

Les réelles difficultés de modifier les projets de loi à l'Assemblée nationale

René CHRETIEN*

C'est avec intérêt que j'ai accepté votre invitation pour vous faire part de mon point de vue sur l'état de la situation et de la problématique que pose le processus de modification des projets de loi présentés à l'Assemblée nationale du Québec. Cela permettra peut-être d'établir une comparaison avec la situation qui prévaut à la Chambre des communes.

La démocratie parlementaire du Québec est plus que bicentenaire et le corpus législatif du Québec est un modèle du genre reconnu à travers le monde. N'est-on pas l'un des seuls parlements au monde à avoir réussi dans le dernier siècle à reformuler son droit commun par l'adoption du Code civil du Québec en 1991? Le processus législatif du Québec est expérimenté et prolifique mais peut néanmoins être bonifié.

La démocratie, dit-on, est une oeuvre inachevée qui mérite plus d'être améliorée que d'être critiquée. Quelles sont donc les contraintes qui limitent l'amélioration du processus législatif du Parlement? En guise de réponse, permettez-moi de vous exposer en les commentant quelques situations de fait et certaines statistiques applicables au Québec. Ma principale source d'information à cet égard est le rapport d'évaluation des impacts de la réforme parlementaire de 1984 sur les commissions parlementaires de l'Assemblée nationale déposé par un comité d'experts au mois de février 1995. Le Parti libéral du Québec formait alors le gouvernement et le Parti québécois était l'opposition officielle du Parlement du Québec.

Il est de commune renommée que le pouvoir exécutif de l'État, qui détient ou tout au moins contrôle la majorité des sièges occupés par les

* Directeur des affaires juridiques et législatives, Assemblée Nationale, Québec.

membres de l'Assemblée nationale, dispose depuis toujours d'une initiative en matière législative et de droits au parlement qui lui assurent le meilleur succès dans la réalisation de son programme législatif. Mentionnons que durant une année parlementaire, près de 85% des projets de loi présentés par le gouvernement sont adoptés par l'Assemblée nationale. Or, le délai moyen entre la présentation à l'Assemblée et l'adoption par cette dernière d'un projet de loi du gouvernement est de moins de deux mois. Le processus législatif est expéditif probablement pour le motif que les correctifs et les solutions que les lois apportent à la vie collective sont attendus avec impatience.

Aussi, l'étude des projets de loi est l'activité pour laquelle les députés pensent que les commissions parlementaires font preuve de la moins grande autonomie. Selon eux, la règle du respect de la ligne de parti, la partisanerie, le contrôle exercé par le pouvoir exécutif de l'État, l'ingérence des leaders parlementaires dans les travaux des commissions parlementaires sont tous des facteurs qui nuisent à cette autonomie, de même que le manque d'intérêt des membres eux-mêmes. Remarquons que la majorité des députés souhaitent un adoucissement, voire la disparition de la ligne de parti, sauf en ce qui concerne l'étude des projets de loi. N'y a-t-il pas là une reconnaissance de la députation du fait que l'initiative en matière législative est une responsabilité de gouvernement que les députés ne souhaitent pas s'arroger. Les parlementaires ne se reconnaissent, semble-t-il, ni le mandat ni l'autorité pour se substituer au pouvoir exécutif lorsqu'il s'agit d'établir la politique législative, soit la teneur du programme législatif du gouvernement, ou la cohérence juridique et législative de cette politique. En même temps et cela n'est pas paradoxal, ils peuvent déplorer le manque de contrôle réel qu'ils exercent dans les faits sur le contenu des lois. Les députés sont conscients que le mandat qu'ils détiennent démocratiquement des citoyens leur confie au premier chef la tâche de veiller à ce que le pouvoir exécutif de l'État n'abuse pas de son pouvoir d'initiative. En matière législative, les députés veilleront à ce que les lois n'aillent pas à l'encontre de la loi constitutionnelle, n'atteignent pas sans motif aux libertés fondamentales, n'imposent pas de sanctions démesurées, n'affectent pas les droits acquis et n'aient pas d'effet rétroactif. Ils veilleront à ce que les lois édictent plutôt des règles raisonnables qui atteignent un juste milieu et soient égales pour tous, soit qu'elles protègent, soit qu'elles punissent. C'est ce rôle des députés qui est primordial à la sauvegarde de la démocratie parlementaire et qui dans les faits est réellement exercé.

Ce seul rôle de gardien de la pertinence législative conditionne efficacement le comportement du gouvernement dans la détermination du contenu de ses propositions législatives. Avant même leur présentation à l'Assemblée nationale, les projets de loi font l'objet d'une élaboration complexe à l'intérieur de l'administration où l'autocritique est omniprésente en vue d'assurer la plus grande cohérence et le meilleur succès des politiques du gouvernement une fois qu'elles sont traduites sans équivoque en termes juridiques dans les projets de loi soumis à l'examen de l'Assemblée nationale. Aussi n'est-il pas surprenant de constater que près de la moitié des députés avouent avoir souvent l'impression de perdre leur temps en commission parlementaire et que l'étude d'un projet de loi, surtout lors d'un filibuster, est le mandat jugé le plus ennuyeux par les députés de toute allégeance. Le rôle du gardien à qui rien d'anormal n'est présenté laisse facilement place à l'ennui. Par ailleurs les députés, dans une proportion de 82%, considèrent satisfaisante l'information disponible pour accomplir leur travail de législateur alors que dans une proportion de 83%, ils se déclarent satisfaits de l'aide et de l'assistance qui leur sont fournies à l'occasion de l'étude des projets de loi.

L'étude des projets de loi est le seul mandat des commissions parlementaires où la satisfaction est plus élevée chez les membres de l'opposition (62,5%) que chez les députés du groupe ministériel (47,7%). Les députés du parti majoritaire déplorent le fait de ne pouvoir réellement s'engager dans le processus d'étude des projets de loi, étant contraints à jouer un rôle de figurant dans une lutte qui oppose un ministre omniprésent aux représentants de l'opposition.

Il semble ressortir de ce sentiment le fait qu'une commission parlementaire est d'abord et avant tout un forum où des politiciens opposent leur vues divergentes. C'est la nature même de notre système parlementaire qui le veut ainsi et qui n'est pas prêt de changer. Dans ce contexte, il est normal que la partisanerie s'empare souvent des discussions. On doit s'interroger si sous le prétexte de vouloir améliorer l'exercice démocratique, il convient de confier aux parlementaires le devoir de bonifier les propositions de loi du gouvernement au point de substituer leur expertise à celle de l'administration publique et du gouvernement sans pour autant disposer des ressources humaines, matérielles et financières pour ce faire. C'est une question de maîtrise d'oeuvre de la politique législative soit le contenu fondamental des lois, et cette maîtrise d'oeuvre ne peut dans les faits être partagée à part entière entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. La démocratie serait mal

servie s'il en coûtait plus pour élaborer les lois, s'il y avait duplication en se faisant et si cela devait prendre plus de temps.

À notre avis, le principal problème que pose pour la démocratie le processus législatif réside dans le fait que les politiques du gouvernement sont amplement modifiées par le gouvernement lui-même au moment même où ces politiques sont soumises à l'examen, à la surveillance et à la critique de l'ensemble des députés. Le tout s'opère souvent dans un contexte d'urgence afin de respecter le calendrier de réalisation du programme législatif du gouvernement.

Cette façon de faire est pour ainsi dire inévitable dans la mesure où un projet de loi présenté à l'Assemblée nationale est à la fois soumis à l'examen critique des parlementaires et à la critique populaire. Par conséquent, le gouvernement est pressé d'apporter des modifications de fond et de forme parfois substantielles pour tenir compte des commentaires pertinents qui lui viennent à la fois des parlementaires, des corps publics et privés, des organismes populaires et parfois même des citoyens. Le processus législatif peut alors paraître plein de confusion alors que dans les faits il continue d'être contrôlé de main de maître par le ministre parrain du projet de loi et ses conseillers, et principalement ses conseillers juridiques, à qui revient ultimement la responsabilité de la cohérence de la politique législative alors que le mérite revient officiellement aux parlementaires qui sont les législateurs. Dans ce contexte, force est de constater que la réforme parlementaire de 1984 n'a pas réussi à résoudre le principal problème à l'origine même de cette réforme, soit l'absence de pouvoir réel des députés par rapport à l'emprise exercée par leur parti politique et surtout par le pouvoir exécutif de l'État.

Durant une année civile une commission parlementaire étudie en moyenne 60 projets de loi publics du gouvernement contenant 4 000 articles. Elle adopte 725 amendements, entend 85 témoins durant 128 séances totalisant 400 heures de travail. Or, l'étude des projets de loi publics ne représente que 42% des travaux annuels d'une commission parlementaire. Comme l'indiquait récemment le président Jean-Pierre Charbonneau dans une proposition de réforme parlementaire présentée à l'Assemblée nationale, le temps, voire le manque de temps, ce mal du siècle, est un problème de taille, commun aux entreprises humaines contemporaines dont fait partie l'Assemblée nationale. Notre système démocratique semble encore une fois reconnaître d'emblée au pouvoir exécutif le droit et le pouvoir de faire approuver ou ratifier avec célérité

ses propositions législatives par le Parlement. L'électorat semble apprécier un gouvernement avec un réel pouvoir d'action sous réserve qu'il n'abuse pas de ce pouvoir exercé sous la surveillance des parlementaires.

Il importe de mentionner que les députés se voient d'abord comme des intermédiaires entre le gouvernement ou l'administration et les citoyens dans une proportion de 60% puis comme des législateurs dans une proportion de 28% et, dans une moindre mesure, comme des contrôleurs de l'administration publique dans une proportion de 8%. Le rôle de législateur paraît, somme toute, secondaire aux yeux des parlementaires. Pour plusieurs d'entre eux, il découle de leur rôle de représentant, comme l'indiquent ces paroles d'un député qui se dit «au service de la population» et «législateur, en conséquence».

À cet égard, il est remarquable de souligner que l'un des doyens de la Tribune de la presse estime que les commissions parlementaires remplissent un rôle essentiel et primordial pour tous leurs mandats, mais que leur efficacité est relative à cause des lenteurs et lourdeurs de l'expression démocratique qui est le principe même de leur existence.

En conclusion, il faut admettre que les projets de loi sont amplement modifiés à l'occasion du processus législatif parlementaire, la plupart du temps à l'initiative du ministre parrain du projet de loi. Cela tient au fait que le processus législatif est continu et qu'un projet de loi est en constant état d'être bonifié et amélioré tant sur le fond que sur la forme. Il est même de plus en plus fréquent de voir une loi modifiée un an après sa mise en vigueur afin d'y apporter les correctifs et ajustements justifiés par son application dans la vie de tous les jours. En même temps que le ministre précise sa politique par des modifications au projet de loi à l'étude, il donne suite aux remarques pertinentes qui lui sont faites par le public alors que les parlementaires veillent à ce que le pouvoir d'initiative législative du gouvernement soit exercé avec justesse, modération et atteigne des objectifs d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Je vous remercie.