

LA VIE DES ASSEMBLÉES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

CONTRIBUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

CHAPITRE IV — L'ORGANISATION DU PARLEMENT

Ce chapitre regroupe de nombreuses informations relatives au Parlement en tant que structure et institution, qu'il s'agisse des principes présidant à son autonomie administrative et financière ou de la description des principaux organes qui le composent.

Le Parlement est une organisation qui doit faire face aussi bien à l'exercice de son « cœur de métier » qu'à son propre fonctionnement en tant qu'institution. De fait, à l'instar de tout parlement, l'Assemblée nationale du Québec s'organise autour de structures, d'organes et d'autorités qui sont compétentes, selon le cas, en matière de travail parlementaire ou d'administration.

On ne sera donc pas surpris que, appartenant à la plus vieille tradition parlementaire, l'Assemblée nationale fasse siens les concepts d'autonomie parlementaire, de présidence, de Bureau de l'Assemblée, de commission, tout en ignorant certains autres. Ce vocabulaire parlementaire souvent commun correspond, dans bien des cas, à une notion comparable à ce qui a cours dans tous les autres parlements. Toutefois, on constatera, au fil des développements qui suivent, que chacun des organes, structures et autorités évoqués témoigne, que ce soit dans son principe ou dans son mode de fonctionnement, d'une spécificité qui résulte des caractéristiques propres au système parlementaire de type britannique.

SECTION 1 — LES GRANDS SYSTEMES : MONOCAMERISME ET BICAMERISME

Depuis 1968, les institutions parlementaires du Québec sont monocamérales, étant entendu que, comme on l'a déjà vu, selon l'article 2 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* (LAN), le Parlement du Québec est composé de l'Assemblée nationale et du lieutenant-gouverneur.

À l'instar de la reine et de la Couronne qu'il représente, le lieutenant-gouverneur « règne mais ne gouverne pas ». Il est une composante du Parlement, mais ne participe pas à ses délibérations. En fait, son rôle dans le processus législatif se limite à sanctionner les lois. Par ailleurs, le lieutenant-gouverneur est chef de l'État, mais il n'agit que sur l'avis du Conseil exécutif, que ce soit pour convoquer, proroger ou dissoudre l'Assemblée nationale.

Avant le 31 décembre 1968, le Parlement du Québec comptait également une Chambre haute, le Conseil législatif, composé de 24 membres nommés à vie par le lieutenant-gouverneur, puis à compter de 1963, jusqu'à 75 ans.

SECTION 2 — L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DES ASSEMBLEES

Dans les systèmes parlementaires de type britannique, les questions que l'on peut regrouper sous le concept générique d'autonomie des assemblées sont liées à la fois au principe de « souveraineté parlementaire » et à la reconnaissance de l'existence de privilèges parlementaires.

On a déjà eu l'occasion de mentionner (*cf.* chapitre I) que, selon le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Constitution du Canada repose sur les mêmes principes que celle du

Royaume-Uni et, par conséquent, que son régime parlementaire, ainsi que celui de l'ensemble des législatures canadiennes, s'inspire de celui qui y est en vigueur.

D'une manière générale, l'autonomie des Chambres par rapport aux autres branches de l'État est posée dès 1689 dans le *Bill of Rights*, une loi britannique dont les principes s'appliquent à la Constitution canadienne. La théorie qui en découle conduit à la reconnaissance du principe de la souveraineté parlementaire, un pouvoir qui précède dans la hiérarchie des fonctions de l'État, le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif⁹. Le Parlement constitue donc l'institution fondamentale de l'État, la seule qui pourrait démocratiquement exister indépendamment des autres et qui jouit donc d'une complète autonomie vis-à-vis de ces derniers.

Mais l'autonomie parlementaire, dans ses dimensions juridique, administrative et financière, est également liée à la reconnaissance des privilèges parlementaires. On rappellera qu'il s'agit de droits et 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. Or, parmi les privilèges conférés collectivement aux membres d'une assemblée, figure le droit de régler ses affaires internes à l'abri de toute ingérence, dont le droit de prescrire sa propre constitution, ainsi que le pouvoir d'administrer ses propres affaires.

Dans la mesure où la Cour suprême a décidé, dans l'arrêt *Donahoe*¹⁰, que les privilèges parlementaires nécessaires à l'exercice des fonctions des assemblées législatives ont un statut constitutionnel, toute mesure prise en application de ces privilèges est, en principe, soustraite non seulement à l'intervention des tribunaux, mais aussi à préséance sur une loi adoptée par le Parlement. C'est pourquoi les lois du Québec s'appliquent à l'Assemblée nationale sous réserve de ses privilèges parlementaires.

S'il semble acquis que le droit de régler les affaires internes sans ingérence extérieure déborde quelque peu le cadre strict des délibérations d'une assemblée législative et de ses comités et peut concerner des questions d'ordre administratif – il inclut ainsi le droit de choisir et de diriger son personnel – cela ne signifie pas, pour autant, qu'en matière purement administrative, l'Assemblée puisse invoquer ce privilège pour écarter systématiquement l'application d'une loi dans ses murs. Dans ce domaine, il ne faut pas perdre de vue que le privilège ne vaut que s'il est nécessaire à l'exercice des fonctions parlementaires, ce qui conduit sans aucun doute à en limiter le champ aux mesures et décisions directement liées aux travaux parlementaires¹¹.

En tout état de cause, si celle-ci décidait d'invoquer son privilège pour contrer l'application d'une loi susceptible d'avoir une incidence sur son administration, elle aurait, le cas échéant, à démontrer devant un tribunal que la question administrative en cause relève de son

⁹ Ce principe de souveraineté parlementaire, qui sous-tend l'autonomie de l'Assemblée, n'est toutefois pas incompatible avec le fonctionnement du système parlementaire britannique qui suppose, comme on aura souvent l'occasion de le noter, une collaboration étroite, voire une certaine confusion entre les branches exécutives et législatives de l'État.

¹⁰ *NB Broadcasting Co. c. N-É*, [1993] 1 R.C.S. 319, 343.

¹¹ La Cour suprême a effectivement reconnu que le privilège pouvait être étendu au droit de choisir et diriger son personnel (*Chambre des communes c. CCRT*, [1986] 2 CF 372, 384 et 385). Toutefois, dans un arrêt de la Cour fédérale d'appel, le juge a ainsi considéré, à l'égard d'une décision de congédiement, que « les pouvoirs invoqués en l'espèce ne sont pas nécessaires et ils ne sont donc pas visés par le privilège tel qu'il est délimité par la doctrine de la nécessité (*Chambre des communes et l'honorable Gilbert Parent c. Satnam Vaid*, 2002 CAF 473) ».

privilège parlementaire.

C'est pourquoi le législateur a préféré codifier dans la *Loi sur l'Assemblée nationale* les paramètres de son autonomie en ce qui a trait à la gestion administrative de l'Assemblée.

Ainsi, l'article 110 de cette loi prévoit que, sous réserve des dispositions de cette loi, la gestion de l'Assemblée continue de s'exercer dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables. Toutefois, le même article édicte que le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, déroger à ces lois, règlements et règles en indiquant précisément les dispositions visées et celles qui s'appliqueront en leur lieu et place. C'est au moyen de cet article que, par exemple, le Bureau a adopté une politique d'achat distincte des services d'approvisionnements du gouvernement du Québec.

Le Bureau de l'Assemblée nationale détermine aussi les conditions de travail du personnel politique des députés et des cabinets. Il établit les montants des diverses allocations qui sont versées aux députés.

En fait, la plupart des manifestations de l'autonomie administrative résultent d'une décision du Bureau de l'Assemblée nationale, instance sur laquelle on reviendra ultérieurement (*cf. infra*, 3.2).

D'autres dispositions de la *Loi sur l'Assemblée nationale* portent sur l'autonomie financière :

- l'article 111, qui prévoit que le Bureau édicte les règles concernant les dépenses de l'Assemblée;
- l'article 125, qui dispose que le président prépare chaque année les prévisions budgétaires, en consultation avec le Bureau, qui les approuve. Une fois adoptés par le Bureau, les crédits de l'Assemblée sont portés au Livre des crédits préparé par le ministre des Finances pour l'ensemble de l'État et, en principe, étudiés en commission plénière par les députés aux termes de l'article 286 du Règlement;
- l'article 126, qui établit que l'Assemblée prend les deniers nécessaires à son fonctionnement à même le Fonds consolidé du revenu, et ce, sans l'autorisation du gouvernement. Cet article consacre la permanence des crédits de l'Assemblée, qui n'ont pas à être votés chaque année, contrairement à la plus grande partie des crédits alloués aux ministères.

Concrètement, des discussions ont lieu avec les employés du Conseil du trésor (l'organisme central de gestion du gouvernement) dans le cours de la préparation du budget. L'Assemblée nationale transmet l'information pertinente aux autorités gouvernementales, étant entendu qu'elle souscrit généralement aux objectifs budgétaires du gouvernement. Le Conseil du trésor formule naturellement des souhaits quant aux finances de l'Assemblée, mais il ne peut imposer une ligne de conduite.

SECTION 3 — LES ORGANES DIRECTEURS

3.1.- La présidence

Le président de l'Assemblée législative est un personnage clef dans les systèmes parlementaires de type britannique en général et dans le parlementarisme québécois en particulier. C'est pourquoi, selon l'article 19 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, son premier

geste lors de la première séance d'une législature consiste à élire un président et trois vice-présidents¹².

Le statut

Le statut du président reflète ses fonctions, dont, au premier chef, celle de maintenir l'équilibre démocratique dans le cadre des délibérations parlementaires. À cet égard, il veille au maintien des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres et assure l'application des règles de procédure de l'Assemblée, domaines dans lesquels il est le seul à pouvoir rendre des décisions exécutoires.

Deux conditions essentielles sont requises pour asseoir la crédibilité nécessaire à l'exercice des fonctions du président : la légitimité et la neutralité. La légitimité du président est assurée par le fait qu'il est d'abord et avant tout un député, qui a dû lui-même passer par le processus électoral pour pouvoir siéger à l'Assemblée. Il a donc la sensibilité voulue pour comprendre la réalité très particulière de la vie d'un parlementaire. Sa légitimité vient aussi du fait qu'il est choisi par ses pairs lors d'une élection. C'est d'ailleurs en vue d'accroître cette légitimité que l'Assemblée a décidé en 2009 d'élire dorénavant son président au scrutin secret suivant la procédure prévue dans le *Règlement de l'Assemblée nationale* (RAN).

Si la légitimité du président tient principalement aux règles qui l'ont mené à cette charge, sa neutralité dépend essentiellement du comportement qu'il adopte dans l'exercice de ses fonctions. Certes, les règles de procédure parlementaire prévoient que le président ne fait partie d'aucun groupe parlementaire, qu'il ne participe pas aux discussions de l'Assemblée et qu'il ne vote pas, sauf en cas de partage des voix. Cependant, c'est surtout la manière dont il dirigera les travaux et se pliera à ces règles qui déterminera sa réelle neutralité et son apparence de neutralité.

- *L'élection de la présidence*

À la première séance d'une nouvelle législature, l'Assemblée a l'obligation d'élire un président et trois vice-présidents [LAN, art. 19; RAN, art. 5, 5.1, 9]. Ces élections précèdent l'allocation du lieutenant-gouverneur et le discours d'ouverture prononcé par le premier ministre [RAN, art. 45]. Nous traiterons en détail de l'élection des vice-présidents à la section 4.1.1.2.

Par ailleurs, une élection peut avoir lieu à un autre moment pendant la législature lorsque survient une vacance à la charge de président ou à celle de vice-président. L'Assemblée doit alors agir avec diligence en vue de pourvoir le poste de président, car elle ne peut entamer aucune affaire avant d'avoir élu un nouveau président [LAN, art. 22; RAN, art. 5]. L'Assemblée est en effet constituée de plein droit seulement après l'élection du président. C'est d'ailleurs uniquement à la suite de l'élection du président que la masse – symbole de l'autorité de l'Assemblée – est placée sur la table au centre de la salle.

Le choix d'un président est un geste fort important pour une assemblée délibérante. De fait, l'élection d'un président est la première chose qu'une assemblée doit faire avant de pouvoir délibérer. Une fois élu, le président a le devoir de veiller au respect des droits et privilèges de tous les parlementaires. En conséquence, ceux-ci doivent être en mesure de choisir le candidat qui saura le mieux les représenter. Ce dernier doit, en contrepartie, avoir toute la légitimité

¹² D'ailleurs, l'Assemblée ne peut procéder à aucune affaire avant d'avoir élu un président, quand bien même les vice-présidents seraient en fonction.

nécessaire pour exercer son rôle. En élisant dorénavant le président au scrutin secret, tous les députés peuvent s'exprimer librement et voter de façon confidentielle pour le candidat de leur choix.

En vertu des règles permanentes maintenant en vigueur, une séance de l'Assemblée est exclusivement consacrée à l'élection du président et, s'il y a lieu, des vice-présidents [RAN, art. 5.1, al. 1]. Après l'élection du président ou, le cas échéant, des vice-présidents le leader du gouvernement présente alors une motion d'ajournement de l'Assemblée, laquelle motion ne peut être débattue [RAN, art. 5.1, al. 3]. Toutefois, en cas d'égalité des voix entre des candidats après trois tours de scrutin consécutifs, l'élection du président se poursuit à la séance suivante. Sauf dispositions incompatibles, les mêmes règles s'appliquent au cours de cette séance [RAN, art. 8.10].

Le doyen de l'Assemblée préside à l'élection du président [RAN, art. 6]. Il s'agit du plus ancien membre de l'Assemblée qui n'est pas candidat à la charge de président, ministre, chef d'un groupe parlementaire ni membre de la Commission de l'Assemblée nationale. S'il y a plusieurs doyens, le plus âgé parmi eux préside [RAN, art. 6]. Le président de l'élection est investi de tous les pouvoirs dévolus au président de l'Assemblée. Il peut notamment suspendre la séance à tout moment [RAN, art. 6.1]. Il a aussi le droit de vote lors de l'élection [RAN, art. 6.2].

Est candidat à la charge de président tout député qui, au plus tard à 12 h le jour précédant la séance consacrée à l'élection du président, produit une déclaration de candidature écrite au bureau du secrétaire général. Les ministres et les chefs des groupes parlementaires sont inéligibles [RAN, art. 7]. La période de mise en candidature terminée, le secrétaire général établit dans l'ordre alphabétique la liste des candidats à la charge de président [RAN, art. 7.1] et la transmet aux députés au plus tard à 16 h le même jour [RF, art. 0.1].

Si un seul député est candidat à la charge de président, il est automatiquement proclamé élu. Le président de l'élection en fait l'annonce à l'Assemblée [RAN, art. 8].

S'il y a plusieurs candidats, avant le début de la séance consacrée à l'élection, le secrétaire général en distribue la liste sur les pupitres des députés à l'Assemblée. Il s'assure aussi qu'une liste est mise à la disposition des députés dans chacun des isolements prévus pour le vote [RF, art. 0.2]. Avant chaque tour de scrutin, le président de l'élection communique verbalement la liste des candidats en indiquant au besoin ceux qui se sont désistés [RF, art. 0.3].

Au moment du vote, les députés occupent leur place. Le premier ministre, le chef de l'opposition officielle et les autres chefs de groupes parlementaires sont appelés à tour de rôle à exercer leur droit de vote. Ensuite, les autres députés sont appelés deux par deux, soit un député qui occupe un siège du côté ouest de la Chambre et un autre du côté est, dans le même ordre qu'à l'occasion d'un vote par appel nominal, le président de l'élection étant le dernier à voter [RF, art. 0.5]. Chaque député vote dans un isolement installé de son côté de la Chambre, dépose son bulletin de vote dans une urne située sur la table et retourne à sa place [RAN, art. 8.3; RF, art. 0.6]. Le bulletin de vote contient, dans l'ordre alphabétique des noms, les prénoms et noms ainsi que la circonscription électorale de chacun des candidats. Chaque député marque dans un des cercles le bulletin de vote au moyen du crayon que le secrétaire général ou son représentant lui a remis en même temps que le bulletin de vote [RAN, art. 8.4].

Afin d'assurer la crédibilité du processus, le secrétaire général procède au dépouillement du scrutin à l'extérieur de la Chambre en présence du commissaire à l'éthique et à la déontologie

ou, en cas d'empêchement, du juriste¹³. Aucune des personnes présentes ne peut divulguer le nombre de voix recueillies par l'un ou l'autre des candidats. Une fois le président élu, le secrétaire général détruit les bulletins ainsi que tout registre du nombre de voix recueillies par chaque candidat [RAN, art. 8.5].

Dès la reprise de la séance, le secrétaire général informe le président de l'élection si un candidat a recueilli le nombre de voix requis [RF, art. 0.7]. Le candidat qui obtient un nombre de voix au moins équivalent à la majorité des votes validement exprimés est élu président [RAN, art. 8.1].

Si aucun candidat ne réunit le nombre de voix requis, on procède à un nouveau tour de scrutin [RAN, art. 8.7]. Le secrétaire général doit alors préparer une autre liste des candidats en excluant ceux qui ont obtenu le nombre de voix le moins élevé ainsi que ceux qui ont recueilli cinq voix ou moins, dans la mesure seulement où cette procédure n'a pas pour effet d'exclure tous les candidats ou d'empêcher l'élection d'un candidat [RAN, art. 8.8]. Aucun nom n'est cependant exclu si tous les candidats ont le même nombre de voix [RAN, art. 8.9].

S'il y a égalité des voix au cours de deux tours de scrutin consécutifs, le président de l'élection suspend la séance pendant soixante minutes avant le nouveau tour [RAN, art. 8.9]. S'il y a toujours égalité des voix après le troisième tour, il lève la séance et l'élection se poursuit à la séance suivante. Sauf dispositions incompatibles, les mêmes règles s'appliquent au cours de cette séance [RAN, art. 8.10].

Avant un tour de scrutin, le député qui désire retirer sa candidature peut le faire de vive voix à l'Assemblée ou par un écrit transmis au préalable au secrétaire général [RAN, art. 8.11].

Une fois son président élu, l'Assemblée procède, s'il y a lieu, à l'élection des vice-présidents.

Dans l'exercice de ses fonctions parlementaires et administratives, le président est assisté de trois vice-présidents, également élus par l'Assemblée. La procédure s'inspire de celle prévue pour l'élection du président, sauf que c'est ce dernier qui préside l'élection.

Au cours de la première séance de la 36^e législature, le 2 mars 1999, l'Assemblée a élu pour la première fois un troisième vice-président. Depuis lors, le Règlement prévoit expressément un premier, un deuxième et un troisième vice-président, ce dernier étant issu du groupe parlementaire formant l'opposition officielle. Jusqu'alors, les deux vice-présidents appartenaient toujours au groupe formant le gouvernement.

Tout député peut proposer le nom d'un collègue pour remplir la charge de premier, de deuxième ou de troisième vice-président. Chaque nom fait l'objet d'une motion distincte qui ne peut être amendée. Pour chaque poste de vice-président, si un seul député est proposé, il est proclamé élu. Comme pour l'élection du président, la motion du premier ministre est mise aux voix en premier pour les premier et deuxième vice-présidents. Il en est de même de la motion du chef de l'opposition officielle pour l'élection du troisième vice-président.

- *Le mandat de la présidence*

¹³ Selon l'article 108 du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. C-23.1, le juriste est une personne autre qu'un député nommée par le Bureau de l'Assemblée nationale, à l'unanimité de ses membres, chargée de fournir à tout député qui en fait la demande des avis en matière d'éthique et de déontologie.

Alors que, selon les articles 4 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et 6 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, la durée maximale d'une législature est de cinq ans, la durée du mandat du président et des vice-présidents ne coïncide pas exactement avec celui de l'Assemblée. En effet, l'article 24 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* dispose que, lors d'une dissolution de l'Assemblée, le président et les vice-présidents demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau. En outre, ils exercent les fonctions du Bureau de l'Assemblée nationale durant une dissolution.

La fonction de président ou de vice-président peut devenir vacante à la suite d'une démission, d'un décès ou pour toute autre cause. La nomination d'un membre de la présidence au Conseil des ministres entraîne également sa démission, puisque la fonction de président est incompatible avec une charge ministérielle.

En cas d'absence ou d'empêchement du président ou à sa demande, un des trois vice-présidents le remplace et exerce ses fonctions parlementaires [LAN, art. 20]. Le choix de son remplaçant est laissé à son appréciation.

En cas d'absence ou d'empêchement à la fois du président et des vice-présidents, le secrétaire général en avise l'Assemblée, qui désigne un député pour remplacer le président dans ses fonctions parlementaires, suivant la procédure prévue pour l'élection.

En cas de vacance à la charge de président, aucun des vice-présidents ne peut le remplacer dans ses fonctions parlementaires, puisque, l'Assemblée ne peut expédier aucune affaire avant d'avoir élu un président [LAN, art. 22 ; RAN, art. 5].

En matière administrative, les règles sont différentes. La *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit que, en cas d'absence du président ou à sa demande, un vice-président qu'il a désigné – lequel ne peut être que le premier ou le deuxième – le remplace [LAN, art. 117]. En cas d'empêchement du président ou de vacance, le premier vice-président le remplace pendant que dure l'empêchement ou la vacance. Si le premier vice-président est ou devient lui-même empêché ou si la charge est ou devient également vacante, le deuxième vice-président remplace alors le premier vice-président.

- *L'impartialité de la présidence*

L'impartialité du président est une exigence intrinsèque de sa fonction : le député qui exerce cette charge ne fait partie d'aucun groupe parlementaire (*cf. infra*), ne participe pas aux discussions de l'Assemblée et ne vote pas, sauf en cas d'égalité des voix [RAN, art. 3 et 4].

Étant donné que le président ne participe pas aux discussions de l'Assemblée, il ne peut pas, en principe, présenter de motion. Cependant, il est arrivé qu'un président intervienne dans le cadre d'un débat ou, avec le consentement unanime de l'Assemblée, soumette une motion à l'Assemblée. En particulier, le président a pris part à des débats destinés à exprimer la préoccupation consensuelle de l'Assemblée lors de tragédies, de décès, de départs de la vie politique, etc.

Par ailleurs, comme dans tous les parlements de tradition britannique, le président a toujours la possibilité de faire des déclarations à l'Assemblée.

Autre limite à ses prérogatives de député, le président ne peut pas déposer de pétitions, puisqu'il est celui qui est chargé de vérifier leur recevabilité. Dans le cas où ses électeurs lui demandent d'en déposer une, il peut faire appel à un autre député.

Le président ne vote pas, sauf en cas d'égalité des voix [*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 49; RAN, art. 4]. Le cas échéant, l'usage veut qu'il vote de façon à maintenir le *statu quo* ou bien de manière à donner à l'Assemblée une nouvelle occasion de se prononcer sur la question.

De leur côté, les vice-présidents sont soumis à des règles de conduite moins rigides.

Ainsi, ils peuvent présenter des motions, participer aux débats et voter à l'Assemblée et en commission parlementaire, sauf à la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire.

Il n'en reste pas moins que, afin de conserver leur crédibilité, les vice-présidents doivent faire preuve de prudence et de mesure. D'ailleurs, en juin 2001, les vice-présidents ont convenu de règles de conduite : ils doivent éviter de participer aux travaux de l'Assemblée ou d'une commission, surtout sur un sujet contesté; ils doivent voter uniquement lorsqu'il y a unanimité ou lors d'un vote final; s'il prend position sur une question à l'Assemblée, un vice-président doit éviter de présider les débats y afférant, d'une manière générale, les vice-présidents doivent faire preuve de prudence et de réserve.

En ce qui concerne les autres activités, les vice-présidents peuvent participer aux activités politiques de leur parti à l'extérieur de l'Assemblée et prendre part aux réunions de leur caucus respectif. Rien ne les empêche d'avoir des opinions et de les exprimer, mais ils doivent adopter un comportement de nature à conserver la confiance des autres députés lorsqu'ils président les débats.

- *La mise en cause de la conduite de la présidence*

La confiance des parlementaires envers l'impartialité du président ou des vice-présidents étant indispensable au bon fonctionnement de l'Assemblée, il n'est pas permis de dénigrer leur travail, même indirectement, au cours des travaux de l'Assemblée, sauf au moyen d'une motion de fond, comme en disposent les articles 35 (5) et 315 du Règlement et la jurisprudence. Tout député qui met en cause la conduite d'un membre de la présidence autrement que par une motion de fond peut s'exposer à des sanctions pour atteinte aux privilèges.

La mise en cause d'un acte accompli par la présidence se fait au moyen d'une motion de fond, souvent appelée « motion de blâme ». Par ailleurs, la jurisprudence parlementaire a reconnu qu'une motion portant sur la conduite de la présidence dans son ensemble est irrecevable.

Les fonctions

- *Diriger les séances de l'Assemblée*

Le président est avant tout le maître des délibérations de l'Assemblée, ses fonctions étant alors celles d'un président de séance. Toutefois, il n'exerce aucun contrôle sur l'ordre du jour, puisque c'est le gouvernement qui, sauf exception, appelle les affaires à débattre.

En pratique le président ne dirige pas les travaux pendant toute une séance. Il ne préside habituellement que la période des affaires courantes, qui comprend, notamment, la période des questions et réponses orales. Dans ses fonctions, le président est assisté des trois vice-présidents,

qui dirigent presque exclusivement la période des affaires du jour, consacrée aux débats de fond¹⁴.

Dans son rôle d'arbitre des débats, il appartient au président de veiller au maintien de l'équilibre entre le droit de la majorité gouvernementale de mener les affaires publiques dans l'ordre et celui de la minorité de s'exprimer.

Pour qu'il soit en mesure d'assurer pleinement sa mission, le président se voit confier de nombreuses prérogatives mentionnées essentiellement par le Règlement. Ainsi, outre les pouvoirs que la loi lui confère, le président :

- Ouvre, suspend et lève les séances de l'Assemblée.

Dans ce cadre, il ouvre les séances après avoir vérifié le quorum, ce dernier étant ensuite présumé tant que son défaut n'a pas été signalé par un député ou constaté lors d'un vote. Le président doit suspendre ou lever la séance aux moments prévus aux articles du Règlement qui établissent l'horaire de l'Assemblée. Par ailleurs, le président peut, de sa propre initiative, suspendre ou lever la séance. C'est un des principaux outils dont il dispose pour faire respecter l'ordre et le décorum.

- Maintient l'ordre et exerce tous les pouvoirs nécessaires à cette fin.

Il s'agit de la codification d'un principe fondamental en droit parlementaire selon lequel l'Assemblée confie au président le soin de maintenir l'ordre et le décorum et lui confère les pouvoirs discrétionnaires nécessaires, notamment, en matière de conduite des députés et du public, ainsi que de langage parlementaire.

En cas de manquement de la part de députés, le président peut utiliser les pouvoirs disciplinaires qui vont du retrait du droit de parole à l'expulsion, en passant par l'exclusion de l'Assemblée.

- Fait observer le règlement.

Un député peut signaler à tout moment une violation de règlement. Le président est tenu de trancher les questions de procédure qui sont ainsi soulevées. Il doit aussi signaler immédiatement toute violation du règlement dont il a connaissance.

Cette compétence ne concerne pas des paroles prononcées à l'extérieur de la salle de l'Assemblée, ni les questions de droit, sauf lorsqu'il s'agit de dispositions législatives contenant de la procédure parlementaire, ni d'autres questions telles que la violation effective d'un droit ou d'un privilège de l'Assemblée ou de l'un de ses membres. Le président ne peut également se prononcer sur des questions de règlement soulevées en commission, leur présidence ayant les

¹⁴ Ces questions seront abordées en détail au sein du chapitre V, mais il convient de préciser qu'une séance se divise en deux périodes : celle des affaires courantes et celle des affaires du jour. La période des affaires courantes est, pour l'essentiel, consacrée à l'information que donne le gouvernement à l'Assemblée. Elle est constituée de neuf rubriques successivement prises en considération par l'Assemblée. Même s'il est d'usage que le président nomme toutes les rubriques, il n'y a pas toujours de suite à donner pour chacune d'elles. L'un des moments marquants de la période des affaires courantes est la période des questions et réponses orales qui a lieu chaque jour de séance. La période des affaires du jour est consacrée aux débats. Le plus souvent, ceux-ci portent sur une des cinq étapes prévues pour l'étude d'un projet de loi, mais d'autres affaires peuvent être prises en considération à cette occasion. En fait, c'est lors des affaires du jour que l'Assemblée est saisie de tous les débats de fond.

pleins pouvoirs pour en présider les délibérations et disposant, pour ce faire, des mêmes pouvoirs que la présidence de l'Assemblée.

Le président statue sur les rappels au règlement au moment où il le juge opportun en motivant sa décision. Il pourrait aussi choisir de soumettre la question à l'Assemblée, mais cela n'est jamais arrivé depuis l'adoption du règlement en vigueur, en 1984.

La décision du président est sans appel [RAN, art. 41]. Le président peut rendre des décisions en public ou en privé, auquel cas la décision est appelée *private ruling*, procédure exceptionnelle utilisée seulement à quelques reprises depuis 1984. En fait, la quasi-totalité des décisions de la présidence est communiquée publiquement lors d'une séance de l'Assemblée.

- Veille au maintien des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres.

Le président est le gardien des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres. Lorsqu'un député soulève une violation de droit ou de privilège, le président décide si la question de privilège est recevable. Pour ce faire, il détermine si les faits invoqués constituent à première vue une violation d'un droit ou d'un privilège reconnu. Il ne statue cependant pas sur le fond, question qu'il appartient à l'Assemblée de trancher.

- Met les motions en discussion, les met aux voix et proclame le résultat des votes.

Le président accorde le droit de parole aux députés. Il reconnaît le premier député qu'il voit se lever et qui lui demande la parole. S'il y a plus d'un député qui demande la parole, la tradition confère au président le pouvoir de décider de l'ordre dans lequel il accordera le droit de parole après que l'auteur de la motion, le cas échéant, se sera exprimé. En cette matière, les règles de la rotation – entre groupes parlementaires – et de l'alternance – entre opinions contraires – sont privilégiées.

- Convoque et préside les réunions des leaders de groupes parlementaires;
- Organise les débats restreints (*cf. infra*);
- Détermine, lorsque l'Assemblée ne peut siéger à l'hôtel du Parlement, l'endroit où elle se réunit;
- Exerce les autres pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

En particulier, le président de l'Assemblée nationale préside la Commission de l'Assemblée nationale et la Sous-commission de la réforme parlementaire. Ces organes constituent les lieux de discussion et de décision de tous les aspects parlementaires du fonctionnement de l'Assemblée et des commissions.

Lorsqu'il préside leurs travaux, le président ne vote pas, sauf en cas d'égalité des voix. Toutefois, dans la mesure où ces instances traitent de sujets qui concernent le fonctionnement de l'Assemblée, le président participe aux discussions.

Les vice-présidents sont membres de plein droit de la Commission de l'Assemblée nationale, où ils peuvent participer aux discussions, présenter des motions et voter. Ils sont également membres de la Sous-commission de la réforme parlementaire, mais sans droit de vote.

- *Administrer les services de l'Assemblée*

La *Loi sur l'Assemblée nationale* dispose que le président de l'Assemblée dirige et administre les services de l'Assemblée [LAN, art. 115]. Contrairement à ce que l'on observe

dans d'autres parlements, c'est au président qu'incombe la responsabilité directe de s'assurer que les parlementaires disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions. Il peut cependant déléguer une partie de ses responsabilités à un vice-président.

Sous la responsabilité du président, le secrétaire général de l'Assemblée a la surveillance des membres du personnel de l'Assemblée. À ce titre, il exerce les pouvoirs que la *Loi sur la fonction publique* attribue au sous-ministre. En outre, il administre les affaires courantes de l'Assemblée et exerce les autres fonctions qui lui sont assignées par le Bureau.

Il incombe au président d'établir annuellement les prévisions budgétaires de l'Assemblée et de les soumettre à l'approbation du Bureau.

Par ailleurs, pierre angulaire de ses compétences administratives, le président dirige les travaux du Bureau de l'Assemblée nationale, qui est en quelque sorte le conseil d'administration de l'Assemblée, dont les larges compétences seront décrites ci-après (cf. 3.2).

Le président est aussi chargé de la sécurité des locaux occupés par les députés et le personnel de l'Assemblée. Un protocole d'entente du 6 juillet 1994 avec le ministère de la Sécurité publique permet de recourir aux ressources de la Sûreté du Québec pour assurer l'exercice de ces responsabilités.

Toujours en matière administrative, aucun acte ou document n'engage l'Assemblée, ni ne peut être attribué au président, s'il n'est signé par lui ou par le secrétaire général.

- *Représenter l'Assemblée*

Enfin, la dernière fonction du président de l'Assemblée nationale est de la représenter, notamment dans ses rapports avec d'autres parlements [RAN, art. 1].

En fait, au-delà des dispositions réglementaires, le pouvoir de représentation de l'Assemblée est inhérent à la fonction de président d'une assemblée législative, quel que soit le modèle auquel elle se rattache.

Dans le cadre du système de type britannique, c'est le droit et la pratique parlementaires qui permettent d'en définir les contours. Au Royaume-Uni, le rôle de représentation du *speaker* de la Chambre des communes vaut à l'égard de la reine, à l'égard de la Chambre des lords et à l'égard des instances étrangères à la Chambre.

Au Québec, si le rôle de représentation à l'égard du Conseil législatif est devenu sans objet depuis son abolition en 1968, le président joue encore un rôle de représentation envers le lieutenant-gouverneur qui est, comme on l'a vu, le représentant de la Couronne et une composante du Parlement. Ainsi, le président est appelé à le rencontrer en certaines circonstances, notamment lors de l'ouverture ou de la prorogation d'une session et pour la sanction des projets de loi.

Vis-à-vis des instances étrangères à l'Assemblée, le président peut communiquer à diverses personnes des remerciements, des blâmes ou des mises en garde formulés par l'Assemblée. Il peut aussi transmettre des messages provenant d'autres assemblées législatives, de pays étrangers ou d'organisations internationales.

En dernier lieu, le président a toute la latitude pour représenter l'Assemblée sur la scène internationale, en particulier auprès des autres parlements. Toutefois, en la matière, la représentation indépendante du pouvoir législatif ne saurait entrer en contradiction avec celle

exercée par le pouvoir exécutif. Corrélativement, la *Loi sur le ministère des Relations internationales* respecte pleinement l'indépendance de l'Assemblée nationale en ce qui a trait aux relations interparlementaires internationales.

3.2.- Le Bureau

Les catégories relevant en principe de ce paragraphe s'accordent assez mal avec les règles et pratiques en vigueur à l'Assemblée nationale du Québec.

Pour l'essentiel, l'enceinte appelée « Bureau » est, dans la plupart des parlements de type continental, un organe dont la compétence s'étend généralement à l'ensemble des questions concernant le fonctionnement et l'organisation de l'Assemblée, incluant les affaires strictement parlementaires, alors que le « Bureau » de l'Assemblée nationale du Québec est une instance purement administrative.

Telle est la raison pour laquelle les questions relatives aux vice-présidents ont été traitées sous la rubrique Présidence. Quant aux concepts de « questeurs » et de « secrétaires », ils n'existent tout simplement pas en droit parlementaire québécois.

Toutefois, si l'on considère que les questeurs sont les autorités parlementaires chargées de la gestion d'une assemblée, le cas échéant sur délégation de son président, il n'est pas illégitime d'évoquer à ce stade, plus précisément, le Bureau de l'Assemblée nationale, dont certains mandats, toutes choses égales par ailleurs, ressemblent à quelques-unes des tâches généralement assumées par les questeurs, là où ils existent.

Le Bureau est composé de membres de l'Assemblée désignés par leur formation politique ou, à défaut, par le président de l'Assemblée [LAN, art. 86-92]. Ce dernier soumet la liste des députés désignés par les partis à l'Assemblée, qui l'adopte ou la rejette globalement. Les vice-présidents peuvent participer sans droit de vote aux travaux du Bureau. Lors d'une prorogation de l'Assemblée¹⁵, les membres du Bureau demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou désignés de nouveau. En revanche, lors d'une dissolution de l'Assemblée, le président et les vice-présidents exercent les fonctions du Bureau. Le président peut être remplacé à la tête du Bureau par un vice-président.

En cas de partage des voix lors d'un vote, le président a voix prépondérante.

Le Bureau exerce une fonction générale de contrôle et de réglementation, ainsi que toute autre fonction que l'Assemblée lui confie, conformément à l'article 100 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*.

Comme on l'a vu, ses règlements fixent les ressources mises à la disposition des députés pour exercer leurs fonctions. De même, le plan d'organisation administrative de l'Assemblée est adopté par le Bureau, sur proposition du président. Le Bureau doit également approuver les prévisions budgétaires préparées par le président et, le cas échéant, les prévisions budgétaires supplémentaires. Il donne son avis sur toute question que le président lui soumet.

Rappelons, par ailleurs, que le Bureau dispose d'un pouvoir exceptionnel, l'article 110 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoyant qu'il peut, par règlement, déroger aux lois, règlements et règles qui sont applicables dans le cadre de la gestion de l'Assemblée.

¹⁵ Rappelons qu'il s'agit de la clôture et de l'ouverture d'une nouvelle session au sein d'une même législature.

3.3.- La Conférence des présidents

Ce que l'on appelle « Conférence des présidents » dans certaines assemblées, entendue comme un organe collégial, rassemblant les principales autorités politiques et organiques de l'Assemblée, susceptibles de représenter les différentes tendances, et au sein duquel est fixé l'ordre du jour de l'Assemblée, n'existe pas à l'Assemblée nationale du Québec.

Sachant que l'on aura l'occasion de revenir sur cette question (*cf. infra*, chapitre V, section 2), on indiquera néanmoins, que, conformément à la tradition du parlementarisme de type britannique, c'est au gouvernement, émanation exécutive du groupe majoritaire, qu'il appartient de fixer l'ordre du jour de l'Assemblée.

Ainsi, c'est le gouvernement qui décide des projets de loi qui seront étudiés au cours d'une session ainsi que de l'ordre dans lequel cela se fera. Au quotidien, selon l'article 96 du Règlement, c'est le leader du gouvernement – équivalent du ministre chargé des relations avec le Parlement – qui est chargé d'indiquer à l'Assemblée l'affaire inscrite au feuillet qui fera l'objet d'un débat. Concrètement, le président invite en Chambre le leader du gouvernement à indiquer l'article du feuillet qu'il souhaite voir appeler, que ce soit au début ou à l'issue de l'examen d'une autre affaire.

Contrairement à ce qui se pratique dans d'autres assemblées, l'ordre du jour ne donne lieu à aucune programmation prévisionnelle communiquée par avance. Tout au plus, le feuillet récapitule les affaires pendantes devant l'Assemblée, dont les projets de loi en fonction des étapes auxquelles ils sont rendus. C'est parmi ces affaires¹⁶ que le leader du gouvernement va effectuer ses choix quotidiens, au vu des priorités politiques du gouvernement, du plan de charge de l'Assemblée et des commissions ou des exigences réglementaires. Le leader du gouvernement ayant le contrôle presque entier des affaires du jour¹⁷, certaines affaires peuvent n'être jamais appelées. Ainsi, des projets de loi sont condamnés à « mourir au feuillet », selon l'expression consacrée. C'est tout particulièrement le cas de la plupart des projets de loi présentés par les députés de l'opposition.

Cette prérogative exclusive connaît cependant quelques exceptions notables.

Tout d'abord, l'appel des affaires par le leader se fait sous réserve des affaires prioritaires. Comme leur nom l'indique, ces affaires ont priorité sur toute autre question, en raison de leur importance ou de leur urgence. Ce sont, par ordre de préséance : le discours d'ouverture de la session et, dans le cadre du débat qui s'ensuit, les discours des chefs des groupes parlementaires ou de leurs représentants; les motions relatives à des violations de droit ou de privilège; les motions portant sur l'intégrité du Parlement ou de ses membres; le discours du budget et, dans le cadre du débat qui s'ensuit, les discours des chefs des groupes parlementaires ou de leurs représentants; l'étude des crédits provisoires; la suite du débat sur le discours du budget; le débat restreint sur les rapports des commissions ayant étudié les crédits budgétaires; la suite du débat sur le discours d'ouverture; les motions de censure [RAN, art. 87].

¹⁶ Les « autres affaires inscrites au feuillet » qui peuvent être prises en considération à la demande du leader du gouvernement sont les suivantes : s'agissant d'un projet de loi public, le débat sur l'adoption du principe dudit projet, son étude détaillée en commission plénière ou, si l'étude détaillée a lieu en commission permanente, la prise en considération du rapport de la commission et l'adoption dudit projet de loi; l'adoption du principe et l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé; l'étude des crédits budgétaires en commission plénière (crédits provisoires ou supplémentaires), de même que toute motion inscrite au feuillet par le gouvernement.

¹⁷ Voir note 4

Par ailleurs, le pouvoir du leader du gouvernement est limité par la tenue éventuelle d'un débat d'urgence ou d'un débat sur un rapport de commission¹⁸. Dans les deux cas, il s'agit alors d'un débat restreint d'une durée de deux heures qui n'entraîne aucune décision de l'Assemblée. Une période de deux heures le mercredi après-midi échappe aussi au contrôle du leader, étant consacrée à des débats sur les affaires inscrites par les députés de l'opposition, de 15 h à 17 h, sauf en période de travaux intensifs.

On conclura ce paragraphe en précisant que la compréhension de ces prérogatives gouvernementales doit tenir compte d'une donnée fondamentale de la pratique parlementaire de type britannique, à savoir le dialogue concernant l'organisation du travail parlementaire entre le gouvernement et l'opposition, dont au premier chef l'opposition officielle, en la personne de son leader. Sans nier les prérogatives réglementaires du gouvernement et ses marges de manœuvre politiques, force est de constater que l'organisation des travaux donne lieu à de très fréquentes rencontres et consultations entre les leaders, de sorte que les situations de « fait accompli » sont, en définitive, assez rares.

SECTION 4 — LES FORMATIONS POLITIQUES

Pour siéger à l'Assemblée nationale, un candidat doit se faire élire dans l'une des 125 circonscriptions électorales du Québec. C'est à l'occasion des élections générales du 5 juin 1966 qu'ont été élus les derniers candidats sans étiquettes et, depuis lors, tous les candidats élus l'ont été sous la bannière d'un parti¹⁹, ce qui atteste de l'importance des partis politiques dans le système électoral québécois.

Essentielle dans le processus électoral, la notion de parti politique est, en revanche, pratiquement absente du processus parlementaire. De fait, à l'Assemblée nationale, il n'est plus question que de « groupes parlementaires », seuls les partis réunissant les conditions posées dans les règles de procédure parlementaire étant reconnus en tant que tels. De leur côté, les députés élus sous la bannière d'un parti ne pouvant pas prétendre au statut de groupe parlementaire n'ont pas d'autre choix que d'adhérer à un groupe reconnu ou de siéger à titre de députés indépendants.

Même si tous les députés ont des droits en vertu des règles de procédure, le statut de groupe parlementaire confère des avantages à leurs membres bien supérieurs à ceux dont disposent les députés indépendants. À cet égard, il appartient aussi au président de veiller à la sauvegarde des droits de ces derniers.

4.1.- Les groupes parlementaires constitués

La notion de groupe parlementaire a été introduite à l'Assemblée lors de l'adoption de l'actuel règlement, le 13 mars 1984. Auparavant, l'expression employée était « parti reconnu », la nouvelle appellation ayant pour but d'éliminer du Règlement toute référence au concept de parti politique dont la reconnaissance et les activités ne sont plus de la compétence de l'Assemblée nationale.

¹⁸ Les débats d'urgence peuvent être demandés par tout député sur un sujet précis et important qui ne pourrait être discuté autrement. C'est le président qui juge de la recevabilité de la demande. Les débats sur les rapports de commission portent sur les rapports non législatifs et qui contiennent des observations ou des recommandations. Le débat doit être tenu dans les 15 jours suivant le dépôt.

¹⁹ Cela dit, il arrive régulièrement que des députés élus sous la bannière d'un parti politique décident de quitter leur caucus et de siéger comme indépendants.

L'Assemblée nationale reconnaît comme groupe parlementaire les groupes de députés élus sous la bannière d'un même parti politique qui :

- Soit a fait élire au moins douze députés aux plus récentes élections générales;
- Soit a obtenu au moins 20 % des voix aux plus récentes élections générales.

Les députés qui n'appartiennent à aucun groupe parlementaire, à l'exception du président, siègent à titre de députés indépendants²⁰ [RAN, art. 13].

Les groupes parlementaires sont constitués par référence à la date et aux résultats des plus récentes élections générales²¹.

En raison de la neutralité dont il doit faire preuve dans l'exercice de ses fonctions, le président n'appartient à aucun groupe parlementaire [RAN, art. 4]. Hormis ce dernier, les députés qui n'appartiennent à aucun groupe parlementaire siègent à titre d'indépendants et le député élu à la suite d'une élection partielle doit adhérer à un groupe parlementaire déjà reconnu ou siéger à titre de député indépendant. Le député qui quitte son groupe parlementaire peut se joindre à un autre groupe parlementaire ou siéger à titre de député indépendant.

L'organisation et le fonctionnement des groupes parlementaires

Dans un système de type britannique, la structure des groupes parlementaires est relativement simple.

Le chef du parti qui a fait élire le plus grand nombre de députés – le premier ministre – devient, *ipso facto*, chef du groupe parlementaire formant le gouvernement.

Chef du groupe parlementaire formant le gouvernement, le premier ministre a l'initiative de certaines procédures prévues :

- Dans le Règlement : prononcé du discours d'ouverture; demande de convocation d'une séance extraordinaire; motions en vue de l'élection d'un premier et d'un deuxième vice-présidents;
- Dans la *Loi sur l'Assemblée nationale* et dans d'autres lois : motions en vue de la nomination d'un secrétaire général et d'un ou plusieurs secrétaires généraux adjoints²².

²⁰ Au début de la 39^e législature, l'Action démocratique du Québec (ADQ) ayant fait élire sept députés et obtenu 16,4 % des voix lors des élections générales du 8 décembre 2008, elle ne satisfaisait pas aux critères prévus dans le Règlement pour former un groupe parlementaire. Dans les mois qui ont suivi, au cours des discussions entreprises dans le cadre d'un important exercice de réforme parlementaire, un consensus s'est dégagé afin que l'ADQ soit reconnue comme un groupe parlementaire pour la durée de la législature selon les conditions définies dans un document déposé par le leader du gouvernement et adopté par l'Assemblée le 21 avril 2009. Selon ce document, constituait un groupe parlementaire tout groupe de députés issus d'un parti politique qui, aux dernières élections générales, avait fait élire au moins 5 députés et recueilli 11 % des voix. À la suite de la décision des députés de l'ADQ de se joindre à un nouveau parti politique, la présidence a déclaré inopérant le document reconnaissant l'ADQ et les députés élus sous cette bannière ont dès lors été considérés comme indépendants.

²¹ Ce critère est décisif et les changements survenant après cette date dans la composition de l'Assemblée nationale (décès, élection partielle, démission, changement d'allégeance) ne semblent pas permettre la reconnaissance d'un nouveau groupe parlementaire.

²² Voir chapitre II, Le statut du député.

Quant au chef du parti politique arrivé deuxième pour le nombre de députés élus, il devient chef du groupe parlementaire formant l'opposition officielle²³.

Même si dans les systèmes de type britannique, l'opposition bénéficie depuis longtemps d'une reconnaissance, la notion « d'opposition officielle » et sa portée ne résultent ni de la Constitution, ni de la Loi, ni du Règlement. Bien que certains textes utilisent les expressions telles que « chef de l'opposition officielle » ou « leader de l'opposition officielle », la reconnaissance de l'opposition officielle (l'opposition de Sa Majesté en Grande-Bretagne) est uniquement basée sur une convention constitutionnelle.

Le chef d'un groupe parlementaire désigne un « leader » au sein de son groupe. Le leader du groupe formant le gouvernement porte le titre de « leader du gouvernement » et le leader du groupe formant l'opposition officielle est appelé « leader de l'opposition officielle ».

Le rôle d'un leader parlementaire est tout à fait central. Il est lié principalement à la procédure parlementaire, à la planification des travaux et à l'élaboration de stratégies lors des débats. Comme on l'a vu, le leader du gouvernement a notamment la responsabilité de l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée. En outre, le Règlement lui donne l'initiative de plusieurs procédures.

Le leader du gouvernement et le leader de l'opposition officielle peuvent être remplacés en Chambre par un leader adjoint. En outre, le leader du gouvernement, toujours ministre, peut être remplacé en Chambre par un ministre, en vertu de la règle de la responsabilité ministérielle.

Outre les fonctions de leader et, s'il y a lieu, de leader adjoint, le chef de chaque groupe parlementaire désigne également un whip en chef et, le cas échéant, un ou plusieurs whips adjoints²⁴. Le whip et ses adjoints ont pour tâche principale de maintenir le bon ordre dans les rangs de leur groupe parlementaire, la cohésion et la solidarité parmi leurs collègues. Ils veillent notamment à assurer la présence d'un nombre suffisant de députés lors des travaux parlementaires.

Les prérogatives des groupes parlementaires

Les avantages conférés aux groupes dans la procédure parlementaire sont déterminants et structurent largement le travail parlementaire. Certains découlent du Règlement, d'autres de dispositions législatives.

- *Le temps de parole*

Le Règlement confère aux groupes parlementaires un avantage dans l'attribution des temps de parole lors des débats à l'Assemblée et en commission parlementaire. Outre les temps de parole particuliers à certains débats, le deuxième alinéa de l'article 209 du Règlement, qui établit la règle générale en matière d'attribution des temps de parole, prévoit, notamment, que le

²³ Dans le cas où un groupe se trouve temporairement sans chef, il est d'usage, s'il s'agit d'un groupe d'opposition, que le leader ou le whip du groupe avise le président du nom du député qui assumera les fonctions de chef, en attendant l'élection du chef de parti à l'Assemblée nationale ou la désignation d'un nouveau chef siégeant déjà à l'Assemblée. S'il s'agissait du premier ministre, le vice-premier ministre assumerait vraisemblablement les fonctions parlementaires du premier ministre en attendant l'élection de ce dernier ou la désignation d'un nouveau chef déjà membre de l'Assemblée nationale.

²⁴ Suivant la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, chapitre C-52.1, le gouvernement et l'opposition officielle ont droit à un nombre de whips adjoints égal aux multiples de vingt députés en sus de vingt, les fractions n'étant pas comptées (art. 7 (11^o)).

premier ministre et les autres chefs de groupes parlementaires, ou leurs représentants, ont un temps de parole de une heure pour les motions de fond et de trente minutes pour les motions de forme²⁵.

- *La réunion des leaders*

Le Règlement prévoit que des réunions des leaders des groupes parlementaires sont convoquées par le président, en vue du partage du temps lors d'un débat restreint²⁶ pour préciser les modalités de l'étude des crédits et pour organiser la mise aux voix des amendements à l'étape de la prise en considération du rapport d'une commission qui a étudié un projet de loi. À la demande du leader du gouvernement, le président doit aussi convoquer les leaders pour qu'ils s'entendent sur le moment où le rapport d'une commission sur un projet de loi devrait être déposé.

- *L'alternance entre groupes parlementaires*

En vertu du Règlement, le président doit tenir compte de l'alternance entre les groupes parlementaires et de la présence de députés indépendants avant de déterminer :

- L'ordre dans lequel seront débattues les affaires inscrites par les députés de l'opposition;
- Le sujet d'une interpellation;
- La répartition des motions de censure. Le Règlement reconnaît aux députés d'opposition le droit de présenter sept motions de censure par session, y compris celles qui sont prévues dans le cadre du débat sur le discours d'ouverture et du débat sur le discours du budget;
- L'ordre des débats de fin de séance. Tout député peut demander un bref débat à la fin d'une séance du mardi ou du jeudi sur un sujet qu'il a abordé à l'occasion de la période des questions.

- *La composition et la présidence des commissions parlementaires*

En premier lieu, le leader et le whip de chaque groupe parlementaire sont membres de la Commission de l'Assemblée nationale et de la Sous-commission de la réforme parlementaire.

Ensuite, dans les quinze premiers jours de la première session d'une législature, et au besoin pendant celle-ci, la Commission de l'Assemblée nationale détermine la composition des commissions parlementaires et désigne celles qui seront présidées par un député du groupe formant le gouvernement et celles qui le seront par un député de l'opposition [RAN, art. 127].

²⁵ Dans la plupart des débats législatifs, le temps de parole du chef de l'opposition est utilisé par le porte-parole de l'opposition officielle dans le secteur concerné, mais un autre député pourrait s'en prévaloir. Le ministre auteur du projet, quant à lui, bénéficie du temps réservé à l'auteur d'une motion, soit une heure. Dans ces débats législatifs, le temps du chef du gouvernement est rarement utilisé.

²⁶ Seuls les groupes parlementaires ayant un leader parlementaire, les députés indépendants ne sont pas représentés à ces réunions. Toutefois, le Règlement oblige le président à tenir compte de la présence de ces députés qui peuvent ainsi compter sur un temps de parole individuel ou sur une enveloppe de temps collective dans le cadre de chaque débat restreint.

On reviendra ci-après, dans la section qui leur est consacrée, sur la composition des commissions, aussi on n'évoquera ici que la question de la répartition de leur présidence.

Selon le Règlement, le président de la Commission de l'administration publique est choisi parmi les membres de l'opposition officielle. Outre la Commission de l'administration publique, trois des neuf commissions sectorielles sont présidées par un député de l'opposition – en pratique un député de l'opposition officielle –, et les six autres, par un membre du groupe formant le gouvernement. À défaut d'accord sur la répartition des présidences, le Règlement prévoit que les groupes choisissent les présidences qu'ils souhaitent selon un ordre déterminé.

- *La prise de décision en commission*

Bien que tout député puisse participer à la prise de décision en commission, dans certains cas la portée de son vote peut être différente si ce député est membre d'un groupe parlementaire ou non. En effet, le Règlement prévoit que certaines motions doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire. C'est le cas notamment pour l'élection des présidents et vice-présidents [RAN, art. 135] ou la décision de se saisir d'un mandat d'initiative [RAN, art. 149].

- *Autres prérogatives*

Enfin, les groupes parlementaires bénéficient, en application de dispositions législatives, de prérogatives, notamment matérielles. On se contentera ici de les rappeler puisqu'elles ont déjà été évoquées. Il s'agit de la composition du Bureau de l'Assemblée nationale²⁷ (*cf. supra*), de l'attribution des budgets aux fins de recherche (*cf. supra*, chapitre III) et du versement d'indemnités additionnelles aux titulaires de certaines fonctions parlementaires (*cf. supra*, chapitre III).

4.2.- Les « non inscrits »

La notion de députés non inscrits, fréquente dans les parlements francophones, n'est pas pertinente en droit parlementaire québécois, qui lui préfère celle, assez comparable au demeurant, de députés indépendants. Rappelons que, en dehors du président, tout député qui n'appartient à aucun groupe parlementaire siège à titre de député indépendant [RAN, art. 13].

À l'Assemblée nationale, la situation du député indépendant est contrastée. Sur le plan politique, n'étant pas soumis à la discipline de groupe, il bénéficie d'une réelle liberté de parole et peut voter librement. En revanche, dans le cadre des travaux parlementaires quotidiens, il est dans une situation relativement précaire puisque c'est la loi du nombre qui établit les rapports de force à l'Assemblée et que le Règlement confère un rôle central aux groupes parlementaires.

Telle est la raison pour laquelle la présidence, gardienne des droits de la minorité, assure la protection des députés indépendants. Pour ce faire, elle peut bien sûr utiliser son pouvoir d'interpréter les règles de procédure, mais elle peut aussi s'appuyer sur les dispositions du Règlement relatives aux droits des députés indépendants.

Ainsi, le président doit tenir compte de la présence des députés indépendants avant de prendre certaines décisions : lorsqu'il détermine l'ordre dans lequel seront débattues les affaires inscrites par les députés de l'opposition, le sujet d'une interpellation, la répartition des motions

²⁷ Précisons que ces dispositions ne font cependant pas référence à la notion de groupe parlementaire, mais à celle de parti représenté, qui englobe tout parti politique ayant fait élire au moins un député.

de censure ou l'ordre des débats de fin de séance. De même, le président doit veiller à protéger les droits des députés indépendants lors de réunions avec les leaders tenues pour fixer les modalités des débats restreints.

Pour la période des questions et réponses orales, la présidence a établi certaines modalités quant au rang et à la fréquence des questions principales qu'elle entend attribuer aux députés indépendants²⁸.

Un député indépendant peut être membre d'une commission, auquel cas, la composition de celle-ci est portée à douze membres au lieu de dix (*cf. supra*).

S'agissant de la participation des députés indépendants aux travaux des commissions, le Règlement leur reconnaît un droit particulier puisqu'ils peuvent participer aux travaux d'une commission qui étudie un projet de loi, même s'ils sont membres d'une autre commission. Lorsqu'ils utilisent cette faculté, ils peuvent présenter des motions, mais ils ne peuvent cependant pas voter.

Certaines dispositions législatives permettent aussi à des députés indépendants de bénéficier de certains droits. Ainsi, un député qui siège à titre d'indépendant au sens de l'article 13 du Règlement peut devenir membre du Bureau de l'Assemblée nationale, à condition, bien sûr, qu'il représente un parti [LAN, art. 88].

De même, depuis la dernière session de la 34^e législature, tout député indépendant – qu'il représente un parti ou non – peut recevoir un budget aux fins de recherche et de soutien, possibilité auparavant réservée aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale²⁹.

SECTION 5 — LES COMMISSIONS

La *Loi sur l'Assemblée nationale* dispose que l'Assemblée peut constituer des commissions, chargées d'examiner toute question étant de la compétence que l'Assemblée leur attribue et d'exécuter tout mandat que celle-ci leur confie [LAN, art. 10].

Le dispositif actuel, issu de la réforme parlementaire de 1984, qui a procédé à une restructuration majeure du système des commissions parlementaires³⁰, repose sur les principes suivants :

²⁸ Sous la 35^e législature, la pratique a été de reconnaître aux députés indépendants une question principale par trois séances en respectant l'alternance entre eux. Cette pratique a aussi prévalu pendant la première session de la 36^e législature, alors qu'il n'y avait qu'un seul député indépendant. Au cours de la deuxième session de cette même législature, ce ratio a été porté à deux questions par cinq séances lorsque le nombre de députés indépendants s'est élevé à cinq, puis à deux questions par quatre séances à la suite de l'arrivée d'un sixième député indépendant. Cette dernière configuration a été retenue pour la 37^e législature, qui comptait, juste avant sa dissolution, six députés indépendants. Il n'y a eu aucun député indépendant au cours de la 38^e législature. Pendant la 2^e session de la 39^e législature, le nombre de députés indépendants s'est élevé pendant quelques mois jusqu'à seize; le nombre de questions qui leur étaient octroyées a alors été augmenté à dix-sept par cycle de huit séances.

²⁹ Par contre, un député qui siège comme indépendant et dirige un parti politique ne peut pas toucher l'indemnité additionnelle octroyée à un chef de parti, sauf si son parti satisfaisait aux critères pour être un groupe parlementaire pendant la législature précédente.

³⁰ Avant la réforme parlementaire de 1984, l'organisation structurelle des commissions était calquée sur celle du gouvernement. Il y avait 27 commissions, soit une commission correspondant à chacun des 24 ministères et 3 autres commissions. Ces commissions ne se réunissaient qu'à l'initiative du leader du gouvernement et n'avaient, en pratique, aucune autonomie. De plus, leur composition variait constamment. Les députés pouvaient

- La mise en place de commissions sectorielles, chacune recevant un domaine de compétence dans un secteur d'activité de la société et de l'État;
- La mise en place de commissions multifonctionnelles, chacune exerçant, dans son champ de compétence, l'ensemble des mandats parlementaires;
- La mise en place de commissions permanentes;
- La reconnaissance d'un pouvoir d'initiative pour mener des consultations, des études ou des recherches sur un domaine relevant de sa compétence;
- La reconnaissance de leur rôle de contrôleur de l'administration publique. Ainsi, depuis 1984, certaines responsabilités se sont ajoutées à celles qu'assumaient déjà les commissions, notamment au chapitre du contrôle de l'administration publique avec la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* et, plus tard, la *Loi sur l'administration publique*. En 1997, les commissions ont connu une autre réorganisation avec, entre autres, la création de la Commission de l'administration publique. Douze ans plus tard, soit en 2009, une importante réforme parlementaire amène une révision majeure du partage des compétences entre les commissions pour équilibrer leur charge de travail.

Ainsi remodelées, les commissions parlementaires sont devenues un acteur central des institutions parlementaires québécoises, d'une part, en raison de la place qu'elles occupent dans le processus d'adoption des projets de loi et, d'autre part, parce qu'elles constituent le principal organe de l'Assemblée en matière de contrôle parlementaire.

Pour s'en convaincre, on indiquera que, durant l'année financière 2011-2012, les commissions ont mené à bien 131 mandats, au cours de 572 réunions pour un total de 1 669 heures, dont 40 % ont été consacrées à l'étude détaillée des projets de loi, 20 % à des consultations publiques et 7 % à l'étude des crédits budgétaires. Un total de 539 auditions publiques ont été tenues en commission.

On aura, bien entendu, l'occasion de revenir longuement sur le rôle des commissions dans le processus législatif et dans les fonctions de contrôle parlementaire. À ce stade, on se limitera donc à évoquer l'organisation et les principaux mandats qui leur sont confiés.

5.1.- Les commissions permanentes

L'organisation des commissions

Les compétences

Le Règlement institue, d'abord, **deux commissions à compétence horizontale et un mandat précis.**

- o La Commission de l'Assemblée nationale : Elle établit le Règlement de l'Assemblée et ses règles de fonctionnement ainsi que celles des commissions et les soumet à l'approbation de l'Assemblée. En outre, elle coordonne les travaux des autres commissions, notamment en déterminant devant quelle commission répond un organisme public et en précisant, au besoin,

avoir à participer aux travaux de plusieurs commissions et il était donc difficile pour un député et pour une commission de développer une spécialisation sectorielle.

la compétence de chaque commission. Elle autorise les commissions à siéger en dehors des édifices de l'Assemblée nationale et s'occupe de toute matière qui n'a pas été spécialement confiée à une autre commission.

- o La Commission de l'administration publique : créée en avril 1997, elle a pour principaux mandats de vérifier les engagements financiers des ministères et de certains organismes publics, d'entendre, chaque année, le Vérificateur général sur son rapport annuel, d'entendre, au moins une fois tous les quatre ans, les ministres, si ceux-ci le jugent opportun, et selon le cas, les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes publics, afin de discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute autre matière de nature administrative relevant de ces ministères ou organismes signalée dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen et d'étudier toute matière qui lui est confiée par l'Assemblée.

Le Règlement prévoit, par ailleurs, neuf commissions sectorielles.

- o La Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles : agriculture, pêcheries, alimentation, énergie, ressources naturelles;
- o La Commission de l'aménagement du territoire : aménagement du territoire, affaires municipales, habitation, sports et loisirs, développement des collectivités locales et régionales;
- o La Commission de la culture et de l'éducation : culture, éducation, formation professionnelle, enseignement supérieur, communication;
- o La Commission de l'économie et du travail : industrie, commerce, tourisme, travail, main-d'œuvre, science, technologie, sécurité du revenu;
- o La Commission des finances publiques : finances, budget, administration du gouvernement, fonction publique, revenu, services, approvisionnements, régimes de rentes;
- o La Commission des institutions : présidence du Conseil exécutif, justice, sécurité publique, constitution, affaires autochtones, relations internationales et intergouvernementales;
- o La Commission des relations avec les citoyens : relations avec les citoyens, communautés culturelles, immigration, condition féminine, famille, aînés, jeunesse, protection des consommateurs;
- o La Commission de la santé et des services sociaux : santé, services sociaux et communautaires;
- o La Commission des transports et de l'environnement : transports, environnement, faune, parcs.

La composition des commissions

La Commission de l'Assemblée nationale est composée du président, des vice-présidents, des leaders et des whips des groupes parlementaires, ainsi que des présidents des commissions permanentes.

La Commission de l'administration publique compte, outre ses dix membres permanents, huit membres temporaires, dont cinq du groupe formant le gouvernement et trois de l'opposition officielle, désignés par les whips des groupes pour la durée de l'examen d'une affaire.

Chacune des neuf commissions permanentes sectorielles comprend dix députés, soit six du groupe formant le gouvernement et quatre de l'opposition officielle, incluant le président de

la commission et son vice-président. Si un député indépendant ou membre de l'opposition autre que l'opposition officielle s'ajoute à la composition de la commission, son effectif est porté à douze, dont sept du groupe formant le gouvernement. Les membres d'une commission sont désignés par la commission de l'Assemblée nationale sur proposition de leur formation politique et nommés pour une durée de deux ans.

Le président et le vice-président de la Commission, qui ne peuvent appartenir au même groupe parlementaire, sont élus par les membres de la commission pour deux ans. On a vu que le Règlement prévoit que six commissions sectorielles sont présidées par un membre du groupe formant le gouvernement, trois par des députés de l'opposition. La Commission de l'administration publique est présidée par un membre de l'opposition officielle. À noter que l'élection des présidents et des vice-présidents de commission se fait à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire, afin de renforcer leur légitimité.

Les ministres sont membres d'une commission lorsque celle-ci étudie un projet de loi qu'ils ont présenté ou lorsque l'Assemblée les a désignés membres pour la durée d'un mandat. En revanche, les ministres ne sont pas membres des commissions lors des mandats d'initiative, mais ils peuvent néanmoins s'y faire entendre.

Le fonctionnement des commissions

Les commissions siègent en général en séances publiques, également ouvertes à la presse. Les délibérations sont retranscrites au *Journal des débats* et peuvent être consultées dans le site Internet de l'Assemblée. À cette occasion, un des moyens importants dont dispose la commission pour mener à bien ses mandats est la consultation publique. Celle-ci peut être générale, c'est-à-dire que toute personne intéressée peut soumettre un mémoire et présenter son point de vue lors d'une audition, ou particulière, la commission, le cas échéant sur mandat de l'Assemblée, choisissant les personnes entendues.

Les commissions peuvent aussi siéger en séance de travail, principalement consacrées à l'organisation des travaux. Seuls les membres, leurs conseillers et le personnel de la commission peuvent y assister.

Enfin les commissions peuvent aussi siéger à huis clos.

En période de travaux réguliers, les commissions peuvent se réunir cinq jours par semaine, selon l'horaire suivant :

- le lundi, de 14 h à 18 h;
- le mardi, de 10 h à 21 h 30, avec suspension de 12 h à 13 h 30 et de 18 h à 19 h 30;
- le mercredi et le jeudi, de 9 h 30 à 18 h avec suspension de 13 h à 15 h; et
- le vendredi, de 9 h 30 à 12 h 30.

En période de travaux intensifs, l'horaire suivant s'applique :

- le lundi, de 14 h à 18 h;
- le mardi, de 10 h à 21 h 30 avec suspension de 12 h à 13 h 30 et de 18 h à 19 h 30;
- le mercredi et le jeudi, de 9 h 30 à 22 h 30 avec suspension de 13 h à 15 h et de 18 h à 19 h 30 ; et

- le vendredi, de 9 h 30 à 13 h.

En dehors de ces périodes de travaux, les commissions siègent selon l'horaire suivant :

- le lundi, de 14 h à 18 h;
- du mardi au jeudi de 9 h 30 à 18 h avec suspension de 12 h 30 à 14 h; et
- le vendredi, de 9 h 30 à 12 h30.

Lorsque l'Assemblée tient séance, quatre commissions seulement peuvent siéger simultanément pendant la période des affaires du jour, aucune pendant les affaires courantes. Lorsque l'Assemblée ne siège pas, cinq commissions peuvent siéger en même temps.

Les mandats des commissions sectorielles

Les neuf commissions sectorielles peuvent effectuer quatre types de mandats : les mandats confiés par l'Assemblée; les mandats qu'elles entreprennent de leur propre initiative; les mandats en application d'une loi; les mandats particuliers prévus dans le Règlement.

Les mandats confiés par l'Assemblée

En vertu de l'article 119 du Règlement, à la demande de l'Assemblée, les commissions étudient les projets de loi, les crédits budgétaires et toute autre matière qui leur est soumise. Il s'agit de la partie essentielle de leur activité.

Avec une centaine par an, **l'étude des projets de loi** est le mandat principal. Comme on le verra, la procédure est différente selon qu'il s'agit de projets de loi publics, qui sont d'application générale, ou de projets de loi d'intérêt privé, qui concernent des intérêts privés ou locaux. Pour en rester aux projets de loi publics, les plus nombreux, on indiquera, à ce stade, que, après avoir, le cas échéant, tenu des consultations – cas de figure qui devient de plus en plus fréquent – ³¹, la commission prend en considération chaque article en y apportant les amendements qu'elle estime utile. L'étude détaillée achevée, la commission dépose son rapport à l'Assemblée, qui contient le texte adopté par la commission et les procès-verbaux des séances, afin que celle-ci poursuive l'examen du projet jusqu'à son adoption³².

Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle budgétaire, c'est aux commissions parlementaires sectorielles que l'Assemblée délègue **l'étude des crédits budgétaires**, qui, généralement, débute chaque année au début du mois d'avril. Avant le premier de ce même mois, l'Assemblée doit adopter un projet de loi sur les crédits nécessaires au fonctionnement de l'État,

³¹ Certains projets de loi publics peuvent aussi faire l'objet de consultations à la demande de l'Assemblée. Immédiatement après la présentation d'un projet de loi public, le leader du gouvernement peut faire motion pour l'envoyer à une commission afin que celle-ci consulte les personnes et les organismes qui désirent faire connaître leur opinion. Il peut procéder de même aux fins de consultations particulières. Par ailleurs, l'Assemblée peut demander la tenue de consultations sur des projets de loi rendus à une autre étape de leur étude, par exemple sur un projet rendu à l'étape de l'adoption du principe ou de l'étude détaillée. En effet, par l'article 146 du Règlement, l'Assemblée s'est donné un pouvoir général d'envoyer en commission l'étude de toute matière. Lorsqu'une motion prévoit la tenue d'une consultation, elle peut en indiquer certaines modalités, telles que les dates des auditions, le délai pour faire parvenir un mémoire et les personnes et les organismes invités. Le mandat confié par l'Assemblée est alors prioritaire.

³² L'examen des projets de loi comporte cinq étapes : la présentation (Assemblée), l'adoption du principe (Assemblée), l'étude détaillée (commission), la prise en considération du rapport de la commission (Assemblée) et l'adoption (Assemblée).

appelés crédits provisoires, puis envoi aux commissions l'étude de l'ensemble des crédits budgétaires. Cette dernière ne peut excéder 200 heures pour l'ensemble des ministères. Pendant ce temps, l'Assemblée ne procède qu'aux affaires courantes.

Les interpellations constituent un autre mandat des commissions. Il s'agit d'un débat entre un député et un ministre sur une question d'actualité ou d'intérêt général. Il y a une interpellation par semaine, le vendredi de 10 h à 12 h, en dehors de la période de travaux intensifs.

Enfin, l'Assemblée peut confier aux commissions **l'étude de toute matière**, généralement au moyen de consultations générales ou particulières. Le rapport de la commission, constitué du procès-verbal des travaux, est déposé à l'Assemblée. Il peut contenir des observations ou recommandations, auquel cas le rapport donne lieu à un débat à l'Assemblée dans les 15 jours.

Les mandats entrepris à l'initiative des commissions

Depuis la réforme parlementaire de 1984, afin de leur accorder plus d'autonomie, les commissions peuvent se saisir de certaines questions de leur propre initiative. C'est par une motion d'un de ses membres adoptée à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire qu'une commission peut se donner un mandat d'initiative [RAN, art. 149]. Ainsi, bien que majoritaires au sein des commissions, les membres du parti gouvernemental ne peuvent décider seuls.

L'article 120 du Règlement prévoit quatre cas où les commissions peuvent se saisir elles-mêmes d'un mandat.

Premièrement, chaque commission peut, de sa propre initiative, étudier les **projets de règlement et les règlements** qui sont de son domaine de compétence. Au cours de cette étude, la commission ne peut adopter les articles d'un règlement, mais elle peut proposer des modifications.

Deuxièmement, une commission peut étudier les **orientations, les activités et la gestion** d'un ministère ou d'un organisme. Ce type de mandat peut être de deux ordres. En premier lieu, chaque commission sectorielle doit examiner annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public soumis à son pouvoir de surveillance [RAN, art. 294]. Il s'agit alors d'une surveillance d'organisme. En second lieu, chaque commission sectorielle, dans son domaine de compétence, doit entendre au moins une fois tous les quatre ans les ministres, si ceux-ci le jugent opportun, ainsi que les sous-ministres ou dirigeants d'organisme soumis à la *Loi sur l'administration publique* [RAN, art. 293.1]. Il est alors question d'un mandat de « reddition de comptes ». Bien que ces deux mandats résultent d'une obligation légale, ils n'en sont pas moins considérés comme des mandats relevant de l'initiative des commissions puisque c'est de sa propre initiative que chaque commission choisit en séance de travail l'organisme qu'elle examinera. Ce choix se fait par une motion adoptée à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire [RAN, art. 149]. À défaut d'accord, la Commission de l'Assemblée nationale désigne l'organisme qui sera entendu.

Troisièmement, depuis la réforme parlementaire de 2009, une commission peut, de sa propre initiative, décider de faire l'étude d'une **pétition** déposée à l'Assemblée.

Quatrièmement, une commission peut, de sa propre initiative, **étudier toute autre**

matière d'intérêt public. Ce type de mandat, appelé communément « mandat d'initiative », lui permet de se saisir de tout sujet ou de toute question dans son champ de compétence.

La commission décide en séance de travail de l'organisation de ses travaux. Elle peut notamment obtenir les services d'un chercheur ou d'un expert. De même, elle peut décider de tenir des consultations. Le rapport peut contenir des observations, conclusions ou recommandations. Le cas échéant, le rapport donne lieu à un débat en Chambre, sauf s'il porte sur une pétition.

Les mandats conférés par une loi

Plusieurs dispositions législatives du Québec confient aux commissions des mandats tels que l'étude de rapports annuels, périodiques ou autres, l'examen de la mise en œuvre et de l'application d'une loi, l'étude de règlements ou de projets de règlement, la tenue de consultations générales ou particulières et l'étude d'un avis ou d'un rapport d'enquête.

Certaines dispositions précisent à quelle commission le mandat est destiné, d'autres en attribuent précisément un à la commission compétente. Dans certains cas, la Commission de l'Assemblée nationale est chargée de désigner la commission qui exécutera le mandat. Certains de ces mandats ne peuvent être accomplis par les commissions que sur un ordre de l'Assemblée, mais, dans la plupart des cas, la loi laisse à la commission le soin de se saisir elle-même d'un mandat. Si les commissions ont l'obligation légale d'accomplir ces mandats, elles conservent cependant toute latitude pour organiser leur mise en œuvre.

Les mandats particuliers prévus par le Règlement

Selon le Règlement, la Commission des finances publiques doit consacrer au moins une séance par trimestre à l'étude de la politique budgétaire du gouvernement et à l'évolution des finances publiques. De plus, elle doit se réunir pendant une durée de dix heures dans le cadre du débat sur le discours du budget, cette réunion tenant lieu de réunion trimestrielle pour l'étude de la politique budgétaire du gouvernement.

La Commission des institutions a, quant à elle, la responsabilité d'entendre chaque année le Directeur général des élections ainsi que le Protecteur du citoyen.

5.2.- Les formations non permanentes

À l'instar des autres parlements, le droit parlementaire québécois n'ignore pas les structures non permanentes. Il reste que ces outils sont, pour la plupart, assez peu utilisés et, en tout état de cause, réservés à des affaires d'une importance tout à fait particulière.

> **La sous-commission**

Une commission peut faire exécuter un mandat qu'elle a reçu ou qu'elle s'est elle-même donné par une sous-commission composée de certains de ses membres. Pour ce faire, une motion doit être adoptée à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire.

La composition d'une sous-commission et la désignation de son président sont déterminées par la commission à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire.

Toute sous-commission soumet son rapport à la commission qui l'a constituée. S'il s'agit d'un mandat confié par l'Assemblée, le rapport de la sous-commission fait l'objet d'un débat

d'au plus une heure, au cours duquel les membres de la commission peuvent proposer des amendements. La commission fait ensuite rapport à l'Assemblée.

Sauf dispositions incompatibles, les règles relatives aux commissions s'appliquent aux sous-commissions, qui peuvent exercer tous les pouvoirs des commissions.

Moins de vingt mandats ont été confiés à une sous-commission, dont la moitié dans les deux premières années de la réforme de 1984.

> **Les commissions mixtes**

Avec l'approbation de la Commission de l'Assemblée nationale, sur demande conjointe, plusieurs commissions ou sous-commissions peuvent former une commission ou une sous-commission mixte pour l'examen d'une affaire. La Commission de l'Assemblée nationale désigne les coprésidents de la commission ou de la sous-commission mixte.

Bien qu'une commission mixte puisse être une structure utile pour dépasser la spécialisation sectorielle des commissions, une seule a été créée depuis 1984. En fait, pour arriver aux mêmes résultats, la pratique privilégie le remplacement temporaire d'un membre ou la participation d'un non-membre, procédures également prévues dans le Règlement et, somme toute, plus souples.

> **Les commissions spéciales**

L'Assemblée peut constituer des commissions spéciales [RAN, art. 178] pour confier à certains députés l'étude d'une affaire pour laquelle le mandat généralement confié aux commissions permanentes ne semble pas adapté. Elle détermine alors par motion leur mandat, désigne leurs membres et éventuellement leur président et leur vice-président et peut aussi fixer la durée de leur mandat. Sauf décision contraire de l'Assemblée, les règles relatives aux commissions permanentes s'appliquent aux commissions spéciales.

Toute commission spéciale cesse d'exister au moment du dépôt de son rapport à l'Assemblée. Cependant, si la session est prorogée avant que la commission spéciale termine ses travaux, celle-ci est automatiquement dissoute, à moins d'une décision contraire de l'Assemblée.

Une commission spéciale peut également être créée par une loi.

Cette voie peut être utilisée lorsque les règles concernant les commissions dans le Règlement ne conviennent pas à la nature du mandat³³. Ce peut être également le moyen de souligner l'importance du mandat. Ainsi, en 1991, la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* a institué, sous l'autorité de l'Assemblée nationale, deux commissions parlementaires spéciales, à savoir la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté et la Commission d'étude sur toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle.

La loi peut aussi mettre en place une commission élargie qui regroupe à la fois des députés et des non élus, mais dont les travaux sont régis par les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux commissions parlementaires. Un bon exemple de cette faculté est la

³³ Même si des règles de procédure relatives à une commission spéciale sont fixées par la loi, le président d'une commission continue à les interpréter, puisque le président de l'Assemblée, ou celui d'une commission, a le pouvoir exclusif d'interpréter les règles de procédure, quand bien même celles-ci figurent dans une loi.

Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, mieux connue sous le vocable de commission Bélanger-Campeau en raison du nom de ses deux coprésidents, instituée en 1990 à la suite de l'échec de l'Accord du lac Meech³⁴.

Notons que, contrairement à une commission spéciale créée sur motion de l'Assemblée, une commission spéciale créée par une loi n'est pas automatiquement dissoute du fait d'une prorogation de l'Assemblée.

SECTION 6 — LES DELEGATIONS ET OFFICES PARLEMENTAIRES

Le droit parlementaire québécois ne connaît pas de structures de ce type.

³⁴ C'est à la suite du dépôt du rapport de cette commission, le 27 mars 1991, que l'Assemblée a créé la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté et la Commission d'étude sur toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle.