

Évolution de l'Assemblée nationale

Mathieu Proulx

Le Québec s'est doté, en décembre 1982, d'une loi fondamentale réclamée depuis de nombreuses années. L'organe législatif québécois était auparavant régi par une loi vieillotte datant de 1886, la *Loi sur la Législature*, qui fut modifiée sporadiquement. Cette loi n'avait jamais été sérieusement révisée et ne correspondait plus aux exigences d'un parlement moderne.

Il faut situer l'adoption de la *Loi sur l'Assemblée nationale* dans un contexte de renouveau parlementaire au Québec. En effet, depuis une décennie, plusieurs députés ont manifesté beaucoup d'intérêt à la mise à jour des règles relatives au cadre institutionnel et à celles concernant la procédure parlementaire. Par leur précieuse contribution, ils ont créé un climat propice à l'avènement d'une cure de rajeunissement de l'ensemble des règles gouvernant les institutions parlementaires québécoises.

Tout laisse donc prévoir que la nouvelle *Loi sur l'Assemblée nationale* ne constituera qu'un premier volet de la réforme parlementaire en cours. Nous tenterons de résumer les principales dispositions et de relever les principaux changements introduits par cette mesure législative.

La loi assujettit l'organe législatif à de nouvelles règles d'organisation et de fonctionnement, par opposition au règlement de l'Assemblée qui traite de la procédure parlementaire à respecter au cours des délibérations de l'Assemblée. La loi institue un cadre si fondamental qu'elle constitue presque la constitution interne du Québec.

Étant donné l'importance cruciale d'une telle mesure législative, il était naturel que ses dispositions fussent abondamment discutées par les parlementaires. L'adoption du projet de loi sur l'Assemblée nationale est, en effet, l'aboutissement d'un long processus. Le 17 juin 1980, le président de l'Assemblée nationale déposait à la Chambre un avant-projet de *loi sur l'Assemblée nationale*. À deux reprises, une sous-commission de l'Assemblée s'est réunie pour étudier cet avant-projet de loi et pour formuler ses recommandations. Avant son dépôt en première lecture, l'avant-projet de loi a fait l'objet d'une révision et d'une reformulation. Le 22 juin 1982, le leader parlementaire du gouvernement déposait en première lecture le projet de loi 90 *Loi sur l'Assemblée nationale du Québec*. Avant l'étape de la deuxième lecture, le projet fut

soumis de nouveau à l'examen d'une commission parlementaire. Il y eut même réimpression du projet de loi et accord des partis reconnus pour le scinder en deux projets de loi distincts. On doit reconnaître que ce long cheminement vient du vif intérêt qu'ont manifesté les parlementaires eux-mêmes pour la réforme d'une institution auprès de laquelle ils représentent la population.

Avant d'aborder les principaux points de cette réforme, il m'apparaît intéressant de relever l'orientation maîtresse que l'on peut en dégager, en comparant l'ancienne *Loi sur la Législature* et la nouvelle *Loi sur l'Assemblée nationale*. Il ressort que le pouvoir législatif jouit désormais d'une plus grande autonomie et trois exemples d'importance variable suffiront à le prouver.

Dorénavant, l'Assemblée nommera elle-même son secrétaire général adjoint et ses adjoints suite à une proposition du premier ministre. Auparavant, il s'agissait là d'une prérogative gouvernementale. Deuxièmement, la nouvelle loi institue un bureau de l'Assemblée nationale. Ce bureau comptera des représentants de la majorité ministérielle et des représentants des partis d'opposition. Ce bureau remplacera, avec des pouvoirs élargis, la commission de régie interne de l'Assemblée qui était composée uniquement de membres du Conseil exécutif. Enfin, ce bureau préparera les prévisions budgétaires de l'Assemblée et jouira d'une complète liberté dans la détermination des sommes d'un très grand nombre de postes budgétaires représentant 75% du budget 1981-1982 de l'Assemblée nationale, (ou 88% de ce budget, si on en exclut les crédits affectés aux activités du protecteur du citoyen et du vérificateur général du Québec). On peut donc constater que ces mesures visent à accroître l'indépendance administrative de l'Assemblée et freinent le dépérissement de certains de ses attributs d'ordre organisationnel.

Le Canada étant une monarchie constitutionnelle, l'article 128 de la Constitution exige de tous les parlementaires, tant fédéraux que provinciaux, la prestation d'un serment de fidélité et d'allégeance au chef de l'État avant d'exercer leur fonction. Le chef de l'État canadien est la reine du Canada et souveraine du Royaume-Uni. Depuis plusieurs années au Québec, ce serment d'allégeance est remis en cause. Toutefois, il subsistait des doutes concernant la compétence des assemblées législatives à modifier, pour les élus, l'article 128 de la Constitution.

La solution retenue dans la *Loi sur l'Assemblée nationale* consiste à ajouter un serment complémentaire à celui prévu dans le texte constitutionnel canadien. Ce serment additionnel est le

M^e Mathieu Proulx est conseiller juridique auprès du président de l'Assemblée nationale du Québec.

suivant : «Je (nom et prénom du député) jure (ou déclare solennellement) que je serai loyal envers le peuple du Québec et que j'exercerai mes fonctions de député avec honnêteté et justice dans le respect de la constitution du Québec.»

La plus grande partie du travail parlementaire s'effectue depuis une vingtaine d'années en commission parlementaire. Les parlementaires envisagent actuellement de modifier le règlement de l'Assemblée nationale pour accroître le rôle et les mandats de ces commissions. On a également justifié la proposition de diminuer le quorum de l'Assemblée en procédant à des comparaisons avec des parlements étrangers. À la lumière de ces éléments, il fut décidé de restreindre le quorum de l'Assemblée au sixième de ses membres, y compris le président, et au dixième de ses membres lorsqu'une commission parlementaire siège en même temps que l'Assemblée.

D'autre part, les commissions et les sous-commissions de l'Assemblée pourront dorénavant siéger à tout endroit du Québec en se conformant au règlement de l'Assemblée. Antérieurement, les commissions élues devaient accomplir leur mandat à l'Assemblée et seules les commissions spéciales pouvaient siéger à l'extérieur.

La nouvelle loi contient de nouvelles dispositions qui traitent des situations dans lesquelles les parlementaires ne peuvent siéger. Ces sections précisent et distinguent les situations qui peuvent constituer un conflit d'intérêts ou entraîner une incompatibilité de fonctions avec le mandat parlementaire. Une clarification s'imposait, car l'ancienne loi confondait les notions d'inéligibilité et d'incompatibilité de fonctions avec la notion de conflit d'intérêts. En outre, dans le but d'aider les parlementaires à interpréter ces règles, la loi institue la fonction de juriconsulte. Le rôle de cet officier consistera à émettre un avis au député qui en fera la demande, sur l'application des dispositions de la loi concernant les conflits d'intérêts et les incompatibilités de fonctions à la situation propre de ce député.

L'interprétation de telles dispositions à l'égard des situations et des contextes de vie ou de travail propres à chacun des députés est devenue extrêmement difficile de nos jours. Le rôle du juriconsulte répondra, il faut l'espérer, à un besoin réel des parlementaires qui font face à ces situations problématiques et qui sont soucieux de respecter les règles de probité et d'intégrité énoncées dans la loi. L'avis du juriconsulte sera confidentiel à moins que le député n'en permette la divulgation. Il faut souligner qu'on ne pourra reprocher aucune infraction à un député qui se conformera à un avis du juriconsulte lorsque celui-ci estimera que le député n'enfreint pas les dispositions sur les conflits d'intérêts et les incompatibilités de fonctions, à condition que les faits énoncés à l'appui de sa demande aient été présentés de façon exacte et complète.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la nouvelle loi consacre l'indépendance de l'Assemblée nationale en instituant un bureau de l'Assemblée, chargé de l'administration générale de l'Assemblée et en l'habilitant à réglementer de nombreux sujets. L'opposition sera associée, dorénavant, aux décisions concernant le régime interne de l'Assemblée puisque le

bureau sera composé de sept députés dont trois représenteront l'opposition. Le bureau exercera des fonctions de contrôle, de réglementation et de gestion en rapport avec le budget de l'Assemblée, l'organisation administrative de l'Assemblée et les allocations versées aux députés.

Le bureau de l'Assemblée s'est vu conférer un pouvoir que l'on doit qualifier d'exceptionnel et d'inaccoutumé au sein d'une société. En effet, la loi prévoit que le bureau de l'Assemblée pourra déroger à l'application de toute loi ou règlement de nature administrative, lorsque l'utilisation de règles particulières favorisera la réalisation des objectifs de l'Assemblée et facilitera l'exercice de ses pouvoirs. Le bureau devra faire un usage judicieux de ce pouvoir exorbitant que la loi qualifie de pouvoir d'exception, car la gestion de l'Assemblée doit s'exercer dans le cadre de la primauté des lois et des règlements d'application générale.

La création de ce bureau, bien qu'originale, ne constitue pas une première au Canada. Elle s'insère dans un courant canadien identifiable depuis quelques années dans la structure des parlements provinciaux.

Il faut également souligner que contrairement aux organismes européens correspondants, le bureau de l'Assemblée nationale n'aura que des fonctions exclusivement administratives. Les membres du bureau n'auront pas voix au chapitre de la planification des travaux de l'Assemblée. Cet aspect demeure une prérogative gouvernementale confiée et exercée par le leader parlementaire du gouvernement.

Un changement notable de la nouvelle loi réside dans le fait que l'Assemblée a choisi de se départir de son pouvoir de juger toute personne qui porte atteinte à ses droits et privilèges. Tout député qui se verra reproché d'avoir enfreint une disposition de la loi sera traduit devant ses pairs pour répondre de sa conduite. S'il y a lieu, l'Assemblée décidera d'imposer l'une des sanctions prévues par la loi. Si l'atteinte aux droits de l'Assemblée est commise par un tiers, la loi reconnaît aux tribunaux judiciaires une compétence exclusive relativement à la sanction. La loi établit un régime de sanction à compétence partagée entre l'Assemblée et les tribunaux, selon que le contrevenant est un parlementaire ou non.

Cette mesure rompt avec une tradition parlementaire séculaire qui voulait que seule l'Assemblée puisse sanctionner toute atteinte à ses droits. La réticence des parlementaires à mettre en branle les mécanismes prévus pour traduire devant eux un citoyen ayant porté atteinte aux droits de l'Assemblée et les doutes que maints observateurs entretenaient sur l'impartialité d'une telle procédure auront convaincu fort probablement les parlementaires à renoncer à l'exercice de ce pouvoir. La pratique éprouvera ces nouvelles règles qui, faut-il le dire, ne sont appliquées que très rarement.

Nous ne pouvons conclure la revue des principaux points de ce texte de loi sans mentionner que cette réforme comportera aussi l'adoption d'un nouveau règlement de l'Assemblée.

Une sous-commission parlementaire a été mandatée pour rédiger ce nouveau règlement qui bouclera la boucle de la réforme parlementaire en cours au Québec.