

# La réforme parlementaire

Cahier des  
**PROPOSITIONS**  
EN BREF

**Jacques P. Dupuis**  
Leader parlementaire du gouvernement  
Ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques

**Conception et réalisation**

RM communication design

Secrétariat à la communication gouvernementale

Dépôt légal—Bibliothèque nationale du Québec, 2004

ISBN 2-550-42760-2

© Gouvernement du Québec, 2004



Jacques P. Dupuis  
Leader parlementaire  
du gouvernement  
Ministre délégué à la  
Réforme des institutions  
démocratiques

Chers concitoyens et concitoyennes,  
Chers collègues de l'Assemblée nationale,

Dans son discours d'ouverture de la présente session parlementaire, le premier ministre du Québec, monsieur Jean Charest, me confiait le mandat de présenter un plan global de réforme de nos institutions démocratiques.

Le gouvernement passe à l'action et soumet un projet de réforme parlementaire qui comprend 140 propositions de changement. Il s'agit du premier axe de ce projet global auquel il faudra ajouter une révision du mode de scrutin et une refonte de la *Loi électorale* devant favoriser l'exercice du droit de vote.

Le présent document expose les faits saillants de la réforme parlementaire proposée. Celle-ci a pour effet de transformer en profondeur le fonctionnement de l'Assemblée nationale, ainsi que la façon dont les députés accomplissent leur travail et le rapport entre les pouvoirs exécutif et législatif. Ces propositions visent aussi à établir un contact plus direct entre la population et les élus. En bref, ce projet de réforme a pour principal objectif de faire de l'Assemblée nationale un parlement résolument moderne et ouvert.

Toutes et tous les membres de l'Assemblée nationale sont conviés à redéfinir ensemble, par delà les allégeances politiques, les assises de la vie parlementaire québécoise. J'invite tous ceux et celles qui s'intéressent de près ou de loin à la vitalité de nos institutions démocratiques et parlementaires à faire part de leurs réactions, à poser des questions et à proposer les changements qu'ils jugeront utiles et qui répondront à leurs préoccupations. Car, avant toute chose, l'Assemblée nationale, c'est votre parlement.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jacques P. Dupuis'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Jacques P. Dupuis

## CAHIER DES PROPOSITIONS **EN BREF**

Le projet de réforme parlementaire, présenté aux membres de l'Assemblée nationale par le leader parlementaire du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, monsieur Jacques P. Dupuis, constitue le premier axe du projet global de réforme des institutions démocratiques annoncé pour le printemps 2004 par le premier ministre, monsieur Jean Charest, dans son discours d'ouverture.

La réforme proposée est majeure. Elle comprend 140 propositions qui entraîneront des changements importants tant dans les rapports entre les citoyens et les élus que dans les façons de faire de l'Assemblée nationale. En fait, il s'agit du plus ambitieux projet de renouvellement du parlementarisme depuis les vingt dernières années.

L'Assemblée nationale demeure perçue par plusieurs comme une institution distante des citoyens. Cette perception ne rend pas justice au travail réellement accompli par les parlementaires. Toutefois, elle découle de nombreuses situations vécues ou connues qui justifient l'effort proposé de corriger les pratiques afin de contribuer à redonner confiance dans l'institution qui est au cœur de la vie démocratique des Québécois et des Québécoises.

Les propositions soumises par le leader parlementaire du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques visent les quatre objectifs suivants :

- Une participation accrue des citoyens à la vie parlementaire.
- Une valorisation du rôle des députés.
- Une modernisation du fonctionnement de l'Assemblée nationale.
- Une redéfinition des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif.

### **AU SUJET DE LA PARTICIPATION ACCRUE DES CITOYENS**

Les citoyens ont peu l'occasion d'intervenir directement dans le cadre des travaux parlementaires. Les pétitions sont déposées en leur nom par les députés. Les groupes ou les citoyens qui le souhaitent peuvent présenter un mémoire lors d'une consultation publique, mais ils ne seront entendus que s'ils y sont invités. Il n'est pas étonnant que les citoyens se sentent exclus de ce que certains appellent « la maison du peuple ». La présente réforme parlementaire vise à assurer une plus grande participation des citoyens à l'exercice de la démocratie. Selon les propositions :

- Les citoyens pourraient soumettre eux-mêmes leurs pétitions aux députés. Une sous-commission les recevrait et pourrait entendre les pétitionnaires afin qu'ils puissent exposer directement leurs griefs aux élus. La sous-commission s'assurerait qu'une réponse soit apportée par le gouvernement aux pétitions soumises dans un délai de trente jours. De même, les pétitions pourraient être accessibles par Internet afin d'obtenir l'appui des citoyens.
- La participation des citoyens aux travaux des commissions parlementaires serait facilitée. Ainsi, les commissions devraient se déplacer afin d'entendre les citoyens dans leur milieu et recourir plus souvent aux nouvelles technologies, telle la vidéoconférence, pour faciliter la participation des citoyens en régions éloignées ou empêchés de se déplacer. De plus, il serait possible pour les citoyens d'intervenir en commission parlementaire sans présenter de mémoire. Une période de temps serait prévue afin de leur permettre de présenter leur point de vue sur le sujet à l'étude. Ces interventions pourraient aussi prendre la forme de forums favorisant des échanges plus libres entre les citoyens et les élus.

## **AU SUJET DE LA VALORISATION DU RÔLE DES DÉPUTÉS**

Le député est trop souvent perçu comme un acteur dont l'influence individuelle est réduite par la discipline de parti. Les réformes parlementaires précédentes visaient à corriger cette perception. Malheureusement, celle-ci persiste, et il faut admettre qu'elle n'est pas complètement fautive. Certaines mesures doivent être envisagées afin de redonner au député un rôle plus important. Selon les propositions :

- La discipline de parti serait assouplie par une procédure de vote des projets de loi selon trois catégories. Ainsi, le leader du gouvernement indiquerait aux députés ministériels, lors du dépôt d'un projet de loi, s'ils sont appelés à voter librement, si les membres du gouvernement et les adjoints parlementaires sont tenus à la solidarité ministérielle ou, enfin, si l'ensemble des députés ministériels doivent voter selon une position solidaire.
- Les députés seraient consultés lors de la nomination des officiers de l'Assemblée nationale (tels le Directeur général des élections et le Vérificateur général). Les parlementaires pourraient soumettre au premier ministre une liste de candidats qu'ils jugent aptes à remplir le poste à combler. Il appartiendrait ensuite au premier ministre de faire une recommandation aux parlementaires sur le choix de son candidat parmi cette liste.
- Une période de déclarations des députés serait prévue à chaque séance quotidienne des travaux de l'Assemblée. Chaque déclaration permettrait au député d'intervenir brièvement afin de souligner un événement, de saluer un visiteur de marque ou d'intervenir sur tout autre sujet de son choix.

- Une période quotidienne consacrée exclusivement aux affaires des députés serait aussi prévue. Au cours de cette période, les députés pourraient débattre de motions ou de projets de loi permettant des échanges plus approfondis sur des sujets de leur choix.
- Les députés seraient appelés à adopter un code d'éthique et à procéder à la création d'un poste de commissaire à l'éthique indépendant, dont le titulaire relèverait de l'Assemblée nationale et serait nommé par ses membres.

## **AU SUJET DE LA MODERNISATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Plusieurs aspects du fonctionnement de l'Assemblée nationale sont jugés sévèrement par les observateurs externes et le public en général. Par exemple, on s'explique mal que l'Assemblée précipite l'adoption de projets de loi en juin et en décembre, selon un horaire intensif peu propice à un travail rigoureux. On souligne parfois que le travail parlementaire le plus sérieux est celui qui est accompli en commission parlementaire. Toutefois, certaines contraintes ne permettent pas l'utilisation la plus efficace possible de ces temps forts du travail parlementaire. La période des questions et réponses n'est pas exempte de critiques. Certains mentionnent que la télédiffusion des débats a montré un côté indiscipliné des députés qui nuit finalement à leur image. Enfin, l'ordre des travaux a pour effet d'occasionner des retards. Il s'ensuit des reports ou des annulations d'audition de groupes ou de citoyens devant les commissions parlementaires. De même, les règles présidant à la reconnaissance des groupes parlementaires doivent être revues. En d'autres termes, des changements s'imposent afin de corriger les

aspects les plus inefficaces de l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale.

Selon les propositions :

- Le calendrier des travaux parlementaires serait modifié afin que l'Assemblée siège de la mi-février à la mi-juin, ainsi que de la mi-septembre à la mi-décembre. De même, il serait mis fin à la période de session intensive.
- Le déroulement de la période des questions et réponses serait modifié afin de restreindre la possibilité de débats exagérément partisans et d'abus de procédure. Ainsi, la durée des questions et réponses serait fixée à 55 secondes pour le chef de l'opposition officielle et le premier ministre, et à 35 secondes pour les autres interventions. Les rappels au règlement seraient reportés après la fin de la période des questions et réponses.
- Pour être reconnu comme groupe parlementaire, un parti doit faire élire douze (12) députés ou obtenir 20 % des voix exprimées. Ces exigences paraissent trop lourdes. Elles ne reflètent pas avec justesse l'appui populaire que peuvent recevoir certains partis politiques. Elles devraient, par conséquent, être revues. Le nombre d'élus exigé serait ramené à six (6) et le pourcentage de voix à atteindre serait fixé à 15 %.

## **AU SUJET DE LA REDÉFINITION DU RAPPORT ENTRE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE GOUVERNEMENT**

En principe, les députés adoptent les lois qui sont appliquées par le gouvernement et l'Administration. Toujours en principe, le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale et doit disposer de la confiance de la majorité des élus. Mais, en pratique, le gouvernement exerce un tel contrôle sur les travaux parlementaires que plusieurs croient qu'il contribue à dévaloriser l'Assemblée nationale, peu importe le parti politique au pouvoir. Ainsi, le gouvernement décide des projets de loi qui seront étudiés et adoptés; il peut même suspendre l'application des règles pour forcer l'adoption des lois. L'information qu'il diffuse, à la présentation et à l'étude de projets de loi, est minimale tant pour les parlementaires que pour le public. Le contrôle des dépenses et des priorités gouvernementales par les élus est déficient. En résumé, les rapports entre l'Assemblée nationale et le gouvernement sont déséquilibrés en faveur du gouvernement. Une redéfinition des rapports entre l'Assemblée nationale et le gouvernement s'impose afin de restaurer le rôle de l'ensemble des élus à titre de législateurs et de contrôleurs de l'activité gouvernementale. Selon les propositions :

- Les mécanismes d'expression de la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement seraient revus. Ainsi, les parlementaires seraient appelés à voter la politique générale du gouvernement exprimée lors d'un discours d'ouverture. Il serait aussi nécessaire de clarifier les conséquences liées à l'adoption d'une motion de censure ou au refus d'adopter un projet de loi. Après l'adoption d'une motion de censure ou le rejet d'un projet de loi, une motion de confiance serait

automatiquement inscrite pour être débattue. Il serait alors clair aux yeux de tous, selon les résultats de ce vote, que si les députés rejettent une mesure proposée par le gouvernement, ils le font sans pour autant lui retirer leur confiance.

- Les projets de loi du gouvernement ou d'un député seraient accompagnés, au moment de leur présentation, de documents explicatifs plus complets dans le but de mieux informer l'Assemblée ou le public en général des orientations, des effets recherchés et des coûts possibles.
- Sauf exception, un projet de loi présenté à une période d'une session parlementaire serait adopté à la période suivante. Par exemple, déposé au printemps, un projet de loi ne serait adopté qu'à la reprise de la session, à l'automne. De plus, le gouvernement ne pourrait invoquer la suspension des règles (le bâillon) afin de hâter l'adoption d'un projet de loi que pour un seul projet à la fois.
- Le ministre ne devrait pas participer, à titre de membre d'une commission parlementaire, à l'étude détaillée des projets de loi. Il se trouverait plutôt à la table des témoins à défendre son projet; il pourrait alors proposer des amendements, mais ne pourrait voter. Le ministre continuerait toutefois de participer à titre de parlementaire aux consultations publiques sur les projets de loi ou les sujets dont il serait responsable.
- Le processus de reddition de comptes et de contrôle des dépenses et des orientations budgétaires du gouvernement serait revu afin d'assurer une meilleure cohésion du travail parlementaire.

## DÉMARCHE CONDUISANT À L'ADOPTION DE LA RÉFORME PARLEMENTAIRE

L'usage veut que les modifications au fonctionnement de l'Assemblée nationale procèdent du consentement de l'ensemble des membres qui la composent. C'est pourquoi le leader du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques soumet le présent cahier des propositions aux parlementaires. Tous les membres de l'Assemblée nationale sont conviés à enrichir le débat et à redéfinir ensemble, par delà les allégeances politiques, les fondements de la vie parlementaire québécoise.

Les citoyens et les citoyennes intéressés pourront faire part de leurs points de vue, de leurs questions ou de leurs propositions en joignant leur député ou en communiquant avec le ministre. Ils auront aussi l'occasion de se prononcer sur ces questions au cours de la consultation publique prévue cet automne et qui portera sur les modifications proposées au mode de scrutin.

Les changements proposés sont majeurs. Leur adoption entraînerait une transformation profonde des liens entre les députés et la population, du fonctionnement de l'Assemblée nationale, du travail des parlementaires et du rapport entre le gouvernement et les élus. Enfin, le ministre propose un mécanisme permanent de révision de ses règles de fonctionnement afin que l'institution parlementaire soit plus sensible à la nécessité de s'adapter de manière continue, sans attendre les manifestations de désabusement ou de perte de confiance de la population avant d'agir.

Pour toute information, n'hésitez pas à communiquer avec votre député :

- par courrier postal, à l'adresse :  
Hôtel du Parlement  
Québec (Québec) G1A 1A4
- par courrier électronique, en consultant la liste des coordonnées des députés sur le site Web de l'Assemblée nationale, à l'adresse : [www.assnat.qc.ca](http://www.assnat.qc.ca)

Vous pouvez également vous adresser au leader parlementaire du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques :

- par courrier postal, à l'adresse :  
Cabinet du leader parlementaire  
du gouvernement  
Ministre délégué à la Réforme  
des institutions démocratiques  
Édifice Pamphile-Le May  
1045, rue des Parlementaires, bureau 1.39  
Québec (Québec) G1A 1A4
- par courrier électronique, à l'adresse :  
[ministre.srid@mce.gouv.qc.ca](mailto:ministre.srid@mce.gouv.qc.ca)

Vous pouvez enfin consulter le site Web du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'adresse :  
[www.mce.gouv.qc.ca/srid](http://www.mce.gouv.qc.ca/srid)