



ASSEMBLÉE NATIONALE
DU QUÉBEC

UNE ASSEMBLÉE NATIONALE DYNAMIQUE, MODERNE ET À L'ÉCOUTE

PROPOSITION DE RÉFORME PARLEMENTAIRE
DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

MARS 2020



UNE ASSEMBLÉE NATIONALE DYNAMIQUE, MODERNE ET À L'ÉCOUTE

PROPOSITION DE RÉFORME PARLEMENTAIRE
DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

MARS 2020



Table des matières

7

Le mot du président

9

Introduction

11

PREMIÈRE PARTIE

Une Assemblée mieux organisée, plus collaborative et favorable
à la conciliation travail-famille-vie personnelle

- 12 Améliorer la planification des travaux parlementaires
 - 19 Réviser le processus d'étude des crédits budgétaires
 - 21 Réviser le processus législatif
 - 28 Assouplir les règles relatives au débat d'urgence
 - 31 Réviser l'interpellation et les débats de fin de séance
 - 33 Réviser la procédure d'enregistrement des votes
 - 35 Faciliter la mise en place d'une nouvelle législature
 - 41 Pérenniser le serment du président
 - 43 Réfléchir à la présence de nourrissons dans les salles de délibérations parlementaires
 - 44 Autres éléments visant à actualiser la pratique parlementaire
-

49**DEUXIÈME PARTIE****Une Assemblée ouverte aux citoyens, plus communicative et plus technologique**

- 50 Créer la Table citoyenne sur la réforme parlementaire
- 51 Créer la Grande Commission
- 53 Renforcer l'accessibilité à l'information législative
- 57 Bonifier les commentaires en ligne
- 60 Créer la Commission des pétitions et réviser le processus de suivi des pétitions
- 63 Créer les projets de loi et les débats d'initiative citoyenne
- 64 Implanter la formule des questions citoyennes
- 64 Cheminer vers un parlement sans papier
- 70 Mieux suivre les travaux parlementaires en direct
- 71 Développer une application de gestion des interventions
- 72 Diffuser de l'information individualisée sur le travail parlementaire
- 73 Repenser la salle de l'Assemblée nationale

76**Bilan de la proposition de réforme**

77**Annexe 1 – Modifications proposées à l'horaire de l'Assemblée nationale**



Le mot du président

Chers collègues parlementaires,

Chères citoyennes et chers citoyens,

En tant que député ayant le privilège d'assumer la fonction de président de l'Assemblée nationale depuis novembre 2018, j'ai le plaisir de vous présenter une proposition de réforme parlementaire qui se veut équilibrée, réaliste et ouverte. Je vous présente aujourd'hui ma vision afin de contribuer à l'effort collectif de réflexion qui s'enclenche.

Le déroulement du débat parlementaire ne peut rester figé dans le temps. Une réflexion doit se faire afin de se demander où nous en sommes et où nous souhaitons aller. Une réforme parlementaire est donc un exercice d'amélioration continue de nos pratiques. Plusieurs étapes ont été franchies par le passé avec un dernier exercice qui s'est conclu en 2009. Pour faire évoluer notre parlement, voici l'amorce de l'étape suivante.

La proposition que je formule est orientée autour de quatre grands objectifs, à savoir l'établissement de meilleurs processus de contrôle et de reddition de comptes, l'amélioration de l'organisation et de la planification du travail parlementaire, la poursuite de l'intégration des technologies au travail parlementaire et l'octroi d'une plus grande place pour les citoyennes et citoyens dans le cadre de nos travaux.

Je souhaite que les parlementaires s'approprient cet exercice de réflexion et de discussion et qu'ils y ajoutent leur propre contribution. J'invite aussi la population à nous faire part de ses attentes.

Cette réforme sera inévitablement le fruit d'un effort collectif que je souhaite collaboratif et ouvert. Je tends donc la main à toutes celles et ceux qui se sentent concernés pour que nous menions ensemble cet important projet qui portera plus loin notre Assemblée nationale.

François Paradis
Président de l'Assemblée nationale du Québec

Introduction

Le dernier exercice de réforme parlementaire a été complété il y a maintenant 11 ans, soit en avril 2009. Les discussions ayant mené à cet aboutissement avaient été lancées plusieurs années auparavant par d'anciens présidents de l'Assemblée nationale et d'anciens leaders du gouvernement. Entre autres, Jean-Pierre Charbonneau avait déposé ses propositions de réforme en 1998; Michel Bissonnet et Jacques P. Dupuis avaient présenté les leurs en 2004; et Jean-Marc Fournier avait soumis une nouvelle proposition en 2007.

De légères modifications ont été apportées, depuis, au Règlement de l'Assemblée nationale. En 2011, des ajustements y ont été intégrés à la suite de l'entrée en vigueur du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*. En 2015, des changements y ont été intégrés, entre autres, pour interdire les applaudissements durant la période des questions et réponses orales. Toutefois, aucun exercice de révision général de la procédure parlementaire et du fonctionnement de l'Assemblée n'a été mené à terme depuis 2009, même si des discussions ont eu lieu à ce sujet par la suite.

Cette proposition de réforme vise à maintenir un équilibre entre les droits de tous les parlementaires. En effet, elle prévoit des mesures particulières au bénéfice des députés de l'opposition, y compris les députés indépendants, tout en respectant les prérogatives spécifiques du gouvernement. Elle propose également de nouveaux moyens pour accompagner les élus et faciliter leur travail dans l'accomplissement de leurs mandats de législateur, de contrôleur de l'action gouvernementale et d'intermédiaire entre les citoyens et l'administration publique. De plus, elle vise à ouvrir des voies supplémentaires d'expression des préoccupations citoyennes.

Cette proposition se structure autour de quatre principaux objectifs, qui en constituent la pierre d'assise.

Objectif 1 – Établir de meilleurs processus de contrôle et de reddition de comptes

Dans un premier temps, il est nécessaire de revoir les moyens de contrôle et de reddition de comptes à la disposition des parlementaires. Les mécanismes existants demandent à être réévalués et de nouvelles formes de contrôle et de reddition de comptes pourraient être envisagées afin de répondre aux attentes des parlementaires et des citoyens.

Objectif 2 – Favoriser une meilleure organisation et une meilleure planification des travaux parlementaires

Dans un deuxième temps, il importe, à l'instar de nombreux parlements, de développer de nouvelles stratégies qui favorisent une meilleure organisation et une meilleure planification du travail parlementaire. Une plus grande prévisibilité des travaux et une utilisation du temps législatif et parlementaire optimisée en résulteraient.

Objectif 3 – Poursuivre l'intégration des technologies au travail parlementaire

Le travail parlementaire et les tâches qu'il implique peuvent être grandement facilités par l'intégration au quotidien des technologies à l'Assemblée nationale. Les propositions sous-jacentes à cet objectif visent donc à continuer l'intégration de moyens technologiques dans les solutions proposées non seulement aux élus, mais également aux citoyens qui interagissent avec l'Assemblée nationale.

Objectif 4 – Faire une plus grande place aux citoyens dans le cadre du travail parlementaire

Finalement, cette proposition de réforme intègre différents éléments qui permettraient de multiplier les modes d'expression des citoyens auprès des parlementaires et de l'Assemblée nationale. L'amélioration des moyens déjà existants ainsi que la mise en place de nouveaux mécanismes sont envisagées.

Les éléments qui composent cette proposition de réforme visent donc respectivement l'un ou l'autre de ces objectifs. Un tableau bilan présente la cohésion entre ces quatre objectifs en guise de conclusion au présent document.

En terminant, cette proposition de réforme du président de l'Assemblée nationale s'inscrit dans un esprit d'ouverture et d'échange avec les parlementaires au sujet de l'amélioration de nos pratiques et de notre institution. Ces échanges contribueront certainement à l'avènement d'un parlementarisme québécois plus en phase avec la réalité du travail parlementaire et plus adapté aux besoins des acteurs qui interagissent avec l'Assemblée nationale.



Objectif 1

Établir de meilleurs processus de contrôle et de reddition de comptes



Objectif 2

Favoriser une meilleure planification et une meilleure organisation des travaux parlementaires



Objectif 3

Poursuivre l'intégration des technologies au travail parlementaire



Objectif 4

Faire une plus grande place aux citoyens dans le cadre du travail parlementaire

Première partie

Une Assemblée mieux organisée, plus
collaborative et favorable à la conciliation
travail-famille-vie personnelle

Améliorer la planification des travaux parlementaires

Afin de viser une plus grande prévisibilité des travaux parlementaires, et ce, tant à l'Assemblée qu'en commission, de valoriser le rôle des députés, d'améliorer l'organisation parlementaire et législative et de mieux informer les parlementaires et les citoyens des travaux parlementaires prévus, certains moyens sont proposés pour améliorer la planification des travaux parlementaires, à savoir :

- Créer le Comité de planification parlementaire.
- Revoir l'organisation des travaux des commissions.
- Diffuser l'agenda parlementaire prévu.

Créer le Comité de planification parlementaire

État de la situation

Actuellement, l'article 96 du Règlement prévoit que le leader du gouvernement détermine quelle affaire inscrite au Feuilleton fera l'objet d'un débat à l'Assemblée. Cette règle connaît certaines exceptions : affaires prioritaires, débats d'urgence, affaires inscrites par les députés de l'opposition, etc. Ces éléments mis à part, le leader du gouvernement contrôle l'ordre du jour des travaux parlementaires¹. Il détermine quelles affaires seront étudiées, quand elles le seront et en informe les députés de l'opposition au moment qu'il juge approprié. Bien que des informations soient échangées au sujet de l'ordre du jour entre le gouvernement et les députés de l'opposition, elles ne sont pas publiques. Les affaires dont l'Assemblée est saisie sont donc annoncées au fur et à mesure de l'avancement des travaux au cours d'une séance donnée.

L'organisation des travaux des commissions repose également en grande partie sur le leader du gouvernement. En effet, l'article 147 du Règlement prévoit que la commission qui a reçu un mandat de l'Assemblée est convoquée par son président, sur avis du leader du gouvernement. Les mandats confiés par l'Assemblée, qui ont priorité sur les autres mandats que peuvent avoir les commissions, sont entre autres ceux liés aux étapes de l'étude des projets de loi se déroulant en commission parlementaire (consultations et étude détaillée). Lorsque l'Assemblée siège, ce n'est qu'au moment de la lecture des avis touchant les travaux des commissions que ceux-ci sont publiquement connus.

Le fait que les affaires pouvant être débattues par l'Assemblée et par les commissions soient déterminées par le gouvernement offre l'avantage de conférer à ce dernier un certain contrôle,

¹ BONSAINT, Michel (dir.). *La procédure parlementaire du Québec*, 3^e éd., Québec, Assemblée nationale du Québec, 2012, p. 294.

et ce, même en situation de gouvernement minoritaire. Cependant, lors d’une récente consultation auprès des députés de l’Assemblée nationale, le manque de prévisibilité de l’agenda à l’Assemblée et le rythme des travaux parlementaires ont été identifiés comme les plus importantes difficultés liées au rôle de député sur le plan de la conciliation travail-famille-vie personnelle². Il importe donc de trouver des solutions à cet enjeu afin de favoriser non seulement cette conciliation pour les parlementaires, mais également une meilleure organisation des travaux de façon générale.

Proposition

Dans ce cadre, il est proposé de mettre en place un comité responsable de la planification des travaux parlementaires nommé « Comité de planification parlementaire ».

Ce comité, présidé par le président de l’Assemblée nationale et composé de membres de tous les groupes parlementaires, se réunirait de façon hebdomadaire afin de fixer l’ordre du jour de l’Assemblée et des commissions pour les semaines à venir. Un mécanisme serait également prévu pour tenir compte de la présence de députés indépendants, le cas échéant.

Un tel outil de planification des travaux parlementaires créerait un espace d’échange et de discussion formel sur ce sujet. La collaboration entre le gouvernement et les députés de l’opposition dans le cadre des travaux serait facilitée, tout en maintenant la capacité du gouvernement de faire avancer son programme législatif. Pour la population, il serait également plus facile de suivre les travaux en raison de leur plus grande prévisibilité.

Objectifs

- Favoriser la prévisibilité des travaux parlementaires.
- Améliorer l’organisation et la planification des travaux parlementaires.
- Dégager du temps pour permettre l’étude de projets de loi publics de députés.
- Permettre une flexibilité dans la planification des travaux afin de s’adapter aux changements nécessaires.
- Favoriser la conciliation travail-famille-vie personnelle.

Autres parlements ayant une pratique similaire

La proposition de mettre en place un comité de planification des travaux parlementaires se fonde, entre autres, sur l’existence de structures ou d’entités semblables au sein de parlements ailleurs dans le monde. En effet, plusieurs assemblées législatives ont mis en place une entité ou un comité dont l’objectif est de planifier les travaux parlementaires. À titre d’exemple, il est

² Consultation des parlementaires sur la conciliation travail-famille-vie personnelle – Résultats préliminaires. Assemblée nationale du Québec, février 2020, p. 17.

possible de citer le Parliamentary Bureau du Parlement écossais, le Business Committee de la Chambre des représentants néo-zélandaise, le Business Committee du Parlement gallois, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale française et la Conférence des présidents de la Chambre des représentants fédérale belge.

Revoir l'organisation des travaux des commissions

État de la situation

Il existe deux types de commissions parlementaires permanentes à l'Assemblée nationale : les commissions dites horizontales, à savoir la Commission de l'Assemblée nationale et la Commission de l'administration publique, et les neuf commissions dites sectorielles. Ces dernières sont amenées à effectuer différents types de mandats et peuvent se réunir selon un horaire prévu au Règlement.

Les commissions sectorielles

Les commissions sectorielles peuvent réaliser plusieurs types de mandats. Les étapes liées au processus législatif, soit les auditions publiques et l'étude détaillée des projets de loi, sont les mandats qui occupent le plus les commissions. Ainsi, l'étude des projets de loi publics représentait 63,4 % du temps passé en commission durant la 41^e législature, et 74 % depuis le début de la 42^e législature. En vertu de l'article 146 du Règlement, ces mandats sont prioritaires puisqu'il s'agit de mandats confiés par l'Assemblée.

Les commissions peuvent aussi être saisies de plusieurs autres types de mandats. Durant la 41^e législature, 5,2 % de leur temps a été consacré à des mandats de surveillance et de reddition de comptes, à des mandats d'initiative, à l'étude de pétitions ou à des mandats conférés par des lois. Depuis le début de la 42^e législature, cette proportion est de 5,5 %.

En vertu de l'article 294 du Règlement, chaque commission sectorielle doit examiner une fois par année les orientations, les activités et la gestion d'un organisme public soumis à son pouvoir de surveillance. Quelque 270 ministères et organismes sont ainsi imputables devant l'Assemblée nationale en vertu du Règlement, et ce, par l'entremise des commissions sectorielles. Parmi ces ministères et organismes, une centaine sont imputables devant l'Assemblée nationale en vertu de la *Loi sur l'administration publique*. Cette loi prévoit que les commissions parlementaires doivent entendre, une fois tous les quatre ans, les dirigeants des ministères et organismes sur leur gestion administrative. Ce mandat est partagé entre les commissions sectorielles et la Commission de l'administration publique.

La Commission de l'administration publique

Durant les 41^e et 42^e législatures, la Commission de l'administration publique, seule commission entièrement dédiée à la reddition de comptes et à la surveillance, a pu utiliser moins de 3 % du temps total consacré aux travaux de l'ensemble des commissions parlementaires.

En vertu de l'article 117.6 du Règlement, cette commission a des mandats bien définis. Elle doit entendre annuellement le Vérificateur général du Québec sur son rapport annuel de gestion et les dirigeants des ministères et organismes lorsque leur gestion fait l'objet d'un rapport du Vérificateur général du Québec ou du Protecteur du citoyen. Elle partage, par ailleurs, avec les commissions sectorielles le pouvoir d'examiner la gestion administrative des ministères et organismes en vertu de la *Loi sur l'administration publique* en plus d'examiner le rapport d'application de ladite loi.

Horaire des commissions

Pour accomplir ces différents mandats, le Règlement prévoit à ses articles 143 à 143.2 les moments durant lesquels les commissions peuvent se réunir, soit du lundi au vendredi aux heures suivantes :

Lorsque l'Assemblée ne siège pas		Travaux réguliers	Travaux intensifs
Lundi		14 h à 18 h	
Mardi	9 h 30 à 12 h 30 14 h à 18 h	10 h à 12 h De la fin des affaires courantes jusqu'à 18 h 19 h 30 à 21 h 30	10 h à 12 h De la fin des affaires courantes jusqu'à 18 h 19 h 30 à 21 h 30
Mercredi Jeudi		De la fin des affaires courantes jusqu'à 13 h 15 h à 18 h	De la fin des affaires courantes jusqu'à 13 h 15 h à 18 h 19 h 30 à 22 h 30
Vendredi	9 h 30 à 12 h 30		De la fin des affaires courantes jusqu'à 13 h

Le Règlement prévoit également à son article 145 que les commissions ne peuvent pas se réunir durant la période des affaires courantes. En pratique, toutefois, avec le consentement des parlementaires, les commissions commencent généralement leurs travaux dès que les avis touchant les travaux des commissions sont lus à l'Assemblée.

Lors d'une récente consultation auprès des députés de l'Assemblée nationale, il est ressorti que l'horaire des travaux des commissions parlementaires constitue l'une des principales difficultés liées au rôle de député sur le plan de la conciliation travail-famille-vie personnelle³.

Examen des comptes publics

Comme le souligne le Vérificateur général du Québec dans son rapport de novembre 2019, au Québec et contrairement à la quasi-totalité des autres parlements canadiens des paliers provincial et fédéral, il n'existe aucune commission des comptes publics ni aucune commission parlementaire ayant pour responsabilité d'examiner les états financiers consolidés du gouvernement⁴. Pourtant, ceux-ci, accompagnés du rapport d'un auditeur indépendant comme le Vérificateur général du Québec, constituent l'un des piliers de la reddition de comptes annuelle d'un gouvernement. Cette situation ne permet donc pas à l'Assemblée nationale d'exercer un plein contrôle parlementaire.

Enfin, il faut préciser que, jusqu'en 1972, il existait au Québec une commission des comptes publics. Au fil des réformes parlementaires, cette commission a évolué et a pris différentes formes; la Commission de l'administration publique étant le fruit de cette évolution. Toutefois, bien que les membres de la Commission de l'administration publique analysent les données financières de diverses entités gouvernementales dans le cadre de leurs mandats, ils n'ont pas le mandat spécifique d'examiner les états financiers consolidés du gouvernement.

Propositions

Dans le but de favoriser une meilleure conciliation travail-famille-vie personnelle et pour assurer aux députés des journées consacrées au travail en circonscription, l'horaire des commissions pourrait être modifié de manière à retirer les plages horaires du lundi et du vendredi. Précisons que, dans la pratique, ces plages horaires sont peu utilisées. À titre d'exemple et en excluant les années électorales, 10 % des séances ont eu lieu les lundis et les vendredis en 2017-2018 et 7,7 % des séances en 2016-2017.

Dans le même ordre d'idées, les commissions pourraient être autorisées par le Règlement à siéger dès la fin de la rubrique des motions sans préavis. Il s'agirait d'une mesure simple à implanter qui permettrait aux commissions de profiter de davantage de temps et de prévisibilité dans l'organisation de leurs travaux.

De plus, un nombre minimal d'heures pourraient être dédiées à la réalisation de mandats d'initiative et de reddition de comptes en commission. Les commissions parlementaires disposent déjà de plusieurs outils prévus au Règlement pour exercer un contrôle parlementaire. Cette proposition permettrait de réserver du temps aux députés pour exercer ces pouvoirs et offrirait également une certaine prévisibilité dans l'organisation des travaux des commissions,

³ Consultation des parlementaires sur la conciliation travail-famille-vie personnelle – Résultats préliminaires. Assemblée nationale du Québec, février 2020, p. 17.

⁴ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*. Québec, novembre 2019, p. 402-403.

ce qui serait bénéfique tant pour les députés que pour les ministères et organismes imputables devant l'Assemblée. À titre d'exemple, des plages horaires le mardi matin ainsi que le mercredi toute la journée pourraient être réservées au contrôle parlementaire. Ainsi, le mercredi, lorsque l'Assemblée siège, trois autres commissions pourraient néanmoins se réunir afin d'effectuer des mandats confiés par l'Assemblée telle l'étude détaillée de projets de loi.

Finalement, la Commission de l'administration publique pourrait avoir comme mandat d'examiner les états financiers consolidés du gouvernement. L'ajout de ce mandat viendrait renforcer le contrôle parlementaire effectué par l'Assemblée nationale.

Objectifs

- Accorder aux commissions parlementaires davantage de temps et d'autonomie pour réaliser des mandats d'initiative, réglementaires et conférés par des lois.
- Favoriser l'initiative des commissions parlementaires.
- Renforcer le rôle de contrôleur du député.
- Favoriser la conciliation travail-famille-vie personnelle.

Diffuser l'agenda parlementaire

État de la situation

Actuellement, il est possible de trouver sur le site Web de l'Assemblée nationale un calendrier détaillé des travaux et activités, incluant ceux des commissions parlementaires. Les heures de séance de l'Assemblée sont inscrites à ce calendrier en ligne conformément au calendrier des travaux prévus pour l'année en cours. Toutefois, l'information contenue dans ce calendrier demeure incomplète et ne permet pas d'avoir une information exhaustive des travaux envisagés, autant en Chambre que dans les commissions parlementaires.

En effet, étant donné que la planification des travaux de l'Assemblée n'est pas connue à l'avance, le calendrier ne présente pas le détail de ce qui sera étudié par l'Assemblée. Les parlementaires et leurs collaborateurs, tout comme les citoyens, n'ont donc pas accès à cette information en amont sur le site Web de l'Assemblée, ce qui peut rendre leur participation aux travaux plus difficile. Il en est de même pour les commissions parlementaires, puisqu'une part importante de l'ordre du jour de leurs travaux n'est pas connue à l'avance non plus. Le calendrier publié en ligne contient donc une information fragmentaire et doit être mis à jour dès que l'information est disponible, par exemple, au moment où les commissions sont convoquées par le leader du gouvernement à l'étape prévue par le Règlement.

Proposition

L'agenda détaillé des travaux pourrait être rendu public sur le site Web de l'Assemblée nationale. Ce dernier détaillerait l'horaire et la planification des travaux à l'Assemblée et en commissions pour la semaine à venir.

Cette mesure s'inscrit directement en lien avec la proposition de mettre en place le Comité de planification parlementaire.

En effet, dès que ce dernier rendrait publics l'ordre du jour détaillé de la semaine en cours et l'ordre du jour prévisionnel des semaines à venir pour les travaux de l'Assemblée et des commissions, ces informations pourraient également être rendues publiques sur le site Web de l'Assemblée.

La diffusion publique de l'agenda des travaux parlementaires prévus vise à mieux informer autant les parlementaires que les citoyens des affaires qui seront étudiées à l'Assemblée nationale. Cette information aurait, dans un premier temps, des impacts positifs pour les parlementaires, en leur permettant une meilleure préparation et une meilleure organisation au quotidien. Elle aurait également, dans un deuxième temps, un impact non négligeable sur les citoyens, puisque ces derniers seraient avisés des travaux à venir à l'Assemblée et en commissions, ce qui favoriserait leur participation dans le cadre des travaux et en faciliterait le suivi.

Objectifs

- Mieux informer les parlementaires et les citoyens des travaux parlementaires envisagés.
- Améliorer l'organisation et la planification des travaux parlementaires.

Autres parlements ayant une pratique similaire

Plusieurs parlements diffusent de façon courante leur agenda parlementaire ou leurs travaux à venir. À titre d'exemple, il est possible de citer l'Assemblée nationale française, la Chambre des communes britannique et le Parlement écossais.

Réviser le processus d'étude des crédits budgétaires

État de la situation

L'étude des crédits budgétaires au sein des commissions sectorielles est l'un des plus importants exercices annuels de contrôle parlementaire. Elle permet aux membres des commissions, entre autres choses, d'examiner chacun des éléments du budget des dépenses du gouvernement et de questionner les ministres qui en sont responsables. Le Règlement prévoit que cette étude :

- est effectuée au sein des commissions parlementaires sectorielles en fonction de leurs compétences (article 282 du Règlement).
- dure 10 séances consécutives du lundi au vendredi selon l'horaire de la période de travaux intensifs (article 282 du Règlement).
- ne peut excéder 200 heures, dont un maximum de 20 heures pour un ministère (article 283 du Règlement).

L'Entente entre les groupes parlementaires du début de la 42^e législature prévoit la répartition du temps suivante pour l'étude des crédits budgétaires :

- 50 % au groupe parlementaire formant le gouvernement.
- 50 % aux groupes d'opposition, réparti de manière à refléter le poids relatif des députés de chaque groupe d'opposition au sein de la commission.

Dans le cadre de cette répartition, l'enveloppe de temps réservée à chaque groupe parlementaire comprend le temps utilisé par le député qui questionne le gouvernement, mais également le temps de réponse donnée par le ministre. Par conséquent, le groupe parlementaire formant le gouvernement bénéficie en pratique de beaucoup plus de temps de parole que les 50 % qui lui sont octroyés d'office.

Propositions

Pour mieux respecter l'esprit de cet exercice de contrôle parlementaire des programmes budgétaires du gouvernement, le temps total consacré à l'étude des crédits budgétaires pourrait être diminué à 150 heures et la majorité de ce temps pourrait être réservé aux députés de l'opposition.

Il est ainsi proposé que 30 heures sur les 150 heures soient accordées au groupe parlementaire formant le gouvernement.

Les députés de l'opposition obtiendraient 120 heures sur les 150 heures proposées. Ce temps serait réparti de manière à refléter le poids relatif des députés de chaque groupe d'opposition au sein de la commission en tenant compte de la participation de députés indépendants.

Objectifs

- Mettre en place un processus d'étude des crédits budgétaires plus efficient.
- Mieux utiliser le temps parlementaire.

Autres parlements ayant une pratique similaire

Le tableau ci-dessous offre un aperçu de l'étude des crédits au sein d'autres parlements de type britannique afin de mettre en perspective l'exercice tel que prévu actuellement par le Règlement de l'Assemblée nationale et l'Entente de la 42^e législature.

Parlements	Durée de l'étude	Lieux	Répartition du temps de parole
Canada (Chambre des communes)	En comité, aucune précision de temps, mais la moyenne se situe entre 50 h et 80 h . En comité plénier, un maximum de 8 h est normalement utilisé pour l'étude de deux ministères, ces crédits ne seront pas réétudiés en comités permanents.	Comités permanents; comité plénier	Chaque comité qui décide d'étudier des crédits budgétaires détermine ses propres dispositions quant au temps requis pour l'étude et le nombre de réunions à tenir (souvent une seule rencontre). Les enveloppes de temps sont proportionnelles à la représentation des membres du comité (fixées par une motion adoptée en début de session). Cette pratique est toutefois non réglementée.
Royaume-Uni (Chambre des communes)	Trois « Estimates day » en Chambre annuellement. Par ailleurs, les commissions peuvent procéder à l'étude des plans annuels et des prévisions budgétaires des ministères (cependant, cela n'est pas obligatoire).	Chambre/Commissions	S. O.
Écosse	Aucune précision de temps, mais moins de 60 h en pratique. Il n'y a pas de précision formelle quant à la répartition du temps qui est à la discrétion du Committee Convener (en pratique, la répartition est généralement égale entre le parti au pouvoir et les députés de l'opposition).	Commissions	S. O.
Québec	200 h	Commissions	50 % au groupe parlementaire formant le gouvernement. 50 % aux députés de l'opposition : 33,3 % à l'opposition officielle. 8,3 % au 2 ^e groupe d'opposition. 8,3 % au 3 ^e groupe d'opposition.

Réviser le processus législatif

Afin de favoriser l'efficacité dans le processus législatif, de mettre de l'avant la contribution législative des parlementaires et d'optimiser le fonctionnement de la procédure législative d'exception, certaines pistes de réflexion sont proposées, soit :

- Repenser l'organisation du temps législatif.
- Favoriser l'étude de projets de loi publics de députés.
- Réviser la procédure législative d'exception.

Repenser l'organisation du temps législatif

État de la situation

L'Assemblée nationale consacre la majeure partie du temps dont elle dispose à l'étude des projets de loi du gouvernement. Or, afin de dégager davantage de temps pour les députés de l'opposition et de favoriser l'étude d'un plus grand nombre de projets de loi publics de députés, une réflexion s'impose. Outre le Comité de planification parlementaire, qui aurait pour mandat de planifier les travaux de l'Assemblée et des commissions, une révision des règles relatives au processus législatif pourrait également aménager du temps pour étudier les initiatives législatives des députés de l'opposition.

À l'heure actuelle, à chacune des étapes du processus législatif, le temps de parole du débat est accordé aux parlementaires sur une base individuelle. La durée totale de l'étude d'un projet de loi est donc variable d'un projet de loi à l'autre et, par conséquent, difficilement prévisible. Il devient donc difficile de dégager du temps dans l'horaire de l'Assemblée afin de permettre l'étude de mesures présentées par les députés de l'opposition tout en maintenant la capacité du gouvernement de faire avancer son programme législatif.

Proposition

Il est proposé que l'organisation du temps législatif soit mieux encadrée, dans le cadre des discussions du Comité de planification parlementaire, et ce, dans l'objectif de consacrer plus de temps à l'étude de mesures présentées par les députés de l'opposition.

À cette fin, il pourrait être prévu au Règlement que si, dans le cadre des échanges du Comité de planification parlementaire, la durée des débats sur un projet de loi du gouvernement est fixée à l'avance et qu'elle ne couvre pas l'ensemble des heures de législation disponibles, les députés de l'opposition obtiennent en contrepartie une enveloppe de temps afin de débattre de mesures de leur choix. Cette enveloppe de temps serait utilisée au moment fixé par le Comité de planification parlementaire. Le temps octroyé de cette manière aux députés de l'opposition

pourrait être utilisé pour débattre de motions et de projets de loi présentés par ces derniers. Ce mécanisme d'organisation du temps législatif permettrait, de surcroît, de favoriser la collaboration entre les groupes parlementaires au sein du Comité de planification parlementaire, tout en préservant le contrôle du gouvernement sur l'agenda législatif et la capacité des députés de l'opposition d'utiliser les temps de parole que leur confère le Règlement lorsqu'ils le jugent nécessaire.

En contrepartie de ce nouveau processus et pour favoriser les discussions ouvertes au Comité de planification parlementaire, la motion de mise aux voix immédiate, une procédure inutilisée depuis plusieurs années, serait abolie.

Objectifs

- Accroître la prévisibilité des travaux parlementaires.
- Valoriser le rôle des députés de l'opposition dans le processus législatif.
- Mieux utiliser le temps disponible pour les débats parlementaires.
- Favoriser la collaboration entre les groupes parlementaires.

Favoriser l'étude de projets de loi publics de députés

État de la situation

L'article 30 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit que tout député peut présenter un projet de loi public (donc d'intérêt général) qui n'a pas d'incidence financière au sens de la jurisprudence parlementaire afin que l'Assemblée nationale s'en saisisse et qu'elle procède à son étude. Ces projets de loi, qui sont présentés par des députés qui ne sont pas ministres, sont appelés projets de loi publics de députés. Puisque l'ordre du jour législatif est déterminé en grande partie par le leader du gouvernement, qui doit voir au cheminement du programme législatif du gouvernement, peu de projets de loi publics de députés sont étudiés par l'Assemblée, et ce, malgré une hausse marquée du nombre de projets de loi présentés par des parlementaires qui ne sont pas ministres.

En effet, au cours des dernières législatures, le nombre de projets de loi publics de députés présentés a fortement progressé alors que le nombre de ces projets de loi qui sont adoptés ou étudiés demeure faible.

Projets de loi publics de députés

	37 ^e légis.	38 ^e légis.	39 ^e légis.	40 ^e légis.	41 ^e légis.	42 ^e légis. ⁵
Présentés	25	20	55	33	86	24
Exclusivement débattus à l'étape de l'adoption du principe⁶	2	1	-	-	3	-
Sanctionnés	5	2	2	-	4	1

En effet, un projet de loi public de député peut faire l'objet de discussions au cours de la rubrique des affaires inscrites par les députés de l'opposition, le mercredi. Toutefois, cette dernière est rarement utilisée à cette fin, étant plus souvent consacrée à débattre de motions portant sur des sujets d'actualité. Par ailleurs, cette possibilité n'existe que pour les députés de l'opposition. Un député du groupe parlementaire formant le gouvernement qui n'est pas ministre ne peut utiliser une telle plage pour débattre d'un projet de loi qu'il a présenté.

Propositions

Afin de permettre l'étude d'un plus grand nombre de projets de loi publics de députés, tant pour les députés de l'opposition que pour ceux du gouvernement qui ne sont pas ministres, il est proposé de créer une nouvelle rubrique aux affaires du jour réservée à l'étude de projets de loi publics de députés. Cette rubrique aurait lieu à une fréquence déterminée (par exemple : une période de deux heures aux deux semaines) dans l'horaire des travaux de l'Assemblée nationale, à la période des affaires du jour du mardi soir, de 19 h 30 à 21 h 30. Cette mesure aurait pour effet de favoriser la prévisibilité des travaux tout en maintenant la capacité du gouvernement de faire avancer son programme législatif. Une procédure de tirage au sort permettrait de déterminer l'ordre dans lequel les parlementaires pourraient voir leur projet de loi débattu à cette rubrique.

De plus, afin de favoriser le débat sur ces projets de loi et de permettre que les différentes étapes de leur étude soient franchies de manière plus souple, un processus législatif spécifique aux projets de loi publics de députés pourrait être envisagé. La mise en place de ce processus permettrait de procéder plus rapidement aux diverses étapes. La discussion sur un plus grand nombre de projets de loi serait ainsi favorisée, ce qui mettrait de l'avant le travail des différents députés.

⁵ Jusqu'au 18 février 2020.

⁶ Cette catégorie comprend les projets de loi pour lesquels le débat sur cette étape n'a pas été terminée, ceux dont le principe a été adopté mais qui n'ont pas été rappelés après l'adoption de leur principe et ceux rejetés au terme du débat sur l'adoption de principe.

Dans un premier temps, ce processus particulier pourrait prévoir une étape de moins que le processus législatif régulier. Ainsi, une fois l'étude en commission parlementaire complétée et le rapport de la commission déposé à l'Assemblée, la prochaine et dernière étape du processus législatif d'un projet de loi public de député pourrait être le débat sur l'adoption finale du projet de loi. Afin de compenser l'abolition du débat sur la prise en considération du rapport de la commission, un mécanisme pourrait être introduit au Règlement afin de prévoir la considération d'amendements à l'étape de l'adoption finale.

Dans un deuxième temps, il pourrait être également envisagé de restreindre la durée du débat et les modalités de certaines étapes du processus législatif. À titre d'exemple, le débat sur l'adoption du principe pourrait être limité à un débat restreint d'une durée de deux heures avec droit de réplique de l'auteur. À la suite de l'adoption du principe, le projet de loi serait automatiquement déféré pour son étude détaillée devant la commission parlementaire compétente. Afin de s'assurer que l'étude suive son cours, il pourrait être prévu que la commission parlementaire soit convoquée dans un délai déterminé suivant l'envoi du projet de loi en commission. Le Comité de planification parlementaire déterminerait le nombre d'heures maximum accordé à l'étude détaillée, après quoi le mandat de la commission serait terminé et son rapport déposé à l'Assemblée. Le débat sur l'adoption du projet de loi pourrait aussi être limité à un débat restreint d'une durée de deux heures avec droit de réplique de l'auteur. À la fin de ce débat, pourraient être mis aux voix les amendements proposés au projet de loi, le rapport de la commission et l'adoption du projet de loi. Finalement, afin d'être considéré comme adopté par l'Assemblée, un tel projet de loi devrait être approuvé par les deux tiers des membres de l'Assemblée.

Horaire proposé pour cette nouvelle rubrique

Mardi	Mercredi	Jeudi
	Affaires courantes 9 h 40 à 11 h	Affaires courantes 9 h 40 à 11 h
	Affaires du jour 11 h à 13 h	Affaires du jour 11 h à 13 h
	Suspension	Débat ministériel 13 h à 14 h
Affaires courantes 13 h 40 à 15 h		Suspension
Affaires du jour 15 h à 18 h	Affaires inscrites par les députés de l'opposition 15 h à 17 h	Affaires du jour 15 h à 18 h
	Affaires du jour 17 h à 18 h	
Débat ministériel 18 h à 19 h	Débat d'urgence 18 h à 20 h	
Suspension		
Projets de loi publics de députés 19 h 30 à 21 h 30		

Objectifs

- Accroître la prévisibilité des travaux parlementaires.
- Mettre de l'avant la contribution législative des parlementaires.
- Maintenir la capacité du gouvernement de faire avancer son programme législatif.

Autres parlements ayant une pratique similaire

Il est possible de trouver de telles rubriques strictement réservées à l'étude de projets de loi publics de députés dans certains parlements ailleurs au Canada (Assemblée législative albertaine) et à l'étranger (Parlement du Queensland [Australie], Chambre des communes britannique). Certains parlements ont par ailleurs recours à une procédure de tirage au sort pour déterminer quels projets de loi pourront être étudiés lors de ces rubriques (Chambre des communes britannique, Assemblée législative albertaine).

Réviser la procédure législative d'exception

État de la situation

À ses articles 257.1 et suivants, le Règlement détaille les règles liées à la procédure législative d'exception. Cette procédure, qui peut être introduite par le gouvernement au moyen d'une motion de procédure d'exception (art. 182 du Règlement), peut être imposée à l'égard de tout projet de loi, peu importe l'étape à laquelle est rendue son étude. Il peut également s'agir d'un projet de loi qui n'a pas encore été présenté à l'Assemblée nationale. La procédure législative d'exception a pour effet de fixer la durée du débat pour chacune des étapes non complétées de son étude. Cette durée, qui ne tient pas compte du temps écoulé avant l'adoption de cette motion de procédure d'exception, est de cinq heures pour l'adoption du principe, de cinq heures pour l'étude détaillée en commission plénière⁷, d'une heure pour la prise en considération du rapport de la commission et d'une heure pour l'adoption du projet de loi. D'autres délais particuliers sont également prévus.

Cette procédure spéciale, qui écourte considérablement les délais prévus pour procéder à l'étude d'un projet de loi, fait l'objet de critiques de la part des députés de l'opposition et des observateurs de la scène parlementaire. Il importe de mentionner qu'elle a été formellement introduite au Règlement de l'Assemblée nationale lors du dernier exercice de réforme parlementaire qui s'est terminé en 2009. À l'époque, cette nouvelle procédure était établie afin de remédier « à l'adoption de mesures législatives importantes et nombreuses, sans qu'elles aient été l'objet d'un véritable débat à l'Assemblée⁸. » La procédure législative d'exception venait alors remplacer la motion de suspension des règles, une mesure qui ne garantissait aucun débat minimum et qui pouvait viser un nombre important de projets de loi simultanément. Plus de dix ans après la mise en place de la procédure législative d'exception, il importe de revoir le fonctionnement de cette dernière afin, une fois de plus, de favoriser un débat constructif dans le cadre de l'utilisation de mesures extraordinaires à l'Assemblée nationale.

Propositions

Puisque la procédure législative d'exception a des impacts non négligeables sur le travail qui peut être effectué par les députés de l'opposition, il pourrait être envisagé d'en revoir certains éléments afin de favoriser les discussions et la contribution des députés de l'opposition sur le contenu d'un projet de loi visé par une procédure d'exception.

Le débat restreint sur l'adoption du principe dans le cadre de la procédure législative d'exception est actuellement fixé à une durée maximale de cinq heures. Bien que cette étape demeure importante, puisque c'est à ce moment que les parlementaires débattent du bien-fondé du projet de loi, il pourrait être envisagé de réduire sa durée lorsqu'au moins dix heures ont déjà été consacrées au débat sur le principe de ce projet de loi dans le cadre de la procédure régulière. En contrepartie, il est proposé d'allonger la période de temps prévue pour l'étape de

⁷ Actuellement, lorsqu'une demande de vote par appel nominal est formulée lors de la mise aux voix d'un article du projet de loi ou d'un amendement, le temps pris pour l'appel des députés et la tenue du vote est comptabilisé dans les cinq heures d'étude détaillée.

⁸ La réforme parlementaire 2009, document déposé n° 247-20090421, 21 avril 2009, (P.-V., 21 avril 2009, p. 216), p. 13.

l'étude détaillée en commission plénière, puisque dans le cadre de cette dernière, les députés de l'opposition peuvent discuter en profondeur d'articles précis du projet de loi et présenter des amendements afin de modifier le texte législatif.

De plus, afin d'éviter que la discussion dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi soit limitée en raison d'une succession de demandes de votes par appel nominal, il pourrait être prévu que les votes tenus au cours de l'étude détaillée soient effectués à main levée.

Afin de permettre une discussion plus éclairée et d'améliorer la prévisibilité des travaux, il pourrait être exigé que les amendements du gouvernement soient transmis 24 heures avant la tenue de la séance visant à terminer l'étude d'un projet de loi déjà présenté à l'Assemblée nationale pour être considérés lors de la commission plénière.

Conséquemment, lorsque cette procédure est utilisée, dans le cadre de séances extraordinaires, la demande du premier ministre pour convoquer l'Assemblée, prévue à l'article 23 du Règlement, devrait également être transmise avec un préavis de 24 heures. Un mécanisme permettant au gouvernement de présenter des amendements en cours de séance pourrait être prévu, notamment pour tenir compte de négociations de dernière minute ou pour effectuer des corrections de forme.

L'objectif de ces deux dernières mesures est de permettre à chaque député d'analyser plus en détail les propositions d'amendements transmises par le gouvernement pour faciliter les discussions en cours de procédure législative d'exception et améliorer la qualité du travail législatif.

De plus, le Règlement prévoit actuellement que chaque amendement transmis avant l'étape de la prise en considération du rapport de la commission doit être lu par la présidence avant sa mise aux voix. Le Règlement ne prévoit cependant pas la lecture des articles amendés, des articles dont la commission n'a pas disposé et des autres éléments du projet de loi avant leur mise aux voix. Or, dans le cadre du processus législatif régulier, lorsque des amendements sont transmis avant l'étape de la prise en considération du rapport de la commission, ceux-ci ne sont pas lus avant leur mise aux voix (article 252 du Règlement), puisque les députés ont pu en prendre connaissance. En s'inspirant de cette pratique, il pourrait en être de même des amendements transmis à la suite de l'étude détaillée en commission plénière (article 257.6 du Règlement). Cependant, pour conserver une trace du contenu de ces amendements dans le cadre du débat parlementaire, la présidence pourrait procéder à leur dépôt dès la reprise des travaux après la suspension faisant suite à la commission plénière.

Enfin, à l'instar des votes sur les amendements transmis, sur les articles ainsi amendés, sur ceux dont la commission n'a pas disposé et sur les autres éléments du projet de loi, le vote sur le rapport de la commission plénière se ferait à main levée.

Objectif

- Améliorer l'étude d'une affaire soumise à la procédure législative d'exception.

Assouplir les règles relatives au débat d'urgence

État de la situation

Pour qu'un débat d'urgence soit tenu, une demande doit être formulée auprès du président au plus tard une heure avant le début des affaires courantes, et seul ce dernier en reçoit copie. Le président doit ensuite préalablement juger de sa recevabilité à la lumière de certains critères. Il annonce la recevabilité de la demande au début des affaires courantes. Si la demande est jugée recevable, le débat se tient ensuite environ une heure et demie plus tard, au début des affaires du jour.

À cet égard, l'article 88 du Règlement prévoit actuellement que tout député peut demander la tenue d'un débat d'urgence sur un sujet précis, d'importance particulière, qui relève de l'Assemblée et qui ne peut ou n'aurait pu être discuté autrement.

D'autres critères ont aussi été développés par la jurisprudence parlementaire au fil des années. Selon ceux-ci, une demande de débat d'urgence doit viser un sujet qui concerne une crise aigüe et soudaine, ou l'aggravation d'une telle crise.

La présidence doit aussi considérer les débats qui ont pu avoir lieu à ce sujet dans d'autres circonstances et les occasions prochaines de le faire. En outre, le sujet doit être d'une importance telle qu'il justifie l'interruption des travaux législatifs de l'Assemblée. Enfin, en période de travaux intensifs, la priorité doit normalement être donnée à la législation.

Ces critères laissent place à une forme d'incertitude sur la tenue de tels débats. Interprétés trop restrictivement, ils limitent la tenue de débats d'urgence et empêchent les députés d'exercer ce droit. D'un autre côté, une application moins stricte des critères de recevabilité favorise la tenue de débats d'urgence, ce qui peut avoir un impact considérable sur la prévisibilité des travaux parlementaires et leur organisation. En effet, les débats d'urgence se situent immédiatement après les affaires prioritaires dans l'ordre de préséance des affaires du jour prévu au Règlement, avant les autres affaires inscrites au Feuilleton pouvant être appelées par le leader du gouvernement. Ainsi, lorsqu'une demande est jugée recevable, l'ordre du jour prévu par le leader du gouvernement se trouve bouleversé : d'une durée de deux heures, la tenue d'un débat d'urgence diminue d'autant le nombre d'heures dont l'Assemblée dispose pour débattre d'autres affaires. De plus, le temps de préparation des interventions est considérablement limité, puisque le débat a lieu environ une heure trente après avoir été déclaré recevable.

En ce qui a trait au nombre limite de débats d'urgence pouvant être tenus, soulignons que l'article 93 du Règlement prévoit simplement que, au cours d'une même séance, il ne peut en être demandé plus de deux et qu'il ne peut en être tenu qu'un. Enfin, la tenue des débats d'urgence n'est pas limitée à la période de travaux réguliers, puisqu'ils peuvent aussi avoir lieu pendant la période de travaux intensifs.

Propositions

Compte tenu de ce qui précède, il est proposé de limiter l'incertitude liée à la tenue d'un débat d'urgence. Les critères de recevabilité de tels débats pourraient être assouplis afin de favoriser leur tenue, comparativement à la situation actuelle. Ainsi, bien que la présidence conserve son pouvoir de juger de la recevabilité d'une demande de débat d'urgence, toute demande portant sur un sujet revêtant un certain caractère d'urgence serait dorénavant autorisée.

En contrepartie, afin d'éviter qu'un trop grand nombre de demandes soient formulées, il pourrait être envisagé d'en limiter la fréquence en fixant un nombre maximal de débats pour une certaine période (par exemple : un débat d'urgence par deux semaines ou cinq débats par période de travaux). De plus, pour garantir une utilisation équitable de cette mesure, il pourrait être envisagé de répartir le nombre de débats d'urgence pouvant être demandés entre les groupes parlementaires et les députés indépendants.

De même, il est proposé de revoir les modalités entourant les périodes où de tels débats peuvent se tenir. Afin de réduire l'impact que pourrait avoir une augmentation du nombre de débats d'urgence sur la prévisibilité et l'organisation des travaux parlementaires, les moments où se tiennent les débats d'urgence pourraient être modifiés. À titre d'exemple, à l'instar des débats de fin de séance actuels, les débats d'urgence pourraient avoir lieu à une plage horaire fixe à l'extérieur des heures régulières de séance (les mercredis de 18 heures à 20 heures, par exemple). Ce faisant, ils cesseraient d'avoir préséance sur les autres affaires du jour au sens de l'article 54 du Règlement, leur tenue n'ayant plus d'impact sur le nombre d'heures à la disposition de l'Assemblée pour débattre de ces autres affaires.

Enfin, le Règlement pourrait prévoir la transmission de l'avis de la demande de débat d'urgence à tous les groupes parlementaires et aux députés indépendants au moment de sa remise au président, ce qui permettrait aux députés de mieux se préparer et contribuerait ainsi à la qualité du débat.

Horaire proposé pour cette nouvelle rubrique

Mardi	Mercredi	Jeudi
	Affaires courantes 9 h 40 à 11 h	Affaires courantes 9 h 40 à 11 h
	Affaires du jour 11 h à 13 h	Affaires du jour 11 h à 13 h
	Suspension	Débat ministériel 13 h à 14 h
Affaires courantes 13 h 40 à 15 h		Suspension
Affaires du jour 15 h à 18 h	Affaires inscrites par les députés de l'opposition 15 h à 17 h	Affaires du jour 15 h à 18 h
	Affaires du jour 17 h à 18 h	
Débat ministériel 18 h à 19 h	Débat d'urgence 18 h à 20 h	
Suspension		
Projets de loi publics de députés 19 h 30 à 21 h 30		

Objectifs

- Permettre la tenue de plus de débats sur des sujets qui revêtent un caractère urgent.
- Revoir la formule actuelle des débats d'urgence.

Réviser l'interpellation et les débats de fin de séance

État de la situation

En vertu de l'article 295 du Règlement, l'interpellation est une période où tout député de l'opposition peut interpellier un ministre sur toute question d'intérêt général qui relève de sa compétence. L'interpellation s'apparente à la période des questions et réponses orales, qu'elle est venue remplacer le vendredi matin depuis 1977. Elle constitue une période d'échanges entre un ministre et les députés qui sont membres de la commission parlementaire concernée. Les interpellations se déroulent en commission parlementaire le vendredi, de 10 heures à midi. Il n'y a pas d'interpellations en période de travaux intensifs ni lorsque l'Assemblée a ajourné ses travaux pour plus de cinq jours.

Les débats de fin de séance sont pour leur part une suite de la période des questions. Ils peuvent être demandés par tout député qui estime qu'un sujet qu'il a abordé lors de la période de questions a été insuffisamment approfondi (art. 308 du Règlement). Les débats de fin de séance peuvent avoir lieu à 18 heures le mardi et le jeudi de chaque semaine, et il ne peut y en avoir plus que trois par séance. Il ne peut y en avoir en période de travaux intensifs ni lors de séances extraordinaires. Il ne peut non plus y en avoir lors de l'étude des crédits budgétaires en commission puisque, durant cette période, l'Assemblée ne procède qu'aux affaires courantes.

Dans leur forme actuelle, autant l'interpellation que les débats de fin de séance font l'objet de critiques tant en raison de leur horaire qu'en raison de leur déroulement.

Proposition

Il est proposé de revoir en profondeur la formule actuelle de l'interpellation et des débats de fin de séance et de les convertir en une nouvelle formule de contrôle parlementaire. Il est proposé de créer une nouvelle rubrique qui se tiendrait deux fois par semaine, nommée « Débat ministériel ». Cette rubrique prévoirait la possibilité pour plusieurs députés de l'opposition de poser des questions à un ministre sur toute question d'intérêt général qui relève de sa compétence, comme le prévoit la formule actuelle de l'interpellation.

Une telle rubrique, qui se déroulerait à l'Assemblée, permettrait un moment d'échange plus approfondi entre un ministre et les députés de l'opposition. Ces débats pourraient se tenir les mardis soir de 18 heures à 19 heures, et les jeudis midi de 13 heures à 14 heures, et la question d'intérêt général ciblée n'aurait pas besoin d'avoir été abordée lors de la période de questions et de réponses orales, contrairement à ce qui est actuellement prévu pour les débats de fin de séance. Un avis de la question et du ministre ciblé devrait toutefois faire l'objet d'un préavis afin d'assurer une préparation adéquate des parlementaires y participant.

La formule actuelle de l'interpellation prévoit qu'un important bloc de temps est accordé aux députés ministériels. Afin que cette nouvelle rubrique constitue un meilleur mécanisme de reddition de comptes, il pourrait être envisagé qu'il n'y ait pas de temps accordé à ces derniers.

Le temps serait réparti entre le ministre et les députés de l'opposition qui souhaitent participer au débat.

En tenant ces débats durant les séances du mardi et du jeudi exclusivement, et en retirant l'interpellation de l'horaire de l'Assemblée nationale, la journée du vendredi deviendrait libre de travaux parlementaires pour une plus grande partie des élus, ce qui permettrait en conséquence de favoriser la conciliation travail-famille-vie personnelle.

Horaire proposé pour cette nouvelle rubrique

Mardi	Mercredi	Jeudi
	Affaires courantes 9 h 40 à 11 h	Affaires courantes 9 h 40 à 11 h
	Affaires du jour 11 h à 13 h	Affaires du jour 11 h à 13 h
	Suspension	Débat ministériel 13 h à 14 h
Affaires courantes 13 h 40 à 15 h		Suspension
Affaires du jour 15 h à 18 h	Affaires inscrites par les députés de l'opposition 15 h à 17 h	Affaires du jour 15 h à 18 h
	Affaires du jour 17 h à 18 h	
Débat ministériel 18 h à 19 h	Débat d'urgence 18 h à 20 h	
Suspension		
Projets de loi publics de députés 19 h 30 à 21 h 30		

Objectifs

- Remplacer l'interpellation et les débats de fin de séance par une autre forme de contrôle parlementaire plus dynamique.
- Envisager de meilleurs mécanismes de reddition de comptes pouvant être intégrés dans le cadre des travaux parlementaires.
- Favoriser la conciliation travail-famille-vie personnelle.

Autres parlements ayant une pratique similaire

Certains parlements étrangers ont des périodes de débat similaires dédiées à des sujets précis, ou à des questions à un ministre précis. Il est possible de citer le Adjournment Debate de la Chambre des communes britannique et la rubrique des Portfolio Questions du Parlement écossais.

Réviser la procédure d'enregistrement des votes

État de la situation

Le fait d'être député confère le rôle important de voter sur les mesures soumises à la considération de l'Assemblée.

Lorsque l'Assemblée se prononce sur une question, elle le fait au moyen d'un vote qui peut se faire à main levée ou par appel nominal.

Lors d'un vote à main levée, les parlementaires présents sont invités à indiquer leur vote oralement et le président annonce ensuite le résultat.

Si cinq députés l'exigent, le vote doit se faire par appel nominal. La présidence demande alors généralement qu'on appelle les députés, puisque seuls les parlementaires présents peuvent enregistrer leur vote. Une sonnerie d'appel indique aux députés que leur présence est requise dans la salle de l'Assemblée nationale et les travaux des commissions parlementaires sont interrompus.

La durée de la suspension des travaux de l'Assemblée n'est pas fixée dans le Règlement et dépend, en fait, de la rapidité avec laquelle les parlementaires se rendent en Chambre. Bien que la présidence ait une certaine discrétion pour juger si le délai d'appel a été suffisant, la pratique veut qu'il attende habituellement que tous les groupes parlementaires lui indiquent qu'ils sont prêts avant de procéder au vote. Ce faisant, il n'est pas rare qu'un délai de dix à quinze minutes soit nécessaire avant que le vote puisse se tenir.

Au moment du vote, la présidence appelle successivement à se lever les députés en faveur de la motion, ceux qui sont contre et ceux qui s'abstiennent. Un secrétaire adjoint appelle alors oralement un à un les députés en nommant leur nom suivi du nom de leur circonscription. Lorsque plusieurs votes ont lieu successivement (par exemple, lors de la mise aux voix des motions de grief présentées dans le cadre du débat sur le discours d'ouverture ou sur le discours du budget), cette même procédure, qui prend plusieurs minutes, est alors répétée. D'ailleurs, sur les quelque 300 votes par appel nominal demandés depuis le début de l'actuelle législature, il est déjà arrivé que près d'une vingtaine se tiennent au cours d'une même séance⁹.

⁹ P.-V., 9 avril 2019, p. 483-503; P.-V., 10 octobre 2019, p. 1209-1227.

Lorsqu'a lieu un vote par appel nominal, le Règlement prévoit qu'il est interdit d'entrer dans la Chambre après la mise aux voix et d'en sortir avant la proclamation du résultat. Lorsqu'un député se présente après que le vote a débuté, il doit donc attendre que le vote soit terminé avant de requérir le consentement de l'Assemblée pour pouvoir enregistrer son vote.

Propositions

Vote asynchrone

Il est proposé d'assouplir la procédure de vote par appel nominal en implantant une procédure de vote asynchrone, c'est-à-dire une procédure de vote qui n'obligerait pas les parlementaires à tous venir voter en Chambre au même moment. Il pourrait être discuté de l'opportunité d'étendre cette procédure à tous les votes par appel nominal ou encore de ne limiter cette procédure qu'à certains votes.

Le système de vote asynchrone permet qu'un vote soit tenu sans que les travaux parlementaires, que ce soit en Chambre ou en commission parlementaire, soient nécessairement interrompus.

Pendant la période d'enregistrement des votes, les travaux de l'Assemblée pourraient être suspendus ou poursuivis sur un autre sujet, selon la nature de la motion à être votée.

Lorsqu'un vote serait demandé, la présidence annoncerait le début de la période, dont la durée serait prévue au Règlement, pendant laquelle les députés pourraient aller enregistrer leur vote au moment qui leur convient le mieux. Un avis pourrait être transmis au moment de l'annonce initiale et quelques minutes avant la fin de la période de vote. Une fois la période d'enregistrement des votes terminée, la présidence en annoncerait le résultat en Chambre immédiatement ou à un moment déterminé pour le faire.

Le vote pourrait se tenir en Chambre ou dans un autre endroit à proximité par le dépôt d'un bulletin de vote ou par la consignation du vote auprès d'un secrétaire au moyen d'une liste. Le vote pourrait aussi se faire au moyen d'un système de vote électronique.

Vote électronique

Il est proposé de moderniser la procédure de vote en introduisant un système de vote électronique. Les parlementaires pourraient ainsi inscrire leur voix sans la procédure plus fastidieuse du vote par appel nominal.

En plus d'être simple et rapide, le vote électronique permet le calcul automatisé des résultats, qui peuvent ensuite être affichés sur des écrans en Chambre, sur le site Internet ou encore sur une application mobile.

Le système de vote électronique pourrait comprendre l'utilisation de cartes à puce, d'un mot de passe ou encore de marqueurs biométriques pour confirmer l'identité du député. Il pourrait être intégré aux pupitres des parlementaires, dans la salle de l'Assemblée nationale, ou dans un

endroit prévu à cette fin si la proposition du vote asynchrone est retenue. Il faut donc retenir que les deux mesures ici présentées sont indépendantes, mais complémentaires, l'une pouvant aller avec ou sans l'autre.

Objectifs

- Faciliter l'expression de la voix de chaque membre de l'Assemblée.
- Minimiser le temps requis pour ce faire.
- Limiter les impacts sur le travail des commissions parlementaires lors de la tenue d'un vote à l'Assemblée.

Autres parlements ayant une pratique similaire

Vote électronique

L'utilisation d'un système de vote électronique est une pratique répandue dans les parlements à travers le monde. Dans un sondage mené en 2018 par l'Union Interparlementaire auprès de 114 chambres d'assemblée du palier national de 85 pays¹⁰, il est démontré qu'une majorité d'entre elles utilise un système de vote électronique impliquant l'utilisation de boutons de vote ou d'écrans tactiles. De plus, 20 % de ces chambres d'assemblée ont étudié la possibilité de passer du vote manuel au vote électronique. Seulement 8 % ont répondu ne pas envisager le vote électronique pour remplacer la procédure de vote traditionnelle. Enfin, 1 % des assemblées permettent le vote à distance en utilisant des plateformes électroniques.

Aux États-Unis, la Chambre des représentants utilise un système de vote électronique, comme plus de 65 % des assemblées législatives des États, comme le démontrent certaines données de 2014 de la National Conference of State Legislatures¹¹.

Faciliter la mise en place d'une nouvelle législature

Historiquement, les parlements de type britannique sont fortement liés à un bipartisme dominant. Cependant, dans les dernières années, le milieu politique québécois a évolué et le nombre de partis politiques représentés à l'Assemblée nationale a augmenté. La reconnaissance d'un plus grand nombre de groupes parlementaires et la hausse du nombre des députés indépendants siégeant à l'Assemblée nationale constituent ainsi des réalités qui peuvent être observées à chaque nouvelle législature.

¹⁰ UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Rapport mondial 2018 sur l'e-Parlement*, Genève, 2018, p.55.

¹¹ NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, *Survey on Voting Systems and Their Use*, September 2014, p. 4-5.

Comme les dispositions permanentes du Règlement de l'Assemblée nationale sont le reflet d'une tradition de bipartisme qui n'est désormais plus la norme, lors de la mise en place d'une nouvelle législature, les résultats des élections générales mènent à un important processus de négociation entre les différentes formations qui siègent à l'Assemblée, et ce, tant pour les aspects budgétaires que pour le partage de divers éléments liés aux débats parlementaires tels que la répartition des temps de parole ou la composition et la présidence des commissions.

La présente proposition de réforme vise donc à faciliter la mise en place d'une nouvelle législature tant sous ses aspects parlementaires que sous ses aspects budgétaires.

Aspects parlementaires

État de la situation

Reconnaissance comme groupe parlementaire

L'article 13 du Règlement prévoit que pour qu'un parti politique soit reconnu comme groupe parlementaire, il doit avoir fait élire au moins douze députés ou obtenu au moins 20 % des voix aux plus récentes élections générales. Mentionnons que ces critères ont été revus à la baisse temporairement à deux occasions dans les dernières années, soit au début de la 39^e et de la 42^e législature, alors que des partis politiques n'avaient pas réussi à atteindre ces seuils de reconnaissance. À ces occasions, ces partis politiques n'ont été reconnus comme groupes parlementaires qu'à l'issue de discussions entre les formations politiques représentées à l'Assemblée et des modifications temporaires apportées à la *Loi sur l'Assemblée nationale* et au Règlement ont été requises.

En début de législature, les formations politiques négocient certains aspects parlementaires, généralement de pair avec d'autres considérations, notamment d'ordre budgétaire¹². Les discussions peuvent aussi porter sur la reconnaissance d'un parti politique comme groupe parlementaire, ce qui a pour effet de complexifier la conclusion d'une entente globale.

Répartition des mesures et des temps de parole

Ainsi, chaque début de législature est marqué par d'intenses négociations entre les formations politiques représentées à l'Assemblée et les députés indépendants concernant la répartition équitable des mesures et des temps de parole lors des débats restreints¹³. Bien que des critères devant servir à établir cette répartition aient été élaborés au fil des différentes législatures en tenant compte notamment de la composition de l'Assemblée, le Règlement ne prévoit pas de manière précise la méthode dont cette répartition doit s'effectuer. De plus, le Règlement ne

¹² Voir la section Aspects budgétaires.

¹³ Un débat restreint est un « débat dont la durée est limitée d'avance par le Règlement. [...] Sauf dispositions contraires, la durée d'un débat restreint est d'au plus deux heures. » Pour plus de détails, voir « Débat restreint », Encyclopédie du parlementarisme québécois, 28 juillet 2014, Assemblée nationale du Québec, [en ligne] <http://assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/debat-restreint.html>.

prévoit pas le réajustement de cette répartition, lorsque celle-ci est rendue nécessaire par des changements dans la composition de l'Assemblée en cours de législature. C'est alors la présidence de l'Assemblée qui, en se basant sur les précédents, doit voir à maintenir un certain équilibre dans cette répartition.

Composition des commissions et élection des présidences

De même, bien que le Règlement prévoie une composition fixe des commissions parlementaires et la répartition de leur présidence, ces dispositions sont, depuis quelques années, souvent modifiées de manière temporaire au début de chaque législature afin de refléter la composition de l'Assemblée. En effet, les dispositions permanentes du Règlement sont, à cet égard, peu adaptées à une dynamique à plusieurs groupes parlementaires.

L'article 121 du Règlement prévoit que chaque commission est composée de dix députés nommés pour deux ans, soit six issus du groupe parlementaire formant le gouvernement et quatre du groupe parlementaire formant l'opposition officielle. L'article 122 du Règlement prévoit quant à lui que tout député indépendant ou appartenant à un groupe d'opposition autre que l'opposition officielle peut être membre d'une commission. Le cas échéant, le nombre de membres de cette commission est porté à douze, soit sept issus du groupe parlementaire formant le gouvernement, quatre du groupe parlementaire formant l'opposition officielle et un d'un groupe d'opposition autre que l'opposition officielle ou un député indépendant. Tout comme par le passé, ces règles ont été modifiées de manière temporaire pour la durée de la présente législature afin de tenir compte de la composition de l'Assemblée. Suivant ces modifications temporaires aux articles 121 et 122 du Règlement, les commissions sont actuellement composées de treize députés, soit sept issus du groupe parlementaire formant le gouvernement, quatre de l'opposition officielle, un du deuxième groupe d'opposition et un du troisième groupe d'opposition. Si un député indépendant devient membre d'une commission, le nombre de membres s'élève à quinze répartis de la manière suivante : huit du groupe parlementaire formant le gouvernement, quatre de l'opposition officielle, un du deuxième groupe d'opposition, un du troisième groupe d'opposition et un député indépendant.

Le Règlement prévoit que six commissions sectorielles sont présidées par des députés du groupe parlementaire formant le gouvernement et trois par des députés de l'opposition. Il prévoit aussi que chaque commission a un vice-président qui n'appartient pas au même groupe parlementaire que le président. C'est la Commission de l'Assemblée nationale qui détermine les commissions qui sont présidées par un député du groupe parlementaire formant le gouvernement et les commissions qui le sont par un député de l'opposition. À défaut d'un accord sur la répartition des présidences, le Règlement prévoit un ordre de préséance selon lequel les groupes parlementaires choisissent les commissions parlementaires qu'ils veulent voir présider par l'un de leurs membres. Une fois cette répartition établie, chaque commission élit, à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire et pour une durée de deux ans, un président ou un vice-président parmi les membres de la commission. Pour la durée de la 42^e législature, des modifications temporaires au Règlement précisent que les trois présidents de l'opposition viennent du groupe parlementaire formant l'opposition officielle (article 126) et que deux commissions ont un deuxième vice-président issu d'un autre groupe d'opposition que

l'opposition officielle (articles 117.5 et 134). Ces décisions sur la composition des commissions sont, selon le Règlement actuel, prises à l'unanimité, ce qui donne un droit de veto à chaque groupe parlementaire en début de législature et nuit à la prévisibilité du début des travaux des commissions.

Propositions

Reconnaissance comme groupe parlementaire

Il est proposé de revoir à la baisse les seuils de reconnaissance d'un parti politique comme groupe parlementaire afin d'éviter que ces critères soient ajustés à chaque législature, au gré de la composition de l'Assemblée. Cette manière de faire refléterait mieux la pluralité d'options politiques représentées au Parlement par les députés élus par la population¹⁴.

Répartition des mesures et des temps de parole

À la lumière des précédents établis au fil des dernières législatures, il est proposé de fixer dans le Règlement les critères développés par la jurisprudence à propos de la répartition des mesures attribuées à chaque groupe parlementaire et aux députés indépendants en début de législature. La répartition des mesures se ferait en tenant compte de la composition de l'Assemblée, ainsi que chaque fois que cela est rendu nécessaire par des changements dans cette composition. Suivant les mêmes considérations, il est proposé d'établir la manière de répartir les temps de parole lors des débats restreints.

Comme l'a déjà affirmé la présidence¹⁵, **les déclarations de députés** ne sont pas des mesures de contrôle parlementaire, mais constituent plutôt un moyen pour tous les députés de s'exprimer sur des sujets qui leur tiennent à cœur et qui, dans la plupart des cas, visent directement leurs concitoyens. Ainsi, leur répartition se doit de prendre en compte une certaine proportionnalité afin de permettre équitablement à tous, incluant les ministres, d'exercer leurs droits. Le Règlement pourrait donc prévoir que les déclarations de députés sont réparties proportionnellement entre les groupes parlementaires et les députés indépendants.

Le Règlement pourrait prévoir la **répartition proportionnelle des autres mesures** (par exemple, les questions dans le cadre de la période des questions et réponses orales, les affaires inscrites par les députés de l'opposition, etc.) parmi les groupes d'opposition et les députés indépendants. Il pourrait également prévoir que la prépondérance généralement reconnue à l'opposition officielle pour l'utilisation de ces mesures doit se matérialiser notamment dans les rangs auxquels celle-ci peut exercer ses droits.

¹⁴ Cette discussion se ferait en fonction du régime électoral actuellement en vigueur. Si une modification du mode de scrutin devait survenir, une nouvelle réflexion devrait se tenir pour adapter les critères en conséquence.

¹⁵ Journal des débats, 26 mai 2014, p. 105-106 (Jacques Chagnon) / RDPP, n° 74/31.

En se basant sur les précédents, le Règlement pourrait prévoir que la répartition des temps de parole lors des **débats restreints** s'effectue de la manière suivante, sous réserve des temps attribués, le cas échéant, aux députés indépendants :

- En contexte de gouvernement majoritaire, 50 % du temps est octroyé au groupe parlementaire formant le gouvernement, l'autre 50 % étant réparti proportionnellement parmi les groupes d'opposition.
- En contexte de gouvernement minoritaire, les temps sont répartis proportionnellement parmi tous les groupes parlementaires.

Composition des commissions et élection des présidences

Un parlement fort repose notamment sur un système de commissions parlementaires robuste et dynamique. À ce titre, l'implication dans les travaux des commissions des présidents, des vice-présidents et de leurs autres membres est un facteur déterminant.

La composition des commissions devrait refléter la composition de l'Assemblée, c'est-à-dire prévoir la présence d'un ou plusieurs groupes d'opposition et celle d'indépendants, le cas échéant. D'ailleurs, le Règlement a été régulièrement modifié de manière à refléter ce principe. En fixant dans le Règlement les critères pour déterminer la composition des commissions, la prise de décision à l'unanimité serait retirée parce que trop complexe et contraignante dans un contexte de pluralité des partis politiques représentés à l'Assemblée.

Ainsi, le Règlement pourrait prévoir que les commissions seraient composées de sept à onze membres. Le fait que ce nombre ne soit pas revu à la hausse à chaque législature renforcerait le rôle des membres et accorderait à la commission davantage de flexibilité; la gestion de la disponibilité des membres serait simplifiée et il serait ainsi plus facile pour la commission de se réunir et de réaliser ses mandats.

Il est également proposé que les membres de la présidence des commissions soient élus au scrutin secret par l'ensemble des députés pour une période de deux ans. Pour être éligibles, les candidats devraient être issus du groupe parlementaire à qui revient la présidence de la commission en question. Une telle mesure viendrait renforcer la légitimité des présidents et des vice-présidents, notamment quant à leur implication dans l'organisation des activités de leur commission.

Objectifs

- Accroître la prévisibilité de la répartition des mesures et des temps de parole lors des débats restreints en début de législature et lors de changements dans la composition de l'Assemblée.
- Fixer la composition des commissions en fonction de la composition de l'Assemblée.

- Renforcer l'implication des membres des commissions parlementaires en maintenant à un maximum de onze le nombre de membres d'une commission.
- Renforcer la légitimité et l'implication des membres de la présidence des commissions en prévoyant leur élection au scrutin secret par l'ensemble des parlementaires.

Autres parlements ayant une pratique similaire

On constate que, dans d'autres parlements, le nombre de membres des commissions est restreint. À titre d'exemple, à la Chambre des communes britannique, les commissions sont composées de onze membres, au Parlement écossais, elles sont composées de sept à neuf membres et à la Chambre des communes canadienne elles sont composées de dix membres.

Quant à l'élection des membres de la présidence des commissions par les membres de la Chambre, il s'agit d'un mécanisme qui existe depuis 2010 au sein de la Chambre des communes britannique à l'égard des Select Committees.

Aspects budgétaires

État de la situation

En début de législature, l'attribution des budgets aux groupes parlementaires et aux députés indépendants fait l'objet d'une négociation basée sur certains paramètres élaborés au fil du temps, mais sans cadre formel ou mécanisme automatique de répartition.

Les budgets répartis entre les groupes parlementaires sont des budgets globaux, c'est-à-dire qu'ils incluent les budgets des cabinets (fonctionnement et masse salariale des cabinets du chef, du leader et du whip) et les budgets des services de recherche.

Proposition

Il est proposé de définir les principes selon lesquels les budgets devraient être attribués afin de mieux encadrer la démarche, de limiter la négociation en début de législature et d'accroître la prévisibilité des budgets attribués.

Ainsi, il est proposé de formaliser les principes suivants :

- Prévoir une enveloppe prédéterminée pour le groupe parlementaire formant le gouvernement et une enveloppe pour le groupe parlementaire formant l'opposition officielle, indépendamment du nombre de députés qu'ils regroupent, puisque les rôles de gouvernement et d'opposition officielle constituent les bases sur lesquelles s'articule le fonctionnement du parlementarisme de type britannique et sont impérativement attribués à chaque législature.

- Établir les budgets des autres groupes d'opposition en proportion de celui de l'opposition officielle.
- Fixer un budget minimum pour les groupes parlementaires qui comptent un petit nombre de membres (c'est-à-dire selon les critères actuellement prévus au Règlement, un groupe de douze députés ou encore un groupe de moins de douze députés ayant obtenu au moins 20 % des voix).
- Fixer la valeur du budget d'un député indépendant élu sous la bannière d'un parti politique et la valeur du budget d'un député indépendant non affilié à un parti politique.

Objectifs

- Accroître la prévisibilité des budgets attribués en début de législature.
- Assurer l'équité dans l'attribution des sommes.
- Établir un mode de répartition qui donne à chaque groupe parlementaire et aux députés indépendants les moyens d'exercer efficacement leur rôle.

Pérenniser le serment du président

État de la situation

Il est fréquent que des serments soient prêtés, entre autres, lors de l'entrée en fonction à un poste d'importance au sein d'une institution ou lors de l'intégration d'un ordre professionnel.

En ce qui concerne les parlementaires, les membres d'assemblées législatives de type britannique doivent généralement prêter serment lors de leur entrée en fonction. Au Canada, c'est le cas des députés des diverses assemblées législatives de même qu'à la Chambre des communes en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Au Québec, les députés prêtent aussi un second serment prévu par la *Loi sur l'Assemblée nationale*. Toutefois, aucun serment spécifique n'existe pour la fonction de président de l'Assemblée nationale.

Or, depuis la 40^e législature, afin de souligner le rôle et l'impartialité à laquelle le titulaire de cette fonction doit s'astreindre, le président de l'Assemblée prête, au moment de son élection, le serment suivant :

CONSIDÉRANT le rôle joué par l'Assemblée nationale au sein de nos institutions démocratiques et les valeurs qu'elle incarne;

CONSIDÉRANT que son autonomie doit être préservée afin qu'elle puisse accomplir ses fonctions à l'abri de toute ingérence extérieure;

CONSIDÉRANT les attentes élevées et légitimes des députés et des citoyens envers nos délibérations parlementaires;

CONSIDÉRANT que notre droit parlementaire est issu d'une longue tradition qui doit se perpétuer et continuer d'évoluer en conformité avec les principes qui le caractérisent;

CONSIDÉRANT ce que symbolise la fonction de président et l'importance accordée à son devoir d'impartialité;

CONSIDÉRANT la confiance qui est témoignée envers la personne à qui est confié le rôle de président de l'Assemblée;

Je, (prénom et nom), déclare solennellement que j'assumerai, avec dignité et en toute neutralité, les fonctions de président de l'Assemblée nationale du Québec et que je veillerai au respect et à la défense des droits et privilèges de l'Assemblée et de chacun de ses membres de manière à ce que leurs fonctions puissent s'exercer en toute liberté et sans aucune entrave extérieure;

De même, j'agirai comme gardien des droits démocratiques des citoyens représentés à l'Assemblée et, à ce titre, je serai, de manière constante et au mieux de ma capacité, à la recherche du maintien du meilleur équilibre dans les délibérations parlementaires, conformément aux principes de notre droit parlementaire;

Enfin, je m'engage à remplir les devoirs de ma charge avec conscience et à être juste envers tous.

Fruit d'une initiative d'un président venant de l'opposition officielle élu par acclamation à l'époque d'un gouvernement minoritaire, cette pratique a par la suite été reprise à deux occasions, soit lors de la 41^e et de la 42^e législature. À ce jour, elle n'est cependant pas codifiée dans un texte législatif ou réglementaire.

Proposition

Il est proposé de pérenniser la pratique, pour le président de l'Assemblée, de prêter serment en l'intégrant dans le Règlement et en y enchâssant le texte du serment.

À l'instar des députés qui doivent prêter serment pour exercer leurs fonctions et des ministres qui doivent aussi en prêter un autre à ce titre, la charge de président constitue une fonction particulière.

Tout comme pour les ministres, cette fonction transcende même la durée d'une législature, le président de l'Assemblée continuant d'exercer son rôle en cas de dissolution de l'Assemblée, et ce, jusqu'à ce qu'elle ou il soit remplacé ou renommé.

Pour ces raisons, il est légitime qu'en plus du serment qu'il prête déjà en tant que député, le président en prête un autre, propre à sa charge, au moment de son élection.

L'officialisation de cette pratique garantirait non seulement que celle-ci se perpétue dans l'avenir par les différents présidents qui se succéderont à ce poste, mais permettrait aussi de souligner l'importance de leur engagement à exercer leur rôle de gardien de l'institution et des droits de tous les parlementaires.

Objectif

- Perpétuer la pratique, pour le président de l'Assemblée, de prêter serment à ce titre en l'officialisant dans le Règlement.

Réfléchir à la présence de nourrissons dans les salles de délibérations parlementaires

État de la situation

La naissance d'un enfant en cours de mandat est une situation de plus en plus fréquente. Plusieurs parlementaires souhaitent conjuguer leurs nouvelles responsabilités parentales et leurs fonctions électives. Afin de favoriser la conciliation de ces deux rôles, plusieurs parlements autorisent désormais la présence de nourrissons dans le cadre de leurs travaux. Bien que cette question revienne de plus en plus fréquemment dans l'actualité, ici comme ailleurs, l'Assemblée nationale ne s'est pas encore officiellement positionnée sur cet enjeu.

Selon la pratique actuelle, seuls les députés et les membres du personnel associés aux travaux sont admis sur le parquet de la salle de l'Assemblée nationale. Or, l'horaire parlementaire peut interférer avec les responsabilités des nouveaux parents, ce qui peut rendre plus difficile leur participation aux travaux de la Chambre et des commissions. Cette situation peut s'avérer problématique si le parent député ne peut ou ne veut pas être remplacé pour accomplir son travail d'élu (vote, intervention particulière, défense d'un dossier parlementaire ou ministériel, etc.).

Proposition

À l'instar de certains parlements, l'Assemblée nationale pourrait entamer une réflexion sur la possibilité d'autoriser les nourrissons dans les salles de délibérations (salle de l'Assemblée nationale et salles de commissions), lorsque leur mère ou leur père doivent nourrir leur nourrisson ou en prendre soin.

Objectif

- Favoriser la conciliation travail-famille-vie personnelle.

Autres parlements ayant mené une réflexion similaire

Dans les parlements qui interdisent nommément la présence d'étrangers en Chambre, une modification réglementaire est requise pour spécifier que les nourrissons ne sont pas considérés comme tels. Ces changements ont notamment été apportés en Australie, d'abord au Sénat (2009), puis à la Chambre des représentants (2016), en Alberta (2017), en Colombie-Britannique (2018) et en Saskatchewan (2019).

D'autres parlements ont des pratiques informelles. Le degré d'ouverture à l'égard de la présence d'enfants relève alors de la présidence. C'est le cas de la Chambre des communes canadienne, où les bébés sont généralement admis et où les députées peuvent allaiter leur nourrisson.

À la Chambre des communes britannique, une première députée a participé en 2018 aux débats avec son nourrisson; une initiative imitée ensuite par d'autres collègues. Le président a récemment autorisé l'allaitement en Chambre, estimant qu'il s'agissait d'un choix personnel de la mère (janvier 2020). Une directive antérieure datant de 2000 bannissait cette pratique tant en Chambre que dans les comités.

Autres éléments visant à actualiser la pratique parlementaire

Les mesures suivantes sont proposées afin d'actualiser les pratiques en vigueur à l'Assemblée nationale :

- a) Mettre fin à la lecture des avis touchant les travaux des commissions.*

Dans le cadre des séances de l'Assemblée nationale, la période des affaires courantes inclut une rubrique intitulée «Avis touchant les travaux des commissions». Après l'annonce de cette rubrique par la présidence, la parole est donnée au leader du gouvernement ou à un de ses adjoints pour qu'il avise l'Assemblée des travaux qui, jusqu'à la prochaine séance, seront exécutés en commissions parlementaires dans le cadre des mandats confiés par l'Assemblée. Immédiatement après cette lecture, la présidence peut également donner les avis des travaux des commissions portant sur des mandats qui relèvent du Règlement ou de leur initiative. Le texte de ces avis est très formel et contient beaucoup d'informations qui pourraient être mieux communiquées et diffusées autrement (nom de la commission concernée, mandat, lieu et heure).

Il est donc proposé de remplacer la communication orale de ces avis par la transmission de leur contenu à la présidence au moins une heure avant le début de la période des affaires courantes. À l'expiration de ce délai, les députés concernés par un avis pourraient être notifiés individuellement et l'information relative à l'horaire de toutes les commissions pourrait être diffusée sur le site Internet de l'Assemblée. À l'étape des avis touchant les travaux des

commissions, la présidence pourrait informer de façon succincte l'Assemblée des avis qui ont été reçus.

b) Mettre fin à la lecture en double du texte de pétitions identiques.

Les députés peuvent présenter à l'Assemblée des pétitions qui ont été signées sur le site Web de l'Assemblée ou en format papier. Lors du dépôt d'une pétition, le député, qui agit à titre d'intermédiaire auprès des pétitionnaires, lit un extrait de la pétition en indiquant la désignation des pétitionnaires, le cas échéant, ainsi que le nombre de signatures que contient la pétition, les faits qu'elle invoque et le redressement qu'elle réclame.

Il peut arriver qu'une même pétition ait été signée en format électronique et en format papier. Selon les règles actuelles, les signataires de chaque format de la pétition sont comptabilisés séparément et chaque format fait l'objet d'un dépôt distinct. Lorsque les dépôts ont lieu à la même séance, deux extraits de pétitions ayant un contenu identique doivent donc être lus séquentiellement par le député.

Un délai maximal de quinze minutes est alloué à la présentation de pétitions durant l'étape des affaires courantes. Dans ce contexte, il est proposé de mettre fin à la lecture en double du texte de pétitions identiques. De cette façon, le temps occupé par la lecture de textes identiques pourrait être consacré au dépôt d'une autre pétition ou aux autres rubriques des affaires courantes.

c) Dépôt des avis de violation de droit ou de privilège reçus par la présidence.

Un député qui estime que les droits ou les privilèges de l'Assemblée ou de l'un de ses membres ont été violés doit le signifier au moyen d'une procédure communément appelée « question de privilège ». Il en est de même pour le signalement d'un outrage au Parlement. En vertu du Règlement, un tel signalement peut être fait en Chambre « tout de suite après le fait ». Sinon, il doit être fait par un avis écrit au président, au plus tard une heure avant la période des affaires courantes. La très grande majorité des avis de violation de droit ou de privilège sont transmis par écrit au président. Selon la pratique, le président annonce la réception d'un tel avis à la rubrique qui précède la période des questions et réponses orales, intitulée « Interventions portant sur une violation de droit ou de privilège ou sur un fait personnel ». Contrairement aux questions de privilège qui sont signalées en Chambre tout de suite après le fait et pour lesquelles l'argumentation est directement exposée oralement par le député qui la soulève, le contenu de cet avis écrit au président n'est pas rendu public. En effet, la pratique veut que cet avis soit simplement distribué aux leaders parlementaires au moment où la présidence avise la Chambre qu'elle a reçu un tel avis.

Afin que les parlementaires et le public soient mieux informés du contenu des avis de violation de droit ou de privilège qui sont transmis au président, il est proposé que l'avis formulé soit transmis aux groupes parlementaires et aux députés indépendants au moment où celui-ci est reçu et ensuite déposé en Chambre au moment de l'annonce de sa réception.

d) Encadrer l'objet des déclarations de députés.

En 2009, les déclarations de députés ont été introduites au Règlement afin de remplacer « les motions présentées à l'étape des motions sans préavis qui visaient principalement à souligner différents événements ou à aborder des sujets importants d'intérêt local, régional, national ou international¹⁶. » Cette première rubrique de la période des affaires courantes est constituée de dix interventions d'une minute chacune portant sur un sujet précis. Cette rubrique est très appréciée des députés et des citoyens ou des groupes qui font l'objet de telles déclarations. Depuis 2009, plus de 8300 déclarations ont été effectuées. Toutefois, lors de l'introduction de cette mesure, aucune précision n'avait été indiquée dans le Règlement quant aux balises devant encadrer le contenu des déclarations.

Dans les règles de procédure de l'Assemblée, il est proposé de codifier l'intention selon laquelle ces déclarations ne sont pas de nature partisane ou ne sont pas liées aux fonctions ministérielles exercées par un député.

e) Réviser les règles relatives aux questions écrites.

Les questions écrites sont un moyen de contrôle parlementaire permettant à un député de poser une question à un membre du gouvernement en en faisant l'inscription au Feuilleton et préavis. Elles permettent d'aborder des sujets qui ne sont pas suffisamment importants ou urgents pour justifier une réponse immédiate ou dont la réponse nécessite une certaine recherche. Les réponses du gouvernement à ces questions sont ensuite déposées par le leader du gouvernement lors des affaires courantes à la rubrique « Dépôt de documents ».

Afin d'être inscrite au Feuilleton et préavis, une question écrite doit être communiquée à la personne responsable du Feuilleton avant la fin de la séance ou au plus tard à 17 heures lorsque l'Assemblée ne siège pas. Toutes les questions écrites sont traduites afin d'être intégrées à la version anglaise du Feuilleton. Contrairement à d'autres assemblées législatives, les règles encadrant les questions écrites ne limitent pas le nombre de mots. Le Règlement, à son article 314, précise uniquement que, sauf dispositions incompatibles, les règles relatives aux questions orales s'appliquent aux questions écrites, ce qui inclut notamment les règles sur la forme des questions et les questions interdites. Par conséquent, il peut arriver que plusieurs questions relativement longues soient soumises pour inscription au Feuilleton du lendemain quelques minutes avant la fin du délai de transmission. En effet, la traduction des questions et la mise en page du Feuilleton doivent alors être réalisées dans des délais très courts, étant donné la quantité de travail requis et, par surcroît, le délai tardif en soirée pour assurer la publication le lendemain matin.

Entre la 1^{re} session de la 39^e législature et la 42^e législature (en date de décembre 2019), le nombre moyen de mots par question a plus que doublé, passant de 137 à 306 mots. Quant au

¹⁶ Journal des débats, 12 mai 2009, p. 1853 (Yvon Vallières) / RDPP, n° 54.1/1.

nombre de questions écrites, il est passé à un peu moins de deux à plus de huit par mois en moyenne.

Par conséquent, considérant qu'un report n'aurait pas de répercussion majeure sur l'efficiencia du mécanisme parlementaire, il est proposé de prévoir que les questions écrites puissent être transmises au plus tard à midi, la veille de la date d'inscription au Feuilleton, et qu'elles soient limitées à 250 mots, à l'instar de la limite codifiée au Règlement pour le libellé des pétitions.

Deuxième partie

Une Assemblée ouverte aux citoyens, plus
communicative et plus technologique

Créer la Table citoyenne sur la réforme parlementaire

État de la situation

Le renforcement de la participation citoyenne est au cœur des préoccupations de l'Assemblée nationale. Au fil des ans, plusieurs mécanismes de participation ont été implantés ou adaptés. Ces mécanismes émanaient d'initiatives et de réflexions internes visant à répondre aux besoins des citoyens. Toutefois, celles-ci ont été conduites sans l'implication active de ces derniers dans l'identification de leurs attentes envers l'institution.

Plusieurs organisations (ministères, organismes, entreprises, etc.) recourent à des comités consultatifs pour s'assurer que leurs services répondent adéquatement aux besoins de leur clientèle. Les membres de ces comités expriment leur opinion dans un cadre structuré, selon une fréquence déterminée.

En 2017, Élections Québec a mis sur pied une Table citoyenne pour alimenter sa réflexion en matière d'élections. Au fil des rencontres, les membres ont dégagé des pistes de réflexion et diverses propositions. Ces avis ont été communiqués aux équipes de travail concernées au sein de l'institution.

Comme les projets visant l'évolution du parlementarisme québécois et la participation des citoyens aux travaux parlementaires font rarement l'objet d'une consultation spécifique des principaux concernés, l'Assemblée nationale, qui se présente comme la « maison citoyenne », pourrait recueillir l'opinion des citoyens du Québec sur le devenir de leur parlement.

Proposition

Afin de s'assurer que les initiatives qui émergeront de cet exercice de réforme correspondent aux besoins et aux attentes de la population, une Table citoyenne pourrait être mise en place. Cette Table citoyenne ajouterait à la réflexion faite par les élus dans le cadre de l'exercice actuel de réforme parlementaire. Si les résultats sont concluants, cette table pourrait être rattachée à la Sous-commission de la réforme parlementaire et ainsi alimenter en continu le processus de réflexion sur les façons de faire de notre parlement.

Les membres de la Table citoyenne seraient invités à se prononcer sur différentes facettes de la réforme. De façon plus large, ils pourraient proposer des mesures innovantes visant la modernisation de l'Assemblée nationale et un meilleur arrimage avec les réalités et les aspirations de la population québécoise.

La Table citoyenne sur la réforme parlementaire pourrait être composée de citoyens aux profils représentatifs de la diversité québécoise (identité de genre, âge, diversité ethnoculturelle et régionale, etc.) et neutres politiquement. Ces personnes seraient nommées pour une durée déterminée, à la suite d'un processus de sélection.

Les discussions, dont l'organisation et l'animation pourraient être réalisées par le personnel administratif de l'Assemblée, porteraient sur des sujets en lien avec la réforme et le parlementarisme. Par exemple, la Table citoyenne pourrait se pencher sur les façons d'améliorer la participation citoyenne au sein du parlement, de mieux diffuser et de faire connaître les travaux parlementaires ou de rendre l'institution plus inclusive.

Le compte-rendu des discussions et les avis de cette Table seraient transmis aux parlementaires.

Objectifs

- Rapprocher l'Assemblée des citoyens.
- Favoriser la participation citoyenne au cœur de l'institution parlementaire.

Créer la Grande Commission

État de la situation

Le Règlement prévoit la constitution de onze commissions parlementaires permanentes dont neuf dites sectorielles et deux dites horizontales. L'Assemblée peut aussi décider de constituer des commissions spéciales (article 178 du Règlement). Elle détermine leur mandat, désigne leurs membres ainsi que leur président et leur vice-président. Sauf décision contraire de l'Assemblée, les règles relatives aux commissions permanentes s'appliquent aux commissions spéciales. Toute commission spéciale cesse d'exister au moment du dépôt de son rapport à l'Assemblée ou par l'effet d'une clôture de la session.

Depuis 1984, six commissions spéciales ont été créées soit :

- **La Commission spéciale sur la formation professionnelle (1995)** : Le mandat de cette commission était de procéder à des consultations particulières et à l'étude détaillée du projet de loi n° 90, *Loi favorisant le développement de la formation professionnelle*. Ses travaux ont mené à l'adoption, en 1995, de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*, qui prévoit l'obligation pour certains employeurs de consacrer à la formation de leur personnel un montant représentant au moins 1% de leur masse salariale.
- **La Commission spéciale sur un nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental (1999)** : Le mandat de cette commission était de procéder à une consultation générale sur le nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental proposé dans l'énoncé de politique intitulé *Pour de meilleurs services aux citoyens*. À la suite de ses travaux, l'Assemblée nationale a procédé à l'adoption, en 2000, de la *Loi sur l'administration publique*, qui a instauré un

cadre de gestion axé sur les résultats et le respect du principe de la transparence au sein de l'Administration gouvernementale.

- **La Commission spéciale sur le site du futur Centre hospitalier de l'Université de Montréal (2005) :** Le mandat de cette commission était de procéder à des consultations particulières dans le cadre du débat entourant le choix d'un site pour le futur Centre hospitalier de l'Université de Montréal.
- **La Commission spéciale sur la Loi électorale (2005) :** Le mandat de cette commission spéciale était de procéder à l'étude de l'avant-projet de loi remplaçant la Loi électorale (consultation générale et consultations particulières).
- **La Commission spéciale sur la question de mourir dans la dignité (2009) :** Cette commission avait pour mandat de procéder à une consultation générale et des auditions publiques sur le document de consultation sur la question de mourir dans la dignité (document préparé par la Commission de la santé et des services sociaux à la suite d'auditions d'experts dans le domaine). Ses travaux ont mené à l'adoption en 2014 de la *Loi concernant les soins de fin de vie*, qui a entre autres introduit l'aide médicale à mourir au Québec.
- **La Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs (2019) :** Cette commission a pour mandat de procéder à des consultations particulières et des auditions publiques sur l'exploitation sexuelle des mineurs. Les travaux de cette commission sont toujours en cours.

Ces commissions spéciales, en plus de mobiliser leurs membres autour d'un enjeu dont l'importance fait consensus, sont souvent citées en exemple pour le caractère non partisan de leurs travaux.

Proposition

Afin de créer un nouvel espace de discussion pérenne sur des enjeux collectifs, il est proposé de créer une nouvelle commission permanente chargée d'étudier une grande question d'intérêt pour l'ensemble de la société. Contrairement aux commissions spéciales qui sont temporaires, la « Grande Commission » serait permanente. Elle serait constituée pour la durée de la législature et étudierait un sujet choisi au cours de celle-ci.

Cette commission se pencherait sur un sujet précis, lequel pourrait être proposé par les citoyens, par exemple, au moyen d'une consultation en ligne ou par les parlementaires. Par la suite, les membres de cette commission choisiraient parmi les sujets proposés celui auquel ils souhaitent se consacrer durant la législature.

Leur réflexion pourrait être alimentée par des consultations générales et des auditions publiques dans plusieurs régions du Québec, par des consultations en ligne et des visites sur le

terrain. Ces différents moyens permettraient aux membres de la Commission de mieux cerner les enjeux et les préoccupations des citoyens sur le sujet étudié.

Au terme de sa réflexion, la Commission pourrait déposer un rapport contenant des recommandations. Le dépôt de ce rapport pourrait donner lieu à un débat en Chambre.

Objectifs

- Rapprocher l'Assemblée des citoyens.
- Favoriser la participation citoyenne au cœur de l'institution parlementaire.
- Valoriser le rôle des parlementaires.

Autres parlements ayant une pratique similaire

Des commissions similaires existent en Finlande et en France. La Finlande dispose, par exemple, de la Commission pour l'avenir qui fait de la prospective (étude de l'évolution future des sociétés pour dégager des éléments de prévision) et d'une Grande commission qui constitue un organe spécial du Parlement finlandais doté des pouvoirs constitutionnels nécessaires pour définir les politiques du pays au regard des propositions législatives de l'Union européenne.

En France, la Délégation sénatoriale à la prospective a été mise sur pied en 2009. Cette commission est inspirée du modèle finlandais et est chargée de réfléchir aux transformations de la société et de l'économie en vue d'informer le Sénat, et ce, sans préjudice des compétences des commissions permanentes.

Renforcer l'accessibilité à l'information législative

État de la situation

Le site Web de l'Assemblée nationale propose actuellement une page contenant quelques informations sur chacun des projets de loi dont l'Assemblée est saisie. On y trouve notamment les informations suivantes : l'auteur, le type de projet de loi, les étapes du processus législatif, la date de sa sanction et le mode d'entrée en vigueur, s'il y a lieu. Des liens vers les séances durant lesquelles le projet de loi a été étudié sont disponibles, de même que les liens vers le texte du projet de loi, les rapports et les amendements. L'information législative présentée sur le site Web de l'Assemblée est donc strictement liée à l'avancement du projet de loi dans le processus législatif et elle est présentée sous forme de liste.

Proposition

Il est proposé d'enrichir la page de chaque projet de loi pour rendre son contenu plus complet et dynamique. Ainsi, de nouveaux types de contenus pourraient être mis à la disposition du public au sujet des projets de loi dont l'Assemblée est saisie.

a) Sommaires législatifs

Il est d'abord proposé de produire des sommaires législatifs résumant chacun des projets de loi dont l'Assemblée est saisie. Ces sommaires, rédigés par le personnel administratif de l'Assemblée nationale, permettraient de vulgariser le contenu de chaque projet de loi. Ces résumés pourraient couvrir plusieurs thèmes tels que les objectifs, le contexte, les principales dispositions du projet de loi et les principaux changements qu'entraînerait son adoption. Ces thèmes pourraient cependant varier selon les particularités et la complexité de chaque projet de loi.

L'Assemblée pourrait aussi fournir de la documentation supplémentaire que pourraient consulter les citoyens souhaitant en apprendre davantage sur les sujets contenus dans le projet de loi.

b) Présentation visuelle du parcours législatif

Il est aussi proposé de présenter le parcours effectué par chacun des projets de loi autrement que sous forme de liste des différentes étapes. En effet, une présentation visuelle du processus législatif permettrait de cibler facilement l'étape où se situe le projet de loi et d'accéder rapidement aux débats ayant eu lieu lors de chaque étape.

Cette présentation schématique du processus législatif pourrait être, par ailleurs, le premier élément visuel affiché sur la page Web de chaque projet de loi.

c) Diffusion de contenus vidéo

Une section de la page Web de chaque projet de loi pourrait être réservée au contenu que les parlementaires souhaitent partager avec les citoyens soucieux de connaître la position de leur député. Ainsi, de courts textes ou de courtes vidéos dans lesquels l'auteur et les porte-paroles d'opposition expriment leur point de vue sur le projet de loi seraient publiés sur le site Web de l'Assemblée, sur la page du projet de loi visé. Pour ce faire, l'Assemblée nationale mettrait un studio vidéo à la disposition des parlementaires.

d) Autre documentation en lien avec le sujet du projet de loi

Afin de mettre à la disposition des citoyens des informations relatives à une mesure législative, de diffuser les divers points de vue sur une mesure législative et de fournir une plateforme de diffusion équitable pour les groupes parlementaires et les députés indépendants, il est proposé de réserver une section de la page Web présentant un projet de loi aux documents que les

groupes parlementaires et les députés indépendants souhaitent fournir à l'appui de leur position sur le projet de loi.

e) Présentation unifiée de l'information législative

Considérant l'ajout de nouveaux éléments pouvant être diffusés au sujet d'un projet de loi, la présentation générale de l'information se trouvant sur la page Web d'un projet de loi pourrait être revue dans son ensemble. Tout le contenu disponible sur un projet de loi pourrait ainsi être rendu disponible sur une seule et même page dans un format unifié. Cette refonte permettrait de dynamiser la navigation à travers le contenu disponible sur un projet de loi et d'en faciliter la consultation.



Accueil > Travaux parlementaires > Projets de loi > Projet de loi n°

Travaux parlementaires

- Journal des débats
- Travaux de l'Assemblée
- Travaux des commissions
- Cheminement des projets de loi
- Projets de loi
- Documents déposés
- Calendrier hebdomadaire des travaux

Recherche avancée dans la section Travaux parlementaires

Mots clés

Type de documents

Tous les documents

Type de travaux

Travaux de l'Assemblée et des

Période

De À

Session

Session en cours - 42e

RECHERCHER

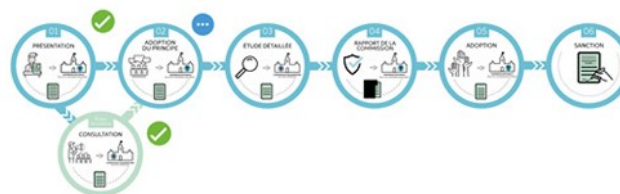
Projet de loi n° 0 : Loi concernant (...)

Auteur
M. X, ministre responsable (...)

Type
Public du gouvernement

Ce projet de loi :
a été présenté à la 43e législature, 1re session

Étapes de cheminement



Présentation

- Loi concernant (...)
- Séance du 2X mars 202X

Information citoyenne

Sommaire législatif et documents de recherche

Ce projet de loi prévoit que (...) Pour ce faire, il modifie les lois (...) il établit également que (...)

Pour en savoir plus :

- Consulter le document préparé par la bibliothèque de l'Assemblée nationale

Message de l'auteur



Messages des autres groupes parlementaires



Documents fournis par les groupes parlementaires au sujet du projet de loi

- Documents du groupe parlementaire formant le gouvernement
- Documents du groupe parlementaire formant l'opposition officielle
- Documents du 2e groupe d'opposition
- Documents du 3e groupe d'opposition

Commentaires et propositions d'amendements des citoyens

- Commenter l'une des dispositions du projet de loi
- Proposer un amendement

Objectifs

- Rendre l'information sur les projets de loi plus riche, plus accessible et plus intelligible.
- Mettre plus de contenus liés aux projets de loi à la disposition des citoyens.

Autres parlements ayant une pratique similaire

Certains parlements ont mis en place des services qui préparent des résumés ou sommaires législatifs des projets de loi présentés en Chambre. Ces résumés ou sommaires sont rendus ensuite publics sur leur site Web. Parmi ces parlements, il est possible de citer la Chambre des communes canadienne, la Chambre des communes britannique, la Chambre des représentants néo-zélandaise et le Parlement écossais.

Certains parlements illustrent également déjà la progression des projets de loi qui sont étudiés au moyen d'une présentation visuelle du parcours législatif qui est intégrée à la page Web de chaque projet de loi. Parmi ces parlements se trouvent la Chambre des communes canadienne, la Chambre des communes du Royaume-Uni, la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande et l'Assemblée nationale française.

Bonifier les commentaires en ligne

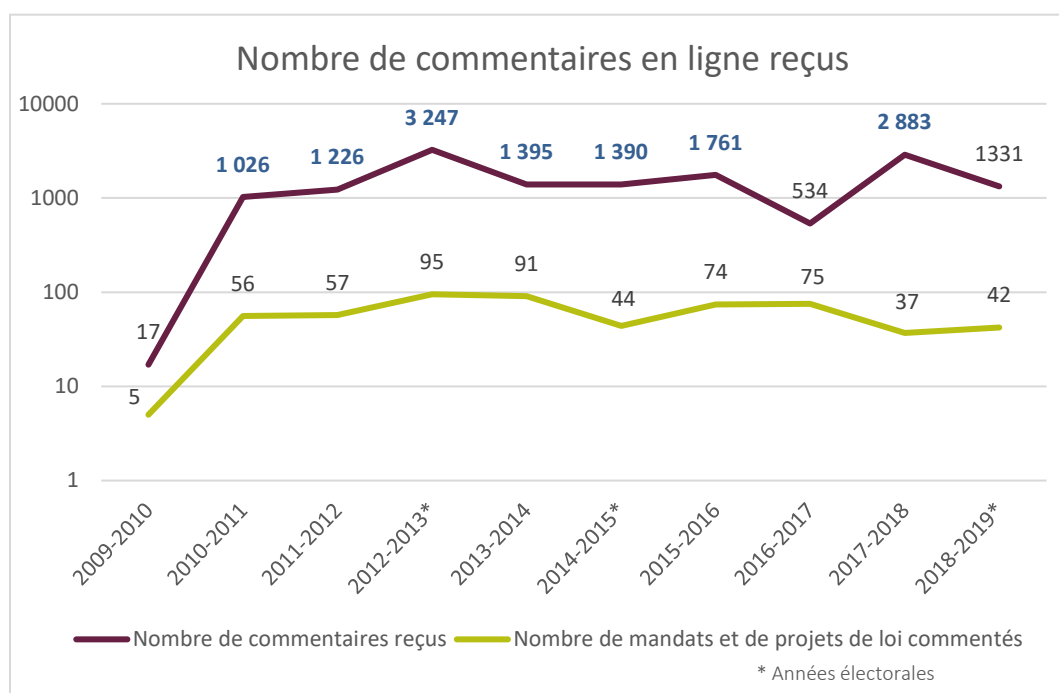
État de la situation

La possibilité pour les citoyens de commenter directement les sujets en cours d'étude est un volet intéressant pour permettre la participation des citoyens aux travaux de l'Assemblée nationale. Depuis 2009, les gens peuvent en effet transmettre des commentaires en ligne sur les projets de loi, dès leur présentation à l'Assemblée, ainsi que sur la majorité des mandats des commissions parlementaires tels les consultations publiques et les mandats d'initiative.

Pour ce faire, les citoyens doivent remplir un formulaire disponible sur le site Web de l'Assemblée. Ils peuvent y accéder de plusieurs façons : en consultant la liste complète des mandats des commissions, la liste des projets de loi ou encore la section « Exprimez votre opinion! », réservée à la participation citoyenne. La personne remplit un champ réservé à son commentaire qui lui permet de saisir jusqu'à l'équivalent d'un maximum de cinq pages de texte. Une section du site Web ainsi qu'un court guide sont à sa disposition afin de l'aiguiller sur la façon de rédiger son commentaire.

Les commentaires soumis sont automatiquement transmis sur le site Web *Greffier*, une bibliothèque virtuelle accessible aux parlementaires et à leurs équipes. Ces derniers peuvent donc avoir accès en tout temps aux commentaires, dans le même format que celui dans lequel ils ont été reçus, c'est-à-dire sous forme de liste chronologique, sans édition, sans regroupement, ni compilation.

Mis à part l'année de démarrage, et quelques années où l'étude de certains projets de loi a eu un grand écho dans l'opinion publique, le nombre de commentaires en ligne reçus est demeuré relativement stable, soit en moyenne 1 250 commentaires annuellement.



Propositions

À l'ère où les réseaux sociaux offrent des possibilités d'expression citoyenne conviviales et rapides, l'Assemblée nationale doit tendre vers la simplification et l'amélioration des mécanismes qu'elle consacre à cette fin. D'une part, elle pourrait informer et accompagner davantage les citoyens à l'égard des outils mis à leur disposition; par exemple, en élaborant des tutoriels sur la transmission de commentaires en ligne et sur les autres moyens de participation citoyenne, ainsi qu'en regroupant davantage l'information. L'utilisation accrue et plus efficace des réseaux sociaux pour promouvoir ces mécanismes pourrait être envisagée.

D'autre part, l'Assemblée devrait permettre à la population de s'exprimer plus facilement sur les différents mandats de l'Assemblée nationale, en structurant la rédaction de commentaires et en harmonisant l'information mise à la disposition du public. Pour ce faire, un formulaire plus accessible et simple d'utilisation pourrait contenir des propositions de questions selon le type de mandat. Il pourrait, par ailleurs, être possible pour la personne de soumettre des propositions d'amendements aux projets de loi.

Enfin, l'Assemblée nationale devrait favoriser une meilleure interaction entre les députés et les citoyens au sujet des commentaires transmis par ces derniers. Des analyses et des synthèses des commentaires reçus pourraient être fournies aux parlementaires, afin que ces derniers puissent plus aisément en dégager des constats. Un mécanisme de notification de nouveaux commentaires devrait être disponible dans l'optique d'alerter plus promptement les élus. De la même manière, un mécanisme de suivi du cheminement du mandat pour lequel les citoyens manifestent un intérêt serait une occasion de favoriser une meilleure proximité entre ceux-ci et leurs élus.

Objectifs

- Informer les citoyens sur les commentaires en ligne et leur offrir l'accompagnement requis.
- Permettre aux citoyens de s'exprimer facilement sur les mandats de l'Assemblée et de ses commissions.
- Mieux structurer les commentaires en ligne et harmoniser l'information disponible afin de les rendre plus utiles aux parlementaires.
- Permettre une meilleure interaction entre l'Assemblée et les citoyens ayant formulé des commentaires.

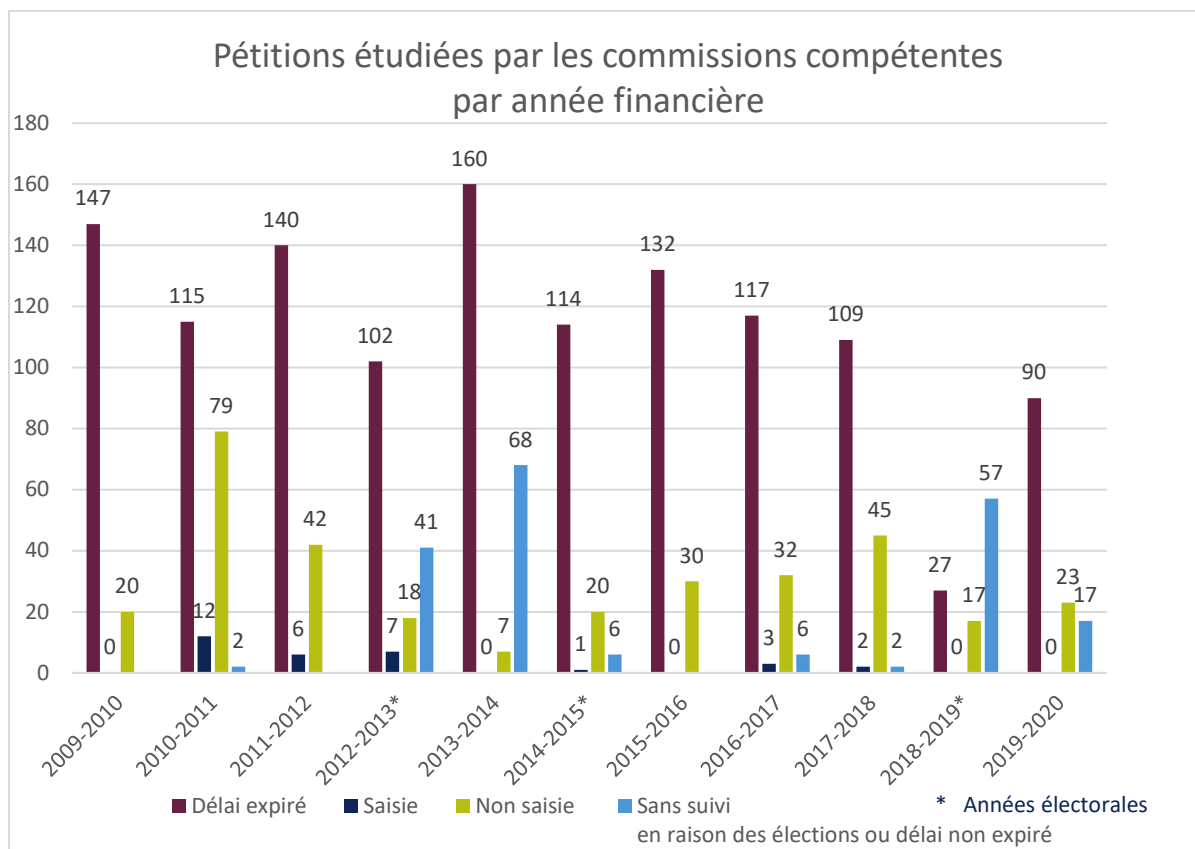
Autres parlements ayant une pratique similaire

Plusieurs assemblées législatives mettent en lumière leurs mécanismes de participation sur leur site Web ou offrent aux citoyens des outils destinés à mieux forger leur opinion sur un sujet donné. À titre d'exemple, la page d'accueil du site Internet de la Chambre des communes canadienne met en évidence de manière permanente, à droite du carrousel promotionnel, la section « Participez ». Le Parlement écossais présente, quant à lui, un lien vers « Your voice » dans la section « Getting involved ». Une page à la facture visuelle épurée facilite la participation des citoyens et regroupe tous les véhicules de participation (contacter son député, créer ou signer une pétition, se prononcer sur les travaux d'une commission, etc.). La Chambre des communes britannique, pour sa part, dispose d'un « Digital Engagement Program », qui vise expressément à permettre au public de se faire entendre des élus. Finalement, le Sénat chilien offre la possibilité aux citoyens de se prononcer sur les principaux projets de loi à l'étude en « votant » sur divers aspects de ceux-ci et en formulant des commentaires ou des réponses à des questions bien précises.

Créer la Commission des pétitions et réviser le processus de suivi des pétitions

État de la situation

Les pétitions représentent l'un des principaux moyens de participation citoyenne aux travaux de l'Assemblée et l'une des seules mesures d'initiative citoyenne actuellement en vigueur. Le droit de présenter une pétition au Parlement en vue du redressement d'un grief est aujourd'hui un principe constitutionnel reconnu qui est fondé sur une tradition existante depuis des siècles dans les parlements de type britannique. À l'Assemblée nationale, l'encadrement procédural de son exercice est régi par le Règlement à ses articles 62 à 64.11 et par les *Règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale* aux articles 42 à 46. Après analyse de la recevabilité de la pétition et sa diffusion publique pour signature (sur le site Web de l'Assemblée, dans le cas d'une pétition électronique), un extrait de celle-ci est déposé à la rubrique « Dépôt de pétitions », par l'intermédiaire d'un député qui en fait la lecture. Dès qu'une pétition est présentée, elle est transmise à la commission parlementaire compétente, qui dispose de 15 jours pour s'en saisir en séance de travail afin de l'étudier. Si une commission décide de s'en saisir, à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire, elle peut, par exemple, choisir de convoquer l'initiateur de la pétition, les pétitionnaires ou d'autres groupes ou organismes. Elle doit déposer son rapport à l'Assemblée dans les 30 jours suivant sa décision de se saisir de la pétition. Ce rapport ne donne lieu à aucun débat en Chambre, et ce, même s'il contient des recommandations. Que la commission se soit saisie ou non de la pétition, le gouvernement doit dans tous les cas fournir une réponse écrite dans les 30 jours. À défaut de respecter ce délai, un ministre doit donner la réponse de vive voix à l'Assemblée. Lors de la 41^e législature, 649 pétitions ont été déposées à l'Assemblée, dont 146 ont fait l'objet de séances de travail sur l'opportunité de s'en saisir ou non. Ultimement, les parlementaires ont décidé de se saisir de six de ces pétitions dans le cadre de trois mandats, ce qui fait en sorte que moins d'un pour cent des pétitions présentées pendant cette législature ont été étudiées par les commissions. Depuis le début de la 42^e législature, aucune pétition n'a fait l'objet d'une étude par une commission.



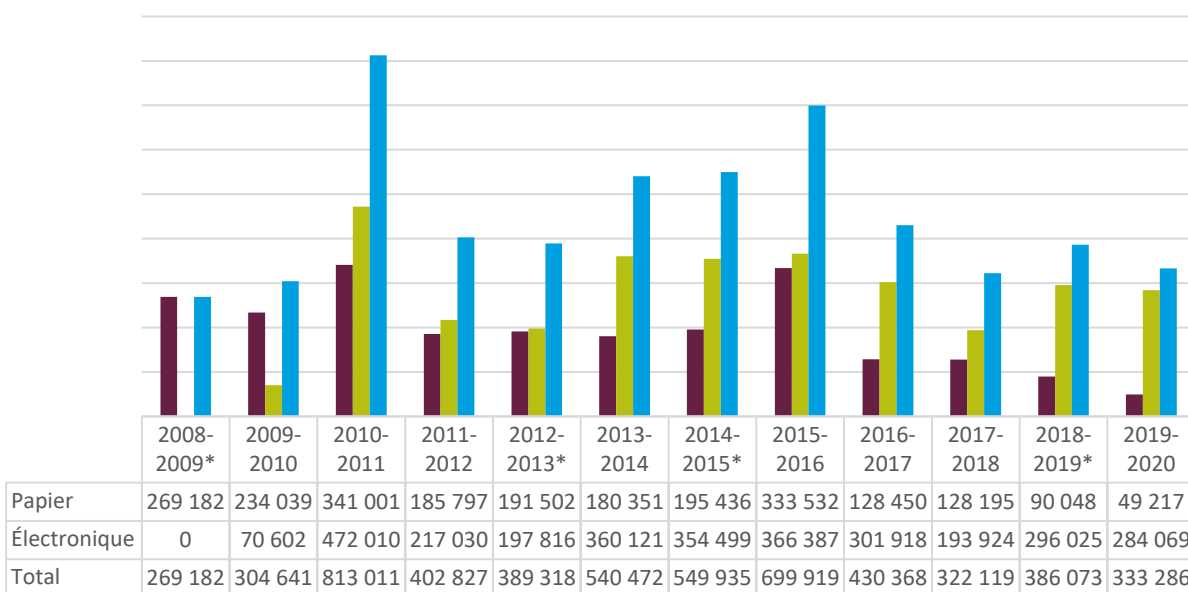
Propositions

Prenant acte du fait que les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale sont déjà fort occupées avec leurs activités législatives et de contrôle, il est proposé de créer une commission des pétitions dont l'unique fonction serait d'étudier les pétitions présentées à l'Assemblée. Cette commission sélectionnerait les pétitions à étudier à chaque période de travaux et pourrait, par exemple, tenir des auditions en lien avec celles-ci.

Par ailleurs, le Règlement pourrait prévoir des seuils de signatures à partir desquels une pétition présentée à l'Assemblée nationale serait automatiquement étudiée par la Commission des pétitions ou encore entraînerait directement un débat en Chambre. Ces mesures permettraient de renforcer et de valoriser la pratique pétitionnaire auprès des citoyens.

Enfin, une meilleure promotion du mécanisme de pétitions à l'Assemblée nationale et, de façon plus large, de l'ensemble des outils de participation citoyenne contribuerait à valoriser davantage le lien entre les élus et leurs commettants. Un outil convivial, telle une plateforme Web, permettant de mieux visualiser le cheminement des pétitions, renforcerait l'engagement des citoyens à l'égard des enjeux qui les touchent.

**Nombre de pétitionnaires
par année financière**



* Années électorales

■ Papier ■ Électronique ■ Total

Objectifs

- Augmenter le nombre de pétitions étudiées en commission.
- Accorder plus d'importance aux pétitions dans le travail parlementaire.
- Assurer un meilleur suivi des pétitions.
- Renforcer et valoriser la pratique pétitionnaire auprès des citoyens.

Autres parlements ayant une pratique similaire

Depuis l'avènement des pétitions électroniques, de plus en plus de parlements ont instauré une commission des pétitions dont les membres se chargent de leur réception, de leur analyse et de leur suivi. Ce mécanisme est notamment en vigueur depuis plusieurs années au Parlement écossais, à la Chambre des communes britannique, au Bundestag allemand, au Parlement européen et a, récemment, été adopté à la Chambre des représentants australienne.

Créer les projets de loi et les débats d'initiative citoyenne

État de la situation

Un volet important de la participation citoyenne à l'Assemblée nationale est de permettre aux citoyens de prendre part activement aux travaux parlementaires dans l'objectif notamment de leur donner davantage d'occasions de communiquer aux élus leurs intérêts ainsi que leurs priorités. À l'heure actuelle, il existe quelques modes de participation citoyenne aux travaux parlementaires. L'Assemblée pourrait souhaiter en offrir davantage. En effet, ces modes se limitent à la transmission de commentaires en ligne sur un projet de loi ou un mandat d'une commission parlementaire, à la participation à certaines consultations publiques ou bien au lancement et à la signature d'une pétition.

Proposition

Dans ce cadre, il est proposé de mettre en place des mécanismes permettant l'étude de projets de loi ou la tenue de débats d'initiative citoyenne. Des idées de projets de loi et de sujets de débat pourraient être proposées au moyen d'une plateforme en ligne. Ces initiatives devraient obtenir un nombre minimal de signatures pour être présentées ou inscrites au Feuilleton afin d'être débattues à l'Assemblée. Une rubrique particulière pourrait être réservée, à une fréquence déterminée, pour l'étude de ces projets de loi ou pour débattre des sujets proposés par les citoyens.

Objectifs

- Permettre aux citoyens d'avoir une plus grande influence sur les sujets abordés dans le cadre des travaux parlementaires.
- Permettre une meilleure interaction entre l'Assemblée et les citoyens.

Autres parlements et organisations ayant une pratique similaire

Pour accroître les modes de participation citoyenne, certains parlements ont développé des mécanismes permettant aux citoyens de présenter aux parlementaires des propositions législatives. À titre d'exemple, il est possible de citer le Parlement finlandais et la Commission européenne (en collaboration avec le Parlement européen). De même, des villes, comme la Ville de Montréal, ont mis en place un droit d'initiative en consultation publique permettant aux citoyens de lancer une consultation sur un sujet de leur choix.

Implanter la formule des questions citoyennes

État de la situation

Actuellement, la possibilité de poser des questions aux ministres lors de la période de questions est exclusive aux membres de l'Assemblée nationale. Bien que les députés tendent à poser des questions qui reflètent les préoccupations de leurs commettants, il demeure que les citoyens n'ont pas, dans le cadre des travaux parlementaires, de moyens pour interpeller directement les membres du gouvernement sur leurs préoccupations. Or, dans d'autres juridictions ou d'autres paliers de démocratie (par exemple, au niveau municipal), les citoyens ont la possibilité d'interagir directement avec les élus pour leur poser des questions. L'ajout d'un nouveau mode d'interaction entre les élus et les citoyens permettrait à ces derniers une prise de parole dans le cadre des délibérations parlementaires, ce qui pourrait contribuer à accroître leur intérêt quant aux travaux de l'Assemblée.

Proposition

Il est proposé d'intégrer à la fin de la période des questions une question provenant directement d'un citoyen. Cette question serait adressée à un ministre et devrait porter sur un sujet d'intérêt général. Les citoyens pourraient soumettre leur question sur le site Web de l'Assemblée et un processus de tri et de sélection des questions soumises serait mis en place.

Objectif

- Permettre aux citoyens de formuler directement des questions aux ministres.

Autres parlements ayant une pratique similaire

Bien que cet exemple ne soit pas identique à ce qui est proposé, il convient de souligner que la Chambre des députés brésilienne a développé une plateforme permettant aux citoyens de poser des questions aux parlementaires et de leur soumettre des commentaires en temps réel.

Cheminer vers un parlement sans papier

Depuis quelques années, l'Assemblée nationale a entamé un virage afin de réduire la quantité d'exemplaires papier des documents déposés et de simplifier le processus lié au dépôt de documents. Afin de poursuivre cette évolution et de cheminer vers un parlement sans papier, quelques propositions sont formulées dans le cadre de la présente réflexion, à savoir :

- Alléger la procédure de dépôt et de transmission de documents.
- Maximiser l'utilisation des moyens électroniques de diffusion des documents.
- Mettre fin à la distribution de certains documents.

Alléger la procédure de dépôt et de transmission des documents

État de la situation

Il existe plusieurs moyens pour déposer un document au cours d'une séance de l'Assemblée nationale, ce qui permet de le diffuser et le rendre public. Ce dépôt peut être fait à la rubrique appropriée (« Dépôt de documents », « Dépôts de rapports de commissions » ou « Dépôts de pétitions ») ou à tout autre moment avec le consentement de l'Assemblée. En vertu du Règlement, à ce jour, un tel dépôt ne peut se faire qu'en Chambre lorsque l'Assemblée siège. De plus, chaque dépôt de document se fait actuellement l'un à la suite de l'autre, une fois que le titre de chaque document a été lu au moment du dépôt. Ainsi, lorsque plusieurs documents sont déposés au cours d'une séance, la durée pour ce faire peut être assez longue.

Pour ce qui est des documents dont la loi prescrit le dépôt à l'Assemblée nationale (par un ministre ou par le président), 11, 12 ou 24 exemplaires du document doivent être acheminés au cabinet approprié préalablement au dépôt, selon la nature du document. Certains documents particuliers doivent également être acheminés en 155 exemplaires. C'est notamment le cas de certains rapports du Protecteur du citoyen, du Vérificateur général du Québec, de la Commission de la représentation électorale et du discours du budget.

À la suite de leur dépôt, les documents sont consignés au Procès-verbal de l'Assemblée nationale. Afin de garantir au public un accès rapide à son contenu dès son dépôt en Chambre, un document déposé est d'abord mis en ligne dans la section « Dépôts du jour » du site Web de l'Assemblée dans les minutes suivant son dépôt. Par la suite, dans les deux jours ouvrables suivant le dépôt, la version électronique de l'ensemble des documents déposés à l'Assemblée est accessible dans la section « Travaux parlementaires/Documents déposés » du site Internet.

Le Règlement prévoit également que divers avis ou préavis doivent être transmis au président ou sont requis pour l'inscription d'une affaire au Feuilleton. À titre d'exemple, l'article 54.1 prévoit que les déclarations de députés doivent faire l'objet d'un avis pour inscription au Feuilleton, l'article 69 prévoit qu'un avis de violation de droit ou de privilège doit être transmis par écrit au président, l'article 89 précise qu'une demande de débat d'urgence doit être transmise par avis écrit au président, l'article 71 prévoit qu'une demande pour des explications sur un fait personnel doit être transmise par écrit au président, et l'article 97.1 mentionne que le préavis d'une motion qui sera débattue dans le cadre des débats sur les affaires inscrites par les députés de l'opposition doit être transmis pour inscription au Feuilleton. Il n'y a donc pas de procédure uniforme pour faire parvenir les différents avis ou préavis requis par le Règlement, ce qui peut être inutilement complexe pour les parlementaires et leurs collaborateurs.

Propositions

Il est proposé de revoir le système de dépôt de documents à l'Assemblée nationale en mettant d'abord en place un processus ne requérant pas un dépôt « physique » en Chambre. À cette fin, il serait pertinent de rendre obligatoire la transmission d'une version électronique des documents déposés. Ce nouveau processus pourrait également permettre de regrouper le dépôt de plusieurs documents de même nature; par exemple, le dépôt des rapports annuels des ordres professionnels du Québec.

Ces modifications au processus de dépôt de documents permettraient d'améliorer considérablement la diffusion des documents en les rendant disponibles rapidement et en tout temps au moyen d'une plateforme électronique. En accompagnant en plus ces modifications d'une baisse des exigences quant au nombre d'exemplaires imprimés requis pour certains dépôts, il serait possible de limiter le recours à la distribution d'exemplaires papier en offrant une alternative aux parlementaires quant à l'accès aux documents.

De plus, un nouveau processus pourrait rendre possible le dépôt de documents au bureau du secrétaire général lorsque l'Assemblée ne siège pas. Cette procédure pourrait être pratique pour les documents qui ne sont pas directement liés aux travaux de l'Assemblée, comme les rapports annuels d'organismes. À défaut d'en être avisés directement dans le cadre des travaux parlementaires, les membres de l'Assemblée seraient spécifiquement avisés du dépôt de documents au bureau du secrétaire général et ces documents seraient rendus publics sur le site Web de l'Assemblée. Le président pourrait par la suite déposer une liste des documents qui ont été déposés au bureau du secrétaire général lors de la reprise des travaux.

Finalement, afin d'uniformiser la façon de transmettre les avis et préavis requis par le Règlement, il pourrait être envisagé de mettre sur pied un greffe électronique où serait centralisée cette transmission. Tous les avis et préavis requis par le Règlement pourraient donc être transmis directement et uniquement à un seul endroit, en ligne. La transmission de la version électronique des documents à déposer pourrait également être effectuée auprès de ce greffe électronique.

Objectifs

- Accélérer la transition vers un parlement sans papier.
- Réduire de manière importante le nombre d'exemplaires papier.
- Faciliter la transmission des avis et documents.
- Rendre les documents déposés disponibles en tout temps au moyen d'une plateforme électronique.

Maximiser l'utilisation des moyens électroniques de diffusion des documents

État de la situation

De nombreux documents sont produits et diffusés dans le contexte des travaux parlementaires. Une vaste majorité d'entre eux sont accessibles en version électronique sur le site Web de l'Assemblée tels les procès-verbaux, le Journal des débats, le Feuilleton et préavis, les projets de loi, les amendements, les documents déposés, etc.

Certains autres documents en lien avec les travaux parlementaires et le fonctionnement administratif de l'Assemblée sont également diffusés sur des plateformes internes, à l'attention des parlementaires ou du personnel de l'Assemblée.

Mis en commun, ces outils technologiques permettent l'accès à une grande quantité de documents. Cependant, l'accès aux informations requises dans le contexte d'une journée de travail parlementaire nécessite régulièrement l'utilisation successive ou combinée de plusieurs outils, comportant chacun leurs propres interfaces de navigation et de recherche.

Propositions

Il est donc proposé d'améliorer l'expérience de consultation et de recherche parmi les documents disponibles, de permettre aux personnes qui le souhaitent de recevoir les documents de leur choix dès leur mise en ligne et d'explorer des pistes de modernisation des outils technologiques utilisés, tant sur le site Internet public que sur les sites internes de l'Assemblée. Cette modernisation permettrait notamment d'améliorer l'accès à l'information parlementaire à partir d'appareils mobiles, de fournir une alternative à la distribution d'exemplaires papier de plusieurs documents et, à terme, de diffuser de l'information parlementaire sous forme de données ouvertes.

Il est également proposé de continuer les efforts afin de se rapprocher d'un parlement sans papier en améliorant les outils technologiques à la disposition des parlementaires et du personnel de l'Assemblée pour rechercher, consulter, annoter, réviser et signer des documents.

Objectifs

- Bonifier la diffusion des documents et les outils mis à la disposition des utilisateurs des plateformes technologiques de l'Assemblée.
- Continuer la progression vers un parlement sans papier.

Autres parlements ayant une pratique similaire

Le Parlement britannique a une application pour appareils mobiles qui permet de consulter les publications parlementaires et d'y enregistrer une copie de travail dans un espace de stockage personnel. Cette application comporte également des fonctions de recherche.

Mettre fin à la distribution de certains documents

État de la situation

Plusieurs documents imprimés sont distribués aux parlementaires et à leurs équipes dans le cadre des travaux de l'Assemblée et de ses commissions. Comme mentionné, ces documents incluent entre autres les documents dont la loi prescrit le dépôt à l'Assemblée nationale qui sont distribués chaque jour de séance dans un nombre important de copies papier. D'autres documents particuliers (certains rapports du Protecteur du citoyen, certains rapports du Vérificateur général, etc.) sont également distribués dans un nombre majoré d'exemplaires imprimés. Si l'on considère seulement ces derniers documents qualifiés d'exceptions, il s'agit en moyenne de 5100 exemplaires distribués annuellement¹⁷.

Par ailleurs, plusieurs exemplaires des projets de loi sont immédiatement mis à la disposition des parlementaires, au moment de leur dépôt à l'Assemblée, et d'autres sont plus tard ajoutés au cartable réservé à cette fin dans leur pupitre en Chambre. Pour les projets de loi, si l'on considère la moyenne des dernières années, on estime le nombre d'exemplaires requis à 8600¹⁸.

De plus, l'Assemblée nationale publie pour chaque séance (environ 80 par année), des documents parlementaires, soit le Feuilleton et préavis et le Procès-verbal de l'Assemblée, lesquels sont distribués à une liste d'abonnés qui en font la demande :

Documents	Distribution totale à l'interne à chaque séance (versions française et anglaise)
Feuilleton et préavis	197
Procès-verbal (épreuve)	46
Procès-verbal (version finale)	52

Malgré le fait que le nombre d'exemplaires que l'Assemblée nationale distribue a considérablement diminué durant les dernières années et bien que des efforts soient faits pour mettre à jour régulièrement les listes d'envoi et confirmer les besoins des clientèles, il demeure qu'un grand nombre d'exemplaires imprimés sur papier est requis chaque année. Pourtant, tous les documents dont la loi prescrit le dépôt, et plusieurs autres sont disponibles sur le site Web de l'Assemblée nationale dès leur dépôt en Chambre dans la section « Dépôts du jour ».

¹⁷ Moyenne des cinq dernières années financières, à l'exception des années électorales.

¹⁸ Id.

Dans le cas des documents parlementaires publiés par l'Assemblée, ils sont disponibles en ligne, le soir même dans le cas du Procès-verbal (version épreuve) et le matin dès 8 heures dans le cas du Feuilleton et préavis.

Pour ce qui est des travaux des commissions, même si les mémoires reçus d'avance sont versés dans la bibliothèque virtuelle *Greffier* avant l'audition des témoins, l'administration de l'Assemblée continue de fournir cinq exemplaires imprimés de chacun des mémoires afin de les mettre à la disposition des parlementaires. En moyenne, 781 mémoires sont reçus chaque année, ce qui correspond à au moins 3900 exemplaires papier¹⁹. Il convient de noter qu'un effort de réduction a déjà été fait il y a une dizaine d'années, alors que 15 exemplaires de chacun des mémoires étaient imprimés.

Propositions

Dans un contexte où la diffusion des documents en format électronique est privilégiée par rapport aux exemplaires imprimés et où les initiatives afin de mieux diffuser ces versions électroniques se multiplient à l'Assemblée nationale, il est proposé de mettre fin à la distribution de certains documents papier, par exemple, les exemplaires de projets de loi qui se trouvent dans les pupitres des députés et les mémoires reçus dans le cadre des travaux des commissions parlementaires.

Il est également proposé de limiter le nombre d'exemplaires papier requis dans le cadre du dépôt de documents et le nombre d'exemplaires des publications parlementaires distribués.

La révision des pratiques de distribution de certains documents permettrait d'abord de rendre le processus en place plus efficace. Nécessairement, cela permettrait aussi de limiter la distribution d'exemplaires papier dans le cadre des travaux parlementaires, laquelle distribution peut parfois devenir complexe et exiger beaucoup de temps de préparation et de distribution.

Objectifs

- Accélérer la transition vers un parlement sans papier.
- Réduire de manière importante le nombre d'exemplaires papier.
- Contribuer au Plan de développement durable de l'Assemblée nationale.

¹⁹ Moyenne des cinq dernières années financières, à l'exception des années électorales.

Mieux suivre les travaux parlementaires en direct

État de la situation

Outre que par l'entremise des bandeaux d'affichage qui accompagnent la diffusion des travaux sur le Canal de l'Assemblée et sur son site Internet, les parlementaires qui ne sont pas présents dans la salle de l'Assemblée, les membres du personnel politique ou les citoyens qui suivent les travaux parlementaires ne peuvent connaître, en temps réel, la rubrique, le sujet du débat en cours ou le texte de la motion discutée.

Il en est de même pour les parlementaires qui participent aux travaux en Chambre ou qui arrivent en cours de séance et qui n'ont pas accès facilement et instantanément à cette information.

Proposition

Il est proposé d'installer des écrans dans la salle de l'Assemblée nationale. Ces écrans, qui pourraient être placés sur chaque bureau de député, ou encore au centre de la salle, diffuseraient de l'information parlementaire en lien avec le débat en cours. Ces informations pourraient notamment comprendre :

- la rubrique des affaires courantes ou des affaires du jour en cours
- le sujet du débat
- le texte de la motion et de l'amendement, le cas échéant
- les temps de parole
- la liste des intervenants
- etc.

Ces informations pourraient aussi être rendues accessibles à partir d'un appareil mobile ou en ligne. Un peu à la manière d'un procès-verbal accessible en temps réel, il serait alors possible de remonter le fil de la séance pour connaître les débats qui ont eu lieu plus tôt, les parlementaires qui y ont pris la parole et la durée de leurs interventions, le résultat des votes, consulter électroniquement les documents déposés, etc.

Objectifs

- Permettre aux parlementaires, aux membres du personnel politique, aux citoyens de suivre les travaux parlementaires en temps réel.
- Informer les parlementaires présents en Chambre sur le débat en cours.

Autres parlements ayant une pratique similaire

Plusieurs parlements, ailleurs dans le monde, possèdent des écrans d’affichage dans leur salle de délibérations. Ces écrans assurent l’accès aux parlementaires sur place à des informations en lien avec les travaux en cours, que ce soit au moyen d’écrans individuels sur chaque bureau (comme au Parlement européen ou au Parlement israélien), ou encore au moyen d’un ou de plusieurs écrans centraux (comme au Parlement danois, au Parlement de Hong Kong, à la Chambre des représentants de l’État de Washington ou au conseil municipal de la Ville de Montréal).

De même, certains utilisent des applications pour appareils mobiles (comme au Parlement néerlandais ou à la Chambre des communes britannique) ou encore un site Web (comme au Congrès américain ou au Parlement irlandais) pour communiquer de l’information parlementaire en temps réel en lien avec les travaux en cours.

Développer une application de gestion des interventions

État de la situation

Les parlementaires qui désirent s’exprimer dans le cadre des travaux de l’Assemblée le font en se levant en Chambre au moment où la présidence sollicite les interventions sur la question qui fait l’objet d’un débat. Certains principes guident la présidence afin de choisir qui, parmi les députés qui souhaitent prendre la parole, interviendra. Selon ces principes, l’auteur de la motion est généralement le premier à prendre la parole, suivi du porte-parole de chacun des autres groupes parlementaires. Par la suite, le débat se poursuit en favorisant une alternance entre ceux qui sont pour et ceux qui sont contre la motion, en veillant à respecter un certain équilibre entre les groupes d’opposition.

Il arrive que les parlementaires conviennent de l’ordre des prochains intervenants à la suite de discussions entre eux séance tenante, ou encore d’ententes informelles conclues préalablement entre les formations politiques par l’entremise des cabinets de whip ou de leader ou d’attachés politiques. Cette pratique ne trouve cependant aucun fondement réglementaire. De plus, la présidence ne participe généralement pas à ces échanges, qui peuvent parfois aussi exclure certains groupes parlementaires ou députés indépendants qui souhaitent intervenir. En outre, la présidence n’est pas toujours informée de l’ordre des intervenants ainsi déterminé. Il n’est donc pas rare qu’une certaine insatisfaction découle de ces imprécisions quant au déroulement d’un débat lorsque deux parlementaires désirent prendre la parole au même moment et que la présidence doit alors trancher.

En plus de laisser une très grande discrétion à la présidence, la gestion actuelle des interventions requiert la présence des parlementaires en Chambre et leur attention soutenue de manière à pouvoir, au bon moment, signaler à la présidence leur volonté d’intervenir. Cette

manière de faire rend aussi difficile, pour les députés, la planification du moment où ils pourront prendre la parole, ou encore l'estimation de la durée totale du débat.

Proposition

Il est proposé de créer une plateforme permettant aux députés de « s'inscrire » sur la liste des parlementaires désirant prendre la parole.

L'existence d'un registre des parlementaires souhaitant s'exprimer sur une question permettrait aux députés de connaître le moment probable de leur intervention, de mesurer la durée maximale du débat à venir et de prévoir l'ordre des interventions de manière à favoriser l'équilibre entre les groupes parlementaires.

L'inscription préalable permettrait également à la présidence de tenir compte de la volonté des députés indépendants d'intervenir dans un débat restreint au moment de répartir le temps de parole.

Objectif

- Gérer de manière plus prévisible les différentes interventions.

Diffuser de l'information individualisée sur le travail parlementaire

État de la situation

Actuellement, la principale source d'information au sujet de la contribution d'un député aux travaux parlementaires est son profil sur le site Web de l'Assemblée. Ce profil présente ses fonctions politiques, parlementaires et ministérielles et permet de consulter une biographie, les extraits du Journal des débats correspondant à ses interventions, les activités de presse au cours desquelles il s'est exprimé et les projets de loi qu'il a présentés. Il comporte également sa photo officielle, une vidéo de présentation et les coordonnées de ses bureaux à Québec et en circonscription.

Les informations rapportées sur la page du député permettent d'avoir une bonne perspective du travail parlementaire accompli, mais l'information disponible est très synthétique et n'offre pas une vue d'ensemble. De plus, l'accès aux pages des députés et à ce contenu déjà disponible pourrait être simplifiée par une meilleure configuration du site Web de l'Assemblée.

Proposition

Il est proposé de mieux regrouper, de synthétiser et de présenter visuellement la participation individuelle des parlementaires aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions.

Dans un premier temps, certaines informations déjà produites dans le cadre des travaux parlementaires pourraient être mises en lien avec le profil du député pour en faciliter la consultation : motions présentées, résultats généraux des votes et votes enregistrés par le député, extraits vidéo de ses interventions lors des travaux parlementaires, pétitions déposées, questions écrites publiées, projets de loi dans le cadre desquels le député agit à titre de porte-parole de son groupe parlementaire, documents déposés par le député, etc. De plus, certaines statistiques relatives au travail du député pourraient être mises de l'avant : nombre d'interventions dans le cadre des travaux, temps de parole total, nombre de séances au cours desquelles le député a agi à titre de président d'une commission, etc.

Enfin, des données relatives au contexte dans lequel le député exerce ses fonctions pourraient être mises en valeur sur son profil : position de sa circonscription sur une carte du Québec, données relatives à cette circonscription, résultat des dernières élections, place du député dans le diagramme de l'Assemblée et autres informations relatives au député.

Dans un deuxième temps, les informations relatives au député pourraient être présentées d'une manière plus visuelle, ce qui en faciliterait la consultation par la population. Par exemple, certains éléments de sa biographie pourraient être illustrés sur une ligne du temps et les informations chiffrées pourraient être illustrées sous la forme de graphiques. Enfin, les extraits vidéo pourraient être présentés sous forme de lecteur vidéo intégré à la page plutôt que sous forme de lien vers une autre page contenant le lecteur de la vidéo.

Objectif

- Rendre l'information plus accessible quant aux profils des élus et à leurs contributions au travail parlementaire.

Autres parlements ayant une pratique similaire

Certains parlements rendent publiques nombre d'informations au sujet de leurs membres sur leur site Web. À titre d'exemple, le site Web de l'Assemblée nationale française présente des profils de députés très étoffés, qui demeurent également simples à consulter. De plus, le Parlement britannique a développé une nouvelle version de son site Web, qui présente de façon dynamique une grande quantité d'information au sujet des parlementaires. Une application mobile permet de consulter les résultats généraux des votes et les votes enregistrés par chaque député.

Repenser la salle de l'Assemblée nationale

État de la situation

Bien que la réflexion sur l'utilisation de la salle de l'Assemblée nationale ne soit pas directement liée à la réforme parlementaire, la configuration de cette salle et l'endroit d'où les parlementaires prennent la parole ont un lien avec le questionnement mené au sujet des règles

encadrant les débats parlementaires qui s’y déroulent. Une analyse étant déjà en cours quant aux travaux à effectuer dans la salle de l’Assemblée nationale, l’arrimage entre cette dernière et les discussions entourant la réforme parlementaire devrait être effectué.

L’Assemblée nationale étant un parlement de tradition britannique, la salle de l’Assemblée nationale a été conçue par Eugène-Étienne Taché, architecte de l’hôtel du Parlement, selon le modèle traditionnel propre à ce type de parlement. Selon cette disposition de type « face-à-face », le fauteuil de la présidence se trouve au centre de la salle, à l’une des extrémités, avec les députés du groupe parlementaire formant le gouvernement à sa droite, faisant face aux députés de l’opposition à sa gauche. Soulignons qu’une telle organisation qui, par définition, tend à mettre un groupe d’individus en opposition à un autre ne peut que favoriser une certaine confrontation. La table des greffiers se situe pour sa part au milieu de la salle. Chaque député possède son propre pupitre à la place qui lui est attribuée. Lorsqu’il désire prendre la parole, il doit le faire de cette place, en se levant.

Lorsque les députés se sont réunis pour la première fois dans l’actuelle salle de l’Assemblée nationale le 8 avril 1886, l’Assemblée ne comptait que 65 sièges. Cent trente-quatre années plus tard, elle en compte désormais près du double avec ses 125 parlementaires. L’espace dont les députés disposent est donc devenu un réel enjeu, compte tenu notamment que le mobilier utilisé est massif et ne répond peut-être plus à leurs besoins actuels. En effet, cet espace n’est pas adapté aux outils technologiques utilisés de nos jours, les parlementaires devant souvent avoir recours à d’encombrantes rallonges électriques pour brancher leurs appareils électroniques. Enfin, selon l’évolution démographique, la question de l’ajout de sièges devient un enjeu²⁰.

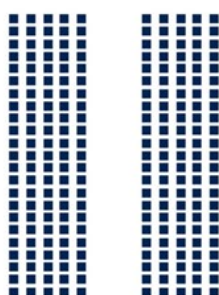
Propositions

L’Assemblée nationale pourrait entamer une réflexion sur la possibilité de revoir la disposition de la salle de l’Assemblée nationale afin de rendre cette dernière plus propice à la collégialité lorsque les parlementaires s’expriment. Ce faisant, des modèles, autres que le traditionnel « face-à-face » britannique, pourraient être envisagés (amphithéâtre, fer à cheval, hémicycle, etc.).

²⁰ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Le bilan démographique du Québec*, Édition 2019, p.28.

Ces discussions pourraient aussi porter sur d'autres aspects tels que l'emplacement de la présidence et des greffiers, de même que l'endroit à partir duquel les députés peuvent s'exprimer (de leur place, d'une tribune près de la présidence, de la table des greffiers, etc.). Comme la salle de l'Assemblée nationale et la salle du Conseil législatif sont de dimensions identiques, la période durant laquelle les parlementaires siègeraient dans cette dernière pour permettre la rénovation de la première pourrait servir de période de mise à l'essai. Ainsi, les parlementaires pourraient profiter de cette occasion pour tester certaines nouveautés, autant en ce qui concerne le matériel, la manière de prendre la parole, la disposition de certains éléments, l'ajout d'équipements, etc.

Typologie des chambres d'assemblée



Face-à-face



Fer à cheval



Hémicycle



Amphithéâtre

Objectifs

- Améliorer le climat entourant les travaux parlementaires.
- Rendre l'environnement de travail des parlementaires plus convivial et adapté à leurs besoins.

Bilan de la proposition de réforme

	Objectif 1 Meilleurs processus de contrôle et de reddition de comptes	Objectif 2 Meilleure organisation et meilleure planification des travaux parlementaires	Objectif 3 Intégration des technologies	Objectif 4 Place aux citoyens
Améliorer la planification des travaux parlementaires				
– Créer le Comité de planification parlementaire	•	•		
– Revoir l'organisation des travaux des commissions	•	•		
– Diffuser l'agenda parlementaire	•	•	•	
Réviser le processus d'étude des crédits budgétaires	•	•		
Réviser le processus législatif				
– Repenser l'organisation du temps législatif	•	•		
– Favoriser l'étude de projets de loi publics de députés		•		
– Réviser la procédure législative d'exception		•		
Assouplir les règles relatives au débat d'urgence	•	•		
Réviser l'interpellation et les débats de fin de séance	•	•		
Réviser la procédure d'enregistrement des votes		•	•	
Faciliter la mise en place d'une nouvelle législature		•		
Pérenniser le serment du président		•		
Réfléchir à la présence de nourrissons dans les salles de délibérations parlementaires		•		
Autres éléments visant à actualiser la pratique parlementaire		•		
Créer la Table citoyenne sur la réforme parlementaire				•
Créer la Grande Commission				•
Renforcer l'accessibilité à l'information législative	•		•	•
Bonifier les commentaires en ligne			•	•
Créer la Commission des pétitions et réviser le processus de suivi des pétitions	•			•
Créer les projets de loi et les débats d'initiative citoyenne				•
Implanter la formule des questions citoyennes				•
Cheminer vers un parlement sans papier			•	
Mieux suivre les travaux parlementaires en direct		•	•	
Développer une application de gestion des interventions		•	•	
Diffuser de l'information individualisée sur le travail parlementaire			•	•
Repenser la salle de l'Assemblée nationale		•	•	

ANNEXE 1 – MODIFICATIONS PROPOSÉES À L'HORAIRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Horaire actuel des travaux de l'Assemblée nationale

Mardi	Mercredi	Jeudi
	Affaires courantes 9 h 40 à 11 h	Affaires courantes 9 h 40 à 11 h
	Affaires du jour 11 h à 13 h	Affaires du jour 11 h à 13 h
	Suspension	Suspension
Affaires courantes 13 h 40 à 15 h		
Affaires du jour 15 h à 18 h	Affaires inscrites par les députés de l'opposition 15 h à 17 h	Affaires du jour 15 h à 18 h
	Affaires du jour 17 h à 18 h	
Débats de fin de séance 18 h à 18 h 40		Débats de fin de séance 18 h à 18 h 40
Suspension		
Affaires du jour 19 h 30 à 21 h 30		

Horaire modifié des travaux de l'Assemblée nationale

Mardi	Mercredi	Jeudi
	Affaires courantes 9 h 40 à 11 h	Affaires courantes 9 h 40 à 11 h
	Affaires du jour 11 h à 13 h	Affaires du jour 11 h à 13 h
	Suspension	Débat ministériel 13 h à 14 h
Affaires courantes 13 h 40 à 15 h		Suspension
Affaires du jour 15 h à 18 h	Affaires inscrites par les députés de l'opposition 15 h à 17 h	Affaires du jour 15 h à 18 h
	Affaires du jour 17 h à 18 h	
Débat ministériel 18 h à 19 h		
Suspension	Débat d'urgence 18 h à 20 h	
Projets de loi publics de députés 19 h 30 à 21 h 30		

Assemblée nationale du Québec
Division de la reprographie et de l'imprimerie



Papier fabriqué au Québec