

LA VIE DES ASSEMBLÉES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

CONTRIBUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

CHAPITRE V — LE FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT

Ce chapitre sera consacré au fonctionnement du Parlement du Québec. Plus particulièrement, nous traiterons du cadre temporel qui régit les travaux de l'Assemblée, de la détermination de l'ordre du jour de ses séances ainsi que de l'ouverture au public des séances de l'Assemblée et, de façon générale, celles des commissions parlementaires.

À l'Assemblée nationale du Québec, les travaux parlementaires répondent d'une organisation du temps déterminée. D'abord, il importe que le mandat collectif des élus du peuple n'outrepasse pas une période de temps. C'est pourquoi la durée maximale de ce mandat – une législature – est expressément prévue dans la Constitution du pays. Une législature peut être découpée en périodes de temps à durée indéterminée : il s'agit des sessions. Une session est en fait le laps de temps qui s'écoule entre la convocation de l'Assemblée par le lieutenant-gouverneur et sa prorogation. En d'autres mots, il s'agit des périodes où l'Assemblée est habilitée à siéger. Les sessions sont composées de séances qui correspondent aux jours où l'Assemblée se réunit selon un calendrier et un horaire déterminés par le Règlement. Enfin, chaque question soumise aux délibérations de l'Assemblée lors d'une séance est également organisée selon un cadre temporel déterminé dans les règles de procédure parlementaire.

SECTION 1 — LES SESSIONS : PERIODES DANS UNE LEGISLATURE OU L'ASSEMBLEE PEUT TENIR SEANCE

La législature

Au Québec, le terme « législature » désigne généralement la période de temps entre le début du mandat d'une assemblée législative après une élection générale et sa dissolution.

La législature commence à la date de réception par le secrétaire général de l'Assemblée nationale, après des élections générales, de la liste des candidats proclamés élus transmise par le Directeur général des élections en vertu de l'article 380 de la *Loi électorale* [LAN, art. 6]. Ce n'est donc pas la date de l'élection générale qui fixe le début d'une législature. En effet, puisque l'Assemblée se compose des députés élus dans chacune des 125 circonscriptions électorales établies conformément à la *Loi électorale* et dont les noms ont été transmis au secrétaire général, le début d'une législature correspond au jour où ce dernier aura reçu une liste des candidats élus dans la totalité de ces circonscriptions. Ainsi, il peut arriver que plusieurs semaines s'écoulent entre des élections générales et la réception de cette liste complète.

En vertu de l'article 6 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* (LAN), chaque législature expire le 29 août de la quatrième année civile qui suit celle où ont eu lieu les dernières élections générales. En cas de chevauchement avec la période des élections générales fédérales ou municipales, la date de l'expiration est reportée de six mois, soit au 27 février de l'année suivante ou, s'il s'agit d'une année bissextile, au 28 février. Toutefois, ce report ne s'applique pas s'il a pour effet de porter la durée de cette législature au-delà de cinq ans.

Auparavant, selon cet article, une législature ne pouvait aller au-delà d'un terme d'au plus cinq ans, mais n'avait pas de durée précise à l'intérieur de ce terme. La *Loi modifiant la Loi électorale*

afin de prévoir des élections à date fixe, adoptée en 2013, fait en sorte que des élections générales ont maintenant lieu en octobre tous les quatre ans. Une législature ne peut donc se prolonger au-delà de ce terme, sauf en cas de conflit avec les élections générales et municipales, tel que mentionné ci-dessus. Toutefois, le premier ministre peut toujours décider de déclencher des élections plus tôt et demander au lieutenant-gouverneur de dissoudre la législature.

En effet, c'est le lieutenant-gouverneur qui, par proclamation, dissout une législature [LAN, art. 5 et 6, al. 2]. Par convention constitutionnelle, la dissolution se fait sur avis du gouvernement.

Concrètement, pour mettre un terme à une législature, le Conseil exécutif, sur la recommandation du premier ministre, adopte un décret ordonnant la dissolution de l'Assemblée. Ce décret est suivi par une proclamation du lieutenant-gouverneur par laquelle ce dernier procède à la dissolution de l'Assemblée. Le décret et la proclamation sont publiés dans la *Gazette officielle du Québec*. Au Québec, les proclamations en vue de dissoudre l'Assemblée ont été faites dans la presque totalité des cas après que l'Assemblée a été prorogée à une date déterminée. Dans les autres cas, l'Assemblée a été dissoute sans avoir été prorogée au préalable. Cela, au demeurant, n'est pas nécessaire puisque la dissolution de l'Assemblée clôt automatiquement la session. Par ailleurs, selon la doctrine parlementaire, des proclamations pour mettre fin à l'Assemblée peuvent aussi être faites le même jour qu'une prorogation ou après une proclamation ayant pour objet de continuer une prorogation.

Les effets de la dissolution d'une législature

La dissolution ou l'expiration de la législature, selon le cas, est assimilée, à juste titre, à la mort civile du Parlement. L'Assemblée perd immédiatement sa qualité. Les députés cessent alors d'être investis de leur mandat. En effet, le mandat d'un député a la même durée que celui de l'Assemblée, bien que les députés continuent de recevoir certaines indemnités et allocations en vertu de dispositions législatives jusqu'à la date du scrutin général faisant suite à une dissolution. Normalement, les ministres « restent en fonction tant que leurs successeurs ne sont pas désignés, même s'il y a eu dissolution de la Chambre et même s'ils ont connu une défaite électorale personnelle¹ ». Également, lors d'une dissolution, le président de l'Assemblée et les vice-présidents demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau par la nouvelle Assemblée [LAN, art. 24]. De plus, ils exercent les fonctions du Bureau de l'Assemblée nationale lorsque l'Assemblée est dissoute [LAN, art. 94].

Comme chaque Assemblée meurt par l'effet de sa dissolution, il va de soi que tous les éléments accessoires disparaissent également, soit les ordres non pleinement exécutés, les actes de procédure en cours, les commissions spéciales qu'elle a instituées et les projets de loi qui n'ont pas été adoptés. Quant aux ordres relatifs à la production ou à l'impression de documents, l'article 47 du *Règlement de l'Assemblée nationale* (RAN) mentionne qu'ils survivent à la clôture d'une session. Jusqu'à maintenant, la présidence n'a pas eu à se prononcer quant à savoir si de tels ordres existent encore quand la fin de la session survient par l'effet d'une dissolution. Cela peut s'expliquer par le fait que les ordres de dépôt de documents adoptés par l'Assemblée sont rares et que la plupart des documents qui doivent être déposés à l'Assemblée le sont en réalité en vertu d'ordres permanents prévus essentiellement dans des dispositions législatives.

¹ Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 321.

Or, ces dernières ne sont pas abrogées en raison d'une dissolution de l'Assemblée.

Par ailleurs, le Règlement et les Règles de fonctionnement de l'Assemblée étant des ordres permanents, ils demeurent en vigueur malgré la dissolution d'une législature.

En ce qui concerne les commissions permanentes, elles cessent en pratique d'exister à la suite d'une dissolution. Parce qu'elles sont régies par des ordres permanents de l'Assemblée prévus dans le Règlement, leur dénomination et leur compétence demeurent malgré une dissolution. Les commissions étant des composantes de l'Assemblée, elles ne peuvent toutefois survivre à cette dernière.

Les sessions

Une session correspond à la période de temps, à l'intérieur d'une législature, qui s'écoule entre la convocation de l'Assemblée et sa prorogation ou dissolution. Il s'agit de la période durant laquelle l'Assemblée siège, incluant les périodes d'ajournement de ses travaux, puisqu'une session n'est jamais ajournée, elle commence, et ensuite prend fin. Elle n'est close que par la prorogation ou par la dissolution de l'Assemblée. Comme une session peut se continuer alors que l'Assemblée ne se réunit pas dans les faits, il ne faut pas confondre les sessions parlementaires et les périodes de travaux parlementaires, soit les deux périodes annuelles prévues dans le Règlement qui constituent le calendrier parlementaire.

Une législature peut comprendre une ou plusieurs sessions. La durée d'une session est à l'appréciation du gouvernement. En vertu d'une convention constitutionnelle, c'est le lieutenant-gouverneur qui, à la demande du gouvernement, convoque l'Assemblée et la proroge [LAN, art. 5]. Habituellement, le gouvernement souhaite une nouvelle session lorsqu'il veut donner un second souffle à une législature ou préciser ses objectifs pour une autre étape de son mandat.

Depuis 1867, le nombre de sessions durant une législature a varié de un à six. La plus longue a été la première session de la 37^e législature qui a duré près de trois ans, soit du 4 juin 2003 au 10 mars 2006. Par ailleurs, trois sessions n'ont guère duré plus d'une journée.

La convocation de l'Assemblée

L'Assemblée est convoquée pour l'ouverture d'une session par une proclamation faite par le lieutenant-gouverneur, sur avis du gouvernement. L'Assemblée ne peut commencer ses délibérations avant le moment déterminé par la proclamation. Il est possible toutefois de reporter, par proclamation, le jour d'ouverture d'une session à une date ultérieure et, aussi de le reporter de nouveau. Même si certains affirment que la date d'ouverture d'une session ne peut jamais être avancée, la pratique tend à démontrer le contraire. La seule limite constitutionnelle quant à la fixation de la date de convocation découle de l'article 5 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui oblige les assemblées à tenir une séance tous les douze mois.

L'ouverture d'une session

Chaque session débute par l'allocation du lieutenant-gouverneur. Celle-ci est suivie du discours d'ouverture de la session, prononcé par le premier ministre [RAN, art. 45]. Si cela est nécessaire, l'allocation du lieutenant-gouverneur est précédée de l'élection du président et des vice-présidents; cette élection préalable a lieu principalement au début d'une législature, car la charge de président est habituellement occupée lorsqu'il y a une nouvelle session au cours d'une

législature.

Une session n'est officiellement ouverte qu'après l'allocution du lieutenant-gouverneur. L'Assemblée ne peut donc commencer à délibérer qu'après que celui-ci a fait connaître les motifs de la convocation.

Durant son allocution, le lieutenant-gouverneur, qui occupe le fauteuil du président, assume la responsabilité du contenu de son discours et des interventions qu'il est susceptible de susciter. Aucune limite de temps n'est prévue dans le Règlement pour l'allocution du lieutenant-gouverneur.

L'allocution du lieutenant-gouverneur est suivie du discours d'ouverture, qui est prononcé par le premier ministre [RAN, art. 45]. L'essentiel du message inaugural est prononcé par le premier ministre lors de ce discours et non au moment de l'allocution du lieutenant-gouverneur – la terminologie du Règlement est à cet égard éloquente : il est question d'« allocution » du lieutenant-gouverneur et de « discours d'ouverture » du premier ministre. L'expression « discours du trône » n'est plus employée à Québec. Le discours du premier ministre est en quelque sorte un énoncé de politique général sur les préoccupations qui animeront le gouvernement au cours de la session.

Le discours du premier ministre tout comme celui du chef de l'opposition officielle et des autres chefs de groupes parlementaires ou de leurs représentants qui y font suite viennent en tête de liste des affaires prioritaires que doit aborder l'Assemblée [RAN, art. 87 (1)]. C'est donc dire que celle-ci ne peut être saisie d'aucune autre question tant que ces discours ne sont pas prononcés. Également, ces discours suspendent les travaux des commissions parlementaires [RAN, art. 87, al. 2].

Le discours d'ouverture du premier ministre ou de son représentant est d'une durée maximale de deux heures [RAN, art. 50]. Par ce discours, le premier ministre dévoile de façon générale les intentions législatives de son gouvernement et le programme qu'il entend soumettre à l'Assemblée au cours de la session.

Auparavant, contrairement au discours du budget qui se terminait par une motion du ministre des Finances proposant que l'Assemblée approuve la politique budgétaire du gouvernement, le discours d'ouverture de la session n'était pas suivi d'une motion pour que l'Assemblée exprime son approbation à l'égard de la politique générale du gouvernement exposée dans le discours. La réforme de 2009 a cependant changé cela. En effet, le premier ministre termine maintenant son discours en proposant à l'Assemblée d'adopter la politique générale du gouvernement [RAN, art. 45].

Après le discours du premier ministre, le président lève la séance [RAN, art. 46]. À la séance suivante, l'Assemblée entreprend le débat sur le discours d'ouverture par le discours du chef de l'opposition officielle [RAN, art. 49]. Le discours d'ouverture et le débat qui s'ensuit sont d'une durée maximale de 25 heures. Au cours de son intervention, chaque député peut présenter une motion pour formuler un grief ou une motion de censure [RAN, art. 50]².

La clôture d'une session par prorogation

² À noter que le nombre de motions de censure pouvant être présentées au cours d'une session est limité à sept [RAN, art. 304].

Lorsque l'Assemblée est prorogée par une proclamation faite par le lieutenant-gouverneur [LAN, art. 5], sur avis du gouvernement, la session est close. Dans le langage parlementaire, la « prorogation » signifie que le gouvernement met fin à une session. En fait, elle a pour effet de suspendre les séances de l'Assemblée et, par conséquent, de les reporter à un moment ultérieur. Compte tenu de l'effet d'une prorogation, il va de soi que l'Assemblée ne peut prolonger ses délibérations au-delà du terme fixé par la proclamation. Une prorogation peut se faire alors que l'Assemblée est réunie en présence du lieutenant-gouverneur ou, lorsque l'Assemblée ne siège pas, par une proclamation.

Même si la prorogation et l'ajournement de l'Assemblée ont tous deux pour effet de reporter les séances de celle-ci à une date ultérieure, il n'est pas inopportun d'établir leurs différences, étant donné qu'il s'agit de deux actes extrêmement importants dans la vie parlementaire. La prorogation est un acte du pouvoir exécutif qui a pour effet de reporter les activités de l'Assemblée tant qu'elle n'aura pas été convoquée de nouveau à une date fixée par le gouvernement. Pendant une prorogation, l'Assemblée ne peut aucunement se réunir, et ce, même lorsque ses règles de procédure prévoient qu'elle devrait le faire. Pour sa part, l'ajournement de l'Assemblée est un acte de celle-ci qui met un terme à une séance et qui fixe le moment où elle se réunira de nouveau, à l'intérieur du calendrier parlementaire.

Outre leur effet de report, ces deux actes ont un autre point majeur en commun : le gouvernement a l'initiative dans les deux cas. Même si la prorogation est un acte du lieutenant-gouverneur, c'est, dans les faits, le gouvernement qui, en vertu d'une convention constitutionnelle, décide de proroger l'Assemblée. De la même manière, même si l'ajournement de l'Assemblée est un acte de cette dernière, seul le gouvernement peut le proposer par motion, et l'Assemblée se prononce ensuite sur cette motion. Ainsi, les travaux de l'Assemblée pourraient être suspendus plus longtemps par l'effet d'un ajournement que par l'effet d'une prorogation.

Les comparaisons entre ces deux actes s'arrêtent ici puisque la prorogation a d'autres effets majeurs qui lui sont propres. Sauf décision contraire de l'Assemblée, la prorogation entraîne la dissolution de toute commission spéciale que l'Assemblée a constituée, annule tous les ordres qui n'ont pas été pleinement exécutés – sauf ceux qui sont relatifs à la production ou à l'impression de documents – et rend caducs tous les actes de procédure en cours ainsi que tout projet de loi qui n'a pas été adopté [RAN, art. 47].

Cependant, les effets d'une prorogation ne sont pas irrémédiables. En vertu de l'article 47 du Règlement, l'Assemblée peut adopter une motion en vue de contrer les effets précités. C'est ainsi qu'elle pourrait décider de poursuivre l'étude d'un ou de plusieurs mandats à la session suivante. Une telle motion doit nécessairement être présentée avant la clôture de la session. Un autre moyen moins contraignant existe dans le Règlement pour éviter que les projets de loi présentés avant la prorogation deviennent caducs. Avant la troisième séance qui suit la fin du débat sur le discours d'ouverture de la session, sur motion sans préavis du leader du gouvernement, l'Assemblée peut décider de continuer l'étude de projets de loi présentés à la session précédente, au stade où cette étude avait alors été interrompue [RAN, art. 48]. Pourvu qu'il respecte le délai, le gouvernement n'est pas limité dans le nombre de motions qu'il peut présenter afin de poursuivre l'étude de projets de loi.

La prorogation n'a aucun effet sur la composition des commissions parlementaires permanentes. Un mécanisme est même prévu dans le Règlement pour combler les vacances au

sein des commissions qui pourraient survenir au moment où l'Assemblée a été prorogée. Selon l'article 13 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, une commission ou une sous-commission peut siéger même lorsque l'Assemblée n'est pas en session. Cette disposition législative s'applique, bien sûr, en tenant compte des effets de la clôture d'une session prévus dans l'article 47 du Règlement.

Les séances

Lorsque l'Assemblée est en session, elle est autorisée à se réunir pour délibérer. Chaque jour de délibération constitue en langage parlementaire une séance. Le nombre de séances au cours d'une session peut varier sensiblement. Cela dépend bien entendu de la longueur de la session. Ainsi, il est arrivé à trois reprises qu'une session ne dure qu'une seule séance, tandis que les deux sessions les plus longues ont compté chacune 200 séances.

Les séances de l'Assemblée qui sont tenues en conformité avec le calendrier et l'horaire prévus dans son règlement, c'est-à-dire pendant les périodes, jours et heures qui y sont prévus, sont qualifiées de « séances ordinaires ». Toutefois, il peut arriver que, pour diverses raisons, l'Assemblée soit exceptionnellement obligée de tenir une séance en dehors de ces périodes déterminées. Lorsque cela se produit, l'Assemblée est alors en « séance extraordinaire ».

Les séances ordinaires

Pendant une législature, l'Assemblée se réunit en séances ordinaires pendant les deux périodes annuelles suivantes : la période du printemps, qui s'échelonne de février à juin, et la période de l'automne, qui débute en septembre et se termine en décembre. Il s'agit du « calendrier parlementaire ».

Chacune de ces périodes de travaux parlementaires se déroule suivant deux rythmes distincts, selon que l'on est en période de travaux ordinaires, dits « réguliers », ou en période de travaux intensifs.

En 2009, l'Assemblée a adopté un nouveau calendrier qui a pris effet le 14 septembre de la même année. Selon l'article 19 du Règlement, elle se réunit pendant deux périodes de travaux par année, soit à compter du deuxième mardi de février, en travaux réguliers pendant seize semaines, suivies de deux semaines de travaux intensifs ; et à compter du troisième mardi de septembre, en travaux réguliers pendant dix semaines, suivies de deux semaines de travaux intensifs.

Durant ces périodes, l'Assemblée fait relâche quelques semaines afin de permettre à ses membres de se concentrer davantage sur leur travail dans leur circonscription respective. Ces semaines, appelées « semaines de travail en circonscription », sont déterminées par le président, à la suite d'une réunion avec les leaders, au début de chaque période de travaux de la manière suivante : trois semaines durant la période de travaux débutant en février; une semaine durant la période de travaux commençant en septembre et une semaine suivant la deuxième semaine de travaux intensifs prévue pour cette période [RAN, art. 19.1]. Même si l'Assemblée ne peut se réunir en séances ordinaires durant ces semaines, ces dernières sont considérées comme des semaines où elle se réunit aux fins de l'article 19 [RAN, art. 19.1 *in fine*].

En plus de son calendrier, l'Assemblée s'est donné un nouvel horaire. En période de travaux réguliers, elle se réunit le mardi de 13 h 30 à 21 h 30, avec suspension de 18 h à 19 h 30, ainsi que le mercredi et le jeudi, de 9 h 30 à 18 h, avec suspension de 13 h à 15 h. Elle peut aussi décider de se réunir le lundi suivant le même horaire que le mardi sur motion sans préavis du

leader du gouvernement adoptée sans débat [RAN, art. 20]. De plus, en période de travaux intensifs, l'Assemblée siège jusqu'à 22 h 30 le jeudi, après suspension de 18 h à 19 h 30, et de 9 h 30 à 13 h le vendredi. Elle peut aussi décider de se réunir le lundi, selon le même horaire que le mardi [RAN, art. 21].

À la demande du leader du gouvernement, adressée au président de l'Assemblée, une séance du mercredi ou du jeudi peut également être prolongée en période de travaux réguliers pour donner l'occasion au ministre des Finances de prononcer le discours du budget ou pour permettre, toujours de la part du ministre des Finances, une déclaration complémentaire sur le budget. Contrairement à la proposition gouvernementale de se réunir le lundi, qui doit se faire par motion adoptée par l'Assemblée, la prolongation d'une séance pour permettre l'application des articles 271 et 278 ne nécessite aucune décision de la part de l'Assemblée : une simple demande à la présidence suffit. Lorsqu'il reçoit une telle demande, le président en informe l'Assemblée dans les meilleurs délais. La séance est ensuite suspendue à 18 h et la prolongation de la séance se fait à compter de 19 h 30 [RAN, art. 20, al. 3, 271 et 278]. En période de travaux intensifs, la séance peut aussi être prolongée le mercredi suivant les mêmes conditions [RAN, art. 21, al. 4].

Le calendrier de l'Assemblée ne touche pas les commissions qui, elles, peuvent se réunir durant toute l'année à l'exception des cinq semaines de travail en circonscription, semaines durant lesquelles elles ne peuvent siéger [RAN, art. 19.1]. Quant à l'horaire des commissions, il est sensiblement différent de celui de l'Assemblée. Ainsi, en période de travaux réguliers, les commissions peuvent se réunir du lundi au vendredi [RAN, art. 143], comme en période de travaux intensifs [RAN, art. 143.1]. Il en est de même en dehors des périodes de travaux prévues à l'article 19 [RAN, art. 143.2].

Enfin, le calendrier parlementaire doit être vu comme étant une série de périodes déterminées au cours desquelles l'Assemblée est autorisée à se réunir en séances ordinaires. Il n'y a toutefois aucune obligation qu'elle se réunisse durant ces périodes. À défaut d'une décision contraire, elle est certes tenue de le faire. Cependant, elle peut toujours décider d'ajourner ses travaux pour une période plus ou moins longue. Cela se fait par l'adoption d'une motion d'ajournement de l'Assemblée présentée par le leader du gouvernement, qui a pour effet de reporter les travaux de l'Assemblée à la date prévue dans la motion même. Toutefois, il est important que cette date se situe à l'intérieur du calendrier parlementaire, puisqu'en dehors de cette période l'Assemblée est autorisée à siéger uniquement en séances extraordinaires, lesquelles répondent à des règles très particulières que nous allons maintenant aborder.

Les séances extraordinaires

L'existence d'un calendrier parlementaire fixe au Québec fait en sorte que l'Assemblée se réunit à des périodes, jours ou heures déterminés dans le Règlement. En dehors de ces créneaux, la tenue d'une séance de l'Assemblée peut être nécessaire pour faire face à une situation particulière. Le Règlement prévoit une procédure pour réunir l'Assemblée en de telles circonstances, soit les « séances extraordinaires » [RAN, art. 23].

Comme leur nom l'indique, les séances extraordinaires sont inhabituelles. De plus, elles sont à l'entière initiative du gouvernement, puisque c'est à la demande du premier ministre que l'Assemblée tient une séance extraordinaire [RAN, art. 23].

La demande du premier ministre doit être adressée au président de l'Assemblée ou, en

son absence, au secrétaire général [RAN, art. 24]. La demande précise le ou les motifs de la convocation. Ce sont là les seules formalités prévues dans le Règlement relativement à la convocation de l'Assemblée en séances extraordinaires. Il appert donc que l'initiative du premier ministre est exclusive et absolue en cette matière. Lui seul peut décider du motif de convoquer ainsi l'Assemblée et la présidence n'a pas à se prononcer à ce sujet. Ce pouvoir d'initiative du premier ministre lui a d'ailleurs déjà permis d'annuler la tenue d'une séance extraordinaire.

En plus du motif de la convocation, le premier ministre indique dans sa lettre le jour et l'heure où l'Assemblée doit se réunir. En effet, il relève de la prérogative du premier ministre d'établir le jour et l'heure auxquels l'Assemblée doit être convoquée en séance extraordinaire. Il peut demander que l'Assemblée soit convoquée à tout moment en dehors des périodes, jours ou heures prévus aux articles 19 à 21 du Règlement. À titre d'exemple, l'article 20 du Règlement détermine l'horaire suivant lequel l'Assemblée se réunit en séances ordinaires en période de travaux réguliers. En dehors de ces heures, rien n'empêche l'Assemblée de se réunir en séance extraordinaire, à la demande du premier ministre. Cependant, selon une décision rendue en 2005, la possibilité de se réunir en séance extraordinaire en dehors des périodes, jours ou heures prévus dans le Règlement signifie que l'Assemblée peut se réunir d'une manière extraordinaire à tout moment où elle n'a pas d'autres moyens pour le faire. Ainsi, lorsque l'Assemblée ajourne ses travaux plus tôt que la date limite pour siéger selon le calendrier, cela ne l'empêche pas de se réunir en séance extraordinaire entre le moment de l'adoption de la motion d'ajournement et cette date. De l'avis de la présidence, interpréter le Règlement autrement ferait en sorte que l'Assemblée n'aurait aucun moyen de se réunir dans l'intervalle, et ce, peu importe l'urgence de la situation. Dans le même esprit, le fait que l'Assemblée, en période de travaux, puisse se réunir le lundi sur motion du leader du gouvernement ne l'empêche pas, à défaut d'une telle motion, de se réunir le lundi en séance extraordinaire.

Bien que le Règlement ne précise aucun délai entre le moment de la convocation et le début de la séance extraordinaire, la présidence de l'Assemblée a déjà établi que les députés devaient bénéficier d'un délai raisonnable pour venir assister à une séance extraordinaire.

Le déroulement des séances extraordinaires

En principe, les dispositions des articles 20 et 21 du Règlement ayant trait au calendrier et à l'horaire des travaux ne s'appliquent pas lors de séances extraordinaires, étant donné que ces dernières ont lieu en dehors des périodes, jours ou heures fixés par ces articles.

En vertu des nouvelles règles en vigueur depuis 2009, à l'étape des affaires courantes prévue pour les motions sans préavis, le leader du gouvernement présente une motion en vue de déterminer le cadre temporel des séances extraordinaires. La motion indique les affaires pour lesquelles l'Assemblée a été convoquée [RAN, art. 26.1].

Sitôt après la présentation de la motion établissant le cadre temporel des séances extraordinaires, le leader du gouvernement peut présenter une motion en vue d'introduire la procédure d'exception [RAN, art. 26.1, al. 2]. Le motif de la convocation, la motion établissant le cadre temporel et, le cas échéant, la motion de procédure d'exception donnent tous lieu à un seul débat restreint. Ce dernier se poursuit indépendamment des heures de suspension et d'ajournement prévues aux articles 20 et 21. Le débat restreint terminé, le président met aux voix la motion établissant le cadre temporel. Puis il met aux voix, s'il y a lieu, la motion de procédure d'exception. Si cette dernière est adoptée, l'Assemblée met fin aux affaires courantes [RAN, art. 27].

Comme une procédure d'exception peut être introduite à l'égard d'une seule affaire à la fois [RAN, art. 182, al. 1], chaque motion de procédure d'exception fait normalement l'objet d'un débat restreint d'une durée de deux heures [RAN, art. 182, al. 2 et 210]. Le Règlement prévoit toutefois une exception lorsque l'Assemblée a été convoquée en séances extraordinaires pour l'étude de plusieurs affaires : au terme de l'étude de la première affaire, chacune des motions de procédure d'exception qui est présentée fait l'objet d'un débat restreint d'au plus une heure [RAN, art. 27.1].

Par ailleurs, une séance extraordinaire convoquée après la clôture d'une session ne débute pas par les affaires courantes, mais par l'allocution du lieutenant-gouverneur. Sous réserve de celle-ci, les règles relatives à l'ouverture de la session sont automatiquement suspendues [RAN, art. 25]. Les dispositions concernant le discours d'ouverture et le débat qui s'ensuit sont donc suspendues sans autre formalité aux fins de l'étude des affaires pour lesquelles l'Assemblée a été convoquée en séances extraordinaires. Le discours d'ouverture devra être prononcé à la première séance ordinaire qui suit.

Les séances extraordinaires prennent fin lorsque l'Assemblée a réglé les affaires pour lesquelles elle a été convoquée [RAN, art. 27.2]. Il peut cependant arriver que l'étude d'une ou de plusieurs de ces affaires ne soit pas terminée au moment prévu pour le début d'une séance ordinaire selon le calendrier et l'horaire prévus dans le Règlement. À ce sujet, la présidence de l'Assemblée a déjà déterminé que, dès l'adoption d'une motion de procédure d'exception, les dispositions du Règlement incompatibles avec la procédure prévue dans la motion, y compris celles relatives au calendrier et à l'horaire, sont implicitement suspendues aux fins de l'étude de l'affaire faisant l'objet de la motion³.

Par ailleurs, nous avons déjà vu que les dispositions du Règlement relatives à l'horaire de l'Assemblée ne s'appliquent pas lors de séances extraordinaires.

Lorsque l'Assemblée est convoquée en séances extraordinaires, elle peut donc siéger indépendamment des heures de suspension et d'ajournement prévues aux articles 20 et 21 du Règlement jusqu'à l'adoption d'une motion en vue de déterminer le cadre temporel des séances extraordinaires. Une fois cette dernière adoptée, c'est le cadre fixé dans celle-ci qui s'applique. Si plus d'une séance est nécessaire pour l'étude de l'affaire pour laquelle l'Assemblée a été convoquée, la deuxième séance commence au moment prévu dans la motion, par les affaires courantes, et se poursuit jusqu'à ce que l'Assemblée ait terminé l'étude de cette affaire⁴ ou, sinon, jusqu'à ce qu'elle décide d'ajourner ses travaux.

SECTION 2 — LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR ET LE DEROULEMENT D'UNE SEANCE

Le contrôle du gouvernement quant à l'ordre du jour de l'Assemblée

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, il n'existe pas dans le système parlementaire québécois, de type britannique, de séparation étanche entre les branches exécutive et législative de l'État, le gouvernement faisant partie intégrante du pouvoir législatif. Aussi, pour permettre une coexistence pacifique en Chambre, le droit parlementaire prévoit divers

³ JD, 18 octobre 2010, p. 1632 et 1633 (Yvon Vallières) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire (RDPP)*, n 26.1/2; JD, 21 février 2011, p. 9158 et 9159 (Yvon Vallières) / *RDPP*, n 26.1/3.

⁴ JD, 21 février 2011, p. 9158 et 9159 (Yvon Vallières) / *RDPP*, n 26.1/3.

moyens de contrôle, de contact et de contrainte entre l'Assemblée et le gouvernement. Parmi les moyens de contrôle de l'Assemblée nationale dont dispose le gouvernement, il y a la détermination de son ordre du jour. La possibilité pour un député de l'opposition d'indiquer l'affaire qui sera soumise aux délibérations de l'Assemblée, le mercredi, de 15 h à 17 h, est l'une des exceptions à cette règle.

Le déroulement d'une séance

Chaque jour où l'Assemblée se réunit au cours d'une session constitue une séance. Ces séances se déroulent habituellement selon un horaire et un calendrier établis par le Règlement : il s'agit des séances ordinaires. À la demande du premier ministre, l'Assemblée peut se réunir à d'autres moments que ceux qui sont prévus dans le calendrier et l'horaire : ce sont alors des « séances extraordinaires ».

Une séance de l'Assemblée se divise en deux périodes : celle des affaires courantes et celle des affaires du jour. La période des affaires courantes en est une qui de façon générale, est consacrée à l'information que donne le gouvernement à l'Assemblée. Elle est constituée de onze rubriques qui sont l'une après l'autre prises en considération par l'Assemblée. Même s'il est d'usage que le président nomme toutes les rubriques qui composent la période des affaires courantes, il n'y a pas toujours de suite à donner pour chacune d'elles et, le cas échéant, l'Assemblée passe tout simplement à la rubrique suivante. L'un des points forts de la période des affaires courantes est sans contredit la période des questions et réponses orales qui, elle, a lieu chaque jour de séance; on ne peut s'y soustraire.

La période des affaires du jour est consacrée essentiellement aux débats qui se déroulent à l'Assemblée. Le plus souvent, ces débats portent sur l'une des différentes étapes prévues pour l'étude d'un projet de loi. Même si cet aspect du travail des députés occupe une large part de la période des affaires du jour, elle ne constitue pas l'unique affaire prise en considération par l'Assemblée à ce moment-là. En fait, c'est lors des affaires du jour que l'Assemblée est saisie de tous les autres débats de fond.

À l'instar de la période des affaires courantes, la période des affaires du jour répond d'une organisation précise. Elle comporte cinq rubriques qui doivent être abordées selon un ordre de priorité préétabli. Contrairement à celles qui composent les affaires courantes, les rubriques des affaires du jour ne sont pas toutes prises en considération à chacune des séances de l'Assemblée. Une rubrique sera retenue dans la mesure seulement où elle comprend une affaire susceptible d'être soumise aux délibérations de l'Assemblée.

La période des affaires du jour peut varier sensiblement d'une séance à l'autre. À certains moments, l'Assemblée doit absolument examiner une rubrique parce qu'elle comporte une affaire qui, selon le Règlement, doit être étudiée en priorité par l'Assemblée. Dans les autres cas, sauf pour la partie de séance du mercredi réservée à l'opposition, c'est le gouvernement qui a l'entière initiative de soumettre à l'Assemblée l'affaire de son choix. À quelques rares exceptions près, toutes les affaires susceptibles d'être étudiées par l'Assemblée sont inscrites au feuilleton. De fait, celui-ci est un document qui indique les questions que l'Assemblée peut être appelée à débattre au cours d'une séance.

Avant la réforme de 2009, les séances de l'Assemblée débutaient avec les affaires du jour en période de travaux réguliers et les affaires courantes en période de travaux intensifs. Dorénavant chaque séance commence par les affaires courantes.

A) La période des affaires courantes

L'ordre dans lequel les rubriques des affaires courantes sont abordées est le suivant : déclarations de députés; déclarations ministérielles; présentation de projets de loi; dépôts de documents, de rapports de commissions, de pétitions; réponses orales aux pétitions; interventions portant sur une violation de droit ou de privilège ou sur un fait personnel; questions et réponses orales; votes reportés; motions sans préavis; avis touchant les travaux des commissions; renseignements sur les travaux de l'Assemblée.

1) Les déclarations de députés

La rubrique des déclarations de députés marque le début des affaires courantes et, depuis l'entrée en vigueur du nouveau calendrier en septembre 2009, de chaque séance. Elle permet aux députés, qu'ils soient ministres ou non, de faire une déclaration sur un sujet précis qui leur tient à cœur. Ce peut être l'occasion pour eux de souligner différents événements d'intérêt local, régional, national ou international.

Le député qui veut faire une déclaration doit transmettre un avis pour inscription au feuillet au plus tard à 17 h le jour précédent. Il ne peut y avoir plus de dix déclarations de députés par séance et chacune d'entre elles est d'au plus une minute [RAN, art. 54.3].

Au début de chaque législature, et au besoin pendant celle-ci, le président, à la suite d'une réunion avec les leaders, répartit les déclarations entre les groupes parlementaires en tenant compte de la présence de députés indépendants. Il détermine également l'ordre dans lequel elles seront faites [RAN, art. 54.4].

2) Les déclarations ministérielles

Un ministre peut faire une déclaration à l'Assemblée sur tout sujet qu'il considère comme pertinent de lui communiquer. Le Règlement est muet quant à la définition d'une déclaration ministérielle et quant au sujet sur lequel elle devrait porter. Habituellement, elle est consacrée à un sujet que le gouvernement estime important : par exemple, l'annonce d'une politique gouvernementale ou la réaction du gouvernement à un événement particulier. La notion de déclaration ministérielle est large, mais son contenu doit être d'intérêt public ou concerner une politique gouvernementale⁵.

La durée d'une déclaration ministérielle est d'au plus cinq minutes. À la suite d'une déclaration, le chef de l'opposition officielle et les chefs des autres groupes parlementaires, ou leurs représentants, peuvent faire des commentaires qui ne doivent pas dépasser cinq minutes. Le ministre a ensuite droit à une réplique de cinq minutes.

3) La présentation de projets de loi

La présentation des projets de loi est en fait la première des cinq étapes que comporte l'étude d'un projet de loi. Toutefois, à cette étape, il n'y a aucun débat. Les députés ne se prononcent pas sur la teneur du projet de loi, mais ils acceptent tout au plus de se saisir du texte qu'ils étudieront au cours des étapes ultérieures du processus législatif⁶. Cela explique

⁵ JD, 16 juin 1994, p. 1973 et 1974 (Jean-Pierre Saintonge)/ RDPP, n 55/2.

⁶ JD, 16 décembre 1993, p. 9937 et 9838 (Jean-Pierre Saintonge)/ RDPP, n 233/3.

probablement pourquoi les projets de loi franchissent toujours cette étape puisque lorsque l'Assemblée accepte d'en être saisie, ceci a pour effet de rendre le projet de loi public.

Tout député peut présenter un projet de loi. Toutefois, seul un ministre peut présenter un projet de loi qui a une incidence financière [LAN, art. 30]. Un projet de loi est présenté par le député qui en a donné préavis au feuillet au plus tard la veille de sa présentation [RAN, art. 232]. Selon l'usage et l'économie du Règlement, un projet de loi ne peut être présenté que par un seul député⁷.

Après la présentation d'un projet de loi public, le leader du gouvernement peut faire une motion sans préavis pour envoyer ledit projet de loi à une commission parlementaire afin de procéder à une consultation générale ou à des consultations particulières.

4) *Les dépôts*

Les documents qui peuvent être déposés à cette étape de la période des affaires courantes sont des documents d'intérêt public déposés par les ministres, les rapports de commissions parlementaires et les pétitions. Même si cela n'est pas expressément prévu dans le Règlement, une pratique récente fait en sorte que les rapports de missions effectuées par les députés sont déposés à l'Assemblée. Le consentement de cette dernière dans ce cas est présumé. Tout dépôt est inscrit au procès-verbal de l'Assemblée. À compter de son dépôt, un document devient public.

À cette étape, le Règlement prévoit que les ministres peuvent déposer tout document qu'ils jugent d'intérêt public [RAN, art. 59]. Dans bien des cas, ce sont des documents que les ministres ont l'obligation de déposer en vertu de la loi. D'ailleurs, afin d'en informer les membres de l'Assemblée, le président dépose au début de chaque session la liste des documents dont la loi prescrit le dépôt à l'Assemblée et cette liste doit être reproduite dans le procès-verbal [RAN, art. 58]⁸. Parmi les documents que les ministres doivent déposer en vertu de la loi figurent les rapports annuels d'activités des ministères et organismes publics.

Les documents dont la loi prescrit le dépôt à l'Assemblée ont une importance fondamentale. Ils ont comme premier objectif de permettre un meilleur contrôle parlementaire des activités gouvernementales. Pour exercer un tel rôle, l'Assemblée a besoin d'être informée de tout ce qui se passe dans l'appareil étatique. C'est en tenant compte de cet objectif que la présidence a décidé que le fait pour 21 ministères et organismes publics d'avoir omis, tel que l'exigeait leur loi constitutive, de faire rapport de leurs activités à l'Assemblée nationale dans le délai imparti constitue à première vue un outrage au Parlement. Selon la présidence, une telle omission a pour effet d'entraver l'exercice des fonctions parlementaires des députés⁹.

Le moment de la période des affaires courantes prévu pour les dépôts est le seul au cours d'une séance où les ministres peuvent déposer les documents de leur choix. À tout autre moment de la séance, ils doivent demander le consentement de l'Assemblée avant de pouvoir s'exécuter. Quant aux autres députés, ils doivent en tout temps obtenir le consentement de l'Assemblée pour pouvoir déposer un document.

⁷ JD, 19 décembre 1980, p. 1204 (Claude Vaillancourt) / *RDPP*, n 232/1.

⁸ Dans les faits, la liste n'est plus incluse dans le procès-verbal parce qu'elle est trop volumineuse. Elle est toutefois publiée dans le site Internet de l'Assemblée et mise à jour au début de chaque session.

⁹ JD, 11 mars 1993, p. 5292-5294 (Jean-Pierre Saintonge) / *RDPP*, n° 67/28. Par la suite, l'Assemblée a adopté une motion à l'unanimité, dans laquelle elle demandait le respect des dispositions législatives prévoyant le dépôt devant elle des rapports d'activité des ministères et des organismes publics (JD, 24 mars 1993, p. 5597).

Quant au support des documents déposés, il est d'usage qu'il soit écrit. Cependant, depuis 2007, en plus de la version papier, est déposée une copie numérique de tout rapport annuel et de tout plan stratégique des ministères et organismes, ainsi que des documents provenant des personnes désignées par l'Assemblée. Une grande partie de ces documents peut être directement consultée dans le site Internet de l'Assemblée nationale. Toutefois, seule la version papier demeure la version officielle de tout document déposé à l'Assemblée¹⁰.

5) Les réponses orales aux pétitions

Le droit de présenter une pétition à la Couronne ou au Parlement en vue du redressement d'un grief est un principe constitutionnel fondamental appliqué sans interruption depuis 1867. Le droit de présenter une pétition à l'Assemblée a d'ailleurs été codifié dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹¹. L'article 21 de la Charte prévoit que « [t]oute personne a droit d'adresser des pétitions à l'Assemblée nationale pour le redressement de griefs ».

Selon le Règlement, toute personne ou association de personnes peut, par l'intermédiaire d'un député, adresser une pétition à l'Assemblée dans le but d'obtenir le redressement d'un grief qui relève de la compétence de l'État québécois [RAN, art. 62]. La pétition peut être faite sur support papier ou électronique. La pétition sur support électronique doit cependant être amorcée et signée dans le site Internet de l'Assemblée.

En vertu des nouvelles règles relatives aux pétitions qui ont pris effet le 14 septembre 2009, le gouvernement a maintenant l'obligation de répondre par écrit à une pétition dans les trente jours de son dépôt ou, si la pétition a été examinée par une commission, dans les trente jours du dépôt de son rapport. À défaut par le gouvernement d'avoir déposé sa réponse écrite à l'expiration de ce délai, il devra répondre oralement dans l'une des trois séances suivantes à l'étape des affaires courantes réservée à cette fin.

La prorogation de l'Assemblée ne libère pas le gouvernement de son obligation de répondre à une pétition déposée au cours de la session précédente. En effet, sauf en cas de dissolution de l'Assemblée, les dispositions du Règlement relatives aux pétitions continuent de s'appliquer malgré la clôture de la session [RAN, art. 64.12].

6) Les interventions portant sur une violation de droit ou de privilège ou sur un fait personnel

Toute violation des droits et des privilèges de l'Assemblée ou de l'un de ses membres peut être signalée à celle-ci par une procédure appelée « question de privilège ». Il peut s'agir d'une violation commise par un député ou par une personne autre qu'un député. Un tel signalement peut avoir lieu tout de suite après le fait ou le député peut aussi aviser le président par écrit, au plus tard une heure avant la période des affaires courantes, de son intention de soulever une question de privilège. L'avis doit alors indiquer le droit ou le privilège que le député invoque et exposer brièvement les faits à l'appui de son intervention.

Toujours à cette étape de la période des affaires courantes, tout député peut, avec la permission du président, s'expliquer sur un fait qui, sans constituer une violation de droit ou de privilège, le concerne en tant que membre de l'Assemblée. Il peut, notamment, relever l'inexactitude du compte rendu d'un de ses discours, nier des accusations portées contre lui dans

¹⁰ JD, 23 octobre 2007, p. 1577 (Michel Bissonnet) / RDPP, n° 59/6.

¹¹ L.R.Q., c. C-12.

une publication ou expliquer le sens de remarques qui ont été mal comprises. Pour ce faire, il doit, une heure avant la période des affaires courantes, avoir remis au président un avis exposant brièvement son intervention.

7) La période des questions et réponses orales

La période des questions et réponses orales est un exercice auquel se livrent les députés à chaque séance de l'Assemblée. Elle est sans contredit la période des travaux de l'Assemblée la plus connue et suivie par la population. C'est donc celle qui contribue, en grande partie, à façonner l'image des parlementaires. La « période des questions » comme elle est couramment appelée, est un moyen privilégié de contrôle des activités gouvernementales par l'Assemblée.

La durée de la période consacrée aux questions que les députés posent aux ministres est d'au plus 45 minutes.

Soulignons enfin que lors de la période des questions et réponses orales, les questions doivent porter sur des affaires d'intérêt public, ayant un caractère d'actualité ou d'urgence, qui relèvent d'un ministre ou du gouvernement. Toute autre question doit être écrite et inscrite au feuillet.

8) Les votes reportés

Un vote peut être exercé de deux manières : soit à main levée, soit par appel nominal. À la demande du leader du gouvernement, le président peut reporter un vote par appel nominal plus tard au cours de la même séance ou à la période des affaires courantes de la séance suivante. Le vote a habituellement lieu à la rubrique des affaires courantes prévue à cette fin, tout juste après la période des questions et réponses orales.

9) Les motions sans préavis

En règle générale, le député qui désire présenter une motion afin que l'Assemblée se prononce sur une question doit en donner préavis au feuillet. Malgré cette règle, à chaque moment des affaires courantes prévu pour les motions sans préavis, tout député peut présenter une motion, et ce, même si elle n'a pas été préalablement inscrite au feuillet. Une telle motion ne peut toutefois être débattue qu'avec le consentement unanime de l'Assemblée et chaque député ne peut en présenter qu'une au cours d'une séance. Cependant, depuis la réforme parlementaire de 2009, le nombre de motions pouvant être présentées est limité à une pour chaque groupe parlementaire et à une pour l'ensemble des députés indépendants [RAN, art. 84.1]. Ces motions ne peuvent être amendées, sauf avec la permission de leur auteur, ni scindées [RAN, art. 84.2].

Certaines motions ne requièrent pas le consentement de l'Assemblée pour être débattues à cette étape. C'est le cas des motions qui touchent les travaux de l'Assemblée et ne requièrent pas de préavis. Il en est de même des motions prévues dans des dispositions législatives ayant trait à la nomination et aux conditions salariales de personnes occupant ou ayant été désignées pour occuper certaines fonctions.

10) Les avis touchant les travaux des commissions

En vertu de l'article 147 du Règlement, le mode de convocation d'une commission qui a reçu un mandat de l'Assemblée varie selon que celle-ci tient séance ou non. Lorsqu'il y a séance, le leader du gouvernement convoque la commission au moment prévu de la période des affaires courantes pour les avis touchant les travaux des commissions. Il s'agit d'un avis oral. Autrement,

la commission est convoquée par son président, sur avis écrit du leader du gouvernement.

La commission qui s'est donné elle-même un mandat est convoquée sur avis transmis à ses membres par son secrétaire à la demande de son président. Lorsque l'Assemblée tient séance, le président de l'Assemblée communique cet avis.

11) Les renseignements sur les travaux de l'Assemblée

La dernière rubrique des affaires courantes permet au leader du gouvernement, de sa propre initiative ou à l'invitation d'un député, de communiquer à l'Assemblée des renseignements sur les travaux parlementaires. Les demandes de renseignement doivent porter uniquement sur les affaires inscrites au feuilleton.

Le président peut également être appelé à donner de l'information à l'Assemblée notamment, sur l'affaire qui sera débattue aux affaires inscrites par les députés de l'opposition à la séance du mercredi.

B) La période des affaires du jour

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, contrairement à la période des affaires courantes, qui est surtout une période d'information, la période des affaires du jour consiste essentiellement en une période de débats.

Toutes les affaires inscrites au feuilleton sous la rubrique consacrée aux affaires du jour peuvent être prises en considération par l'Assemblée durant cette période. Toutefois, elles ne peuvent l'être de n'importe quelle manière et à n'importe quel moment. Tout comme les affaires courantes, la rubrique des affaires du jour se déroule selon un cadre préétabli dans le Règlement. Certes, compte tenu du contrôle presque exclusif qu'exerce le gouvernement quant à l'ordre du jour de l'Assemblée, le leader du gouvernement est généralement le maître des affaires du jour, puisqu'il indique l'affaire inscrite au feuilleton qui fera l'objet d'un débat. Son pouvoir de déterminer l'ordre du jour est toutefois limité par l'article 54 du Règlement, qui établit l'ordre dans lequel les affaires du jour doivent être abordées : affaires prioritaires; débats d'urgence; débats sur les rapports de commissions; autres affaires inscrites au feuilleton; affaires inscrites par les députés de l'opposition.

C'est donc dire que les affaires prioritaires; les débats d'urgence; les débats sur les rapports de commissions et les affaires inscrites par les députés de l'opposition échappent au pouvoir de contrôle du leader du gouvernement. Toutefois, les « autres affaires inscrites au feuilleton » représentent la grande majorité des affaires soumises aux délibérations de l'Assemblée lors de la période des affaires du jour.

Il ne peut cependant y avoir d'affaires du jour durant la période de l'étude des crédits annuels en commission, puisque l'Assemblée ne procède qu'aux affaires courantes. Cela a donc pour effet d'empêcher ou d'interrompre toute affaire, même si elle est prioritaire.

1) Les affaires prioritaires

Les affaires prioritaires, comme leur nom l'indique, ont priorité sur toute autre question, en raison de leur importance ou de leur urgence. Elles 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 de groupes parlementaires ou de leurs représentants

Prononcé par le premier ministre lors de la séance d'ouverture de chaque nouvelle

session, le discours et le débat qui s'ensuit durent au plus 25 heures.

- Les motions relatives à des violations de droits ou de privilèges

Par une telle motion, un député peut porter devant l'Assemblée une plainte reprochant à un autre député d'occuper ou d'avoir occupé des fonctions incompatibles ou d'avoir été en situation de conflit d'intérêts. Il peut de même reprocher à un autre député d'avoir porté atteinte aux droits de l'Assemblée et de ses membres. Il peut également mettre en cause la conduite d'une personne autre qu'un député qui aurait porté atteinte aux droits ou aux privilèges de l'Assemblée ou de l'un de ses membres. Ces motions sont peu fréquentes.

- Les motions portant sur l'intégrité du Parlement ou de ses membres

Elles ont pour objet de mettre en cause un acte accompli par un membre du Parlement dans le cadre de ses fonctions, sans qu'il s'agisse d'incompatibilité de fonctions ou de conflits d'intérêts, ni d'atteinte aux droits et privilèges de l'Assemblée ou de l'un de ses membres. Ces motions sont également peu fréquentes.

- 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

Au printemps de chaque année, le discours du budget et le débat qui s'ensuit durent au plus 25 heures, dont 10 à la Commission des finances publiques. Ils sont prioritaires, de même que 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

Les motions de censure viennent au dernier rang des affaires prioritaires, après la suite du débat sur le discours d'ouverture. La motion de censure tire son origine du principe du gouvernement responsable en vertu duquel le gouvernement doit jouir de la confiance constante de l'Assemblée, c'est-à-dire de la majorité de ses membres.

Le débat sur une motion de censure est prioritaire et il a lieu au cours d'une seule séance. Les députés d'opposition peuvent proposer sept motions de censure au cours d'une session, y compris celles présentées dans le cadre du débat sur le discours d'ouverture ou du débat sur le discours du budget.

2) Les débats d'urgence

Tout député peut demander la tenue d'un débat d'urgence. Il ne peut être demandé plus de deux débats au cours d'une même séance, et un seul peut être retenu. Le président décide sans discussion si la demande est recevable. La question faisant l'objet de la demande doit porter sur un sujet précis d'une importance particulière qui relève de l'Assemblée et ne peut ou n'aurait pu être discuté autrement [RAN, art. 88]. Ce débat restreint a préséance sur toute autre question qui ne fait pas partie des affaires prioritaires. Depuis la réforme parlementaire de 1984, soit depuis

presque 30 ans, seulement une douzaine de débats d'urgence ont été tenus à l'Assemblée, dont deux du consentement unanime de l'Assemblée.

3) Les débats sur les rapports de commissions

Sous réserve des affaires inscrites par les députés de l'opposition, les rapports des commissions qui ne portent pas sur un projet de loi ou sur des engagements financiers ou qui ne découlent pas de la tenue d'une séance de travail, et qui contiennent des recommandations, sont pris en considération dans un délai de 15 jours suivant leur dépôt à l'Assemblée. Immédiatement après leur dépôt, ils sont inscrits au feuillet. Le leader du gouvernement indique le rapport qui fera l'objet d'un débat restreint d'une durée de deux heures. Si le débat n'a pas eu lieu une fois le délai de 15 jours écoulé, il a priorité sur toute autre affaire pouvant être appelé par le leader du gouvernement. À la suite d'une réunion avec les leaders de groupes parlementaires, le président répartit le temps de parole entre les groupes, en tenant compte, de la présence de députés indépendants.

À cet égard, même si la notion de « Conférence des présidents » n'existe pas en droit parlementaire québécois, la répartition des temps de parole entre les groupes parlementaires, notamment lors de débats restreints, se fait à la suite d'une réunion entre le président de l'Assemblée et les leaders parlementaires.

4) Les autres affaires inscrites au feuillet

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, le leader du gouvernement est le maître des affaires du jour. En effet, à l'exception des affaires prioritaires, qui doivent être traitées en priorité par rapport à toute autre affaire et sous réserve des débats sur les affaires inscrites par les députés de l'opposition, le mercredi après-midi, il appartient au leader du gouvernement de déterminer l'ordre dans lequel seront abordées les affaires inscrites au feuillet.

Les « autres affaires inscrites au feuillet » qui peuvent être prises en considération à la demande du leader du gouvernement sont les suivantes : quant à un projet de loi public, le débat sur l'adoption du principe dudit projet de loi, 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 supplémentaires en commission plénière, de même que toute motion inscrite au feuillet par le gouvernement.

Le leader du gouvernement ayant le contrôle presque entier des affaires du jour, certaines affaires peuvent n'être jamais appelées. Ainsi, des projets de loi sont presque d'avance condamnés à « mourir au feuillet », selon l'expression consacrée dans le langage parlementaire. C'est le cas de la plupart des projets de loi présentés par les députés de l'opposition.

Le contrôle du leader du gouvernement sur les affaires du jour n'est toutefois pas illimité. En effet, le pouvoir du leader du gouvernement est limité par l'article 97 du Règlement relatif aux affaires inscrites par les députés de l'opposition, communément appelées les « motions du mercredi ».

5) Les affaires inscrites par les députés de l'opposition

Les débats sur les affaires inscrites par les députés de l'opposition sont tenus tous les mercredis, de 15 h à 17 h, sauf en période de travaux intensifs [RAN, art. 97].

Le député qui désire présenter une motion dans le cadre de ces débats doit, au plus tard à 12 h le jour de la séance qui précède ces débats, soit le mardi, transmettre un préavis pour inscription au feuillet.

Le président détermine dans quel ordre seront débattues les différentes affaires inscrites au feuillet par les députés de l'opposition en tenant compte de l'ordre de leur inscription ou de la réception des préavis, de l'alternance entre les groupes parlementaires et de la présence de députés indépendants. Lors de la séance du mardi, le président informe l'Assemblée de l'affaire qui sera débattue le lendemain.

Le débat sur la motion ne peut durer plus que deux séances consécutives du mercredi, à l'exception d'un débat portant sur une étape d'un projet de loi, qui peut se prolonger au-delà des deux séances prévues. Cependant, la plupart du temps, le débat est limité à une seule séance, l'opposition préférant pouvoir débattre le maximum de motions possible.

En règle générale, les motions du mercredi doivent satisfaire aux mêmes critères de recevabilité que les autres motions. Ainsi, elles ne peuvent contenir aucun exposé de motifs ni argumentation.

Pendant longtemps, la possibilité d'amender les motions du mercredi a été le sujet de discussion à l'Assemblée. Les députés de l'opposition voyaient dans ces amendements une façon de dénaturer leur motion au point de les obliger à voter à l'encontre de celle-ci. C'est pourquoi, depuis 2009, il n'est plus possible d'amender une motion du mercredi, sauf avec la permission de son auteur; aucun sous-amendement n'est accepté [RAN, art. 98.1].

6) Les débats de fin de séance

La période des questions, prévue à l'étape des affaires courantes, n'étant pas une période de débats où les députés peuvent discuter de certains sujets en long et en large, mais plutôt une période prévue pour demander des renseignements aux membres du gouvernement, tout député qui estime qu'un sujet qu'il a abordé a été insuffisamment approfondi peut soulever un débat de fin de séance [RAN, art. 308]. Un tel débat peut avoir lieu le mardi ou le jeudi de chaque semaine à 18 h. La suspension (le mardi) ou la levée (le jeudi) de la séance est retardée en conséquence.

À l'exception des débats demandés à la suite de la période des questions du mercredi, un débat de fin de séance doit être demandé pour le jour même où le sujet en cause a été soulevé. Il ne peut y avoir plus de trois débats de fin de séance, par séance. Le débat ne dure que douze minutes : le député qui a soulevé le débat et le ministre ont chacun un temps de parole de cinq minutes. Après l'intervention du ministre, le député a droit à une réplique de deux minutes [RAN, art. 310]. Enfin, en raison du principe de la responsabilité ministérielle, il est à noter qu'un ministre peut être remplacé par un autre ministre lors d'un débat de fin de séance.

SECTION 3 — L'OUVERTURE AU PUBLIC DES SEANCES PLENIERES ET DES COMMISSIONS

Le principe : les séances sont publiques

Les séances de l'Assemblée nationale sont publiques, c'est-à-dire que ses délibérations sont enregistrées et transcrites dans le *Journal des débats*, lequel peut être consulté sur le site Internet de l'Assemblée. Le procès-verbal de ses travaux est également accessible sur son site Internet. De plus, ses délibérations sont transmises en direct et en rediffusion au Canal de l'Assemblée et sont webdiffusées. Les journalistes sont admis dans la salle de l'Assemblée

nationale, où siège l'Assemblée, dans la galerie réservée à la tribune de la presse. Sous réserve de l'obtention d'un laissez-passer leur donnant accès à la tribune et de l'espace disponible, les citoyens peuvent également assister aux délibérations de l'Assemblée, à condition d'observer le décorum. À cet égard, la période des questions et réponses orales en Chambre est un moment particulièrement couru du public.

Pour ce qui est des commissions, l'article 159 du Règlement prévoit que toute commission siège en public, sauf lorsqu'il s'agit d'une séance de travail.

Ainsi, le Règlement prévoit que les délibérations des commissions qui siègent en public pour l'exécution d'un mandat qui leur a été confié par l'Assemblée, par la loi ou par le Règlement sont enregistrées et transcrites dans le *Journal des débats*. Ainsi, l'enregistrement des débats et leur consignation dans le *Journal des débats* constituent la base de la publicité des travaux des commissions. Le public peut prendre connaissance du *Journal des débats* dans le site Internet de l'Assemblée.

De plus, les délibérations d'une commission qui siège à la salle du Conseil législatif, à la salle Louis-Joseph-Papineau ou à la salle Louis-Hippolyte-La Fontaine sont télédiffusées, en direct ou en différé, au Canal de l'Assemblée; elles peuvent même être regardées sur le site Internet de l'Assemblée où elles sont webdiffusées.

Une autre conséquence du fait que les séances des commissions sont publiques est que la population en général ainsi que les journalistes y sont admis. Ils peuvent assister à la séance, en tout ou en partie, et relater ensuite ce qu'ils ont vu et entendu en commission. Toutefois, l'accès du public en commission peut, à l'occasion, être limité par la grandeur de la salle de commission et l'espace disponible pour le public.

Les exceptions

La séance de travail

Lorsqu'une commission se réunit en séance de travail afin d'organiser ses travaux, on dit alors qu'elle siège en privé.

En effet, lors d'une séance de travail, les travaux de la commission ne sont pas enregistrés ni consignés dans le *Journal des débats*. Le secrétaire de la commission dresse toutefois un procès-verbal de la séance.

De plus, le public et les journalistes ne sont pas admis à ces séances. Il est d'usage cependant de permettre au personnel de la commission d'assister aux séances de travail afin d'apporter à la commission le soutien nécessaire à l'organisation de ses travaux.

Les rapports des commissions qui, aux fins d'une affaire, ont siégé uniquement en séance de travail sont déposés à la Commission de l'Assemblée nationale, qui les met en annexe à son propre rapport, qu'elle dépose à l'Assemblée. Ce n'est qu'à compter de leur dépôt que ces rapports deviennent publics.

La séance à huis clos

Une commission peut également décider de siéger à huis clos sur motion adoptée à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire.

Selon les termes de la motion adoptée, le huis clos peut porter uniquement sur une partie d'une séance ou même sur un témoignage.

La décision de siéger à huis clos emporte le secret des témoignages et des documents reçus par la commission ainsi que celui de ses délibérations. Le secret ne peut être levé que dans la mesure et selon les conditions déterminées par les intéressés et par la commission, sur motion adoptée à l'unanimité de ses membres. La motion qui permet de lever en tout ou en partie le huis clos doit être accompagnée du consentement écrit des intéressés. Le texte de la motion et celui du consentement écrit sont publics.

Le secrétaire de la commission participe aux réunions que celle-ci tient à huis clos et en dresse le procès-verbal. Ce dernier indique le jour et l'heure de la séance, la description du mandat et la liste des membres présents ou remplacés, mais il ne doit pas contenir de renseignements obtenus sous le couvert du huis clos.