
Assemblée nationale du Québec : de nouvelles règles pour un parlement plus efficace

par **Évelyne Gagné et Alexandre A. Regimbal**

Le 21 avril 2009, l'Assemblée nationale du Québec a complété un important exercice de réforme parlementaire en adoptant une série de nouvelles règles modifiant son règlement. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une refonte complète du Règlement de l'Assemblée nationale et des Règles de fonctionnement, la réforme comporte des changements majeurs.

Au cours des dernières années, trois propositions de réforme parlementaire ont été déposées. En 2004, le président de l'Assemblée et le leader du gouvernement avaient chacun présenté une proposition de réforme. Par la suite, en 2007, le nouveau leader du gouvernement a également proposé des modifications. Tous ces projets ont contribué au processus de réforme parlementaire qui a mené à la présentation des nouvelles règles de procédure faisant aujourd'hui l'objet d'un consensus.

La confiance de l'Assemblée envers le gouvernement

L'un des changements majeurs apportés par la réforme parlementaire concerne la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement. En effet, la réforme est venue circonscrire davantage les mesures de contrôle du pouvoir législatif sur l'exécutif en énumérant clairement de manière exhaustive les circonstances dans lesquelles la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement peut être mise en cause.

Le principe de la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement découle d'une convention constitutionnelle selon laquelle celui-ci doit s'assurer en tout temps de l'appui de l'Assemblée pour continuer à gouverner. À défaut de

pouvoir maintenir ce soutien, le gouvernement est tenu de démissionner ou de demander la dissolution de l'Assemblée. Or, ce n'est pas parce que le gouvernement est défait sur une motion qu'il a nécessairement perdu la confiance de la Chambre, puisque ce ne sont pas tous les votes qui mettent cette confiance en jeu. Le gouvernement a, en outre, la faculté d'interpréter le résultat du vote. Il existe cependant des situations où la confiance à l'endroit du gouvernement doit être considérée comme remise en cause, situations désormais clairement énumérées au Règlement.

À la fin de son discours d'ouverture de la session, le premier ministre propose dorénavant à l'Assemblée d'adopter la politique générale de son gouvernement, première occasion pour ce dernier de s'assurer qu'il détient la confiance de la Chambre.

Outre lors du vote sur la motion du premier ministre proposant l'adoption de la politique générale du gouvernement, le Règlement prévoit désormais que la confiance de l'Assemblée peut être mise en cause uniquement lors d'un vote :

- sur une motion de censure;
- sur la motion du ministre des Finances proposant l'adoption de la politique budgétaire du gouvernement;
- sur la motion d'adoption d'un projet de loi de crédits budgétaires annuels;
- sur toute motion au sujet de laquelle le gouvernement a expressément engagé sa responsabilité.

Il s'agit donc des seuls cas où la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement peut être mise en question. Dans

Évelyne Gagné et Alexandre A. Regimbal sont conseillers en procédure parlementaire au Bureau du Secrétaire général adjoint aux affaires parlementaires et à la procédure de l'Assemblée nationale du Québec.

toute autre situation, les députés sont donc libres de voter sans risque de voir tomber le gouvernement.

De plus, toute motion de censure doit dorénavant clairement énoncer que l'Assemblée retire sa confiance envers le gouvernement. En outre, le nombre de motions de censure pouvant être présentées est maintenant limité à sept par session, incluant celles présentées lors des débats sur le discours d'ouverture et sur le discours du budget. Auparavant, le nombre de motions de censure était limité à six par session, mais cela excluait celles présentées dans le contexte des débats sur le discours d'ouverture et sur le discours du budget. Désormais, les députés peuvent présenter, lors de ces débats, une motion formulant un grief. Une telle motion permet à un député de manifester son mécontentement face au gouvernement et à ses politiques, sans toutefois mettre en cause la confiance de l'Assemblée.

Outre ces changements relatifs à la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement, la réforme parlementaire s'articule autour de quatre grands thèmes : favoriser l'autonomie et l'initiative des députés; accroître l'efficacité du travail de ces derniers; réaffirmer l'équilibre démocratique dans le cadre des délibérations parlementaires; rapprocher l'Assemblée des citoyens.

Favoriser l'autonomie et l'initiative des députés

Certaines modifications apportées au Règlement concernent les règles gouvernant l'élection du président de l'Assemblée nationale, désormais choisi au scrutin secret. Depuis 1999, cette procédure a été utilisée à quelques reprises, mais en adoptant chaque fois des règles temporaires. Cette façon de faire a été appréciée par les députés et a, par conséquent, été intégrée dans les règles permanentes.

De plus, dans le but de valoriser le rôle individuel des députés, une nouvelle rubrique des affaires courantes, les déclarations de députés, a été créée. De telles déclarations peuvent porter sur n'importe quel sujet. Jusqu'à dix déclarations d'une durée d'au plus une minute peuvent être faites lors de chaque séance. Cette rubrique marque désormais le début des séances. Les déclarations de députés sont destinées à remplacer les nombreuses motions sans préavis qui étaient présentées afin de souligner un événement en particulier et dont le nombre est maintenant limité. En effet, chaque groupe parlementaire ne peut maintenant en présenter qu'une seule par séance. Quant aux députés indépendants, ils peuvent également présenter une motion sans préavis par séance, mais chaque député indépendant ne peut en présenter qu'une aux trois séances.

Accroître l'efficacité du travail des députés

L'organisation des travaux parlementaires a été revue en ce qui a trait au calendrier et à l'horaire. Ainsi, tant la période de travaux de l'automne que celle du printemps débute désormais un mois plus tôt. À l'automne, les

travaux réguliers débutent le troisième mardi de septembre et s'étendent sur dix semaines. Ils sont suivis de deux semaines de travaux intensifs. Au printemps, les travaux réguliers débutent le deuxième mardi de février et s'étendent sur seize semaines. Ils sont également suivis de deux semaines de travaux intensifs. Des semaines de travail en circonscription ont été prévues au Règlement. Elles ont été créées pour permettre aux députés de maintenir un meilleur contact avec leurs concitoyens pendant les périodes de travaux. Au cours de ces semaines, ni l'Assemblée ni les commissions ne peuvent siéger. Deux semaines de travail en circonscription sont prévues au cours de l'automne, soit une pendant les travaux réguliers et une après les travaux intensifs. Au printemps, ce sont trois semaines de travail en circonscription qui sont prévues, toutes au cours des travaux réguliers. L'horaire a également subi des transformations significatives. L'Assemblée siège maintenant, en période de travaux réguliers, du mardi après-midi au jeudi après-midi. Le mardi, elle siège en soirée jusqu'à 21 h 30. En période de travaux intensifs, les heures où l'Assemblée siège sont réduites. En effet, alors qu'auparavant l'Assemblée pouvait siéger tous les soirs jusqu'à minuit, désormais elle ne siège en soirée que le mardi jusqu'à 21 h 30 et le jeudi jusqu'à 22 h 30. De plus, le déroulement des séances a été revu. Désormais, chaque séance débute par les affaires courantes.

L'horaire des commissions parlementaires est aussi modifié en tenant compte de celui de l'Assemblée. Afin d'octroyer plus de souplesse dans la planification des travaux, le nombre de commissions pouvant siéger simultanément est désormais de quatre lorsque l'Assemblée tient séance et de cinq lorsque l'Assemblée ne siège pas. De plus, le partage des compétences des commissions a été revu afin de rééquilibrer le travail entre elles.

Réaffirmer l'équilibre démocratique dans le cadre des délibérations parlementaires

Lors des affaires inscrites par les députés de l'opposition, une motion ne peut maintenant plus être amendée, à moins d'obtenir la permission de son auteur. Cela découle de la volonté des parlementaires d'éviter que l'auteur de la motion principale ne soit amené, suivant la présentation d'un amendement, à voter contre sa propre motion à l'issue du débat. La même exigence quant à l'obtention de la permission de l'auteur de la motion principale s'applique pour les motions sans préavis.

Par ailleurs, la motion de suspension des règles de procédure, mieux connue sous le nom de « bâillon », a été remplacée par une nouvelle procédure, soit la procédure d'exception. Celle-ci permet au gouvernement de faire adopter rapidement une mesure, mais tout en garantissant un temps minimal de débat, ce qui permet aux députés d'exprimer pleinement leur

avis. Cela traduit le souci de trouver un équilibre entre les choix du gouvernement, la protection du temps de parole des députés de l'opposition et le nécessaire débat public sur les mesures proposées. Ainsi, un seul projet de loi à la fois pourra être soumis à la procédure législative d'exception; chaque étape non complétée du processus législatif fera alors l'objet d'un débat d'une durée déterminée dans le Règlement.

Dans la même optique, des règles temporaires ont été adoptées à l'unanimité afin de permettre la reconnaissance d'un deuxième groupe parlementaire d'opposition pour la durée de la 39^e législature. En vertu de ces règles temporaires, tout parti qui a fait élire au moins 5 députés et récolté au moins 11 % des voix aux dernières élections générales forme un groupe parlementaire. Des discussions se poursuivent sur les critères qui devraient s'appliquer dorénavant afin d'obtenir le statut de groupe parlementaire.

Rapprocher l'Assemblée des citoyens

La participation des citoyens au débat public constitue une part importante de cette réforme. De nombreuses mesures visant une plus grande

implication de la population ont été mises en place. Par exemple, le recours aux technologies est désormais beaucoup plus grand. Les citoyens pourront sous peu signer des pétitions électroniques directement dans le site Internet de l'Assemblée. Ils peuvent déjà signaler leur intérêt à participer aux auditions publiques d'une commission ou même transmettre un mémoire par voie électronique. De même, il est possible de tenir des consultations publiques de cette façon. De plus, les citoyens pourront éventuellement formuler des commentaires en ligne sur les sujets qui font l'objet de débats à l'Assemblée ou en commission.

Finalement, l'exercice du droit de pétition, en plus d'être facilité par l'arrivée imminente des pétitions électroniques, entraîne désormais l'obligation pour le gouvernement de répondre à la pétition déposée. Autre innovation : les commissions parlementaires ont maintenant la possibilité de décider, de leur propre initiative, d'examiner une pétition et d'entendre certains pétitionnaires. Tous ces ajouts aux pratiques actuelles permettent aux citoyens de participer plus directement, au quotidien, à la vie démocratique québécoise.