des commissions, soit 9 %, et occupent par conséquent une place réduite dans le parlementarisme québécois.

L'auteur attribue le petit nombre de mandats autonomes à une discipline de parti très forte, à l'existence d'un exécutif prédominant et à son influence sur la nomination des présidents et vice-présidents de commissions. Ces facteurs affectent grandement l'autonomie, puisque, par exemple, lorsqu'une commission doit prendre une décision, le ministre qui en est membre peut faire triompher le point de vue gouvernemental.

On suggère finalement des moyens pour revenir aux objectifs de la réforme de 1984, notamment une atténuation de la discipline de parti au sein des commissions. Des modifications au Règlement seraient susceptibles de contribuer à un assouplissement de la discipline, comme par exemple le fait de ne plus permettre aux ministres d'être membres des commissions tout en assurant leur présence comme invités. Une autre modification serait d'indiquer dans le Règlement les situations où la responsabilité du gouvernement pourrait être engagée.

Major, Alain². *La vérification des engagements financiers du gouvernement par les commissions parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec. Étude diagnostique d'une fonction de surveillance parlementaire. Rapport d'intervention présenté aux fins de l'obtention de la maîtrise en administration publique, École d'administration publique, Québec, 1993. 349 p.*

Le mémoire de M. Alain Major porte sur les commissions parlementaires comme instruments de surveillance des dépenses gouvernementales. En partant de l'historique de la Commission des engagements financiers (1969-1984) et en suivant l'évolution du cadre de fonctionnement des commissions à la lumière des rapports entre l'Assemblée nationale et le gouvernement, M. Major précise d'abord la finalité de la vérification des engagements financiers et évalue sa

contribution à l'atteinte des objectifs du contrôle parlementaire. Il fait le diagnostic des forces et des faiblesses de la mise en oeuvre de ce mandat, en s'appuyant sur une analyse de contenu de 32 séances choisies au hasard et tenues entre 1972 et 1991, soit plus de 800 pages du *Journal des débats*, et en procédant à des entrevues de parlementaires et de fonctionnaires qui ont accepté de participer à l'exercice.

Les données recueillies ont permis à l'auteur de dégager plusieurs effets positifs qui découlent de la mise en oeuvre de la vérification des engagements financiers, mais aussi de nombreuses lacunes. Le mandat suscite des occasions réelles de reddition de comptes de la part de tous les ministres à un nombre important de députés, et il en résulte une masse considérable de renseignements utiles sur les actes gouvernementaux. L'exercice constitue aussi une bonne école de formation pour la plupart des députés dans l'attente de plus grandes responsabilités.

Toutefois, la conduite du mandat, dans sa forme actuelle, connaît une performance inférieure aux possibilités inhérentes du système, eu égard au potentiel individuel des députés ou à l'abondance des ressources disponibles. Malgré le bagage impressionnant de connaissances et d'expériences, les membres des commissions semblent faire preuve en effet de peu de motivation et d'intérêt pour la vérification des engagements financiers en raison du jeu parlementaire qui limite les possibilités de leur action et les incite à adopter des comportements stratégiques. Bien que 65 % des députés interrogés se disent satisfaits du processus actuel, il n'en reste pas moins que le tiers d'entre eux sont insatisfaits.

L'analyse des débats révèle aussi de nombreux problèmes dans l'exercice de ce mandat. Le processus de production des listes d'engagements financiers est engorgé; des retards récurrents surviennent dans la tenue des séances; les commissions manquent de leadership dans l'organisation de leurs travaux et se préparent insuffisamment; les débats sont souvent superficiels et décousus.

L'auteur conclut que l'Assemblée nationale doit sérieusement s'interroger sur la pertinence de ce mandat et décider s'il y a lieu de poursuivre ou non dans cette voie, après avoir consulté à cet effet les membres des commissions. Il recommande des ajustements techniques au processus actuel afin de donner une nouvelle impulsion au mandat, notamment une révision des instruments de travail et une plus grande responsabilisation des présidents.

À la suite de l'obtention de sa maîtrise, M. Major s'est vu attribuer le prix Roland-



En présence du président de la Commission des institutions, les députés de l'opposition interrogent le ministre des Affaires internationales sur ses engagements financiers (Coll. Assemblée nationale, photo Daniel Lessard).

Parenteau 1993 pour la meilleure performance académique. Cet honneur constitue la plus haute récompense remise conjointement par l'Association des diplômé(e)s de l'École nationale d'administration publique et l'École nationale d'administration publique à l'un de ses finissants au programme de maîtrise.

Poitras, Louise³. *L'évolution des conditions de travail des députés d'arrière-ban de l'Assemblée législative de la province de Québec entre 1867 et 1936. Mémoire présenté pour l'obtention du grade de maître ès arts (M. A.), Faculté des lettres, Université Laval, Québec, 1993. 181 p.*

Louise Poitras aborde un sujet qui n'avait guère suscité jusqu'ici l'intérêt des historiens et des politologues à cause surtout de la pauvreté des sources. Elle étudie les conditions de travail des députés de l'Assemblée législative du Québec en fonction des rôles d'intermédiaire, de législateur et de contrôleur qu'ils ont exercés de 1867 à 1936. Elle analyse également l'évolution de ces conditions en les reliant surtout à l'évolution du parlementarisme, des systèmes politique, partisan et électoral, de la conjoncture économique et du statut socio-professionnel du personnel politique.

Le mémoire se divise en trois chapitres consacrés respectivement à l'étude des conditions de travail du député-intermédiaire, du député-législateur et du député-contrôleur. Chaque chapitre comprend la définition d'une de ses fonctions, la description du mode de traitement et du travail propre à la fonction visée selon une grille de type sociologique qui tient compte de divers facteurs, tels l'environnement au travail, les services et équipements offerts. Ces éléments sont également étudiés sous l'aspect évolutif et l'auteure procède aussi à une critique des sources utilisées.

Il ressort de cette recherche que les changements au sein des systèmes parlementaire et politique liés au développement de l'industrialisation et de l'urbanisation ont eu un impact non négligeable sur la charge de travail des députés. En effet, la multiplication des doléances et des demandes de la part de la population a exigé des interventions plus fréquentes et plus spécialisées du système politique, entraînant ainsi un surcroît de travail pour le député-intermédiaire, qui a été appelé davantage à guider ses commettants dans les dédales de plus en plus complexes de l'administration publique. De plus, en tant que critique officiel du gouvernement, le député-contrôleur fut amené à surveiller les activités d'un plus

grand nombre de fonctionnaires, de ministères, d'organismes et de régies. Comme législateur, le député a vu également sa charge de travail accrue, tout en perdant une partie de sa marge de manoeuvre législative en raison d'une plus forte discipline de parti.

Au cours de la période étudiée, lorsque la situation économique est favorable, on note une amélioration des conditions de travail des députés, du moins en ce qui concerne les services offerts et le montant de leur indemnité.

Saint-Pierre, Jocelyn⁴. *Les chroniqueurs parlementaires, membres de la Tribune de la presse de l'Assemblée législative de Québec, 1871 à 1921.* Thèse présentée à la Faculté des études supérieures pour l'obtention du grade *Philosophiae Doctor (Ph. D.)*, Faculté des lettres, Université Laval, Québec, décembre 1993. 755 p.

M. Saint-Pierre aborde un domaine presque inexploré du parlementarisme québécois, l'histoire d'une institution particulière qui a joué un rôle démocratique important, la Tribune de la presse et ses membres, les chroniqueurs parlementaires. L'auteur poursuit un triple objectif: brosser le portrait du chroniqueur parlementaire, membre de la Tribune de la Presse, entre 1871 et 1921; analyser le produit de son travail, la chronique parlementaire publiée dans les principaux quotidiens québécois; expliquer le fonctionnement de la Tribune de la presse.

À la base de l'analyse, on trouve une documentation abondante et variée qui a été recueillie dans les journaux, les archives et les débats reconstitués, et dont les données ont été compilées sur ordinateur. En cinq étapes ou approches successives, le lecteur en arrive à une meilleure connaissance du contexte, de l'institution étudiée, du chroniqueur, du transfert de l'information et de la valeur de la chronique.

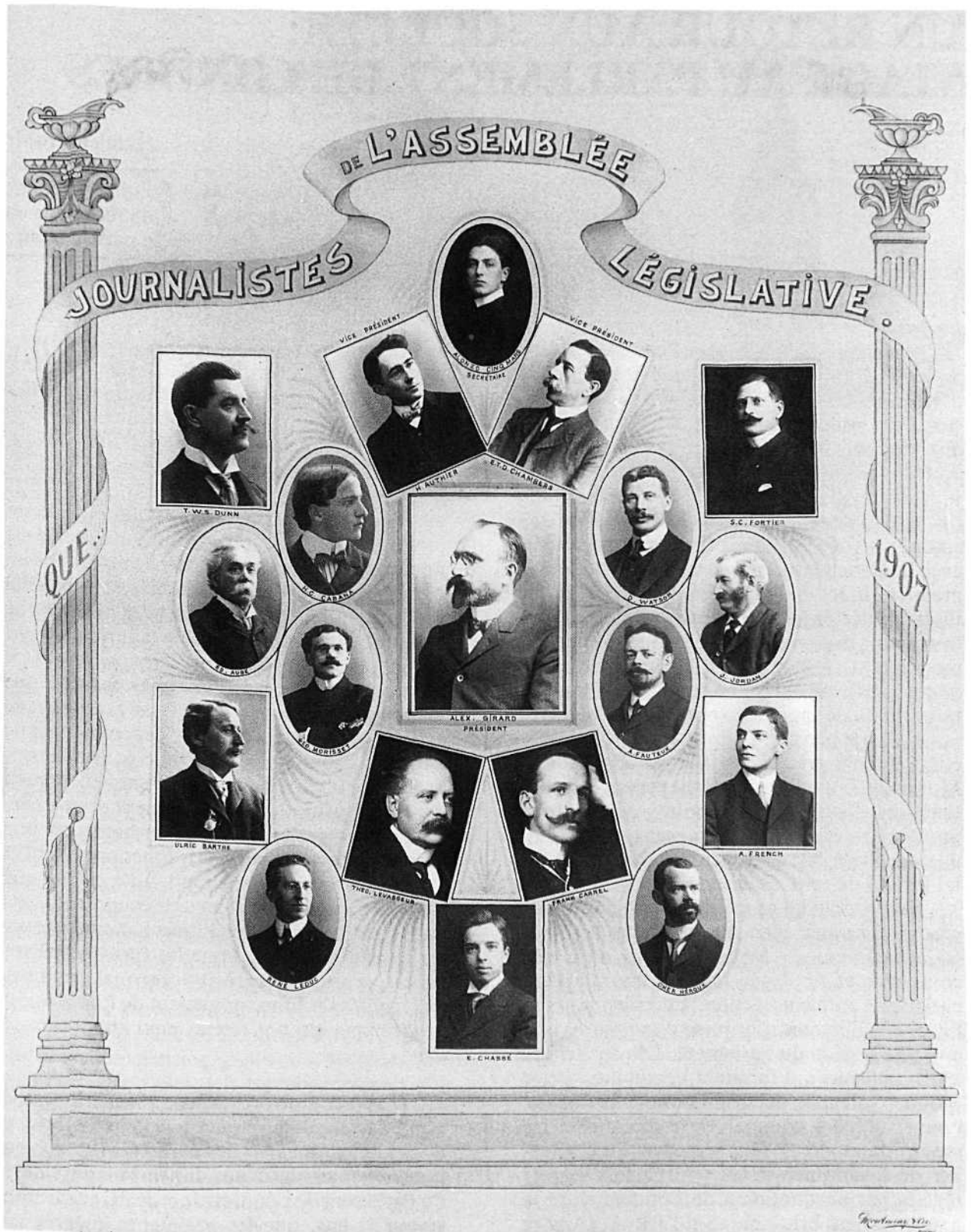
Le premier chapitre décrit en effet le contexte dans lequel se meut le correspondant parlementaire. Le second explique le fonctionnement de la Tribune de la presse à l'étranger (Angleterre, France et États-Unis) et au Québec avant sa reconnaissance officielle en 1871. Le troisième chapitre présente une étude socio-économique des membres de cette institution en traitant de leur origine sociale, de leur formation, de leur parcours professionnel et de leurs conditions de travail. Le quatrième montre le processus de transfert de l'information qui va de la cueillette jusqu'aux lecteurs.

Le dernier chapitre pose une question de fond à propos de la chronique parlementaire, en demandant si elle rend justice aux parlementaires et si elle rapporte fidèlement les débats. Une étude de contenu prouve que tel est le cas. Sans être exhaustive, la chronique rend compte de façon satisfaisante des discours prononcés à l'Assemblée législative; elle est neutre et porte sur le sujet des interventions. On observe une certaine spécialisation de la presse selon les sujets, de légères différences à l'égard de la langue, de rares commentaires de la part de certains journaux engagés dans la lutte politique, mais, dans l'ensemble, il n'y a pas de déformation grossière des paroles des députés. Le chroniqueur parlementaire est donc un témoin fidèle.

■

Notes et références

1. Louis Massicotte est actuellement professeur à l'Université de Montréal.
2. Alain Major travaille au Secrétariat des commissions parlementaires de l'Assemblée nationale depuis près de 10 ans.
3. Louise Poitras est à l'emploi du Service de la reconstitution des débats de la Direction générale de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.
4. Jocelyn Saint-Pierre est responsable du Service de la reconstitution des débats.



Les membres de la Tribune de la presse en 1907 (Coll. MCQ, photo Daniel Lessard).

UN RETOUR AUX SOURCES : STAGE AU PARLEMENT DE LONDRES

Mathieu Proulx

Secrétaire adjoint et directeur
de la Direction de recherche en
procédure parlementaire

L'automne dernier, j'ai eu l'occasion, à titre de secrétaire adjoint de l'Assemblée nationale, d'effectuer un stage au Parlement de Westminster. Ce type de séjour au cœur des activités des directions des deux Chambres du Parlement est appelé «attachment». L'organisation et la supervision de ces stages relèvent d'un secrétariat spécifique appelé «the Overseas Office», chargé plus généralement des communications avec les parlements étrangers. En effet, dès les premiers jours dans ces lieux, on constate la fascination et la forte influence qu'exerce l'institution parlementaire britannique à l'échelle mondiale. Les demandes d'information et les visiteurs affluent de tous les continents. Ce secrétariat tente de satisfaire toutes ces demandes.

J'ai eu le plaisir de vivre cette expérience en étant jumelé avec le greffier du Zimbabwe, M. Austin Zvoma. Le jumelage permet aux participants d'échanger des points de vue, des impressions et des connaissances tout au long du stage. Il s'agit là d'un facteur qui vient ajouter à l'intérêt de cette expérience.

Nous avions un programme particulier pour chacun de nous, bien que plusieurs activités étaient communes. Nous pouvions observer, comparer et analyser les procédures d'un parlement en pleine action. En effet, la reine Elizabeth II venait tout juste d'inaugurer une nouvelle session du Parlement. Les dossiers et les événements qui faisaient l'actualité à cette époque étaient le débat entourant la Loi sur l'ouverture des commerces le dimanche, les mesures annoncées dans le budget du chancelier de l'échiquier et les pourparlers secrets révélés par un quotidien de Londres entre le gouvernement britannique et l'I.R.A. (Armée républicaine irlandaise).

Au cours du stage, j'ai rencontré plus de 50 personnes travaillant à la Chambre des communes ou à la Chambre des lords. Elles étaient rattachées à l'une des unités du secteur du greffier, ou encore à l'une des bibliothèques ou à l'un des services administratifs.

Ce serait un exercice ambitieux que de vouloir dresser ici la liste des différences entre leur chambre basse et l'Assemblée nationale. Elles sont trop nombreuses. Les contextes sont si différents. La Chambre des communes britannique est le produit d'une longue évolution historique dont nous sommes les héritiers. Elle porte le poids de son histoire et la force de ses longues traditions. L'Assemblée nationale est une chambre d'un pays fédéré impliquant un partage des pouvoirs entre le niveau provincial et le niveau fédéral. On se rend d'ailleurs vite compte de la vaste étendue de la juridiction du Parlement de Westminster. Presque toutes les politiques sociales et économiques de même que les politiques étrangères et militaires relèvent de la compétence de la Chambre des communes de Londres. Tout problème relié à l'un de ces aspects de la vie nationale y est immédiatement soulevé. Enfin, il s'agit également d'un parlement bicaméral. La Chambre haute est une composante majeure dans le fonctionnement et l'organisation du Parlement. Elle exerce une influence non négligeable sur le cours des débats entourant les grandes politiques nationales et sur les enjeux en cause. Pour les fins du présent article, je me limiterai à aborder quelques-unes des réalités du fonctionnement de l'institution britannique qui ont retenu mon attention.

* * *

D'abord, mon premier commentaire est relié non pas à la majesté ou à la valeur historique de ces lieux, qui sont des caractéristiques bien connues, mais plutôt aux dimensions physiques du Parlement de Londres. Je croyais, avant mon séjour là-bas, que les bâtiments intégrés au Palace de Westminster (les édifices principaux comprenant la Clock Tower et le Big Ben) constituaient l'ensemble des édifices rattachés au fonctionnement du Parlement. On se rend rapidement compte sur place que ce n'est pas le cas. La Chambre des communes a acquis ces dernières années de nombreux édifices à proxi-



L'édifice du Parlement à Londres qui longe la Tamise (imprimé en Angleterre par Brundprint Ltd).

mité du Palace pour y loger des membres du Parlement ou encore des services administratifs. La restauration de ces édifices avant leur occupation a permis d'intégrer des éléments électriques nécessaires à l'exploitation d'équipements de communication et d'informatique indispensables au bon fonctionnement d'une grande organisation. Cette intégration est beaucoup plus difficile à réaliser dans les bâtiments historiques plusieurs fois centenaires du Palace. Ce débordement hors les murs du Palace pose toutefois de nombreux problèmes et défis à l'administration. Pensons aux conséquences du morcellement de certaines unités administratives et à l'introduction de mesures visant à informer les occupants de ces édifices sur tout aspect lié aux débats parlementaires. Enfin, dans une capitale de la taille de Londres, il faut ajouter qu'une telle expansion soulève des problèmes de sécurité importants, tels les déplacements des députés entre ces édifices, le port obligatoire d'une carte d'identité pour avoir accès à ces édifices et les mesures de protection contre le terrorisme. Notons en concluant sur ce point que, malgré l'expansion des lieux rattachés à la mission de la Chambre des communes, il n'en demeure pas moins que, faute d'espace, 107 députés doivent partager les mêmes bureaux.

* * *

Un autre sujet d'importance est le registre des intérêts financiers des membres de la

Chambre des communes. Cette dernière a établi deux modes de divulgation des intérêts financiers privés de ses membres : d'abord, le « Registre des intérêts des membres » qui fut créé en 1974 à la suite de l'adoption d'une résolution, puis la « Déclaration d'un intérêt » privé qu'un membre est tenu de faire avant d'intervenir dans un débat à la Chambre ou en commission. Cette déclaration relève d'une longue pratique établie par la Chambre. Les deux modes s'imposent également à chacun des députés. L'un ne remplace pas l'autre.

Il est mentionné dans les documents traitant de cette question que le principal objectif visé par la création de ce registre est la notification publique sur une base continue et permanente des intérêts pécuniaires des membres qui pourraient influencer leur conduite ou leurs actions. Les ministres de la couronne sont sujets à la même divulgation, tout en étant assujettis aux directives particulières émanant du premier ministre ou du secrétariat du cabinet.

Neuf catégories d'intérêts ont été identifiées comme devant être consignées au registre. La responsabilité de ce registre relève d'un greffier senior de la Chambre qui agit en même temps à titre de greffier du « Select committee » sur les intérêts des membres. Le registre est publié une fois l'an et est vendu à tous les comptoirs des publications officielles de Sa Majesté. Dans l'intervalle, le registre est constamment mis à jour et peut être consulté au secrétariat des comités. Une plainte d'un membre contre un autre membre est automatiquement référée par

le registraire au «Select committee» sur les intérêts des membres. Une plainte d'un citoyen est référée au « Select committee» uniquement si le registraire considère que la preuve à l'appui des allégations tend *prima facie* à prouver l'infraction. J'ai relevé la portée du point permettant à tout citoyen britannique de déposer, le cas échéant, une plainte visant à dénoncer le défaut d'un membre de révéler un intérêt financier. Le système retenu est particulièrement ouvert et oblige tous les membres à la plus grande transparence.

* * *

Les règles relatives aux débats de la Chambre des communes sont évidemment d'un grand intérêt pour un observateur étranger. Un des aspects qui a retenu mon attention est la grande flexibilité, parfois même la cordialité, dans l'alternance du droit de parole. Si à l'Assemblée nationale des temps de parole spécifiques sont prescrits pour toute intervention, il n'existe pas à la Chambre des communes, sous réserve de quelques exceptions, des temps de parole limités obligeant chacun des intervenants à s'y conformer. L'échange du droit de parole se fait d'une manière toute naturelle entre les députés qui manifestent le désir de présenter des arguments ou des points de vue différents sur la question débattue. Cela donne au débat un style coulant et vivant. Cette façon de faire semble bien établie et aller de soi.

* * *

Mes dernières remarques ont trait à la Chambre des lords. J'aborderai non pas sa composition unique, mais plutôt son mode de fonctionnement. L'origine de la Chambre haute remonte à la division des King's Councils (véritable ancêtre du Parlement britannique) qui étaient convoqués depuis le XI^e siècle par le roi pour le conseiller en diverses matières. Vers la fin du XIV^e siècle, les représentants des diverses communautés du royaume formèrent une chambre distincte appelée «House of Commons». À la même époque, les lords acquirent une identité spécifique en formant leur propre chambre appelée «the Upper House». Cette origine lointaine, sa composition, sa juridiction d'ultime tribunal d'appel de même que les aléas de son histoire ont conduit la Chambre haute à se doter de traditions propres et de règles de fonctionnement souvent fort différentes de celles que l'on retrouve dans l'autre Chambre. Ses trois principales caractéristiques sont tout à fait inusitées pour un observateur étranger : une Chambre qui s'autocontrôle (self regulated),

des membres non élus (unelected) et non payés (unpaid).

Le statut du Lord Chancellor qui exerce la fonction de président de cette Chambre est également déconcertant en regard de celui d'un président d'une assemblée canadienne. Une courte citation d'un document émanant de la Chambre des lords permet de mieux comprendre quelques-unes de ses particularités :

«The Lord Chancellor is Speaker of the House, but he does not have the same power as the Speaker in the House of Commons to control the proceedings of the House. He is a member of the Government with a seat in the Cabinet, and he does not remain politically neutral. Several lords are appointed by the Crown to act as Deputy Speakers in the Lord Chancellor's absence. The Leader of the House, another member of the Cabinet, advises the House on matters of procedure and order, and has the responsibility of drawing attention to transgression or abuse. However, he is endowed with no formal authority, and the maintenance of order in the House is the responsibility of the House as a whole, guided both by long-standing practice and by Standing Orders'.»

* * *

Chaque assemblée parlementaire est le produit d'une évolution unique et exerce ses fonctions dans un contexte différent. Un grand nombre de facteurs peuvent expliquer les différences dans le fonctionnement des parlements. Tenter de reproduire une copie conforme du Parlement de Westminster dans un autre contexte serait utopique. Les sociétés qui ont hérité d'institutions parlementaires d'origine britannique les ont transformées pour mieux les adapter à leur contexte particulier. C'est le cas de l'Assemblée nationale québécoise. Même si nous sommes conscients de ces changements parfois importants au regard du modèle britannique, il importe cependant de saisir les occasions qui se présentent, comme ces «attachments», pour retourner aux sources du parlementarisme afin d'en comprendre les fondements et les principes. Le stage au Parlement de Westminster est également une occasion idéale pour prendre du recul et évaluer les solutions que la mère des parlements apporte aux difficultés et problèmes qui confrontent le parlementarisme de notre époque. En terminant, je désire remercier les autorités de l'Assemblée nationale qui m'ont permis de vivre cette expérience enrichissante. L'expertise professionnelle que j'y ai acquise bénéficiera naturellement, d'une façon ou d'une autre, à l'Assemblée nationale. H

1. *Information Sheet*, no. 11, House of Lords, London, May 1990, p. 12.

CHRONIQUE SUR LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE CANADIENNE

Maurice Champagne

Politologue au
Service de la recherche

Alberta

(affaires précédant l'élection du Président)

Le 30 août 1993, l'Alberta tenait sa première élection du Président au scrutin secret. L'opposition aurait voulu que tous les membres soient automatiquement candidats et que ceux qui ne le désiraient pas se désistent, comme cela se fait à Ottawa. En fin de compte, la façon de procéder retenue fut la même que celle recommandée par le gouvernement et utilisée au printemps lors de l'élection au scrutin secret du vice-président des comités: il y aurait des propositions, puis un vote secret sur ces dernières.

À la demande de certains députés, le Président a fait, le 2 septembre, quelques observations sur cette manière de procéder. Au début d'une législature, l'élection du Président (de même que celle des vice-présidents) est la seule affaire qui puisse être menée jusqu'à ce que le lieutenant-gouverneur vienne annoncer les motifs de la convocation de l'Assemblée, c'est-à-dire lire le discours du trône. Avant cela, l'Assemblée est incapable de disposer d'aucune motion, incluant une motion pour déterminer le processus d'élection du Président. Les officiers à la Table et, en particulier, le greffier n'ont aucune autorité à ce point de vue, toute question de règlement ou tout appel à eux étant irrecevable (Beauchesne, 6^e édition, par. 253 et 256).

D'autre part, le Règlement albertain est silencieux concernant la façon de procéder à une élection au scrutin secret. Dans un tel cas, il faut se référer aux usages et aux précédents de l'Assemblée. Le seul précédent était la façon dont le vice-président des comités fut élu le 26 janvier 1993. Cette forme d'élection avait été acceptée par tous les leaders des partis en Chambre. Lors de l'élection du 30 août, les gens présents dans cette salle n'avaient pas le pouvoir de modifier la procédure existante ou d'en adopter une nouvelle. Les mains de chacun étaient liées.

Chambre des communes

(allocations et services aux parlementaires)

Avant le début de la nouvelle session du 17 janvier 1994, le whip du gouvernement a annoncé les restrictions acceptées par les membres du caucus libéral relatives à certaines allocations et à certains services aux parlementaires : moins de voyages spéciaux, des repas plus chers aux cafétérias et au restaurant parlementaire, un droit d'entrée au gymnase et au sauna, le prix du marché pour le coiffeur et le cireur de chaussures. Toutefois, ces mesures devaient être approuvées par le Bureau de régie interne.

(élection du Président au scrutin secret)

Le 17 janvier 1994, le député de Welland-St. Catharines-Thorold, Gilbert Parent, a été élu président de la Chambre au sixième tour de scrutin. Même si les résultats du vote secret ne sont pas divulgués, on sait qu'il faut au moins 51% des voix exprimées pour l'emporter. M. Parent a 16 années d'expérience parlementaire et il a présidé plusieurs comités législatifs. Les noms de 12 députés apparaissaient sur la liste de candidature. De ce nombre, seulement sept avaient vraiment manifesté un intérêt pour le poste, les autres y étaient par défaut. En fait, les noms de tous les députés sont automatiquement sur le bulletin et ceux qui ne sont pas intéressés doivent demander de le faire enlever. Contrairement à d'autres candidats qui ont rencontré à huis clos les caucus du Bloc québécois et du Reform Party, M. Parent n'a pas fait publiquement campagne parce que, selon lui, le caractère impartial de la fonction de Président ne cadre pas avec une campagne de sollicitation.

(port du turban en Chambre)

Le *Globe and Mail* du 29 janvier rapporte que le député libéral Gurbax Malhi, un Sikh, a

demandé au leader du gouvernement s'il pouvait être la première personne à porter un turban en Chambre. Comme l'article 17 du Règlement dit qu'un député doit avoir « la tête découverte » lorsqu'il se lève pour parler en Chambre, un adjoint du leader a demandé au greffier une interprétation de cette disposition. Le greffier a répondu en rappelant l'ancienne règle qui interdisait explicitement à un membre de prendre la parole s'il portait un chapeau. Quant à savoir si un turban pouvait être considéré comme un chapeau, le greffier a précisé que ce n'était pas un chapeau, que cela ne devait pas être reconnu comme un chapeau.

(frais de défense de députés poursuivis)

Le 1^{er} février 1994, le Bureau de régie interne a accepté unanimement d'assumer les frais de défense des députés du Bloc québécois accusés de complot d'insurrection et de trahison. Cette décision a été motivée par le fait que ces députés avaient été élus démocratiquement et détenaient donc le droit de siéger et de faire valoir leurs opinions. De plus, plusieurs précédents jouaient en leur faveur. Dans sa poursuite en dommages de 500 milliards \$, l'homme d'affaires de Toronto, Raymond Aaron, prétend que la menace politique que représente le Bloc est responsable d'une baisse de la valeur des propriétés et des revenus.

(envoi d'un projet de loi à un comité avant la deuxième lecture; préparation par un comité d'un projet de loi d'initiative parlementaire; consultation prébudgétaire)

Le 7 février, de nouvelles règles de procédure ont été adoptées. Deux d'entre elles, de l'avis du leader du gouvernement, serviront à donner aux députés plus de pouvoir pour amender les projets de loi gouvernementaux et pour en initier. En plus du processus législatif actuel, le gouvernement pourra procéder de deux autres façons. Un ministre pourrait proposer qu'un projet de loi soit envoyé à un comité avant la deuxième lecture, rendant ainsi possibles des amendements importants puisque l'adoption du principe n'est pas faite. Le comité aurait le pouvoir de tenir des consultations publiques. Dans un tel processus, l'examen du projet de loi a lieu plus en comité et à l'étape du rapport qu'en deuxième lecture. L'autre façon de procéder est de permettre à un ministre ou à un député de proposer une motion mandatant un comité de préparer un projet de loi sur un sujet faisant l'objet d'un débat d'initiative parlementaire. Un tel comité pourrait tenir des consultations sur

ce qu'il conviendrait d'inclure dans le projet de loi et ferait rapport à la Chambre sur les principes, les dispositions et la portée du projet de loi. L'adoption du rapport constituerait un ordre de la Chambre pour la présentation d'un tel projet de loi. Encore ici, l'étape la plus importante est l'adoption du rapport et non plus la deuxième lecture. Enfin, une autre modification au Règlement permet aux députés de jouer un rôle dans le processus budgétaire. À chaque automne, le Comité des finances devra entreprendre une consultation publique d'envergure sur les mesures qui devraient figurer dans le prochain budget.

Colombie-Britannique

(rappel du député et droit d'initiative)

En novembre 1993, le Comité sur la réforme parlementaire a approuvé les demandes de l'électorat qui veut avoir la possibilité de rappeler un député ou de forcer le gouvernement d'adopter une loi. Lors des élections de 1991, plus de 80 % des électeurs avaient appuyé l'introduction de ces deux mesures. Le Comité a proposé qu'un membre pourrait être rappelé 18 mois après son élection s'il y avait 50% plus un des électeurs qui le désiraient. Les signatures devraient être obtenues dans un délai de 60 jours et les limites aux dépenses seraient les mêmes que celles des campagnes fédérales, et les dépenses seraient rendues publiques. Le Comité a recommandé aussi que les citoyens puissent obliger le gouvernement à tenir un référendum sur un sujet donné. Les seules restrictions étant que l'initiative concerne les compétences provinciales et ne contrevienne pas à la Charte des droits et libertés. Le premier ministre, Michael Harcourt, a dit que le gouvernement adoptera une loi afin de répondre aux attentes du public sans préciser si elle tiendra compte des recommandations du Comité.

Nouveau-Brunswick

(désignation du chef de l'Opposition officielle)

Le 7 décembre 1993, le parti Confederation of Regions a demandé à la Présidente Shirley Dysart de démêler l'imbroglio concernant le chef de l'Opposition officielle. Il y avait deux députés de ce parti qui se considéraient comme le chef: Brent Taylor qui affirmait avoir été élu légalement chef du parti lors d'une convention et Danny Cameron, le chef contesté par des membres du parti, qui a boycotté la convention qu'il jugeait illégale. La Présidente décida que,

(suite à la page 20)

LES DOCUMENTS ESSENTIELS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Clément LeBel

Responsable par intérim du
Service de la gestion des documents

Pour les organisations modernes, publiques ou privées, les documents essentiels représentent, ou devraient représenter, un élément important de leur programme de gestion documentaire. Ces documents sont habituellement définis comme «**ceux qui permettent la continuité ou le rétablissement des obligations, des droits et des opérations d'un organisme durant ou après une période de crise et dont la disparition [...] aurait des conséquences graves et irréparables¹**», ils font, en quelque sorte, fonction de police d'assurance en regard de la pérennité des administrations. L'Assemblée nationale n'échappe pas à cette réalité. Mais ici comme ailleurs, et peut-être même davantage, distinguer ce qui est utile ou important de ce qui est essentiel ne va pas forcément de soi. D'abord et avant tout, une connaissance approfondie de la nature des dossiers et des mandats de chaque direction et de chaque service est impérative. On comprendra qu'à cet égard la double mission — administrative et législative — de l'Assemblée n'a rien pour faciliter la tâche des gestionnaires de documents. Il leur faut considérer, d'une part, les droits et les obligations de l'employeur public envers son personnel et ses fournisseurs et ne pas négliger, d'autre part, ceux du Parlement à l'endroit de ses règles internes et de la population québécoise en général. D'où la nécessité d'éviter les écueils d'une analyse erronée ou incomplète.

C'est en majeure partie cette difficulté, intrinsèque à la nature même de l'institution, qui a conduit le Service de la gestion des documents administratifs (SGDA) de l'Assemblée nationale à rechercher une solution basée sur une approche consultative. La première étape a été la rédaction de la *Politique des documents essentiels*. Celle-ci énonce les orientations de l'Assemblée quant à la gestion de ses séries essentielles et instaure deux programmes qui leur sont affectés: le **programme d'identification** et le **programme de conservation et de protection**. Le

premier insiste sur la nécessaire participation des gestionnaires à l'établissement de l'inventaire alors que le second résume les principes directeurs en vertu desquels les mesures de protection seront choisies et appliquées. Cette politique fut approuvée par le Secrétaire général le 24 avril 1992 et, par la suite, distribuée aux responsables des unités administratives.

En décembre 1992, le processus d'identification démarrait. À cette fin, le SGDA distribuait aux administrateurs de l'Assemblée une liste préliminaire (avec un formulaire pour les ajouts, retraits et modifications) et un guide destiné à faciliter leur tâche. Celui-ci contenait des exemples et rappelait que les dossiers essentiels forment généralement entre 1 % et 6 % de la masse des documents administratifs conservés par une organisation. On y relevait également l'importance de ne pas confondre archives et documents essentiels :

«... les documents d'archives sont ceux qui, devenus administrativement « inactifs », sont conservés pour leur valeur historique ou de recherche. En revanche, un document ne peut être désigné essentiel que durant la phase « active » de sa période de conservation. Le fait qu'un document ait été désigné essentiel durant une période donnée n'a aucune incidence sur son éventuel archivage. Qu'on pense notamment aux baux qui, lorsqu'ils sont en vigueur, sont généralement considérés essentiels mais qui n'ont plus de valeur pour l'organisme une fois leur durée active et les prescriptions légales écoulées.»

De fait, l'exercice de consultation s'est avéré fort profitable et le recensement préliminaire a pu être amélioré de façon importante. Le consensus obtenu, lui-même bonifié par les recommandations du Secrétaire général, a permis de dresser la première liste officielle des documents essentiels de l'Assemblée nationale qui fut approuvée le 23 novembre 1993.

LISTE DES DOCUMENTS ESSENTIELS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Titre de la série ou du document

Assermentations des députés et commissaires

Baux, ententes d'occupation et de fourniture d'énergie

«Comptes à payer» (comptes-fournisseurs)

«Comptes à recevoir» (comptes-clients)

Contrats:

— acquisition de biens immobiliers

— approvisionnement

— entretien et réparation

— services professionnels

Conventions relatives aux emprunts d'oeuvres d'art (Musée du Québec)

Copies originales des projets de loi («torchons»)

Décisions, règlements et règles administratives adoptés par le Bureau (incluant le Plan d'organisation administrative supérieur)

Délégations de pouvoir (incluant le plan de gestion financière et le plan de gestion des ressources humaines)

Documents déposés à l'Assemblée nationale (jusqu'à leur reproduction sur microfilm)

Dossiers de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics... (demandes de citoyens) (jusqu'à jugement final ou expiration des délais d'appel)

Dossiers de rémunération et dossiers personnels

Feuilleton et préavis (jusqu'à la tenue de la séance)

Inventaire du parc d'équipement informatique

Inventaires des meubles et autres équipements

Liste des documents essentiels (et programme de protection)

Listes du personnel et description des postes

Originaux des lois sanctionnées (jusqu'à leur publication)

Permis, licences, etc.

Pétitions déposées à l'Assemblée nationale (durant 7 jours)

Plan de classification des documents administratifs

Plans de sécurité et d'évacuation

Plans et structure des immeubles

Politiques et procédures administratives (concernant l'Assemblée dans son ensemble)

Poursuites judiciaires (jusqu'à la publication du jugement)

Procès-verbal de l'Assemblée nationale (jusqu'à la publication du fascicule distribué)

Procès-verbaux des commissions parlementaires (jusqu'à leur dépôt en Chambre)

Proclamations du lieutenant-gouverneur (jusqu'à leur parution dans le procès-verbal)

Règles de procédure et autres dispositions pertinentes

Système de gestion des stocks

Pour ce qui est du programme de protection, les mois qui viennent devraient permettre au SGDA de présenter aux autorités de l'Assemblée des recommandations, lesquelles tiendront compte de la nature diverse des dossiers, des situations à envisager de même que des coûts afférents. Suivront encore la mise en place des mesures de protection retenues et, enfin, l'application des deux programmes. Celle-ci se concrétisera en retirant des titres dont la valeur essentielle est périmée, en ajoutant des versions plus récentes et en identifiant des nouvelles séries.

Il est certain qu'en bout de course l'Assemblée nationale aura dû investir un certain nombre de ressources pour doter la gestion de ses documents essentiels d'un encadrement adéquat. Nous croyons cependant qu'il s'agit là du nécessaire prix à payer pour garantir, en tout temps, le respect des obligations et des droits du Parlement québécois de même que le maintien de ses activités fondamentales. H

1. Couture, Carol et Jean-Yves Rousseau. *Les archives au XX^e siècle*, Montréal, Université de Montréal, 1982, p. 163-164.

Compte rendu

*GUIDELINES FOR LEGISLATIVE LIBRARIES**

Gaston Bernier

Directeur adjoint
de la Bibliothèque

Les écrits portant sur les bibliothèques parlementaires ne sont pas très nombreux. Cette relative rareté est sans doute due au fait que ces dernières sont peu nombreuses : à la limite, une par entité politique et, parfois deux, dans les régimes bicaméraux. Par ailleurs, il faut bien souligner que ces bibliothèques, bien qu'ayant une mission et des fonctions similaires, sont fort disparates si l'on tient compte de leur taille, de l'importance de leurs collections, du personnel à leur service, etc. Aussi, le livre synthèse publié sous la direction de M. Dermot Englefield, directeur de la bibliothèque de la Chambre des communes britannique jusqu'en 1993, arrive-t-il à point nommé.

Le contenu du volume est intéressant à plus d'un titre mais d'abord par l'intégration des sujets abordés autour de quatre pôles : fonctions et milieu ; services aux lecteurs ; services d'études ; et, enfin, services dits spéciaux.

La première partie du volume est l'oeuvre de M. Englefield. Il y décrit la réalité des assemblées, le contexte actuel des moyens de communication, les besoins d'information des parlementaires et l'organisation des bibliothèques du milieu. La deuxième partie (« Reference Services »), signée par Mme Jane Ann Lindley, actuellement consultante, concerne les collections de base et leur développement, le personnel (composition, formation, perfectionnement) et les services courants des équipes chargées de l'aide au lectorat. La section sur les services d'études regroupe des chapitres relatifs aux collections, au personnel, à l'organisation et à la recherche dans le contexte parlementaire. La section a été rédigée par M. William Robinson de la bibliothèque du Congrès, mais elle contient l'apport d'autres collaborateurs. La dernière partie est consacrée à des services assumés à l'occasion par les bibliothèques parlementaires : documentation liée à l'actualité, alphabétisation ou indexation des publications parlementaires et technologie de l'information. Trois personnes ont participé à sa rédaction : M. Brit Floistad, directeur de la bibliothèque du Storting norvégien,

Mme Aileen Walker, responsable de Polis à la Chambre des communes britannique, et Mme Lindley.

La réflexion des six auteurs du volume est stimulante à plusieurs égards pour les personnes qui s'intéressent au milieu documentaire législatif ou parlementaire. D'une manière plus égocentrique, relevons quelques points de vue d'intérêt pour les bibliothèques parlementaires nord-américaines et la québécoise en particulier.

Les auteurs ne nient pas que l'information entraîne de lourdes dépenses. Au contraire, ils insistent sur le fait que l'acquisition, l'analyse et la diffusion de l'information coûtent cher. On note au passage que l'activité nécessite l'apport de beaucoup d'employés. Malheureusement, on n'illustre pas ces hypothèses, les statistiques et les données chiffrées sont totalement absentes. Or, il aurait été facile d'aligner des données comparatives. En dépit du prix élevé que doit payer les assemblées pour s'assurer une information à jour, complète, rapide, pour ne pas dire instantanée, les auteurs pensent que l'absence d'information serait cause de dépenses plus importantes ou, mieux, de gaspillage. Bref, que les crédits alloués à la bibliothèque, à son service d'études, à ses services de traitement documentaire et d'indexation sont des garanties que les parlementaires seront des mieux informés et que, de la sorte, ils pourront prendre des décisions éclairées.

Le livre contient des passages fort intéressants sur la nécessaire proximité entre les services aux lecteurs et les services d'études. L'observation confirme la justesse d'une décision prise par les autorités de l'Assemblée nationale du Québec, en juin 1991, alors qu'elles ont réuni dans une même direction les services de recherche ou d'études et de « référence ». Les auteurs vont jusqu'à affirmer qu'il y a danger à séparer administrativement la bibliothèque et son service de consultation des équipes chargées de la recherche (p. 11). Dans une telle situation, ils entrevoient la constitution de collections parallèles. Par ailleurs, on note plus loin (p. 33)



que les services d'études sont plus dynamiques et coûtent moins cher là où ils sont intégrés à la bibliothèque. Les lecteurs, c'est-à-dire les parlementaires avant tout, ne devraient pas se formaliser par les mandats différents des services aux usagers et des services d'études (repérage de la documentation dans un cas ; analyse et rédaction dans l'autre) : la coordination et l'aiguillage des demandes peuvent très bien se faire à l'interne en l'absence d'un guichet unique.

Le lecteur du guide découvrira également des passages roboratifs sur la situation des bibliothécaires du milieu par rapport aux autres fonctionnaires parlementaires. Ces derniers vivraient avant tout au rythme des séances et des sessions. Au dire des auteurs (p. 12), ils seraient centrés exclusivement sur l'Assemblée, ses travaux, ses rumeurs, les incidents de séances et les grandes déclarations. Le bibliothécaire, quant à lui, devrait garder un œil sur ce qui se passe à l'intérieur, tâcher de déceler les besoins documentaires présents et latents des députés, mais, en même temps, rester en contact avec les problèmes de la société et surtout connaître les ressources documentaires disponibles dans le voisinage. Chose certaine, et le volume est silencieux à cet égard, l'efficacité et le rendement des bibliothécaires et des agents de recherche supposent des communications directes et limpides avec les parlementaires et un certain éloignement des échanges à l'emporte-pièce et de l'atmosphère souvent chargée d'électricité des salles de séances.

M. Englefield et son équipe abordent un domaine ordinairement ignoré des usagers des bibliothèques parlementaires : celui du traitement documentaire, tantôt sous forme de catalogue, tantôt d'indexation ou d'alphabetisation, tantôt d'inventaire de dossiers d'archives. Les professionnels et techniciens qui travaillent dans ces secteurs le font dans l'ombre, ne sont pas en contact (ou très peu) avec les usagers et ne recueillent pas les lauriers qui pourraient leur être destinés. La précision des fichiers catalographiques, l'exactitude des références des tables alphabétiques, la description, au poil de ciron près, des pièces d'un fonds d'archives, sans compter la rapidité de réalisation, sont des raisons qui expliquent la qualité des services bibliographiques et documentaires des assemblées.

Les lecteurs du volume trouveront plusieurs autres passages stimulants : site physique et hiérarchique de la bibliothèque parlementaire, utilité des stages dans des établissements similaires, rôles de diffusion et de conservation, caractère politique des études et des prestations

des bibliothécaires en général, selectivité prononcée des bibliographies et des dossiers documentaires, etc.

L'essai, en dépit de tout, présente quelques lacunes. On signale, à ce titre, l'absence de références. En l'état, l'ouvrage est utile ; il révèle la pensée de professionnels réputés. Si on l'avait enrichi de quelques suggestions de lecture, on en aurait décuplé l'utilité. Cette remarque vaut également pour les documents de travail des différentes bibliothèques : politiques d'acquisition ou de développement des collections, principes d'émondage, normes suivies, rapports périodiques même. On note aussi la totale absence de données comparatives et chiffrées.

À un niveau plus élevé, celui du plan et du contenu, on relève un certain nombre d'aporées et d'avancés improuvés. D'abord, cette affirmation selon laquelle les fonctions d'une bibliothèque parlementaire seraient largement influencées par le fait qu'elle appartient à un pays de régime unitaire ou fédéral. Et puis, l'inclusion d'un chapitre sur les techniques nouvelles de l'information dans le chapitre sur les services dits spéciaux à côté de l'indexation et de la documentation sur l'actualité. En réalité, on a affaire à un outil beaucoup plus qu'à un service. Et, enfin, l'absence de conclusion. Les auteurs justifient ce dernier silence par le besoin de garder les options ouvertes (p. xv). En dépit de la justification, on trouvera la fin abrupte.

Le volume mériterait qu'on le traduise et qu'on le diffuse dans les pays de langue française. Les bibliothécaires parlementaires africains de langue française comme ceux d'autres continents auraient un texte de réflexion plus facilement accessible. H

* Edited by Dermot Englefield, -München ; London, D.G. Saur, 1993, xv, 123 p.

(suite de la page 16)

puisque M. Cameron avait l'appui de six des huit membres du caucus, il devait être reconnu comme le chef de l'Opposition. Elle a précisé qu'elle ne pouvait tenir compte des réunions internes des partis et qu'elle pouvait uniquement reconnaître le chef qui avait l'appui du caucus. M. Taylor a réagi en demandant à la Directrice générale des élections, Mme Landry, de changer les papiers de l'enregistrement officiel du parti afin de reconnaître le changement de chef. Quant à M. Cameron, il a avisé par lettre Mme Landry que 25 des 46 associations de comté avaient été «désenregistrées». Voyant cela, M. Taylor a porté l'affaire en justice. a