

bulletin

BIBLIOTHÈQUE DE LA LÉGISLATURE
ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC



- Chronologie de la réforme parlementaire (1964-1981)
- L'Assemblée nationale et les ministères au point de vue administratif
- Loi sur la Législature: modifications importantes (1888-1980)
- La commission des engagements financiers

BIBLIOTHÈQUE DE LA LÉGISLATURE

BULLETIN

Vol. 11, nos 3-4

Octobre-Décembre 1981

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

Éléments de catalogage

Québec (Province). Bibliothèque de la législature.

Bulletin / Bibliothèque de la Législature.

Assemblée nationale. --Vol. 6, no 1 (juin 1975)--

(Québec): La Bibliothèque, 1975-

v.; trimestriel.

Fait suite à: Québec (Province). Bibliothèque de la Législature. Bulletin trimestriel = ISSN 0701-6093
ISSN 0701-6808 - Bulletin - Bibliothèque de la Législature.

1. Québec (Province). Bibliothèque de la Législature - Périodiques. 2. Gouvernement représentatif - Québec (Province) - Périodiques. 1. Titre. 11. Titre Bulletin trimestriel.

Z	027.65'09714	A11B5
883		B8/

JL	328.714'005
253	

Bibliothèque de la Législature

Dactylographie : Denise Desrosiers

Révision et correction: Danielle Brouard

Maquette : Yvon Thériault

Impression : Service des impressions de l'Assemblée nationale

Dépôt légal - 4e trimestre 1981

Bibliothèque nationale du Québec

ISSN 0701-6808



Table des matières

Chronologie de la réforme parlementaire (1964-1981).....	1
<i>Maurice Champagne et Gaston Deschênes</i>	
L'Assemblée nationale et les ministères au point de vue administratif.....	29
<i>Gaston Deschênes</i>	
Loi sur la législature : modifications importantes (1888-1980).....	53
<i>Maurice Champagne</i>	
La commission des engagements financiers.....	77
<i>Louise Morisset</i>	
Note aux collaborateurs.....	93

Chronologie de la réforme parlementaire (1964 — 1981)

Maurice Champagne*
Gaston Deschênes*

Bien que la réforme parlementaire soit généralement associée à la création d'un ministère dirigé par Me Roberts Burns, de 1976 à 1979, il nous est apparu plus juste de situer la brève existence de ce ministère à l'intérieur d'une longue série de réformes qui a débuté en 1964 et qui s'est poursuivie de façon presque ininterrompue depuis cette date.

1963

Devant les plaintes des députés désireux de participer davantage aux travaux législatifs, le premier ministre Jean Lesage confie à Jean-Charles Bonenfant le soin de rédiger un document sur la réforme parlementaire.

* Gaston Deschênes et Maurice Champagne sont respectivement chef et agent de recherche à la division de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

1964

- 9 janvier Remise du document «La réforme du travail parlementaire au Québec» par Jean-Charles Bonenfant.
- 14 janvier Début de la publication du journal des Débats. Un compte rendu des débats avait été préparé à titre expérimental l'année précédente.
- 7 février Comité spécial formé pour étudier l'opportunité d'amender le règlement.
- 24 juillet Le comité spécial suggère que l'Assemblée étudie la possibilité, à la prochaine session, de déléguer à un comité spécial l'examen des crédits d'un ou de deux ministères.
- 31 juillet Amendement au règlement: suppression de l'étape de la résolution prévue dans le cheminement des projets de loi ayant des incidences financières et création de deux nouveaux comités permanents (Éducation et Régies gouvernementales).

1965

- 3 février Création d'un comité spécial pour étudier l'opportunité d'amender le règlement de l'Assemblée législative.

11 mars Le leader du gouvernement annonce qu'une entente a été conclue avec l'opposition afin de permettre l'étude des crédits budgétaires de certains ministères par des comités spéciaux. Un premier comité est formé le 16 mars.

19 mars La transcription intégrale des débats s'étend aux commissions parlementaires.

22 octobre Me Guy Lechasseur est élu «Orateur» de l'Assemblée.

1966

10 février Amendement au règlement en vue de permettre au comité plénier chargé de l'étude des crédits (comité des subsides) de confier l'examen d'une partie de ces crédits à un comité. L'amendement crée, à cette fin, un comité des crédits pour chacun des ministères et pour la législation. Au cours de la session précédente, le comité des subsides avait confié ce travail à des comités spéciaux.

5 octobre Adoption d'un règlement concernant les fonctionnaires occasionnels (Ac 1714). Ce règlement permettra par la suite d'embaucher des secrétaires de comté (1967).

1er décembre Me Rémi Paul est élu «Orateur».

1967

3 février

Déclaration ministérielle de M. Johnson, premier ministre, sur l'urgence d'une refonte des règlements.

De son côté, le leader parlementaire de l'opposition, M. Laporte, remet au greffier un projet de motion visant la formation d'un comité sur la refonte des règlements.

3 août

Formation, par l'Assemblée, d'un comité préliminaire des sept membres avec mandat de préparer les grandes lignes d'un plan de travail devant servir de guide au comité qui sera ultérieurement institué pour étudier les moyens d'améliorer le travail de l'Assemblée législative.

9 août

Le comité préliminaire recommande:

- 1° la refonte complète des règlements;
- 2° la permission de s'adjoindre des experts;
- 3° la permission de siéger même lorsque la

Chambre ne siège pas.

Étaient présents à la réunion : messieurs Bellemare, Fréchette, Hyde, Laporte, Paul et Plamondon. M. Paul est choisi président du futur comité dont le quorum est fixé à huit membres.

1968

22 octobre Me Gérard Lebel est élu «Orateur».

17 décembre Formation d'un comité spécial de l'Assemblée législative du Québec avec pouvoir d'entendre des témoins pour étudier les moyens d'améliorer le travail de l'Assemblée et de préparer un nouveau règlement comportant des transformations substantielles. Ledit comité devra faire rapport à la Chambre au début de la prochaine session. Le président du comité est le président de la Chambre, M. Gérard Lebel, et le secrétaire, M. Raymond Desmeules.

31 décembre Entrée en vigueur de la loi abolissant le Conseil législatif. Par la suite, plusieurs changements furent apportés aux «rites» parlementaires : le président a laissé tomber la toge, le tricorne et les gants blancs, tandis que la tabatière a été enlevée de la table des secrétaires.

1969

25 février L'Assemblée abandonne la tradition qui consiste à présenter, pour la forme, avant le débat sur le discours du trône, le bill 1, sur la prestation des serments d'office.

Cette tradition avait pour but de manifester son indépendance face au pouvoir royal.

- 26 février Premier rapport du comité sur la refonte du règlement. Ses recommandations visent à limiter de façon fort sensible la durée des périodes de questions et les débats de l'Assemblée nationale, de même qu'à accroître le travail des commissions parlementaires et à former la commission de l'Assemblée nationale. Ces mesures sont suggérées pour être mises à l'essai durant la session.
- 27 février Deuxième rapport du comité de refonte des règlements: il recommande que la sanction des projets de loi ait désormais lieu au cabinet du lieutenant-gouverneur. Le rapport est adopté et une sanction a lieu le même jour.
- 5 mars Le troisième rapport du comité sur la refonte du règlement amende le rapport présenté le 26 février et enlève notamment aux commissions la possibilité de se réunir de leur propre gré. Le rapport déposé le 26 février est adopté tel qu'amendé.
- 13 mars Adoption du premier rapport de la commission de l'Assemblée nationale.
- 14 mai Création de la commission des engagements financiers.

12 décembre En vertu de la Loi sur la législature, le «Bureau de l'Éditeur officiel du Québec» est créé. Tous ses employés sont des fonctionnaires de l'Assemblée nationale. L'éditeur relève du ministre des Communications depuis 1971.

23 décembre La Loi sur la législature accorde aux députés une allocation pour le maintien d'un local dans leur district électoral afin de recevoir les électeurs. Les pensions des députés sont indexées annuellement.

1970

24 février Me Raynald Fréchette est élu président.

24 février Les amendements sessionnels adoptés en mars 1969 sont reconduits pour la session qui débute. Ils le seront aussi au début de toutes les sessions jusqu'en 1972.

9 juin Me Jean-Noël Lavoie est élu président.

17 juillet Le législateur institue à l'Assemblée le poste de chef parlementaire d'un tiers parti reconnu. Au député qui occupe ce poste, il est accordé une indemnité additionnelle et une allocation pour frais de représentation. Il est prévu que cette indemnité et cette allocation de représentation, de même que les honoraires reçus

1970

17 juillet (suite) en vertu de la Loi de l'assurance-maladie du Québec par un médecin qui est député, ne constituent pas des causes d'inhabilité.

9 septembre A la suggestion du président, M. Jean-Noël Lavoie, un comité ad hoc de la commission permanente de l'Assemblée nationale est constitué en vue de la refonte des règlements. Ce comité est formé de MM. Pierre Laporte (P.L.Q.), Rémi Paul (U.N.), Bernard Dumont (R.C.), Robert Burns (P.Q.) et Jean-Noël Lavoie comme président.

1971

—

Création à l'Assemblée nationale du Bureau des relations publiques et interparlementaires. Ce service, rattaché au cabinet du président de l'Assemblée, est chargé de planifier et d'organiser les échanges interparlementaires.

7 juillet La Loi sur la législature mentionne un changement dans le titre des députés qui devient «Membre de l'Assemblée nationale» (M.A.N.). Dans la détermination du quorum de l'Assemblée, la Loi sur la législature tient compte des commissions parlementaires depuis 1971 : en effet le quorum de l'Assemblée, qui est de 30 députés, est réduit à 20 lorsqu'une commission élue siège en même temps que l'Assemblée nationale.

1971

7 juillet
(suite)

La Loi sur la législature institue le poste de vice-président adjoint. Elle stipule que le président n'a plus droit à une allocation de logement s'il occupe un logement à l'Hôtel du gouvernement. Le législateur décide d'abroger les articles de la Loi sur la législature qui traitent de la préparation du budget de l'Assemblée parce qu'ils sont devenus désuets par suite de l'adoption de diverses lois publiques, dont la Loi de l'administration financière.

Le législateur soumet le personnel de l'Assemblée, soit à la Loi sur la fonction publique, soit aux décisions des commissaires de régie interne de l'Assemblée. Toutefois la direction et le contrôle des employés de la Bibliothèque de la législature continuent théoriquement à relever du président assisté d'une commission de l'Assemblée.

Tout député qui a sa résidence principale à l'extérieur de la région de Québec bénéficie d'un remboursement pour le maintien d'une résidence secondaire dans la ville de Québec ou dans son voisinage immédiat. Cependant, ce remboursement n'est pas accordé au premier ministre ni au président de l'Assemblée nationale s'ils occupent un logement à l'Hôtel du gouvernement.

La loi supprime l'allocation accordée automatiquement aux députés pour le maintien d'un bureau de comté mais permet toutefois de payer, aux députés qui ne disposent pas d'un local fourni par le gouvernement, une partie des frais qu'ils encourrent pour le maintien d'un tel bureau.

1971

7 juillet
(suite)

Les frais de communications des députés sont remboursés.

Le législateur institue les postes de leader parlementaire de l'opposition officielle et de leader parlementaire d'un tiers parti reconnu. Également il institue les postes de whip d'un tiers parti reconnu et de whips adjoints du gouvernement et de l'opposition officielle. Une indemnité additionnelle et une allocation de représentation sont prévues pour ces différents postes.

D'autre part, le nombre de whips adjoints auquel ont droit le gouvernement et les partis de l'opposition est prévu dans la Loi sur la législature.

La loi précise que les indemnités et les allocations qu'elle crée ne constituent pas des causes d'inhabilité.

automne

Les responsables de la Bibliothèque de la législature créent le service de recherche.

Le but de ce service est d'effectuer des études et des analyses à la demande des députés.

19 novembre

Adoption de règles de pratique pour les auditions publiques après la première lecture.

1972

27 mars

Adoption à l'unanimité d'un nouveau règlement de l'Assemblée à titre de règlement sessionnel (code Lavoie).

avril

Le restaurant «Le Parlementaire» revient sous l'égide de l'Assemblée nationale.

1973

13 mars

Adoption du nouveau règlement de l'Assemblée à titre de règlement permanent. Ce nouveau règlement contient 179 articles tandis que l'ancien en comptait 812.

6 juillet

Selon la Loi sur la législature, les députés nommés pour présider les commissions élues ont droit à une indemnité additionnelle et à une allocation pour frais de représentation.

La loi crée un second poste de vice-président et l'appellation «vice-président adjoint» disparaît. Plusieurs articles de la Loi sur la législature sont modifiés afin de tenir compte, pour fins de pension, du fait qu'un député peut être du sexe féminin.

Les fonctions des commissaires de régie interne de l'Assemblée sont précisées dans la Loi sur la législature : ce sont eux qui établissent les règles gouvernant les dépenses contingentes ou autres dépenses de l'Assemblée nationale.

1973

6 juillet
(suite)

Selon la Loi sur la législature, les paiements suivants ne constituent pas une cause d'inhabilité: les honoraires reçus par un avocat ou un notaire dans le cadre de la Loi de l'aide juridique; les honoraires reçus par un vétérinaire dans le cadre du programme d'assurance-santé animale; l'allocation des présidents des commissions élues.

En vertu de la Loi sur la législature, les commissions parlementaires peuvent siéger en dehors des sessions avec les mêmes pouvoirs qu'en période sessionnelle.

1974

6 juin

Séance de la sous-commission de l'Assemblée nationale pour étudier l'affaire de l'enregistrement des débats de la commission permanente des engagements financiers.

19 juillet

Dépôt du rapport de la commission permanente de l'Assemblée nationale qui a pris connaissance du rapport de la sous-commission chargée de l'examen de l'enregistrement des débats de la commission permanente des engagements financiers.

Sur proposition du président de l'Assemblée, M. Jean-Noël Lavoie, la commission de régie interne de l'Assemblée a constitué un comité extra-parlementaire «dans le but de faire une évaluation des montants ainsi que de la nature des indemnités et allocations

1974

19 juillet
(suite)

attribuées aux membres de l'Assemblée nationale et aux titulaires de certaines fonctions reconnues par la Loi sur la législature.» Ce comité est formé de Me Jean-Charles Bonenfant (président), d'Yvette Rousseau, vice-présidente du Conseil consultatif sur la situation de la femme au Canada et de Me Lucien Cliche, ancien président de l'Assemblée; Richard Breton, directeur administratif de l'Assemblée, est choisi comme secrétaire.

28 novembre

Lors du dépôt des documents en Chambre, le président de l'Assemblée dépose le «Rapport du Comité consultatif sur les indemnités et allocations des parlementaires du Québec», en date du 12 novembre 1974.
(Document de la session no 179)

28 décembre

Selon la Loi sur la législature, le président de l'Assemblée ne reçoit plus d'allocation pour une résidence secondaire.
A compter de 1974, l'allocation de représentation devient uniforme pour tous les membres de l'Assemblée, qu'ils remplissent ou non une fonction parlementaire.
La Loi sur la législature accorde aux députés une allocation pour la présence à une séance d'une commission élue, lorsqu'une telle séance a lieu sans que l'Assemblée en tienne une au cours de la même semaine.

1974

28 décembre
(suite)

L'allocation pour le traitement d'un ou d'une secrétaire de comté est désormais prévue par la Loi sur la législature.

Après avoir pris avis d'un comité formé du directeur général des élections, du président de la Commission de la fonction publique et du secrétaire du Conseil du trésor, les commissaires de la régie interne de l'Assemblée pourront désormais fixer par règlement les modalités de paiement des allocations des députés.

1975

—

«Mise à jour de la Loi sur la législature», document de travail préparé par messieurs Jean-Charles Bonenfant, ex-directeur de la Bibliothèque de la législature, et Dominique Lapointe, conseiller au cabinet du président.

janvier

L'indemnité des députés est indexée annuellement.

De plus il est précisé dans la Loi sur la législature que cette indemnité annuelle ne peut être inférieure à celle de l'année précédente.

Formation du Bureau d'accueil et d'information.

1975

- février Le président de l'Assemblée nationale, monsieur Jean-Noël Lavoie, crée un comité de travail avec mandat de faire un relevé de l'état des services de l'Assemblée et de proposer un nouveau plan établi selon les principes modernes d'organisation et tenant compte de l'autonomie de l'Assemblée. Ce comité est composé de messieurs Pierre Duchesne, secrétaire adjoint de l'Assemblée, Yvon Desbiens, directeur du personnel, et Dominique Lapointe, conseiller au cabinet du président. Monsieur Mario Trudel, de la direction du personnel, est choisi comme secrétaire du comité.
- 17 avril Règlement concernant les allocations aux députés en vertu de l'article 82 de la Loi sur la législature, adopté par la commission de régie interne (modifié le 20 oct. 1976, le 18 août 1977, le 13 avril 1978, le 19 juin 1979 et le 12 août 1980).
- 15 décembre Document de travail relatif aux conflits d'intérêts des députés, commandé par le ministre Fernand Lalonde à Me André Sylvestre. Ce document a été remis au président de l'Assemblée le 15 décembre 1975.

1976

12 novembre Les membres du comité de travail sur l'organisation administrative de l'Assemblée nationale présentent au président le rapport qui propose un nouveau plan d'organisation des services de l'Assemblée nationale.

novembre Le premier ministre, monsieur René Lévesque, nomme Me Robert Burns au poste de ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire.

14 décembre Me Clément Richard est élu président.

1977

— Monsieur Clément Richard, président de l'Assemblée, institue un comité pour étudier le «Rapport sur l'organisation administrative de l'Assemblée nationale». Ce comité est formé de MM. Michel Lapierre, chef de cabinet du président, Dominique Lapointe et Mario Trudel.

26 août Dépôt à l'Assemblée nationale du rapport Godin sur la radio-télédiffusion des débats.

1977

- 9 novembre Acceptation par le Conseil des ministres du principe de la radio-télédiffusion des débats.
- 17 novembre Mise à l'essai d'un règlement sessionnel qui comprend :
- abolition de la séance du vendredi;
 - question avec débat;
 - changement de la procédure des votes;
 - procédure expéditive pour les projets de loi non contestés;
 - nouvelle procédure pour les affaires courantes.
- Le règlement permanent est aussi modifié afin de permettre, lors des affaires courantes, le dépôt de pétition.
- 19 décembre Sanction de la Loi modifiant la Loi sur la législature (chap. 8). Cette loi établit que l'immunité parlementaire accordée aux députés en raison des paroles qu'ils prononcent à l'Assemblée ou à une de ses commissions est garantie quel que soit le mode par lequel ces paroles sont publiées ou diffusées. Cette immunité s'applique également à l'égard des diffuseurs.
- 22 décembre Sanction de la Loi modifiant de nouveau la Loi sur la législature (chap. 9). Cette loi prévoit que, pour l'année 1978, l'indemnité des députés demeurera la même que celle de 1977.

1978

21 février

Amendements au règlement, à titre de règlement sessionnel :

- une nouvelle liste des commissions;
- le droit des députés désignés comme intervenants auprès des commissions de se faire entendre.

22 février

Reconduction du règlement sessionnel de 1977, auquel s'ajoutent :

- diminution de la durée du débat sur le discours inaugural et sur le discours du budget;
- établissement d'un calendrier parlementaire avec ajournement à date fixe et entrée en vigueur automatique des règles de fin de session.

23 juin

Création, en vertu de la Loi sur la législature, de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant.

La Loi sur la législature est modifiée suite à la sanction de la Loi sur la fonction publique. Dorénavant le secrétaire général de l'Assemblée exerce, à l'égard du personnel, les pouvoirs que la Loi sur la fonction publique attribue aux sous-ministres. Il est mentionné également que le gouvernement nomme le secrétaire général de même que les secrétaires généraux adjoints à qui il peut attribuer le rang de sous-ministre adjoint.

1978

23 juin
(suite)

A noter que ces deux dernières dispositions étaient prévues, depuis 1965, uniquement dans la Loi sur la fonction publique. Enfin il est prévu que le personnel de l'Assemblée est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique.

3 octobre

Début de la télédiffusion des débats de l'Assemblée nationale.

décembre

La commission parlementaire de l'Assemblée nationale approuve le plan de réforme administrative de l'Assemblée. Dans ce nouvel organigramme de l'Assemblée, on retrouve, sous l'autorité du président et du secrétaire général, trois grandes directions générales : la direction générale des services parlementaires, la direction générale des communications et la direction générale des services administratifs.

14 décembre

La commission de l'Assemblée nationale adopte une motion de l'Union nationale suggérant de former une sous-commission pour étudier l'hypothèse de la création d'une commission parlementaire des sociétés d'État.

1978

22 décembre

Sanction de la Loi modifiant la Loi sur la législation et la Loi de l'exécutif. Cette loi traite de l'indemnité annuelle des députés, qui ne peut être supérieure de plus de 6% à celle de l'année précédente, de l'indemnité additionnelle accordée aux députés qui occupent des fonctions parlementaires et de l'allocation de représentation. De plus cette loi permet de ne pas considérer comme jours d'absence les congés de maternité et permet au député qui est le chef de l'opposition officielle de bénéficier d'une allocation pour les fins d'une mission officielle accomplie à la demande du président de l'Assemblée nationale.

1979

23 janvier

Le ministre d'État à la réforme électorale et parlementaire soumet au ministre d'État au développement économique, responsable du dossier des sociétés d'État, une proposition de créer une commission permanente des sociétés d'État.

16 mars

Décès du vice-président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Guy Cardinal. Le député de Jonquière, M. Claude Vaillancourt, lui succède à ce poste.

1979

25 avril

Le ministre d'État à la réforme électorale et parlementaire confie à un comité la refonte de la Loi sur la législature. Ce comité, composé des députés ministériels Dussault, Gendron, Guay, Ouellette et Michaud (président), s'est réuni à huit reprises (voir 20 juin).

8 mai

Rapport à la commission permanente de l'Assemblée nationale de la sous-commission chargée d'étudier les services fournis aux députés. Les sujets étudiés sont :

- 1° l'allocation pour les déplacements et les dépenses de voyages;
- 2° le logement secondaire à Québec;
- 3° le secrétaire et les bureaux de député dans les circonscriptions électorales.

juin

Dépôt au nom de Claude Forget (P.L.Q.) d'un projet de loi (no 198) concernant le contrôle parlementaire de la législation déléguée.

Ce projet de loi est «mort au Feuilleton».

20 juin

Rapport du comité Michaud concernant la refonte de la Loi sur la législature. Ce rapport aborde les sujets suivants : la régie interne, les commissions parlementaires, certaines règles de fonctionnement de l'Assemblée (inscription des intervenants aux débats, quorum, dépôt de documents d'orientation

1979

20 juin
(suite)

politique), les fonctions parlementaires (adjoints parlementaires, président et vice-présidents), les indemnités, les pensions et enfin les conflits d'intérêts.

8 août

Démission de Me Robert Burns, ministre d'État à la réforme électorale.

17 septembre

Signature d'un protocole d'entente entre l'Assemblée nationale et le contrôleur des finances. L'objet de ce protocole est d'établir des règles devant régir les responsabilités des parties vis-à-vis les opérations budgétaires, comptables et financières de l'Assemblée nationale.

21 septembre

Lors d'un remaniement ministériel, le premier ministre, monsieur René Lévesque, sépare le secteur électoral du secteur parlementaire et confie au président de l'Assemblée nationale, Me Clément Richard, la responsabilité de la réforme parlementaire. Suite à ce remaniement, le leader parlementaire du gouvernement, M. Claude Charron, est nommé ministre délégué aux Affaires parlementaires.

1980

février

Le président de l'Assemblée nationale et responsable de la réforme parlementaire, Me Clément Richard, forme un comité qui a pour mandat de réviser toute la Loi sur la législature. Le comité se compose des fonctionnaires Pierre Duchesne, directeur général des services parlementaires et secrétaire adjoint de l'Assemblée, Michel Leclerc, greffier en loi, et Dominique Lapointe, conseiller parlementaire.

17 juin

Dépôt par le président d'un avant-projet de loi sur l'Assemblée nationale.

Deux grandes réformes y sont suggérées : la création d'un Bureau de l'Assemblée nationale et la nomination d'un jurisconsulte, probablement un juge déjà en poste, chargé de fournir aux députés un avis consultatif sur les conflits d'intérêts.

Quant au Bureau, il permettrait aux simples députés de la majorité et à l'opposition de jouer un rôle majeur dans l'administration générale de l'Assemblée nationale. Il remplacerait la commission qui est composée de trois ministres et du président. Ce dernier serait membre du Bureau, ainsi que sept députés dont trois des partis d'opposition.

Le Bureau approuverait notamment les budgets de l'Assemblée nationale et le ministre des Finances devrait motiver une éventuelle remise en question. Le salaire et la pension du député n'ont pas été touchés, mais on prévoit, pour celui qui quitte et qui n'a pas de pension, une allocation de départ,

1980

17 juin
(suite)

soit le versement de son indemnité pour une période pouvant atteindre six mois. Les lois adoptées ne commenceraient plus par les mots : «Sa Majesté, de l'avis et du consentement de l'Assemblée nationale du Québec, décrète ce qui suit», mais par «L'Assemblée nationale du Québec décrète ce qui suit».

Les députés de l'Assemblée nationale pourraient recevoir comme tous les autres citoyens une subvention gouvernementale en conformité d'une loi, d'un règlement ou d'un programme (par exemple pour l'isolation de leur maison ou encore un prêt du Crédit agricole ou autre) sans craindre d'être en conflit d'intérêts. C'est là une des ambiguïtés que vise à corriger l'avant-projet de loi sur l'Assemblée nationale. On ne voit plus la nécessité de préciser «qu'aucune législature n'est dissoute par le décès du souverain» et qu'un député médecin ne devient pas «inhabile» s'il a reçu des honoraires pour des soins donnés à des indigents ou des colons.

18 juin

Formation d'une sous-commission par la commission de l'Assemblée nationale pour l'étude de l'avant-projet de loi de l'Assemblée nationale. Les membres sont MM. Fernand Lalonde et Harry Blank (P.L.Q.), Roland Dussault, Guy Chevrette, Gilles Michaud et Claude Charron (PQ), Serge Fontaine (U.N.) et Camille Samson, sous la présidence du président de l'Assemblée nationale. La sous-commission se réunit les 21 et 22 août 1980.

1980

- 6 novembre Le député de Jonquière, Me Claude Vaillancourt, devient président de l'Assemblée nationale et succède ainsi à Me Clément Richard, nommé ministre. Le député de Laviolette, M. Jean-Pierre Jolivet, partage la tâche de la vice-présidence avec le député de Vaudreuil-Soulanges, Mme Louise Cuerrier.
- 4 décembre Suite au message inaugural, un député ministériel a présenté à l'Assemblée nationale une motion de blâme à l'endroit de l'opposition officielle. Cette motion fut jugée irrecevable par le président, car une motion de blâme vise une politique gouvernemental.
- 5 décembre M. Claude Charron dépose à l'Assemblée le rapport de la sous-commission de la commission permanente de l'Assemblée sur la création d'une commission des sociétés d'État.
- 19 décembre M. Claude Charron présente à l'Assemblée une motion pour la formation d'une sous-commission de l'Assemblée nationale avec mandat d'explorer les possibilités de la retransmission télédiffusée des commissions parlementaires. Les membres sont messieurs Paquette, Brassard et Chevrette du P.Q., Forget et Lamontagne du P.L.Q., et enfin Goulet de l'U.N. La motion est adoptée à l'unanimité.

1981

- 27 janvier La Commission de l'Assemblée nationale étudie la possibilité de télédiffuser les travaux de deux commissions parlementaires.
La motion est adoptée à la majorité après un long débat et une décision du président.
- 10 mars L'Assemblée adopte, de façon permanente, le règlement sessionnel en vigueur lors de la dernière session.
- 30 avril Lors de la formation de son cabinet, après l'élection générale, le premier ministre, monsieur René Lévesque, désigne à nouveau M. Claude Charron en tant que ministre délégué aux Affaires parlementaires et leader parlementaire du gouvernement. D'autre part, M. Vaillancourt demeure président et M. Jolivet, vice-président.
- 1er mai M. Denis Vaugeois est nommé adjoint parlementaire au ministre délégué aux Affaires parlementaires avec mandat de trouver des solutions pour améliorer le travail des parlementaires au sein des commissions et à l'Assemblée nationale.
- 19 mai Nomination du député de Saint-François, M. Réal Rancourt, à la vice-présidence, suite à la défaite électorale de Mme Cuerrier.

1981

18 juin

A la suggestion de M. Claude Charron, une sous-commission de la commission de l'Assemblée nationale est instituée afin de poursuivre l'étude de l'avant-projet de loi de l'Assemblée nationale. Elle est formée de messieurs Chevrette, Dussault, Vaugeois, Charron du P.Q. et de messieurs Blank, Lalonde, Pagé et Lévesque du P.L.Q.

M. Charron suggère que M. G.-D. Lévesque soit choisi comme membre de la fondation Jean-Charles-Bonenfant, suite à la défaite électorale de M. Goulet. La motion est adoptée et le nouveau conseil d'administration est composé de messieurs Laurin et Charron du P.Q., Rivest et Lévesque du P.L.Q.

De plus le président reçoit le mandat de trouver deux autres personnes après consultation avec les milieux universitaires et les organismes reliés à l'étude des sciences politiques.

L'Assemblée nationale et les ministères au point de vue administratif

Gaston Deschênes*

Qu'est-ce qui distingue l'Assemblée nationale (au point de vue administratif) d'un ministère? Pour plusieurs, dans la fonction publique ou ailleurs, il n'y a pas de différence et la lecture des lois et règlements qui s'appliquent aux deux institutions n'est pas toujours de nature à clarifier les notions de parlement et de gouvernement.

L'administration parlementaire n'a pas suscité beaucoup d'intérêt chez les spécialistes des sciences politiques et du droit administratif. Au Québec, comme un peu partout, l'attention des observateurs se porte naturellement sur l'ensemble de la «machine administrative» et leurs analyses ne font pas de cas de cette exception que constitue l'ensemble des services administratifs mis à la disposition des parlementaires.

* Gaston Deschênes est chef de la division de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

Parler d'exception, c'est pourtant présomptueux car l'objectif de la rencontre d'aujourd'hui a justement pour but d'examiner une série de documents, de lois et de règlements pour voir comment l'Assemblée nationale s'insère dans les structures de l'État et comment elle diffère des organes administratifs qui l'entourent.

A cette fin, nous comparerons l'Assemblée nationale et les ministères en fonction des points suivants : nature et fonction, chef, sous-chef et structures administratives, ressources humaines, ressources financières, ressources matérielles, ressources documentaires, communications et relations extérieures.

1. NATURE ET FONCTIONS

On pourrait définir sommairement l'Assemblée et un ministère de la façon suivante : l'Assemblée nationale est une institution politique pourvue d'un soutien administratif tandis que le ministère est une institution de nature administrative qui fonctionne sous une direction politique.

Le ministère est un ensemble de services administratifs chargé de l'application des lois dans un secteur de l'activité gouvernementale. La loi sur les ministères (L.R.Q., M-34) donne la liste des ministères constitués «pour l'administration des affaires du Québec». Le ministère est sous le contrôle et la supervision d'un ministre dont les pouvoirs sont définis et, surtout, limités par la loi organique du ministère. L'Assemblée nationale, pour sa part, comme le stipule l'article 5 de la Loi sur la législature (L.R.Q., L-1), est l'ensemble des députés et cette

institution est pourvue d'un soutien administratif qu'on appelle aussi, communément, l'Assemblée nationale.

Le ministère exerce une fonction exécutive sous contrôle parlementaire tandis que l'Assemblée exerce une fonction législative sous un certain contrôle de l'exécutif. Le ministère assure l'application des lois adoptées par l'Assemblée et cette fonction est contrôlée par l'Assemblée nationale de diverses façons. Le ministre est responsable devant l'Assemblée qui exerce sa fonction de contrôleur par les questions, l'étude des crédits, l'examen des engagements financiers, etc.

L'Assemblée nationale exerce la fonction législative et elle est contrôlée, parfois subtilement et, parfois un peu moins, par l'exécutif. Par exemple, toutes les lois ayant une incidence financière doivent être présentées par un ministre. Les commissions parlementaires sont convoquées par le leader du gouvernement qui a aussi la haute main sur l'ordre du jour. L'exécutif dispose de plus d'une majorité solide et disciplinée qui le met à l'abri des motions de censure.

Il apparaît donc difficile de comparer l'institution politique qu'est l'Assemblée nationale et les institutions administratives que sont les ministères en ce qui concerne leur nature et leurs fonctions.

On peut établir des comparaisons entre un ministère et les services de l'Assemblée (en faisant abstraction des 122 députés) mais il existe encore une différence importante. Les services des ministères sont orientés vers le citoyen, dont ils règlent une bonne partie de la vie, tandis que les services de l'Assemblée existent pour le député.

Cette distinction entre l'Assemblée et les ministères semble claire. Mais, de nombreux documents officiels entretiennent la confusion entre les deux. On pourrait citer de nombreuses publications. Ainsi, dans les annexes qui accompagnent le discours du budget, les opérations sont présentées par ministères et on y retrouve l'Assemblée nationale. Dans le rapport annuel 1975-1976 du ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement, une liste de ministères comprend l'Assemblée nationale. Le rapport annuel 1979-1980 du ministère de la Fonction publique considère l'Assemblée de la même façon. Les données contenues dans ces documents sont reprises ensuite dans des ouvrages comme Statistiques financières ou l'Annuaire du Québec publiés par le Bureau de la statistique. Le citoyen qui lit ces documents n'en tire pas nécessairement la conclusion que l'Assemblée est un ministère, mais il aurait de bonnes raisons de le faire.

2. CHEF, SOUS-CHEF ET STRUCTURES ADMINISTRATIVES

✧ Un ministère est dirigé par un ministre nommé par le lieutenant-gouverneur agissant sur l'avis du premier ministre (Loi sur l'exécutif, L.R.Q., E-18). En pratique, c'est le premier ministre qui choisit les ministres nommés par le lieutenant-gouverneur. Les pouvoirs du ministre sont définis dans la loi créant son ministère. Par exemple, en ce qui concerne les Affaires culturelles, les devoirs du ministre sont «précisés» à l'article 2 : «Le ministre doit favoriser l'épanouissement des arts et des lettres au Québec et leur rayonnement à l'extérieur» (L.R.Q., M-20).

A l'Assemblée nationale, par contre, le président est élu par les députés sur motion du premier ministre après une certaine consultation des partis d'opposition. Le président a presque toujours été choisi parmi les députés ministériels, mais ce n'est pas obligatoire. Ses fonctions sont définies par le règlement de l'Assemblée à l'article 10 et, en ce qui nous concerne, au paragraphe 8 qui lui confie l'administration des services de l'Assemblée. La Loi sur la fonction publique (L.R.Q., F-3.1) l'assimile à un ministre titulaire, expression qu'on définit ainsi (a.1) : «le ministre qui dirige un ministère, un ministre d'État, un ministre délégué ainsi que le président de l'Assemblée nationale ».

Cette rédaction marque un certain recul par rapport à ce qui existait dans l'ancienne loi qui utilisait des termes plus généraux, celui de chef pour désigner le président et les ministres, et celui de sous-chef pour désigner les sous-ministres, le secrétaire général du Conseil et celui de l'Assemblée. La terminologie actuelle crée facilement la confusion.

Dans ses fonctions administratives, le président de l'Assemblée nationale est assisté de la Commission de régie interne dont il fait lui-même partie en compagnie de trois membres du Conseil exécutif (L.R.Q., L-1, a. 41). Cet organisme témoigne de l'emprise de l'exécutif sur l'administration de l'Assemblée nationale. Il a été institué en 1875 à l'exemple de ce qui existait à Ottawa (depuis 1868) et à Londres (depuis 1812). Avant 1875, un comité permanent examinait les dépenses contingentes de l'Assemblée; en le supprimant, on a réduit l'autonomie de l'Assemblée face à l'exécutif.

Le plus haut fonctionnaire de chacun des ministères est nommé par le premier ministre. Ses pouvoirs sont définis dans la loi constituant chacun des ministères au moyen d'une formule standard : «Sous la direction du ministre, le sous-ministre a la surveillance des fonctionnaires et employés du ministère, il en administre les affaires courantes et exerce les autres pouvoirs qui lui sont assignés par le gouvernement» (L.R.Q., M-29).

A l'Assemblée, le secrétaire est aussi nommé par le gouvernement, sur recommandation du premier ministre. Certaines de ses fonctions sont définies dans le règlement de l'Assemblée nationale, à l'article 16. En matière de gestion de personnel, ses pouvoirs sont définis par l'article 42.1 de la Loi sur la législature: le secrétaire exerce, à l'égard du personnel, «les pouvoirs que la Loi sur la fonction publique attribue au sous-ministre». Cette disposition est superflue puisque la Loi sur la fonction publique (a.1, parag. h) le considère comme sous-ministre, et il en a nécessairement les pouvoirs.

Finalement, les structures administratives constituent l'aspect le plus comparable entre l'Assemblée et un ministère; depuis la réorganisation de 1979, les structures de l'Assemblée sont quasi identiques à celle des ministères.

Le plan d'organisation de chaque ministère est approuvé par le Conseil du trésor, en vertu de la Loi sur la fonction publique et de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., A-6, a. 22). En ce qui concerne l'Assemblée, le plan d'organisation a été adopté en vertu de la Loi sur la législature (L.R.Q., L-1, a. 42) qui prévoit un pouvoir de dérogation de la Commission de régie interne en matière de personnel et de dépenses de l'Assemblée.

3. RESSOURCES HUMAINES

Dans les ministères, le personnel est soumis à la Loi sur la fonction publique. L'article 3 de la loi (L.R.Q., F-3.1) donne au ministre la responsabilité générale de la gestion du personnel de la fonction publique et l'article 4 lui accorde un pouvoir réglementaire très large concernant l'évaluation, le classement, les promotions, les affectations, les mutations, le reclassement, la rétrogradation, la révocation et les autres matières reliées à la gestion du personnel. Le recrutement est confié à l'Office du recrutement et de la sélection du personnel.

A l'Assemblée, l'article 42.1 de la Loi sur la législature stipule que le personnel de l'Assemblée nationale est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique. A ce principe général, il faut apporter des réserves. Premièrement, par l'article 42, la Commission de régie interne peut déroger aux lois et règlements concernant le personnel, ce qu'elle a fait dans quelques cas, notamment pour les occasionnels (R.I. 686-81). La Commission de régie interne a aussi la responsabilité d'établir les conditions de travail du personnel des cabinets ministériels (R.I. 698-81). Une deuxième réserve touche la bibliothèque. On retrouve, dans la loi actuelle (L.R.Q., L-1, a. 110), un article donnant au gouvernement le pouvoir de nommer «le personnel de la bibliothèque qui se compose d'un bibliothécaire, d'un sous-bibliothécaire et des autres fonctionnaires et employés qu'il juge nécessaires à la bonne administration de la bibliothèque et au service des personnes qui la fréquentent». L'article 111 donne au président de l'Assemblée «le pouvoir de nommer, pour le temps des sessions, tel nombre de commis, de messagers et portiers nécessaires pour assurer l'efficacité du service de la bibliothèque». Finalement, l'article 113 stipule que «les traitements et salaires des officiers

permanents de la bibliothèque sont fixés par le gouvernement et sont, ainsi que les dépenses incidentes s'y rattachant et les fournitures de bureau, payés sur les fonds votés à cette fin par la Législature». Le personnel de la bibliothèque a donc, théoriquement, un statut spécial mais ces articles ne sont pas appliqués.

4. RESSOURCES FINANCIÈRES

Dans les ministères, la gestion financière obéit aux dispositions de la Loi sur l'administration financière qui traite des responsabilités du Conseil du trésor (en matière budgétaire), du contrôleur des finances (en matière de comptabilité et de contrôle budgétaire) et du Vérificateur général (pour ce qui concerne la vérification après paiement).

L'Assemblée nationale jouit d'un statut particulier. On peut dire, d'une façon générale, que la loi s'y applique avec des nuances. Aux deux extrémités de l'année financière soit, en matière budgétaire, avant l'année financière, et, en matière de vérification des comptes, surtout après l'année financière, la loi s'applique intégralement.

En ce qui concerne l'administration du budget, la situation est différente. Premièrement, en vertu de l'article 42 de la Loi sur la législature, les membres de la Commission de régie interne «établissent les règles gouvernant les dépenses contingentes et autres dépenses de l'Assemblée nationale». Donc, c'est un pouvoir de dérogation aux règlements établis par le Conseil du trésor ou par le ministère des Finances.

Deuxième réserve : les articles 14 et 15 de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., A-6) ne s'appliquent pas à l'Assemblée nationale. L'article 14 dit que «le contrôleur a droit de prendre communication de tous les dossiers, documents et registres concernant les engagements financiers de chaque ministère et chaque organisme désigné par le gouvernement et dont les dépenses d'administration sont payées à même un crédit voté ou inclus dans les prévisions budgétaires». L'article 15 complète le précédent : «Pour lui permettre de remplir plus efficacement ses fonctions, le contrôleur des finances peut poster un fonctionnaire de son service dans tout ministère, ainsi que dans tout organisme visé au premier alinéa de l'article 14». En vertu d'un protocole d'entente signé, en 1979, entre le président et le contrôleur, l'Assemblée n'est pas assujettie aux prescriptions des articles 14 et 15 : le protocole établit en effet que l'Assemblée n'est ni un ministère ni un organisme. Le contrôleur a donc délégué au directeur des services financiers de l'Assemblée nationale les responsabilités suivantes : la certification de la disponibilité budgétaire des engagements imputables sur chaque crédit; la tenue d'un registre des engagements imputables sur chaque crédit; la tenue de la comptabilité; la certification qu'il y a une autorité législative pour faire la dépense et que la demande de paiement est conforme aux dispositions prévues à l'article 54 et, finalement, les fonctions attribuées à l'ensemble des directeurs de la comptabilité en ce qui touche les revenus et recettes. Donc, il n'y a pas de fonctionnaires du contrôleur des finances à l'Assemblée nationale: c'est le directeur des services financiers qui joue ce rôle.

Troisième réserve : la Loi sur l'administration financière comporte elle-même des restrictions concernant l'Assemblée. L'article 46 stipule que «le Conseil du trésor peut décréter la suspension, pour toute période qu'il fixe, du droit d'engager tout crédit ou partie de crédit. Ce décret doit être attesté et signé par le président du Conseil du trésor et notifié au contrôleur des finances». En vertu de l'article 56, «le Conseil du trésor peut décréter la suspension, pour toute période qu'il fixe, de tout paiement sur un crédit, en tout ou en partie». Ces deux dispositions ne s'appliquent pas aux traitements, indemnités et dépenses contingentes et autres dépenses de l'Assemblée nationale. Ces articles donnent donc à l'Assemblée un statut particulier en lui accordant une protection contre le gel des dépenses et les coupures décrétées par l'exécutif.

La confrontation de ces exceptions et du protocole d'entente pourrait toutefois susciter des interrogations. En effet, le protocole d'entente interprète la Loi sur l'administration financière lorsqu'il affirme que «l'Assemblée n'est ni un ministère, ni un organisme au sens habituel du mot». Était-ce bien l'intention du législateur? Si celui-ci a consenti à exclure l'Assemblée nationale de l'application des articles 46 et 56, n'était-ce pas parce qu'il considérait que la loi devrait s'appliquer à l'Assemblée nationale dans toutes ses autres dispositions y compris l'article 15 qui permet au contrôleur de poster un fonctionnaire dans tout ministère et dans tout organisme «désigné par le gouvernement et dont les dépenses d'administration sont payées à même un crédit voté ou inclus dans les prévisions budgétaires»?

5. RESSOURCES MATÉRIELLES

En ce qui concerne les ressources matérielles des ministères, deux lois importantes s'appliquent. En vertu de la Loi sur le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement (L.R.Q., M-29), le ministre a pour fonctions principales d'effectuer tous les travaux publics requis aux fins du gouvernement, d'assurer la garde et l'entretien de tous les édifices et ouvrages publics entretenus aux frais du gouvernement et de pourvoir à l'aménagement et à l'ameublement des édifices qui appartiennent au gouvernement. En vertu de la Loi sur le service des achats (L.R.Q., S-4, a.4), «Le directeur du service a la surveillance et la direction de tous les achats faits par les ministères du gouvernement. En outre, il confie l'exécution des travaux d'impression, de reliure, d'électrotypie, de stéréotypie, de lithographie, de gravure, de photographie, de cinématographie et autres de même nature nécessaires à ces ministères. Il loue le matériel dont ces ministères ont besoin pour un temps limité. Il souscrit pour ces ministères les contrats de publicité et les abonnements aux journaux, revues et autres publications». L'Assemblée nationale n'est pas soumise à cette loi : en effet, l'article 6 stipule que «la présente loi s'applique, en outre, à tout organisme qui relève du gouvernement et que désigne le gouvernement, mais ne s'applique pas à l'Assemblée nationale». Cette exception laisse croire que, pour le rédacteur de cette loi, l'Assemblée nationale est, soit un ministère, soit un organisme relevant du gouvernement...

L'Assemblée est soumise à la Loi du ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement avec certaines nuances. A l'extérieur de l'édifice, la situation est relativement claire. Le ministre est maître d'oeuvre et gardien. A l'intérieur de l'édifice, la situation est un peu plus nuancée. Le ministère exécute les

demandes de l'Assemblée en matière d'aménagement et d'ameublement. Toutefois, la sécurité intérieure relève du président de l'Assemblée nationale et du sergent d'armes.

6. RESSOURCES DOCUMENTAIRES (Bibliothèque et archives)

Il y a une dizaine d'années, la plupart des ministères avaient leur bibliothèque. En 1972, des bibliothèques collectives sont nées du regroupement des bibliothèques de neuf ministères ou organismes logés dans les édifices G et H. Un arrêté en conseil du 26 juillet 1972 décrétait le transfert des services de bibliothèque et de centre de documentation de certains ministères au ministère des Communications, «attenté que par sa loi même, le ministère des Communications doit, entre autres choses, établir des services de communication entre les différents ministères du gouvernement, attendu qu'à la suite d'un comité d'étude sur les bibliothèques gouvernementales, ce comité a suggéré que les bibliothèques gouvernementales dépendent d'un seul ministère, en l'occurrence le ministère des Communications, à l'exception de la Bibliothèque nationale du Québec et de la Bibliothèque de la législature». Notre bibliothèque conservait donc son autonomie mais elle était néanmoins considérée comme une bibliothèque gouvernementale.

C'était la première étape du regroupement des bibliothèques. En juillet 1976, le mandat de cette bibliothèque administrative a été révisé en vue d'accorder des services à tous les ministères et organismes gouvernementaux. De plus, le Conseil du trésor demandait au ministère des Communications de constituer, «sous la présidence du directeur de la bibliothèque administrative, un comité de coordination des bibliothèques gouvernementales - COBIGO -

composé du directeur de la Bibliothèque de la législature, du conservateur de la Bibliothèque nationale, des représentants des bibliothèques ministérielles et des représentants de la direction des ministères». Ce comité avait pour mandat de faire les recommandations appropriées pour accroître l'efficacité administrative en matière de gestion des services des bibliothèques administratives gouvernementales et de faire annuellement rapport au Conseil du trésor. Comme on peut le constater, la Bibliothèque de la législature était encore considérée comme une bibliothèque gouvernementale. Effectivement, elle a collaboré aux projets de ces bibliothèques tout en conservant son identité.

En matière d'archives, une loi actuellement en préparation aurait des implications importantes pour l'Assemblée nationale. Entre-temps, les ministères sont soumis à la directive no 11-75 du Conseil du trésor «concernant la procédure de disposition des documents qui ne sont plus utiles à l'administration gouvernementale». Cette directive «s'applique aux ministères et organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale». Le budget de l'Assemblée est effectivement voté par l'Assemblée nationale mais le mot «organisme» conserve toute son ambiguïté. La directive ordonne «aux ministères et organismes d'identifier les documents en leur possession qui n'ont plus de valeur administrative ou légale et d'en disposer selon les règles prévues par la présente directive». Suivent ensuite des règles concernant la destruction et la conservation des documents.

Le Conseil du trésor a aussi établi une «politique administrative concernant la gestion des documents» et créé «un comité de gestion des documents composé du conservateur des Archives nationales, de son délégué, de sept fonctionnaires des ministères et organismes désignés par le Conseil du trésor». Cette politique

stipule en outre que «chaque ministère et organisme doit : désigner un coordonnateur de la gestion des documents; prendre les dispositions requises pour assurer une saine gestion des documents et formulaires et l'application des directives adoptées par le Conseil du trésor en cette matière; déterminer le degré de communicabilité de ces documents selon la politique et les normes arrêtées de temps à autre par le Conseil exécutif; soumettre au comité, selon les directives du Conseil du trésor, les calendriers de conservation de ces documents; soumettre au conservateur des Archives nationales et au Vérificateur général toute proposition de destruction de documents qui n'apparaissent pas au calendrier de conservation approuvé.»

Ces deux directives concernent la destruction des archives ou leur conservation aux Archives nationales. Celles-ci dépendent du ministère des Affaires culturelles (L.R.Q., M-20) et comprennent «les documents de nature publique ou privée ainsi que les documents historiques que le conservateur acquiert ou qui sont confiés à sa garde conformément aux dispositions de la présente loi et des règlements adoptés en vertu de la présente section par le gouvernement». L'article 23 stipule que «le conservateur a aussi la garde de tous les documents des ministères et organismes du gouvernement qui ne servent plus à leur administration courante et qui lui sont confiés conformément au règlement adopté à cette fin en vertu de la présente section». De plus, le pouvoir réglementaire défini par la loi vise «les ministères et organismes du gouvernement». A première vue, la loi constituant les Archives nationales ne toucherait pas les archives de l'Assemblée nationale mais les directives du Conseil du trésor lui ont donné plus d'ampleur.

Dans la pratique, ces politiques administratives du Conseil du trésor n'ont pas été vraiment appliquées à l'Assemblée nationale. Un certain nombre de documents ont été versés aux Archives nationales, il y a déjà un certain nombre d'années, mais il n'y en a pas eu d'autres depuis l'adoption des politiques. Il n'y a pas, jusqu'à maintenant, de politique de communicabilité des documents, mais, en ce qui nous concerne, une bonne partie des archives parlementaires sont publiques puisqu'il s'agit des procès-verbaux, des lois et du journal des Débats. Il n'y a pas non plus de calendrier de conservation. Il est à noter que le secrétaire général, en vertu du règlement de l'Assemblée (a. 16), a la responsabilité des archives parlementaires. L'avant-projet de loi sur l'Assemblée nationale élargit sa responsabilité aux archives administratives.

7. COMMUNICATIONS

La Loi sur le ministère des Communications fixe les devoirs du ministre des Communications (L.R.Q., M-24, a. 3) : le ministre doit, «c) obtenir des ministères du gouvernement, des organismes publics, des corporations municipales et de toute communauté urbaine ou régionale, les renseignements disponibles concernant leurs programmes, leurs projets et leurs besoins en matière de communications; d) établir des services de communications pour l'ensemble des ministères du gouvernement et assurer la coordination des services de communications établis par les organismes publics, les corporations municipales et toute communauté urbaine ou régionale, avec les services qu'il établit; g) coordonner l'acquisition et l'utilisation d'équipement audio-visuel par les ministères et

organismes publics, ainsi que les négociations des ministères et des organismes publics avec les entreprises, pour fins de radio-diffusion, de télédiffusion et de câblodistribution».

A la fin de l'article se trouve une définition d'organisme public : «Toute corporation scolaire et tout organisme dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres; tout organisme dont la loi ordonne que les fonctionnaires ou employés soient nommés ou rémunérés suivant la Loi sur la fonction publique, ainsi que tout organisme dont les ressources proviennent, pour plus de la moitié, du fonds consolidé du revenu».

Comme on peut le constater, cette loi utilise le mot «organisme public» au lieu de «organisme gouvernemental», ce qui permettrait d'y inclure, par la bande, l'Assemblée nationale dont les employés sont rémunérés suivant la Loi sur la fonction publique.

La coordination des services de communications s'effectue par le Conseil des directeurs de communications, établi en vertu de la décision 78239 du Conseil exécutif qui a confié au «sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale, en vue d'une meilleure coordination entre les ministères, le soin de réunir, au sein d'une conférence consultative ayant un secrétariat permanent, les directeurs de communications des ministères du gouvernement». En ce qui concerne l'édition, le ministre des Communications est aussi maître d'oeuvre, pour les ministères, par sa direction générale de l'édition gouvernementale et par l'Éditeur officiel du Québec qui a été détaché de l'Assemblée nationale en 1971 (A.C. 1981) et qui relève actuellement du ministère des Communications.

L'Assemblée nationale ne participe pas au Conseil des directeurs de communications. Elle a son propre service d'édition. Elle requiert toutefois les services du ministère des Communications pour diverses tâches techniques, la reproduction des photos, la vente de ses publications. Pourtant, la loi dit, textuellement (L.R.Q., L-1, a. 116), que «l'Éditeur officiel est chargé de la vente des publications du gouvernement et en fixe le prix». Prise à la lettre, cette loi ne permettrait que la vente des publications de l'exécutif. En ce qui concerne le matériel audio-visuel, la loi autorise l'éditeur à vendre les documents «produits par les ministères du gouvernement et par des organismes du gouvernement». On revient alors au même problème : comment l'Assemblée peut-elle être considérée comme un organisme du gouvernement?

8. RELATIONS EXTÉRIEURES

Les responsabilités du ministre des Affaires intergouvernementales sont fixées par l'article 10 de la Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales (L.R.Q., M-21) : «Le ministre a pour responsabilité d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique en matière de relations extérieures et de mettre en oeuvre la politique adoptée par ce dernier. Il établit et maintient avec les autres gouvernements et leurs ministères les relations que le gouvernement du Québec juge opportun d'avoir avec eux. Il coordonne toutes les activités du gouvernement à l'intérieur du ministère, ainsi que celles de ses ministères et organismes. Il conseille aussi le gouvernement sur toute question ayant trait aux relations intergouvernementales». L'article 16 stipule en outre que «le ministre veille à la négociation et à la mise en oeuvre de toutes les ententes intergouvernementales et administre les

programmes d'échanges intergouvernementaux qui en résultent, sauf dans la mesure prévue par le gouvernement. Les programmes d'échanges visés au premier alinéa sont élaborés en accord avec le ministre par les ministères et organismes dans les domaines qui relèvent de leur compétence». On entend par entente intergouvernementale, dans cette loi, un accord intervenu «entre le gouvernement ou l'un de ses ministères ou organismes et un autre gouvernement, l'un de ses ministères ou organismes, ou une organisation internationale». Il est donc partout question d'organismes gouvernementaux et d'ententes intergouvernementales ce qui excluerait l'Assemblée nationale mais le législateur a tenu à préciser que «les ententes conclues dans le cadre des relations établies par l'Assemblée nationale avec les institutions parlementaires à l'extérieur du Québec» sont exclues de la loi (a. 22).

9. AUTRES ASPECTS

D'autres aspects de l'administration auraient pu être abordés. Par exemple, le ministère des Transports (L.R.Q., M-28, a. 3) doit «établir et maintenir des services de transport pour l'ensemble des ministères du gouvernement et, pour toutes fins gouvernementales, en coordonner le fonctionnement avec celui des services de transport de tout organisme public et privé». Il a pour devoir d'obtenir «des ministères du gouvernement et des organismes publics les renseignements disponibles concernant leurs programmes, leurs projets et leurs besoins en matière de transport de voirie». Le mot «organisme» n'est pas défini.

Par ailleurs, les juristes rattachés à l'Assemblée ne relèvent pas du ministère de la Justice comme leurs collègues des ministères (L.R.Q., M-19, a. 3); en effet, le ministre de la Justice «donne son avis aux ministres titulaires des divers ministères du gouvernement du Québec sur toutes les questions de droit qui concernent ces ministères». Dans ce contexte, la situation de l'Assemblée est claire : cette loi respecte l'autonomie de l'Assemblée.

Tel n'est pas le cas de la Charte de la langue française et de la Loi sur la protection du consommateur. Le chapitre IV du titre 1 de la charte (L.R.Q., C-11) traite de la langue de l'administration. Le mot administration n'est pas défini mais une annexe de la charte donne la liste des institutions que ce mot recouvre. Ce sont : le gouvernement et ses ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux et scolaires et enfin les services de santé. Les organismes gouvernementaux sont «les organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que les fonctionnaires ou employés soient nommés ou rémunérés suivant la Loi sur la fonction publique ou dont le capital-actions provient, pour la moitié ou plus, des fonds consolidés du revenu». Où se trouve l'Assemblée dans cette énumération? Bien sûr, le personnel de l'Assemblée fait partie de la fonction publique; mais comment concilier cela avec le protocole entre l'Assemblée nationale et le contrôleur des finances? Par ailleurs, selon la Loi d'interprétation (L.R.Q., I-16, a. 61), dans toute loi, «les mots gouvernement ou gouvernement exécutif signifient le lieutenant-gouverneur et le Conseil exécutif du Québec». Comment donc l'Assemblée nationale pourrait-elle être un organisme relevant ou dépendant du lieutenant-gouverneur ou du Conseil exécutif?

Le même problème se pose dans le cas de la Loi sur la protection du consommateur (L.R.Q., P-40.1) à laquelle seraient soumis «le gouvernement, ses ministères et organismes». De deux choses l'une : ou bien cette loi considère l'Assemblée comme un organisme du gouvernement (et le protocole de 1979 a une valeur bien relative), ou bien cette loi ne s'applique pas à l'Assemblée nationale. Étant donné la définition du mot gouvernement dans la Loi d'interprétation (L.R.Q., I-16, a. 61), la dernière hypothèse apparaît vraisemblable.

Enfin, il faut noter la contribution de la Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale qui a préparé un projet de loi contenant des définitions intéressantes. Pour l'interprétation de cette loi, l'expression «organismes publics» comprendrait, entre autres, l'Assemblée nationale, le lieutenant-gouverneur, le Conseil exécutif, les ministères et les organismes gouvernementaux (a. 2). L'Assemblée nationale n'est donc pas un organisme gouvernemental au sens de ce projet de loi pour qui les organismes gouvernementaux comprennent «les organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que les fonctionnaires ou employés soient nommés et rémunérés suivant la Loi sur la fonction publique ou dont le fonds social est attribué à un ministre» (a. 3). En somme, les «organismes gouvernementaux» concernés par cette «proposition de loi» correspondent aux organismes que la Loi sur le ministère des Communications (L.R.Q., M-24), a. 3) qualifie de «publics».

Si ce projet de loi était adopté, il aurait le mérite de distinguer sans équivoque l'Assemblée nationale des organismes comme la Société des alcools ou l'Hydro-Québec. Par contre, il entraînerait en contradiction avec d'autres lois.

Au terme de cette analyse, il se dégage une impression curieuse que je résumerais ainsi, en caricaturant à peine : le législateur n'apparaît pas avoir une notion très précise de la nature et de la place de l'Assemblée nationale dans les structures de l'État. Il s'agit d'un constat d'autant plus curieux que le législateur et l'Assemblée nationale ne font qu'un. En fait, nous serions en présence d'une sorte de crise d'identité...

Pour résoudre ce paradoxe, il faut comprendre que la question de l'autonomie de l'Assemblée nationale ne suscite pas de débats publics au-delà d'un cercle très restreint d'initiés et que les services parlementaires ne représentaient jusqu'à tout récemment qu'une faible partie de la fonction publique.

Progressivement toutefois, les efforts de rationalisation de la gestion des ressources humaines et des ressources financières, l'émergence ou la croissance des ministères «horizontaux» (Communications, Travaux publics, etc.) et l'intervention de l'État dans de nouveaux secteurs (langue, protection des consommateurs et, bientôt, droit à l'information) ont entraîné la situation que nous venons de décrire et ont fait poser, plus ou moins implicitement, la question suivante : cette loi doit-elle s'appliquer à l'Assemblée nationale?

Les législateurs ont résolu cette question à la pièce. Dans certaines lois, ils n'ont pas identifié nommément l'Assemblée nationale, refilant le problème à l'interprète de la loi. Par exemple, la Loi sur la protection du consommateur s'applique au «gouvernement» ainsi qu'à «ses ministères et organismes». En l'absence de définition de ce dernier mot, la Loi d'interprétation nous suggère de considérer le gouvernement au sens restreint du mot (l'exécutif) plutôt qu'au sens large (l'ensemble des organes de l'État) et d'exclure l'Assemblée nationale.

Ailleurs, le législateur assimile l'Assemblée à un ministère. Le cas le plus clair est celui de la Loi sur la fonction publique pour qui le président de l'Assemblée est un «ministre titulaire». Le cas des archives est plus subtil. La Loi sur le ministère des Affaires culturelles donne au gouvernement le pouvoir d'interdire à tout «ministère ou organisme du gouvernement de détruire des documents (...), de les céder ou de s'en défaire avant de les avoir soumis à l'examen du Conservateur, et à sa demande, de les avoir remis à sa garde» (L.R.Q., M-20, a. 29). Or, le Conseil du trésor a émis une directive à ce sujet (C.T. 91831 du 18 juin 1975) et sa directive s'applique «aux ministères et organisme dont le budget est voté par l'Assemblée nationale». Inutile de prétendre que le budget n'est pas voté par l'Assemblée nationale mais, en ce qui la concerne, la portée de la directive du Conseil du trésor dépasse celle de la loi.

Enfin, d'autres législateurs, après avoir établi une règle générale, prennent la peine d'exclure l'Assemblée nationale même si la règle générale ne vise pas l'Assemblée. Ainsi, l'article 4 de la Loi sur le service général des achats ne touche manifestement pas l'Assemblée nationale puisqu'il vise «les achats faits par les ministères du gouvernement»; pourtant, l'article 6 vient préciser que cette loi ne s'applique pas à l'Assemblée nationale. De même, la Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales, qui traite de relations et d'ententes intergouvernementales, précise, comme si cela n'était pas suffisamment évident, que les ententes conclues dans le cadre des relations interparlementaires sont exclues de l'application de la loi.

Certes, plusieurs n'y verront que chinoiserie et querelles de mots. Mais, il y a aussi une question de logique. L'État consacre des sommes fabuleuses à l'éducation et on déplore souvent que les jeunes connaissent mal les institutions qui les gouvernent.

Bien plus, l'Assemblée nationale consacre des centaines de milliers de dollars à l'information. Elle met des guides à la disposition des visiteurs; elle publie des dépliants, des brochures et du matériel audio-visuel. En outre, au cours des dernières années, elle a créé un service de radiotélévision pour diffuser les débats, allant jusqu'à y inclure des animateurs dont la fonction consiste à aider le citoyen à se retrouver dans les institutions parlementaires.

Tous ces gestes ont pour objectif de faire en sorte que le citoyen ait une meilleure connaissance des institutions parlementaires, mais cet immense effort d'éducation atteint difficilement son but si, d'autre part, les textes législatifs et les pratiques administratives viennent le contrecarrer en diffusant de leur côté une conception ambiguë de l'institution parlementaire.

Loi sur la Législature: modifications importantes (1888 — 1980)

Maurice Champagne*

Depuis 1867, la Loi sur la législature a fait l'objet de quelques changements. Par exemple, autrefois, un député qui était nommé ministre devait démissionner en tant que député et se faire réélire; avant 1940, seuls les hommes pouvaient devenir députés. Cependant, cette loi n'a connu qu'une seule modification substantielle : l'abolition, en 1968, de la Chambre haute.

Dans ce document, nous avons retenu uniquement les modifications à la Loi sur la législature pour la période de 1888 à 1980. Lorsque la substance d'un article n'a pas changé au cours de cette période, nous le passons sous silence.

D'autre part, nous avons choisi 1888 comme point de départ de ce travail, parce que c'est l'année de la publication des premiers statuts refondus du Québec.

* Maurice Champagne est agent de recherche à la division de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

Dénomination de l'Assemblée

En 1968, suite à l'abolition du Conseil législatif, la Législature de Québec devient la Législature du Québec, l'Assemblée législative devient l'Assemblée nationale; l'Orateur, l'Orateur suppléant et le greffier désignent respectivement le président, le vice-président et le secrétaire de l'Assemblée.

De la représentation

De 1888 à 1980, le nombre de députés à l'Assemblée passe de 65 à 110. Depuis le 13 avril 1981, il y a 122 députés (G.O., partie 2, 30 avril 1980).

En 1955, le titre des députés est «Membre du Parlement Provincial» (M.P.P.); en 1968, il devient «Membre du Parlement du Québec» (M.P.Q.); et depuis 1971 ce titre est «Membre de l'Assemblée nationale» (M.A.N.).

La Loi sur la législature prévoit, depuis 1973, les rapports que doit faire le directeur général des élections (nommé, avant 1977, président général des élections) : soit le dépôt du certificat de l'élection d'un député, soit la remise d'une liste certifiée des députés élus lors des dernières élections générales, soit enfin la présentation d'un rapport détaillé sur les dernières élections générales et sur les élections partielles de la législature précédente.

De l'éligibilité, des incompatibilités et de la perte des droits politiques

En 1888, pour devenir député, il faut avoir 21 ans et être du sexe masculin. Ces conditions d'éligibilité sont à cette époque écrites dans la Loi sur la législature et aussi dans la Loi électorale.

Depuis 1909, la Loi sur la législature réfère simplement à un article de la Loi électorale. Cette dernière stipule, à partir de 1940, que les femmes peuvent devenir députés. A compter de 1963, cette loi précise qu'il faut être majeur, soit 18 ans au Québec.

Relativement aux inhabilités à devenir et à demeurer député, la trahison et l'acte criminel sont considérés de la même façon en 1952; au contraire, de 1953 à 1980, le législateur considère beaucoup plus sévèrement la trahison que l'acte criminel.

Des vacances dans l'Assemblée

Si le siège d'un député devient vacant, l'émission d'un bref d'élection relève, de 1888 à 1963, du greffier de la couronne en chancellerie (i.e. du secrétaire de la chancellerie), de 1963 à 1977, du président général des élections, et enfin depuis 1977, du directeur général des élections.

Du quorum de l'Assemblée

De 1888 à 1980, le quorum de l'Assemblée passe de 15 à 30 députés. Dans la détermination du quorum de l'Assemblée, la loi tient compte des commissions parlementaires depuis 1971 : en effet, le quorum de l'Assemblée, qui est de 30, est réduit à 20 lorsqu'une commission élue siège en même temps que l'Assemblée nationale.

Du président de l'Assemblée

En 1888, l'Assemblée peut se choisir temporairement un Orateur suppléant. En 1908, le législateur crée le poste de président des comités et c'est ce dernier qui agit dorénavant comme Orateur suppléant. En 1909, l'Orateur suppléant de l'Assemblée se voit octroyer un traitement. A compter de 1968, l'Orateur suppléant devient le vice-président. En 1971, la loi institue le poste de vice-président adjoint. A partir de 1973, l'appellation de vice-président adjoint disparaît au profit de celle des vice-présidents.

De 1928 à 1971, le président de l'Assemblée reçoit une allocation de logement. En 1971, la Loi sur la législature mentionne que le président n'a pas droit à une telle allocation s'il occupe un logement à l'Hôtel du Gouvernement. Depuis 1974, le président est exclu du paiement pour le logement secondaire accordé aux députés venant de l'extérieur.

Depuis 1946, le président et le vice-président (l'Orateur et l'Orateur suppléant) reçoivent une allocation pour frais de représentation. A compter de 1974, c'est la même allocation de représentation pour tous les membres de l'Assemblée.

Depuis 1959, le président de l'Assemblée ne peut pas être directeur ou administrateur d'une corporation à caractère commercial, lorsque cette dernière fait affaires avec le gouvernement du Québec.

Des adjoints parlementaires

La fonction d'adjoint parlementaire apparaît en 1954; de 1954 à 1980 le nombre des adjoints parlementaires grimpe de 8 à 12. Les députés qui occupent ce poste ont pour mandat d'assister un ministre et, en l'absence du ministre, de représenter à l'Assemblée le ministère dont il a la direction. A ces députés, il est accordé une indemnité supplémentaire et une allocation pour frais de représentation pour tous les membres de l'Assemblée. En 1974, on fixe une même allocation de représentation pour tous les députés.

De la régie interne de l'Assemblée

De 1888 à 1980, la composition de la commission de régie interne de l'Assemblée subit un léger changement : soit l'addition, en 1971, de trois commissaires suppléants.

Depuis 1973, les fonctions des commissaires de régie interne de l'Assemblée sont précisées dans la Loi sur la législature : ce sont eux qui établissent les règles gouvernant les dépenses contingentes ou autres dépenses de l'Assemblée nationale.

De 1888 à 1971, la Loi sur la législature décrit, dans cette sous-section, la procédure de la préparation du budget de l'Assemblée par le greffier et le sergent d'armes et de son approbation par le président (l'Orateur) et le ministre des Finances (le trésorier). La loi traite également de la disposition des sommes votées, du rôle du comptable, du droit d'émettre un ordre de paiement et de la disposition des surplus. Notons qu'au cours de cette longue période (1888-1971), le rôle du comptable de l'Assemblée (et celui du greffier du Conseil législatif) s'est amoindri. En effet, en 1936, le législateur substitue le trésorier de la province au comptable de l'Assemblée (et au greffier du Conseil législatif) en ce qui concerne la garde et le paiement des deniers, pour les dépenses de l'Assemblée législative (et du Conseil législatif), votés par la législature pour cette fin.

En 1971, le législateur décide d'abolir les articles de la Loi sur la législature qui traitent de la préparation du budget de l'Assemblée parce qu'ils sont devenus désuets par suite de l'adoption de diverses lois publiques (Loi de l'administration financière...).

De 1888 à 1971, la Loi sur la législature traite du pouvoir d'enquête du président de l'Assemblée concernant la conduite d'un employé de ladite Assemblée et de son pouvoir de le suspendre ou de le destituer; elle traite également de la prestation obligatoire du serment d'allégeance par les employés. Le législateur abolit, en 1971, ce qui précède et soumet le personnel de l'Assemblée soit à la Loi sur la fonction publique soit aux décisions des commissaires de régie interne de l'Assemblée. Toutefois la direction et le contrôle des employés de la bibliothèque continuent à relever du président assisté d'une commission de l'Assemblée.

En 1968, le greffier de l'Assemblée devient le secrétaire général.

A partir de 1978, la Loi sur la législature précise que le secrétaire général de l'Assemblée exerce, à l'égard du personnel de cette Assemblée, les pouvoirs que la Loi sur la fonction publique attribue au sous-ministre. A la même période, la Loi sur la législature mentionne également que le gouvernement nomme le secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints; ces derniers ayant rang de sous-ministres adjoints. A noter que ces deux dernières dispositions sont prévues, de 1965 à 1978, uniquement dans la Loi sur la fonction publique.

Depuis 1978, la Loi sur la législature stipule aussi que le personnel de l'Assemblée est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique. Quant au personnel de la bibliothèque de l'Assemblée, de 1888 à 1980, c'est le gouvernement qui le nomme et qui en fixe le traitement.

Des immunités et privilèges de l'Assemblée nationale

Relativement aux immunités des parlementaires, la Loi sur la législature couvre, en 1888, tout acte ou parole devant la Chambre; en 1898, l'immunité s'étend aux comités parlementaires; depuis 1977, la loi couvre toute forme de diffusion de ces actes ou paroles. Cette dernière addition est apportée à cause de l'entrée des caméras de télévision à l'intérieur de la Chambre. En effet, depuis le 3 octobre 1978, les débats de l'Assemblée nationale sont télédiffusés. La Loi sur la législature en fait mention indirectement en étendant les immunités parlementaires à la diffusion des paroles ou des actes des députés. La Loi sur la législature en fait également mention, en 1977, lors d'une modification à l'article qui traite de la protection de ceux qui publient les documents de la Chambre; depuis 1888, la loi protège ceux qui publient les rapports, les documents, les procès-verbaux des votes ou des délibérations de l'Assemblée; en plus, à compter de 1977, cette immunité s'applique en faveur des diffuseurs par radio, télévision ou câblodistribution des travaux de l'Assemblée ou de ses commissions.

De 1888 à 1922, une infraction à l'encontre des immunités et des privilèges de la Chambre peut entraîner un emprisonnement pour le reste de la session; depuis 1922, une telle infraction peut entraîner un emprisonnement pour une période maximale d'une année.

De l'indépendance de la législature

De 1888 à 1927, un député qui est choisi comme ministre doit démissionner en tant que député et se faire réélire. A compter de 1927, un député ne rend plus son siège vacant et n'est plus sujet à réélection du fait de sa nomination au Conseil exécutif.

De 1888 à 1980, les sortes de paiements aux députés à même les fonds publics ne constituant pas des causes d'inhabilité se sont multipliées :

- 1888: les honoraires des membres du Conseil exécutif;
- 1903: le traitement de l'Orateur de l'Assemblée législative et l'indemnité des députés;
- 1918: l'indemnité supplémentaire accordée au député qui occupe le poste reconnu de chef de l'opposition à l'Assemblée législative;
- 1925: le traitement de l'Orateur suppléant de l'Assemblée législative;
- 1928: l'allocation de logement de l'Orateur de l'Assemblée législative;
- 1937: les honoraires reçus par un médecin pour des soins professionnels donnés à des indigents ou à des colons ou pour des soins donnés dans une institution subventionnée par le gouvernement du Québec;
- 1954: l'indemnité supplémentaire et l'allocation pour frais de représentation de l'adjoint parlementaire ;

- 1958: le versement d'une pension au député;
- 1967: les indemnités supplémentaires accordées aux députés qui occupent les postes reconnus de whip en chef du gouvernement et de whip en chef de l'opposition à l'Assemblée;
- 1970: l'indemnité supplémentaire et l'allocation de représentation du chef d'un tiers parti reconnu;
- les honoraires reçus par un médecin en vertu de la Loi de l'assurance-maladie du Québec;
- 1971: les allocations pour déplacement et les remboursements de frais de voyage et la fourniture d'un logement, au premier ministre;
- le paiement d'une partie du coût des primes d'un plan d'assurance collective sur la vie des députés;
- le paiement à l'acquit d'un député des frais de communications, des frais d'un local et des frais d'une résidence secondaire;
- l'indemnité accordée au leader parlementaire des partis d'opposition;
- l'indemnité accordée au whip en chef d'un tiers parti reconnu et au whip adjoint du gouvernement et de l'opposition officielle;
- 1973: Les honoraires reçus par un avocat ou un notaire dans le cadre de la Loi de l'aide juridique;
- les honoraires reçus par un vétérinaire dans le cadre du programme d'assurance-santé animale;
- l'allocation des présidents des commissions élues.

Depuis 1974, au lieu d'énumérer les indemnités des diverses fonctions parlementaires remplies par des députés, le législateur utilise une formule qui comprend toutes ces indemnités actuelles et futures.

De 1903 à 1966, le fait de retirer une pension du gouvernement du Québec est une cause d'inéligibilité à devenir député (ou conseiller législatif) au Québec. A compter de 1966, cela ne constitue plus un empêchement. Cependant le versement d'une telle pension cesse pendant que le bénéficiaire retire l'indemnité législative.

De 1903 à 1966, le fait de retirer une pension du gouvernement du Canada constitue un empêchement à devenir député (ou conseiller législatif) au Québec. Depuis 1966, une telle pension n'est plus considérée comme une inéligibilité. Toutefois, depuis 1903, et cela est encore en vigueur, la personne qui retire une pension du gouvernement d'une autre province que le Québec ne peut être élue député (ou nommée conseiller législatif).

Depuis 1960, si le gouvernement du Québec doit acquérir un immeuble sur lequel un député possède des droits, il doit procéder par expropriation.

A partir de 1915, il est interdit à un député (ou à un conseiller législatif) d'accepter une récompense quelconque en retour d'une prise de position sur un projet qui doit être soumis à la Chambre ou à une commission. La pénalité imposée au contrevenant est son expulsion.

Également, depuis 1915, il est interdit à l'associé d'un député (ou d'un conseiller législatif) d'intervenir sur une matière quelconque soumise à la Chambre ou à une commission.

De l'audition de témoins devant les commissions

A compter de 1973, les commissions parlementaires peuvent siéger en dehors des sessions avec les mêmes pouvoirs qu'en période sessionnelle.

De l'indemnité législative

Depuis 1975, l'indemnité des députés est indexée annuellement. De plus il est précisé que cette indemnité annuelle ne peut être inférieure à celle de l'année précédente. Toutefois l'indemnité de l'année 1978 est gelée au niveau de celle de 1977. A compter de 1978, l'indemnité annuelle ne peut être supérieure de plus de 6% à celle de l'année précédente.

Outre les congés de maladie, il n'est plus tenu compte, à partir de 1965, des absences à la Chambre pour cause d'activité officielle; à compter de 1978, il n'est plus tenu compte des absences aux séances de l'Assemblée pour cause de maternité. D'autre part, de 1888 à 1909, une absence à la séance d'un comité, au cours d'une session, est comptabilisée; depuis 1909, il n'est plus tenu compte des absences aux commissions parlementaires. Cependant, à partir de 1974, la loi accorde aux députés une

allocation pour la présence à une séance d'une commission élue, lorsqu'une telle séance a lieu sans que l'Assemblée en tienne une au cours de la même semaine.

A compter de 1967, il est accordé au député, pour l'indemniser des dépenses qu'il encourt pour les fins d'une mission officielle qu'il a accepté d'accomplir à la demande du président, une allocation qui lui est versée aux conditions établies par les commissaires de régie interne de l'Assemblée. Toutefois cette allocation n'est pas accordée au député qui est membre du Conseil exécutif ou chef de l'opposition officielle. Cependant, ce dernier, depuis 1978, bénéficie également de cette allocation.

A partir de 1918, il est prévu une indemnité annuelle additionnelle au chef de l'opposition officielle à l'Assemblée. De plus, il a droit à une allocation pour frais de représentation de 1946 à 1980. Il a également droit à une allocation additionnelle de logement de 1953 à 1971. Depuis 1971, tout député qui a sa résidence principale à l'extérieur de la région de Québec bénéficie d'un remboursement pour le maintien d'une résidence secondaire dans la ville de Québec ou dans son voisinage immédiat.

En 1967, le législateur institue les postes de whip en chef du gouvernement et de whip en chef de l'opposition officielle à l'Assemblée. Les députés qui remplissent ces fonctions ont droit à une indemnité additionnelle et à une allocation pour frais de représentation.

En 1970, le législateur institue à l'Assemblée le poste de chef parlementaire d'un tiers parti reconnu. Au député qui occupe ce poste, il est accordé une indemnité additionnelle et une allocation pour frais de représentation.

En 1971, le législateur institue les postes de leader parlementaire de l'opposition officielle et de leader parlementaire d'un tiers parti reconnu. Également il institue les postes de whip d'un tiers parti reconnu et de whips adjoints du gouvernement et de l'opposition officielle. Une indemnité additionnelle et une allocation de représentation sont prévues pour ces différents postes.

D'autre part, depuis 1971, le nombre de whips adjoints auxquels ont droit le gouvernement et les partis de l'opposition est prévu dans la loi.

A compter de 1973, les députés nommés pour présider les commissions élues ont droit à une indemnité additionnelle et à une allocation pour frais de représentation.

En 1974, toutes les allocations de représentation reliées aux diverses fonctions parlementaires (chef parlementaire de l'opposition officielle, chef parlementaire d'un tiers parti reconnu, président et vice-présidents de l'Assemblée, présidents de commissions élues, leaders parlementaires de l'opposition, whips et whips adjoints, adjoints parlementaires) sont abolies. Dorénavant il n'existe qu'une seule allocation annuelle de représentation qui est uniforme pour tous les députés.

De 1888 à 1980, c'est toujours le comptable de l'Assemblée qui certifie l'état signé par chaque député indiquant le nombre d'absences pendant la session. Cependant, depuis 1936, les indemnités et allocations législatives ne sont plus payées par le comptable mais par le ministre des Finances (le trésorier).

A partir de 1971, le ministre des Finances paie une partie du coût des primes d'un plan d'assurance collective sur la vie des députés selon que le déterminent les commissaires de la régie interne de l'Assemblée.

De 1888 à 1980, les députés (et les conseillers législatifs) reçoivent des allocations pour frais de voyage. En plus des frais réels de déplacement, le législateur ajoute, en 1909, les frais raisonnables de subsistance au cours du voyage. De 1888 à 1929, le montant de cette allocation varie selon la distance entre la résidence du parlementaire et le Parlement.

De 1929 à 1965, les parlementaires se voient accorder un montant uniforme pour leurs frais de déplacement. Toutefois, de 1946 à 1965, cette allocation uniforme ne couvre plus uniquement les frais de déplacement mais également les dépenses de bureau et tous les déboursés inhérents aux fonctions respectives des parlementaires.

De 1965 à 1980, en outre de l'allocation uniforme pour frais de déplacement et de bureau et pour d'autres déboursés (à partir de 1971, cette dernière allocation est qualifiée simplement d'allocation pour frais de représentation), le législateur instaure à nouveau une allocation

de voyage qui varie selon la distance parcourue par les parlementaires.

A compter de 1967, un député peut se faire rembourser des frais de voyage pour sa participation à une séance d'une commission parlementaire en dehors du temps de session. Depuis 1974, il est prévu à cette fin des allocations pour déplacement et des dépenses de voyage.

Selon le Règlement sur les allocations des députés, établi par les commissaires de la régie interne d'après l'article 82 de la Loi sur la législature, les députés qui utilisent un moyen de transport fourni par le gouvernement ne sont pas habilités à recevoir une allocation pour frais de voyage. Également ledit règlement stipule que les voyages à l'extérieur du Québec effectués par les adjoints parlementaires sont régis par les mêmes dispositions de l'arrêté en conseil concernant les voyages des ministres.

A partir de 1969, les députés ont droit à une allocation pour le maintien d'un local dans leur district électoral afin de recevoir les électeurs. En 1971, cette allocation automatique est supprimée; la loi permet toutefois de payer aux députés, qui ne disposent pas d'un local fourni par le gouvernement à ces fins, une partie des frais qu'ils encourent pour le maintien d'un tel local. Selon le Règlement sur les allocations des députés prévu à l'article 82 de la Loi sur la législature, cette allocation comprend le coût réel de location du loyer, de l'ameublement, de l'équipement de bureau, de stationnement et comprend en plus les frais du service téléphonique.

A compter de 1974, les députés reçoivent une allocation pour le traitement d'un secrétaire dans leur district électoral.

A partir de 1971, les députés qui ont leur résidence principale à l'extérieur de la région de Québec ont droit à un remboursement pour le maintien d'une résidence secondaire dans la ville de Québec ou dans son voisinage immédiat. Cependant ce remboursement n'est pas accordé au premier ministre ni au président de l'Assemblée nationale s'ils occupent un logement à l'Hôtel du Gouvernement. Depuis 1974, les conditions de ce remboursement à tout membre de l'Assemblée nationale, autre que le premier ministre et le président de la Chambre, sont établies par règlement des commissaires de la régie interne de l'Assemblée.

Depuis 1974, la loi accorde une allocation pour la présence à une séance d'une commission parlementaire, lorsqu'une telle séance a lieu sans que l'Assemblée en tienne une au cours de la même semaine. Selon le Règlement sur les allocations des députés établi en vertu de l'article 82 de la Loi sur la législature, cette disposition s'applique à tout député autre qu'un membre du Conseil exécutif, que le président de l'Assemblée nationale et le chef de l'opposition officielle.

De 1971 à 1980, les frais de communications des députés sont remboursés.

Depuis 1974, après avoir pris avis du comité formé du directeur (président) général des élections, du président de la Commission de la fonction publique et du secrétaire du Conseil du trésor, les commissaires de la régie interne de l'Assemblée établissent par règlement les conditions de paiement aux députés des allocations suivantes : allocation pour déplacement et voyage, allocation pour un local et pour le traitement d'un secrétaire dans le district électoral du député, allocation pour une résidence secondaire et enfin allocation pour les frais de communications des députés.

De la pension

En 1958, les députés (et les conseillers législatifs) se voient octroyer une pension.

De 1958 à 1968, le versement de cette pension cesse si le bénéficiaire retire une rémunération du gouvernement du Québec. Au contraire, depuis 1968, la pension d'un ex-député, qui retire une rémunération d'un organisme gouvernemental du Québec, n'est plus suspendue.

En 1969, le législateur décide de l'indexation annuelle des pensions des députés.

En 1973, il y a modification de plusieurs articles relatifs à la pension du député afin de tenir compte du fait qu'un député peut être du sexe féminin, alors que la loi d'avant cette date ne prévoit pas cette éventualité.

De la Bibliothèque de la législature

De 1888 à 1968, la direction et le contrôle des employés de la bibliothèque sont confiés à l'Orateur de l'Assemblée législative et à l'Orateur du Conseil législatif assistés d'un comité collectif des deux Chambres. A compter de 1968, les employés de la bibliothèque relèvent du président de l'Assemblée nationale assisté d'une commission de ladite Assemblée.

Du Bureau de l'Éditeur officiel du Québec

En 1969, le «Bureau de l'Éditeur officiel du Québec» est créé. Tous ses employés sont des fonctionnaires de l'Assemblée nationale.

Cependant, depuis 1971, l'Éditeur officiel du Québec ainsi que les fonctionnaires et employés de son Bureau relèvent du contrôle du ministre des Communications.

L'éditeur s'occupe, en 1969, de la publication et de la vente des lois, de la Gazette officielle et des documents gouvernementaux. A partir de 1972, l'éditeur peut vendre également des documents audio-visuels et, depuis 1975, des documents photographiques.

La Loi sur la législature prescrit, à compter de 1969, que toute publication de document exigée par une loi se fasse à la Gazette officielle du Québec.

Enfin depuis l'institution dudit Bureau, la loi oblige le premier ministre à déposer devant l'Assemblée nationale, au début de chaque session, copies des arrêtés en conseil faits depuis le début de la session précédente concernant le «Bureau de l'Éditeur officiel du Québec».

Du financement des services de recherche des partis politiques

Selon la Loi modifiant la Loi sur la législature de 1971, les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale peuvent disposer de sommes d'argent pour fins de recherche. Ces sommes sont payées par le comptable de l'Assemblée sur production de comptes approuvés par le chef parlementaire de chaque parti ou un député autorisé. Dans les années subséquentes, l'Assemblée nationale continue de consacrer une partie de son budget au financement de la recherche entreprise par les partis politiques reconnus. Toutefois cette disposition n'apparaît plus dans la Loi sur la législature, mais plutôt aux crédits de l'Assemblée.

Depuis 1888, la Loi sur la législature n'a subi que de rares modifications substantielles. Retenons les principales.

Par exemple, en 1867, un député qui était nommé ministre devait démissionner en tant que député et se faire réélire. A partir de 1927, un député ne rend plus son siège vacant et n'est plus sujet à réélection du fait de sa nomination au Conseil exécutif.

En 1936, le Parlement a perdu une partie de son autonomie financière au profit du gouvernement : en effet, le trésorier de la province remplace le comptable de l'Assemblée concernant la garde et le paiement des deniers votés par la Chambre aux fins des dépenses de l'Assemblée et des indemnités des députés.

A compter de 1940, les femmes peuvent devenir députés : depuis la Confédération, c'était un privilège accordé uniquement aux hommes.

Depuis 1954, un ministre peut se faire assister par un adjoint parlementaire; ce dernier peut, en l'absence du ministre, représenter en Chambre le ministère dont il a la direction.

En 1968, le système parlementaire du Québec a été modifié sensiblement avec l'abolition du Conseil législatif : de bicaméral qu'il était depuis la Confédération de 1867, il est devenu monocaméral.

C'est par l'entremise de la rémunération que certaines fonctions parlementaires sont devenues officielles : il en fut ainsi, en 1918, pour le poste de chef parlementaire de l'opposition;

en 1967, pour le whip en chef du gouvernement et de l'opposition; en 1970, pour le chef parlementaire d'un tiers parti reconnu; l'année suivante, respectivement pour le leader parlementaire des partis d'opposition, le whip d'un tiers parti reconnu et le whip adjoint du gouvernement et de l'opposition officielle.

Les employés de l'Assemblée sont soumis, depuis 1971, à la Loi sur la fonction publique et, par exception, aux décisions des commissaires de régie interne de l'Assemblée. C'est une innovation importante puisque avant cette période ces employés relevaient du président de l'Assemblée. Toutefois, cette modification ne s'applique par théoriquement aux employés de la bibliothèque.

Bien que le député jouisse depuis longtemps de certaines facilités pour remplir ses fonctions (par exemple le salaire et le remboursement des frais de voyage), c'est surtout à compter de 1970 qu'il s'est vu octroyer des moyens efficaces réels : par exemple, depuis 1969, une allocation pour le maintien d'un local dans le district électoral du député afin de recevoir les électeurs; à partir de 1971, le remboursement des frais de communications aux députés et l'octroi de sommes d'argent pour fins de recherche aux partis politiques et indirectement aux députés; le remboursement pour le maintien d'une résidence secondaire dans la ville de Québec; depuis 1974, une allocation de présence aux séances d'une commission en dehors du temps de session, de même qu'une allocation pour le traitement d'un secrétaire dans la circonscription électorale du député.

Même au début de la Confédération, les commissions parlementaires existaient. Toutefois depuis un peu plus d'une décennie, elles sont plus nombreuses et elles siègent de plus en

plus souvent. Autrement dit le travail parlementaire se fait moins qu'auparavant en assemblée plénière et plus en comité. Ceci peut expliquer partiellement que, depuis 1971, le quorum de l'Assemblée, qui était de 30 membres, est réduit à 20 lorsqu'une commission siège en même temps que l'Assemblée nationale. De même, à compter de 1973, les commissions parlementaires peuvent siéger en dehors des sessions avec les mêmes pouvoirs qu'en période sessionnelle. C'est en partie pour cette raison également que les députés nommés pour présider les commissions reçoivent, depuis 1973, une indemnité additionnelle.

Relativement aux immunités, la loi couvre, depuis 1977, la diffusion par radio, télévision ou câblodistribution des paroles ou des actes des députés à l'Assemblée ou aux commissions, de même que les diffuseurs.

Dans le but d'accentuer la fonction de contrôle du législatif sur un exécutif de plus en plus puissant, et afin de parvenir le plus possible à un équilibre numérique entre les circonscriptions électorales, le nombre de députés n'a cessé d'augmenter : en effet, de 1888 à 1981, il est passé de 65 à 122.

La commission des engagements financiers

Louise Morisset*

C'est à la suite d'un long chassé-croisé de procédures où chaque parti voulait s'attribuer le mérite de son institution qu'est née en 1969 la commission des engagements financiers.

Dotée d'un statut particulier et d'une autonomie inhabituelle au sein de notre système parlementaire, elle constitue un organisme de surveillance permanent des dépenses de l'État.

Les activités de la commission parlementaire des engagements financiers, création originale de l'Assemblée nationale du Québec lors de la réforme de son règlement en 1969, s'inscrivent dans le processus global du contrôle des dépenses gouvernementales par les élus du peuple et, en particulier, par les députés de l'opposition.

* Louise Morisset est juriste à la division de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

Le contrôle de l'administration des deniers publics est en effet soumis à la surveillance de diverses commissions parlementaires qui, chacune selon leur compétence, se réunissent à l'une ou l'autre étape du cheminement des activités budgétaires du gouvernement pour en analyser le contenu.

C'est ainsi que l'adoption des crédits des différents ministères, présentés dans un budget principal ou supplémentaire, est toujours précédée d'une étude en commission.

En effet, chaque commission élue examine les crédits du ministère dont elle porte le nom. Il peut parfois arriver que cette analyse se fasse en commission plénière, c'est-à-dire devant l'Assemblée nationale transformée pour l'occasion en commission parlementaire, mais cette façon de faire n'est pas la règle ⁽¹⁾, sauf dans le cas des crédits provisoires qui sont, en quelque sorte, une avance que le ministre des Finances propose aux députés d'autoriser avant la prise en considération du budget par les commissions parlementaires appropriées.

A l'autre extrémité du cheminement des dépenses de l'État, la commission parlementaire des finances et des comptes publics examine, à l'aide du rapport annuel du Vérificateur général, si la gestion financière du gouvernement a été convenable, si les montants d'argent ont été déboursés pour les fins auxquelles ils avaient été affectés et de la façon dont ils avaient été autorisés. Les députés de l'opposition se sont plaints pendant longtemps du fait qu'ils ne pouvaient prendre connaissance des sommes ainsi engagées qu'un an, un an et demi et même deux ans après que la dépense ait été faite.

C'est l'expression de ce mécontentement qui a finalement entraîné la création, en 1969, de la commission des engagements financiers.

1. HISTORIQUE DE L'AVÈNEMENT DE LA COMMISSION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS

Dès 1966, plus précisément le 23 mars, le chef de l'opposition officielle de l'époque, Monsieur Daniel Johnson, avait suggéré, à l'occasion d'une séance du comité des comptes publics (2) la création d'un organisme de surveillance permanent, dont seraient membres des représentants de l'opposition, pour permettre un contrôle plus immédiat des dépenses autorisées, quoique non encore effectuées, par le Conseil de la trésorerie (engagements de 25 000 \$ à 1 million) ou par le Conseil des ministres (engagements de plus de 1 million).

L'idée sembla plaire au premier ministre Lesage. Il la reprit à son compte quelques mois plus tard, lorsqu'il se retrouva à son tour dans le camp de la minorité, le parti libéral ayant subi la défaite en juin 1966.

Monsieur Lesage fit enregistrer à deux reprises au feuillet (3) une motion proposant l'établissement d'un comité permanent des engagements financiers. Le premier ministre Johnson refusa à chaque fois de l'accepter. Il invoqua, lors de la première inscription, en 1967, le règlement de la Chambre et le fait que cette proposition, entraînant une dépense de deniers publics, ne pouvait être présentée que par un ministre de la couronne. Lors de la seconde tentative du chef de l'opposition, en 1968, la motion fut

référée pour étude à un comité de la Chambre ce qui, en pratique, équivalait à la mort de la proposition au feuillet.

Un troisième essai, en mai 1969⁽⁴⁾, eut plus de succès. Une motion du premier ministre Bertrand, secondée par le chef de l'opposition officielle (qui avait accepté de voir sa propre motion remplacée par un rapport de la commission de l'Assemblée nationale sur le sujet), conduisit à la création tant souhaitée de la commission des engagements financiers.

Ainsi, après tout ce chassé-croisé de procédures où chaque parti voulait s'attribuer le mérite du dossier, une institution originale, la première de ce genre dans un parlement de tradition britannique⁽⁵⁾, vit le jour.

2. RÈGLES DE COMPOSITION, DE FONCTIONNEMENT ET CHAMP DE COMPÉTENCE

Non seulement la commission des engagements financiers constituait-elle une innovation dans le domaine de la réforme parlementaire en général, mais, plus encore, elle obtint dès le début un statut particulier avec les règles sessionnelles d'organisation et de fonctionnement que la Chambre adopta le 14 mai 1969⁽⁶⁾ ainsi qu'au début des sessions suivantes.

Ce règlement fut repris pour la dernière fois le 7 mars 1972⁽⁷⁾. Le nouveau règlement, adopté quelques jours plus tard, ne faisait que mentionner l'existence de la commission des engagements financiers. Entre 1972 et 1974, cette dernière continua néanmoins de se conformer aux règles édictées en 1969 (légèrement modifiées de temps à autre) puisque dans un cas non prévu par les règles de procédure contenues à l'article 3 du Règlement de l'Assemblée

nationale, l'article 4 permet de se référer aux usages de l'Assemblée depuis son origine. Le 21 mars 1974, un amendement permanent du Règlement réintroduisit des règles de formation et de fonctionnement pour la commission des engagements financiers ⁽⁸⁾. Ces règles sont encore en vigueur aujourd'hui.

Depuis cette date, la commission des engagements financiers se compose de treize députés dont au moins un doit être membre du Conseil du trésor; ce membre peut cependant, sans avis, désigner son remplaçant ⁽⁹⁾. Le quorum est fixé à sept membres ⁽¹⁰⁾.

A l'origine, la commission était formée de huit députés, dont le président du Conseil de la trésorie et au moins un membre de ce Conseil. Le quorum était de cinq membres.

Toujours selon les dispositions de 1969, la commission, à sa première séance, devait choisir un président parmi ses membres. Depuis 1977, le président de cette commission est désigné selon la même procédure que tous les autres présidents de commissions ⁽¹¹⁾.

Le règlement sessionnel prévoyait également que la commission des engagements financiers devait se réunir au moins une fois par mois au jour déterminé par les membres et pouvait siéger sans permission expresse en tout temps pendant la législature.

Aujourd'hui, même si l'obligation d'une rencontre mensuelle n'est plus prescrite par règlement, la fréquence des réunions se maintient généralement à ce rythme. C'est dans les règles de pratique de la commission ⁽¹²⁾, que cette dernière adopte pour préciser les pouvoirs que le règlement de l'Assemblée nationale lui permet d'exercer elle-même ⁽¹³⁾, que l'on retrouve actuellement la méthode utilisée pour la fixation des dates de réunion

et la façon de les convoquer.

La commission siège généralement le dernier jeudi de chaque mois.

La convocation, l'ordre du jour et les documents requis pour chaque séance doivent être transmis par le secrétaire⁽¹⁴⁾ à tous les membres de la commission et aux bureaux de recherche des partis reconnus, au moins deux semaines avant la tenue de la séance.

La commission peut siéger à toute autre date fixée soit par elle lors d'une réunion antérieure ou soit par le membre du comité représentant le Conseil du trésor.

Ces règles de pratique énoncent également que l'ordre du jour porte principalement sur un document de travail qui énumère les engagements financiers de 25 000 \$ et plus autorisés au cours du mois précédent par le Conseil du trésor ou par le Conseil exécutif, et ceux pris par les ministères dans le cadre d'un nouveau mode de gestion financière. Les engagements suivants ne sont cependant pas soumis à l'étude par la commission :

- Les indemnités versées relativement à des cas d'expropriations;
- Les dépenses de nature confidentielle faites pour la perception des impôts et pour la sécurité de l'État;
- Les dépenses inhérentes au transport des valeurs mobilières et d'espèces et à la protection de la propriété du gouvernement, lorsque l'intérêt public est en jeu;

- Les dépenses se rapportant à des études ou enquêtes entreprises en vue d'augmenter l'efficacité de l'appareil administratif, lorsque l'intérêt public est en jeu;
- Les dépenses se rapportant à la nomination, la rémunération, la permutation et la mise à la retraite des fonctionnaires et employés du gouvernement.

Les catégories d'approbations suivantes échappent également au contrôle de la commission :

- Les virements de crédits;
- Les emprunts au fonds de secours;
- Les garanties d'emprunts;
- Les approbations de principe.

Depuis 1969, la commission détermine elle-même, au moyen de règles de pratique, les méthodes pour la préparation des séances et l'examen des engagements financiers.

A l'heure actuelle, la procédure établie donne priorité à l'examen des engagements ayant donné lieu à la convocation d'un ministre (15).

En second lieu, la commission réexamine les engagements pour lesquels des renseignements additionnels ont été demandés par un membre non satisfait de la réponse déjà fournie (16).

Les engagements de chaque ministère sont ensuite étudiés en suivant l'ordre alphabétique par ministère.

Le représentant du Conseil du trésor répond aux demandes et fournit les renseignements pertinents. Pour ce faire, il peut être accompagné de fonctionnaires.

A la demande d'un membre et du consentement de la majorité, l'examen d'un engagement financier peut être reporté à une séance subséquente. De la même façon, il peut être entendu que la commission ne tiendra pas de séance un certain mois et que la prochaine réunion portera alors sur les engagements des deux mois précédents.

Enfin, si le membre de la commission qui représente le Conseil du trésor est d'avis que certains engagements financiers doivent être étudiés à huis clos (constitué des membres de l'Assemblée nationale, du fonctionnaire du Conseil du trésor accompagnant le député membre de cet organisme et du secrétaire de la commission), il doit aviser ses collègues de son intention de leur soumettre à ce sujet une motion dans laquelle il indiquera les raisons qu'il invoque pour agir ainsi.

Les règles de pratique stipulent également, dans les énoncés du début, que certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale ne s'appliquent pas aux travaux de la commission, vu qu'ils ne concordent pas avec les règles spéciales prévues pour cette dernière par l'article 135-A. Une exclusion semblable mais de portée beaucoup plus large avait été prévue dans le règlement sessionnel de 1969 ⁽¹⁷⁾ et reprise plus tard dans les règles de pratique. Elle fut abandonnée par la suite au profit de la disposition actuelle qui restreint le régime d'exception aux seuls articles contradictoires, les autres opérant avec plein effet lors des séances de la commission.

La dernière particularité et sans doute la plus originale de la commission des engagements financiers réside dans le fait que, depuis sa création, la fonction de secrétaire de cette institution est assumée par un fonctionnaire de l'État ⁽¹⁸⁾. Ce travail de «secrétaire spécialisé» est absolument unique dans le système parlementaire actuel, le secrétariat de toutes les autres commissions étant confié à un seul individu.

Les membres de la commission ont donc la possibilité de choisir un employé du gouvernement pour assumer la responsabilité de rechercher et de fournir les documents et les renseignements qui leur permettront d'effectuer, le plus adéquatement possible, un examen détaillé des engagements financiers du gouvernement. En pratique, le nom de cette personne est suggéré par le parti au pouvoir mais il doit recevoir l'approbation des membres appartenant aux autres partis. L'une des conditions essentielles pour occuper cette fonction réside donc dans l'aptitude du candidat à inspirer confiance à tous les participants en même temps. De cette façon, l'intégrité et l'objectivité de cet individu ne seront pas constamment remises en cause, ce qui assurera la bonne marche des activités de la commission.

Quoiqu'il en soit, la commission s'est, jusqu'à ce jour, prévalu de ce pouvoir spécial et, depuis 1969, quatre fonctionnaires se sont succédés à ce poste dont les attributs sont précisés dans les règles de pratique.

Le secrétaire doit remettre à tous les membres de la commission la liste des engagements financiers du mois précédent, liste que lui transmet le secrétaire du Conseil du trésor.

Il remet également au bureau de recherche de chaque parti reconnu et au président de la tribune de la presse un certain nombre d'exemplaires de cette liste, selon les modalités convenues avec eux (il s'agit le plus souvent d'un résumé des divers engagements soumis).

C'est lui qui a la responsabilité de convoquer à chacune des séances les membres et, lorsque requis, les ministres.

Il rédige les procès-verbaux des séances de la commission, requiert des ministres concernés les renseignements demandés par la commission et transmet aux bureaux de recherche des partis reconnus les renseignements ainsi obtenus.

Il a la garde des archives de la commission.

Enfin, il s'acquitte de toute tâche inhérente à sa fonction, assumant la permanence de l'administration de la commission, répondant à toute demande de renseignement à son sujet, permettant, à ceux qui le désirent, de consulter les documents et même d'en obtenir copie.

3. L'ENREGISTREMENT DES DÉBATS DE LA COMMISSION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS

Le règlement sessionnel adopté le 27 mars 1972 édictait que les débats des commissions parlementaires devaient être enregistrés et consignés au journal des Débats (art. 149). Cette règle ne prévoyait aucune exception.

Or, les débats de la séance de mai de la commission des engagements financiers ne furent pas enregistrés. L'absence de conformité au règlement ayant, évidemment, été soulevée lors de cette réunion, les deux séances subséquentes (22 juin et 27 juillet 1972) furent consignées au journal des Débats. Mais la rencontre ultérieure, qui avait été fixé au 24 août 1972, ainsi que toutes celles qui suivirent, ne le furent pas.

Il va sans dire que les députés de l'opposition, mécontents, exprimèrent leur désapprobation allant même jusqu'à présenter, au début de 1974, une motion pour faire ajourner la commission sine die, en attendant que soit prise une décision sur le sujet.

Le 21 mars 1974, une sous-commission de la commission de l'Assemblée nationale reçut le mandat d'étudier la question. Son rapport, proposant que la commission des engagements financiers ne soit pas sujette à la formalité de l'enregistrement, fut étudié par la commission permanente de l'Assemblée nationale le 17 juillet 1974. Monsieur Oswald Parent, alors ministre d'État aux Finances, représentant le Conseil du trésor à la commission des engagements financiers et porte-parole du gouvernement dans cette affaire, invoqua plusieurs motifs à l'appui de cette recommandation.

Selon lui, l'enregistrement nécessiterait la création d'un greffe additionnel pour conserver les nombreux documents à caractère administratif qui seraient déposés devant la commission. La complexité de la numérotation des multiples documents remis aux membres de la commission fut également soumise comme argument.

Le ministre mentionna, d'autre part, que lors de sa création en mai 1969, la commission s'était vue attribuer un mode de fonctionnement particulier. L'une des dispositions de ce régime distinctif énonçait que les règles de procédure prévues au règlement de l'Assemblée pour les séances des commissions ne s'appliquaient pas à celle des engagements financiers à moins d'une acceptation expresse de ses membres. Or, ces derniers n'ayant jamais adopté le principe de la transcription des débats de leur réunion, la commission des engagements financiers devrait normalement pouvoir maintenir cette coutume, malgré l'absence d'une disposition expresse à ce sujet dans le nouveau règlement sessionnel entré en vigueur en 1972.

Monsieur Parent précisa également que le rôle de la commission des engagements financiers n'était pas d'adopter des règles ou des lois ou encore de ratifier des engagements, ainsi que le font les autres commissions, mais bien d'examiner les dépenses autorisées soit par le Conseil du trésor soit par le Conseil des ministres pour le mois précédant la tenue de la séance. C'est d'ailleurs pour cette raison que la commission des engagements financiers n'est pas soumise à toutes les formalités inhérentes au rôle habituel joué par les commissions, dont la production d'un rapport devant la Chambre, ce qui identifie bien son statut particulier et sa distinction d'avec l'appareil gouvernemental.

Enfin, le ministre, se référant aux deux séances d'enregistrement qui avaient eu lieu respectivement en juin et en juillet 1972, affirma que le résultat de ces opérations s'était avéré néfaste, le compte rendu étant inintelligible pour les non-initiés puisque les documents dont il avait été question à ces séances étaient identifiés par un numéro ne correspondant à aucune référence connue pour les gens n'ayant pas assisté aux réunions.

L'opposition, pour sa part, invoqua que l'administration du budget de 6 milliards nécessitait des instruments de contrôle plus immédiats que ce qu'offrait la commission des comptes publics. En effet, une vérification mensuelle des engagements financiers du gouvernement constitue un bon outil de surveillance de leur exactitude et de leur conformité aux critères et aux normes établis par le Conseil du trésor. L'enregistrement des débats de cette commission permettrait donc aux députés de l'opposition de référer aux explications qui y sont données lors de la séance, par exemple, d'une commission pour l'étude des crédits d'un ministère ou encore de la commission des comptes publics quand elle étudie des rapports qui réfèrent à des dépenses engagées un an et même deux ans auparavant.

Les députés de l'opposition firent également valoir que les conversations enregistrées à l'occasion d'une séance de la commission des engagements financiers n'étaient pas plus difficiles à comprendre que les discussions lors de l'étude des crédits ou d'un projet de loi.

Enfin, quant à la nécessité de créer un greffe additionnel, il fut mis en lumière que lorsqu'il s'agit d'étudier les crédits de chacun des ministères, le ministre responsable dépose, sans objection, un certain nombre de documents qui n'ont aucun caractère officiel et que, de plus, il est toujours possible d'obtenir la production, par exemple, d'un arrêté en conseil ou d'une autorisation du Conseil du trésor.

En somme, il serait facile d'intégrer au greffe déjà existant les documents déposés à la commission des engagements financiers et de les y conserver avec les autres.

Quoi qu'il en soit, le règlement de l'Assemblée fut modifié le 31 juillet 1974 dans le sens du rapport de la commission de l'Assemblée nationale. Les délibérations de la commission des engagements financiers ne furent pas soumises à la formalité de l'enregistrement.

Le 25 mars 1976 ⁽¹⁹⁾ cependant, une nouvelle modification venait rétablir la situation antérieure au 31 juillet 1974. La commission des engagements financiers ne bénéficiait donc plus du régime d'exception et ses débats pouvaient dorénavant être enregistrés.

Le 24 février 1977, à une séance régulière de la commission, Monsieur Denis de Belleval, alors ministre de la Fonction publique, présenta une motion réclamant qu'à l'avenir les débats soient publiés comme ceux de toute autre commission permanente. Une discussion sur la procédure fut suivie de l'adoption par vote majoritaire de cette proposition.

Une constatation s'impose après avoir étudié les étapes de l'avènement, au sein du système parlementaire québécois, de la commission des engagements financiers : l'unanimité de tous les partis à reconnaître la nécessité de sa création et, néanmoins, le temps qu'il leur a fallu pour s'entendre sur les modalités de son institution et, plus tard, sur la question de l'enregistrement de ses séances. Fort heureusement, les débats accessoires sont aujourd'hui terminés et la commission des engagements financiers peut désormais remplir efficacement son rôle d'instrument de contrôle des dépenses publiques.

C'est en ce sens que mérite d'être soulignée la plus grande accessibilité du public aux documents de la commission des engagements financiers depuis quelques années. L'enregistrement des débats de cette commission et la remise de la liste mensuelle des engagements financiers aux membres de la tribune de la presse ont sans doute favorisé ce changement. Il faut souhaiter le maintien et l'amélioration constante de cette situation.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Contrairement à la procédure traditionnelle. En effet, avant mars 1969, tous les crédits à accorder à Sa Majesté étaient étudiés par le comité plénier des subsides. Un amendement apporté au règlement de l'Assemblée législative en 1966 permettait néanmoins de proposer en comité des subsides qu'une commission permanente élue examine les articles du budget la concernant, mais ce type d'intervention est demeuré occasionnel jusqu'en 1969.
2. Débats de l'Assemblée législative du Québec, Comité des comptes publics, 23 et 24 mars 1966, p. 6 ss.
3. Débats de l'Assemblée législative du Québec, 31 mai 1967, p. 3436; 24 avril 1968, p. 1166.
4. Débats de l'Assemblée nationale du Québec, 14 mai 1967, p. 1632.
5. Selon les propos tenus par le premier ministre Bertrand lors de l'adoption de la motion prévoyant la création de la commission des engagements financiers. Ibid., p. 1635.
6. Journal des Débats, 14 mai 1969, p. 1635 ss.
7. Journal des Débats, 7 mars 1972, pp. 1 et 2.
8. Journal des Débats, 21 mars 1974, pp. 91, 123 et 124.
9. Art. 135-A paragraphes 1 et 3 du Règlement de l'Assemblée nationale du Québec.

10. Aucune règle spéciale ne fixant le quorum, l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale du Québec, édictant que la majorité des membres qui composent une commission en forme le quorum, s'applique ici.
11. Art. 139 du Règlement de l'Assemblée nationale du Québec.
12. Séances du 9 août 1979 et du 18 décembre 1980.
13. Ces règles de pratique ne sont soumises à aucun autre contrôle que celui des membres eux-mêmes. Elles n'ont pas à être approuvées par la commission de l'Assemblée nationale ou par la Chambre. Voir Journal des Débats, 17 juillet 1974, p. B-5696.
14. Ces tâches avaient été confiées, en 1969, au président du Conseil de la trésorerie; elles étaient, en fait, assumées par le secrétaire au nom de ce dernier.
15. Seul un ministre peut être appelé devant la commission. Ce dernier peut cependant, s'il le juge à propos, déléguer un fonctionnaire qu'il désigne : Règles de pratique de la commission des engagements financiers, article 6. En 1969, cette disposition avait été incluse dans les règlements sessionnels.
16. Règles de pratique de la commission des engagements financiers, article 7.
17. Article 7 du règlement sessionnel de 1969 (Débats de l'Assemblée nationale du Québec, 14 mai 1969, p. 1636). Cette disposition précisait que les règles de procédure prévues au Règlement de l'Assemblée pour les séances des commissions ne s'appliquaient pas à celle des engagements financiers, à moins d'une acceptation expresse de ses membres.
18. Art. 135-A paragraphe 2 du Règlement de l'Assemblée nationale.
19. Journal des Débats, 25 mars 1976, pp. 186-190.

Le Bulletin est une revue trimestrielle publiée par la Bibliothèque de la législature. La correspondance doit être adressée à la Bibliothèque de la législature, Assemblée nationale, G1A 1A5.

COMITÉ DE RÉDACTION

Gaston Deschênes

Jocelyn Saint-Pierre, secrétaire

Yvon Thériault

NOTE AUX COLLABORATEURS

Les manuscrits signés doivent compter au maximum vingt-cinq pages et être dactylographiés à double interligne. Dans le texte, les citations sont numérotées et renvoient aux références bibliographiques placées à la fin. L'auteur doit fournir avec son texte un résumé de dix lignes qui apparaîtra au début de l'article. Le tout doit être envoyé, au moins deux mois avant publication, au secrétaire qui le soumettra au comité de rédaction. Les textes publiés dans le Bulletin n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

La reproduction des textes est autorisée avec mention de la source.