ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

Place aux citoyens

LA RÉFORME PARLEMENTAIRE 2009



AVRIL 2009



www.assnat.qc.ca

ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

Place aux citoyens

LA RÉFORME PARLEMENTAIRE 2009



AVRIL 2009



www.assnat.qc.ca

LA RÉFORME PARLEMENTAIRE 2009

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE **1**

THÈME 1 – FAVORISER L'AUTONOMIE ET L'INITIATIVE DES DÉPUTÉS **3**

À l'Assemblée

- Élection du président au scrutin secret **3**
- Vote sur la politique générale du gouvernement **3**
- Expression de la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement **4**
- Déclarations de députés et motions sans préavis **5**

Dans les commissions

- Délai pour formuler des observations, conclusions ou recommandations **6**
- Déplacements et séances de proximité **6**

THÈME 2 – ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DU TRAVAIL DES DÉPUTÉS **7**

À l'Assemblée

- Calendrier de l'Assemblée **7**
- Horaire des travaux **8**
- Commission plénière **8**
- Étude des crédits budgétaires **9**

Dans les commissions

- Nombre de commissions pouvant siéger simultanément **9**
- Compétence matérielle des commissions **10**
- Reddition de comptes **10**

THÈME 3 – RÉAFFIRMER L'ÉQUILIBRE DÉMOCRATIQUE DANS LE CADRE DES DÉLIBÉRATIONS PARLEMENTAIRES **13**

À l'Assemblée

- Procédure d'exception et procédure législative d'exception **13**
- Affaires inscrites par les députés de l'opposition **14**

Dans les commissions

- Sélection des personnes nommées par l'Assemblée nationale **15**

THÈME 4 – RAPPROCHER L'ASSEMBLÉE DES CITOYENS **17**

À l'Assemblée

- Pétitions **17**

Dans les commissions

- Visioconférence **18**
- Consultations publiques **18**

ANNEXES

CONTEXTE

Il y a maintenant vingt-cinq ans, au terme d'une importante réflexion, l'Assemblée nationale adoptait un nouveau règlement et de nouvelles règles de fonctionnement pour régir ses travaux. Il s'agissait principalement d'une restructuration majeure du système des commissions parlementaires afin de favoriser un meilleur contrôle de l'exécutif, de l'administration et des finances publiques, permettant ainsi à l'Assemblée de jouer plus efficacement son rôle.

Depuis 1996, plusieurs propositions de réforme du règlement ont été présentées aux membres de l'Assemblée. Ces diverses propositions de réforme, sans avoir nécessairement pour but de changer en profondeur le fonctionnement de l'Assemblée, poursuivaient les mêmes objectifs que la réforme de 1984, soit la valorisation du rôle des députés et, par le fait même, de l'Assemblée.

Certaines propositions ont été rapidement retenues et intégrées de façon permanente au règlement, comme celle adoptée en 1999 concernant l'élection d'un troisième vice-président, issu des rangs de l'opposition officielle, et l'abolition des séances de nuit. D'autres propositions ont été utilisées à quelques reprises, mais sans être adoptées de façon permanente. Ce fut le cas des règles concernant l'élection du président au scrutin secret, mises à l'essai en 1999, 2002, 2007, 2008 et 2009, que l'on trouve dans la présente réforme.

En juin 2004, M. Jacques Dupuis, à titre de leader du gouvernement, et M. Michel Bissonnet, alors président de l'Assemblée, ont tour à tour déposé un projet de réforme parlementaire. Puis, en 2007, M. Jean-Marc Fournier, agissant lui aussi à titre de leader du gouvernement, a déposé son projet de réforme parlementaire. Tous ces projets ont contribué au processus de réforme parlementaire ayant mené à la présentation des nouvelles règles de procédure faisant aujourd'hui l'objet d'un consensus. Les trois projets visaient des objectifs communs que l'on peut résumer en quatre grands thèmes :

1. Favoriser l'autonomie et l'initiative des députés;
2. Accroître l'efficacité du travail des députés;
3. Réaffirmer l'équilibre démocratique dans le cadre des délibérations parlementaires;
4. Rapprocher l'Assemblée des citoyens.

La réforme parlementaire sera donc présentée de façon à aborder les différents aspects qu'elle comporte sous chacun de ces thèmes.

THÈME 1

FAVORISER L'AUTONOMIE ET L'INITIATIVE DES DÉPUTÉS

Deux préoccupations fondamentales ont toujours été au cœur des réformes parlementaires : l'autonomie et l'initiative des députés. Ces préoccupations démontrent une volonté continue de l'Assemblée de permettre aux députés d'exercer de façon plus libre leurs rôles de législateur et de contrôleur de l'activité gouvernementale. Ainsi, les changements concernant les travaux de l'Assemblée contribueront à l'atteinte de ce but. D'autres éléments de la réforme ont pour objet d'accroître l'autonomie des commissions parlementaires afin qu'elles disposent de plus de latitude lorsque vient le temps d'organiser leurs travaux et qu'elles aient les moyens de contribuer pleinement à l'enrichissement des débats parlementaires.

À l'Assemblée

Élection du président au scrutin secret – Les règles utilisées lors de l'élection du président de l'Assemblée nationale au scrutin secret, le 13 janvier 2009, deviennent des règles permanentes. Le président de l'Assemblée sera désormais choisi selon ce mode d'élection. L'adoption d'un tel mode de scrutin favorise l'expression individuelle des députés sans égard à la ligne de parti. Le choix d'un président est un geste fort important pour une assemblée délibérante. De fait, l'élection d'un président est la première chose qu'une assemblée doit faire avant de pouvoir délibérer. Une fois élu, il est du devoir du président de veiller au respect des droits et privilèges de tous les parlementaires. En conséquence, ceux-ci doivent être en mesure de choisir le candidat qui saura le mieux les représenter. Ce dernier doit, en contrepartie, avoir toute la légitimité nécessaire pour exercer son rôle. En élisant le président au scrutin secret, tous les députés peuvent s'exprimer librement et voter de façon confidentielle pour le candidat de leur choix.

Prise d'effet : immédiatement.

Vote sur la politique générale du gouvernement – Le discours d'ouverture de la session prononcé par le premier ministre est un moment important au cours duquel il dévoile la politique générale de son gouvernement. D'une durée totale de vingt-cinq heures, le discours et le débat qui s'ensuit sont prioritaires. Présentement, chaque député a, à cette occasion, la possibilité de présenter une motion de censure exprimant son désaccord sur une ou plusieurs facettes de la politique générale du gouvernement. À la fin du débat, l'Assemblée doit se prononcer sur chacune d'elles sans avoir, en définitive, à se prononcer sur la politique générale du gouvernement. À l'instar du discours du budget, où le ministre des Finances termine son

intervention en demandant formellement à l'Assemblée d'approuver la politique budgétaire du gouvernement, il est apparu à propos de permettre à l'Assemblée de se prononcer également sur la politique générale du gouvernement au début de chacune des sessions parlementaires. C'est pourquoi, désormais, le premier ministre proposera à l'Assemblée, à la fin de son discours d'ouverture, d'adopter la politique générale de son gouvernement.

Prise d'effet : dès le 14 septembre 2009.

Expression de la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement – L'énumération des circonstances mettant en cause la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement est susceptible de favoriser une plus grande liberté d'expression des députés à l'égard des autres sujets. Ainsi, les circonstances pouvant mettre en cause la confiance de l'Assemblée à l'endroit du gouvernement seront désormais clairement définies. Il s'agit des suivantes :

- motion de censure énonçant que l'Assemblée retire sa confiance au gouvernement;
- motion du premier ministre proposant l'adoption de la politique générale du gouvernement;
- motion du ministre des Finances proposant l'adoption de la politique budgétaire du gouvernement;
- motion d'adoption d'un projet de loi de crédits budgétaires annuels;
- toute motion au sujet de laquelle le gouvernement engage expressément sa responsabilité.

Par ailleurs, le nombre de motions de censure pouvant être actuellement présentées lors des débats sur le discours d'ouverture et sur le discours du budget n'est pas limité. En effet, chaque député de l'opposition détient le droit d'en présenter une au cours de son intervention. Ainsi, plusieurs motions de censure sont proposées à chacune de ces occasions. À ces motions s'ajoutent six motions de censure pouvant être proposées à n'importe quel moment au cours d'une session parlementaire. Ces motions donnent lieu à un débat prioritaire. Or, étant donné le nombre accru de motions présentées à l'occasion des débats sur le discours d'ouverture et sur le discours du budget, les votes sur chacune d'elles perdent de leur importance et dénaturent ainsi l'objet des motions de censure. De fait, une motion de censure adoptée peut avoir pour effet de faire perdre la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement et forcer ce dernier à démissionner. Cette conséquence n'est pas nécessairement souhaitée par les députés de l'opposition, qui cherchent parfois plutôt à dénoncer le gouvernement à l'égard d'un champ d'activité en particulier. Ainsi, des députés ont pu, au cours de la dernière législature, se sentir limités dans leur droit d'exprimer leur désaccord à l'égard du gouvernement, par crainte que leur geste ne soit interprété comme signifiant qu'ils désiraient mettre en cause la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement.

C'est la raison pour laquelle la portée des motions de censure a clairement été définie afin d'éviter que l'expression d'une désapprobation par un député ne constitue forcément une remise en cause de la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement. En vue de souligner l'importance des motions de censure, les députés de l'opposition ne pourront désormais en présenter que sept au cours d'une session parlementaire, peu importe qu'elles le soient lors des débats sur les discours d'ouverture ou du budget, ou encore à titre de débat prioritaire.

En contrepartie, les députés de l'opposition pourront manifester leur mécontentement face au gouvernement et à ses politiques sans mettre en cause la confiance que lui porte l'Assemblée. En effet, chaque député pourra présenter une motion formulant un grief au cours de son intervention lors des débats sur le discours d'ouverture et sur le discours du budget.

Prise d'effet : dès le 14 septembre 2009.

Déclarations de députés et motions sans préavis – La rubrique des motions sans préavis permet notamment de présenter une motion sans l'avoir inscrite préalablement au feuilleton. Cependant, le débat sur une telle motion est conditionnel à l'obtention d'un consentement de la part de tous les députés de l'Assemblée. Certains sujets parfois chers aux députés ne sont donc pas débattus à l'Assemblée, faute de consentement. À l'heure actuelle, les motions sans préavis permettent à l'Assemblée de réagir rapidement à des événements de l'actualité. Elles permettent ainsi aux députés d'exprimer unanimement une opinion sur un sujet donné. C'est le cas des motions dénonçant certaines situations ou, encore, pour souligner la survenance d'événements importants ou tragiques. Cependant, des députés soucieux de vouloir s'adresser à leurs concitoyens sur des enjeux plus locaux ont peu d'occasions pour le faire à l'Assemblée, et les motions sans préavis n'apparaissent pas être le véhicule le plus approprié pour le faire.

Ainsi, afin de concilier ces deux réalités, le nombre de motions sans préavis sera désormais limité : chaque groupe parlementaire ne pourra en présenter qu'une par séance. Les députés indépendants pourront également se prévaloir de ce droit au cours d'une séance, mais un même député indépendant ne pourra en présenter qu'une par trois séances. En contrepartie, afin de laisser plus de place aux députés pour s'exprimer sur des sujets qui leur tiennent à cœur, une nouvelle rubrique sera ajoutée à la période des affaires courantes. La rubrique des déclarations de députés permettra aux députés, qu'ils soient ministres ou non, de faire une déclaration d'une durée de une minute sur un sujet précis. Dix déclarations pourront être faites par séance. Cette nouvelle rubrique sera effective à partir du 11 mai et marquera, dès septembre prochain, le début de chaque séance.

Prise d'effet : dès le 11 mai 2009.

Dans les commissions

Délai pour formuler des observations, conclusions ou recommandations – Lorsqu'une commission a terminé l'étude d'un mandat confié par l'Assemblée, elle dispose actuellement d'un jour franc pour déterminer, en séance de travail, les observations, conclusions ou recommandations qu'elle entend formuler. Les commissions utilisent peu ce pouvoir, notamment à cause du court délai qui leur est imparti. Or, puisque l'Assemblée confie de nombreux mandats aux commissions parlementaires, il est important de faire en sorte que les commissions disposent de suffisamment de temps, lorsqu'elles ont terminé l'examen d'une affaire, pour formuler des observations, conclusions ou recommandations. De manière à améliorer ce volet du travail parlementaire, le délai passe de un à trois jours francs. Cependant, lorsque le mandat de la commission porte sur un projet de loi, le délai de un jour franc continue de s'appliquer afin de ne pas retarder la poursuite de l'étude des autres étapes menant à l'adoption du projet de loi.

Prise d'effet : immédiatement.

Déplacements et séances de proximité – La réforme de 1984 a permis aux commissions parlementaires de réaliser des mandats de leur propre initiative. Au fil du temps, les commissions ont eu de plus en plus recours à cette possibilité pour accomplir des mandats fort intéressants. Au cours des dernières années, plusieurs commissions se sont déplacées dans différentes régions du Québec. Elles l'ont fait soit afin de mieux comprendre certains enjeux (ex. : le patrimoine religieux du Québec), soit afin de recueillir le témoignage d'un plus grand nombre d'intervenants (ex. : l'itinérance au Québec), ou encore, afin de constater sur place certaines pratiques (ex. : la gestion des matières résiduelles au Québec). Le fait qu'une commission parlementaire se déplace dans une région pour y accomplir un mandat constitue une belle occasion pour les citoyens de découvrir cet aspect du travail parlementaire. Ainsi, dans le but de rendre cette partie du travail parlementaire plus accessible, les déplacements des commissions seront facilités en assouplissant les règles permettant aux commissions de siéger à l'extérieur des édifices de la colline Parlementaire. Une fois le déplacement et le budget autorisés par la Commission de l'Assemblée nationale, les sommes nécessaires à la réalisation d'un mandat en région seront automatiquement approuvées par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Prise d'effet : immédiatement.

THÈME 2

ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DU TRAVAIL DES DÉPUTÉS

L'Assemblée a constamment le souci de veiller à ce que le travail des députés puisse être apprécié à sa juste mesure. Elle doit permettre que ce travail s'effectue dans les meilleures conditions possible de manière à atteindre une plus grande efficacité. L'étalement dans le temps des périodes où l'Assemblée se réunit s'inscrit dans cette démarche. Cela donnera notamment l'opportunité à l'Assemblée d'être plus présente dans les grands débats de société sur une plus longue portion de l'année. D'autres composantes de la réforme ont pour objet une meilleure répartition du travail en commission parlementaire. Certaines autres mesures regroupées sous le présent thème visent à améliorer le déroulement des travaux en simplifiant certaines pratiques.

À l'Assemblée

Calendrier de l'Assemblée[1] **–** Afin de permettre une meilleure planification du travail à l'Assemblée et en circonscription, le calendrier sera modifié à partir de l'automne 2009. Les travaux de l'Assemblée couvriront une plus longue période et seront devancés d'un mois. Le nouveau calendrier prévoit que les périodes de travaux seront réparties dans l'année de la manière suivante :

- seize semaines, à compter du deuxième mardi de février, suivies de deux semaines de travaux intensifs; et
- dix semaines, à compter du troisième mardi de septembre, suivies de deux semaines de travaux intensifs.

Des semaines de travail en circonscription seront déterminées, au début de chacune des périodes de travaux, lors d'une réunion du président avec les leaders des groupes parlementaires. Ces semaines, au cours desquelles ni l'Assemblée ni les commissions ne pourront se réunir, permettront aux députés de passer plus de temps dans leur circonscription. Cet aménagement du temps de travail, pendant les périodes de travaux, permettra aux députés de prendre le pouls de leurs concitoyens plus facilement quant aux sujets débattus à l'Assemblée. En définitive, le nouveau calendrier permettra aux députés de mieux jouer leur rôle d'intermédiaire entre les citoyens et l'appareil gouvernemental. En outre, puisque l'Assemblée siégera durant une période plus longue qu'actuellement, cela permettra d'étaler le travail législatif dans le temps et de limiter les périodes de travaux intensifs. Cela aura également pour effet d'assurer une présence plus constante de l'Assemblée dans l'actualité. Enfin, cette formule accroîtra le contrôle

[1] Voir les annexes illustrant les modifications apportées au calendrier parlementaire.

parlementaire en permettant un plus grand nombre de périodes de questions, d'affaires inscrites par les députés de l'opposition, débattues le mercredi à l'Assemblée, et d'interpellations, qui se déroulent le vendredi en commission.

Prise d'effet : dès le 14 septembre 2009.

Horaire des travaux[2] **–** L'horaire est modifié de manière à favoriser un meilleur équilibre entre le travail parlementaire et celui effectué en circonscription. Selon ce nouvel horaire, applicable dès septembre prochain, les travaux débuteront dorénavant en après-midi les mardis et pour compenser les heures retranchées en avant-midi, l'Assemblée siégera en soirée cette journée-là.

Étant donné que le calendrier sera plus étalé dans le temps, les périodes de travaux intensifs dureront un maximum de deux semaines plutôt que les quatre à cinq semaines actuellement prévues pour cette période. De plus, alors que l'horaire actuellement en vigueur fait en sorte que les députés peuvent se réunir à chaque fin de période de travaux, en juin et en décembre, jusqu'à minuit, le nouvel horaire prévoit que les séances se termineront au plus tard à 22 h 30.

Enfin, pour mieux planifier le travail des commissions et les autres aspects reliés aux fonctions de député, l'ordre des travaux sera le même tout au long de l'année, et ce, dès septembre. Ainsi, l'Assemblée procédera aux affaires courantes, qui incluent la période de questions, dès le début de chaque séance.

Prise d'effet : dès le 14 septembre 2009.

Commission plénière – Outre les commissions permanentes, auxquelles l'Assemblée peut envoyer l'étude de toute matière, il y a également la commission plénière. Il s'agit en quelque sorte de la plus grande commission de l'Assemblée, puisqu'elle est composée de tous les députés. Toutefois, les règles sont très peu explicites en ce qui concerne son fonctionnement. Diverses modifications ont donc été apportées aux dispositions s'appliquant en commission plénière afin d'adapter les règles à la pratique qui a cours depuis de nombreuses années et de manière à préciser son mode de fonctionnement.

Un changement mérite d'être souligné : celui concernant le déroulement du vote par appel nominal en commission plénière. Jusqu'à maintenant, les règles faisaient en sorte que l'accès à la salle de l'Assemblée était interdit pendant le vote en commission plénière. De plus, les députés travaillant en commission ou dans leur bureau sur la colline Parlementaire n'étaient pas informés de la tenue d'un vote en commission plénière, puisqu'il n'y avait pas d'appel des députés à l'aide des sonneries d'appel. En outre, lors du vote en commission plénière, pour différencier les députés des personnes-ressources les accompagnant, on demandait aux députés de se lever en

[2] Voir les annexes illustrant les modifications apportées à l'horaire des travaux parlementaires s'appliquant à l'Assemblée et aux commissions.

bloc et de se rasseoir à l'appel de leur nom. Toute cette procédure est maintenant simplifiée pour calquer la procédure de vote qui a lieu à l'Assemblée. Les députés seront désormais informés de la tenue d'un vote en commission plénière, car les sonneries d'appel se feront entendre dans tous les locaux de l'Assemblée. Enfin, les personnes ressources présentes seront invitées à se retirer pour la tenue du vote.

Prise d'effet : immédiatement.

Étude des crédits budgétaires – Deux précisions sont apportées quant aux modalités de l'étude des crédits budgétaires.

Crédits provisoires **–** Les crédits provisoires représentent, pour une année financière, le quart des crédits nécessaires au fonctionnement de l'État accordé par l'Assemblée en attendant que les commissions parlementaires complètent le processus d'étude de l'ensemble des crédits budgétaires demandés par le gouvernement. Cette étude, qui a lieu durant cinq heures en commission plénière, est désormais prioritaire ce qui évite ainsi que d'autres affaires pouvant être étudiées par l'Assemblée viennent retarder le processus d'adoption des crédits provisoires.

Prise d'effet : immédiatement.

Horaire applicable en commission lors de l'étude des crédits **–** Actuellement, l'horaire applicable aux commissions parlementaires durant la période de travaux réguliers ne leur permet pas de procéder aux deux cents heures d'étude des crédits budgétaires à l'intérieur des deux semaines prescrites par le Règlement. Il est prévu dans le nouvel horaire que les commissions pourront, lors de l'étude des crédits, se réunir selon l'horaire applicable durant la période de travaux intensifs. Ce changement favorisera l'étude des crédits budgétaires à l'intérieur des deux semaines prévues au Règlement.

Prise d'effet : dès le 14 septembre 2009.

Dans les commissions

Nombre de commissions pouvant siéger simultanément – Lorsque l'Assemblée tient séance**,** trois commissions peuvent se réunir simultanément pendant la période des affaires du jour. Ce nombre s'élève à quatre lorsque l'Assemblée ne siège pas. Compte tenu que la charge de travail des commissions s'est accrue au fil du temps, l'Assemblée devait parfois donner son consentement afin de permettre à quatre commissions de siéger simultanément alors qu'elle ait elle-même été réunie en séance. Il arrivait aussi que le leader du gouvernement propose un ajournement hâtif des travaux de l'Assemblée dans le but de permettre à quatre commissions de

siéger simultanément. Pour les commissions parlementaires, cette limitation du nombre de commissions pouvant siéger en même temps pouvait constituer un ralentissement du déroulement de leurs travaux, notamment en ce qui a trait aux mandats de surveillance, d'initiative ou de reddition de comptes.

Afin d'octroyer plus de souplesse aux commissions parlementaires dans la planification de leurs travaux, le nombre de commissions pouvant siéger simultanément est augmenté. Ainsi, le nombre de commissions pouvant siéger lorsque l'Assemblée tient séance passe de trois à quatre, et de quatre à cinq lorsque l'Assemblée ne siège pas.

Prise d'effet : immédiatement.

Compétence matérielle des commissions – Parmi les onze commissions permanentes de l'Assemblée, neuf sont dites sectorielles, c'est-à-dire qu'elles se spécialisent dans certains secteurs de l'activité gouvernementale précisés dans le *Règlement de l'Assemblée nationale*. Or, leur charge de travail est actuellement très inégale. En effet, sur la base d'une analyse du travail accompli par les commissions au cours des années passées, il apparaît clairement que quatre des neuf commissions dominent largement en terme de nombre d'heures de séance. Bien que le nombre total de commissions sectorielles demeure inchangé, le partage des compétences entre elles a été entièrement revu afin d'en équilibrer la charge de travail. En conséquence, la dénomination de certaines commissions fait également l'objet de changements pour refléter leurs nouveaux champs de compétence. Une nouvelle commission est d'ailleurs créée : la Commission des relations avec les citoyens.

Prise d'effet : dès le 14 septembre 2009.

Reddition de comptes – La Commission de l'administration publique (ci-après la « CAP ») a été créée en 1997. Son rôle consiste principalement à vérifier si les sommes allouées au gouvernement et à l'administration publique sont dépensées suivant les règles d'une saine gestion. De même, elle doit s'assurer que les administrateurs publics rendent compte de leur gestion.

Avec cette réforme, la CAP conserve la responsabilité de vérifier les engagements financiers et d'entendre annuellement le Vérificateur général sur son rapport de gestion. Elle continue également d'étudier toute autre matière que l'Assemblée lui confie. Elle garde la compétence d'entendre les ministres, si ceux-ci le jugent opportun, et, selon le cas, les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes lorsque leur gestion administrative sera signalée dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen.

En outre, elle pourra réaliser, en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, des mandats de reddition de comptes concernant la gestion administrative des ministères et organismes sans qu'il en soit question dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen. Compte

tenu que cette loi touche plus d'une centaine de ministères et organismes, l'obligation actuellement imposée à la CAP d'entendre une fois par année tous les ministres, sous-ministres et dirigeants d'organismes est, en pratique, irréalisable. C'est pourquoi, pour donner suite à la volonté exprimée dans la loi, cette obligation sera étalée sur quatre ans. De plus, les neuf commissions sectorielles pourront participer à cet important exercice de reddition de comptes. Il y aura donc désormais un meilleur partage entre les commissions dans la réalisation de ce type de mandat. Enfin, la CAP se voit confier expressément l'étude du rapport annuel sur l'application de la *Loi sur l'administration publique*.

Prise d'effet : dès le 14 septembre 2009.

THÈME 3

RÉAFFIRMER L'ÉQUILIBRE DÉMOCRATIQUE DANS LE CADRE DES DÉLIBÉRATIONS PARLEMENTAIRES

Les règles à la base du débat parlementaire peuvent être résumées de la manière suivante : elles sont le fondement de l'équilibre démocratique qui doit caractériser les délibérations parlementaires. Cet élément est d'ailleurs primordial pour l'Assemblée afin de sauvegarder la crédibilité des échanges qui s'y déroulent sur différentes questions d'intérêt public. Dans le but de protéger cet équilibre, la présente réforme parlementaire l'enchâsse dans les règles de procédure de l'Assemblée pour protéger, voire accroître, dans certains cas, le droit de parole des députés.

À l'Assemblée

Procédure d'exception et procédure législative d'exception – Selon les règles actuellement en vigueur, le recours à la motion de suspension des règles de procédure (mieux connue sous le nom de « bâillon ») n'est soumis à aucune balise, de sorte que ses effets sont presque sans limite. Cette situation peut parfois conduire à l'adoption de mesures législatives importantes et nombreuses sans qu'elles aient été l'objet d'un véritable débat à l'Assemblée. Depuis de nombreuses années, les gouvernements ont fréquemment eu recours à la motion de suspension des règles de procédure pour accélérer l'adoption de projets de loi à la veille de la fin d'une période de travaux parlementaires, en juin ou en décembre. L'utilisation d'une telle motion soulève chaque fois de vives réactions à l'Assemblée et dans la société en général, surtout lorsqu'elle mène à l'adoption de plusieurs projets de loi à la fois.

La philosophie qui sous-tend notre régime parlementaire consacre le rôle important que joue le gouvernement dans l'exercice du pouvoir législatif. Cependant, un principe fondamental veut que le temps consacré à l'examen de chaque mesure soit amplement suffisant pour que les députés puissent exprimer leur avis. La motion de procédure d'exception est justement destinée à permettre que cet équilibre soit atteint lorsque le gouvernement désire encadrer l'examen d'une affaire, comme un projet de loi.

Ainsi, contrairement à la motion de suspension des règles de procédure, la motion de procédure d'exception ne permet de régler qu'une seule affaire à la fois. Lorsqu'elle vise l'étude d'un projet de loi, des temps fixes de débat pour chacune des étapes non complétées sont prévues. La procédure d'exception assure de cette façon un temps déterminé à l'étude de tout projet de loi. Pour illustrer l'avantage important que la motion de procédure d'exception procure, précisons

qu'un projet de loi qui suivra la procédure législative d'exception pour son étude complète fera l'objet de débats pendant environ 14 heures.

Prise d'effet : immédiatement.

Affaires inscrites par les députés de l'opposition – De façon générale, l'Assemblée débat principalement des sujets proposés à l'ordre du jour par le gouvernement. Depuis 1984, une fois par semaine, le mercredi en période de travaux réguliers, une période de deux heures est exclusivement consacrée à l'examen des affaires inscrites par les députés de l'opposition (communément appelées « motions du mercredi »). Ces occasions pour l'opposition de mettre au menu de l'Assemblée des débats sur des affaires qui lui sont chères faisaient face à deux difficultés : le nombre de ces occasions était limité et le libellé de la proposition initiale faisait parfois l'objet d'amendements importants. Or, la réforme corrige ces deux aspects.

Amendement **–** Un amendement à une motion du mercredi ne pourra être présenté qu'avec la permission de l'auteur de la motion principale, afin d'éviter que le message initial prévu dans la motion ne fasse l'objet d'amendements avec lesquels l'auteur est en désaccord.

Prise d'effet : immédiatement.

Nombre de motions **–** La réforme vise, entre autres, à favoriser la participation des députés et à leur permettre de s'exprimer sur des sujets de leur choix. Avec les modifications apportées au calendrier parlementaire, les députés de l'opposition auront de plus nombreuses occasions pour que leurs affaires soient débattues. À titre d'exemple, pour l'année 2009-2010, environ dix motions du mercredi auraient pu être débattues selon le calendrier actuel. Le calendrier instauré avec la réforme permettra que, pour la même année de référence, environ dix-huit motions du mercredi soient débattues[3]. À noter que les débats sur ces motions auront lieu le mercredi, de 15 h à 17 h.

Prise d'effet : dès le 14 septembre 2009.

[3] Cela est également vrai pour les interpellations, qui ont lieu le vendredi matin en commission parlementaire. Pour l'année 2009-2010, environ dix interpellations pourraient se dérouler selon le calendrier actuel alors que le nouveau calendrier découlant de la réforme fera en sorte qu'environ cinq interpellations de plus pourront avoir lieu, pour un total de quinze dans l'année.

Dans les commissions

Sélection des personnes nommées par l'Assemblée nationale – Certaines personnes sont, en vertu de la loi, nommées par l'Assemblée sur proposition du premier ministre. Ces personnes pourront être entendues par la Commission de l'Assemblée nationale en séance publique. Il appartiendra au comité directeur de cette commission de décider s'il apparaît opportun d'entendre ou non une personne avant sa nomination par l'Assemblée. Le but poursuivi est de permettre aux députés de mieux connaître les personnes proposées avant leur nomination, leur permettant ainsi de se prononcer sur une candidature de façon éclairée.

Prise d'effet : dès le 14 septembre 2009.

THÈME 4

RAPPROCHER L'ASSEMBLÉE DES CITOYENS

L'Assemblée a affirmé sa volonté de se rapprocher des citoyens à de multiples reprises. Elle l'a d'ailleurs prévu notamment dans les orientations et les objectifs du plan stratégique de l'administration de l'Assemblée nationale 2004-2009. Le développement des moyens de communication et les attentes grandissantes de la population en ce qui a trait à sa participation dans les affaires publiques ont fait en sorte que l'Assemblée doit s'adapter à cette nouvelle réalité et poursuive ses efforts visant à se rapprocher des citoyens. Les différentes mesures contenues sous le présent thème tentent de répondre à ces considérations.

À l'Assemblée

Pétitions – Le droit de pétitionner est un droit bien établi dans notre société. Ce droit pour tout citoyen d'adresser une pétition à l'Assemblée nationale est d'ailleurs inscrit dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Cependant, une fois la pétition présentée, aucun mécanisme ne prévoit actuellement les suites à donner à une pétition, limitant par le fait même la portée d'un tel droit. Les règles concernant les pétitions sont donc modifiées pour pallier cette situation. Une pétition, une fois déposée, sera transmise à la commission compétente dans le domaine concerné afin qu'elle puisse décider de s'en saisir. Les parlementaires pourront ainsi, lorsqu'ils le jugent pertinent, prévoir des auditions afin d'entendre les pétitionnaires ainsi que d'autres personnes ou organismes sur les sujets soulevés. La commission compétente pourra ensuite faire part de ses conclusions à l'Assemblée en déposant son rapport. Pour sa part, le gouvernement aura dorénavant l'obligation de répondre aux pétitions qui lui seront adressées, peu importe que les commissions compétentes s'en saisissent ou non. Cette réponse devra être formulée par écrit à l'intérieur d'un certain délai. Si aucune réponse écrite n'a été formulée par le gouvernement dans les jours suivant l'expiration de ce délai, un ministre devra faire part de vive voix à l'Assemblée de la réponse du gouvernement à la pétition. Enfin, si un pétitionnaire s'adresse à l'Assemblée parce que cette dernière a adopté une motion le blâmant explicitement, sa pétition sera transmise à la Commission de l'Assemblée nationale, qui pourra l'entendre.

En plus de ces changements, un autre favorisera sans doute l'expression des citoyens : les pétitions sur support électronique, amorcées et signées à partir du site Internet de l'Assemblée nationale, seront désormais acceptées. Une telle ouverture aux moyens technologiques, de plus en plus utilisés par les citoyens, facilitera l'adhésion d'une personne à une cause.

Prise d'effet : dès le 14 septembre 2009, à l'exception des mesures concernant les pétitions électroniques, qui prendront effet au cours de l'automne 2009.

Dans les commissions

Visioconférence – Dans un contexte où l'Assemblée tente de se rapprocher des citoyens, les technologies de l'information et des communications constituent une voie intéressante permettant d'améliorer et d'accroître la participation des citoyens aux travaux parlementaires. À cet égard, les commissions ont, au cours des dernières années, eu recours à la visioconférence afin de permettre à des personnes ne pouvant se déplacer lors des auditions parlementaires de se faire entendre. Par exemple, cela a permis à des témoins provenant des Îles-de-la-Madeleine et du Nunavik d'exprimer leur opinion. L'expérience s'est avérée concluante, si bien qu'il a été jugé opportun d'intégrer cette technologie dans la réforme parlementaire.

Dorénavant, un témoin pourra demander à être entendu par visioconférence. Une commission décidera de l'opportunité d'entendre un témoin à l'aide de cette technologie en fonction de certains critères. Il s'agit, notamment, de l'impossibilité pour un témoin de se déplacer ou de se faire représenter et de l'apport de son témoignage relativement aux travaux de la commission. Par contre, le lieu privilégié pour le déroulement des travaux parlementaires doit rester le Parlement. En conséquence, le recours à la visioconférence se limitera aux cas où le témoignage d'une personne ne pouvant se déplacer est important pour le bon déroulement des travaux d'une commission parlementaire.

Prise d'effet : immédiatement.

Consultations publiques – Dans le but de favoriser et de faciliter la participation des citoyens aux travaux des commissions, des moyens à la fois réalistes et innovants leur sont maintenant proposés.

- *Demande d'intervention sans mémoire* – Des citoyens souhaitent parfois s'adresser à une commission sur un enjeu qui leur tient à coeur, sans nécessairement disposer des ressources ou du temps nécessaires pour produire un mémoire. Désormais, ces personnes pourront demander d'être brièvement entendues par une commission lors d'une consultation générale. Une telle demande devra être accompagnée d'un court

exposé résumant la nature de l'intervention. Lorsque ces personnes seront entendues, une période sera réservée pour ce type d'intervention lors des auditions publiques.

Prise d'effet : immédiatement.

- *Transmission d'un mémoire sur support électronique* – Dans la foulée des efforts déployés par l'Assemblée pour le développement durable, l'obligation de transmettre un mémoire en 25 copies est éliminée. Désormais, une seule copie sera maintenant nécessaire, qu'elle soit sur support papier ou électronique.

Prise d'effet : immédiatement.

- *Consultations en ligne* – Les commissions parlementaires ont, au cours des dernières années, procédé à des consultations en ligne dans des dossiers fort intéressants, dont les suivants : gestion de matières résiduelles, protection des épargnants, sécurité routière au Québec, projet de stratégie gouvernementale de développement durable et planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010. Ces expériences ont permis de constater une bonne participation des citoyens, tant d'un point du vue quantitatif que qualitatif. Par conséquent, cette forme de consultation sera désormais intégrée dans les pratiques de l'Assemblée. Ainsi, il sera maintenant possible pour une commission, à l'occasion d'un mandat d'initiative, de procéder à des consultations en ligne. L'Assemblée disposera aussi de la faculté de prévoir la tenue de telles consultations lorsqu'elle confiera à une commission le mandat de réaliser une consultation générale.

Prise d'effet : immédiatement.

- *Commentaires en ligne* – Il sera désormais possible de commenter par Internet tout projet de loi ou tout mandat que réalisera une commission parlementaire. L'apport des citoyens est ainsi favorisé sous toutes ses formes. Les parlementaires pourront ainsi bénéficier des commentaires de citoyens et tenir compte de leurs préoccupations lorsque viendra le temps d'étudier des mesures déférées en commission.

Prise d'effet : automne 2009.

ANNEXES

Calendrier de l'Assemblée nationale

Effectif à partir du 14 septembre 2009

Automne 2009

➢ Selon les règles actuelles

- Travaux réguliers : du 20 octobre au 24 novembre (5 semaines)
- Travaux intensifs : du 25 novembre au 21 décembre (4 semaines)

➢ Selon la réforme

- Travaux réguliers : du 15 septembre au 19 novembre (10 semaines)
- Travaux intensifs : du 24 novembre au 4 décembre (2 semaines)
- Travail en circonscription
  - Pendant la période de travaux (1 semaine)
  - Après la période de travaux (1 semaine)

Printemps 2010

➢ Selon les règles actuelles

- Travaux réguliers : du 9 mars au 24 mai (11 semaines)
- Travaux intensifs : du 25 mai au 23 juin (4 semaines)

➢ Selon la réforme

- Travaux réguliers : du 9 février au 27 mai (16 semaines)
- Travaux intensifs : du 1er juin au 11 juin (2 semaines)
- Travail en circonscription
  - Pendant la période de travaux (3 semaines)

Automne 2009

Selon les règles actuelles

SEPTEMBRE

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			

OCTOBRE

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	**20**	**21**	**22**	23	24
25	26	**27**	**28**	**29**	30	31

NOVEMBRE

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
1	2	**3**	**4**	**5**	6	7
8	9	**10**	**11**	**12**	13	14
15	16	**17**	**18**	**19**	20	21
22	23	**24**	**25**	**26**	**27**	28
29	30					

DÉCEMBRE

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
		1	**2**	**3**	**4**	5
6	7	**8**	**9**	**10**	**11**	12
13	14	**15**	**16**	**17**	**18**	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

Selon la réforme

SEPTEMBRE

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	**15**	**16**	**17**	18	19
20	21	**22**	**23**	**24**	25	26
27	28	**29**	**30**			

OCTOBRE

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
				1	2	3
4	5	**6**	**7**	**8**	9	10
11	12	~~13~~	~~14~~	~~15~~	16	17
18	19	**20**	**21**	**22**	23	24
25	26	**27**	**28**	**29**	30	31

NOVEMBRE

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
1	2	**3**	**4**	**5**	6	7
8	9	**10**	**11**	**12**	13	14
15	16	**17**	**18**	**19**	20	21
22	23	**24**	**25**	**26**	**27**	28
29	30					

DÉCEMBRE

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
		1	**2**	**3**	**4**	5
6	7	~~8~~	~~9~~	~~10~~	~~11~~	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

Légende :

travaux réguliers

travaux intensifs

travail en circonscription
(dates à titre illustratif seulement)

Printemps 2010

Selon les règles actuelles

MARS

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
	1	2	3	4	5	6
7	8	**9**	**10**	**11**	12	13
14	15	**16**	**17**	**18**	19	20
21	22	**23**	**24**	**25**	26	27
28	29	**30**	**31**			

AVRIL

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
				1	2	3
4	5	**6**	**7**	**8**	9	10
11	12	**13**	**14**	**15**	16	17
18	19	**20**	**21**	**22**	23	24
25	26	**27**	**28**	**29**	30	

MAI

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
						1
2	3	**4**	**5**	**6**	7	8
9	10	**11**	**12**	**13**	14	15
16	17	**18**	**19**	**20**	21	22
23	24	**25**	**26**	**27**	**28**	29
30	31					

JUIN

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
		1	**2**	**3**	**4**	5
6	7	**8**	**9**	**10**	**11**	12
13	14	**15**	**16**	**17**	**18**	19
20	21	**22**	**23**	24	25	26
27	28	29	30			

Selon la réforme

FÉVRIER

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
	1	2	3	4	5	6
7	8	**9**	**10**	**11**	12	13
14	15	**16**	**17**	**18**	19	20
21	22	~~23~~	~~24~~	~~25~~	26	27
28						

MARS

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
	1	~~2~~	~~3~~	~~4~~	5	6
7	8	**9**	**10**	**11**	12	13
14	15	**16**	**17**	**18**	19	20
21	22	**23**	**24**	**25**	26	27
28	29	**30**	**31**			

AVRIL

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
				1	2	3
4	5	~~6~~	~~7~~	~~8~~	9	10
11	12	**13**	**14**	**15**	16	17
18	19	**20**	**21**	**22**	23	24
25	26	**27**	**28**	**29**	30	

MAI

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
						1
2	3	**4**	**5**	**6**	7	8
9	10	**11**	**12**	**13**	14	15
16	17	**18**	**19**	**20**	21	22
23	24	**25**	**26**	**27**	28	29
30	31					

JUIN

Dim	Lun	Mar	Mer	Jeu	Ven	Sam
		1	**2**	**3**	**4**	5
6	7	**8**	**9**	**10**	**11**	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			

Légende :

travaux réguliers

travaux intensifs

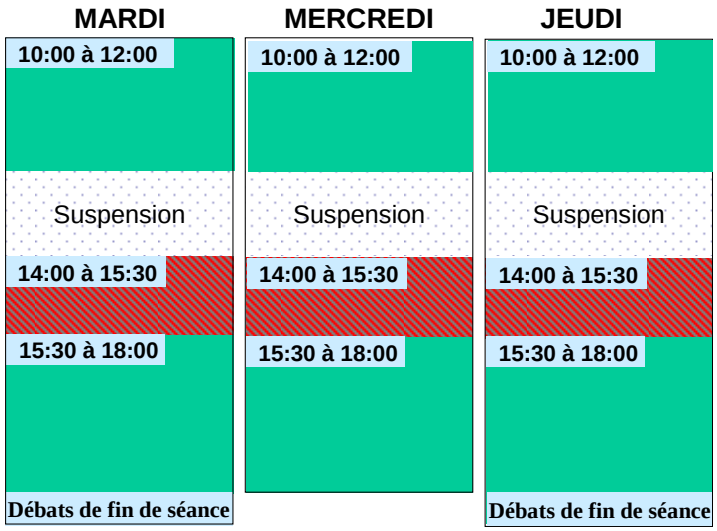
travail en circonscription
(dates à titre illustratif seulement)

Horaire
de l'Assemblée nationale

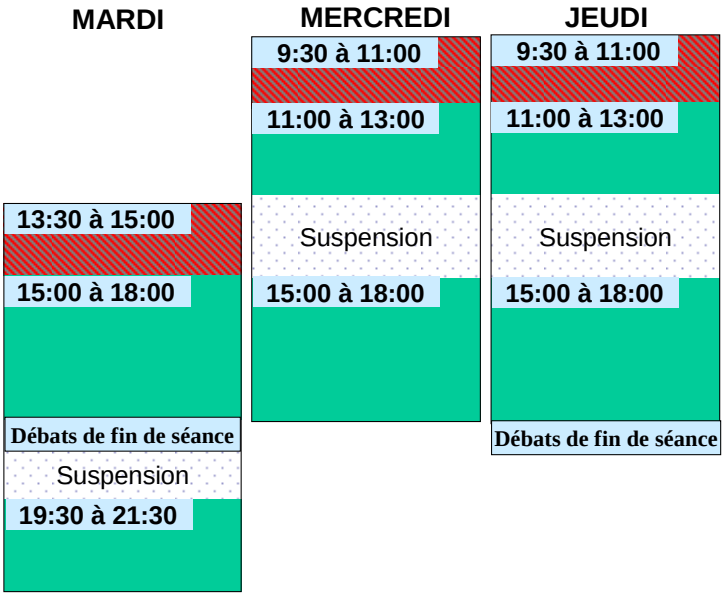
Effectif à partir du 14 septembre 2009

Travaux réguliers

Selon les règles actuelles



Selon la réforme



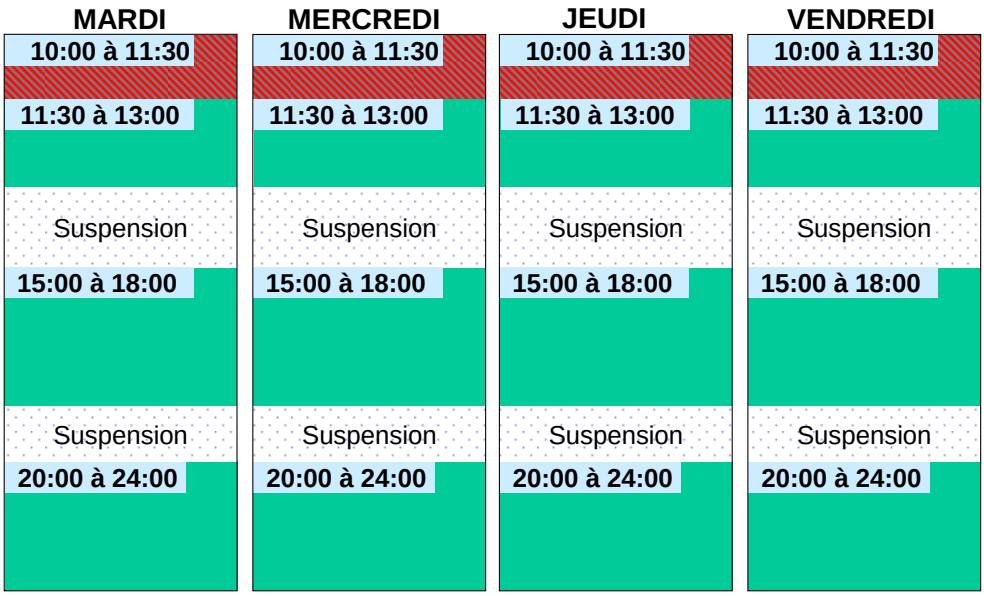
Légende :

Affaires courantes

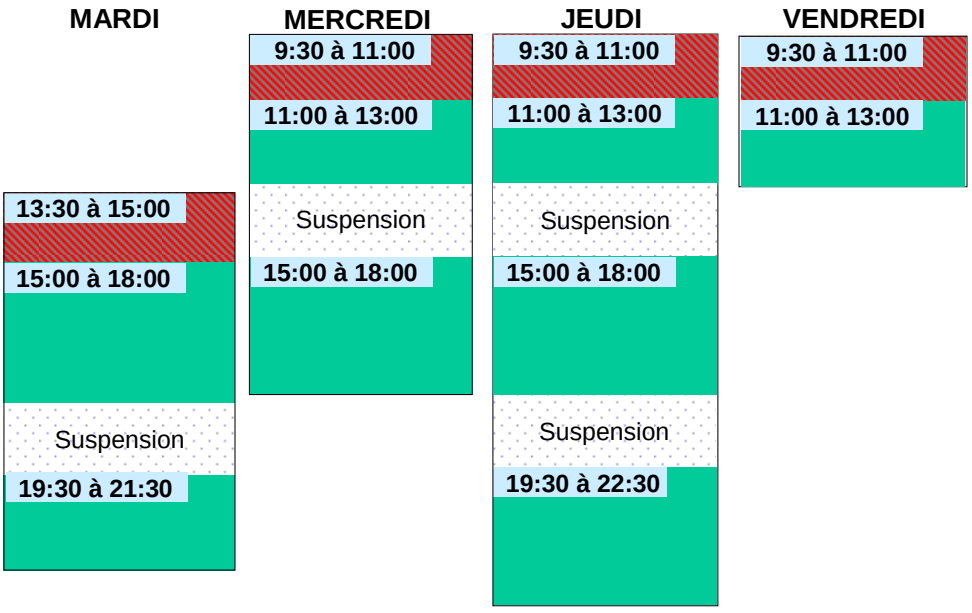
Affaires du jour

Travaux intensifs

Selon les règles actuelles



Selon la réforme



Légende :

Affaires courantes

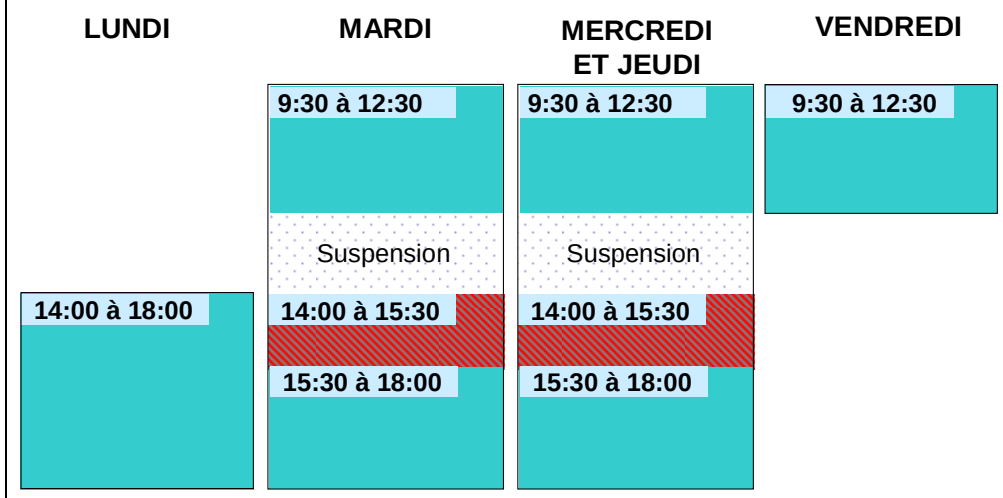
Affaires du jour

Horaire
des commissions

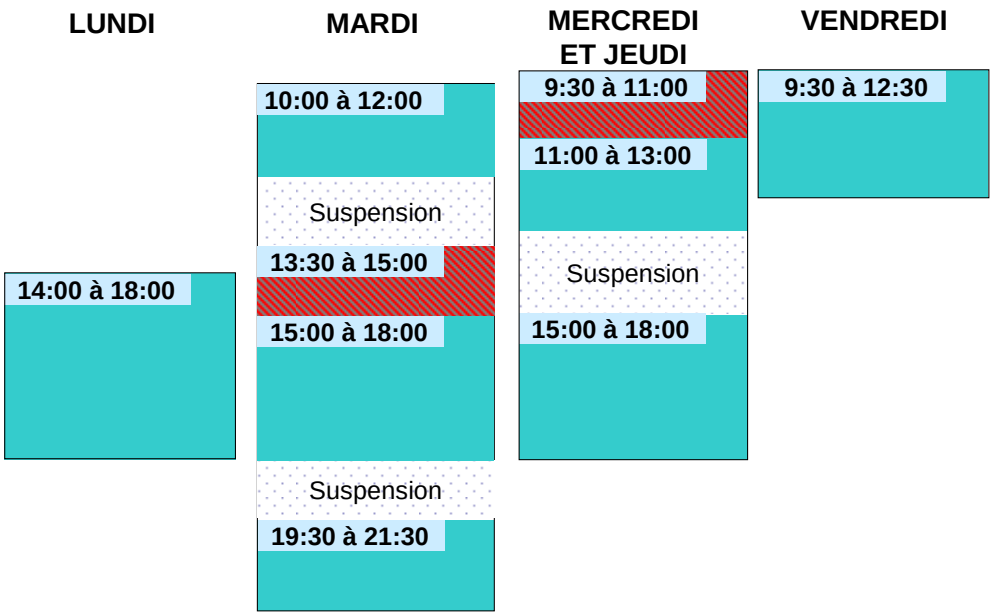
Effectif à partir du 14 septembre 2009

Travaux réguliers

Selon les règles actuelles



Selon la réforme

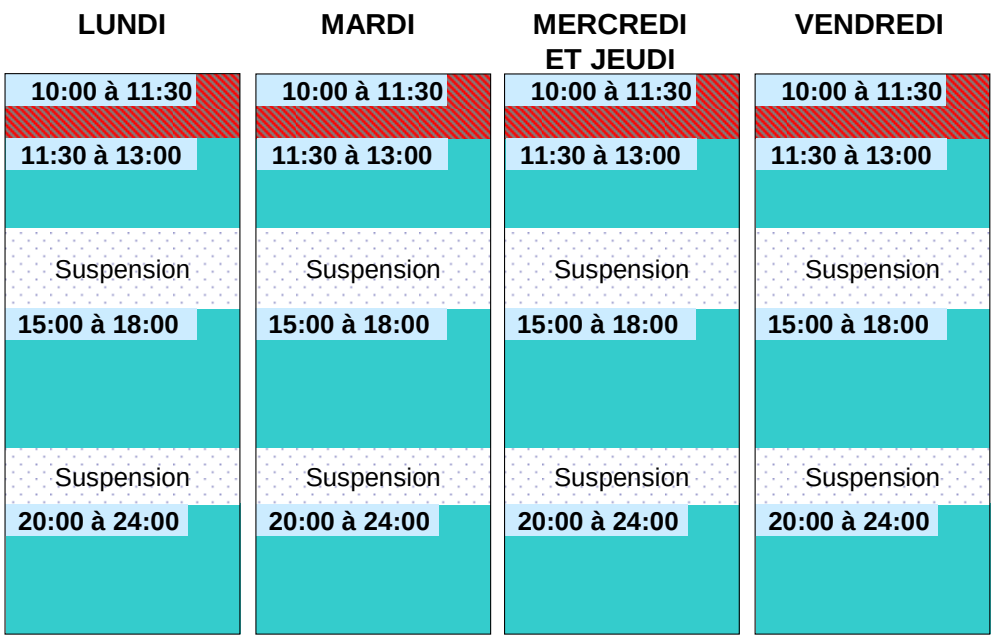


Légende :

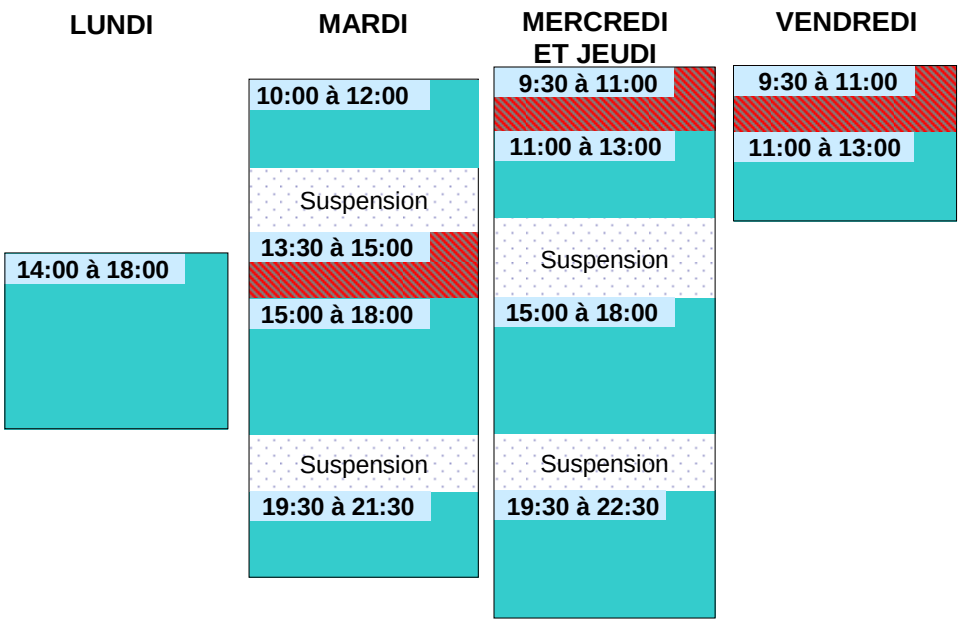
- Affaires courantes à l'Assemblée (travaux des commissions suspendus)
- Travail en commission

Travaux intensifs

Selon les règles actuelles



Selon la réforme

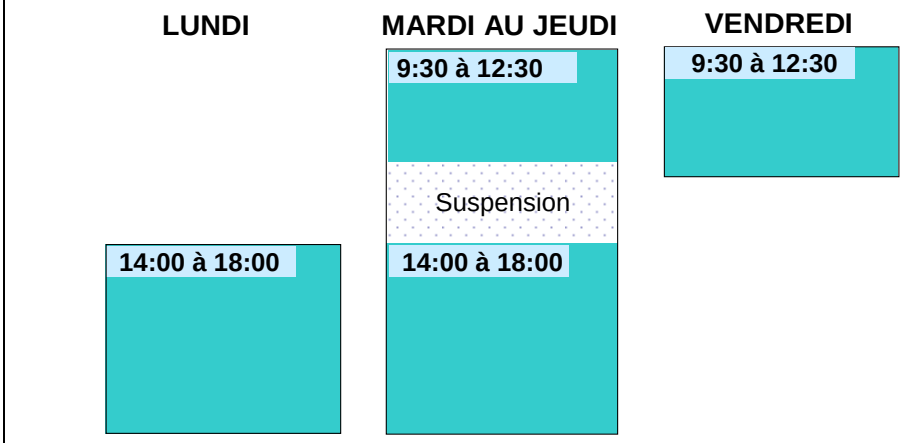


Légende :

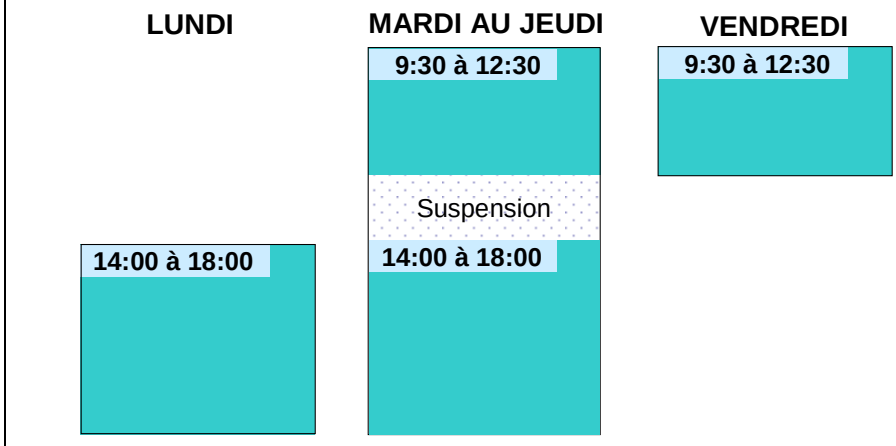
- Affaires courantes à l'Assemblée (travaux des commissions suspendus)
- Travail en commission

En dehors des périodes de travaux

Selon les règles actuelles



Selon la réforme



Légende:

Travail en commission