



ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

Place aux citoyens

LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC



DIRECTION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES



LE TABLEAU DU CONSEIL SOUVERAIN

Le Conseil souverain. Huile sur toile marouflée sur le mur. Tableau peint par Charles Huot de 1926 à 1930 et terminé par Paul Bédard et Henri Bélisle, étudiants à l'École des beaux-arts, sous la direction de Charles Maillard et Ivan Neilson, en 1930. Situé au-dessus du trône de l'orateur dans l'ancienne salle du Conseil législatif qui sert principalement aux travaux des commissions parlementaires.

Cette publication a été réalisée par la Direction des travaux parlementaires avec la collaboration de la Direction des communications et des programmes éducatifs.

Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec - 2012
ISBN 978-2-550-65711-8

Division de la reprographie et de l'imprimerie
Septembre 2014

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL.....	5
LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES	
1. L'ORIGINE ET L'ÉVOLUTION	7
2. L'ORGANISATION.....	11
Les compétences des commissions.....	11
La composition des commissions.....	12
Les commissions mixtes, les commissions spéciales et les sous-commissions.....	13
La présidence des commissions	14
Le rôle du président de commission.....	14
Le rôle du vice-président de commission	15
Le rôle du député membre d'une commission	15
Le rôle des ministres et des porte-parole des groupes d'opposition...	15
Le rôle du secrétaire de commission	16
3. LE FONCTIONNEMENT	17
Les séances publiques, de travail et à huis clos.....	17
Les salles de réunion des commissions.....	17
La diffusion des travaux.....	18
L'horaire des commissions	19
4. LES PRINCIPAUX MANDATS	21
Les mandats des commissions sectorielles	21
Les mandats confiés par l'Assemblée.....	21
Les mandats pris à l'initiative de la commission.....	23
Les mandats conférés par une loi	24
Les mandats prévus au règlement de l'Assemblée.....	25
La consultation publique.....	25
Les commentaires en ligne.....	26
Les mandats de la Commission de l'administration publique.....	26
Les mandats de la Commission de l'Assemblée nationale.....	27
5. LE SOUTIEN ADMINISTRATIF	29
6. LES COMMISSIONS EN CHIFFRES.....	31
7. CONCLUSION	33
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.....	35





MESSAGE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL



C'est avec grand plaisir que je vous présente cette brochure dont l'objectif est de faire connaître l'organisation et le fonctionnement des commissions parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec.

Au fil des années, et particulièrement depuis la mise en vigueur, en 1984, du règlement actuel de l'Assemblée nationale, les commissions parlementaires sont devenues pour les députés des lieux privilégiés pour l'étude détaillée des projets de loi et pour la surveillance des activités et des dépenses des ministères et des organismes du gouvernement. Les commissions constituent également un important forum de consultation publique qui permet aux députés de connaître l'opinion des organismes et des citoyens sur différentes questions.

Ce document a donc pour but de tracer un bref historique de nos commissions, de vous informer sur leur évolution, leur organisation et leur fonctionnement, et de vous faire connaître les principaux mandats qu'elles accomplissent au cours d'une législature.

Bonne lecture!

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Michel Bernier'. The signature is fluid and stylized.

Le secrétaire général



L'ORIGINE ET L'ÉVOLUTION

Au Québec, les procédures parlementaires en usage sont issues des règles et des conventions établies par le Parlement britannique, dont les origines se situent au XIII^e siècle.

Instituée en 1792, notre Assemblée législative crée dès 1793 des comités spéciaux qui ont d'abord pour tâche de voir à des questions d'organisation interne de l'Assemblée. Par la suite, des comités permanents, appelés « commissions permanentes » à partir des années 1970, sont chargés d'accomplir une partie du travail législatif. Au fil des années, les parlementaires réalisent que les commissions sont des structures de fonctionnement indispensables pour faire face au nombre et à la diversité des mandats qu'ils ont à exécuter.

Au cours des années 60 et 70, le travail en commission prend de plus en plus d'importance. Devant l'accroissement du nombre de ministères et d'organismes publics, l'augmentation des actes législatifs et, de façon générale, une plus grande complexité de l'action politique, le Parlement doit adapter les fonctions et la structure des commissions. De plus, les députés exigent progressivement une valorisation de leur rôle et une autonomie plus grande des commissions.

Cette évolution mènera en 1984 à l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un nouveau règlement considéré comme une réforme parlementaire majeure. Des modifications importantes sont ainsi apportées à la structure, à la composition, à l'organisation, aux fonctions et aux pouvoirs des commissions.

Issues de cette réforme parlementaire, les commissions permanentes actuelles présentent les caractéristiques suivantes :

- neuf commissions sont **sectorielles**, en ce sens que le règlement leur attribue un domaine de compétence dans un secteur d'activité de la société et de l'État ;
- ces commissions sont également **multifonctionnelles**, c'est-à-dire que chacune, à l'intérieur de ses compétences, exerce l'ensemble des mandats parlementaires, soit l'étude des projets de loi et des crédits budgétaires, et le contrôle général de l'administration publique ;

- les commissions sont constituées de manière **permanente** par le règlement, et leurs président et vice-président sont élus par les membres ;
- les commissions disposent d'un **pouvoir d'initiative** pour entreprendre des consultations, des études ou des recherches sur toute question relevant de leur compétence;
- leur rôle de **contrôleur de l'administration publique** s'est accentué par l'obligation d'entendre, chaque année, au moins un organisme public relevant de leur domaine de compétence. De plus, depuis 1994, tous les sous-ministres et les dirigeants d'organisme public doivent se présenter devant une commission pour rendre compte de leur gestion.

Les commissions dans le régime parlementaire québécois peuvent donc se définir comme un groupe composé d'un nombre restreint de députés chargé d'examiner toute question relevant de la compétence que l'Assemblée leur attribue et d'exécuter tout mandat qu'elle leur confie. Constituant le lieu privilégié du travail parlementaire, les commissions permettent aux députés d'exercer pleinement leur rôle de législateur par l'examen en profondeur des projets de loi. Elles sont également un important outil du contrôle parlementaire de l'administration publique et le forum de consultations publiques sur les grands enjeux sociétaux.

L'ajustement du règlement de l'Assemblée à de nouvelles réalités parlementaires est un processus continu. En juin 2000, le Comité de réflexion sur le travail des commissions parlementaires a déposé un rapport contenant des recommandations en vue d'améliorer le fonctionnement et la performance des commissions. Ce rapport, intitulé *De la nécessité du contrôle parlementaire*, concluait notamment qu'il fallait « aller plus loin pour revivifier l'esprit de la réforme de 1984 ».

En 2004 et en 2007, à l'initiative du président de l'Assemblée nationale et des leaders parlementaires, des propositions de réforme parlementaire ont été déposées. Tous ces projets ont contribué à la réforme parlementaire adoptée en 2009. Ces modifications visent à favoriser l'autonomie et l'initiative des députés et à accroître l'efficacité de leur travail, à réaffirmer l'équilibre démocratique dans le cadre des délibérations parlementaires, et enfin à rapprocher l'Assemblée des citoyens.



La mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique, adoptée en mai 2000, a aussi influé sur le travail des commissions parlementaires. Cette loi instaure 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 responsabilité accrue de l'Administration devant l'Assemblée nationale et ses commissions.

Ainsi, tous les ministères et organismes gouvernementaux doivent produire un ensemble de documents qui sont généralement déposés à l'Assemblée nationale : une déclaration de services aux citoyens, un plan stratégique pluriannuel, un plan annuel de gestion des dépenses et un rapport annuel de gestion. La commission parlementaire compétente doit par la suite entendre les dirigeants de ces ministères et organismes.



L'ORGANISATION

LES COMPÉTENCES DES COMMISSIONS

Le règlement de l'Assemblée a partagé l'ensemble des activités du gouvernement en neuf secteurs. Il a ainsi institué neuf commissions sectorielles qui ont compétence dans chacun de ces secteurs. On trouvera ci-dessous les compétences de ces différentes commissions.

Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles : agriculture, pêcheries, alimentation, énergie et ressources naturelles.

Commission de l'aménagement du territoire : développement des collectivités locales et régionales, aménagement du territoire, affaires municipales, sports et loisirs, et habitation.

Commission de la culture et de l'éducation : culture, éducation, formation professionnelle, enseignement supérieur et communication.

Commission de l'économie et du travail : industrie, commerce, tourisme, travail, sécurité du revenu, science, technologie et main-d'œuvre.

Commission des finances publiques : finances, budget et administration du gouvernement, fonction publique, revenu, régimes de rentes, services et approvisionnements.

Commission des institutions : présidence du Conseil exécutif, justice, sécurité publique, constitution, affaires autochtones, relations internationales et intergouvernementales.

Commission des relations avec les citoyens : relations avec les citoyens, communautés culturelles, immigration, condition féminine, famille, aînés, jeunesse et protection des consommateurs.

Commission de la santé et des services sociaux : santé, services sociaux et communautaires.

Commission des transports et de l'environnement : transports, environnement, faune et parcs.

En plus des commissions sectorielles, deux commissions ont des mandats plus particuliers, l'une à l'égard du fonctionnement et des procédures de l'Assemblée nationale et l'autre envers le contrôle de l'administration gouvernementale.


Ainsi, la **Commission de l'Assemblée nationale** a pour mandat d'établir le règlement de l'Assemblée et ses règles de fonctionnement ainsi que celles des commissions, de coordonner les travaux des autres commissions, d'autoriser les commissions à siéger à l'extérieur des édifices de l'Assemblée. Elle entend également, au besoin, les personnes dont la loi requiert qu'elles soient nommées par l'Assemblée. De plus, elle s'occupe de toute matière qui n'a pas été spécialement confiée à une autre commission. Finalement, elle est responsable d'étudier la question de la réforme parlementaire, ce qu'elle fait par la voie de la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire.

Enfin, la **Commission de l'administration publique**, créée en avril 1997, se consacre uniquement au contrôle de l'administration publique et, à la différence des commissions sectorielles, ne remplit pas de mandats législatifs. Ses principaux mandats consistent à entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organisme public sur leur gestion administrative, à vérifier les engagements financiers du gouvernement et à entendre le Vérificateur général sur son rapport annuel de gestion et ses engagements financiers. De plus, l'Assemblée peut lui demander d'étudier tout sujet en rapport avec la gestion gouvernementale.

LA COMPOSITION DES COMMISSIONS

La composition de chacune des **neuf commissions sectorielles et de la Commission de l'administration publique** est fixée, pour la durée de la 41^e législature, à 13 députés. Dans chaque commission, sept membres proviennent du groupe parlementaire formant le gouvernement, quatre de l'opposition officielle et deux du deuxième groupe d'opposition, dont un sans droit de vote. Si un député indépendant devient membre, la composition de la commission passe à 15 députés, soit huit membres provenant du groupe parlementaire formant le gouvernement, quatre de l'opposition officielle, deux du deuxième groupe d'opposition, dont un sans droit de vote, et un député indépendant. Les députés qui font partie d'une commission sont choisis pour un mandat de deux ans, par la Commission de l'Assemblée nationale, à la suite de propositions des whips de chaque groupe parlementaire.

La **Commission de l'administration publique** compte, en plus de ses 13 membres permanents, des membres temporaires. De ces 10 membres temporaires, cinq proviennent du groupe parlementaire formant le gouvernement, trois de l'opposition officielle et deux du deuxième groupe d'opposition. Ceux-ci sont désignés par les whips des groupes parlementaires pour la durée de l'examen d'une affaire ou d'une séance.



Quant à la **Commission de l'Assemblée nationale**, ses membres sont désignés selon les fonctions parlementaires qu'ils occupent à l'Assemblée nationale. Ainsi, le président et les vice-présidents de l'Assemblée, les leaders, les whips et, à compter de leur élection, les présidents des 10 autres commissions en font partie.

LES COMMISSIONS MIXTES, LES COMMISSIONS SPÉCIALES ET LES SOUS-COMMISSIONS

En plus des commissions permanentes, des commissions mixtes, des commissions spéciales et des sous-commissions peuvent être constituées. Avec l'approbation de la Commission de l'Assemblée nationale, sur demande conjointe de plusieurs commissions, une **commission mixte** peut être formée pour l'examen d'une affaire qui concerne le domaine de compétence de plusieurs commissions.

L'Assemblée peut également former une **commission spéciale** lorsqu'elle veut confier précisément à certains députés l'étude d'une affaire particulière qui ne cadre pas forcément avec le type de mandat généralement effectué par les commissions permanentes. L'Assemblée détermine alors par motion son mandat et désigne ses membres. Elle peut aussi fixer la durée du mandat et désigner le président et le vice-président de la commission spéciale.

Toute commission, qu'elle soit permanente ou temporaire, peut aussi constituer une **sous-commission** pour l'exécution d'un mandat qu'elle a reçu ou qu'elle s'est elle-même donné. La sous-commission est composée de certains des membres de la commission originale. La motion créant la sous-commission doit recevoir l'approbation de la majorité de chaque groupe parlementaire formant la commission d'origine.

Une commission mixte ou spéciale cesse d'exister dès le dépôt de son rapport à l'Assemblée ou, s'agissant d'une sous-commission, au moment du dépôt de son rapport à la commission qui l'a constituée.

LA PRÉSIDENTE DES COMMISSIONS

Le président et le vice-président de la commission, qui ne peuvent pas appartenir au même groupe parlementaire, sont élus par les membres de la commission à la première séance, pour un mandat de deux ans. Les élections à la présidence et à la vice-présidence requièrent l'assentiment majoritaire des membres de chaque groupe parlementaire faisant partie de la commission. Cette procédure confère une légitimité à ces fonctions et donne à leurs titulaires la considération nécessaire à la bonne conduite des travaux. Pour la durée de la 41^e législature, des neuf **commissions sectorielles**, six sont présidées par des députés du groupe formant le gouvernement, deux par des députés de l'opposition officielle et une par un député du deuxième groupe d'opposition. Quant à la **Commission de l'administration publique**, sa présidence est réservée à un député du groupe parlementaire formant l'opposition officielle, alors que la vice-présidence est dévolue à un député de la formation gouvernementale. Cependant, pour la durée de la 41^e législature, deux commissions, la Commission des finances publiques et la Commission de l'administration publique, comptent parmi leurs membres un deuxième vice-président issu du deuxième groupe d'opposition.

Enfin, la **Commission de l'Assemblée nationale** est d'office présidée par le président de l'Assemblée nationale.

LE RÔLE DU PRÉSIDENT DE COMMISSION

Le président de commission organise et anime les travaux de sa commission selon les dispositions prévues au règlement. Il peut participer aux débats, proposer des motions et exercer son droit de vote. Toutefois, la pratique démontre que le président, soucieux de son rôle particulier, fait preuve de réserve dans sa participation aux débats, surtout lorsque la commission exécute un mandat de l'Assemblée. Par contre, lorsque la commission entreprend un mandat d'initiative ou de contrôle parlementaire, il assume un rôle plus actif. Dès son élection par les autres membres de la commission, le président est membre de la Commission de l'Assemblée nationale.

Le premier pouvoir du président consiste à convoquer la commission, à la demande de l'Assemblée ou de son propre chef. En séance, le président voit à l'application des règles de procédure, qu'il s'agisse du respect des droits des députés ou du maintien du bon ordre et du décorum. Il peut en tout temps suspendre la séance, pouvoir qui lui est exclusif, et rappeler à l'ordre un député ou toute personne qui perturbe les travaux. Les décisions rendues par le président ne peuvent être discutées, sont définitives et sans appel. Sa signature est requise pour authentifier certains documents de la commission, tels le procès verbal rédigé par le secrétaire et la copie des projets de loi étudiés par la commission, qui devient le document officiel du projet de loi jusqu'à sa sanction.

Avec le vice-président et le secrétaire, le président forme le **comité directeur** qui veille à l'administration de la commission et qui, entre les séances, prend les décisions nécessaires à la bonne marche des travaux de la commission.



LE RÔLE DU VICE-PRÉSIDENT DE COMMISSION

En cas d'empêchement du président ou à sa demande, le vice-président le remplace et en exerce les fonctions. Toutefois, selon l'esprit du règlement, le vice-président joue un rôle complémentaire à celui du président. Il est lui aussi élu par les membres de la commission, mais n'appartient pas au même groupe parlementaire que le président. Travaillant de concert, président et vice-président chercheront à concilier les attentes et les points de vue exprimés par les membres afin d'atteindre un consensus. Leur action peut être déterminante pour l'organisation et le fonctionnement de la commission, particulièrement lors des mandats d'initiative et de contrôle parlementaire.

LE RÔLE DU DÉPUTÉ MEMBRE D'UNE COMMISSION

La composition d'une commission reflète l'intérêt de ses membres pour le secteur d'activité qui lui est confié. La désignation d'un député comme membre d'une commission lui assure une place de choix et une influence qui se distinguent de celles d'un député non membre ou d'un membre temporaire. Le député développera rapidement une connaissance du domaine de compétence de sa commission, ce qui favorisera nécessairement une meilleure étude des projets de loi et un contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale plus efficace.

Le député qui est membre d'une commission participe activement aux travaux de celle-ci. Il a un droit de parole, présente des motions et exerce son droit de vote. Le règlement prévoit qu'un membre peut être remplacé, mais la commission doit en être informée dès le début de ses travaux. Pour démontrer l'importance du rôle du membre, le règlement indique qu'un remplacement temporaire ne vaut que pour la durée de l'examen d'une affaire ou, à titre exceptionnel, pour la durée d'une séance lors de l'exécution d'un mandat confié par l'Assemblée.

LE RÔLE DES MINISTRES ET DES PORTE-PAROLE DES GROUPES D'OPPOSITION

Les ministres sont membres d'une commission lorsque celle-ci étudie un projet de loi qu'ils ont présenté ou lorsque l'Assemblée les a désignés membres pour la durée d'un mandat. Les porte-parole, eux, sont généralement membres de la commission qui a compétence dans les matières dont ils sont responsables pour l'opposition. Selon le règlement, les ministres et les porte-parole ne bénéficient d'aucun privilège particulier lorsqu'ils sont membres de la commission, sauf pour certains temps de parole. Mais, dans les faits, leur influence est considérable. Ils sont des intervenants privilégiés et leur rôle est déterminant quant à l'orientation des travaux et au déroulement de la séance. Toutefois, lors des mandats d'initiative, si les ministres peuvent se faire entendre par une commission, ils ne peuvent pas en être membres.

LE RÔLE DU SECRÉTAIRE DE COMMISSION

Faisant partie de la Direction des travaux parlementaires, le secrétaire est le premier fonctionnaire de la commission. Il est à la fois le greffier, l'administrateur et le coordonnateur des activités de la commission et son principal conseiller en matière de procédure parlementaire. Bien que le secrétaire soit surtout en rapport avec le président et le vice-président et qu'il participe d'office au comité directeur, il est au service de l'ensemble des membres de la commission.

Le secrétaire rédige les avis, les convocations, les rapports et les procès-verbaux. Il conserve et enregistre les documents reçus ou produits par la commission et authentifie les documents officiels par sa signature. En outre, le secrétaire établit et entretient les contacts auprès des personnes intéressées aux travaux de la commission (personnel des cabinets politiques, représentants de ministères ou d'organismes, groupes de pression, journalistes et public en général). Enfin, il coordonne également les travaux de recherche.

En somme, le secrétaire prend toutes les dispositions en vue d'assurer le bon fonctionnement de la commission, y compris ses déplacements. Il est assisté d'une agente de secrétariat et, selon les besoins de la commission, peut s'adjoindre d'autres ressources, dont celles du Service de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

LE FONCTIONNEMENT

LES SÉANCES PUBLIQUES, DE TRAVAIL ET À HUIS CLOS

La **séance publique** constitue la règle générale, mais les commissions peuvent également se réunir en séance de travail ou à huis clos. Les séances publiques sont ouvertes à la population et les membres de la Tribune de la presse y sont admis. Notons que les délibérations de ces séances sont retranscrites intégralement au *Journal des débats*, accessible dans le site Internet de l'Assemblée nationale.

Pour sa part, la **séance de travail** est principalement réservée à l'organisation des travaux et à l'information des membres. Elle est dite privée, c'est-à-dire que seuls les membres et le personnel de la commission peuvent y assister. Ce type de séance représente donc une instance plus souple pour la commission, qui peut aussi déléguer à son comité directeur – composé du président, du vice-président et du secrétaire de la commission – la planification et l'organisation des travaux.

Enfin, la **séance à huis clos** est rare et, contrairement aux autres types de séance, nul ne peut en rapporter les délibérations sans le consentement unanime de la commission et des témoins, s'il y en a.

LES SALLES DE RÉUNION DES COMMISSIONS

Quatre salles sont réservées en priorité aux séances des commissions : la salle du Conseil législatif, la salle Louis-Joseph-Papineau, la salle Louis-Hippolyte-LaFontaine et la salle des Premiers-Ministres. Ces salles sont équipées pour l'enregistrement des débats, et certaines d'entre elles, pour la télédiffusion et la visioconférence. Elles offrent un accès à Internet sans fil et sont accessibles aux personnes qui désirent assister aux travaux.

Les commissions peuvent aussi tenir des séances à tout endroit au Québec. Dans ce cas, l'autorisation de la Commission de l'Assemblée nationale est requise. Les déplacements des commissions sont justifiés, la plupart du temps, par l'étude de sujets qui concernent davantage une région ou un secteur d'activité local.



LA DIFFUSION DES TRAVAUX

Tous les débats des séances publiques des commissions sont enregistrés et publiés dans le *Journal des débats*, qui est aussi accessible dans le site Internet de l'Assemblée nationale. En outre, la plupart des séances publiques sont diffusées, en direct ou en différé, sur le canal de télévision de l'Assemblée. De plus, on peut visionner en direct les séances publiques des commissions dans le site Internet de l'Assemblée. Enfin, on peut consulter les archives de la plupart des auditions publiques (audio ou vidéo) qui ont eu lieu depuis 2002 et celles des études détaillées des projets de loi qui ont eu lieu depuis 2009.

Par ailleurs, le calendrier des travaux parlementaires, qui détaille les mandats en cours pour chacune des commissions, est en ligne sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

L'HORAIRE DES COMMISSIONS

Les commissions peuvent se réunir du lundi au vendredi, et ce, même lorsque l'Assemblée ne siège pas. Lorsque l'Assemblée siège, les commissions ne peuvent se réunir au moment de la période des affaires courantes.

Les commissions siègent selon l'horaire ci-dessous.

En dehors de la période de travaux de l'Assemblée :

Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
14 h à 18 h	9 h 30 à 12 h 30 14 h à 18 h			9 h 30 à 12 h 30

En période de travaux réguliers de l'Assemblée :

Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
14 h à 18 h	10 h à 12 h 13 h 30 à 15 h* 15 h à 18 h 19 h 30 à 21 h 30	9 h 30 à 11 h* 11 h à 13 h 15 h à 18 h		9 h 30 à 12 h 30

En période de travaux intensifs de l'Assemblée :

Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
14 h à 18 h	10 h à 12 h 13 h 30 à 18 h* 19 h 30 à 21 h 30	9 h 30 à 11 h* 11 h à 13 h 15 h à 18 h 19 h 30 à 22 h 30		9 h 30 à 11 h* 11 h à 13 h

(*) – Affaires courantes à l'Assemblée (travaux des commissions suspendus)

LES PRINCIPAUX MANDATS

LES MANDATS DES COMMISSIONS SECTORIELLES


Les neuf commissions sectorielles peuvent entreprendre une quinzaine de mandats différents. Tous ces mandats proviennent essentiellement de quatre sources indiquées dans le tableau ci-dessous.

Types de mandat des commissions sectorielles			
Mandats confiés par l'Assemblée	Mandats pris à l'initiative de la commission	Mandats en application d'une loi	Mandats prévus au règlement
<ul style="list-style-type: none"> • Étude de projets de loi • Étude des crédits budgétaires • Examen de toute autre matière 	<ul style="list-style-type: none"> • Étude de règlements ou de projets de règlement • Reddition de comptes des ministères et organismes • Examen des orientations, des activités et de la gestion des organismes publics • Étude de pétition • Étude de toute autre matière d'intérêt public 	<ul style="list-style-type: none"> • Étude de rapports annuels, périodiques ou particuliers • Étude de la mise en œuvre d'une loi • Étude de règlements ou projets de règlement • Auditions publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Interpellation • Audition du Directeur général des élections • Audition du Protecteur du citoyen • Audition du Vérificateur général • Poursuite du débat sur le discours du budget amorcé à l'Assemblée • Étude de la politique budgétaire

LES MANDATS CONFIÉS PAR L'ASSEMBLÉE

L'étude détaillée de projets de loi

La plupart des mandats confiés aux commissions par l'Assemblée portent sur l'étude des projets de loi. Ainsi, les commissions étudient chaque année plus de 80 de projets de loi. Tous les députés peuvent présenter un projet de loi, mais seuls les ministres peuvent présenter un projet de loi ayant des incidences financières. Les projets de loi se divisent en deux catégories : les projets de loi publics et les projets de loi d'intérêt privé.



Les **projets de loi publics** sont d'application générale, en ce sens qu'ils concernent l'ensemble de la collectivité ou une très grande partie de celle-ci. Au cours de l'étude détaillée de projets de loi publics, la commission prend en considération chaque article du projet de loi, en y apportant les amendements qu'elle juge nécessaires et qui ne vont pas à l'encontre du principe de ce projet de loi. Avant d'entreprendre l'étude détaillée d'un projet de loi, la commission peut, à l'occasion, décider de tenir des consultations particulières. Lorsqu'elle a terminé l'étude détaillée d'un projet de loi, le président de la commission dépose le rapport de cette dernière à l'Assemblée, où se poursuivent les autres étapes menant à l'adoption du projet de loi.

À la différence d'un projet de loi public, un **projet de loi d'intérêt privé** concerne des intérêts particuliers ou locaux et il vise à obtenir pour un individu, une corporation ou une municipalité, des droits ou des privilèges exclusifs ou qui lui sont propres. En général, l'étude détaillée d'un projet de loi d'intérêt privé s'amorce par une audition publique. Les requérants et toutes les personnes qui ont demandé d'intervenir sur le projet de loi sont alors convoqués par la Direction des travaux parlementaires. L'audition et l'étude détaillée ont lieu, la plupart du temps, au cours de la même séance. Quand l'audition du requérant et des autres personnes intéressées prend fin, commence alors l'étude détaillée qui se déroule comme celle d'un projet de loi public.

L'étude des crédits budgétaires

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.

L'étude des crédits budgétaires en commission parlementaire débute au plus tôt 15 jours après le dépôt des crédits à l'Assemblée. Ainsi, au cours de cette étude, la commission examine les divers éléments des programmes pour lesquels des crédits doivent être votés. Le ministre, accompagné de ses principaux fonctionnaires, répond alors des demandes de crédits de son ministère et des organismes publics qui sont sous sa responsabilité.

L'examen de toute autre matière

C'est en tenant compte de leurs compétences respectives que l'Assemblée peut confier aux commissions l'étude de toute autre matière. Il va sans dire que les sujets faisant partie de cette catégorie sont variés et nombreux. Ce type de mandat nécessite le plus souvent des consultations générales ou particulières. Comme pour la plupart des autres mandats, le rapport de la commission, constitué du procès-verbal de ses travaux, est déposé à l'Assemblée. Ce rapport peut contenir également les observations, conclusions ou recommandations que la commission a cru bon de retenir. S'il contient des recommandations, le rapport de la commission donne lieu, dans les 15 jours suivant son dépôt, à un débat de deux heures à l'Assemblée.



LES MANDATS PRIS À L'INITIATIVE DE LA COMMISSION

L'examen des orientations, des activités et de la gestion des organismes publics

Selon une disposition du règlement de l'Assemblée, chaque commission doit examiner annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public relevant de sa compétence. De sa propre initiative, la commission choisit, en séance de travail, l'organisme public qu'elle examinera. Ce choix est fait par la majorité des membres de chacun des groupes parlementaires. Une fois le mandat adopté, la commission dispose d'une autonomie complète quant à l'organisation générale de ses travaux. Dans ce contexte, elle peut établir qu'un travail préparatoire est nécessaire avant d'entendre l'organisme ou que les services d'un chercheur ou d'un expert devront être retenus. Elle peut aussi mener des consultations auprès des organismes et personnes ayant une connaissance ou une expérience particulière du domaine examiné.

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.

La reddition de comptes des ministères et organismes


En vertu d'une seconde disposition du règlement, chaque commission doit entendre, dans son domaine de compétence, 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. La mise en œuvre de ce type de mandat est semblable à celle de l'examen des orientations, des activités et de la gestion des organismes publics.

L'étude d'une pétition

Les commissions peuvent étudier une pétition et même entendre son initiateur ou ses représentants, ainsi que d'autres personnes ou organismes si elles le jugent opportun.

L'étude de toute autre matière d'intérêt public

C'est dans cette catégorie que se trouve ce qu'on appelle communément « 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. Là encore, la décision se prend à la majorité des membres de chacun des groupes parlementaires. Quand elle exécute ce type de mandat, la commission élabore, organise et réalise ses activités de façon autonome, sans intervention de l'Assemblée. De plus, elle peut confier à son comité directeur les questions relatives à l'organisation de ce mandat, y compris l'engagement de personnel spécialisé.



Après avoir adopté son mandat et défini la portée de ses travaux, la commission mène son enquête ou son étude. Elle peut alors faire appel, entre autres, aux personnes ou organismes ayant une connaissance ou une expérience particulière du domaine en les invitant à venir témoigner devant elle. La commission peut, au préalable, publier un document de consultation et même tenir des consultations en ligne. Toutes les informations nécessaires, le cas échéant, 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 qui sont habituellement adoptées à l'unanimité des membres, est par la suite déposé à l'Assemblée.

L'étude de règlements ou de projets de règlement

Les projets de règlement et les règlements sont élaborés et édictés par le gouvernement en application d'une loi. Leur étude par une commission parlementaire s'inscrit dans le processus de contrôle de la législation déléguée. L'Assemblée nationale a d'ailleurs le pouvoir, conformément à la Loi sur les règlements, de désavouer tout règlement ou toute disposition réglementaire adoptés par le gouvernement.

LES MANDATS CONFÉRÉS PAR UNE LOI

Les mandats de cette catégorie 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'étude de règlements ou de projets de règlement, de l'audition de dirigeants d'organisme. Une loi imposant ce type d'obligation précise la nature des mandats qui sont attribués selon les compétences de chaque commission.

Ainsi, dès qu'une commission se voit confier ce type de mandat, elle organise ses travaux en tenant compte, le cas échéant, des dispositions de la loi. Là encore, elle peut faire appel à son comité directeur pour régler certains détails relatifs aux modalités d'organisation de ses travaux. 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 les universités exige que la Commission de la culture et de l'éducation convoque tous les recteurs des établissements d'enseignement universitaire et que la Loi sur les services de santé et les services sociaux prévoit que la Commission de la santé et des services sociaux entende toutes les régies et les agences régionales de santé.



LES MANDATS PRÉVUS AU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE

Enfin, des mandats de commissions sectorielles sont également prévus par le Règlement de l'Assemblée nationale. Le plus courant, l'interpellation, consiste en un débat entre un député de l'opposition et un ministre sur une question d'actualité ou d'intérêt général. Faisant suite à un avis publié au feuillet de l'Assemblée, l'interpellation a lieu le vendredi, de 10 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.

D'autres mandats sont aussi à signaler en raison de leur caractère exceptionnel. Il s'agit, d'une part, de la poursuite du débat suivant le discours sur le budget amorcé à l'Assemblée et, d'autre part, de l'étude de la politique budgétaire et de l'évolution des finances publiques. Ces mandats sont confiés exclusivement à la Commission des finances publiques.

Par ailleurs, la Commission des institutions doit, chaque année, entendre le Directeur général des élections du Québec ainsi que le Protecteur du citoyen. La Commission de l'administration publique doit, quant à elle, entendre le Vérificateur général du Québec.

LA CONSULTATION PUBLIQUE

L'un des moyens importants permettant aux citoyens et organismes d'exprimer leurs opinions sur un projet de loi ou un sujet d'intérêt est la consultation publique. Trois types de consultation peuvent être entrepris : la consultation générale, les consultations particulières et les consultations en ligne.

La **consultation générale** permet à toute personne ou tout organisme intéressés par le sujet à l'étude de soumettre un mémoire et de présenter son point de vue lors d'auditions tenues par la commission. Une personne peut également soumettre une demande d'intervention sans mémoire. Le secrétaire fait publier un avis à cet effet dans les principaux quotidiens, le site Internet de l'Assemblée ainsi qu'à la *Gazette officielle du Québec*.

Dans le cas des **consultations particulières**, la commission choisit et invite des personnes ou des organismes directement touchés par la question à l'étude ou qui ont une expérience reconnue dans un domaine particulier à venir exposer leur opinion.

Finalement, des **consultations en ligne** peuvent être menées par une commission lorsqu'elle remplit un mandat de sa propre initiative, ou lorsqu'un mandat de consultation générale, assorti de consultations en ligne, lui est confié par l'Assemblée nationale. Dans un tel cas, quiconque souhaite s'exprimer sur le sujet peut le faire en remplissant un questionnaire en ligne se trouvant sur le site Internet de l'Assemblée.

LES COMMENTAIRES EN LIGNE

Depuis mars 2010, les citoyens peuvent commenter les projets de loi présentés ainsi que la plupart des mandats réalisés par les commissions parlementaires, peu importe qu'ils fassent ou non l'objet d'une consultation publique. Il leur suffit de remplir un formulaire en ligne sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Les commentaires des citoyens sont ensuite transmis aux députés qui peuvent ainsi mieux tenir compte de leurs préoccupations lors de la réalisation des différents mandats.

LES MANDATS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La Commission de l'administration publique exerce un mandat dédié exclusivement au contrôle parlementaire de l'administration publique. Ses activités sont donc consacrées à l'examen des dépenses et de la gestion administrative des ministères et organismes publics.

La vérification des engagements financiers

Un engagement financier est une dépense gouvernementale de 25 000 \$ ou plus autorisée par le Conseil du trésor, le Conseil exécutif ou par les ministères et faite à même les crédits budgétaires adoptés chaque année à l'Assemblée nationale. La vérification des engagements financiers par la Commission de l'administration publique consiste à examiner comment et à quelles fins le gouvernement dépense les crédits. La Commission vérifie les engagements financiers en séance de travail et questionne par écrit les ministères et organismes concernant les engagements qu'elle désire approfondir. Enfin, la Commission peut tenir une audition publique en présence du sous-ministre ou du dirigeant de l'organisme et, le cas échéant, en présence du ministre.

L'audition du Vérificateur général du Québec

En vertu du règlement de l'Assemblée, la Commission entend chaque année le Vérificateur général sur son rapport annuel de gestion et ses engagements financiers.

L'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organisme public

En vertu de la Loi sur l'administration publique, la Commission doit entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organisme public sur leur gestion administrative. Elle peut exercer ce type de mandat sous deux angles différents.



Premièrement, depuis sa création en 1997, la Commission a concentré ses efforts sur les ministères et organismes ayant fait l'objet d'observations dans les rapports annuels du Vérificateur général. Les auditions portant sur ces mandats se font en présence et avec le soutien du vérificateur général. La Commission peut aussi choisir des mandats à partir des observations contenues au rapport du Protecteur du citoyen.

Deuxièmement, la Commission analyse les rapports annuels de gestion de ministères et organismes publics afin de vérifier la qualité de l'information fournie et d'évaluer les résultats. À la suite de cette analyse, la Commission peut décider de tenir une audition publique avec le sous-ministre ou le dirigeant afin d'approfondir certains aspects de la gestion administrative de son organisation. La Commission, de concert avec les commissions sectorielles, doit entendre l'ensemble des organismes soumis à la Loi sur l'administration publique au moins une fois tous les quatre ans.

Habituellement, la Commission dépose deux rapports par année présentant le résultat de ses travaux et ses recommandations. Ces rapports font l'objet de débats à l'Assemblée dans les 15 jours suivant leur dépôt. La Commission travaille aussi, en collaboration avec le Vérificateur général, au suivi de ses recommandations.

L'étude du rapport annuel sur l'application de la Loi sur l'administration publique

La Commission a également le mandat d'étudier le rapport annuel sur l'application de la Loi sur l'administration publique.


L'étude de toute autre matière

Enfin, bien que cela soit plutôt rare, la Commission peut aussi étudier toute matière qui lui est confiée par l'Assemblée.

LES MANDATS DE LA COMMISSION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La Commission de l'Assemblée nationale joue un rôle qui ne peut d'aucune manière être comparé à celui des autres commissions parlementaires. En fait, elle fournit un lieu de discussion et de décision sur tous les aspects du fonctionnement de l'Assemblée et des commissions.

Cette commission a un rôle plus horizontal que sectoriel. À cet effet, elle établit le règlement et les règles de fonctionnement de l'Assemblée et de ses commissions et détermine, au début de chaque législature, puis tous les deux ans, la composition de chaque commission ainsi que la répartition des présidences de commission. De même,



la Commission de l'Assemblée nationale coordonne les travaux des autres commissions, notamment en déterminant devant quelle commission répond un organisme public et en précisant, au besoin, la compétence de chaque commission. Elle peut autoriser une commission, un comité directeur ou certains de leurs membres à se déplacer ou à tenir une séance à l'extérieur de l'Assemblée nationale. Elle entend aussi, s'il y a lieu, les personnes dont la loi requiert qu'elles soient nommées par l'Assemblée et lui fait rapport sans formuler d'observations, conclusions ou recommandations. Enfin, la Commission de l'Assemblée nationale exerce toutes les autres fonctions que lui confère le règlement. À titre d'exemple, elle peut enquêter sur la conduite d'un membre du Parlement ou de toute autre personne qui aurait porté atteinte aux droits et aux privilèges de l'Assemblée.

La Commission a également la responsabilité d'étudier les questions touchant les modifications au règlement de l'Assemblée. Elle le fait par la voie d'une sous-commission permanente instituée à cette fin. Cette dernière est composée du président de l'Assemblée nationale, qui la préside, des vice-présidents de l'Assemblée, des leaders et des whips des groupes parlementaires ainsi que de trois présidents de commission.

LE SOUTIEN ADMINISTRATIF

Le personnel rattaché aux commissions est regroupé au sein de la Direction des travaux parlementaires. Cette unité administrative a notamment comme mandat de fournir aux membres des commissions l'appui professionnel, technique et administratif pour assumer en commission leurs rôles de législateur et de contrôleur de l'appareil gouvernemental et accomplir les mandats d'initiative que les commissions entreprennent. Le personnel de la Direction est à la disposition des membres des commissions et il répond à toute demande d'information portant sur l'organisation et le fonctionnement des travaux des commissions. Une vingtaine de personnes travaillent en permanence à la Direction des travaux parlementaires.

En vertu de son mandat général, celle-ci assure la formation professionnelle des secrétaires de commission et harmonise leurs méthodes de travail. En outre, elle administre le budget des commissions et leur fournit un soutien logistique, entre autres, pour la gestion de leurs documents. Enfin, la Direction entretient un lien permanent entre les commissions et leurs publics cibles : ministères, organismes publics et privés, population en général.

La Direction demande régulièrement la collaboration de plusieurs autres directions de l'Assemblée. Parmi celles-ci, le Service de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée fait régulièrement des travaux de recherche et de documentation pour les commissions. Elle le fait principalement pour les mandats d'initiative, de surveillance d'organismes publics, de reddition de comptes de ministères et d'organismes, de suivi des rapports du Vérificateur général et d'analyse de rapports annuels de gestion du gouvernement.

LES COMMISSIONS EN CHIFFRES¹

Chaque année, la Direction des travaux parlementaires publie un rapport statistique sur les travaux des commissions. Ce document lui permet de tracer un portrait assez précis du travail que font les députés au sein des différentes commissions.

Ainsi, dans une année, l'ensemble des commissions exerce en moyenne 125 mandats, nécessitant 420 rencontres pour un total de plus de 1 250 heures. La majorité de ces séances (51 %) a trait à l'étude des projets de loi. Les travaux des commissions sont publics dans 80 % des cas et se déroulent principalement (80 % des cas) lorsque l'Assemblée est elle-même en séance.

Les parlementaires mènent annuellement plus de 600 auditions publiques au sein des commissions et reçoivent alors un peu plus de 675 mémoires d'organismes et d'individus participant à ces consultations.

1. Statistiques basées sur la moyenne des années 2002 à 2014.

CONCLUSION

Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale constituent l'instrument essentiel du contrôle parlementaire sous toutes ses formes. D'abord lieux de débat sur les projets de loi, elles sont devenues au cours des dernières décennies l'outil par excellence de surveillance des activités du gouvernement, de sa gestion administrative et de ses crédits et dépenses annuels. Les nombreuses consultations publiques menées chaque année par les commissions sont par ailleurs considérées comme un moyen incontournable par lequel les parlementaires peuvent connaître l'opinion de citoyens, d'experts et de groupes organisés sur les conséquences des décisions qu'ils ont à prendre.

En tenant compte des éléments nouveaux apportés par la réforme de 2009, il est à prévoir qu'au cours des prochaines années, les commissions parlementaires favoriseront encore davantage un rapprochement avec les citoyens. On pense, par exemple, à l'utilisation de la visioconférence lors d'auditions publiques, à la possibilité de faire des consultations en ligne ou de commenter en ligne un mandat à l'étude. À coup sûr, cela entraînera une visibilité accrue du travail des députés en commission parlementaire et une meilleure connaissance de la part des citoyens du rôle de leurs représentants à l'Assemblée nationale.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Comité de réflexion sur le travail des commissions, *De la nécessité du contrôle parlementaire. Document de réflexion pour des commissions parlementaires stimulantes et performantes*, Québec, juin 2000, 89 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Rapport d'activité de l'Assemblée nationale du Québec 2011-2012*, Québec, 135 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Règlement et autres règles de procédure*, Québec, 2012.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *La réforme parlementaire 2009*, Québec, 2009, 19 p.

BONSAINT, MICHEL (dir.), *La procédure parlementaire du Québec, 3^e édition*, Québec, Assemblée nationale, 2012, 989 p.

DIRECTION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES, *Rapport statistique sur les travaux des commissions parlementaires* (publication annuelle), Assemblée nationale du Québec.

QUÉBEC, *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., chapitre A-23.1.

SECRÉTARIAT DES COMMISSIONS, *La réforme parlementaire 10 ans après : Les impacts de la réforme de 1984 sur les commissions parlementaires*, Assemblée nationale du Québec, 1995, 195 p.



INFORMATIONS ACCESSIBLES SUR LE SITE INTERNET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE **assnat.qc.ca**

Toutes les commissions :

- Calendrier hebdomadaire des travaux des commissions
- Avis de consultations générales
- Liste des documents déposés en commission parlementaire

Pour chacune des commissions :

- Composition de la commission et accès aux notices biographiques des membres
- Compétences
- Mandats en cours : description, calendrier et horaire détaillé des auditions
- Travaux antérieurs
- Mémoires et documents déposés lors des consultations générales et particulières
- Documents de consultation
- Rapports contenant des recommandations
- Journal des débats : transcription des séances publiques
- Diffusion en direct des séances publiques (audio/vidéo)
- Archives vidéo et audio des séances publiques

Renseignements additionnels :

- Texte et état des projets de loi publics et privés
- Participation du citoyen : lancer une pétition, commenter un sujet à l'étude, participer à une consultation en commission ou présenter un projet de loi d'intérêt privé.

Pour obtenir des renseignements sur les commissions parlementaires, veuillez vous adresser au :

DIRECTION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca

