ASSEMBLÉE NATIONALE
DU QUÉBEC

Bureau de l'Assemblée nationale

Processus indépendant de détermination de l'ensemble des conditions de travail des députés

Rapport

20 février 2020

PARTIE I : INTRODUCTION

MANDAT

Le vendredi 14 juin 2019, l'Assemblée nationale du Québec a adopté à l'unanimité une motion concernant le processus de détermination des conditions de travail des députés et des membres de l'Exécutif et a confié à ce titre un mandat au Bureau de l'Assemblée nationale. Cette motion se lit comme suit :

> Considérant les récents débats tenus dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 19, Loi modifiant la Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption de certaines mesures fiscales par le Parlement du Canada;
>
> QUE l'Assemblée nationale reconnaisse que le processus de détermination des conditions de travail des membres de l'Assemblée nationale doit présenter des garanties d'impartialité et d'indépendance dans le but de préserver la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale;
>
> QUE l'Assemblée nationale affirme clairement que la détermination des conditions de travail des députés et des membres de l'exécutif ne peut être examinée de façon parcellaire et doit plutôt faire l'objet d'un examen global et complet;
>
> QU'à cette fin, le Bureau de l'Assemblée nationale soit mandaté, conformément aux dispositions de l'article 100 de la Loi sur l'Assemblée nationale, afin de déterminer le meilleur processus à mettre en place visant à assurer périodiquement, en toute indépendance, la détermination de l'ensemble des conditions de travail des députés;
>
> QUE le Bureau de l'Assemblée nationale fasse rapport à l'Assemblée nationale au plus tard le 6 décembre 2019;
>
> QU'enfin, cette motion devienne un ordre de l'Assemblée.

Le Bureau de l'Assemblée nationale a demandé au Comité sur les conditions de travail et les diverses allocations versées aux députés de mener une réflexion et de lui présenter une proposition qui donnerait suite à la motion adoptée.

Considérant que la réflexion n'était pas achevée, le Bureau a déposé à l'Assemblée nationale, le 6 décembre 2019, un rapport faisant état des consensus établis et du travail qui restait à effectuer pour arriver à une proposition finale. Le même jour, l'Assemblée nationale a réitéré le mandat du Bureau en adoptant à l'unanimité la motion suivante :

> QUE l'Assemblée nationale reçoive le rapport d'étape produit par le Bureau de l'Assemblée nationale au sujet du « processus indépendant de détermination de l'ensemble des conditions de travail des députés »;
>
> QUE l'ensemble des formations politiques et des députés indépendants réaffirment leur adhésion à la motion adoptée unanimement le 14 juin 2019, qui reconnaît que « le processus de détermination des conditions de travail des membres de l'Assemblée nationale doit présenter des garanties d'impartialité et d'indépendance dans le but de préserver la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale » et qui affirme que « la détermination des conditions de travail des députés et des membres de l'exécutif ne peut être examinée de façon parcellaire et doit plutôt faire l'objet d'un examen global et complet »;
>
> QUE l'Assemblée nationale mandate le Bureau de poursuivre ses travaux afin de déposer un rapport final au plus tard le 20 février 2020;
>
> Enfin, que cette motion devienne un ordre de l'Assemblée.

Le Comité a donc poursuivi ses travaux et, au terme de son mandat, le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté le présent rapport qui propose un processus de détermination des conditions de travail des députés.

PARTIE II : TRAVAUX RÉALISÉS

Le Comité sur les conditions de travail et les diverses allocations versées aux députés a pris connaissance des façons de faire dans différents parlements en regard de la détermination des conditions de travail des membres des Assemblées et de l'Exécutif. Cet examen a porté sur les parlements au Canada, sur ceux des pays dotés d'un système parlementaire de type Westminster, ainsi que sur plusieurs parlements des pays européens et des États américains. Le Comité a également tenu compte des comités formés par le passé à l'Assemblée nationale.

À partir de cet examen, il a été déterminé que le processus devait se traduire par la création d'un comité indépendant chargé d'analyser les conditions de travail des députés et de proposer les modifications nécessaires.

De plus, l'examen a permis de cibler les principaux éléments qui doivent être définis pour permettre d'instituer un tel comité indépendant :

- Le mandat d'un comité indépendant
    - L'étendue de ce mandat
    - Les fonctions parlementaires et ministérielles visées
    - La fréquence de l'examen
- La composition du comité indépendant
    - Le nombre de membres
    - Les qualifications recherchées
    - Les conditions d'éligibilité pour être membre
- Le processus de nomination des membres du comité indépendant
    - L'instance qui détient le pouvoir de nommer les membres
    - Les consultations requises avant la nomination
    - La rémunération des membres du comité
- Le cadre temporel du processus de détermination des conditions de travail
    - Le moment de la formation du comité indépendant
    - Le moment du dépôt des recommandations
    - La date d'entrée en vigueur des modifications aux conditions de travail
- Le mode de fonctionnement du comité indépendant
    - Les consultations
    - L'établissement de comparaisons
    - La mise en application des recommandations

Pour définir ces éléments, les indications suivantes contenues dans la motion adoptée par l'Assemblée nationale ont guidé la réflexion et les propositions des membres :

- un processus qui « doit présenter des garanties d'impartialité et d'indépendance »;
- un processus qui vise un « examen global et complet »;
- un processus qui vise à « assurer périodiquement, en toute indépendance, la détermination de l'ensemble des conditions de travail des députés ».

PARTIE III : PROCESSUS DE DÉTERMINATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL

Au terme de son mandat et à la suite des travaux du Comité sur les conditions de travail et les diverses allocations versées aux députés, le Bureau détermine que le meilleur processus à mettre en place visant à assurer périodiquement, en toute indépendance, la détermination de l'ensemble des conditions de travail des députés se traduit par la création d'un comité indépendant chargé d'analyser les conditions de travail des députés et de proposer les modifications nécessaires.

LE BUREAU DÉTERMINE :

Cadre législatif et règlementaire

QUE l'ensemble des modalités concernant le processus de détermination des conditions de travail des députés soient inscrites dans la Loi sur l'Assemblée nationale;

QUE les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale soient définis dans les règlements adoptés par le Bureau de l'Assemblée nationale, à la suite de l'adoption du rapport du comité par l'Assemblée, le cas échéant;

QUE les nouvelles conditions de travail s'appliquent à partir de la législature suivante;

Mandat, composition et fonctionnement du comité indépendant

QU'un comité indépendant (ci-après appelé le « comité ») soit formé périodiquement et que son mandat porte sur la détermination de l'ensemble des conditions de travail des députés et des membres de l'exécutif ayant une incidence monétaire, incluant notamment :

- l'indemnité de base et les indemnités additionnelles
- les diverses allocations
- le mécanisme d'indexation annuelle
- le régime de retraite
- les assurances

QUE le premier comité soit formé au cours de la 42e législature puis, par la suite, qu'un comité soit formé à toutes les deux législatures, et que le Bureau de l'Assemblée nationale puisse reporter ou devancer la formation du comité en cas de dissolution de l'Assemblée avant son terme normal lors d'une précédente législature ou en cas de toute autre circonstance exceptionnelle;

QUE, dans le cas d'un rejet du rapport du comité, entraînant ainsi le maintien des conditions de travail existantes, un nouveau comité soit formé dès la législature suivante;

QUE le comité soit composé de trois (3) ou cinq (5) membres et que son mandat prenne fin à la suite du dépôt de son rapport;

QU'au moins un membre du comité soit un ancien député;

QUE les autres membres de ce comité puissent notamment être :

- juge à la retraite
- jurisconsulte
- secrétaire général de l'Assemblée nationale à la retraite
- personne du domaine de la gestion des ressources humaines
- personne du domaine de la finance, des assurances ou des régimes de retraite

QUE les personnes suivantes ne puissent être membres du comité :

- les députés en fonction
- les membres de la famille immédiate d'un député

QUE le Bureau de l'Assemblée nationale procède à la nomination des membres du comité après la consultation d'un représentant de chaque groupe parlementaire et la consultation des députés indépendants;

QUE le Bureau détermine la rémunération et les autres avantages des membres du comité, de même que le remboursement des dépenses effectuées dans l'exercice de leur mandat;

QUE le comité soumette, dans les 30 jours suivant sa formation, ses prévisions budgétaires au Bureau de l'Assemblée nationale, qui les approuve avec ou sans modifications;

QUE le comité se dote de règles pour prévenir les situations de conflits d'intérêts;

QUE le comité soit assisté dans ses travaux par l'administration de l'Assemblée nationale;

QUE le comité puisse confier à des experts le mandat d'examiner toute question qu'il leur soumet;

QUE le comité s'appuie dans le cadre de ses travaux sur la situation des parlements comparables et sur des indicateurs objectifs liés à la réalité québécoise et qu'il procède à des consultations auprès :

- des députés en fonction;
- des anciens députés;
- des citoyens;
- de toute autre partie que le comité jugerait nécessaire d'entendre;

QUE, à la suite des modifications législatives proposées par le Bureau dans le cadre de son mandat, la formation du premier comité, au cours de la 42e législature, soit faite dans les meilleurs délais et que son rapport soit transmis au président au plus tard huit (8) mois après sa formation;

QUE la formation des comités subséquents se fasse, en considérant qu'un comité est formé à toutes les deux législatures, dans la première année suivant les élections générales et que dans les huit (8) mois suivant la formation d'un tel comité le rapport soit transmis au président;

Rapport et recommandations du comité indépendant

QUE, dans les 15 jours suivant la réception du rapport par le président ou, si l'Assemblée nationale ne siège pas, dans les 15 jours après la reprise des travaux, le Bureau de l'Assemblée nationale se réunisse pour entendre le comité sur le contenu de son rapport et sur ses recommandations;

QUE les députés indépendants puissent à cette occasion prendre part à la réunion du Bureau de l'Assemblée nationale;

QUE le rapport du comité indépendant soit déposé à l'Assemblée nationale à la première séance suivant sa présentation au Bureau de l'Assemblée nationale;

QUE, dans les 15 jours de son dépôt à l'Assemblée nationale, l'Assemblée procède au vote sur le rapport du comité et que la majorité requise pour son adoption soit au moins des deux tiers de ses membres;

QUE ce vote ne soit précédé d'aucun débat et qu'aucun amendement ne soit recevable, les recommandations étant acceptées ou rejetées dans leur ensemble sans modifications;

QU'à la suite de l'adoption du rapport et de ses recommandations par l'Assemblée nationale, le Bureau de l'Assemblée nationale prenne avec diligence les mesures requises pour mettre ces recommandations en œuvre;

QUE le comité ait la possibilité de suggérer des modifications à l'ensemble du processus de détermination des conditions de travail, par exemple concernant le calendrier de réalisation ou la mise en place d'un mécanisme automatique de fixation de la rémunération des députés; l'Assemblée nationale conservant toute autorité pour donner suite à ces suggestions dans la mesure où elle le jugera opportun.

PARTIE IV : CONCLUSION

À la suite des échanges au sein du Comité sur les conditions de travail et les diverses allocations versées aux députés et au Bureau de l'Assemblée nationale, il se dégage un consensus sur l'ensemble des modalités d'un processus indépendant de détermination des conditions de travail des députés. Ce consensus couvre notamment le mandat et la composition d'un comité indépendant, le calendrier de réalisation, les consultations à tenir par le comité dans le cadre de son mandat, la considération de certains indicateurs et, enfin, le mode d'adoption et de mise en œuvre des recommandations. Ces dispositions correspondent aux meilleures pratiques observées dans d'autres parlements et respectent les balises données dans la motion adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale.