



Bureau de l'Assemblée nationale

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

Rapport

5 décembre 2019

PARTIE I : INTRODUCTION

MANDAT

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

Considérant les récents débats tenus dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 19, Loi modifiant la Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption de certaines mesures fiscales par le Parlement du Canada;

QUE l'Assemblée nationale reconnaisse que le processus de détermination des conditions de travail des membres de l'Assemblée nationale doit présenter des garanties d'impartialité et d'indépendance dans le but de préserver la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale;

QUE l'Assemblée nationale affirme clairement que la détermination des conditions de travail des députés et des membres de l'exécutif ne peut être examinée de façon parcellaire et doit plutôt faire l'objet d'un examen global et complet;

QU'à cette fin, le Bureau de l'Assemblée nationale soit mandaté, conformément aux dispositions de l'article 100 de la Loi sur l'Assemblée nationale, afin de déterminer le meilleur processus à mettre en place visant à assurer périodiquement, en toute indépendance, la détermination de l'ensemble des conditions de travail des députés;

QUE le Bureau de l'Assemblée nationale fasse rapport à l'Assemblée nationale au plus tard le 6 décembre 2019;

QU'enfin, cette motion devienne un ordre de l'Assemblée.

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

En s'inspirant des travaux du Comité, le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté le présent rapport qui fait état des consensus actuels et du travail qui reste à faire pour en arriver à une proposition finale sur le processus de détermination des conditions de travail des députés

PARTIE II : TRAVAUX RÉALISÉS

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

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

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

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

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

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

PARTIE III : PROCESSUS DE DÉTERMINATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL

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

LE BUREAU DÉTERMINE :

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

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

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

QUE le comité soit formé au cours de la 42^e législature, puis à toutes les deux législatures, et que le Bureau de l'Assemblée nationale puisse proposer, le cas échéant, les changements au calendrier qu'il jugerait nécessaires en cas de gouvernement minoritaire ou en cas de dissolution de l'Assemblée avant son terme normal lors d'une précédente législature;

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

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

QUE les membres de ce comité puissent notamment être :

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

QUE les personnes suivantes ne puissent être membres du comité :

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

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

QUE, à la suite des modifications législatives proposées par le Bureau dans le cadre de son mandat, la formation du premier comité, au cours de la 42^e législature, soit faite dans les meilleurs délais, que son rapport soit présenté au président au plus tard huit (8) mois après la formation et que ce rapport soit déposé à l'Assemblée nationale dans les 15 jours suivant sa réception ou, si l'Assemblée nationale ne siège pas, dans les 15 jours après la reprise des travaux;

QUE la formation des comités subséquents se fasse, en considérant qu'un comité est formé à toutes les deux législatures, au plus tard six (6) mois après la tenue des élections générales [ou dans la première année suivant les élections générales pour se donner plus de latitude] et que dans les huit (8) mois suivant la formation d'un tel comité, le rapport soit présenté au président; que le rapport soit déposé à l'Assemblée nationale dans les

15 jours suivant sa réception ou, si l'Assemblée nationale ne siège pas, dans les 15 jours après la reprise des travaux;

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

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

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

[Un consensus ne se dégageant pas quant au caractère exécutoire des recommandations d'un comité indépendant, le Bureau de l'Assemblée nationale poursuivra ses échanges, notamment à partir des trois scénarios suivants.]

QUE l'Assemblée nationale et son Bureau conservent tous leurs pouvoirs quant à la détermination des conditions de travail et du régime de retraite et que, à cet égard, le rapport du comité indépendant soit considéré comme une proposition non contraignante; *[Recommandations non exécutoires]*

ou

QUE le Bureau de l'Assemblée nationale soit tenu de donner suite par règlement à l'ensemble des recommandations contenues dans le rapport du comité indépendant, et ce, sans autre formalité; *[Recommandations exécutoires]*

ou

QUE le rapport du comité indépendant soit pris en considération par l'Assemblée nationale à la suite de son dépôt, que l'Assemblée nationale se prononce sur les recommandations contenues dans ce rapport et qu'elle adopte ou rejette les recommandations dans leur ensemble sans modifications; *[Recommandations quasi exécutoires]*

QUE les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale soient définis dans les règlements adoptés par le Bureau de l'Assemblée nationale;

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

PARTIE IV : CONCLUSION

À la suite des échanges au sein du Comité sur les conditions de travail et les diverses allocations versées aux députés et au Bureau de l'Assemblée nationale, il se dégage un consensus sur la grande majorité des modalités d'un processus indépendant de détermination des conditions de travail des députés. Ce consensus couvre notamment le mandat et la composition d'un comité indépendant, le calendrier de réalisation ainsi que les consultations à tenir et les indicateurs à considérer. Ces dispositions correspondent aux meilleures pratiques observées dans d'autres parlements et respectent les balises données dans la motion adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale.

Cependant, des échanges sont toujours nécessaires pour en venir à une décision commune sur le mode d'application des recommandations. Les membres du Bureau ont précisé les principaux scénarios possibles quant au caractère plus ou moins exécutoire des recommandations du rapport d'un comité indépendant. Le Bureau désire se donner une période supplémentaire de réflexion et d'échange pour en arriver à un consensus sur l'ensemble des éléments du processus de détermination des conditions de travail.