

---

# Deux projets de réforme à l'Assemblée nationale du Québec

---

par Diane Leblanc

*Il y a quelques mois à peine, soit en juin 2004, un important exercice de réforme parlementaire a été entamé à l'Assemblée nationale du Québec par le dépôt, presque simultané, de deux documents contenant de nombreuses propositions. Un de ces documents émanait du ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques et leader du gouvernement, et l'autre, du président de l'Assemblée. Cet article est un résumé des propositions contenues dans chacune de ces démarches ainsi que quelques réflexions sur l'éthique parlementaire.*



Il ne s'agissait pas du premier effort de réforme depuis l'adoption, en 1984, du Règlement actuellement en vigueur à l'Assemblée. En effet, quelques démarches ont déjà été entreprises par le passé afin d'aplanir certaines des difficultés rencontrées dans son application. Ainsi, un premier processus de réforme a été mis en branle en 1996 par le président Jean-Pierre Charbonneau qui, sans avoir pour but de

changer en profondeur le fonctionnement de l'Assemblée, poursuivait l'objectif de valoriser le rôle des députés et, par le fait même, celui de l'institution.

Les deux projets présentés en juin dernier ont comme point de départ la précédente réforme de 1996 en raison, notamment, de la nécessité de faire des réformes parlementaires un processus continu et soutenu. Même si les propositions contenues dans ces deux projets diffèrent considérablement, elles peuvent être regroupées au sein de 4 grands thèmes, identifiés tant par le ministre délégué à la Réforme des

institutions démocratiques que par le président de l'Assemblée :

- Rapprocher le citoyen de l'Assemblée;
- Favoriser l'autonomie et l'initiative des députés;
- Accroître l'efficacité de leur travail, notamment en modernisant le fonctionnement de l'Assemblée et;
- Réaffirmer l'équilibre démocratique dans le cadre des délibérations parlementaires.

La volonté de rapprocher l'Assemblée des citoyens, qui constitue le premier thème, a été affirmée à de nombreuses reprises, tant au niveau politique qu'administratif. En raison du développement des moyens de communication et des attentes grandissantes de la population en ce qui a trait à sa participation dans les affaires publiques, l'Assemblée doit s'adapter rapidement et transformer cette volonté de rapprochement en actions concrètes.

Les deux projets de réforme proposent ainsi une révision de l'exercice du droit de pétition. L'article 21 de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* reconnaît le droit de toute personne d'adresser une pétition à l'Assemblée en vue du redressement d'un grief. La procédure relative à l'exercice de ce droit est prévue dans le Règlement de l'Assemblée. Or, les dispositions actuellement en vigueur restent muettes quant au suivi à assurer aux pétitions qui sont présentées à l'Assemblée. C'est pourquoi le président de l'Assemblée propose de rendre permanentes les règles temporaires relatives aux pétitions qui

---

*Diane Leblanc est vice-présidente de l'Assemblée nationale du Québec. Cet article est une version abrégée de son allocution à l'occasion de la vingt-deuxième conférence des présidents d'Assemblée du Canada, tenue à Halifax en janvier 2005.*

---

étaient en vigueur du 6 décembre 2001 jusqu'à la fin de la 36<sup>e</sup> Législature. En vertu de ces règles, le gouvernement serait obligé de répondre par écrit à une pétition dans un délai de soixante jours suivant sa présentation à l'Assemblée. Le président suggère également l'instauration d'un système de démarrage de pétitions en ligne et de participation à celles-ci à partir du site Internet de l'Assemblée.

Pour sa part, le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques propose de créer une sous-commission permanente des pétitions, chargée de décider de leur recevabilité et d'entendre, le cas échéant, des représentants de pétitionnaires avant de faire rapport. Les pétitions seraient admissibles aussi bien par voie électronique que sur papier.

Afin d'élargir l'accès aux consultations publiques tenues par les commissions parlementaires, les deux projets de réforme proposent le recours à la vidéoconférence lorsque les circonstances le justifient, ainsi que la possibilité, lors de consultations générales, d'entendre de brèves interventions de la part de citoyens qui auraient signalé leur désir de s'adresser à la commission, sans lui avoir transmis un mémoire. Le président de l'Assemblée propose également de poursuivre les expériences de consultations en ligne qui ont débuté en 2000.

Le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, pour sa part, suggère également qu'une commission qui étudie une matière touchant une région ou une localité particulière doive se déplacer pour recueillir des témoignages sur place.

Une autre proposition du président a trait à la possibilité de mettre en cause la conduite d'un citoyen. En effet, de nombreux députés et citoyens ont fait état de la nécessité d'établir des balises à l'encontre de l'adoption par l'Assemblée de motions susceptibles de brimer les droits de citoyens. Afin de répondre à ces préoccupations, le projet de réforme du président propose deux options distinctes :

- la première interdirait la présentation, à l'Assemblée, de toute motion mettant en cause la conduite d'une personne autre qu'un député pour des paroles prononcées ou un acte accompli en dehors de l'exercice d'une charge publique, sauf en cas de violation de droits ou de privilèges;
- la deuxième ferait en sorte qu'une telle motion ne pourrait être débattue sans que la personne ait d'abord eu la possibilité de se faire entendre par la commission de l'Assemblée nationale.

## **L'initiative des députés**

---

Le deuxième thème abordé concerne l'autonomie et l'initiative des députés, qui ont toujours été au cœur des réformes parlementaires. Cette préoccupation démontre une volonté continue de rendre l'Assemblée elle-même plus autonome face au gouvernement en vue d'un meilleur équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif. Le présent thème

regroupe plusieurs modifications visant à donner plus d'autonomie et d'initiative aux députés, afin de leur permettre d'exercer de façon plus libre leurs rôles de législateur et de contrôleur sans se sentir constamment limités par les contraintes de la « ligne de parti ». On y retrouve aussi la proposition d'établir un code d'éthique pour les députés, proposition qui sera abordée à la fin de cet exposé.

L'autonomie des députés devrait débiter par la capacité d'élire eux-mêmes la personne qui conduira leurs travaux et protégera leurs droits et privilèges. Selon les règles actuellement en vigueur, tout député peut proposer le nom d'un de ses collègues pour remplir la charge de président. Il s'agit toutefois d'un pouvoir théorique, puisque l'Assemblée doit se prononcer en premier lieu sur la proposition du premier ministre, laquelle découle généralement d'une entente entre les groupes parlementaires. Le président propose donc de rendre permanentes les règles temporaires en vigueur pendant la 2<sup>e</sup> session de la 36<sup>e</sup> Législature permettant l'élection au scrutin secret du président de l'Assemblée nationale.

*Le président de l'Assemblée et le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques ont tous deux formulé des propositions afin de favoriser la tenue de votes libres.*

Si, en théorie, les députés sont libres de voter comme ils l'entendent, ce droit restera théorique tant que son exercice sera limité par les contraintes découlant de la convention constitutionnelle du gouvernement responsable. Les deux projets de réforme cherchent donc à donner aux députés une plus grande marge de manœuvre, mais de deux manières différentes.

Le président propose que la confiance de l'Assemblée à l'endroit du gouvernement puisse uniquement être mise en cause dans certaines circonstances expressément prévues dans le Règlement, soit lors d'un vote sur une motion de censure, sur une motion du ministre des Finances proposant l'adoption de la politique budgétaire du gouvernement, sur une motion d'adoption d'un projet de loi de crédits annuels et, enfin, sur toute motion au sujet de laquelle le gouvernement a expressément engagé sa responsabilité. Toute autre affaire pourrait, en principe, donner lieu à un vote libre.

Pour sa part, le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques propose que le leader du gouvernement signale à son caucus si une affaire particulière engage la responsabilité du gouvernement et requiert donc l'adhésion de tous ses députés. Il devrait également signaler à son caucus si une affaire constitue un élément important de la politique du gouvernement que seuls les ministres et les adjoints parlementaires sont obligés de soutenir ou bien s'il s'agit d'une

---

affaire qui n'est pas essentielle à la cohérence du programme gouvernemental et si, par conséquent, tout député, y compris tout ministre, peut voter selon son entendement.

Le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques propose également qu'une motion de confiance soit réputée demandée par le premier ministre, et inscrite en son nom au *Feuilleton* et préavis à titre d'affaire prioritaire, lorsque l'Assemblée s'est prononcée en faveur d'une motion de censure ou d'une motion à laquelle le gouvernement s'oppose, ou contre une motion ou un projet de loi de celui-ci. Cette motion de confiance ferait alors l'objet d'un débat restreint de deux heures à la séance suivante.

Les deux projets de réforme contiennent également des propositions en vue d'encourager l'initiative de tous les députés. Depuis l'entrée en vigueur du Règlement en 1984, seules les motions présentées par les députés de l'opposition peuvent être débattues le mercredi. Or, le règlement en vigueur entre 1972 et 1984 permettait la présentation de motions par tous les députés, à l'exclusion des ministres, lors d'une période de temps aux affaires du jour du mercredi. Par souci d'équité, le président de l'Assemblée propose de redonner aux députés du groupe parlementaire formant le gouvernement la possibilité de présenter des motions et de les faire débattre. Afin de ne pas empiéter sur l'espace réservé aux affaires inscrites par les députés de l'opposition, un débat sur une telle motion aurait lieu deux fois par année, un mardi ou un jeudi.

De son côté, le ministre délégué à la Réforme des institutions propose plutôt de consacrer une heure à chaque séance aux affaires des députés, tant du côté ministériel que de l'opposition. Les affaires à débattre seraient sélectionnées par tirage au sort et pourraient comprendre des projets de loi aussi bien que des motions.

### **L'efficacité de l'Assemblée**

---

La revalorisation du rôle des députés est une préoccupation constante au sein de l'Assemblée, la crédibilité de l'institution en étant en partie tributaire. Puisque l'efficacité et la visibilité du travail des députés constituent deux éléments essentiels de cette démarche, c'est sous ce troisième thème que se retrouvent le plus grand nombre de propositions. Il regroupe tous les éléments qui visent une meilleure organisation et une plus grande efficacité du travail des députés et ceux qui donnent aux commissions des moyens d'enrichir les débats parlementaires.

Les deux projets de réforme entendent poursuivre la rationalisation du calendrier et de l'horaire de l'Assemblée entamée dans les années 90. Tous deux proposent d'augmenter le nombre de séances de l'Assemblée, en commençant à siéger, au printemps, à la mi-février plutôt qu'à la mi-mars et en automne, à la mi-septembre plutôt qu'à la mi-octobre. Quant aux périodes de « travaux intensifs », dont chacune dure environ quatre semaines, au cours desquelles l'Assemblée se réunit du mardi au vendredi de 10 heures à minuit, le ministre

délégué à la Réforme des institutions démocratiques les abolirait alors que le président les réduirait à environ deux semaines chacune.

Une autre proposition formulée par le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques concerne la reconnaissance d'un groupe parlementaire. Selon le règlement en vigueur, un groupe parlementaire est constitué d'un groupe d'au moins douze députés élus sous la bannière d'un même parti politique, ou d'un groupe de députés élus sous la bannière d'un parti politique qui a obtenu au moins 20 % des voix aux plus récentes élections générales. À l'exception du président, les députés n'appartenant à aucun groupe siègent à titre d'indépendants. Ces dispositions ne permettent aucune modification au statu quo au cours d'une législature, peu importe l'évolution de la composition de l'Assemblée.

Le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques propose d'assouplir ces règles. Ainsi, il réduirait de 20 à 15 % le pourcentage de voix obtenues aux plus récentes élections générales, qui seraient nécessaires pour que les députés d'un même parti politique puissent être reconnus comme groupe parlementaire. De plus, il serait désormais possible de constituer un groupe parlementaire du moment où un parti politique serait représenté par au moins six députés, peu importe que ce soit à la suite d'une élection générale ou d'un changement survenu au cours d'une législature.

Dans un autre ordre d'idées, il serait exact d'affirmer que nos commissions n'atteignent toujours pas le degré d'indépendance et d'efficacité escompté par l'établissement du Règlement en 1984, sans pour autant nier les progrès réalisés au cours des vingt dernières années. Cet écart s'explique, notamment, par la répartition fort inégale de leurs charges respectives de travail, les limites importantes fixées sur les moments où les commissions peuvent siéger, l'emprise du leader du gouvernement sur l'organisation de leurs travaux et le manque de ressources, surtout en personnel de soutien.

Ainsi, les deux projets remanieraient la répartition des compétences entre les commissions, notamment en créant une nouvelle commission appelée « Commission des relations avec les citoyens ». Le président propose également de retourner aux commissions sectorielles, selon leurs domaines de compétence respectifs, la vérification des engagements financiers et les exercices de reddition de comptes exécutés en vertu de la *Loi sur l'administration publique*. De fait, depuis plusieurs années, ces derniers mandats sont confiés à la Commission de l'administration publique qui n'est pas en mesure de les mener à terme toute seule.

### **L'équilibre démocratique**

---

L'équilibre démocratique au sein des délibérations est un principe fondamental de notre droit parlementaire. Sa protection est essentielle pour l'Assemblée si elle veut assurer la crédibilité des débats qui s'y déroulent. Afin de réaffirmer ce

---

principe, les deux projets de réforme contiennent plusieurs mesures qui visent à protéger, voire accroître, dans certains cas, le droit de parole des députés. Ces propositions constituent le quatrième et dernier thème de la présente réforme.

Selon les dispositions du Règlement présentement en vigueur, le recours à la motion de suspension des règles de procédure n'est soumis à aucune balise, ce qui fait que ses effets sont presque sans limite. Cette procédure exceptionnelle permet au Leader du gouvernement de proposer à l'Assemblée de suspendre les règles en vigueur pour les remplacer par les règles de son choix. Cette situation peut parfois conduire à l'adoption de mesures importantes sans que cela ne fasse l'objet au préalable d'un véritable débat à l'Assemblée. Ainsi, il arrive régulièrement que le gouvernement se serve d'une telle motion pour faire adopter de façon accélérée plusieurs projets de loi.

Dans un esprit de continuité avec l'effort de réforme entrepris pendant la dernière législature, le président propose que l'Assemblée adopte de façon permanente les règles temporaires relatives à la procédure d'exception qui étaient en vigueur du 6 décembre 2001 jusqu'à la fin de la 36<sup>e</sup> Législature. En vertu de celles-ci, un temps minimal de débat serait garanti pour chaque étape d'un projet de loi et le gouvernement ne pourrait y avoir recours que pour régler une seule affaire à la fois. La solution proposée par le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques consiste plutôt à faciliter le recours à la motion de clôture, qui oblige une commission à terminer ses travaux sur l'étude détaillée d'un projet de loi et à faire rapport à l'Assemblée, qui complète alors l'étude à sa place. De plus, à l'instar de ce que propose le président, une motion de suspension des règles de procédure ne pourrait s'appliquer qu'à l'égard d'un seul projet de loi à la fois.

Des propositions ont également été formulées relativement à la présence des ministres en commission. Actuellement, le Règlement prévoit qu'un ministre auteur d'un projet de loi est membre de la commission qui étudie ce projet de loi et ce, pour la durée de l'étude. Le Règlement permet également à tout ministre d'être membre d'une commission pour la durée de l'étude d'une matière, lorsque la motion d'envoi en commission le prévoit. Les précédents efforts de réforme entrepris par le passé ont tous plaidé en faveur d'une réduction considérable de la présence des ministres en commission, notamment à l'intérieur du processus législatif.

Le projet de réforme du président poursuit dans la même voie sans toutefois remettre en question le statut de membre que détient un ministre auteur d'un projet de loi au sein de la commission qui l'étudie. Cependant, il est proposé que ce statut soit expressément limité au processus législatif en commission et à la poursuite du débat sur le discours du budget. Le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques propose, pour sa part, qu'un ministre ne puisse en aucun cas être membre d'une commission, mais qu'il puisse

participer, sans droit de vote, aux travaux de toute commission, au même titre d'un député qui n'est membre d'aucune commission.

### **La question de l'éthique parlementaire**

---

La transparence privilégiée par la société médiatique et la crise de confiance du public à l'égard de la politique renforcent chaque jour l'exigence d'éthique et de déontologie à l'endroit de ceux qui sont investis d'une charge publique, dont au premier chef les parlementaires.

Dans ce contexte, le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques a proposé, dans le cadre de la réforme parlementaire, l'adoption d'un code d'éthique et la création d'un commissaire à l'éthique relevant de l'Assemblée nationale et nommé par les deux tiers de ses membres. Parallèlement à cette proposition, le président de l'Assemblée a, pour sa part, proposé la mise en place d'un comité de travail sur l'éthique et la déontologie parlementaire. Ce comité, qui regroupe députés, juristes et fonctionnaires de l'Assemblée, a débuté ses travaux en octobre 2004.

D'ores et déjà, une étude comparative des législations dans les assemblées de tradition britannique a permis de récapituler l'ensemble des outils dont se sont dotées toutes ces législatures pour prévenir, et le cas échéant réprimer, les comportements contraires à la déontologie.

*Cependant, au moment où l'action parlementaire est souvent remise en question, il a semblé nécessaire d'aller plus loin et de réfléchir sur les valeurs et principes essentiels susceptibles de constituer une « éthique parlementaire ».*

L'examen des démarches engagées par certaines assemblées de type britannique, afin de définir l'éthique parlementaire, permet de dégager certains enseignements. Le premier est que ces entreprises sont, en définitive, assez nombreuses. Le deuxième est que ces précédents se caractérisent par quelques traits communs, mais surtout par une grande hétérogénéité. En effet, certaines législatures se limitent au rappel succinct de quelques principes abstraits, alors que d'autres proposent des codes d'éthique extrêmement détaillés, encadrant très précisément le comportement des parlementaires.

À la suite de ce travail d'analyse, le comité de travail sur l'éthique et la déontologie parlementaire a tenté, dans un premier temps, d'identifier les valeurs éthiques propres à l'Assemblée nationale. Certaines des valeurs formulées jusqu'à maintenant sont liées à la fonction représentative des parlementaires québécois. En plus des notions de

---

responsabilité, d'intégrité, et d'honnêteté, ces valeurs englobent la promotion et le respect de la dignité de l'Assemblée et de ses membres, ainsi que le respect du mandat confié par les électeurs. D'autres valeurs ont trait au rôle de législateur et de contrôleur de l'action gouvernementale. Il s'agit de la primauté de l'intérêt général, de l'indépendance dans la prise de décision, et de la transparence. La confidentialité des informations obtenues dans le cadre des fonctions parlementaires, ainsi que l'utilisation des moyens mis à la disposition de l'Assemblée aux seules fins de l'exercice du mandat de député sont également liées à ces valeurs.

À ce stade, le comité de travail s'interroge maintenant sur l'opportunité d'un rappel explicite de ces valeurs et de leur hiérarchisation, sur le support le mieux adapté pour les regrouper, sur leur accompagnement par des mesures normatives et, enfin, sur leur application aux députés occupant des fonctions ministérielles.

### **Conclusion**

---

Il y a beaucoup de matière dans ces deux projets : il ne serait pas exagéré d'affirmer que si une grande partie de ces mesures était adoptée, nous verrions notre Assemblée profondément transformée.

Quant au processus d'étude de ces projets de réforme et l'adoption éventuelle d'un Règlement modifié, c'est la Commission de l'Assemblée nationale (CAN) qui est

compétente pour établir nos règles de procédure, qu'elle soumet à l'Assemblée par la suite pour son approbation ultime. La CAN a une sous-commission permanente de la réforme parlementaire dont la mission consiste à étudier les questions de réforme parlementaire. Cette sous-commission est composée du président de l'Assemblée, qui la préside, des vice-présidents de l'Assemblée, des leaders et whips des groupes parlementaires et de trois présidents de commissions, dont un doit provenir de l'opposition. Pour les fins du présent effort de réforme, la composition de cette sous-commission a été élargie, afin de permettre aux députés indépendants d'y être représentés. La sous-commission a déjà été saisie de ces deux projets de réforme et s'est dotée d'un comité technique composé du Secrétaire général et de ses adjoints ainsi que de représentants des cabinets des leaders parlementaires pour l'aider dans sa démarche. Lorsque son travail sera complété, la sous-commission fera rapport à la Commission de l'Assemblée nationale des fruits de ses délibérations et celle-ci déposera alors à l'Assemblée les modifications qu'elle propose à notre Règlement.

Je ne ferai aucune prédiction concernant l'aboutissement de ce processus. Toutefois, les similarités des thèmes identifiés dans chacun des deux projets de réforme laissent entrevoir la possibilité d'en arriver à des consensus sur certains points, dont plusieurs sont majeurs. Par ailleurs, rien ne nous empêcherait de procéder par étapes, en mettant divers éléments de réforme à l'essai progressivement, selon un ordre jugé logique.

---