

# LA VIE DES ASSEMBLÉES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

CONTRIBUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

## AVANT-PROPOS

Une contribution de l'Assemblée nationale du Québec à un ouvrage sur la vie des assemblées parlementaires dans l'espace francophone s'inscrit dans le contexte dans lequel le Parlement du Québec occupe une place originale au sein du concert des parlements francophones.

Bien entendu, à l'instar des autres assemblées législatives de régimes démocratiques, l'Assemblée nationale est l'enceinte de l'exercice de deux missions fondamentales, à savoir l'étude et l'adoption des lois et le contrôle de l'action du gouvernement. Comme tout parlement, elle est appelée à débattre de toute question d'intérêt public qui concerne les affaires de l'État et la société civile.

Malgré ces similitudes, une donnée fondamentale contribue à définir une singularité institutionnelle et culturelle au sein des membres de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie : il s'agit de la nature intrinsèque du parlementarisme québécois, qui est de type britannique. Cette ascendance confère une indéniable spécificité à l'Assemblée nationale du Québec, étant entendu que la majorité des parlements membres fonctionnent selon des règles et des traditions « continentales », voire, pour certains d'entre eux, directement d'inspiration française. En effet, bien que partageant les mêmes missions et confrontée aux mêmes enjeux, l'Assemblée nationale est conduite, comme on le verra, à mettre en œuvre des procédures originales.

Le régime parlementaire britannique est, de fait, le plus ancien et son mode de fonctionnement actuel est largement le fruit de l'histoire et des traditions. Pour ce qui le concerne, le parlementarisme québécois trouve son origine dans l'Acte constitutionnel de 1791, qui prévoit la création d'une assemblée législative dont les membres sont élus par la population plutôt que nommés par le représentant du roi. Par ailleurs, la *Loi constitutionnelle de 1867* marque la naissance de la fédération canadienne, confortant le fait que la Constitution repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni.

Le régime parlementaire de type britannique se distingue également par l'importance des règles non écrites.

Ce sont principalement les décisions rendues par le président, expression directe des privilèges parlementaires, qui forment progressivement une véritable *common law* parlementaire. Les privilèges parlementaires, autre spécificité du parlementarisme britannique, sont constitués de droits particuliers et dérogatoires au droit commun, accordés aux députés individuellement et à l'Assemblée collectivement, considérés comme nécessaires à l'exercice des fonctions parlementaires. Le président est le gardien de ces privilèges, parmi lesquels figure, notamment, le pouvoir exclusif de l'Assemblée de régir ses affaires internes sans ingérence extérieure. Ce privilège se traduit, en particulier, par la compétence exclusive de l'Assemblée pour élaborer,

appliquer et interpréter les règles de droit parlementaire et par les prérogatives du président qui a autorité pour rendre des décisions qui s'imposent à tous et ne peuvent être contestées.

Le régime parlementaire québécois se caractérise, enfin, par une séparation souple entre les branches législative et exécutive de l'État et par la reconnaissance de « fenêtres » d'expression politique au profit de l'opposition, dont, au premier chef, l'opposition officielle.

Ainsi, les branches législative et exécutive participent chacune à l'exercice des fonctions législatives, au moyen de techniques constitutionnelles qui favorisent leur « collaboration » permanente.

Dans ce cadre, le premier ministre est le chef du plus important groupe parlementaire. Il dirige le Conseil des ministres, prononce le discours d'ouverture des sessions et répond de l'administration de son gouvernement.

Son interlocuteur privilégié est le chef de l'opposition officielle, chef du plus important groupe parlementaire autre que le gouvernement. Celui-ci questionne le premier ministre et est présent lors de débats importants. Il possède des droits de parole à peu près équivalents à ceux du premier ministre et dirige l'action parlementaire de son parti.

Les autres acteurs essentiels du système parlementaire de type britannique sont les « leaders parlementaires », qui élaborent la stratégie parlementaire de leur groupe parlementaire et gèrent au quotidien les dossiers de procédure parlementaire. Parmi ces derniers, le leader du gouvernement joue un rôle de premier plan dans l'organisation des travaux de l'Assemblée.

Au total, dans un régime parlementaire de type britannique, le droit parlementaire poursuit les objectifs suivants :

- assurer l'équilibre démocratique des délibérations parlementaires;
- consacrer le rôle moteur joué par le gouvernement dans l'exercice du pouvoir législatif, à l'aide du contrôle du calendrier et de l'horaire, du contrôle de l'ordre du jour et de la maîtrise des procédures;
- traduire la compétence exclusive de l'Assemblée pour élaborer, appliquer et interpréter les règles de droit parlementaire;
- assurer la protection de la minorité;
- garantir une conduite ordonnée des affaires publiques;
- permettre à chaque député de s'exprimer dans le respect du décorum et de l'emploi du temps;
- faire en sorte que le temps consacré à l'examen de chaque mesure soit suffisant.

# LA VIE DES ASSEMBLEES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

## CONTRIBUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

### CHAPITRE I — LES SOURCES DU DROIT PARLEMENTAIRE

En vertu de leur privilège constitutionnel exclusif de régir leurs affaires internes sans ingérence extérieure, les assemblées de type britannique, dont l'Assemblée nationale du Québec, se dotent de règlements écrits qui contiennent l'essentiel des règles de procédure. Cependant, de nombreuses normes proviennent d'autres sources, écrites ou non, le droit parlementaire étant historiquement fondé sur des règles non écrites.

En revanche, du fait de ce privilège, les tribunaux ne peuvent théoriquement pas intervenir dans les délibérations de l'Assemblée. Le président de l'Assemblée a seul compétence dans ce domaine et il dispose même du pouvoir exclusif d'interpréter les lois qui contiennent de la procédure parlementaire.

Il reste que le président doit respecter la hiérarchie existant entre les différentes règles qu'il lui faut appliquer, hiérarchie rappelée par le règlement, qui codifie les sources de la procédure parlementaire à l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.

## SECTION I

### LES SOURCES ECRITES

#### *1.- La Constitution*

En droit parlementaire québécois ou canadien, le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>2</sup> est la disposition la plus importante. Il prévoit, ainsi, que la Constitution du Canada repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni et, par conséquent, que son régime parlementaire s'inspire de celui qui y est en vigueur.

La *Loi constitutionnelle de 1867* régit également le principe de la primauté de la Couronne en matière d'initiative financière [art. 54 et 90], celui de la sanction royale des projets de loi [art. 56]<sup>3</sup>, le serment d'allégeance [art. 128] et l'emploi du français ou de l'anglais dans les débats et les journaux de l'Assemblée [art. 133].

---

<sup>1</sup> Art. 179. « La procédure de l'Assemblée est régie :

1 par la loi;

2 par son règlement et ses règles de fonctionnement;

3 par les ordres qu'elle adopte. »

Art. 180. « Au besoin, la procédure est déterminée en tenant compte des précédents et des usages de l'Assemblée. »

<sup>2</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c. 3 (R.-U.) (reproduite dans L.R.C. (1985), app. II, n° 5).

<sup>3</sup> Ce qui se traduit par la sanction des projets de loi par le lieutenant-gouverneur.

De son côté, la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>4</sup> traite de la durée maximale d'une législature, soit cinq ans [art. 4] et de l'obligation pour celle-ci de tenir une séance au moins une fois par année [art. 5].

## 2.- Les lois

La loi fondamentale est la *Loi sur l'Assemblée nationale* (LAN), adoptée en 1982<sup>5</sup>. Portant sur le fonctionnement de l'Assemblée, organe de l'État québécois, ce texte fait partie du corpus de règles formant la Constitution du Québec. De fait, certaines mesures prévues dans la *Loi sur l'Assemblée nationale* figuraient dans la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>6</sup>.

La Loi comporte des prescriptions concernant, notamment :

- la composition, la durée et les pouvoirs de l'Assemblée;
- la procédure et les lois adoptées par l'Assemblée nationale;
- les droits, privilèges et immunités rattachés à l'institution parlementaire et à ses membres (codification des privilèges constitutionnels inhérents);
- l'administration de l'Assemblée (création du Bureau, qui exerce une fonction de contrôle et de réglementation sur les questions administratives).

À côté de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, d'autres textes législatifs contiennent des règles applicables à l'Assemblée. Elles concernent principalement la nomination ou la destitution par l'Assemblée de personnes exerçant certaines fonctions publiques, l'attribution d'un mandat particulier à une commission parlementaire, le dépôt de certains documents, dont, notamment, les rapports d'activités des ministères et des organismes publics – obligations essentielles en matière de contrôle parlementaire – et l'établissement de règles relatives à certains débats.

Les règles législatives ont priorité sur celles résultant du règlement, des règles de fonctionnement, des ordres, des précédents ou des usages de l'Assemblée. Contrairement aux dispositions issues du règlement (*cf. infra*), elles ne peuvent être écartées par consentement unanime de l'Assemblée ou par l'effet de l'adoption d'un ordre spécial, puisqu'une loi, qui est un acte du Parlement, ne peut être mise de côté par un ordre de l'Assemblée qui est, aux termes de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, une des deux composantes du Parlement<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> *Loi constitutionnelle de 1982*, 1982, c. 11 (R.-U.) (reproduite dans L.R.C. (1985), app. II, n° 44).

<sup>5</sup> *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. A-23.1.

<sup>6</sup> C'est en vertu de son pouvoir de légiférer en matière de constitution provinciale que des mesures constitutionnelles touchant l'Assemblée nationale ont pu être modifiées par la *Loi sur l'Assemblée nationale* : composition de l'Assemblée [LAN, art. 1 et 2; *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 71 et 80]; Président [LAN, art. 19 et suiv.; *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 44-49 et 87]; quorum [LAN, art. 8; *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 48 et 87], etc. Le pouvoir de légiférer en matière de constitution provinciale est prévu dans l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et initialement prévu à l'article 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

<sup>7</sup> L'article 2 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit que « [1] l'Assemblée nationale et le lieutenant-gouverneur constituent le Parlement du Québec ».

### *3.- Le règlement et les règles de fonctionnement*

En application de son pouvoir constitutionnel de régir ses affaires internes sans ingérence extérieure, rappelé à l'article 9 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, l'Assemblée a adopté, en mars 1984, le règlement et les règles de fonctionnement, en lieu et place du règlement précédent, adopté en 1972<sup>8</sup>.

Le *Règlement de l'Assemblée nationale* (RAN) contient les règles régissant les travaux de l'Assemblée ainsi que ceux de ses commissions, les modalités du processus législatif et du processus budgétaire, le déroulement d'une séance, les règles des débats et des temps de parole, de même que les divers contrôles parlementaires.

Juridiquement, le règlement et ses règles de fonctionnement constituent des ordres permanents que se donne l'Assemblée et qui demeurent en vigueur malgré la fin d'une session ou encore sa dissolution.

Le règlement de l'Assemblée et ses règles de fonctionnement, ainsi que celles des commissions, sont établis par la Commission de l'Assemblée nationale, qui les soumet ensuite à l'approbation de l'Assemblée [RAN, art. 116(1)].

Les règles de procédure sont en constante évolution et font l'objet, soit de modifications mineures, soit d'un processus de réflexion plus global, communément nommé « réforme parlementaire », confié à la Commission de l'Assemblée nationale, en principe, au moyen d'une sous-commission permanente [RAN, art. 117]. C'est ainsi que le règlement actuel a été modifié de façon permanente à six reprises avant de faire l'objet d'une réforme majeure en 2009<sup>9</sup>. La tradition veut que les règles de procédure parlementaire résultent d'un consensus entre les membres de l'Assemblée et l'usage est que les modifications au règlement sont adoptées à l'unanimité<sup>10</sup>.

## **SECTION II**

### **LES SOURCES NON ECRITES**

#### *1.- Les précédents*

Les précédents, qui composent la jurisprudence parlementaire, constituent une autre source importante de la procédure. En effet, dans l'exercice de leurs fonctions, les présidents de l'Assemblée et les présidents de commission doivent interpréter le règlement. D'abord, au moment de l'application du règlement à une diversité de situations, des ambiguïtés ou des difficultés d'interprétation peuvent apparaître. Ensuite, les rappels au règlement soulevés par les députés obligent la présidence à préciser la procédure. Par ailleurs, le règlement lui-même invite

---

<sup>8</sup> Adopté à titre provisoire, le règlement a été reconduit le 20 juin suivant et, le 4 avril 1985, l'Assemblée a décidé de lui conférer un caractère permanent à compter du 16 avril 1985.

<sup>9</sup> Des modifications permanentes ont été apportées le 11 mars 1986, les 20 juin et 21 novembre 1991, le 1<sup>er</sup> décembre 1994, le 21 octobre 1998 et le 2 mars 1999, avant la réforme adoptée le 21 avril 2009. Par la suite, le règlement a de nouveau été modifié le 4 octobre 2011.

<sup>10</sup> De la 30<sup>e</sup> à la 36<sup>e</sup> législature, il est arrivé une seule fois que le règlement a été modifié sans l'aval de l'opposition officielle.

le président à signaler immédiatement toute violation du règlement dont il a connaissance. Enfin, il est également investi d'un pouvoir décisionnel pour certains actes de procédure, notamment en ce qui a trait à la recevabilité d'une motion ou d'un amendement.

L'article 41 du Règlement prévoit que le président se prononce sur les rappels au règlement au moment où il le juge opportun, en indiquant le motif de sa décision. Il peut faire connaître sa décision sur-le-champ ou prendre la question en délibéré. Il rend ses décisions publiquement durant une séance, ou, parfois, en privé (*private ruling*).

Les décisions du président constituent des précédents pour ses successeurs, les députés et les fonctionnaires. Toutefois, la présidence conserve un pouvoir d'appréciation pour adapter la jurisprudence aux circonstances. De plus, les rappels au règlement sur un même sujet n'étant jamais exactement similaires, les décisions précédentes ne peuvent pas, le plus souvent, être transposées telles quelles.

L'autorité des décisions résulte du fait que le président a le pouvoir exclusif d'interpréter les règles de droit parlementaire et qu'il n'y a pas d'appel des décisions de la présidence<sup>11</sup>.

### *2.- Le consentement unanime*

Le règlement et les règles de fonctionnement s'appliquent d'office et la présidence est tenue de les faire observer. Toutefois, l'Assemblée ayant le pouvoir exclusif de fixer ses propres règles, elle peut logiquement y déroger, par exemple pour régir une situation dans laquelle les règles permanentes ne semblent pas pertinentes, ou pour accélérer l'étude d'une affaire.

Le « consentement unanime » fait partie intégrante des usages parlementaires. C'est un moyen commode et efficace pour modifier un ordre existant lorsque l'Assemblée siège, qui permet de faire l'économie d'un préavis de motion, d'un débat et d'un vote. La seule exigence est que la présidence s'assure de l'accord de tous les membres présents. De fait, le consentement unanime donne souvent lieu à des négociations entre les groupes parlementaires, auxquelles sont associés les députés indépendants.

L'Assemblée peut, par consentement unanime, déroger à n'importe quelle disposition de son règlement.

### *3.- L'ordre spécial de l'Assemblée*

Dans certains cas, les parlementaires veulent aller encore plus loin que la simple dérogation au règlement et établir une nouvelle procédure temporaire.

---

<sup>11</sup> Publié depuis 1986, le *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire (RDPP)* comprend deux volumes, le premier récapitulant les décisions rendues par les présidents et vice-présidents de l'Assemblée depuis 1972, le second, celles rendues en commission parlementaire depuis mars 1984. Le recueil ne retrace pas toutes les décisions, mais propose une sélection de celles qui semblent les plus pertinentes pour l'élaboration de la jurisprudence parlementaire. Dans sa dernière édition, le recueil regroupe plus de 600 décisions dans le volume « Assemblée », plus de 250 dans le volume « Commissions ». Si certains articles n'ont fait l'objet que de très peu de décisions, voire d'aucune, d'autres ont donné lieu à une abondante jurisprudence, certaines dispositions du Règlement étant à l'origine de plusieurs dizaines de décisions.

L'Assemblée adopte alors une motion établissant une procédure différente de celle qui est prévue dans le règlement pour régir provisoirement une situation particulière. La motion, une fois adoptée, devient un ordre de l'Assemblée.

Cet ordre spécial a priorité sur toute disposition du règlement auquel il déroge implicitement.

#### *4.- La motion de procédure d'exception*

Lorsqu'un projet est contesté par l'opposition et que cette dernière utilise tous les moyens mis à sa disposition par le règlement pour en retarder l'adoption, les règles permanentes peuvent représenter, du point de vue du gouvernement, un obstacle. Pour répondre à cette situation, le règlement prévoit une procédure exceptionnelle à l'initiative du gouvernement, par laquelle ce dernier peut passer outre à certaines règles permanentes de procédure en introduisant de nouvelles règles pour l'étude d'une affaire [RAN, art. 182]. Le gouvernement a parfois recours à la motion de procédure d'exception pour faire adopter un projet de loi ou, moins souvent, une motion<sup>12</sup>.

#### *5.- L'usage, la tradition et la pratique*

Lorsque le règlement est silencieux, il peut parfois être utile de se référer aux usages, aux traditions et à la pratique.

De même, lorsque le règlement est muet ou manque de précision sur un point donné, les présidents ont permis de recourir aux dispositions des anciens règlements de l'Assemblée. Toutefois, cela ne se justifie que dans les circonstances où le règlement en vigueur ne répond pas à la question soulevée, et à l'issue d'une analyse préalable minutieuse. En fait, l'Assemblée nationale n'ayant pas abrogé les règlements antérieurs, ceux-ci font partie de l'évolution de ses règles de procédure; à ce titre, celui qui est chargé de les interpréter peut – et doit – les consulter pour éclairer le règlement actuel.

Le recours aux usages, aux traditions et à la pratique d'autres assemblées législatives qui ont le même mode de fonctionnement est aussi possible, moyennant les mêmes précautions que pour le recours aux anciens règlements.

#### *6.- Les auteurs*

Quelques auteurs font désormais autorité dans le domaine de la procédure parlementaire de type britannique.

Dans la mesure où l'Assemblée nationale du Québec partage avec les autres assemblées de type britannique le même système parlementaire, il n'est pas illégitime de recourir, si besoin est, à la doctrine. Ici encore, il convient de bien évaluer la pertinence d'une source doctrinale externe quand il s'agit d'interpréter une règle applicable à l'Assemblée nationale du Québec.

---

<sup>12</sup> Au moment de l'adoption de la réforme parlementaire de 2009, la motion de procédure d'exception a remplacé la motion de suspension des règles de procédure, dont le recours n'était soumis à aucune balise et dont les effets étaient sans limites. Contrairement à celle-ci, la motion de procédure d'exception ne peut être utilisée qu'à l'égard d'un seul projet de loi à la fois et prévoit un temps déterminé de débat à chaque étape de son étude.

### SECTION III

#### LA JURISPRUDENCE DES COURS CONSTITUTIONNELLES

La question de l'apport des cours constitutionnelles à l'élaboration du droit parlementaire et de la procédure se pose dans des termes spécifiques dans les systèmes parlementaires de type britannique.

D'abord, il convient de signaler que les systèmes de type britannique ne connaissent pas de « cours constitutionnelles » à proprement parler. Tous les tribunaux peuvent se prononcer sur les questions d'ordre constitutionnel. De ce point de vue, la Cour suprême du Canada ne se distingue pas des autres tribunaux, même si les décisions qu'elle rend en matière constitutionnelle font jurisprudence dans la mesure où elle se trouve au sommet de l'édifice juridique de la fédération canadienne.

Ensuite, contrairement à ce que l'on observe dans bon nombre de systèmes parlementaires de type « continental », le fonctionnement des assemblées et leur procédure ne sont pas soumis, selon un principe quasi hiérarchique, aux juridictions chargées de faire respecter les normes constitutionnelles.

En fait, s'agissant de l'impact des décisions rendues par les tribunaux du Québec ou la Cour suprême du Canada, il convient de distinguer les questions constitutionnelles *stricto sensu* de celles concernant les délibérations ou le fonctionnement même des assemblées.

Certains jugements ou décisions ont une portée directe sur la vie des assemblées parlementaires dans la mesure où ils tranchent des questions constitutionnelles d'ordre général, tenant, en particulier, aux rapports entre les différentes branches de l'État.

Il en est ainsi, notamment, des décisions reconnaissant, à l'occasion d'une affaire, l'existence d'un privilège parlementaire constitutionnel inhérent. En 1993, la Cour suprême, saisie d'une question concernant directement l'application des privilèges parlementaires, a confirmé, pour la première fois, que ces privilèges issus du parlementarisme britannique s'appliquaient aux assemblées canadiennes (*cf. infra*, chap. II, section V)<sup>13</sup>.

Mais l'existence de ces privilèges constitue en elle-même une limite à l'intervention des instances judiciaires.

De fait, parmi les privilèges figure le pouvoir exclusif des assemblées à gérer leurs affaires internes sans ingérence extérieure, reconnu comme un privilège constitutionnel inhérent par la Cour du Québec en 1998<sup>14</sup>. L'effet immédiat de ce privilège, dont la portée est très large, est, en pratique, de mettre presque tout ce qui se passe à l'Assemblée hors de portée des tribunaux. *A fortiori*, ceux-ci ne peuvent pas, en principe, intervenir dans les délibérations de l'Assemblée, quand bien même celle-ci ne se conformerait pas à ses propres règles de procédure,

---

<sup>13</sup> *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, 343. Cette décision est connue sous le nom d'arrêt *Donahoe*.

<sup>14</sup> *Assemblée nationale c. Bayle*, Cour du Québec, Chambre civile, Montréal, n°500-02-030647-956, 22 janvier 1998.



puisque l'Assemblée a le pouvoir exclusif de les fixer et son président compétence exclusive pour les interpréter.

## CHAPITRE II — LE MANDAT PARLEMENTAIRE

### SECTION I

#### GENERALITES

##### *1.- La nature juridique du mandat parlementaire*

Le mandat de député à l'Assemblée nationale possède deux caractéristiques essentielles : c'est un mandat représentatif et il habilite le député à agir au nom de la collectivité.

Élu par des électeurs, le député ne leur est pas subordonné : contrairement au titulaire d'un mandat impératif, il ne peut recevoir de directives, il n'a pas de compte à rendre, il ne peut être révoqué. En droit, le caractère représentatif du mandat produit des effets importants, comme en atteste la possibilité pour un député, une fois élu, de changer d'allégeance politique. Ces effets ne sont limités que par leur portée politique dans la perspective d'une réélection dans la circonscription électorale.

Bien qu'élu dans un cadre territorial, le député agit, en principe, avec les autres députés, pour le compte de la collectivité dans son ensemble. Il reste que, concrètement, le député est, aussi, le représentant de « ses » électeurs, rôle reconnu aussi bien par le droit que par la pratique parlementaire.

##### *2.- Le Directeur général des élections*

Les questions tenant aux scrutins et aux élections au Québec ne peuvent être abordées sans évoquer préalablement le Directeur général des élections, qui est à la fois une personne et une institution.

Le Directeur général des élections est nommé par l'Assemblée nationale et relève directement de celle-ci. Le Directeur général des élections est une institution indépendante, neutre, impartiale et non partisane. Son statut particulier lui confère une entière autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif, même s'il respecte, sur le plan administratif, les pratiques de l'administration gouvernementale.

Le mandat du Directeur général des élections est d'assumer l'administration du système électoral en vue du renouvellement des membres de l'Assemblée nationale et, dans une certaine mesure, celui des membres des conseils municipaux et des commissions scolaires. De fait, il est chargé de l'application de la *Loi électorale*, de la *Loi sur la consultation populaire*, d'une partie de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* ainsi que de la *Loi sur les élections scolaires*.

Pour en rester aux scrutins provinciaux, son rôle consiste à veiller au bon déroulement des opérations électorales. Celles-ci consistent notamment à assurer la formation du personnel électoral, à tenir à jour la liste électorale permanente et à procéder à sa révision lors d'élections, à recevoir les déclarations de candidature, à surveiller le déroulement du scrutin et le recensement des votes. À ces fins, le Directeur général des élections est assisté dans chacune des 125

circonscriptions électorales par un directeur du scrutin nommé après la tenue d'un concours public.

Par ailleurs, le Directeur général des élections joue un rôle central en matière de financement et de contrôle des dépenses électorales : il autorise les partis, les députés indépendants et les candidats indépendants à recueillir des contributions et à effectuer des dépenses électorales; il vérifie s'ils se conforment aux dispositions de la *Loi électorale*; il examine les rapports financiers et vérifie les rapports de dépenses électorales; il pourvoit au versement d'une allocation aux partis autorisés.

En outre, le Directeur général des élections exerce d'autres responsabilités :

- il donne des avis et des renseignements et donne au public toute information sur les lois qu'il est chargé d'appliquer;
- il fournit l'information nécessaire à la formation des représentants et des agents des partis ainsi que des candidats et fait toute publicité qu'il juge nécessaire;
- de sa propre initiative, ou à la demande d'une personne, il peut enquêter sur l'application des lois de son ressort et peut intenter une poursuite judiciaire;
- il peut étudier et évaluer les mécanismes électoraux et le financement des partis politiques et effectuer toute recherche qu'il juge utile;
- il peut, avec l'autorisation du gouvernement, fournir à d'autres pays ou à des organisations internationales son aide et sa collaboration en matière électorale.

Le Directeur général des élections assure également la présidence de la Commission de la représentation électorale.

La division du territoire aux fins électorales a une importance primordiale pour le fonctionnement du système électoral. C'est la *Loi électorale* qui encadre la délimitation des circonscriptions électorales et cette responsabilité est confiée, depuis 1979, à la Commission de la représentation électorale, commission permanente et indépendante. Celle-ci doit procéder à une nouvelle délimitation des circonscriptions après la deuxième élection générale qui suit la dernière délimitation, selon le principe de la représentation effective des électeurs et en tenant compte des facteurs géographique, démographique et socioéconomique.

Enfin, la Commission accomplit tout autre mandat que lui confie l'Assemblée nationale. Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission agit en toute neutralité et impartialité. Ses décisions sont sans appel.

## **SECTION II**

### **LES REGIMES ELECTORAUX**

#### *1.- Le mode de scrutin*

Depuis 1861, le mode de scrutin en vigueur au Québec est le scrutin majoritaire uninominal à un tour, hérité de la tradition britannique.

Pour être élu, le candidat doit obtenir le plus grand nombre de voix dans la circonscription, quel que soit le total des voix obtenues par ses adversaires ou le nombre d'électeurs. Requirant seulement la majorité relative, ce mode de scrutin ne subordonne pas l'élection à l'obtention de la moitié des suffrages exprimés.

Puisqu'il s'agit d'un mode de scrutin uninominal, il n'y a qu'un seul élu par circonscription, qui représente à lui seul la totalité des électeurs de cette circonscription. Tous les députés de l'Assemblée nationale étant élus sur cette même base, il n'existe qu'une sorte de députés. Dans ce système, la représentation territoriale fait donc nécessairement coïncider le nombre de circonscriptions et le nombre de sièges à pourvoir.

Suivant des modifications introduites dans la Loi électorale en 2013, des élections générales doivent normalement avoir lieu à date fixe tous les quatre ans, soit le premier lundi d'octobre. Toutefois, le premier ministre peut toujours décider de déclencher des élections à tout moment avant ce terme en demandant au lieutenant-gouverneur de dissoudre la législature<sup>15</sup>. Le parti qui obtient le plus grand nombre de sièges forme le gouvernement, alors que celui qui arrive deuxième forme l'opposition officielle. Au Québec, les écarts entre le pourcentage des votes pour un parti et le nombre de sièges obtenus sont fréquents. Cette « prime majoritaire », bien qu'elle ait souvent pu contribuer à la formation de gouvernements majoritaires<sup>16</sup>, alimente le principal grief que certains expriment à l'encontre de ce mode de scrutin.

## 2.- Les inéligibilités

D'une manière générale, le droit d'être candidat est consacré par les articles 22 et 52 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, adoptée par le Parlement du Québec en 1975, et par l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (1982). Quant au régime des inéligibilités, il est codifié aux articles 234 à 236 de la *Loi électorale*.

Selon l'article 234, tout électeur peut être élu à l'Assemblée nationale. De son côté, l'article 235 dispose que sont inéligibles :

- les juges des tribunaux judiciaires;
- le Directeur général des élections, les commissaires de la Commission de la représentation électorale et les directeurs du scrutin;
- l'agent officiel d'un candidat ou d'un parti politique;
- les membres du Parlement du Canada;
- la personne déclarée coupable d'un acte criminel punissable de deux ans de prison ou plus, pour la durée de la peine prononcée;

---

<sup>15</sup> Voir le chapitre 5.

<sup>16</sup> De fait, ce mode de scrutin a longtemps favorisé le bipartisme au Québec. Ce ne fut toutefois pas le cas en 2007 avec l'arrivée d'un premier gouvernement minoritaire en plus d'un siècle. L'élection rapprochée d'un autre gouvernement minoritaire en 2012 semble indiquer un glissement vers une représentation politique pluraliste.

- le candidat à une élection précédente dont l'agent officiel n'a pas respecté certaines exigences relatives aux dépenses électorales et aux rapports financiers;
- la personne coupable d'une manœuvre frauduleuse en matière électorale ou référendaire.

En outre, l'article 236 prévoit qu'un candidat ne peut se présenter en même temps dans plus d'une circonscription.

Les cas d'inéligibilités ne sont pas sanctionnés par le directeur du scrutin, mais, le cas échéant, par le directeur général des élections, qui peut refuser la candidature. En pratique, l'inéligibilité est sanctionnée par la contestation de l'élection.

### 3.- *La représentation des groupes spécifiques (minorités ethniques, religieuses, etc.)*

Aucune disposition législative ou constitutionnelle n'a trait à ce sujet.

### 4.- *Le financement des campagnes électorales*

La *Loi régissant le financement des partis politiques*, adoptée en 1977 et intégrée à la *Loi électorale* [LÉ] en 1984, organise un régime strict de financement et de contrôle des dépenses électorales.

Comme on l'a vu, c'est le Directeur général des élections qui est chargé de son application. Il autorise les partis politiques, les instances d'un parti, les députés indépendants et les candidats indépendants à recueillir des contributions, à effectuer des dépenses et à contracter des emprunts et vérifie s'ils se conforment aux dispositions de la loi<sup>17</sup>. Il assure la formation des trésoriers municipaux, des agents et des représentants officiels des partis et des candidats. Il reçoit et examine les rapports financiers et les rapports de dépenses électorales et assure l'information du public.

En ce qui concerne le régime financier lui-même, celui-ci repose, d'une part, sur un financement par les électeurs eux-mêmes et, d'autre part, sur un soutien financier de l'État. De fait, il est interdit aux personnes morales, compagnies, corporations, syndicats, groupes d'intérêts ou associations de financer les partis et les candidats, puisque seuls les électeurs peuvent contribuer à leur financement.

S'agissant des élections à l'Assemblée nationale, les règles concernant leur financement ont été considérablement resserrées au cours des dernières années. Ainsi, le plafond des contributions individuelles à un parti politique, qui était de 3 000 \$ par année, a été réduit à 1 000 \$ en 2010. À la suite de nouvelles modifications apportées à la *Loi électorale* en décembre 2012, il est maintenant fixé à 100 \$ par année par électeur à chaque formation politique, député

<sup>17</sup> Un parti est autorisé lorsqu'il s'engage à présenter des candidats officiels dans au moins 20 circonscriptions et qu'au moins 25 électeurs par circonscription dans 20 circonscriptions appuient la demande. De plus, celle-ci doit être accompagnée d'un dépôt de 500 \$, remboursable lors de la production du premier rapport financier du parti. Les candidats des partis autorisés qui détiennent une lettre de reconnaissance du chef de leur parti n'ont pas à être autorisés pour une élection. Pour les candidats indépendants, l'autorisation relève du directeur du scrutin, à qui le Directeur général des élections a délégué ses pouvoirs d'autorisation.

indépendant et candidat indépendant. Une contribution additionnelle de 100 \$ est cependant permise lors de chacune des élections générales ou partielles [LÉ, art. 91].

Par ailleurs, l'allocation annuelle versée aux partis à titre de contribution de l'État, qui avait été établie en 2010 à 0,82 \$ par électeur inscrit sur la liste électorale, a été augmentée à 1,50 \$ [LÉ, art. 82]. Le montant ainsi établi annuellement est réparti entre les partis en fonction du pourcentage de votes obtenus aux dernières élections générales. Une allocation supplémentaire leur est aussi versée à l'occasion de la tenue d'élections générales [LÉ, art. 82.1].

En période électorale, les dépenses doivent être autorisées par l'agent officiel d'un parti ou d'un candidat<sup>18</sup>. À la suite des modifications entrées en vigueur en 2013, elles sont maintenant limitées de façon à ce qu'un parti ne puisse dépenser plus de 0,65 \$ par électeur, dans l'ensemble des circonscriptions où ce parti a un candidat officiel. Pour chaque candidat, les dépenses électorales ne peuvent dépasser 0,70 \$ par électeur [LÉ, art. 426]. Ces montants sont ajustés le premier avril de chaque année selon la variation des prix à la consommation pour l'année précédente. Les dépenses sont remboursées à 50 % aux candidats élus ou qui ont obtenu au moins 15 % des votes et aux partis politiques qui ont recueilli au moins 1 % des votes.

#### *5.- La répartition du temps d'intervention dans les médias publics*

En période électorale, tout radiodiffuseur, télédiffuseur ou câblodistributeur, ainsi que tout propriétaire de journal, de périodique ou de tout autre imprimé, peut mettre gratuitement à la disposition des chefs des partis et des candidats du temps d'émission à la radio ou à la télévision ou de l'espace dans un journal, un périodique ou un autre imprimé, pourvu qu'il offre un tel service de façon équitable, qualitativement et quantitativement, à tous les candidats d'une même circonscription ou à tous les chefs des partis représentés à l'Assemblée nationale ou qui ont recueilli au moins 3 % des votes valides lors des dernières élections générales [Loi électorale, art. 423].

### **SECTION III**

#### **LA DUREE DU MANDAT**

##### *1.- Principes*

Selon l'article 380 de la *Loi électorale*, le candidat proclamé élu devient membre de l'Assemblée nationale à partir de la réception par le secrétaire général de l'Assemblée de la liste des candidats proclamés élus. Toutefois, un député ne peut siéger à l'Assemblée nationale avant d'avoir prêté serment [LAN, art. 15]<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Est considéré comme une dépense électorale, selon la *Loi électorale*, le coût de tout bien ou service utilisé pendant la période électorale pour : favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti; diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti; approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat ou un parti; approuver ou désapprouver des actes accomplis ou proposés par un parti, un candidat ou leurs partisans.

<sup>19</sup> Les députés de l'Assemblée nationale doivent prêter un second serment en vertu de l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La durée du mandat de député à l'Assemblée nationale coïncide avec la durée de l'Assemblée elle-même. Aux termes de l'article 6 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, une législature commence dès réception par le secrétaire général de l'Assemblée de la liste des candidats proclamés élus par le Directeur général des élections. Sauf exception, elle expire le 29 août de la quatrième année civile suivant celle qui comprend le jour du scrutin des dernières élections générales, sachant qu'elle peut être dissoute à tout moment avant cette date.

À côté de ces règles générales, l'article 17 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit les divers cas où un siège devient vacant. Outre le décès et la démission, il s'agit, en fait, des situations où un député se trouve, en cours de mandat, dans un cas qui aurait justifié son inéligibilité avant son élection (*cf. supra*), ou lorsqu'il se trouve en situation d'incompatibilité (*cf. infra*).

### 2.- Remplacement

D'une manière générale, selon l'article 128 de la *Loi électorale*, la tenue d'une élection, qu'elle soit générale ou partielle, est ordonnée, et les électeurs sont convoqués, par décret du gouvernement adressé au Directeur général des élections. Le décret lui enjoint de tenir un scrutin à la date qui y est fixée et indique chaque circonscription où une élection doit être tenue.

Lorsqu'un siège de député devient vacant, les électeurs sont convoqués par le gouvernement au plus tard six mois à partir de la vacance. Toutefois, le gouvernement n'est pas tenu de procéder à une élection partielle lorsque la vacance survient plus de quatre ans après une élection générale.

### 3.- Dissolution

Comme on l'a vu précédemment, en vertu de la Constitution et de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, la dissolution de l'Assemblée peut intervenir à tout moment.

Pour être effective, cette dissolution doit être proclamée par le lieutenant-gouverneur [LAN, art. 6].

## SECTION IV

### LES PROTECTIONS

Les questions abordées dans les deux sections suivantes ont trait, de près ou de loin, à l'indépendance de l'Assemblée nationale et de ses membres.

Pour que l'institution parlementaire puisse fonctionner conformément à sa mission, le droit parlementaire britannique a depuis longtemps mis l'accent sur la protection des membres des assemblées grâce à un ensemble de « droits, privilèges et immunités », pour reprendre la formulation de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. (*cf. infra*, section V). Concomitamment, le député doit être exempt de tout risque de pression externe ou de conflit entre son mandat et d'autres fonctions éventuelles. Ce deuxième volet de la protection du mandat parlementaire, objet de la présente section, prend un relief particulier au moment où les exigences éthiques à l'endroit des parlementaires deviennent plus fortes au sein de l'opinion publique.

Pour mettre en œuvre cette protection, l'Assemblée nationale a adopté, le 3 décembre 2010, le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*<sup>20</sup>. Ce code, sanctionné le 8 décembre 2010, est complètement entré en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>21</sup>. Un commissaire à l'éthique et à la déontologie nommé par l'Assemblée nationale est responsable de son application.

Outre certaines dispositions particulières pour les membres du Conseil exécutif, le Code contient des règles éthiques applicables à l'ensemble des parlementaires, qu'ils soient ministres ou non. Ces règles se divisent principalement en deux séries de dispositions très étroitement corrélées. D'une part, le Code définit certains cas où les fonctions de députés ne peuvent être exercées en même temps que d'autres fonctions : il s'agit des incompatibilités, ou « inhabilités » comme les nomment certains constitutionnalistes. D'autre part, il régit les situations où un parlementaire pourrait être tenté de privilégier des intérêts autres que ceux qu'il est censé défendre en vertu de son mandat : il s'agit de la prévention des conflits d'intérêts.

C'est cette distinction qui servira de guide pour la présentation de cette section.

*1.- Les incompatibilités entre le mandat de député et d'autres fonctions électives ou non électives*

Les articles 10 à 14 du Code déterminent les fonctions incompatibles avec la charge de député.

Le mandat de député est, tout d'abord, incompatible avec la charge de membre du conseil d'une municipalité ou d'une commission scolaire [Code, art. 10]. Sont ainsi visées les fonctions électives locales au sens large. Il s'agit de faire en sorte qu'un député ne puisse être à la fois juge et partie, par exemple dans le cas d'ententes conclues entre une municipalité et le gouvernement du Québec qui, rappelons-le, émane directement de l'Assemblée<sup>22</sup>.

Le mandat est, en outre, incompatible avec certaines fonctions auxquelles sont liés une rémunération, ou un avantage équivalent, et provenant [Code, art. 11] :

- du gouvernement du Québec;
- du gouvernement du Canada ou d'une autre province, sauf des Forces armées;
- d'un État étranger;
- d'une organisation internationale à but non lucratif.

---

<sup>20</sup> L.R.Q., c. C-23.1.

<sup>21</sup> L'entrée en vigueur de l'article 117 du Code a eu pour effet d'abroger les articles 57 à 84 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* relatifs aux incompatibilités de fonctions, aux conflits d'intérêts et au jurisconsulte de l'Assemblée nationale, ces dispositions étant désormais comprises dans le Code lui-même.

<sup>22</sup> On notera que cette incompatibilité constitue une différence fondamentale avec ce que l'on observe dans d'autres régimes parlementaires, notamment celui de la France, où les fonctions électives nationales sont compatibles, jusqu'à un certain point, avec des fonctions électives locales. En sens inverse, dans la plupart des parlements de type continental, les fonctions de membres du gouvernement sont incompatibles avec le mandat de député, ce qui n'est pas le cas dans les parlements de type britannique. Comme on le constate, ces différences majeures résultent des caractéristiques intrinsèques du système parlementaire britannique.

Enfin, le dernier cas d'incompatibilité [Code, art. 12] concerne le président de l'Assemblée nationale, qui ne peut exercer les fonctions d'administrateur ou de dirigeant d'une corporation à caractère commercial, industriel ou financier. On notera, *a contrario*, qu'il n'y a pas, par principe, d'incompatibilité comparable pour les autres députés : ceux-ci peuvent donc être administrateurs d'une société, tant que celle-ci ne contracte pas avec le gouvernement<sup>23</sup>. Dans une telle hypothèse, le député se trouverait alors dans une situation de conflit d'intérêts proscrite par le Code (*cf. infra*).

L'article 13 du Code précise les obligations incombant à un député en situation d'incompatibilité prévues aux articles 10 et 11 en distinguant deux cas<sup>24</sup> :

- une personne exerçant une fonction incompatible et devenant député doit se démettre de sa fonction incompatible [Code, art. 13, al. 1]. Le délai n'est pas formellement précisé, mais cette démission doit intervenir avant la prestation de serment;
- un député devenant, en cours de mandat, titulaire d'une fonction incompatible, doit se démettre de l'une ou l'autre fonction dans un délai de 30 jours. Entre-temps, il ne peut siéger à l'Assemblée nationale [Code, art. 13, al. 2].

En sus de ces cas d'incompatibilité de fonctions, le Code interdit aussi au député d'exercer des activités de lobbying qui vont au-delà de celles qu'il accomplit normalement dans le cadre de ses attributions [Code, art. 14]

L'article 108 du Code établit aussi une incompatibilité de plein droit, puisqu'il interdit, à un député de devenir jurisconsulte de l'Assemblée.

Deux autres cas sont cependant prévus dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*. L'article 17 prévoit que le siège d'un député devient vacant *de facto* s'il est nommé au Sénat ou s'il est candidat à une élection fédérale ou à une élection provinciale dans une autre province.

## 2.- La prévention des conflits d'intérêts

Les articles 15 à 26 du Code sont consacrés à la prévention des conflits d'intérêts. Selon l'article 15, un député doit éviter de se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge. Il ne peut agir ou tenter d'influencer une personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate<sup>25</sup>, ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, de toute autre personne [Code, art. 16]. Il ne peut non plus utiliser des renseignements qui ne sont généralement pas à la disposition du public [Code, art. 17].

---

<sup>23</sup> À noter toutefois que le Code impose aussi une interdiction semblable aux membres de Conseil exécutif (*cf. infra*).

<sup>24</sup> Ces règles ne s'appliquant pas à l'incompatibilité relative au président, il appartient à celui-ci de prendre toute disposition pour éviter de se trouver en situation d'incompatibilité.

<sup>25</sup> Sont considérés comme membres de la famille immédiate d'un député ses enfants à charge et son conjoint. On entend ici par conjoints, les personnes liées par le mariage ou par une union civile et les conjoints de fait, sans égard à leur sexe [Code, art. 5 (2)].



Sous réserve de certaines exceptions, le Code interdit à un député de participer, directement ou indirectement, à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public [Code, art. 18].

Par le terme « marché », l'article réfère plus largement à toute relation contractuelle, pas nécessairement à titre onéreux. En visant la participation directe ou indirecte, la loi entend prendre en compte toutes les situations où le député agirait par l'entremise d'un intermédiaire : marché entre le gouvernement et un mandataire ou un prête-nom, marché entre le gouvernement et une société dans lequel le député a des intérêts, marché entre le gouvernement et le conjoint, un allié ou un parent du député.

Plusieurs exceptions viennent cependant atténuer cette règle générale :

- dans le cas d'une entreprise dont les titres ne sont pas transigés à la bourse et pour lesquels il n'existe pas de marché organisé, lorsque le député en avise le commissaire et selon les conditions fixées par ce dernier [Code, art. 18 (1) a)];
- dans le cas d'une autre entreprise, lorsque l'importance de l'intérêt en cause et les circonstances entourant la conclusion du marché sont telles qu'elles ne permettent vraisemblablement pas la collusion ou l'influence induite [Code, art. 18 (1) b)];
- lorsqu'un député reçoit un avantage conformément à une loi, à un règlement ou à un programme, c'est-à-dire lorsqu'il reçoit un avantage accessible aux autres citoyens [Code, art. 18 (2)];
- lorsque le député détient des titres émis par le gouvernement à des conditions identiques pour tous [Code, art. 18 (3)];
- lorsque le marché a été conclu et exécuté avant l'élection du député [Code, art.19];

Le gouvernement peut acquérir un immeuble appartenant à un député, mais le prix d'acquisition ou l'indemnité doit être fixé par le Tribunal administratif du Québec. Le député doit en aviser le commissaire dans les 30 jours [Code, art. 20].

De même, le député peut recevoir une rémunération du gouvernement pour une prestation professionnelle versée pour le compte d'un tiers [Code, art. 21];

### *3.- Les obligations des députés*

Lorsque le député se trouve en situation de conflit d'intérêts à son insu ou contre sa volonté, il dispose d'un délai de soixante jours pour y mettre fin. Il en est ainsi également lorsqu'il est placé en situation de conflits d'intérêts du fait de son élection [Code, art. 22] ou en raison de l'application d'une loi, d'un mariage, d'une union civile ou de fait, de l'acceptation d'une donation ou d'une charge testamentaire [Code, art. 23].

Le député doit déclarer tout intérêt personnel et financier, distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, sur une question dont l'Assemblée est saisie et s'abstenir de participer aux débats et de voter sur cette question [Code, art. 25].

Par ailleurs, s'il est permis à un député d'exercer une autre fonction, parallèlement à sa charge, il doit le faire de façon à éviter tout conflit entre les deux [Code, art. 26]. Cette autre occupation ne doit pas lui faire négliger son rôle de député. Ainsi doit-il faire preuve d'assiduité dans l'exercice de ses fonctions. Il ne peut, sans motif valable, faire défaut de siéger à l'Assemblée durant une période déraisonnable [Code, art. 35].

En sus des règles concernant les conflits d'intérêts, le Code prévoit aussi diverses dispositions régissant la rémunération, les dons et avantages. Ainsi, il est interdit à un député de recevoir un salaire ou quelque avantage d'un parti politique, sauf le remboursement de dépenses raisonnables [Code, art. 27].

Les dons, marques d'hospitalité ou autres avantages doivent être considérés en fonction de trois situations. Premièrement, le député ne peut solliciter ou recevoir pour lui-même ou pour une autre personne quelque avantage que ce soit en échange d'une intervention ou d'une prise de position quelconque [Code, art. 29]. Deuxièmement, il doit refuser tout don, toute marque d'hospitalité ou tout autre avantage qui peut influencer son indépendance de jugement ou compromettre son intégrité [Code, art. 30]. Troisièmement, tout don ou avantage d'une valeur de plus de 200 \$ qu'il choisit de ne pas retourner au donateur ou de ne pas remettre au commissaire doit être déclaré à ce dernier, sauf s'il est reçu dans le contexte d'une relation privée [Code, art. 31 et 32]. Le calcul de 200 \$ se fait en tenant compte de tous les avantages reçus d'une même source sur une période de douze mois [Code, art. 33].

Le député doit utiliser les biens de l'État et les services mis à sa disposition que pour des activités reliées à l'exercice de sa charge [Code, art. 36].

Enfin, le Code fait obligation au député de produire annuellement au commissaire une déclaration de ses intérêts et ceux de sa famille immédiate [Code, art. 37]. Cette déclaration comporte notamment les éléments suivants : ses revenus, ses biens immeubles, ses créances ou dettes, ses activités professionnelles, industrielles ou commerciales, les avantages d'un marché autorisé avec l'État, ses valeurs immobilières [Code, art. 38]. Le commissaire peut demander à rencontrer le député en vue de vérifier la conformité de sa déclaration et de discuter de ses obligations [Code, art. 39]. Seul un sommaire de la déclaration du député comportant certains éléments de cette déclaration, sans inclure ceux de sa famille immédiate, est rendu public par le commissaire [Code, art. 40].

#### *4.- Les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif*

Des règles déontologiques encore plus contraignantes s'appliquent à l'égard des membres du Conseil exécutif. Ceux-ci doivent se consacrer entièrement à l'exercice de leurs fonctions. Contrairement aux autres députés, ils ne peuvent notamment exercer les fonctions d'administrateur ou de dirigeant d'une personne morale, d'une société de personnes ou d'une association [Code, art. 43]. Un ministre qui occupait déjà un tel poste avant sa nomination doit démissionner de celui-ci dans les plus brefs délais suivant son assermentation. Entre-temps, il ne peut participer aux séances du Conseil exécutif, de l'un de ses comités ministériels ou du Conseil du trésor [Code, art. 44].

Sous réserve de quelques exceptions, comme un placement dans un fonds mutuel, un ministre doit se départir de tout intérêt qu'il détient dans une entreprise ou le transporter dans une fiducie sans droit de regard dont le fiduciaire est indépendant, et ce, dans les soixante jours de sa nomination ou du fait lui conférant un tel intérêt [Code, art. 45]. Sauf dans certaines situations particulières, une entreprise dans laquelle un ministre ou un membre de sa famille immédiate a un intérêt doit s'abstenir de faire un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public [Code, art. 46].

Il est interdit à un membre du Conseil exécutif d'acquérir, aux fins de spéculation, un terrain ou des intérêts dans une propriété foncière au Québec ou encore dans une société de mise en valeur immobilière faisant des affaires au Québec [Code, art. 47].

Dès qu'un membre du Conseil exécutif se trouve placé dans une situation de conflits d'intérêts, au sens des règles déontologiques applicables à tous les députés, il doit en aviser le commissaire et le secrétaire général du Conseil exécutif. Il doit aussi s'engager à ne pas discuter avec ses collègues, même en privé, des dossiers qui peuvent y être liés de près ou de loin, ni exercer quelque influence que ce soit. Il doit demander qu'aucune information pertinente ne soit portée à son attention [Code, art. 49].

Un ministre doit informer le commissaire de toute démarche sérieuse qu'il entreprend ayant trait à une nomination qu'il pourrait accepter après avoir terminé l'exercice de ses fonctions. Le premier ministre en est informé [Code, art. 48].

Les ministres doivent produire annuellement une déclaration d'intérêts distincte de celle des députés. Un sommaire de cette déclaration est également rendu public par le commissaire [Code, art. 51 et 52]. Ils doivent aviser le commissaire de tout changement significatif apporté aux renseignements contenus dans leur déclaration dans les 60 jours suivant celui-ci [Code, art. 53].

Un ministre qui a cessé d'exercer ses fonctions doit se comporter de façon à ne pas tirer d'avantages indus de ses fonctions antérieures [Code, art. 57]. Il est tenu à la discrétion sur la divulgation d'une information confidentielle dont il a pris connaissance dans l'exercice de ses fonctions [Code, art. 58].

Le ministre ne peut pour une période de deux ans accepter un poste dans une entreprise privée avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions de ministre. Sauf s'il est toujours député, il ne peut non plus, durant la même période, intervenir pour le compte d'autrui auprès d'une entité de l'État avec laquelle il aurait été en relation dans l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions [Code, art. 60].

##### *5.- Le traitement des plaintes*

Seul un député peut déposer une plainte à l'endroit d'un député qui aurait enfreint les règles éthiques et déontologiques prévues dans le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale. Un député qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député a commis un manquement au Code peut demander au commissaire à l'éthique et à la déontologie de faire une enquête. La demande d'enquête est présentée par écrit et énonce les motifs pour

lesquels il est raisonnable de croire que le Code n'a pas été respecté. Le commissaire transmet une copie de la demande au député qui en fait l'objet [Code, art. 91].

Le commissaire peut aussi, de sa propre initiative et après avoir donné par écrit au député un préavis raisonnable, faire une enquête pour déterminer si celui-ci a commis un manquement au Code [Code, art. 92].

Aux fins d'une enquête, le commissaire et toute personne qu'il autorise spécialement à enquêter sont investis des pouvoirs et immunités des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement [Code, art. 93].

Si, après vérification, le commissaire est d'avis qu'une demande d'enquête est non fondée, il met fin au processus et l'indique dans son rapport [Code, art. 95]. Il peut, de sa propre initiative ou à la demande du député visé par la demande d'enquête, procéder à des vérifications afin de déterminer si la demande d'enquête avait été présentée de mauvaise foi ou dans l'intention de nuire [Code, art. 97]. S'il en vient à cette conclusion, il peut, dans son rapport, recommander l'application d'une ou de plusieurs des sanctions prévues à l'article 99 du Code [Code, art. 100].

Une fois son enquête terminée, le commissaire remet sans délai un rapport d'enquête énonçant les motifs à l'appui de ses conclusions et recommandations au président de l'Assemblée nationale, au député visé par l'enquête et au chef parlementaire du parti reconnu auquel appartient le député [Code, art. 98, al. 1]. Il n'est pas tenu de produire de rapport lorsqu'il a décidé de faire enquête de sa propre initiative [Code, art. 98, al. 2].

Si le commissaire conclut que le député a commis quelque manquement au Code, il doit l'indiquer dans son rapport et, suivant les circonstances, peut recommander qu'aucune sanction ne soit imposée ou bien que l'une ou l'autre des sanctions prévues à l'article 99 du Code le soit. Ces sanctions peuvent aller de la simple réprimande à la perte du siège du député ou, dans le cas d'un ministre, de son statut de membre du Conseil exécutif.

Le président dépose le rapport du commissaire devant l'Assemblée dans les trois jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de la reprise des travaux [Code, art. 98, al. 3]. Dans les cinq jours de séance suivant ce dépôt, le député qui fait l'objet du rapport a le droit, s'il est alors encore membre de l'Assemblée, de répondre en faisant une déclaration à l'Assemblée d'une durée maximale de vingt minutes [Code, art. 102, al. 1].

Si la personne qui fait l'objet du rapport n'est pas membre de l'Assemblée, elle peut demander à être entendue en adressant, dans les cinq jours de séance suivant le dépôt du rapport, un avis écrit au président de l'Assemblée qui convoque sans délai la commission compétente pour entendre sans débat sa déclaration d'une durée maximale de vingt minutes. Le rapport de la commission est ensuite déposé à l'Assemblée [Code, art. 102, al. 2].

À la séance suivant la réponse du député ou le dépôt du rapport de la commission ou, à défaut, à l'expiration du délai de cinq jours prévu à l'article 102 du Code, l'Assemblée procède au vote sur le rapport du commissaire lorsque ce dernier a recommandé l'application d'une sanction. Aucun débat ni aucun amendement au rapport n'est recevable [Code, art. 103]. Une sanction prévue dans le rapport du commissaire s'applique dès que l'Assemblée adopte ce

rapport aux deux tiers de ses membres [Code, art. 104] et celle-ci a pleine compétence pour la faire exécuter [Code, art. 105].

#### *6.- Le commissaire à l'éthique et à la déontologie et le jurisconsulte de l'Assemblée*

Afin d'assurer son indépendance et le mettre à l'abri de toute influence politique, le commissaire à l'éthique et à la déontologie est nommé sur une proposition conjointe du premier ministre et du chef de l'opposition officielle, après consultation des chefs des autres partis représentés à l'Assemblée nationale, avec l'approbation des deux tiers des membres de cette dernière [Code, art. 62].

Le mandat du commissaire est d'au plus cinq ans et il est renouvelable. Entre-temps, il ne peut être interrompu que du fait de la démission du commissaire ou de sa destitution par un vote des deux tiers des députés [Code, art. 66].

Afin de permettre au commissaire de se consacrer plus librement à l'exercice de sa charge, l'Assemblée nationale lui fournit sans frais les services en matière de gestion des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles. En outre, ses dépenses n'ont pas à être votées annuellement par le Parlement, mais sont payées à même des crédits permanents pris sur le fonds consolidé du revenu [Code, art. 74]. Il doit soumettre ses prévisions budgétaires au Bureau de l'Assemblée nationale, qui les approuve avec ou sans modification [Code, art. 75].

Le commissaire est lui-même soumis à des règles spécifiques en matière d'éthique. Il doit exercer ses fonctions à temps plein et de façon exclusive [Code art. 64]. Il doit le faire dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité [Code, art. 65]. Il ne peut être un parent ou allié d'un député, d'un ex-député, d'un ministre ou du chef de cabinet du premier ministre jusqu'au troisième degré inclusivement. Il ne peut non plus être membre d'un parti politique fédéral, provincial ou municipal ou encore d'une équipe partie à une élection scolaire [Code, art. 69]

D'une manière générale, le commissaire ne doit pas se placer dans une situation où il y a un conflit direct ou indirect entre son intérêt personnel et les devoirs de ses fonctions [Code, art. 70]. À cet égard, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement adopté à l'unanimité, lui imposer des règles concernant les conflits d'intérêts. Le commissaire lui-même a l'obligation de produire annuellement sa propre déclaration d'intérêts et d'en publier un sommaire [Code, art. 71].

En plus de faire enquête sur les possibles manquements au Code, le commissaire doit fournir à tout député qui lui en fait la demande par écrit un avis sur toute question concernant les obligations de ce dernier au Code. L'avis doit être écrit, motivé et assorti des recommandations que le commissaire juge indiquées. Il est rendu dans les trente jours de la demande, à moins que le député et le commissaire ne conviennent d'un autre délai [Code, art. 87]. Il est confidentiel et ne peut être rendu public que par le député ou avec son consentement écrit, sous réserve du pouvoir du commissaire de procéder à une enquête et de faire rapport sur les faits allégués ou découverts à l'occasion de la demande d'avis [Code, art. 87].

Si le commissaire conclut qu'un acte que le député entend éventuellement poser n'enfreint pas le Code, le député sera réputé n'avoir commis aucun manquement au Code pour des gestes postérieurs en lien à sa demande, pourvu que les faits allégués au soutien de celle-ci aient été présentés de façon exacte et complète [Code, art. 88].

Avant l'entrée en vigueur du Code, un juriconsulte nommé par l'Assemblée nationale était chargé de fournir à tout député qui lui en faisait la demande par écrit un avis sur la conformité d'une situation éventuelle de ce député avec les dispositions de la *Loi sur l'Assemblée nationale* relatives aux incompatibilités de fonctions et aux conflits d'intérêts. Depuis l'entrée en vigueur du Code, outre le commissaire, les députés qui le désirent peuvent aussi s'adresser à un juriconsulte nommé par le Bureau de l'Assemblée nationale, à l'unanimité de ses membres, pour obtenir un avis en matière d'éthique et de déontologie [Code, art. 108]. Cet avis est confidentiel, à moins que le député n'en permette la divulgation [Code, art. 109].

Un avis donné par le juriconsulte ne lie d'aucune façon le commissaire à l'éthique et à la déontologie. Ce dernier doit aviser le juriconsulte lorsqu'il entreprend une vérification ou une enquête. Le juriconsulte ne peut alors donner aucun avis au député qui en fait l'objet jusqu'à ce que le processus soit terminé [Code, art. 110].

## **SECTION V**

### **LES IMMUNITES PARLEMENTAIRES - LES PRIVILEGES PARLEMENTAIRES**

En droit parlementaire québécois, les questions habituellement traitées sous le terme générique « d'immunités parlementaires », c'est-à-dire un ensemble de droits exorbitants du droit commun qui permet aux députés d'exercer librement leur mandat, sont traitées sous deux angles. D'une part, les immunités font l'objet de dispositions législatives exprès, d'autre part, elles relèvent de la question plus vaste des privilèges parlementaires.

#### *1.- Observations générales sur les privilèges parlementaires*

Les privilèges parlementaires sont des droits et des avantages restreints qui dérogent au droit commun, accordés individuellement ou collectivement aux membres d'une assemblée législative agissant en cette qualité, et considérés comme nécessaires à l'exercice des fonctions législatives.

Pour les besoins de cette étude, on retiendra que les privilèges individuels généralement reconnus aux membres d'une assemblée législative de type britannique sont la liberté de parole, l'immunité d'arrestation en matière civile, l'exemption de l'obligation de faire partie d'un jury, et le privilège relatif à l'assignation à comparaître comme témoin. Les privilèges conférés collectivement aux membres de ces assemblées se composent généralement du pouvoir de réprimer l'outrage, du droit de prescrire sa propre constitution, du droit de régler leurs affaires internes à l'abri de toute ingérence, ce qui inclut le droit de prendre des mesures disciplinaires contre leurs membres, le droit d'enquêter, le droit de convoquer des témoins (témoignages, documents et dossiers) et le droit d'établir leur propre code de procédure.

Ces droits n'ont pas pour effet de placer les parlementaires systématiquement hors du droit commun. De fait, ces privilèges sont restreints à ce qui est nécessaire à l'exercice des fonctions parlementaires.

C'est le célèbre arrêt *Donahoe*<sup>26</sup>, qui a précisé le statut juridique des privilèges parlementaires au Canada. À cette occasion, la Cour suprême a établi :

- que les principaux privilèges parlementaires n'ont pas à être inclus dans une loi pour être reconnus et que les assemblées législatives canadiennes possèdent, de façon inhérente, les privilèges parlementaires nécessaires à leur bon fonctionnement;
- que les privilèges parlementaires inhérents font partie du groupe de principes constitutionnalisés en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*;
- que pour déterminer s'il y a un privilège inhérent, autrement dit un privilège jouissant d'un statut constitutionnel, il faut appliquer le critère de nécessité, c'est-à-dire déterminer ceux qui sont nécessaires à la dignité et à l'efficacité de l'Assemblée et nécessaires pour que cette dernière puisse fonctionner.

Dans l'arrêt *Donahoe* précité, la Cour suprême ne précise pas l'étendue des privilèges constitutionnels, se limitant à dresser une liste composée des privilèges en litige, qui n'est donc pas exhaustive. Toutefois, parmi ceux dont jouissent à titre individuel les membres d'une assemblée législative, la Cour suprême en qualifie expressément deux de « privilèges constitutionnels non écrits inhérents » : il s'agit de la liberté de parole et de l'immunité d'arrestation en matière civile<sup>27</sup>.

L'article 66 du Règlement prévoit que toute violation des droits ou des privilèges de l'Assemblée ou de l'un de ses membres peut être signalée à celle-ci, au moyen d'une « question de privilège », régie par l'article 69 du règlement, également utilisée pour le signalement d'un outrage au Parlement.

Le signalement peut avoir lieu tout de suite après le fait. Dans les autres cas, le député doit aviser par écrit le président de son intention de soulever une violation de droit ou de privilège ou un outrage au Parlement.

C'est à la Chambre seule qu'il appartient de décider s'il y a eu atteinte au privilège ou outrage, car elle seule a le pouvoir d'emprisonner ou de punir l'auteur d'un outrage.

Quant au président, il doit vérifier si les faits invoqués lui permettent de croire qu'il s'agit, à première vue, d'une violation de droit ou de privilège. Pour ce faire, la présidence doit faire une analyse préliminaire afin de déterminer si les faits sont suffisants pour convoquer la

---

<sup>26</sup> *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, 343.

<sup>27</sup> Il s'agit de privilèges qui, lors de la création des assemblées législatives du Haut et du Bas-Canada par l'Acte constitutionnel de 1791, faisaient partie des privilèges accordés par nécessité aux membres des deux Chambres, c'est-à-dire des privilèges absolument nécessaires à l'exercice normal des pouvoirs des assemblées. Pour ce qui est de l'exemption de l'obligation de faire partie d'un jury et du privilège relatif à l'assignation à comparaître comme témoin, privilèges apparentés aux privilèges de la liberté de parole et de l'immunité d'arrestation en matière civile, il n'est pas déraisonnable de les qualifier de « privilèges inhérents ».

Commission de l'Assemblée nationale. La présidence doit en fait s'assurer du sérieux de la question, et ce, afin d'éviter que la Commission de l'Assemblée nationale soit régulièrement transformée en tribunal pour enquêter sur des faits non fondés. Le président peut prendre le temps nécessaire pour délibérer.

## 2.- L'irresponsabilité

L'article 44 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* dispose, d'une manière générale, qu'un député ne peut être poursuivi, arrêté ou emprisonné en raison de paroles prononcées, d'un document déposé ou d'un acte parlementaire accompli dans l'exercice de ses fonctions à l'Assemblée, dans une commission ou une sous-commission.

Cette disposition, somme toute classique, est loin d'épuiser la question de la protection de la liberté de parole. D'une part, celle-ci est expressément garantie par l'article 9 du « *Bill of Rights* » britannique de 1689<sup>28</sup>, dont les principes font partie du droit canadien en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit, notamment, que la Constitution canadienne repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni. D'autre part, dans l'arrêt *Donahoe*, la Cour suprême inscrit la liberté de parole en tête des privilèges constitutionnels non écrits inhérents.

Bien qu'il soit important, le privilège de la liberté de parole<sup>29</sup> n'est cependant pas absolu.

La première limite est que ce privilège s'applique seulement dans le cadre des délibérations parlementaires. De fait, le privilège de la liberté de parole ne protège pas un député pour les aspects de ses fonctions extérieurs à ces délibérations.

La seconde limite est que le privilège est circonscrit par les règles du débat parlementaire. La raison en est que, malgré le statut constitutionnel de ce privilège, les règles du débat sont adoptées par l'Assemblée en vertu d'un autre privilège parlementaire constitutionnel inhérent, celui de régler les affaires internes sans ingérence extérieure.

Ainsi, un député de l'Assemblée nationale doit-il se conformer à l'article 35 du règlement qui proscrit les propos non parlementaires et les paroles interdites, sous peine d'être rappelé à l'ordre par le président.

Il reste que le président doit agir avec prudence lorsque l'interprétation d'une règle de procédure a pour effet de limiter le privilège de la liberté de parole. En particulier, dans le cadre des délibérations parlementaires, le droit d'un député ne peut être restreint qu'au vu des règles de droit parlementaire. À la question de savoir si prononcer des paroles, déposer un document ou accomplir un acte à l'encontre du droit à la vie privée et de la protection des renseignements personnels pouvaient entraîner une restriction à la liberté de parole, le président a décidé que,

---

<sup>28</sup> Celui-ci édicte que « *the freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament* ».

<sup>29</sup> En 1917, la Cour du Banc de la Reine définit ainsi le privilège de la liberté de parole : « Un membre du Parlement ne doit être en aucune manière gêné ou entravé dans son droit de parler ouvertement et librement sur toute question qui peut être discutée en Parlement. Aucune crainte ou appréhension ne doit restreindre ce privilège qui, comme le disent les auteurs, est une partie essentielle de la constitution qui nous régit. »



dans la mesure où le droit parlementaire québécois ne renferme aucune règle portant expressément sur le respect de la vie privée, rien ne lui permettait de limiter ce privilège<sup>30</sup>.

### 3.- *L'inviolabilité*

Le régime de l'inviolabilité des députés québécois a, également, une double source.

Tout d'abord, on a vu que, parmi les privilèges individuels inhérents habituellement admis, figuraient l'immunité d'arrestation en matière civile, l'exemption de l'obligation de faire partie d'un jury et le privilège relatif à l'assignation à comparaître comme témoin.

Ensuite, la *Loi sur l'Assemblée nationale*, en vertu du privilège constitutionnel de légiférer en matière de privilège parlementaire, prévoit deux autres séries de protections :

- Les députés ne peuvent être arrêtés et n'ont pas à comparaître pour outrage au tribunal lorsqu'ils participent aux travaux de l'Assemblée ou à ceux d'une commission [LAN, art. 45] et sont exemptés de comparaître comme témoins pendant les mêmes périodes [LAN, art. 46], ces protections s'étendant aux deux jours qui précèdent et aux deux jours qui suivent.
- Les députés sont protégés, par la voie de l'outrage au Parlement, contre tout agissement tendant à les attaquer, gêner, rudoyer ou menacer dans l'exercice de leurs fonctions [LAN, art. 55 (7°)], les diffamer ou proférer des injures à leur encontre [LAN, art. 55 (8°)], les corrompre ou chercher à les corrompre [LAN, art. 55 (9°)], essayer d'influencer leur vote, leur opinion ou leur jugement, par fraude, menace ou pressions indues [LAN, art. 55 (10°)], entreprendre une procédure à leur encontre dans une intention malveillante [LAN, art. 55 (12°)], accomplir un acte à l'encontre d'une immunité dont ils bénéficient [LAN, art. 55 (13°)].

C'est au moyen du pouvoir de réprimer l'outrage au Parlement (*cf. supra*), privilège collectif, que l'Assemblée nationale met en œuvre, le cas échéant, ces dispositions.

## SECTION VI

### LE DEPUTE DANS SA CIRCONSCRIPTION

Comme on l'a vu précédemment, le député à l'Assemblée nationale du Québec n'est pas titulaire d'un mandat impératif, aussi il n'est pas juridiquement tenu de rendre compte à ses électeurs.

Il reste qu'à l'instar de tous les parlementaires des systèmes démocratiques titulaires d'un mandat représentatif, mais élu dans un cadre territorial, le député québécois porte, en pratique, une triple casquette, à la fois élu national, défenseur des intérêts de sa circonscription et animateur local.

---

<sup>30</sup> JD, 13 novembre 1997, p. 8433-8435 (Jean-Pierre Charbonneau)/ RDPP, n° 66/2.

### *1.- Le député, acteur local*

Plusieurs éléments y concourent.

Il est clair que cette situation est favorisée par le mode de scrutin, puisque, dans le cadre du scrutin uninominal majoritaire à un tour, les électeurs choisissent une personne dans chaque circonscription. Cela a logiquement pour effet de créer un lien étroit entre le député et ses électeurs et, d'une manière générale, une forte personnalisation. Exposé à une réélection dans le même cadre, le député est incité à « travailler » dans sa circonscription et à rester en contact avec ses électeurs.

Une deuxième explication réside dans l'interventionnisme croissant de l'État, invité à résoudre les problèmes économiques et sociaux. Sur le plan local, c'est souvent le député qui est, aux yeux des électeurs, le mieux placé pour informer de la réalité et des difficultés au quotidien, mais aussi le plus qualifié pour intervenir auprès d'administrations qui peuvent paraître difficiles d'accès.

Il est probable que les caractéristiques sociologiques et géographiques de la circonscription jouent également un rôle. De fait, le député d'une vaste circonscription rurale, comme beaucoup au Québec, est sans doute l'objet de plus de sollicitations que son collègue d'une circonscription urbaine, car il est plus difficile pour les électeurs de communiquer directement avec les services publics. De surcroît, ces députés sont amenés à relayer les demandes de municipalités plus nombreuses, plus petites et moins bien outillées pour discuter avec l'Administration.

Enfin, on notera que la diffusion des nouvelles technologies facilite, sans nul doute, la communication directe entre les électeurs et les députés.

Dans ce contexte, le député assure, vis-à-vis de sa circonscription, un rôle diversifié :

- la défense des intérêts collectifs de sa circonscription. Le député exprime, auprès des responsables politiques et administratifs, les besoins en matière de logement, de services de santé, de voirie, d'équipements sportifs ou culturels...;
- l'intermédiation, moyennant toute une série de prestations de proximité (réponses aux questions, interventions auprès de l'Administration, aides pour un emploi, etc.);
- la représentation des groupes et des collectivités (collectivités locales, commissions scolaires, associations représentant certaines catégories de population);
- l'animation locale, auprès des mêmes groupes ou collectivités.

### *2.- L'organisation du travail dans la circonscription*

Depuis la réforme parlementaire de 2009, le président de l'Assemblée détermine des semaines de travail en circonscription au début de chacune des périodes de travaux lors d'une réunion avec les leaders des groupes parlementaires. Durant ces quelques semaines, l'Assemblée ne peut se réunir en séances ordinaires et les commissions ne peuvent siéger [RAN, art. 19.1].

Trois semaines sont prévues pendant la période de travaux réguliers qui débute en février, une semaine est prévue durant la période de travaux réguliers qui débute en septembre et une semaine est prévue suivant la fin de la période de travaux intensifs qui suit cette dernière période de travaux réguliers.

Depuis la fin des années soixante, les députés peuvent recruter du personnel pour leur circonscription et ils perçoivent une allocation pour leur local. Actuellement, l'Assemblée met aussi à leur disposition, en tenant compte de l'éloignement et de la dimension des circonscriptions, l'équipement de bureau courant, une allocation pour l'achat d'équipement et de mobilier et une enveloppe budgétaire pour la rémunération de leur personnel.

## SECTION VII

### LA COMPETENCE ELECTORALE DES PARLEMENTAIRES : LES PERSONNES DESIGNÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre le commissaire à l'éthique et à la déontologie, quatre personnes sont désignées par l'Assemblée nationale et sont responsables devant celle-ci. Ce statut contribue à préserver leur indépendance dans l'exercice de leurs fonctions : il s'agit du directeur général des élections, du vérificateur général, du protecteur du citoyen et du commissaire au lobbying.

#### *1.- Le Directeur général des élections*

Comme on l'a vu (*cf. supra*, section II), le Directeur général des élections veille à l'application de la *Loi électorale*, de la *Loi sur la consultation populaire* et d'une partie de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. Il préside aussi la Commission de la représentation électorale chargée d'établir la carte électorale du Québec.

Il est nommé sur proposition du premier ministre, par une résolution approuvée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Son mandat est d'une durée de sept ans avec possibilité de renouvellement.

#### *2.- Le Vérificateur général*

En application de la *Loi sur le Vérificateur général*, adoptée le 20 juin 1985, celui-ci a pour mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics et d'informer les parlementaires sur la façon dont le gouvernement, ses organismes et ses entreprises les gèrent. La vérification comporte l'attestation financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, énoncés de politique et directives, et celle de l'optimisation des ressources.

Le Vérificateur général détermine lui-même le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale, qu'il s'agisse de ses travaux de vérification ou d'enquête ou de ses commentaires sur les états financiers et les documents d'information financière.

Il est nommé par une motion présentée par le premier ministre, adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Son mandat est de dix ans, non renouvelable.

### 3.- *Le Protecteur du citoyen*

Il reçoit les plaintes des personnes, des corporations ou des associations qui s'estiment lésées par un acte ou une omission d'un ministère ou d'un organisme public relevant de sa compétence. Il peut aussi intervenir de sa propre initiative. La *Loi sur le Protecteur du citoyen*, adoptée le 14 novembre 1968, lui donne les pouvoirs nécessaires à la conduite de ses enquêtes, notamment celui d'exiger tout document détenu par l'Administration et d'interroger toute personne, sous peine de sanctions. Si l'enquête révèle que le citoyen a été lésé, le Protecteur du citoyen peut demander, par voie de recommandations, la révision de la décision administrative ou, le cas échéant, d'une procédure, d'une politique, d'un programme gouvernemental, d'un règlement ou d'une loi.

Par ailleurs, depuis novembre 2005, le Protecteur du citoyen exerce les fonctions dévolues au Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux, dont la mission est de veiller, par toute mesure appropriée, au respect des usagers ainsi que des droits qui leur sont reconnus par les lois.

Le Protecteur des usagers examine en dernière instance les plaintes formulées par les usagers. Il intervient exceptionnellement de sa propre initiative pour assurer le respect des droits de clientèles particulièrement vulnérables. Il s'assure que la procédure d'examen des plaintes est conforme à la loi, et ce, dans le respect des droits des usagers. En outre, le Protecteur des usagers formule des avis au ministre de la Santé et des Services sociaux sur tout sujet touchant les usagers et le respect de leurs droits ainsi que l'amélioration de la qualité des services de santé et des services sociaux au Québec.

Le Protecteur du citoyen et son personnel ne font pas partie de la fonction publique et sont indépendants du gouvernement; il rend compte de ses actions à l'Assemblée nationale et à la population.

Il est nommé par l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre, avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée. Son mandat est d'une durée de cinq ans, renouvelable.

### 4.- *Le Commissaire au lobbyisme*

Créé par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, adoptée le 13 juin 2002, le Commissaire au lobbyisme est chargé d'assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. Il élabore un code de déontologie régissant la conduite des lobbyistes et il fait des enquêtes et des inspections relativement à toute contravention aux dispositions de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* ou du Code de déontologie.

Il est nommé sur proposition du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Son mandat est d'une durée de cinq ans avec possibilité de renouvellement.