

LA VIE DES ASSEMBLEES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

CONTRIBUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

CHAPITRE VIII — LES PROCEDURES DE CONTROLE

SECTION 1 — LE CONTROLE POLITIQUE

1.1 - Les votes de confiance

Le principe de la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement signifie que ce dernier, étant responsable de son action devant les députés, doit s'assurer de conserver l'appui de l'Assemblée pour continuer à gouverner. Faute de pouvoir conserver cet appui, le gouvernement est tenu de démissionner ou de dissoudre l'Assemblée. Ce principe découle d'une convention constitutionnelle. De l'avis unanime des auteurs, déterminer ce qui constitue une question de confiance ne relève pas de la procédure parlementaire. Il ne s'agit donc pas d'une question qui peut être tranchée par la présidence de l'Assemblée, malgré le fait que les cas où la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement pourra être remise en cause se dérouleront dans le contexte du débat parlementaire.

Évidemment, ce n'est pas parce que le gouvernement est défait sur une motion qu'il a nécessairement perdu la confiance de la Chambre. En effet, ce ne sont pas tous les votes qui mettent en jeu la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement. En outre, ce dernier a la faculté d'interpréter le résultat d'un vote.

En 2009, l'Assemblée a précisé dans son règlement les circonstances dans lesquelles la responsabilité du gouvernement peut être engagée. L'objet de cette disposition était de permettre au député d'exercer de façon plus libre ses rôles de législateur et de contrôleur de l'action du gouvernement, sans toutefois remettre en question la prérogative de ce dernier d'évaluer si une défaite sur une de ces matières remet en cause son existence.

Selon cette nouvelle disposition, la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement peut être mise en cause uniquement lors d'un vote sur : 1) une motion de censure; 2) la motion du premier ministre proposant l'adoption de la politique générale du gouvernement; 3) la motion du ministre des Finances proposant l'adoption de la politique budgétaire du gouvernement; 4) la motion d'adoption d'un projet de loi de crédits; ou 5) toute autre motion au sujet de laquelle le gouvernement, par une déclaration du premier ministre ou de son représentant, a expressément engagé sa responsabilité.

La motion de censure

À l'origine, l'objectif d'une motion de censure était de blâmer le gouvernement et ultimement de lui retirer la confiance de l'Assemblée. Cependant, pendant longtemps l'immense majorité, sinon la totalité, des motions de censure présentées à l'Assemblée se contentaient d'exprimer un blâme envers le gouvernement sans pour autant remettre en cause la confiance de l'Assemblée envers celui-ci. Cela n'était pas sans créer chez les députés une certaine confusion quant à la portée de l'éventuelle adoption d'une telle motion par rapport à toute autre motion visant à blâmer le gouvernement. Cela a été particulièrement vrai au cours de la 38^e législature où des députés ont pu se sentir limités dans leur droit d'exprimer leur désaccord à l'égard du

gouvernement, de fait minoritaire, par crainte que leur geste ne soit interprété comme une mise en cause de la confiance de l'Assemblée envers celui-ci. La réforme parlementaire de 2009 a changé cet état de fait. Afin de dissiper toute équivoque chez les députés quant aux possibles conséquences de leur vote, désormais une motion de censure doit clairement énoncer que l'Assemblée retire sa confiance au gouvernement [*Règlement de l'Assemblée nationale (RAN)*, art. 304.1].

De plus, afin de souligner l'importance de telles motions, la réforme vient limiter à sept le nombre total de motions de censure pouvant être présentées par les députés de l'opposition au cours d'une session. Outre les motions de censure qui font l'objet d'un débat prioritaire, cela comprend les motions présentées au cours du débat sur le discours d'ouverture ou du débat sur le discours du budget. Avant la réforme, chaque député avait aussi la possibilité de présenter une motion de censure durant son discours et il pouvait, en théorie, y avoir autant de motions de censure que de députés de l'opposition qui prenaient la parole. Le débat terminé, il n'était pas rare que les députés aient à se prononcer sur cinq à dix motions, l'une à la suite de l'autre, ce qui avait pour effet de banaliser la gravité du vote sur ces motions.

De par leur nature et leur objet, il va de soi que les motions de censure sont l'apanage des députés de l'opposition. Aussi, bien que les articles 50 et 274 prévoient la possibilité pour tout député de présenter une motion de censure au cours de son intervention dans le débat faisant suite au discours d'ouverture ou au discours du budget, ces dispositions doivent être lues en corrélation avec l'article 304 en vertu duquel les députés de l'opposition peuvent présenter un maximum de sept motions de censure au cours d'une session. Par contre, les députés de l'opposition qui voudront présenter une motion de censure lors de ces débats devront être conscients que cela diminuera d'autant les occasions de faire débattre d'autres motions de censure présentées en vertu de l'article 306. Voilà pourquoi les députés peuvent aussi présenter au cours de leur intervention, en lieu et place d'une motion de censure, une motion pour formuler un grief. Par cette motion, les députés ont la possibilité d'exprimer un blâme à l'endroit du gouvernement ou d'un de ses membres sans remettre en cause la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement.

Pour être présentée, une motion de censure, à l'instar des autres motions, doit être jugée recevable par la présidence. En l'occurrence, elle doit correspondre à certaines règles de procédure parlementaire prévues dans le Règlement et élaborées par la jurisprudence de l'Assemblée. Outre les critères de recevabilité qui s'appliquent généralement à toutes les motions, certains sont particuliers aux motions de censure.

D'abord, il va de soi qu'une motion de censure doit viser le gouvernement et non l'opposition officielle¹. De plus, elle doit clairement énoncer que l'Assemblée retire sa confiance au gouvernement [RAN, art. 304.1]. Par conséquent, une motion qui se contenterait d'exprimer un blâme à l'endroit du gouvernement serait irrecevable. Comme auparavant, il ne serait pas possible non plus, au moyen d'une motion de censure, de réprouber la conduite d'un ou de plusieurs membres de l'Assemblée exerçant des fonctions parlementaires, cette motion ne pouvant être utilisée que pour censurer l'action du gouvernement². La motion peut cependant exprimer un blâme à l'endroit d'un ou de plusieurs membres du Conseil exécutif dans l'exercice

¹ JD, 3 décembre 1980, p. 576 et 577 (Louise Cuerrier) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire (RDPP)*, n° 50/1.

² JD, 19 juillet 1977, p. 2180-2183 (Clément Richard) / *RDPP*, n° 316 (3)/4.

de leurs fonctions administratives³, pourvu que, en plus du blâme, elle ait pour objet de retirer au gouvernement dans son entier la confiance de l'Assemblée.

Aussi, comme la jurisprudence l'a toujours reconnu, une motion de censure doit avoir un minimum de contenu et exprimer une ou plusieurs raisons pour le but qu'elle recherche; elle peut également porter sur plusieurs sujets⁴, ces derniers ne devant pas être confondus avec le principe même de ladite motion qui est de censurer l'action du gouvernement⁵ et ultimement de lui retirer la confiance de l'Assemblée. C'est ainsi que, selon les termes d'une décision rendue par la présidence en 1997, il est « dans la nature même d'une motion de censure de comporter, outre l'expression du blâme lui-même, les raisons, éventuellement nombreuses, pour lesquelles on blâme le gouvernement⁶ ». C'est pourquoi les motions de censure peuvent comporter des motifs⁷, malgré le premier alinéa de l'article 191 du Règlement en vertu duquel les motions ne doivent contenir ni exposé de motif ni argumentation. Par contre, elles ne doivent comprendre aucune argumentation⁸.

Comme toute autre motion, la motion de censure ne doit pas inclure non plus de termes non parlementaires interdits, tels que les mots « manipulé » et « favoritisme », qui font référence à une notion d'illégalité. En effet, l'emploi de termes non parlementaires est prohibé même si ceux-ci s'adressent à un groupe de personnes, en l'occurrence le gouvernement⁹.

Pour être débattue, une motion de censure doit être précédée d'un préavis d'un jour franc au feuillet [RAN, art. 306]. En d'autres termes, la motion n'est débattue qu'à la deuxième séance après son inscription au feuillet. Ainsi, les députés d'opposition peuvent, moyennant un préavis d'un jour franc, faire en sorte qu'il y ait un débat prioritaire. Cette priorité accordée au débat sur une motion de censure signifie que l'Assemblée doit en débattre avant tout autre sujet, sous réserve d'un sujet qui aurait préséance dans l'ordre de priorité des débats établi dans les règles de procédure. Ainsi, le leader du gouvernement perd en quelque sorte le contrôle de l'ordre du jour de la séance au cours de laquelle un débat doit avoir lieu sur une motion de censure.

Une motion de censure ne peut être amendée [RAN, art. 306.1]. Le débat sur cette motion a lieu au cours d'une seule séance. Quant à la durée du débat sur une telle motion, il varie selon le moment où il a lieu dans le calendrier parlementaire. En période de travaux dits réguliers, il se termine un quart d'heure avant l'heure fixée pour la levée de la séance. En période de travaux intensifs, il prend fin trois heures après l'heure fixée pour l'ouverture de la séance [RAN, art. 306]. La motion est alors mise aux voix. Le vote sur la motion de censure peut cependant être reporté¹⁰.

³ *Ibid.*

⁴ JD, 6 mai 1986, p. 1270, 1271 et 1283 (Jean-Pierre Saintonge) / *RDPP*, n° 274/1.

⁵ JD, 22 mai 1997, p. 6887 et 6888 (Claude Pinard) / *RDPP*, n° 304/2.

⁶ *Ibid.*

⁷ La réforme parlementaire de 2009 a d'ailleurs expressément reconnu ce droit, puisque le deuxième alinéa de l'article 191 édicte maintenant que les motions prévues aux articles 50 et 274 peuvent exposer brièvement les motifs sur lesquels elles s'appuient.

⁸ JD, 22 mai 1997, p. 6887 et 6888 (Claude Pinard) / *RDPP*, n° 304/2; JD, 8 avril 1998, p. 10713 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n° 274/2; JD, 23 mars 1999, p. 735 et 736 (Jean-Pierre Charbonneau).

⁹ JD, 3 avril 1996, p. 294 et 295 (Raymond Brouillet) / *RDPP*, n° 50/2.

¹⁰ JD, 18 juin 1985, p. 4781-4784 (Richard Guay) / *RDPP*, n° 223/2; JD, 30 mai 1996, p. 1517 et 1518 (Raymond Brouillet); JD, 20 mai 1999, p. 1701 (Michel Bissonnet).

Enfin, mentionnons qu'il revient au président de l'Assemblée de répartir les motions de censure entre les députés d'opposition.

La motion du premier ministre proposant l'adoption de la politique générale du gouvernement

Selon le Règlement, le premier ministre doit terminer son discours d'ouverture de la session en proposant à l'Assemblée d'approuver la politique générale du gouvernement [RAN, art. 45]. Cette motion est mise aux voix au terme du débat sur le discours d'ouverture, après les motions formulant un grief et les motions de censure qui ont pu être présentées par des députés au cours de leur intervention [RAN, art. 50.1]. Avant 2009, les députés, au terme du débat sur le discours d'ouverture, votaient sur les motions de censure présentées par des députés de l'opposition, mais ne se prononçaient pas sur les orientations proposées par le gouvernement pour la nouvelle session. Même si cette motion est apparue dans le Règlement seulement en 2009, elle n'en est pas moins importante puisqu'un rejet par l'Assemblée de la politique générale du gouvernement menacerait la capacité d'action de ce dernier et, par le fait même, son existence [RAN, art. 303.1 (2)].

La motion du ministre des Finances proposant l'adoption de la politique budgétaire du gouvernement

Le ministre des Finances termine le discours du budget en proposant à l'Assemblée d'approuver la politique budgétaire du gouvernement [RAN, art. 271]. Il n'a aucune latitude quant à la rédaction de la motion. Cette dernière est de celles dont les termes ne varient pas. Par conséquent, elle ne peut être amendée, un député ne pouvant avoir plus de latitude que l'auteur de la motion¹¹. Une fois le débat sur le discours du budget terminé, la motion du ministre des Finances est mise aux voix après les motions formulant un grief et les motions de censure [RAN, art. 277].

Outre un discours du budget, le ministre des Finances peut faire une déclaration complémentaire sur le budget [RAN, art. 278]. Comme son nom l'indique, cette dernière est complémentaire à un discours du budget prononcé pour la même année financière¹². Les règles gouvernant le discours du budget et le débat qui y fait suite s'appliquent, à la différence que l'ensemble de la déclaration et du débat dure douze heures trente minutes au lieu de vingt-cinq heures. Le ministre termine sa déclaration en proposant à l'Assemblée d'approuver la politique budgétaire du gouvernement. La confiance de l'Assemblée envers le gouvernement est donc considérée comme mise en cause par le vote sur cette motion au même titre que celle qui est présentée à la fin du discours du budget [RAN, art. 303.1 (3)].

La motion d'adoption d'un projet de loi de crédits

La confiance de l'Assemblée envers le gouvernement peut être mise en cause lors d'un vote sur la motion d'adoption d'un projet de loi de crédits présenté en vertu de l'article 288 du Règlement [RAN, art. 303.1 (4)]. Ce projet de loi fait suite à l'adoption par l'Assemblée des rapports regroupés des commissions qui ont étudié les crédits annuels. L'Assemblée doit avoir au préalable statué sur les motions prévues à l'article 277 [RAN, art. 288], soit les motions formulant un grief et les motions de censure présentées dans le cadre du débat sur le discours du

¹¹ JD, 3 juin 1993, p. 7059-7064 (Jean-Pierre Saintonge) / RDPP, n° 271/2.

¹² JD, 7 novembre 2001, p. 3494 et 3495 (Jean-Pierre Charbonneau) / RDPP, n° 278/1.

budget, ainsi que la motion du ministre des Finances proposant que l'Assemblée adopte la politique budgétaire du gouvernement.

Par ailleurs, la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement est mise en cause au moment du vote sur un projet de loi de crédits faisant suite à l'étude des crédits annuels. Celle-ci n'est pas mise en cause lors du vote sur l'adoption d'un projet de loi portant sur des crédits provisoires [RAN, art. 281] ou bien sur des crédits supplémentaires [RAN, art. 289 et 291].

Toute motion sur laquelle le gouvernement engage sa responsabilité

Enfin, le gouvernement peut considérer qu'une question est d'une importance telle qu'une défaite à la suite d'un vote sur cette question engage sa responsabilité. Dans ce cas, le premier ministre ou son représentant doit faire une déclaration expresse selon laquelle le vote sur la motion visée engage sa responsabilité [RAN, art. 303.1 (5)].

1.2 - Les procédures sans vote

Certains débats et certaines périodes à l'Assemblée nationale permettent d'effectuer un contrôle politique des actions du gouvernement, mais sans pour autant donner lieu à un vote à l'issue de l'échange. Les députés ont alors l'occasion de remettre en question ou de critiquer les choix du gouvernement, mais l'Assemblée ne se prononce pas formellement quant à ces choix. Ces occasions de contrôle sont le débat sur le discours d'ouverture de la session, la période des questions et réponses orales, les débats de fin de séance de même que les débats d'urgence.

La période des questions et réponses orales

D'une durée de 45 minutes, 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. Il s'agit d'un temps où les échanges sont souvent vigoureux et où la présidence doit faire preuve d'une grande vigilance en matière d'ordre et de décorum. En effet, il revient au président de diriger et de gérer cette période souvent fertile en rebondissements. Même si elle est principalement dévolue aux députés de l'opposition, les députés ministériels peuvent y participer. Toutefois, ils se prévalent rarement de ce droit.

Tant les questions posées par les députés lors de la période des questions que les réponses fournies par les ministres font l'objet d'un encadrement procédural prévu dans le Règlement de même que dans les précédents et les usages.

Ainsi, le Règlement prévoit que 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. Dans le cas contraire, elles doivent plutôt prendre la forme de questions écrites inscrites au feuillet. De même, le Règlement prévoit expressément que les questions ne peuvent comporter ni expression d'opinion, ni argumentation, ni être fondées sur des suppositions, ni avoir pour objet d'obtenir un avis professionnel ou personnel, ni suggérer la réponse demandée, ni être formulées de manière à susciter un débat.

Les questions posées par les députés aux ministres lors de la période des questions sont de deux ordres. D'abord, il y a les questions principales, qui consistent à entamer un échange sur un sujet entre un député et un ministre. Ces questions doivent être brèves et peuvent contenir un

court préambule pour les situer dans leur contexte. Ensuite, chaque question principale peut faire l'objet d'une ou de plusieurs questions complémentaires. Ces dernières doivent être brèves et précises. Elles doivent se rattacher à la question principale ainsi qu'aux réponses fournies par le gouvernement.

Outre la distinction à faire entre les questions principales et les questions complémentaires, les questions doivent satisfaire à certains critères de fond et de forme pour qu'un député puisse être autorisé à les adresser à un ministre. De plus, il existe un certain encadrement quant à l'objet et au sujet des questions. C'est le président qui doit voir à faire respecter ces règles, tout en étant conscient que la période des questions appartient d'abord et avant tout aux députés. Habituellement, le président se fait discret sur l'objet et le contenu des questions et laisse aux députés le soin de déterminer sur quoi doit porter une question.

Quant à la réponse du ministre, celle-ci doit être brève, se limiter au point qu'elle touche et ne contenir ni expression d'opinion ni argumentation. Aucun rappel au Règlement ne peut être fondé sur l'opinion que la réponse à une question posée à un ministre est insatisfaisante. Toutefois, la présidence a établi qu'un rappel au règlement peut reposer sur le fait que la réponse à une question ne porte pas sur le sujet de la question. Cela diffère du fait de prétendre que la réponse à une question est insatisfaisante.

Même si une question est habituellement adressée à un ministre en particulier, rien n'assure le député qui pose la question que la réponse viendra de ce ministre. De fait, toute question est destinée en quelque sorte au gouvernement. Ce dernier peut donc décider quel ministre répondra à la question. D'ailleurs, le Règlement prévoit expressément qu'un ministre peut agir au nom d'un autre ministre. Ainsi, le gouvernement peut répondre soit par la voix du premier ministre, soit par la voix de tout autre membre du gouvernement. Un ministre à qui une question est adressée peut refuser d'y répondre, notamment s'il juge contraire à l'intérêt public de fournir les renseignements demandés.

Le ministre à qui une question est posée peut y répondre à l'issue de la période des questions ou au cours d'une séance subséquente. C'est alors une « réponse différée ». Le ministre peut recourir à celle-ci lorsqu'il ne dispose pas de l'information nécessaire pour répondre à une question ou encore pour le faire de façon complète. Dans un tel cas, il mentionne à l'Assemblée qu'il prend avis de la question.

Les débats de fin de séance

Comme nous l'avons déjà précisé, la période des questions n'est 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. Or, tout député qui estime qu'un sujet qu'il a abordé lors de la période des questions a été insuffisamment approfondi peut soulever un débat de fin de séance. Un tel débat peut avoir lieu les mardi ou jeudi de chaque semaine pendant la période des travaux réguliers. Le débat a lieu à 18 h. La suspension ou la levée de la séance, selon le cas¹³, est retardée en conséquence.

Le député qui demande la tenue d'un débat de fin de séance doit avoir transmis au président un avis indiquant le sujet qui doit faire l'objet d'un débat au plus tard trente minutes

¹³ En période de travaux réguliers, l'Assemblée siège le mardi de 13 h 30 à 21 h 30, avec suspension de 18 h à 19 h 30. Le jeudi, elle siège de 9 h 30 à 18 h, avec suspension de 13 h à 15 h.

après la fin de la période des questions. Le président fait part à l'Assemblée dans les meilleurs délais du sujet qui fera l'objet d'un débat.

Si plusieurs débats de fin de séance ont été demandés, le président détermine l'ordre dans lequel ils se dérouleront en tenant compte de l'ordre de réception des avis, de l'urgence des questions, de l'alternance entre les groupes parlementaires et de la présence de députés indépendants. En général, les débats se déroulent selon l'ordre de réception des avis.

Il ne peut y avoir plus de trois débats de fin de séance. Si plus de trois débats sont demandés, la présidence doit alors décider quels débats seront tenus. Cependant, si toutes les demandes proviennent du même groupe d'opposition, la présidence pourra laisser à ce dernier le choix entre les sujets qu'il veut débattre.

À 18 h, le débat en cours est automatiquement ajourné. L'Assemblée procède alors aux débats de fin de séance. Si l'Assemblée a terminé ses travaux avant 18 h, son consentement unanime est requis pour procéder immédiatement aux débats de fin de séance.

Le député qui a soulevé le débat et le ministre qui lui répond ont chacun un temps de parole de cinq minutes. Le député qui a soulevé le débat a ensuite droit à une réplique de deux minutes.

Les débats d'urgence

Tout député peut demander la tenue d'un débat d'urgence. À cette fin, il doit, au plus tard une heure avant la période des affaires courantes, remettre un avis écrit de sa demande au président. Celle-ci ne doit être accompagnée que de brèves explications. Il ne peut être demandé plus de deux débats au cours d'une même séance, et un seul peut être tenu.

Le président décide sans discussion si la demande est recevable. Si la demande est reçue, il est procédé à un débat restreint d'une durée de deux heures. En période de travaux intensifs, même si la priorité doit être donnée au programme législatif du gouvernement, il est possible de demander un débat d'urgence.

Le président doit, pour autoriser la tenue d'un débat d'urgence, s'assurer que tous les critères énoncés dans le Règlement sont respectés. Il doit en arriver à la conclusion que la question faisant l'objet de la demande porte sur un sujet précis, d'une importance particulière, qui relève de l'Assemblée et ne peut ni n'aurait pu être discuté autrement. Cependant, avant de se prononcer sur ces critères, il lui faut vérifier si la demande satisfait aux conditions de forme imposées par le Règlement. Le non-respect de ces conditions entraîne l'irrecevabilité de la demande.

Il revient au président de déterminer s'il y a effectivement urgence de tenir un débat, celle-ci étant d'ailleurs le principal critère de recevabilité. Ainsi, la présidence pourra autoriser un débat s'il s'agit d'une crise soudaine et aiguë ou s'il y a une aggravation subite de la situation.

Outre l'urgence, un autre critère a été jugé déterminant par la jurisprudence. C'est celui en vertu duquel le sujet ne peut ni n'aurait pu être discuté autrement. Par ailleurs, le fait qu'un sujet a déjà été abordé n'empêche pas qu'il peut toujours y avoir urgence d'en discuter en raison d'éléments nouveaux. Enfin, lorsqu'elle doit apprécier si l'Assemblée aura des occasions prochaines de discuter d'un sujet faisant l'objet d'une demande de débat d'urgence, la présidence ne peut présumer de questions hypothétiques, telles que la possibilité que l'Assemblée soit dissoute.

Une demande de débat d'urgence est irrecevable lorsque le problème soulevé n'est pas de la responsabilité administrative du gouvernement. Il en va de même lorsque la compétence de la province n'est pas clairement établie ou lorsque le sujet échappe à la compétence de l'Assemblée nationale.

SECTION 2 — LE CONTRÔLE TECHNIQUE

2.1 - Le contrôle par les commissions

Depuis la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale en 1984, les commissions parlementaires constituent le principal organe de contrôle du Parlement. En effet, en accroissant la spécialisation des commissions et en accentuant leur pouvoir d'initiative, cette réforme a permis un meilleur contrôle de l'action gouvernementale et une surveillance plus efficace de l'administration publique par les parlementaires¹⁴. Depuis 1997, l'Assemblée nationale compte également une commission permanente entièrement vouée au contrôle de l'administration publique : la Commission de l'administration publique.

Parmi les mandats de contrôle parlementaire accomplis par les commissions, certains proviennent d'un ordre reçu de l'Assemblée, alors que d'autres émanent directement du pouvoir d'initiative des commissions. Certains mandats de contrôle parlementaire tirent aussi leur origine d'une disposition législative prévue à cet effet.

Le texte qui suit présente donc de façon succincte, en utilisant la nomenclature en usage au Québec, les différents mandats de contrôle parlementaire accomplis par les commissions de l'Assemblée.

2.1.1 - Les mandats de contrôle parlementaire qui découlent d'un ordre de l'Assemblée

Nous aborderons, dans cette section, les mandats de contrôle parlementaire qui sont confiés aux commissions par l'Assemblée nationale.

L'étude des crédits budgétaires par les commissions parlementaires

Les crédits budgétaires correspondent aux sommes d'argent attribuées à chaque ministère ou organisme du gouvernement pour son fonctionnement annuel. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle des dépenses du gouvernement, l'Assemblée délègue aux commissions l'étude de ces crédits budgétaires. Ce processus s'enclenche généralement en avril de chaque année. Avant le 1^{er} avril, l'Assemblée doit adopter un projet de loi sur les crédits provisoires nécessaires au fonctionnement de l'État. Dès l'adoption de ce projet de loi, le leader du gouvernement présente une motion visant à renvoyer l'étude de tous les crédits budgétaires en commissions permanentes.

L'étude des crédits budgétaires en commission parlementaire commence au plus tôt quinze jours après le dépôt des crédits à l'Assemblée. Au cours de cette étude, chaque commission examine, dans son domaine de compétence respectif, les divers éléments des programmes pour lesquels des crédits sont à voter. Les ministres, accompagnés de leurs principaux fonctionnaires, répondent alors des demandes de crédits de leur ministère et des

¹⁴ La section 5 du chapitre IV explique plus en détails les changements apportés par la réforme parlementaire de 1984 à la composition et à l'organisation des commissions parlementaires. Cette section précise également les différents mandats que peuvent accomplir les commissions parlementaires.

organismes publics qui sont sous leur responsabilité. Il est à noter que lors de l'étude des crédits, les ministres agissent comme témoins, en leur qualité de membres du Conseil exécutif, et non comme membres de la commission.

L'étude annuelle des crédits budgétaires constitue un moment important du pouvoir de contrôle exercé par les commissions parlementaires sur les dépenses du gouvernement. Cet exercice intensif, qui ne doit toutefois pas excéder 200 heures, occupe les commissions sectorielles de l'Assemblée pendant plusieurs séances consécutives. Pour les députés membres des commissions parlementaires, il s'agit d'une occasion privilégiée pour questionner de façon approfondie les membres du gouvernement sur leur utilisation et leur gestion des deniers publics. Notons que pour appuyer cet exercice de contrôle, qui peut s'avérer fort technique, les députés peuvent notamment compter sur les informations transmises par les ministères et les organismes publics en réponse aux questions formulées par les partis d'opposition préalablement à l'étude des crédits.

La poursuite du débat sur le discours du budget à la Commission des finances publiques

Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit un débat d'une durée de 25 heures sur le discours du budget présenté annuellement par le ministre des Finances. Ce débat se déroule d'abord à l'Assemblée, pour une durée de 13 heures 30, et se poursuit ensuite pendant 10 heures à la Commission des finances publiques. Le débat se termine à l'Assemblée par les répliques du représentant de l'opposition officielle et du ministre des Finances.

À l'occasion de ce débat de 10 heures, les députés membres de la Commission des finances publiques questionnent le ministre des Finances sur les orientations et les éléments contenus dans son discours du budget. Ainsi, contrairement à l'étude des crédits budgétaires, dont les échanges portent plus spécifiquement sur les sommes allouées à chacun des ministères et organismes, cet exercice de contrôle parlementaire vise habituellement les grandes orientations de la politique budgétaire gouvernementale ainsi que la gestion globale des finances publiques.

L'interpellation

L'interpellation est un autre type de mandat de contrôle parlementaire exercé par les commissions. Il s'agit d'un débat d'une durée de deux heures entre un député de l'opposition et un ministre sur une question d'actualité ou d'intérêt général. Bien que le débat soit tenu à la demande particulière d'un député, les autres membres de la commission concernée peuvent aussi participer aux échanges, lesquels prennent la forme d'interventions d'une durée maximale de cinq minutes.

Faisant suite à un avis publié au feuillet de l'Assemblée, l'interpellation a lieu le vendredi, de dix heures à midi, à la salle de l'Assemblée nationale pendant les semaines où l'Assemblée siège. Il n'y a cependant pas d'interpellation en période de travaux intensifs. Faits particuliers à noter, le quorum n'est pas nécessaire pour ouvrir la séance et il n'y a ni motion, ni rapport, ni vote dans le cadre des interpellations.

La séance d'interpellation étant régie par un cadre strict, celle-ci s'apparente plus aux débats qui ont cours à l'Assemblée qu'à ceux habituellement tenus en commission parlementaire, plus propices aux échanges. Dans les faits, en permettant aux députés de l'opposition d'interroger un ministre sur une question de leur choix pendant une période de deux heures, l'interpellation constitue, en quelque sorte, la prolongation de la période des questions.

L'examen de toute autre matière

L'Assemblée peut confier l'étude de toute matière aux commissions parlementaires. Les sujets faisant partie de cette catégorie étant variés et nombreux, ils peuvent par conséquent être rattachés à un exercice de contrôle parlementaire. À titre d'exemple, l'Assemblée pourrait demander à une commission de se pencher sur une situation particulière touchant l'administration publique. Bien que ce type de mandat ne soit pas souvent confié par l'Assemblée, quelques-uns ont néanmoins été tenus, notamment au cours de la 38^e législature. Parmi ces mandats, notons celui que la Commission de l'administration publique a reçu en octobre 2007 de faire la lumière sur l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Un autre exemple s'est produit durant la 39^e législature, plus précisément en mars 2009. L'Assemblée a alors mandaté la Commission des finances publiques pour entendre la ministre des Finances et des dirigeants de la Caisse de dépôt et placement du Québec sur les mauvais résultats de celle-ci.

2.1.2 - Les mandats de contrôle parlementaire qui découlent de l'initiative des commissions

Nous traiterons, dans cette section, des mandats de contrôle parlementaire que les commissions sectorielles de l'Assemblée nationale entreprennent de leur propre initiative.

Les mandats de surveillance des organismes publics ou de reddition de comptes

L'article 294 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que 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. Ces mandats sont communément appelés « mandats de surveillance d'organismes ». Selon la *Loi sur l'Assemblée nationale*, on entend par « organisme public » un organisme dont la majorité des membres est nommée, soit par l'Assemblée nationale, le gouvernement ou un ministre, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé suivant la *Loi sur la fonction publique* ou dont le fonds social fait partie du domaine de l'État.

En outre, chaque commission sectorielle, dans son domaine de compétence entend, en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, 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'organisme afin de discuter de leur gestion administrative. Lors d'un tel mandat de reddition de comptes à l'égard d'un organisme, la commission doit également examiner ses orientations et ses activités [RAN, art. 293.1].

De leur propre initiative, les commissions choisissent, en séance de travail (réunion privée des députés), l'organisme qu'elles souhaitent examiner en vertu de l'article 293.1 ou 294 du Règlement. Ce choix doit cependant être entériné à la majorité des membres de chacun des groupes parlementaires¹⁵.

Une fois le mandat adopté, les commissions disposent d'une autonomie complète quant à l'organisation générale de leurs travaux. En fait, contrairement aux mandats qui leur sont confiés par l'Assemblée, et pour lesquels les commissions n'ont généralement que très peu de marge de manœuvre sur le plan de leur organisation, ces mandats permettent une grande latitude aux commissions. À ce titre, les commissions peuvent établir qu'un travail préparatoire est nécessaire avant d'entendre les dirigeants de l'organisme en question ou que les services d'un chercheur

¹⁵ Il s'agit des partis officiellement reconnus à l'Assemblée nationale.

ou d'un expert devront être retenus. Des consultations peuvent également être tenues auprès des organismes et des personnes ayant une connaissance ou une expertise particulière du domaine examiné.

Une fois l'examen terminé, la commission dépose son rapport à l'Assemblée. En plus du procès-verbal de ses travaux, ce rapport peut également contenir toute observation, conclusion ou recommandation que la commission a adoptée. Comme dans tous les cas où des rapports contiennent des recommandations, celui-ci engendre à l'Assemblée un débat d'une durée maximale de deux heures. Ce débat est l'occasion pour les membres de la commission concernée de faire état de leurs travaux et de leurs recommandations à l'Assemblée.

Les mandats de surveillance d'organismes ou de reddition de comptes réalisés par les commissions permettent aux députés d'exercer de façon approfondie leur rôle en matière de contrôle de l'administration publique. En effet, le travail des commissions sur le plan du contrôle parlementaire a été enrichi par la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique*, adoptée en mai 2000. Cette loi a instauré un nouveau cadre de gestion de l'administration gouvernementale axé sur l'atteinte des résultats, sur le respect du principe de la transparence et sur une imputabilité accrue de l'Administration devant l'Assemblée nationale et ses commissions. Depuis, tous les ministères et les organismes gouvernementaux doivent produire un ensemble de documents qui comprend une déclaration de services aux citoyens, un plan stratégique pluriannuel, un plan annuel de gestion des dépenses et un rapport annuel de gestion. Cette documentation, de même que les principes qui sous-tendent ce nouveau cadre de gestion (transparence, imputabilité et reddition de comptes) ont permis d'accroître l'efficacité des parlementaires en les dotant de meilleurs outils de travail et ont également raffermi leur légitimité en tant que contrôleurs de l'administration publique.

L'étude de toute autre matière d'intérêt public

C'est dans cette catégorie que se trouve ce qu'on appelle communément le « mandat d'initiative ». En vertu de ce type de mandat, la commission peut se saisir de tout sujet ou de toute question qu'elle désire approfondir, que ce soit sous forme d'étude ou d'enquête. Ici encore, la décision se prend à la majorité des membres de chacun des groupes parlementaires. Dans l'exécution de ce type de mandat, la commission élabore, organise et réalise ses activités de façon autonome, sans intervention de l'Assemblée.

Après avoir adopté son mandat et défini la portée de ses travaux, la commission mène son étude ou son enquête. Elle peut alors faire appel, entre autres, aux personnes ou aux organismes ayant une connaissance ou une expérience particulière du domaine en les invitant à venir témoigner devant elle. La commission peut aussi au préalable publier un document de consultation. Toutes les informations nécessaires à la rédaction du rapport final de la commission sont ainsi recueillies. Ce rapport, qui contient le procès-verbal de ses travaux et bien souvent des observations, conclusions ou recommandations est par la suite déposé à l'Assemblée¹⁶. Un débat d'un maximum de deux heures a lieu à l'Assemblée lorsque le rapport contient des recommandations.

¹⁶ Les commissions n'ont pas l'obligation de produire un rapport qui contient des observations, conclusions et recommandations. Toutefois, dans le cas des mandats d'initiative, il est d'usage que les commissions rédigent de tels rapports.

Les mandats d'initiative ne sont pas, proprement parler, des mandats de contrôle parlementaire. En fait, il est rare qu'ils aient pour principal objectif de surveiller la gestion gouvernementale. Toutefois, le regard que les parlementaires posent sur un enjeu particulier met inévitablement en relief l'action du gouvernement à l'égard de cette problématique. Au surplus, dans l'exécution de ce type de mandat, les parlementaires mettent souvent en lumière certaines lacunes dans la gestion de l'Administration et des services publics et jouent à cet égard efficacement leur rôle de surveillance auprès des institutions publiques.

2.1.3 - Les mandats de contrôle parlementaire qui découlent d'une disposition législative

Certains mandats de contrôle parlementaire découlent des lois en vigueur au Québec. Il peut s'agir de l'étude de rapports, qu'ils soient annuels, périodiques ou autres, de l'examen de la mise en œuvre d'une loi, de l'audition de dirigeants d'organismes, de l'étude d'un avis ou d'un rapport d'enquête. Une telle loi précise la nature des mandats qui sont attribués selon les compétences de chaque commission.

Ainsi, dès qu'une commission se trouve saisie de ce type de mandat, elle organise ses travaux en tenant compte, le cas échéant, des dispositions de la loi. Habituellement, la commission entend le ministre ou le dirigeant de l'organisme responsable de l'application de la loi. C'est dans ce cadre que la *Loi sur l'administration publique* demande à la commission compétente d'entendre les dirigeants de tous les ministères et organismes relativement à leur gestion et leurs orientations, que la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*¹⁷ exige que la Commission de la culture et de l'éducation convoque tous les trois ans les recteurs des établissements universitaires et que la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*¹⁸ fait en sorte que la Commission de la santé et des services sociaux entende tous les trois ans les agences de la santé et des services sociaux régionales.

2.1.4 - La Commission de l'administration publique : une commission entièrement vouée au contrôle de l'administration gouvernementale

La Commission de l'administration publique a un mandat voué exclusivement au contrôle de l'administration publique. Ses activités sont consacrées à l'examen des dépenses et de la gestion des ministères et des organismes publics. Trois principaux mandats lui sont dévolus.

La vérification des engagements financiers

Un engagement financier est une dépense gouvernementale autorisée par le Conseil du trésor, le Conseil exécutif ou par les ministères et prise à même les crédits budgétaires adoptés chaque année à l'Assemblée nationale. Lorsque la Commission vérifie les engagements financiers d'un ministère, elle scrute des listes mensuelles qui lui sont transmises par le Conseil du trésor et qui contiennent tous les engagements de 25 000 \$ et plus.

L'objet de ce mandat est d'assurer une surveillance parlementaire continue de l'utilisation des crédits budgétaires alloués aux ministères et organismes par l'Assemblée nationale. En scrutant les dépenses d'une certaine importance, la Commission s'assure de leur

¹⁷ L.R.Q., c.E-14.1.

¹⁸ L.R.Q., c.S-4.2.

opportunité, du respect des règles et des normes gouvernementales qui encadrent l'octroi des contrats et des subventions, et de l'équité dans l'attribution des deniers publics.

Traditionnellement, les séances de vérification des engagements financiers se déroulaient toujours en présence du ministre responsable. Après des remarques préliminaires, la Commission procédait généralement de manière chronologique à l'examen en questionnant le ministre sur chacun de ses engagements financiers. Les parlementaires déclaraient les engagements vérifiés au fur et à mesure que les listes mensuelles étaient examinées.

Depuis 2004, dans le but de rendre l'exercice plus efficace, la Commission a changé en profondeur son mode de fonctionnement et ses outils de travail. Mensuellement, la Commission tient une séance de travail pour étudier les engagements financiers transmis au cours du mois précédent. Elle adresse ensuite ses demandes de renseignements supplémentaires par écrit aux ministères concernés. L'audition d'un ministre n'est pas exclue du processus de vérification, mais la Commission n'y recourt que si les renseignements obtenus ne l'éclairent pas suffisamment, ou si la situation justifie une audition (par exemple, s'il y a un grand nombre de questions).

Après la séance, le secrétaire de la Commission assure le suivi des requêtes d'information ou de documentation des membres auprès des ministères, leur fixant un délai raisonnable de transmission des renseignements demandés et fait parvenir les réponses aux membres avant la prochaine séance de vérification des engagements financiers. Si les réponses satisfont les membres, les engagements seront considérés comme vérifiés lors de cette prochaine séance.

Au cours de la 39^e législature, la Commission a également adopté une pratique afin de rendre sa vérification des engagements financiers encore plus efficace. Les membres ont accès aux listes d'engagements financiers au préalable, au minimum deux semaines avant la tenue de la séance de travail. Les questions et les commentaires individuels des membres sont compilés dans un document. Ce dernier est remis aux membres de la Commission au début de la séance de travail. La Commission ne s'attarde qu'aux engagements financiers qui font l'objet de questions et de commentaires de la part d'un de ses membres.

Lorsque la Commission désire approfondir des engagements financiers en présence d'un ministre, elle doit l'en aviser au moins quinze jours à l'avance. Celui-ci peut cependant renoncer à ce délai de convocation. S'il est dans l'impossibilité de se présenter à la séance, il peut demander à un autre ministre, membre du Conseil du trésor, de le remplacer.

Semestriellement (habituellement, en juin et en décembre), le président de la Commission dépose à l'Assemblée le rapport des travaux effectués durant la période visée. La Commission peut formuler des conclusions et des recommandations à la suite de ses travaux de vérification. Cependant, en vertu du Règlement, ce rapport ne fait pas l'objet d'un débat à l'Assemblée, contrairement aux autres rapports contenant des recommandations.

L'audition du Vérificateur général du Québec

Le Vérificateur général dépose à l'Assemblée, au plus tard le 15 décembre de chaque année, un rapport annuel de gestion. Le Règlement de l'Assemblée oblige la Commission de l'administration publique à entendre chaque année le Vérificateur général sur son rapport annuel de gestion [RAN, art. 117.6 (2)]. Il s'agit d'une occasion pour la Commission de questionner le Vérificateur général sur sa propre gestion administrative, ses activités et ses résultats au regard de son plan stratégique. La Commission en profite pour entendre le Vérificateur général non

seulement sur la façon dont il s'acquitte de ses fonctions et l'utilisation qu'il fait des ressources qui lui sont confiées, mais également sur ses engagements financiers pour l'ensemble de l'année financière. De plus, cette rencontre permet d'échanger sur des sujets communs. Ainsi, dans le passé, les parlementaires ont pu signifier au Vérificateur général leur intérêt pour l'optimisation des ressources.

La reddition de comptes des sous-ministres et des dirigeants d'organismes

En vertu de la *Loi sur l'administration publique*, la Commission de l'administration publique entend, une fois tous les quatre ans, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes sur leur gestion administrative. Depuis sa création en 1997 jusqu'en 2009, la Commission assumait seule la responsabilité de ce mandat qui, à l'origine, devait être exercé annuellement¹⁹. Devant la lourdeur de la tâche, la Commission a concentré ses efforts sur les ministères et les organismes ayant fait l'objet d'observations dans les rapports annuels du Vérificateur général. La réforme parlementaire de 2009 a réduit la charge de la Commission, d'une part, en étalant sur quatre ans cette obligation et, d'autre part, en faisant en sorte que cette responsabilité soit partagée avec les neuf commissions sectorielles [RAN, art. 117.6 (3) et 293.1]. Toutefois, la Commission de l'administration publique conserve pleine compétence sur les ministères et organismes dont la gestion est signalée dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen²⁰ [RAN, art. 117.6 (3.1)].

Au cours des auditions publiques des sous-ministres ou des dirigeants d'organismes, les discussions peuvent notamment porter, en plus des questions signalées dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen, sur la déclaration de services aux citoyens, les résultats obtenus par rapport aux aspects administratifs du plan stratégique ou du plan annuel de gestion des dépenses ainsi que sur toute autre matière de nature administrative. Cependant, la consigne retenue par les membres est de faire porter les échanges sur l'efficacité de la gestion administrative et de laisser à d'autres forums tout débat touchant la pertinence des choix de politique gouvernementale. L'objectif visé est de créer un climat de travail distinctif grâce à un face à face moins formel, plus convivial, mais aussi plus direct entre les parlementaires et les administrateurs publics que ce que l'on voit habituellement en commission parlementaire.

La Commission dépose chaque année deux rapports, l'un en juin et l'autre en décembre, faisant état du résultat de ses travaux et de ses recommandations. Ces rapports font l'objet de débats à l'Assemblée dans les quinze jours suivant leur dépôt.

Un suivi des travaux est exercé par le secrétariat de la Commission en regard des différents documents exigés des ministères et des organismes, ou par la Commission elle-même pour certains dossiers d'importance qui nécessitent que les administrateurs soient de nouveau convoqués pour expliquer les actions prises en réponse aux recommandations du Vérificateur général ou de la Commission de l'administration publique.

¹⁹ Ce mandat, qui découle de l'article 29 de la *Loi sur l'administration publique*, a remplacé celui qui était initialement prévu à l'article 8 de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, adoptée en 1993.

²⁰ Si aucun rapport du Protecteur du citoyen n'a, à ce jour, fait l'objet d'un mandat de la Commission, celle-ci consacre une grande partie de ses tâches à examiner la gestion d'organismes signalés dans un rapport du Vérificateur général. D'ailleurs, dans l'heure qui précède le dépôt à l'Assemblée, les membres de la Commission sont traditionnellement invités à une réunion à huis clos avec le Vérificateur général afin de prendre connaissance du contenu du rapport.

Au terme de plus de quinze années d'imputabilité, la Commission note une transparence de plus en plus limpide de la part des ministères et des organismes entendus et une ouverture d'esprit grandissante à l'égard du rôle qu'elle joue dans le processus de reddition de comptes au sein de l'appareil gouvernemental.

Elle se révèle un outil indispensable pour la pratique de l'imputabilité publique. Entre autres, elle favorise une meilleure compréhension des responsabilités parlementaires par les citoyens et encourage le dialogue avec les fonctionnaires pour améliorer la gestion des deniers et services publics.

2.2 - Les autres procédures d'information et de contrôle

2.2.1 - Les personnes désignées

Une personne désignée est une personne nommée par l'Assemblée nationale pour exercer une charge publique. Un tel statut contribue à préserver l'indépendance de la personne désignée et son impartialité dans l'exercice de ses fonctions.

La notion juridique de « personne désignée » sous-tend qu'une personne est désignée personnellement par la loi pour accomplir certaines fonctions particulières. Dans le contexte du parlementarisme québécois, les personnes désignées exercent une parcelle des pouvoirs de l'Assemblée nationale, des pouvoirs que l'Assemblée pourrait autrement assumer elle-même. Les personnes désignées par le Parlement du Québec exercent leurs pouvoirs avec un degré d'autonomie très large.

À l'intérieur des pays du Commonwealth, on parle des « hauts fonctionnaires du Parlement » ou des *officers of Parliament*, plutôt que de personnes désignées, même si cet emploi crée une confusion avec les dirigeants administratifs qui travaillent directement au sein de l'administration parlementaire (greffier ou secrétaire général, bibliothécaire en chef, etc.)²¹.

Cinq personnes sont désignées par l'Assemblée nationale et sont directement responsables devant elle : le Commissaire au lobbying, le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen, le Vérificateur général ainsi que le Commissaire à l'éthique et à la déontologie. Elles sont nommées sur proposition du premier ministre, approuvée par les deux tiers des membres de l'Assemblée²². Avant leur nomination, elles peuvent être entendues en séance publique par les députés membres de la Commission de l'Assemblée nationale. L'objectif de cette mesure est, notamment, de permettre aux députés de questionner les personnes proposées avant leur nomination.

Les personnes désignées par l'Assemblée nationale du Québec lui rendent compte directement et en aucune façon par l'intermédiaire d'un ministre. La durée du mandat des personnes désignées est établie par la loi. Par exemple, le mandat du Protecteur du citoyen est de cinq ans, un mandat susceptible de renouvellement.

²¹ Dans l'administration fédérale canadienne, certains emploient plutôt « agents du Parlement » ou « mandataires du Parlement ».

²² Dans le cas du Commissaire à l'éthique et à déontologie, la proposition doit être présentée conjointement avec le chef de l'opposition officielle, après consultation auprès des chefs des autres partis autorisés à l'Assemblée. D'autres organismes publics ont comme particularité d'avoir des membres qui sont choisis par l'Assemblée nationale, à la majorité des deux tiers et sur proposition du premier ministre, sans cependant que ces organismes ne soient rattachés à l'Assemblée nationale. Il s'agit de la Commission de la fonction publique; de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et de la Commission d'accès à l'information.

La rémunération des personnes désignées est fixée dans la loi constitutive de chaque entité ou par l'Assemblée nationale ou par les deux. Par ailleurs, le budget de quatre des cinq personnes désignées (incluant le Directeur général des élections) est approuvé par le Bureau de l'Assemblée nationale, un organisme de gestion où siègent neuf députés²³. Aucun membre du Conseil des ministres n'en fait partie.

Les employés des personnes désignées, sauf ceux du Protecteur du citoyen, font partie de la fonction publique du Québec.

Les personnes désignées peuvent être destituées par un vote des deux tiers des députés. Toutefois, dans le cas du Vérificateur général, l'Assemblée nationale agirait à cette fin sur motion du premier ministre et après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale.

Trois des personnes désignées sont soumises à l'article 29 de la *Loi sur l'administration publique*, en vertu duquel la commission compétente de l'Assemblée nationale doit entendre au moins une fois tous les quatre ans les sous-ministres et les dirigeants d'organisme sur leur gestion administrative. Ce sont le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général. D'ailleurs, ce dernier est entendu chaque année par la Commission de l'administration publique sur son rapport annuel de gestion. En outre, la Commission des institutions doit entendre chaque année le Directeur général des élections et le Protecteur du citoyen. Quant au Commissaire au lobbying, l'étude de son rapport en commission parlementaire est prévue par l'article 45 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*.

Nous avons déjà parlé largement dans d'autres chapitres de deux des personnes désignées, soit le Directeur général des élections et le Commissaire à l'éthique et à la déontologie. Le premier, qui est aussi président de la Commission de la représentation électorale, ne joue pas à proprement parler un rôle de contrôle parlementaire. Le second, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, est le dernier-né des personnes désignées. Il exerce un certain contrôle dans l'action gouvernementale dans la mesure où il est responsable de l'application de règles éthiques et déontologiques particulières aux membres du Conseil exécutif, en plus de celles relatives à tous les députés.

Dans les prochaines pages, nous nous intéresserons aux trois autres personnes désignées, chacune étant spécialisée dans l'exercice de tâches qui s'apparentent au contrôle parlementaire de l'Administration. Ce sont :

- le Vérificateur général du Québec;
- le Protecteur du citoyen;
- le Commissaire au lobbying.

Le Vérificateur général du Québec

- Le mandat du Vérificateur général

Le Vérificateur général du Québec est au service de l'Assemblée nationale ainsi que de ses commissions parlementaires; sa mission organisationnelle consiste à favoriser le contrôle

²³ Le budget du Protecteur du citoyen est préparé de concert avec le Conseil du trésor.

parlementaire sur l'utilisation des fonds publics. Pour ce faire, l'organisme effectue après la fin de l'année financière – donc *a posteriori* – la vérification du fonds consolidé du revenu²⁴ (autrement dit, la vérification des états financiers consolidés des ministères et des organismes publics), ainsi que celle des organismes gouvernementaux et des entreprises étatiques²⁵.

Certains organismes ou entreprises confient la « vérification législative²⁶ » à des cabinets d'experts-comptables privés. Néanmoins, le Vérificateur général dispose d'un droit de regard sur leur travail.

La fonction la plus traditionnelle du Vérificateur général consiste à donner son avis sur la fidélité des états financiers, en tenant compte de conventions comptables établies par le gouvernement. Au total, près de 300 entités gouvernementales sont assujetties à la vérification financière ou au droit de regard du Vérificateur général, dans le cas des organismes ou entreprises qui ont leur propre vérificateur.

Le Vérificateur général évalue également la conduite de la gestion des entités assujetties, ainsi que la conformité de leur reddition de comptes envers le gouvernement et l'Assemblée nationale. À cette fin, il effectue des vérifications de l'optimisation des ressources²⁷ et de la qualité de l'information publiée dans le rapport annuel de gestion de chacune des entités.

Outre ces deux principales activités que sont la vérification des états financiers et les travaux d'optimisation, le Vérificateur général évalue comment sont utilisées les subventions accordées par l'État, plus particulièrement mais non exclusivement, dans les domaines de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

Dans son travail, le Vérificateur général ne peut mettre en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs des différents programmes gouvernementaux [*Loi sur le vérificateur général* (LVG), art. 25 (2)]. Il peut certes faire des critiques sur les coûts des programmes, mais non sur les aspects politiques des décisions.

- **Le Commissaire au développement durable**

La variété du mandat du Vérificateur général ressort de façon particulière si l'on prend en compte que le titulaire de cette fonction a nommé, pour la première fois en 2006, un commissaire au développement durable, qui porte aussi le titre de vérificateur général adjoint. Cette nomination a été faite avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale.

Le commissaire au développement durable doit faire rapport au moins une fois par année sur les principes, les procédures et les moyens employés par l'Administration en matière de développement durable.

²⁴ Le fonds consolidé du revenu « [...] constitue l'endroit où non seulement sont déposées l'ensemble des recettes gouvernementales, mais aussi d'où sont tirés tous les paiements ». René Dussault, Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, tome II, Québec, Presses de l'Université Laval, 2^e éd., 1989, p. 705.

²⁵ *Loi sur le vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01, art. 23.

²⁶ La vérification législative est une mission de vérification des comptes publics à l'issue de laquelle le Vérificateur fait rapport au pouvoir législatif. Un vérificateur législatif réalise quatre types de travaux : la vérification des états financiers, la conformité à la législation, l'optimisation des ressources, et l'information sur la performance.

²⁷ La vérification de l'optimisation des ressources vise à faire la lumière sur les moyens mis en place pour gérer les ressources de manière économique et efficiente, ainsi que pour évaluer l'efficacité et la présence de liens de responsabilité. La notion d'économie réfère à l'acquisition des ressources au meilleur coût; celle d'efficience porte sur la transformation en biens et services avec le meilleur rendement; l'efficacité concerne la mesure de l'atteinte des objectifs.

La *Loi sur le développement durable*, adoptée durant la même année 2006, met l'accent sur le progrès social, c'est-à-dire sur le principe selon lequel les personnes ont droit à une vie saine et productive, et les actions publiques sont entreprises dans un souci d'équité intergénérationnelle. Cette loi met aussi l'accent sur le respect de la capacité de support des écosystèmes.

- **Les rapports du Vérificateur général**

✓ Rapport sur les états financiers

Après chaque année financière, le Vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers du gouvernement. Il y indique si, à son avis, les comptes publics présentent fidèlement la situation financière du gouvernement [LVG, art. 37 à 40]²⁸.

Cet avis porte également sur la conformité de la présentation des états financiers avec les conventions comptables en vigueur. On y mentionne si les conventions comptables ont été appliquées de la même façon que l'année précédente. Le Vérificateur général est tenu de rapporter tout ce qui, selon son jugement, constitue un manquement important à la présentation fidèle et complète de l'information financière.

✓ Rapport à l'Assemblée nationale

Le Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale est publié annuellement. Tout sujet qui, d'après le Vérificateur général, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée et qui découle de ses travaux de vérification est signalé [LVG, art. 42].

Depuis 1996, le rapport annuel du Vérificateur général paraît en deux tomes, l'un en juin et l'autre en décembre. Le Vérificateur général y signale tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention des parlementaires et qui découle des travaux de vérification concernant :

- i. le fonds consolidé du revenu;
- ii. les organismes publics;
- iii. les organismes du gouvernement;
- iv. les entreprises du gouvernement;
- v. les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Le Protecteur du citoyen

- **Le mandat du Protecteur**

L'Assemblée nationale a créé en 1969 un poste d'ombudsman législatif ou de médiateur à qui elle a donné le nom de protecteur du citoyen. Au moment de la création de ce poste, le législateur québécois s'est inspiré, dans ses grandes lignes, de l'ombudsman de la Nouvelle-Zélande²⁹.

²⁸ Cet avis figure à dans le volume I des *Comptes publics*, une publication annuelle du ministère des Finances. Elle est reproduite également en annexe du *Rapport annuel du Vérificateur à l'Assemblée nationale*.

²⁹ Raymonde Saint-Germain, *Universalité et diversité de l'institution de l'ombudsman*. Notes pour l'allocation d'ouverture de la Conférence biennale du Forum canadien des ombudsmans, Montréal, 28 mai 2007, réf. de

Le Protecteur du citoyen a pour mandat de surveiller et d'obtenir la correction des négligences, des erreurs, des injustices et des abus de l'Administration ainsi que du réseau de la santé et des services sociaux. Une disposition de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (LPC) vise de manière encore plus spécifique la situation des personnes incarcérées dans une prison. Ainsi, les détenus peuvent demander à un employé des Services correctionnels d'acheminer un écrit au Protecteur « de façon immédiate et sans prendre connaissance du contenu³⁰ ».

Le Protecteur du citoyen peut agir de sa propre initiative, mais dans la plupart des cas il intervient à la demande d'une personne, ou d'un groupe de personnes ou d'un représentant de ceux-ci. Les citoyens ou résidents du Québec ne sont absolument pas tenus de s'adresser à leur député pour obtenir l'intervention du Protecteur, contrairement à la situation qui existe en France et au Royaume-Uni³¹. Les députés québécois soumettent d'ailleurs peu de cas au Protecteur³², mais ils peuvent faire connaître l'existence de ce moyen et inciter les citoyens à y recourir.

Plusieurs entités publiques ou employés du secteur public sont à l'abri d'une intervention du Protecteur, soit : le Conseil exécutif (Conseil des ministres), les membres d'un cabinet ministériel, le Conseil du trésor, un tribunal judiciaire ou quasi judiciaire, un policier et enfin un fonctionnaire du domaine des relations de travail.

Par contre, les ministères du gouvernement, le personnel du Secrétariat du Conseil du trésor, les services administratifs de l'Assemblée nationale, le Vérificateur général, le Commissaire au lobbying, ainsi que la presque totalité des organismes publics dont les employés sont membres de la fonction publique peuvent faire l'objet d'une intervention.

Le Protecteur accepte de s'occuper d'une demande lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été lésée ou peut vraisemblablement l'être par l'acte ou par l'omission d'un organisme public [LPC, art. 13]. Cette même loi énumère en détail les motifs de manquement où le Protecteur « avise par écrit » le dirigeant d'un organisme public [LPC, art. 26.1] :

- l'organisme public visé ne s'est pas conformé à la loi;
- l'organisme a agi de manière déraisonnable, injuste, abusive ou discriminatoire;
- l'organisme a manqué à son devoir ou a fait preuve d'inconduite ou de négligence;
- l'organisme a commis une erreur de droit ou de fait;
- l'organisme a exercé un pouvoir discrétionnaire dans un but injuste, ou en se basant sur des motifs non pertinents ou sans fournir de motifs, lorsque requis.

Le Protecteur du citoyen peut joindre des recommandations à son avis. Il peut aussi exiger d'être informé des mesures qui seront prises. Si aucune mesure jugée satisfaisante n'est prise, le Protecteur a le pouvoir d'en aviser par écrit le gouvernement et il peut présenter la

décembre 2008, <http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fr/publications/discours/fco.asp> Patrice Garant, *Droit administratif : structures, actes et contrôles*, vol. 1, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2^e édition, 1996, p. 687.

³⁰ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, L.R.Q., c. P-32, art. 22.

³¹ Jean Brien Desrochers, « La relation de l'Ombudsman avec le Parlement au Québec, en France et en Grande-Bretagne », *BBAN*, 26, 1-2, mai 1997, p. 7; P. Garant, *op. cit.*, p. 688.

³² J. B. Desrochers, *op. cit.*, p. 11.

question en cause soit dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale [LPC, art. 27].

- **L'influence du Protecteur**

Comme l'affirme la Protectrice du citoyen actuelle, l'efficacité de cette personne désignée repose sur son pouvoir de persuasion et sur sa force morale³³. Le Protecteur utilise peu la possibilité de s'adresser au gouvernement et à l'Assemblée nationale, selon l'article 27 de la Loi, lorsqu'un organisme ne donne pas une réponse qu'il juge satisfaisante. Il ne peut non plus tenter une poursuite en justice.

Le Protecteur dispose des pouvoirs conférés par la *Loi sur les Commissions d'enquête*. Cette loi lui permet de requérir :

[...] la comparution de toute personne et [de] l'interroger sous peine des sanctions prévues par le Code de procédure civile pour outrage au tribunal (fortes pénalités et emprisonnement). Elle lui permet sous les mêmes sanctions d'exiger la production de tout document ou écrit³⁴.

Même si le Protecteur invoque peu la *Loi sur les commissions d'enquête*, la simple possibilité qu'il le fasse peut avoir un effet dissuasif auprès des membres de la fonction publique ou des employés des services de santé ou des services sociaux.

Durant l'année financière 2007-2008, le Protecteur du citoyen a examiné 19 939 demandes de citoyens. Le Protecteur a formulé 1 370 recommandations, dont 1 048 à portée individuelle (76,4 %) et 322 à portée collective (23,5 %)³⁵.

✓ Rapport à l'Assemblée nationale

Les rapports annuels du Protecteur peuvent être utilisés par la Commission de l'administration publique comme base des mandats qu'elle se donne. En outre, le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que la Commission des institutions entend chaque année le Protecteur. Cette obligation du Règlement n'est pas respectée actuellement, mais la situation est peut-être appelée à changer, car le Protecteur du citoyen tend, depuis quelques années, à réaliser davantage d'interventions à caractère collectif ou systémique, telles que l'étude de projets de loi ou de projets de règlement.

Le Commissaire au lobbyisme

- ***La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme***

La fonction de commissaire au lobbyisme³⁶ est encore récente au Québec. En effet, l'organisme public a été mis sur pied en 2002 avec l'adoption de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*³⁷.

³³ R. Saint-Germain, *op. cit.*, p. 5.

³⁴ P. Garant, *op. cit.*, p. 699.

³⁵ Protecteur du citoyen, « Les résultats en chiffres et leurs enseignements », dans *Rapport annuel d'activités 2007-2008*, partie 1, Québec, 28 mai 2008, p. 16 et 20.

³⁶ Le mot lobbying est un synonyme de lobbyisme. Bien que le premier terme soit davantage utilisé, il est considéré dans certains dictionnaires comme un anglicisme alors que son synonyme lobbyisme « respecte les règles de formation du français ». Office québécois de la langue française, *Grand dictionnaire terminologique*, 2002, réf. de décembre 2008, <http://www.olf.gouv.qc.ca/ressources/gdt.html>

³⁷ L.R.Q., c. T-11.011

L'intervention du législateur québécois pour encadrer la pratique du lobbyisme est conforme à une façon de faire généralisée en Amérique du Nord. En effet, les 50 États américains ont adopté ce type de loi, en plus du Congrès de Washington, qui l'a fait dès 1946³⁸. En outre, au Canada, le Parlement fédéral (en 1989) et cinq parlements des États fédérés (les provinces), dont celui du Québec, se sont dotés d'une telle loi.

La pratique du lobbyisme jouit d'une protection constitutionnelle fondée sur le droit à la liberté d'expression³⁹, qui comprend, selon la jurisprudence, le droit des citoyens et des groupes de faire valoir leurs intérêts.

Au Québec, l'article 1 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* reconnaît le lobbyisme comme une pratique légitime. Cependant, comme il existe une certaine méfiance citoyenne à l'égard du lobbyisme, la loi prescrit un ensemble de règles visant à assurer un exercice sain de cette pratique. L'article 1 a pour objet de « [...] rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques ». On peut donc dire que cette loi est une application du droit du public à l'information⁴⁰.

Par titulaires de charges publiques on entend : les ministres et les députés, leur personnel, les employés de l'État et les personnes nommées à des organismes à but non lucratif qui soutiennent des activités de nature publique avec des fonds provenant principalement du gouvernement. Sont également couverts par cette définition, les élus et le personnel des municipalités.

L'article 2 de la loi définit comme des activités de lobbyisme, les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer celui-ci dans la prise de décision au sujet :

- de l'élaboration ou du rejet d'un projet de loi ou de règlement, d'un programme;
- de l'attribution d'un permis;
- de l'attribution d'un contrat (sans appel d'offres public), d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire;
- de la nomination d'un administrateur public.

À noter que la loi ne s'applique pas à des représentations faites au cours des séances d'une commission parlementaire [LTEML, art. 5(2)].

- **Les obligations du lobbyiste**

Les personnes qui agissent à titre de lobbyiste doivent s'inscrire à un registre administré par le ministère de la Justice. Les lobbyistes à l'emploi de compagnies privées, de regroupements patronaux, d'associations professionnelles ou encore les « lobbyistes-conseils » sont soumis à cette exigence. À propos du lobbyiste-conseil, la loi vise non seulement les consultants en

³⁸ André C. Côté, Émilie Giguère et Danielle Parent, *Comment envisager la démocratie sans les groupes d'intérêts?*, Université Laval, Colloque de la Société québécoise de science politique, 24 mai 2007, p. 10. Stéphanie Yates, Michel Beauchamp, « Lobbyistes et législation sur le lobbyisme : que nous apprend la récente expérience québécoise? », *Administration publique du Canada*, vol. 51, n° 2, juin 2008, p. 292.

³⁹ Ce droit est reconnu à l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et à l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., c. C-12.

⁴⁰ André Ouimet, *La pratique du lobbyisme et le droit de savoir*, 22 octobre 2004, p. 6 à 9, réf. de décembre 2008, <http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/documentation>

relations gouvernementales, mais aussi les membres de certaines professions, tels que les avocats.

Certains anciens titulaires d'une charge publique, notamment les ministres, ne peuvent réaliser des activités de lobbying auprès d'un collègue de la même institution où ils ont travaillé auparavant, et ce, pendant une période de deux ans après la fin de leur mandat [LTEML, art. 29]. Les employés d'un cabinet ministériel et les sous-ministres sont sujets à la même interdiction, quoique pour une année seulement⁴¹.

Enfin, tous les anciens titulaires d'une charge publique, y compris les fonctionnaires, ne peuvent, dans le cadre d'activités de lobbying, divulguer des renseignements confidentiels ou donner des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public et dont ils avaient pris connaissance au moment où ils étaient en poste. Ils ne peuvent non plus tirer un « avantage indu » de leur ancienne charge dans le cadre de leurs nouvelles fonctions. Ces interdictions, tirées des articles 31 et 32, s'appliquent sans aucune limite de temps.

✓ Les fonctions et pouvoirs du Commissaire

Le Commissaire au lobbying est chargé de la surveillance de la représentation des intérêts auprès des titulaires de charges publiques. Il dispose de pouvoirs d'enquête et d'inspection importants. Ainsi, il peut, de sa propre initiative ou sur demande, faire des enquêtes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la loi ou au Code de déontologie des lobbyistes [LTEML, art. 39]. Le Commissaire nomme des inspecteurs qui ont le pouvoir notamment de « pénétrer à toute heure raisonnable dans l'établissement d'un lobbyiste ou d'un titulaire de charge publique [...] » [LTEML, art. 41(1)].

Le Commissaire prend des mesures disciplinaires, lorsqu'il constate un manquement grave ou répété de la part d'un lobbyiste. Ainsi, le Commissaire pourrait dans ce cas ordonner la radiation d'une inscription au registre [LTEML, art. 53]. La Loi prévoit diverses sanctions pénales [LTEML, art. 60 à 65]. Par exemple, un titulaire de charge publique qui entrave l'exercice des pouvoirs d'enquête du Commissaire est passible d'une amende de 500 \$ à 5 000 \$. Par ailleurs, le Procureur général du Québec, sur réception d'un rapport d'enquête du Commissaire, pourra réclamer la valeur de toute contrepartie reçue ou payable à un lobbyiste en raison d'activités ayant donné lieu à manquement [LTEML, art. 58].

2.2.2 - Les référendums au Québec

L'Assemblée nationale du Québec a adopté en 1978 la *Loi sur la consultation populaire*⁴², Cette loi permet la tenue de référendums de nature « consultative » et non « délibérative ». Ces référendums permettent au gouvernement de demander à la population de se prononcer sur une question ou sur un projet de loi. Toutefois, le résultat d'un référendum n'engage pas le gouvernement et le Parlement, qui pourraient même techniquement agir à l'encontre de la volonté populaire exprimée lors d'une consultation ou ne pas agir du tout.

Le droit d'initiative législative ou populaire n'existe pas au Québec. Le déclenchement d'un processus référendaire est donc du seul ressort du gouvernement du Québec, qui formule une ou des questions à être débattues à l'Assemblée nationale.

⁴¹ Voir également l'article 28 de la LTEML, qui interdit de manière permanente à ces personnes d'exercer à titre de lobbyiste-conseil des activités de lobbying auprès d'un titulaire de charge publique.

⁴² L.R.Q., c. C-64.1

Dès le moment où la ou les questions⁴³ sont votées par le Parlement, le secrétaire général de l'Assemblée transmet un avis à chacun des députés, pour les inviter à s'inscrire dans les cinq jours en faveur de l'une des options soumises à la consultation et à former ainsi un comité provisoire [LCP, art. 22-23]. Il y a autant de comités que d'options.

Le Directeur général des élections convoque dans les meilleurs délais une réunion des comités provisoires, au cours de laquelle les membres adopteront les règlements de leur comité (devenu « comité national ») et en nommeront le président. Les règlements doivent prévoir l'affiliation au comité des groupes favorables à une option, ainsi que les normes régissant le financement de ces groupes [LCP, art. 24].

Durant la période référendaire, les « dépenses réglementées » se font sous la supervision de l'agent officiel de chaque comité national. Seuls les partis politiques provinciaux et les électeurs, en plus de l'État québécois peuvent contribuer au financement d'un comité national, dont les dépenses sont plafonnées en fonction du nombre d'électeurs. À noter que le travail effectué par un bénévole n'est pas considéré comme une dépense ou une contribution réglementée.

Tout électeur⁴⁴ peut faire une contribution financière d'au plus 3000 \$, au comité national de son choix. Les sommes versées doivent être puisées directement à même les biens propres de l'électeur. Un électeur peut également choisir de faire un don de 3000 \$ maximum à chacun des comités nationaux.

Pour assurer le contrôle du processus de consultation populaire, la Loi crée un Conseil du référendum, composé de trois juges, désignés par le juge en chef de la Cour du Québec. Le Conseil du référendum a compétence pour entendre les procédures de nature civile relatives à des questions régies par la *Loi sur la consultation populaire*. La juridiction du Conseil n'exclut pas le pouvoir de surveillance et de contrôle du tribunal général de droit commun, soit la Cour supérieure du Québec. En outre, une décision du Conseil du référendum au sujet d'une demande d'un nouveau dépouillement des votes ou d'une contestation de la validité d'un référendum [LPC, art. 41 et 42] pourrait être portée devant la Cour d'appel (mais non devant la Cour suprême du Canada) sur toute question de droit [LPC, art. 3 (2) et (3)].

En plus de trente ans, trois référendums ont été tenus en vertu de la *Loi sur la consultation populaire* : deux sur des propositions de souveraineté du Québec (avec une association au Canada), soit en 1980 [sous le gouvernement du Parti québécois de M. René Lévesque] et en 1995 [sous le gouvernement du Parti québécois de M. Jacques Parizeau] et un troisième, en 1992 [sous le gouvernement du Parti libéral de M. Robert Bourassa]. Ce dernier référendum concernait l'entente dite « de Charlottetown », visant à modifier la Constitution du Canada dans le but de répondre à certaines demandes formulées par le gouvernement du Québec. Dans les trois cas, la majorité des électeurs québécois a refusé la proposition soumise à consultation.

⁴³ Ou un projet de loi soumis à une consultation.

⁴⁴ Une personne morale n'a pas la qualité d'électeur.

SECTION 3 — LE RÔLE DE L'OPPOSITION

Le régime parlementaire de type britannique, un régime de séparation souple des fonctions législatives et exécutives, commande la participation du gouvernement au sein de l'Assemblée nationale. Le gouvernement, en tant que principal organe de la fonction exécutive, est formé du Conseil des ministres dirigé par le premier ministre. Les ministres participent à la fonction législative en ce qu'ils sont aussi membres de l'Assemblée nationale.

La présence de l'ensemble des ministres au sein de l'Assemblée nationale permet à la branche législative d'exercer directement l'une de ses trois fonctions essentielles, soit le contrôle de l'activité gouvernementale. Ainsi, l'opposition dans une assemblée législative de type britannique joue un rôle très important à cet égard.

Parmi les partis d'opposition, celui qui a fait élire le plus grand nombre de députés forme l'opposition officielle. Celle-ci jouit, sur le plan parlementaire, d'une visibilité considérable en raison de l'importance de son statut. À sa tête, le chef de l'opposition officielle bénéficie de certains droits et privilèges, dont celui d'occuper le fauteuil directement en face de celui du premier ministre dans la salle de l'Assemblée nationale, d'obtenir le droit de parole immédiatement après une intervention du premier ministre et de bénéficier d'un temps de parole dans les débats équivalent à celui du premier ministre.

Une tradition relativement ancienne voulait que le chef de l'opposition officielle attribue des responsabilités à quelques-uns de ses collègues qui formaient un « contre-gouvernement » capable de suivre les faits et gestes des ministres comme une ombre, d'où l'origine de l'expression anglaise *shadow cabinet* et sa traduction en français par « cabinet fantôme ». Aujourd'hui, avec la croissance du travail parlementaire, presque tous les membres de l'opposition officielle ont la responsabilité d'un secteur de l'administration publique.

Afin qu'elle puisse exercer son rôle pleinement, l'opposition jouit de « fenêtres » d'expression politique considérables. Parmi celles-ci figurent au premier plan la période des questions et réponses orales et son prolongement, les débats de fin de séance. L'opposition bénéficie aussi des interpellations et des motions de censure pour contrôler l'activité gouvernementale.

Les affaires inscrites par les députés de l'opposition constituent une autre fenêtre d'expression importante. Il s'agit d'une période de débats dont le sujet relève, comme le nom de la rubrique l'indique, de l'initiative des députés de l'opposition. Un débat sur une affaire inscrite par un député de l'opposition peut soit porter sur une étape d'un projet de loi de son choix, soit porter sur une motion préalablement annoncée. Ainsi, entre 15 et 20 fois par année parlementaire, le mercredi après-midi, les députés de l'opposition bénéficient de cette rubrique leur permettant de se faire entendre et d'exercer efficacement leur rôle.

SECTION 4 — LA RESPONSABILITE PENALE DU CHEF DE L'ETAT ET DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Au Québec, le premier ministre et les autres ministres ne bénéficient d'aucune immunité particulière en matière pénale. En fait, ils sont considérés comme les autres justiciables et ne sont donc pas à l'abri du droit commun en matière pénale.

En matière civile, le privilège parlementaire individuel de la liberté de parole confère aux députés une immunité pour les propos prononcés dans les délibérations parlementaires. Notons toutefois que cela n'est pas l'apanage exclusif des ministres, mais bien celui de tous les députés. Les députés peuvent donc s'exprimer sans être gênés dans l'exercice de leur droit de parler librement sur toute question discutée à l'Assemblée. Cependant, cela ne protège pas les députés pour les aspects de leur fonction qui outrepassent les délibérations parlementaires. Par conséquent, à l'exception de cette immunité très circonscrite, l'ensemble des règles de droit commun s'applique aux députés, incluant les ministres.