

Un nouveau règlement à l'Assemblée nationale

Danielle Parent

Invoquant l'efficacité des travaux parlementaires, la modernisation des institutions ou tout simplement la revalorisation du rôle des députés, de nombreux parlementaires canadiens remettent en question depuis quelques années certaines règles qui sous-tendent le fonctionnement des assemblées législatives.

L'accroissement des pouvoirs octroyés aux membres du Conseil exécutif et la place imposante qu'occupent dorénavant la fonction publique et les organismes publics ont modifié quelque peu les règles du jeu. Sans vouloir dénigrer l'importance du pouvoir exécutif, et loin d'exiger un retour à une pratique révolue du parlementarisme, il est nécessaire de prendre acte des glissements de pouvoirs qui se sont opérés et d'adapter en conséquence la procédure parlementaire tout en assurant un nouvel équilibre des forces en présence.

Le Québec n'échappe pas à cette reformulation des règles de procédure parlementaire. Au cours des quinze dernières années, le règlement de l'Assemblée nationale a été deux fois remanié de façon importante.

En 1972, un nouveau règlement de 180 articles remplace l'ancien de 812 articles. La réforme parlementaire de 1972 s'attarde davantage à la modernisation et à l'efficacité des règles sans nécessairement modifier le rôle des acteurs en présence. Alors que l'objectif de la réforme de 1972 en est un de modernisation, les notions d'indépendance législative et de contrôle de l'exécutif prennent le pas lors de la réforme parlementaire de 1984.

Inspirée par un rapport du député Denis Vaugeois, «L'Assemblée nationale en devenir, pour un meilleur équilibre de nos institutions», l'Assemblée adopte en décembre 1982 une nouvelle *Loi sur l'Assemblée nationale* dont l'un des principes vise à confirmer l'autonomie administrative du pouvoir législatif.

Dans un deuxième temps, la sous-commission de la réforme parlementaire s'attarde à la rédaction d'un nouveau règlement dont la toile de fond concrétise certains principes retenus par le président Richard Guay et approuvés par l'Assemblée en juin 1983. Quatre principes privilégient la fonction de contrôle : meilleur équilibre des institutions démocratiques; modernisation du fonctionnement de l'Assemblée et de ses commissions; meilleur contrôle de l'exécutif et de l'administration publi-

que; et meilleur contrôle des finances et des dépenses publiques.

Adopté à titre sessionnel en mars 1984 et à titre permanent le 16 avril 1985, le nouveau règlement de l'Assemblée nationale accroît donc les pouvoirs de contrôle des députés de l'Assemblée sans entraver pour autant le travail purement législatif.

Les principales modifications engendrées par la récente réforme ont trait au calendrier parlementaire, à l'organisation et au mandat des commissions parlementaires, au contrôle des finances publiques, à l'examen des projets de loi et à la procédure générale.

Le règlement de l'Assemblée nationale fixe des périodes déterminées pour les travaux parlementaires. La fixation de ces périodes ne fait donc plus partie de la panoplie des pouvoirs conférés au gouvernement. Depuis mars 1984, les membres de l'Assemblée se réunissent en séance ordinaire du deuxième mardi de mars au 23 juin et du troisième mardi d'octobre au 21 décembre. Les députés siègent les mardi et jeudi de 14 à 22 heures et le mercredi de 10 à 18 heures. À la demande du leader du gouvernement, l'Assemblée peut également se réunir le lundi de 15 à 22 heures. En dehors de ces périodes, jours ou heures, l'Assemblée se réunit en séances extraordinaires à la demande du premier ministre. Ce nouveau calendrier fixe doit entraîner une meilleure planification à long terme des travaux parlementaires.

Ayant subi de nombreuses transformations au début des années 1970, le système des commissions parlementaires a de nouveau retenu plus particulièrement l'attention des rédacteurs du nouveau règlement. Les modifications apportées reflètent l'importance croissante de la place et du rôle des commissions. L'autonomie plus grande qu'on leur confère vient concrétiser le mouvement de «décentralisation» qui s'opère vers de plus petites unités davantage aptes à scruter les politiques de l'administration.

Au nombre de huit, les nouvelles commissions sectorielles jouissent d'une compétence par champ d'activités regroupant plus d'un ministère : la commission des Institutions (présidence du conseil exécutif, justice, relations intergouvernementales et constitution); la commission du Budget et de l'administration (finances, budget, comptes publics, administration du gouvernement, fonction publique et relations avec les citoyens); la commission des Affaires sociales (famille, santé, services sociaux et communautaires, condition féminine, habitation, consommation et sécurité du revenu); la commission de l'Économie et du travail (industrie, commerce, tourisme, travail, science, technologie,

Danielle Parent est conseillère à la Direction du conseil en droit parlementaire à l'Assemblée nationale du Québec.

énergie et ressources); la commission de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation (agriculture, pêcheries et alimentation); la commission de l'Aménagement et des équipements (collectivités locales, aménagement, transport, travaux publics, environnement, loisirs, chasse et pêche); la commission de l'Éducation et de la main-d'œuvre (éducation, main-d'œuvre et formation professionnelle); la commission de la Culture (culture, communication, communautés culturelles et immigration).

En plus de ces huit commissions sectorielles, on trouve une neuvième commission permanente, soit la commission de l'Assemblée nationale, composée du président de l'Assemblée, des deux vice-présidents, des leaders, des whips et des présidents des commissions. Cette commission a un pouvoir résiduaire, coordonne et harmonise les travaux des autres commissions. De plus, elle entend chaque année le directeur général des élections, le vérificateur général et le protecteur du citoyen. La commission de l'Assemblée nationale, aidée en cela par la sous-commission permanente de la réforme parlementaire, doit par ailleurs établir les règles de procédure et étudier toute question relative aux pouvoirs et au fonctionnement de l'Assemblée ou de ses commissions.

Quant aux mandats dévolus aux commissions parlementaires, ils proviennent de deux sources différentes, soit de l'Assemblée ou de la commission elle-même. En plus de déléguer en commission l'étude des projets de loi et des crédits budgétaires, l'Assemblée peut confier à une commission l'étude de toute matière. Tous les mandats qui sont confiés par l'Assemblée doivent être exécutés en priorité par les commissions. À ce chapitre, peu de modifications viennent s'insérer dans le nouveau règlement. Il en va autrement pour ce que l'on qualifie dans le jargon parlementaire québécois de *mandat d'initiative*.

Principale caractéristique de la nouvelle autonomie des commissions et innovation majeure de la réforme, le mandat d'initiative habilite toute commission à se saisir elle-même de l'étude de tout sujet qui relève de sa compétence. Relèvent donc de l'initiative de chacune des commissions l'étude des engagements financiers qui doit obligatoirement se faire à chaque trimestre et l'examen annuel des orientations, des activités et de la gestion d'au moins un organisme public soumis à son pouvoir de surveillance. En plus de ces matières, les commissions étudient les projets de règlements qui suscitent leur intérêt et tout autre sujet laissé à leur discrétion.

Le mandat d'initiative prend sa source dans une motion proposée par un membre de la commission et adoptée à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire ce qui enlève à la majorité ministérielle le monopole du choix des sujets. Depuis la mise en vigueur du nouveau règlement, six mandats d'initiative portant sur des sujets d'intérêt public ont fait l'objet d'études au cours desquelles des consultations tant générales que particulières ont favorisé les échanges entre les personnes intéressées et les députés.

Au terme d'un mandat confié par l'Assemblée ou d'un mandat d'initiative, la commission dresse et dépose en Chambre un rapport dans lequel il est possible d'inclure des observations, des conclusions et des recommandations. Fait innovateur, si le rapport contient des recommandations et ne porte pas sur un projet de loi ou des engagements financiers, l'Assemblée prend en considération ce rapport au cours d'un débat restreint de deux heures. Ce débat n'entraîne cependant aucune décision de l'Assemblée.

Rompant avec la tradition, le nouveau règlement retire au leader du gouvernement l'exclusivité quant à la planification des travaux des commissions et au choix des mandats analysés par ces dernières. La priorité accordée aux mandats provenant de

l'Assemblée assure cependant à la majorité ministérielle que ses lois seront adoptées avec célérité.

Le règlement de l'Assemblée ne se limite pas à élargir les mandats des commissions. La composition et la présidence de ces dernières viennent confirmer l'accroissement de l'autonomie et de la stabilité que les députés désirent accorder aux commissions.

Chaque commission accueille au moins dix membres nommés pour deux ans et un député ne peut être membre de plus d'une commission ce qui permet à ces derniers de se concentrer sur des sujets qui attirent plus particulièrement leur attention. Le choix des membres doit refléter l'importance numérique des groupes parlementaires et tenir compte de la présence des députés indépendants.

Afin que soit assuré le leadership de la commission, un président est choisi par la commission à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire. Ce dernier organise les travaux de la commission, prend part à ses délibérations et ne possède pas de vote prépondérant. En cas d'égalité des voix, une motion est réputée rejetée. Pour l'assister dans son travail, les membres de la commission élisent de la même manière un vice-président qui provient d'un groupe parlementaire autre que celui du président.

La commission de l'Assemblée nationale répartit les commissions présidées par cinq députés du groupe formant le gouvernement et trois du ou des groupes formant l'opposition. En cas de mésentente, le groupe formant le gouvernement possède les 1^{er}, 2^e, 4^e, 6^e, et 8^e choix, l'opposition officielle les 3^e, 5^e et 7^e choix. Le 7^e choix est cependant réservé, le cas échéant, à un groupe d'opposition autre que l'opposition officielle.

Toujours dans l'optique d'autonomie accrue et d'indépendance du pouvoir législatif par rapport au pouvoir exécutif, les ministres ne bénéficient plus automatiquement du statut de membre d'une commission. Un ministre parrain d'un projet de loi sera cependant membre de plein droit de la commission qui étudie ce projet. Il peut également être membre d'une commission pour l'exécution d'un mandat donné si l'Assemblée en décide ainsi.

Ne désirant aucunement restreindre la liberté de parole des ministres, le règlement prévoit qu'une commission doit entendre un ministre qui désire s'exprimer dans le cadre de l'examen d'une affaire. En contrepartie, la commission peut convoquer un ministre au moyen d'un avis préalable de quinze jours, sauf renonciation à ce délai par l'intéressé.

À part l'étude de la politique budgétaire et de l'évolution des finances publiques à chaque trimestre lors d'une séance de la commission du Budget et de l'administration, peu d'innovations apparaissent en matière de contrôle des finances publiques. Tout au plus pouvons-nous observer certains réaménagements qui facilitent l'exécution du contrôle parlementaire.

Ainsi, le débat sur le discours du budget dure toujours vingt-cinq heures mais, contrairement à la pratique ancienne, dix heures de ce débat se déroulent à la commission du Budget et de l'administration, ce qui facilite les échanges et libère la Chambre qui peut vaquer à d'autres occupations.

La période consacrée à l'étude des crédits par les huit commissions sectorielles a été ramenée de quarante-cinq jours à deux cents heures réparties sur dix séances consécutives du lundi au vendredi. Durant cette période, l'Assemblée ne procède qu'aux affaires courantes permettant ainsi aux députés de se consacrer entièrement à cet examen et aux médias qui le désirent de suivre le cheminement des travaux en commission.

Quant à l'étude trimestrielle des engagements financiers des ministères, le règlement en confie la tâche aux huit commis-

sions alors qu'auparavant la commission des engagements financiers exerçait seule cette tâche. Respectant la nouvelle philosophie à la base du système des commissions qui tend à la spécialisation de ces dernières, l'étude des engagements financiers par chacune des commissions favorisera une vue d'ensemble plus complète des activités ministérielles.

Les quelques réaménagements effectués au titre des projets de loi publics rendent possible une meilleure discussion de ces derniers tant en Chambre qu'en commission. De plus, une nouvelle terminologie remplace les termes usuels de première, deuxième et troisième lecture. Dorénavant, tout projet de loi fait l'objet de cinq étapes distinctes : la présentation (première lecture), l'adoption du principe (deuxième lecture), l'étude détaillée en commission, la prise en considération du rapport de la commission et l'adoption (troisième lecture).

Afin d'alléger les débats intensifs de juin et décembre et d'éviter les marathons législatifs, un projet de loi public présenté entre le 15 mai et le 23 juin ou entre le 15 novembre et le 21 décembre ne peut être adopté pendant la même période.

Pour permettre aux députés de prendre connaissance et d'approfondir le contenu des projets de loi, le débat sur le principe ne commence qu'une semaine après sa présentation sauf si ce projet de loi est déposé en Chambre au cours de la première semaine de session d'octobre ou de mars.

Toujours dans le même ordre d'idées, si le projet de loi est envoyé en commission après sa présentation et que le rapport recommande sa réimpression, le débat sur son principe peut commencer à la troisième séance qui suit celle du dépôt du texte réimprimé.

En commission, deux types de consultation peuvent s'insérer dans le cadre du processus législatif. Après la présentation d'un projet de loi, le leader du gouvernement peut proposer de l'envoyer en commission s'il estime que son importance justifie une consultation générale (toute personne peut acheminer un mémoire à la commission) ou une consultation particulière (la commission invite certaines personnes ou organismes à présenter un mémoire). Lors de l'étude détaillée en commission, cette dernière peut toujours décider, avant d'aborder l'étude de l'article premier, de tenir des consultations particulières en cours de mandat. Un tel exercice, interdit dans l'ancienne réglementation, favorise donc l'intervention de personnes ou groupes intéressés et une meilleure compréhension de certaines dispositions législatives techniques complexes ou litigieuses.

Dans le but d'éviter les projets de loi fourre-tout portant sur un même sujet et contenant plusieurs principes importants, le règlement prévoit maintenant la possibilité de scinder un tel projet de loi avant son adoption. Si la motion de scission reçoit l'acquiescement de l'Assemblée, les projets de loi qui en résultent sont réinscrits à l'étape de la présentation.

Quant aux projets de loi modifiant plusieurs lois, une nouvelle procédure prévoit que leur étude détaillée se déroule devant la commission compétente, si les lois modifiées relèvent de la compétence d'une seule commission. Dans le cas contraire, le leader du gouvernement propose de renvoyer le projet de loi à la commission plénière, à une commission spéciale ou encore à une commission permanente de son choix. Un ministre est membre de la commission spéciale ou permanente pour la durée de l'étude des dispositions législatives qui le concernent.

Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale transforme sensiblement la procédure générale, mais nous nous attarderons principalement à deux innovations qui revêtent une certaine importance.

Plusieurs types de motions se côtoyaient dans l'ancienne réglementation; le nouveau règlement ne contient plus que les motions de fond et de forme. Les premières visent à saisir l'Assemblée d'une affaire alors que les secondes portent sur la façon de statuer sur une motion de fond ou concernent la procédure de l'Assemblée. Les motions de fond engendrent un temps de parole de vingt minutes pour tout député à l'exception de l'auteur de la motion, du premier ministre et des chefs des autres groupes parlementaires ou leurs représentants qui peuvent s'exprimer pendant une heure. Quant aux motions de forme, les temps de parole qui s'y rattachent sont respectivement de dix minutes et de trente minutes.

La réforme du règlement a amené dans son sillon un meilleur encadrement des débats restreints dont la fréquence est accrue ce qui limite la durée de certains débats. En règle générale, la durée d'un débat restreint est de deux heures au plus. Le président de l'Assemblée organise ces débats à la suite d'une réunion avec les leaders et répartit le temps de parole entre les groupes, en tenant compte de la présence des députés indépendants. À titre d'exemple, un débat restreint a lieu lors de la prise en considération des rapports des commissions et lors des débats portant sur une motion d'ajournement de plus de quinze jours, une convocation d'une séance extraordinaire, une motion de scission ou de suspension des règles.

Conclusion

La réforme parlementaire québécoise a donc donné lieu à l'adoption de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, qui consacre l'autonomie administrative de l'Assemblée, et d'un règlement qui remanie l'ensemble de la procédure parlementaire et accorde plus particulièrement une autonomie accrue aux commissions tout en maintenant l'initiative du leader du gouvernement pour les travaux de la Chambre.

Mais comme l'expliquait le président de l'Assemblée nationale en 22 juin 1983 :

La relative autonomie des commissions, leur capacité à organiser elles-mêmes leurs travaux, et l'initiative dont elles peuvent faire preuve en se saisissant elles-mêmes d'un objet d'étude de leur compétence sont des objectifs irréalistes si elles ne sont pas assorties de conditions d'exercice qui ne mettent pas inutilement le gouvernement en péril et ne compromettent pas de façon permanente la volonté de la majorité des parlementaires.

De même, si l'on veut assurer le succès de la fonction de contrôle des commissions, il semble évident que la règle de la responsabilité gouvernementale doit être revue et restreinte de manière à ne pas imposer automatiquement une ligne de parti aux membres de ces commissions.

En ce sens, la réforme parlementaire prend la forme d'un processus continu et la rédaction d'un nouveau règlement ne constitue qu'une étape vers une réforme plus complète où un changement d'attitudes des députés les amènera à réviser la notion de responsabilité gouvernementale.

Suite à l'adoption du nouveau règlement, les parlementaires ont immédiatement entrepris les discussions sur deux éléments de la réforme à venir, soit le contrôle et l'examen de la législation déléguée et la protection des témoins qui comparaisent devant une commission parlementaire. Avec les nombreuses innovations implantées depuis 1982, les parlementaires québécois conçoivent maintenant l'importance d'une réforme continue et les réflexions se poursuivent sur plusieurs autres sujets. ■