

F O N D A T I O N

JEAN-CHARLES-BONENFANT

**Portrait de l'autonomie administrative de l'Assemblée nationale et du
Bureau en vertu de la *Loi sur l'Assemblée nationale***

Essai de stage
par Marie-Astrid Ospina

**Fondation Jean-Charles-Bonenfant
Assemblée nationale du Québec**

Juin 2009

Remerciements

L'auteur tient à remercier toutes les personnes sans lesquelles la rédaction de cet essai aurait été oh combien plus ardue, sinon impossible. En particulier, monsieur Stéphane Bédard, madame Julie Bélanger, monsieur Christian Blais, madame Susanne Brillant, monsieur René Chrétien, monsieur François Côté, monsieur Gilles Gallichan, monsieur Marc Painchaud, monsieur Michel Pigeon, monsieur Alexandre Regimbal, monsieur Pierre Skilling, monsieur Yannick Vachon, ainsi que les collègues boursiers et madame Claire Dumais-Faber pour leur support précieux.

«Ce que nous sommes en train de faire dans cette Chambre, c'est la division réelle, organique du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif. M. le président, c'est la dignité du Parlement qui va renaître... »

-Le député Élie Fallu, le 14 décembre 1982.

Table des matières

Introduction.....	5
<i>Méthodologie</i>	8
<i>Pertinence</i>	8
Chapitre 1 L'état de l'autonomie administrative de l'Assemblée nationale jusqu'à la fin des années 1970.....	9
1.1 Une administration sous la gouverne de l'exécutif	9
1.2 Des lois administratives contraignantes.....	10
1.3 Une prise de conscience s'opère.....	12
Chapitre 2 Concrétisation de la volonté de réforme et processus d'élaboration de la Loi sur l'Assemblée nationale de 1982.....	13
2.1 Les balbutiements : le comité Michaud.....	13
2.2 L'avant-projet de loi de juin 1980.....	14
2.3 Des recommandations étoffées : le rapport Vaugeois de janvier 1982.....	15
2.4 L'engrenage législatif s'enclenche vers la sanction d'une nouvelle Loi sur l'Assemblée nationale.....	17
<i>Échéancier du processus législatif, les étapes importantes</i>	17
<i>Commentaires des députés sur le projet de loi</i>	19
Chapitre 3 Le Bureau de l'Assemblée nationale : instance décisionnelle de l'autonomie administrative.....	22
3.1 Composition, fonctions et pouvoirs du Bureau.....	22
<i>Composition</i>	22
<i>Fonctions et pouvoirs du Bureau</i>	23

<i>Le pouvoir d'exception</i>	25
3.2 L'autonomie financière.....	26
3.3 L'autonomie dans les ressources humaines.....	29
3.4 L'autonomie dans les ressources matérielles.....	33
Chapitre 4 Le processus de décision du Bureau ou l'autonomie consensuelle.....	36
4.1 Un questionnaire sur l'autonomie.....	36
4.2 Une tradition forte en faveur de la recherche du consensus.....	37
4.2.1 La prise de décision par consensus, une tradition bien ancrée et respectée.....	37
4.2.2 Pourquoi est-il possible de fonctionner ainsi?.....	38
4.3 Les cas d'exception, le besoin de la majorité.....	40
4.4 L'exception de la 38 ^{ème} législature.....	41
Conclusion.....	43
Bibliographie.....	45

Introduction

Inspiration pour de nombreux démocrates depuis le 18^{ème} siècle, Montesquieu avait déjà souligné dans son fameux ouvrage *De l'esprit des lois* que la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire est un principe fondamental d'un régime politique libre¹. Le système politique québécois respecte ce principe de base de la démocratie, avec les nuances imposées par un régime parlementaire d'inspiration britannique. Ainsi, il convient de parler de « séparation souple » des pouvoirs dans la mesure où « les fonctions législatives et exécutives sont confiées à des organes distincts, mais de manière si peu rigide et exclusive que le fonctionnement de l'État exige une collaboration constante entre ces organes² ».

Il existe par contre un rempart pour assurer la pérennité de la séparation des pouvoirs et maintenir l'indépendance du législatif sur les autres branches de l'État. Il s'agit du concept de privilège parlementaire consacré dans nos textes constitutionnels. Les privilèges parlementaires sont des droits et des avantages restreints accordés individuellement ou collectivement aux membres d'une assemblée législative agissant en cette qualité³. Parmi ces droits collectifs se trouve le pouvoir exclusif de régir les affaires internes de l'Assemblée nationale à l'abri de toute ingérence, notamment venant de la branche exécutive de l'État⁴. Ce principe consacre non seulement l'autonomie de l'Assemblée dans son choix du déroulement général des travaux parlementaires, mais aussi dans toute sa gestion quotidienne afin d'instituer l'autonomie administrative de l'Assemblée. Cet aspect n'est pas à prendre à la légère dans la mesure où l'emprise de l'Exécutif dans les décisions administratives pourrait véritablement menacer notre santé

¹ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, livre XI : 6, J.P. MEYER et A.P. KERR éd., Paris, Gallimard, 1970, p.169. Un auteur rigoureux mentionnera toutefois que le concept de liberté véhiculé au 18^{ème} siècle ne saurait correspondre exactement à celui d'aujourd'hui.

² H. BRUN, TREMBLAY G. et E. BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^{ème} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p.591.

³J.-P. CHARBONNEAU, *L'indépendance de l'Assemblée nationale*, allocution présentée devant l'Assemblée annuelle des juges de la Cour du Québec, Assemblée nationale du Québec, 5 novembre 1998.

⁴ M. BONSAINT, *L'indépendance de l'Assemblée nationale*, allocution présentée devant des étudiants canadiens en droit civil et common law, Assemblée nationale du Québec, 31 mai 1995.

démocratique. Qu'en serait-il par exemple de l'équité entre les formations politiques si le parti gouvernemental s'appropriait la totalité des ressources financières affectées à l'embauche du personnel de soutien ou du matériel informatique ou bien s'il obligeait les membres des autres partis à occuper des locaux en dehors des murs de l'hôtel du Parlement? Ces exemples nous semblent exagérés dans une démocratie stable comme la nôtre, mais rien en principe ne pourrait empêcher leur avènement sans les remparts juridiques qui viennent protéger l'autonomie administrative de l'Assemblée nationale.

Bien qu'ils soient garants en principe de l'autonomie de l'Assemblée à régir ses affaires internes, les privilèges parlementaires sont loin de faire consensus auprès des juristes d'hier et d'aujourd'hui en ce qui trait à leurs tenants et aboutissants. En conséquence, l'Assemblée a voulu se doter d'une loi qui viendrait jeter les bases d'un fonctionnement pratique de l'autonomie administrative de l'Assemblée. Elle l'a fait dans un premier temps aux lendemains de la Confédération en adoptant la *Loi sur la législature*⁵. Dans un esprit de renouvellement de nos institutions, cette dernière sera remplacée par les parlementaires québécois en 1982 alors qu'ils adoptent la *Loi sur l'Assemblée nationale*⁶. Il s'agit d'un grand bouleversement qui vient faire table rase de principes désormais désuets. En plus de considérations en ce qui a trait au travail législatif des députés, cette nouvelle loi comporte de nombreux éléments se rapportant directement à l'autonomie administrative de l'Assemblée face à l'Exécutif. Il s'agissait d'une nécessité car, comme le souligne l'ancien président Pierre Lorrain, la loi de 1982 n'aurait pu garantir une réelle indépendance du législatif si elle n'avait pas accordé cette forme d'autonomie à l'Assemblée⁷.

Dans le cadre de cet essai, nous voulons nous concentrer sur ce concept d'autonomie administrative tel qu'il se concrétise en vertu de la *Loi sur l'Assemblée nationale* de 1982. Comme définition, nous retenons que l'autonomie administrative consiste d'une part en la non-dépendance et la non-subordination d'une assemblée à

⁵ *Loi sur la législature* : L.R.Q., Chapitre L-1, version de novembre 1978.

⁶ *Loi sur l'Assemblée nationale* : L.R.Q., Chapitre A-23.1, mise à jour au 15 avril 2009.

⁷ P. LORRAIN, *Indépendance et autonomie de l'Assemblée nationale*, allocution présentée devant les membres de la conférence des juges, Assemblée nationale du Québec, 18 octobre 1989.

l'Exécutif, et de l'autre, la possibilité de voir une assemblée se libérer au moins partiellement des lois ordinaires pour suivre son propre règlement⁸. Il s'agira donc de voir sur quels terrains s'étendent les pouvoirs administratifs de l'Assemblée et quelle est leur portée, notamment par l'entremise du Bureau de l'Assemblée nationale, l'instance décisionnelle en matière administrative. Nous constaterons comment la grande latitude dont jouit le Bureau sert de levier à la concrétisation de l'autonomie administrative de l'Assemblée dans son ensemble. Plusieurs éléments doivent être pris en compte pour arriver à une compréhension exhaustive du sujet. Dans un premier temps, il est nécessaire de bien mettre en contexte les prémisses qui ont précédé l'adoption finale de la loi de 1982. Ainsi, nous aborderons dans le chapitre 1 la situation qui prévalait avant le début des années 1980 et qui a mené à une prise de conscience chez les parlementaires. Le chapitre 2 fera, quant à lui, la lumière sur tout le processus parcouru par les députés à partir de 1980 pour finalement en venir à la sanction de la nouvelle *Loi sur l'Assemblée nationale* en décembre 1982. Dans un deuxième temps, nous entrerons concrètement dans le contenu de la loi et de son fonctionnement par l'entremise du Bureau. Le chapitre 3 se concentrera sur la description des articles de loi qui balisent le fonctionnement du Bureau ainsi que sur la portée de ses pouvoirs sur les trois types d'autonomie accordés à l'Assemblée : financière, relative aux ressources humaines et matérielle. Le chapitre 4 proposera une réflexion sur la portée de l'autonomie du Bureau, donc en définitive de celle de toute l'Assemblée, en lien avec le processus de décision qui y est utilisé. Il sera intéressant de constater que la tradition inspire une recherche du consensus qui est constamment présente bien qu'une majorité de membres provenant du parti gouvernemental forment le Bureau. Ce chapitre aura ceci de particulier que son contenu sera basé sur des propos recueillis auprès de membres du personnel de l'Assemblée ou de parlementaires ayant une expérience concrète des procédures en vigueur au Bureau.

⁸ D. BETHAM, *Parlement et démocratie au 21^{ème} siècle : guide des bonnes pratiques*, Genève, Union interparlementaire, p.126.

Méthodologie

La méthodologie adoptée pour rédiger cet essai se situe à deux niveaux. D'abord, nous avons consulté et analysé de façon exhaustive les différents documents afférents à l'autonomie administrative de l'Assemblée comme le journal des débats relatant le processus législatif, la documentation produite par l'Assemblée, les lois et règlements et quelques ouvrages historiques. Ensuite, nous avons rencontré quelques personnes qui ont une expérience concrète du fonctionnement du Bureau, dont un parlementaire qui y a déjà siégé de même que quelques fonctionnaires qui participent actuellement à ses réunions et à la gestion quotidienne de ses travaux.

Pertinence

Cet essai s'inscrit en continuité avec ce qui a été proposé en 2000 dans l'essai de Philippe De Grandmont, ancien boursier de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant⁹. Ce dernier se concentrait surtout sur la description des contours juridiques de l'autonomie administrative de l'Assemblée. Notre essai contient un part de considérations juridiques, mais nous cherchons davantage à définir le contexte qui a mené à une redéfinition de l'autonomie administrative de l'Assemblée à la suite de l'adoption de la *Loi sur l'Assemblée nationale* de 1982 tout en examinant en profondeur une composante fondamentale de cette nouvelle autonomie : l'instauration du Bureau qui bénéficie de pouvoirs d'exception. En abordant ces deux aspects en plus de faire mention des articles de loi pertinents, nous pensons arriver à une compréhension plus globale du sujet. Par souci de rigueur intellectuelle, il nous faut toutefois signaler quelques limites qui viennent contraindre cet exercice d'exploration. Puisque certains documents émanant du Bureau sont confidentiels (notamment les procès-verbaux) et que les réunions se tiennent à huis clos, il est certain qu'une part des informations rapportées dans cet essai n'ont pu être vérifiées de visu, car elles proviennent des entretiens réalisés avec nos interlocuteurs dont nous présumons de la bonne foi. Malgré cette

⁹ P. DE GRANDMONT, *L'autonomie administrative de l'Assemblée nationale du Québec*, mémoire présenté à la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, 2000.

réalité incontournable, cet essai conserve la singularité de réunir des éléments fondamentaux du parlementarisme québécois qui n'avaient jamais fait l'objet d'une analyse conjointe auparavant, à savoir la *Loi sur l'Assemblée nationale*, l'autonomie administrative qui en découle et le fonctionnement particulier du Bureau de l'Assemblée nationale.

CHAPITRE 1 L'état de l'autonomie administrative de l'Assemblée nationale jusqu'à la fin des années 1970

Avant d'entrer dans le cœur du processus parlementaire qui a permis aux députés québécois de réaffirmer l'application de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie administrative de l'Assemblée nationale, il importe de dresser le portrait de la situation qui avait cours auparavant. En analysant les principes qui guidaient le fonctionnement de l'Assemblée, on comprend facilement que son administration était soumise à l'Exécutif. Une prise de conscience va s'opérer chez les parlementaires à partir des années 1970 pour renverser cette tendance.

1.1 Une administration sous la gouverne de l'Exécutif

Le premier élément qui explique l'absence d'indépendance du pouvoir législatif dans son aspect administratif vient du contenu même de la *Loi sur la législature* chargée de régir les affaires internes de l'Assemblée nationale. Cette loi datant de 1886 a été modifiée à quelques reprises, mais elle n'a jamais été sérieusement révisée pour correspondre aux exigences de l'époque moderne¹⁰. Dans les années 1970, il s'en dégage une logique désormais désuète aux yeux des députés, notamment par sa manière d'affirmer l'emprise de l'Exécutif dans la prise des décisions administratives. En effet, l'ensemble de la gestion de l'Assemblée est assuré par une commission de la régie interne composée par des membres du Conseil des ministres et du président de

¹⁰ M. PROULX, « Évolution de l'Assemblée nationale », *Revue parlementaire canadienne*, vol.6, no.2, été 1983, p.12.

l'Assemblée. L'article 41 de cette loi dicte la composition de la commission et prévoit que le choix de ses membres relève directement du gouvernement sans que les parlementaires aient un droit de regard sur les nominations :

41. Le président de l'Assemblée nationale et *trois députés membres du Conseil Exécutif, choisis par le gouvernement*, sont nommés et constitués commissaires aux fins de remplir les devoirs qui leur sont confiés par la présente loi [...] Les noms de ces commissaires sont communiqués au président de l'Assemblée nationale au début de chaque session et celui-ci avise l'Assemblée nationale de leur nomination¹¹ (nous soulignons).

L'article 42 qui suit montre l'étendue des pouvoirs de la commission. Il y est notamment mentionné que « le personnel de l'Assemblée nationale continue à être régi par les lois, règlements, et règles qui lui sont applicables, mais il est loisible aux commissaires visés à l'article 41 d'y déroger avec l'approbation de la commission de l'Assemblée nationale¹² ». Sur le budget il est écrit que : « Les commissaires visés à l'article 41 établissent les règles gouvernant les dépenses contingentes ou autres dépenses de l'Assemblée nationale¹³ ». Ce passage de l'article 42 est plutôt général alors qu'il donne un pouvoir énorme à l'Exécutif dans la gestion des ressources financières puisqu'il peut prendre des décisions sans jamais avoir à consulter l'Assemblée.

Le manque de séparation des pouvoirs dans le volet administratif de l'Assemblée est patent dans la formulation des articles de la *Loi sur la législature*. En plus, il est important de souligner que cette loi mine l'autorité du président de l'Assemblée nationale qui doit se plier à la volonté des membres du Conseil exécutif qui forment la commission de la régie interne.

1.2 Des lois administratives contraignantes

Au contenu de la *Loi sur la législature* s'ajoute un phénomène concomitant qui a réduit l'autorité de la commission de la régie interne, mais qui n'a pas redonné plus d'autonomie à l'Assemblée. Il s'agit de l'adoption à partir des années 1960 de lois administratives venant centraliser et harmoniser le fonctionnement de l'État québécois

¹¹ *Loi sur la législature : L.R.Q. Chapitre L-1*, version de novembre 1978.

¹² *Loc.cit.*

¹³ *Loc.cit.*

en pleine expansion, y compris l'Assemblée. C'est ainsi qu'elle est placée sous l'empire de la nouvelle *Loi sur la fonction publique*¹⁴ en 1965 et sous la *Loi sur l'administration financière*¹⁵ à partir de 1970¹⁶. Cette dernière fait en sorte que le budget de l'Assemblée dépend du Conseil du trésor et vient donc affirmer encore une fois l'emprise de l'Exécutif sur les ressources financières de l'instance législative. Quant à la *Loi sur la fonction publique*, elle est bien mal adaptée aux conditions de travail particulières du personnel de l'Assemblée qui travaille souvent au même rythme intensif que les parlementaires. La commission de la régie interne conserve un pouvoir de dérogation envers ces lois, mais il n'en demeure pas moins que l'autonomie de l'Assemblée est bridée par des lois générales qui imposent des contraintes à son fonctionnement.

Il semble donc que la *Loi sur la législature* autant que les lois administratives du Québec de cette époque ont pour conséquence conjointe de brimer l'autonomie administrative devant appartenir en principe au pouvoir législatif. La gravité du phénomène est bien tangible puisque toutes leurs dispositions réunies font en sorte que l'Assemblée nationale est, à proprement parler, administrée sur le même pied d'égalité que les ministères de l'État relevant de l'Exécutif¹⁷. Cette réalité induit deux constats qui vont à l'encontre du droit de l'Assemblée de régir ses affaires internes. D'une part, les membres de l'opposition et les députés du parti au pouvoir qui ne siègent pas à la commission de la régie interne n'ont aucun pouvoir de décision, ni même de droit de parole sur ce qui relève de la gestion de l'Assemblée, alors qu'ils forment la majorité du pouvoir législatif. D'autre part, comme la portée des lois administratives s'étend à l'Assemblée, il en découle que ce sont des fonctionnaires appartenant aux ministères d'où proviennent ces lois qui sont chargés d'en définir l'application plutôt que les parlementaires.

¹⁴ *Loi sur la fonction publique* : L.R.Q., Chapitre F-3.1.1, dernière mise à jour le 1^{er} mai 2009.

¹⁵ *Loi sur l'administration financière* : L.R.Q., Chapitre A-6.001, dernière mise à jour le 1^{er} mai 2009.

¹⁶ DESCHÊNES, G., *Le Parlement de Québec : histoire, anecdotes et légendes*, Québec, Éditions Multimondes, 2005, p.16.

¹⁷ C. BLAIS, GALLICHAN G., LEMIEUX F. et J. ST-PIERRE, *Québec, quatre siècles d'une capitale*, Québec, Publications du Québec, 2008, p.526.

1.3 Une prise de conscience s'opère

Plusieurs penseurs provenant autant du milieu académique, journalistique que de l'Assemblée nationale et qui s'intéressent à l'évolution du parlementarisme québécois vont critiquer les façons de faire de l'époque et mettre l'accent sur la nécessité d'agir pour améliorer la situation. Parmi eux se trouve Jean-Charles Bonenfant qui s'interroge et demande si l'Assemblée nationale ne devrait pas « disposer du droit d'établir ses propres méthodes de travail et déterminer ses modes d'activité¹⁸ ». D'ailleurs, il s'autorise à demander par la suite si « l'indépendance de l'Assemblée ne s'est pas amenuisée par suite des effets de la modernisation des méthodes de gestion par suite du phénomène général de la centralisation administrative¹⁹ ». Les écrits de Bonenfant vont alimenter les parlementaires et les encourager à réfléchir sur l'état de la situation. Une prise de conscience va s'opérer dans l'enceinte de l'Assemblée nationale et va pousser les députés à se déclarer en faveur du changement. Par exemple, l'ancien président de l'Assemblée Jean-Noël Lavoie soulève le problème en Chambre en 1979 et souligne qu'il est nécessaire de concrétiser « cette grande séparation des pouvoirs entre l'Exécutif et le législatif [car sans elle] il faut être sur nos gardes et être constamment éveillés pour empêcher l'Exécutif d'aller trop loin dans ses vues et dans ses intentions²⁰ ».

Au terme de ce chapitre, nous sommes à même de constater que par l'entremise de la *Loi sur la législature* et de certaines des lois administratives de l'État québécois, la mainmise de l'Exécutif sur la gestion de l'Assemblée est devenue structurelle au fil du temps. Dans les années 1970, les députés commencent à dénoncer ce manque de séparation des pouvoirs et entreprennent de se mobiliser en faveur d'une redéfinition du rôle du législatif, notamment dans ce domaine. Il faudra attendre l'aube des années 1980 pour que des démarches concrètes soient effectuées dans ce sens.

¹⁸ J.-C. BONENFANT, *Mise à jour de la Loi sur la législature*, document de travail, Assemblée nationale du Québec, 1975, p.25.

¹⁹ *Loc.cit.*

²⁰ C. BLAIS *et al*, *op.cit*, p.526.

CHAPITRE 2 Concrétisation de la volonté de réforme et processus d'élaboration de la *Loi sur l'Assemblée nationale* de 1982

Ce chapitre décrit les efforts consentis par les parlementaires pour concrétiser leur volonté de reconquérir l'autonomie administrative de l'Assemblée à partir de 1979 jusqu'à la sanction de la *Loi sur l'Assemblée nationale* en décembre 1982. Nous ferons état de l'évolution du processus à travers les différents documents de travail produits par les députés québécois ainsi que par le projet de loi 90 qui est devenu la *Loi sur l'Assemblée nationale*. En fonction de la documentation disponible, nous exposerons les diverses propositions qui ont été mises sur la table et qui ont fait l'objet de discussions entre le gouvernement péquiste et l'opposition libérale de l'époque pour en arriver à un consensus. Toujours en lien avec nos objectifs principaux, il sera aussi question des motivations qui animaient les parlementaires durant ce processus. En ce sens, il faut comprendre que ce projet de *Loi sur l'Assemblée nationale* a pris forme dans un contexte propice au changement. Il a ainsi tracé la voie à une démarche plus vaste de renouvellement du fonctionnement des institutions parlementaires qui a culminé par la réforme parlementaire de 1984.

2.1 Les balbutiements : le comité Michaud

Dans l'esprit des premiers députés qui ont abordé formellement la réforme de l'autonomie de l'Assemblée, il n'est pas encore question de produire une toute nouvelle loi, mais plutôt de repenser le contenu de la *Loi sur la législature*. Les premiers balbutiements de réforme sont attribuables au péquiste Robert Burns. Ministre d'État à la réforme parlementaire depuis février 1977, il met sur pied en avril 1979 un comité ministériel sous la présidence de Gilles Michaud accompagné de Roland Dussault, François Gendron, Richard Guay et Adrien Ouellette. Au terme de huit rencontres, le rapport Michaud est déposé le 20 juin 1979 et comporte comme principal objectif de « redonner à l'Assemblée nationale les moyens de jouer pleinement le rôle qui lui a été

confié par la population²¹ ». Un des axes privilégié par les membres du comité consiste à viser l'accroissement de l'indépendance du pouvoir législatif face au pouvoir exécutif, car il faut reconnaître « la nature particulière de l'Assemblée nationale qui ne peut être assimilée à un ministère²² ». Le contenu du rapport se penche surtout sur le travail parlementaire, mais une attention est aussi portée à la gestion administrative de l'Assemblée. Comme solution concrète, il est proposé de créer un Bureau de l'Assemblée nationale qui fonctionnerait selon « une véritable direction collégiale » afin de remplacer la commission de la régie interne²³. Le comité suggère que l'opposition soit incluse dans le Bureau afin d'arriver à une composition qui rassemblerait le président, les vice-présidents, les leaders parlementaires et un certain nombre de députés issus des différentes formations politiques, au prorata de leur représentation en Chambre²⁴. À cela s'ajoute la volonté de redonner son autonomie financière à l'Assemblée, notamment par l'instauration d'un mécanisme d'approbation du budget de l'Assemblée par tous les parlementaires. Le rapport Michaud a jeté les bases de la réforme puisque les idées énoncées ici feront du chemin et reviendront dans des propositions ultérieures.

2.2 L'avant-projet de loi de juin 1980

Le projet de réforme se concrétise davantage lorsqu'il est question de préparer un avant-projet de loi qui sera soumis à l'étude. Cette initiative vient du président de l'Assemblée nationale de l'époque, monsieur Clément Richard, qui assume la responsabilité de la réforme à la suite de la démission du ministre Burns en août 1979. Le sort de la réforme ne repose donc plus entre les mains d'un ministre, mais bien entre celles du président, ce qui légitimise d'autant plus le processus mis en branle. En février 1980, le président Richard forme un comité de fonctionnaires chargés de réviser

²¹D. VAUGEOIS, *L'Assemblée nationale en devenir : Pour un meilleur équilibre des institutions*, Assemblée nationale du Québec, 1982, p.52.

²² *Rapport d'étape, Comité sur la réforme parlementaire*, document de travail, Assemblée nationale du Québec, 20 juin 1979, p.3.

²³ D. VAUGEOIS, *Op.cit.*, p.52.

²⁴ *Rapport d'étape, Comité sur la réforme parlementaire, Op.cit.*, p.4.

la *Loi sur la législature* et de faire des propositions. Il en découlera un avant-projet de loi déposé à l'Assemblée en juin 1980. Encore une fois, parmi les grands changements proposés se trouve la création d'un Bureau de l'Assemblée nationale. Il serait composé de députés du gouvernement et de l'opposition et devrait approuver les budgets de l'Assemblée²⁵. Toujours en juin 1980, la sous-commission de la réforme parlementaire est mandatée d'étudier l'avant-projet de loi. Elle poursuivra son travail aussi au cours de 1981. En septembre de la même année, le président de l'Assemblée, aussi président de la sous-commission pour la réforme, présente au Conseil des ministres un mémoire où il demande à l'Exécutif de modifier l'avant-projet de loi pour donner plus d'autonomie à l'éventuel Bureau qui remplacerait la commission de la régie interne. Lors de l'inauguration de la nouvelle période de travaux, le 9 novembre 1981, le premier ministre René Lévesque mentionne explicitement sa volonté de concrétiser le projet de réforme pour donner naissance à une nouvelle loi : « on vous proposera d'abord, dès cette session, une nouvelle loi de l'Assemblée nationale. Cette réforme, nous espérons pouvoir la réaliser tous ensemble pour qu'elle puisse véritablement fonctionner. Elle devra accorder à l'Assemblée, à l'Assemblée toute entière, aux députés ministériels comme à ceux de l'Opposition, une plus grande marge d'autonomie et d'initiative [...]»²⁶. À partir de ce moment, nous pouvons constater que le processus est véritablement enclenché et qu'il a pris de l'ampleur puisqu'il n'est plus question de modifier l'ancienne *Loi sur la législature*, mais bien de donner naissance à une toute nouvelle loi concernant l'Assemblée nationale.

2.3 Des recommandations étoffées : le rapport Vaugeois de janvier 1982

Avant de déposer officiellement au Salon bleu un projet sur la création d'une nouvelle loi sur le fonctionnement de l'Assemblée, le premier ministre René Lévesque confie le mandat au député Denis Vaugeois de faire un rapport sur l'état de la question.

²⁵ M. CHAMPAGNE et G. DESCHÊNES, « Chronologie de la réforme parlementaire (1964-1981) », *Bulletin de l'Assemblée nationale*, vol. 11, no.3-4, 1981, p.23.

²⁶ Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 3^e session, 32^e législature, 9 novembre 1981, vol. 26, n° 1, p.9.

Vaughois qui agit depuis mai 1981 à titre d'adjoint parlementaire de Claude Charron, alors ministre délégué aux affaires parlementaires, dépose son rapport en janvier 1982. Le document qu'il soumet fait l'historique bien étoffé de l'évolution du parlementarisme québécois qui a mené à terme à l'érosion des pouvoirs et compétences du législatif. Il expose cette problématique et propose de l'enrayer afin d'améliorer la qualité de nos institutions. Pour y arriver, il jette les bases de ce qu'il qualifie « d'une évolution réaliste » du parlementarisme en refusant de remettre en question l'intégralité de son fonctionnement²⁷. Cela implique notamment de s'accommoder du régime parlementaire actuel, de maintenir l'efficacité du Parlement, c'est-à-dire en pratique celle du gouvernement, et de s'inscrire en continuité avec les réformes déjà amorcées et les solutions déjà étudiées ici ou ailleurs avec une préférence pour ce qui provient d'ici²⁸.

Vaughois aborde dans son rapport plusieurs sujets concernant la réforme parlementaire dont l'administration de l'Assemblée. Sur ce thème, il énonce l'objectif de reconnaître à l'Assemblée un minimum d'indépendance. Il commente son objectif en précisant que : « l'objectif est modeste, qu'on se rassure. Il s'agit de délier sans excès le Parlement du Gouvernement, de soustraire légèrement l'Assemblée nationale du Cabinet²⁹ ». Le message envoyé est donc clair : dirigeons-nous vers un changement qui ne soit pas trop radical. Par contre, Vaughois ne s'abstient pas de critiquer certaines propositions plus timorées contenues dans l'avant-projet de loi. Sur l'éventuelle création d'un Bureau de l'Assemblée, il cautionne le bien-fondé de cette réunion de députés provenant à la fois du parti ministériel et de l'opposition. Il salue aussi le fait que des dispositions soient déjà prévues pour permettre à ce Bureau de déroger en cas de besoin aux lois administratives de l'État québécois auxquelles l'Assemblée resterait liée. Par contre, Vaughois remet en question la nécessité d'obtenir l'autorisation du gouvernement pour valider cette dérogation, ce qui constitue pour lui une incompatibilité avec le désir d'une plus grande indépendance face à l'Exécutif. Dans la

²⁷ D. VAUGEOIS, *Op.cit.*, p.77.

²⁸ *Loc.cit.*

²⁹ *Ibid.*, p.80.

composition du Bureau, l'avant-projet de loi propose un nombre de sept députés (quatre du parti au pouvoir et trois de l'opposition) en plus du président. Cette distribution fait donc en sorte que le parti majoritaire au Salon bleu le serait aussi au Bureau.

Le rapport soutient par ailleurs que le premier remède pour améliorer l'autonomie de l'Assemblée consiste à lui donner la capacité d'établir elle-même son budget en fonction de ses propres besoins et de son fonctionnement spécifique. Encore un fois, Vaugeois commente l'avant-projet de loi sur ce sujet. Il entérine l'idée de donner au Bureau la responsabilité de préparer un budget à l'aide des propositions du président, mais s'inquiète du fait que le budget doit être ensuite autorisé par le ministre des finances. L'auteur critique cette approche qu'il qualifie de « reliquat de la mise en tutelle actuelle » puisqu'elle n'instaure pas de véritable indépendance en matière financière. Il encourage donc un changement plus intense dans le cadre de cette réforme³⁰.

En bref, le rapport de Denis Vaugeois souligne les failles du parlementarisme québécois et invite à adopter des changements qui entraîneront plus d'ouverture et de transparence en faveur de la démocratie. Il concentre surtout son commentaire sur l'avant-projet de loi déposé en juin 1980 et permet de mesurer l'importance de la réforme qui s'annonce tout en invitant dans certains cas à aller encore plus loin pour donner à l'Assemblée toute l'autonomie qu'elle mérite.

2.4 L'engrenage législatif s'enclenche vers la sanction d'une nouvelle *Loi sur l'Assemblée nationale*

Échéancier du processus législatif, les étapes importantes

À la suite du dépôt du rapport Vaugeois, les législateurs se mettent à la tâche si bien qu'un projet de loi est prêt à être déposé avant d'ajourner les travaux pour la période estivale. La première lecture du projet de loi 90, *Loi sur l'Assemblée nationale* se

³⁰ *Ibid.*, p.82.

fait en Chambre le 22 juin 1982 par le leader du gouvernement, monsieur Jean-François Bertrand. À l'origine, ce projet de loi contient non seulement des articles au sujet du fonctionnement de l'Assemblée, mais aussi des dispositions sur les conditions de travail et le régime de retraite des députés. L'idée de considérer conjointement ces deux sujets ne plaît pas à l'opposition, ce qui va avoir des conséquences sur le déroulement du processus législatif. Le projet de loi est déféré à la commission permanente de l'Assemblée nationale le même jour.

À l'automne, les travaux reprennent dans l'optique de faire adopter la version finale de la loi avant l'ajournement prévu pour la fin décembre. La commission permanente de l'Assemblée nationale se réunit au sujet du projet de loi 90 du 19 au 20 octobre et le 11 novembre 1982. Son rapport est déposé quelques jours plus tard, à savoir le 16 novembre. Par souci de clarté, une réimpression de la loi a lieu le 9 décembre en raison des nombreuses modifications qui ont été faites depuis le début du processus. La deuxième lecture a lieu le 13 décembre en tenant compte des modifications apportées.

Le temps file d'ici à l'ajournement des travaux et le consensus n'est pas possible entre les partis. La principale pierre d'achoppement concerne la détermination des salaires des députés qui crée beaucoup de remous dans les médias. Le groupe parlementaire libéral annonce qu'il ne pourra se prononcer en faveur du projet tel qu'il est défini à ce moment. Le gouvernement péquiste se trouve dans une impasse puisqu'il désire faire adopter à l'unanimité un projet de loi ayant une teneur aussi symbolique et importante pour le siège du pouvoir législatif qu'est l'Assemblée nationale. De nombreuses discussions ont lieu en coulisse alors qu'au Salon bleu, plusieurs députés de l'opposition et même du gouvernement réclament que le projet de loi soit scindé en deux pour exclure la question des conditions de travail des députés de l'éventuelle *Loi sur l'Assemblée nationale*. Afin d'éviter le pire, le gouvernement préconise cette solution si bien que le 15 décembre un nouveau projet de loi 90 est déposé en Chambre pour première lecture et deuxième lecture. Le principal obstacle à l'adoption du projet de loi ayant été surmonté, le consensus est possible entre les groupes parlementaires qui vont

s'entendre pour conclure le processus législatif de manière accélérée. Ainsi, la commission permanente de l'Assemblée nationale prend en considération le projet les 16 et 17 décembre et propose quelques amendements. Le processus législatif se scelle le 18 décembre alors qu'ont lieu successivement la prise en considération du rapport de commission, la troisième lecture et l'adoption du projet qui se fait à l'unanimité comme le souhaitait le gouvernement. La sanction du projet de loi 90 aura aussi lieu le même jour afin de rendre véritablement effective la nouvelle *Loi sur l'Assemblée nationale*.

Commentaires des députés sur le projet de loi

À l'exception de la question de la rémunération des députés, le projet de loi 90 fait largement consensus parmi tous les membres de l'Assemblée. D'une part, parce qu'il s'agit d'un projet dont le contenu avait été largement réfléchi et analysé depuis quelques années déjà et d'autre part, parce que tous ont à gagner à ce que le pouvoir législatif reprenne un peu de son autonomie. Aussi, l'opposition trouve dans cette nouvelle loi une formidable ouverture vers une plus grande participation de sa part dans la gestion des affaires de l'Assemblée.

Du côté du parti au pouvoir, les espérances sont grandes envers le projet de loi 90. Par exemple, le leader du gouvernement, monsieur Jean-François Bertrand, fait part du résultat qu'il souhaite obtenir : « (...) nous espérons qu'elle sera l'occasion d'une refonte en profondeur du fonctionnement de l'institution [...] d'une modernisation qui ne soit pas simplement superficielle, mais d'une modernisation qui aille au fond des choses³¹ ». Le député Élie Fallu abonde dans le même sens en parlant plus spécifiquement de la séparation des pouvoirs :

[le projet de loi] est un changement profond de nos institutions : donner à l'Assemblée nationale, au pouvoir législatif, sa véritable indépendance... ce que nous sommes en

³¹ Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 3^e session, 32^e législature, 13 décembre 1982, vol. 26, n° 100, p.7123.

train de faire dans cette Chambre, c'est la division réelle, organique du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif. M. le président, c'est la dignité du Parlement qui va renaître...³²

Du côté de l'opposition, les commentaires au Salon bleu portent surtout sur la rémunération des députés. Par contre, certaines critiques portent sur les thèmes qui nous intéressent, notamment sur le Bureau. Un exemple éloquent est celui du député Guy Bisailon³³. Il soutient qu'il s'agit d'une innovation importante par rapport à l'approche préconisée auparavant. Par contre, il critique d'une part la façon de nommer les membres du Bureau, c'est-à-dire par leur parti respectif sans qu'il n'y ait de vote ou d'approbation par l'Assemblée, et le maintien de la majorité au Bureau d'autre part puisque sur les sept membres du Bureau, quatre proviendront du parti gouvernemental. Il se permet de douter de l'indépendance des membres qui siègeront au Bureau et préférerait un mécanisme d'élections où des candidats élus par l'Assemblée elle-même seraient davantage « les vrais représentants de l'ensemble des députés ». Il indique que la création du Bureau est une amélioration, mais qu'elle est bien tenue : « Quant à faire [sic] des améliorations, arrêtons donc d'améliorer les affaires seulement petit pas à petit pas. Quant à changer [sic] complètement notre mode de fonctionnement, changeons donc en même temps la façon d'élire les gens, pour en faire des personnes responsables ».

Une fois la question des salaires des députés évacuée du débat, le consensus peut émerger des deux côtés du Salon bleu. Ainsi, le leader de l'opposition, le libéral Fernand Lalonde, va émettre des commentaires vantant les aspects positifs du projet de loi :

Ce projet de loi qui, essentiellement, non seulement modernise la *Loi sur la législature* qui avait été corrigée ça et là, mais qui crée réellement pour la première fois un Parlement indépendant, indépendant du pouvoir exécutif dans la plus grande portion de ses

³² Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 3^e session, 32^e législature, 14 décembre 1982, vol. 26, n° 101, p.7199.

³³ Les propos de monsieur Bisailon rapportés ici proviennent tous de : Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 3^e session, 32^e législature, 14 décembre 1982, vol. 26, n° 105, p.7200-7201.

activités...s'il y a plus de démocratie ici à notre Assemblée, c'est à cause de ça. C'est là qu'elle est affirmée. C'est le recul que le Parlement prend à l'égard du pouvoir exécutif³⁴.

Il est intéressant par ailleurs d'examiner la position du député Denis Vaugeois sur le projet de loi étant donné qu'il a tant travaillé sur le sujet dans les mois précédant son dépôt. Vaugeois fait partie de ceux qui saluent l'arrivée d'un Bureau de l'Assemblée. Toutefois, il soulève un bémol au sujet des articles sur l'autonomie budgétaire qui, dans la première version de la loi, ne donnent pas une pleine liberté sur toutes les dépenses³⁵. Sans exprimer ouvertement de critiques, monsieur Vaugeois fait partie de ceux qui pensent que le plus important est que la réforme ait été mise en branle « quitte à l'approfondir plus tard³⁶ ».

Cette description en détails du chemin parcouru à partir de 1979 jusqu'à la sanction de la *Loi sur l'Assemblée nationale* le 18 décembre 1982 nous donne à voir l'ampleur du travail accompli et l'importance de la redéfinition du pouvoir législatif aux yeux des parlementaires, notamment en relation avec les questions administratives. Bien que certains députés aient manifesté certaines réserves et aient exprimé le désir que la loi aille plus loin, plus d'un ont reconnu qu'elle instaurait un changement profond dans le fonctionnement de l'Assemblée. Les efforts consentis par les parlementaires de part et d'autre du Salon bleu pour que la loi soit adoptée à l'unanimité reflètent l'esprit dans lequel la réforme des institutions québécoises s'est amorcée.

³⁴ Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 3^e session, 32^e législature, 18 décembre 1982, vol. 26, n° 105, p.7532.

³⁵ Il est à noter que des changements ont été apportés à la loi au cours des ans pour modifier cette situation et donner toute son autonomie budgétaire à l'Assemblée. La discussion présentée au chapitre trois est basée sur une version récente de la loi et inclut donc cette modification.

³⁶ D. MARSOLAIS, « Une sorte de révolution très tranquille », *La Presse*, 4 septembre 1982, p.A7.

CHAPITRE 3 Le Bureau de l'Assemblée nationale : instance décisionnelle de l'autonomie administrative

Ce chapitre vise à entrer au cœur de la *Loi sur l'Assemblée nationale* dans ses composantes relatives à l'autonomie administrative. La majorité des informations qui nous intéressent sont contenues sous la rubrique « administration de l'Assemblée » au chapitre 4 de la loi³⁷. Au départ, il importe de se familiariser avec l'organe décisionnel qui est chargé de donner l'impulsion aux prescriptions de la loi, à savoir le Bureau. Comme cela a été démontré dans les chapitres précédents, l'idée d'instaurer une telle organisation pour gérer l'Assemblée a fait consensus depuis le début des réflexions sur le sujet, même si des divergences existaient sur les modalités à adopter. Mathieu Proulx mentionne que l'avènement d'un Bureau de l'Assemblée nationale constitue une création originale qui s'est inscrite dans un courant déjà présent ailleurs au Canada³⁸.

Il sera question à la fois de sa composition et de ses pouvoirs en soulignant particulièrement le contenu de l'article 110 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* qui permet au Bureau de déroger sous certaines circonstances aux lois auxquelles l'Assemblée est normalement assujettie. Ensuite, nous traiterons en profondeur de ce qu'il convient d'appeler les trois types d'autonomie octroyés à l'Assemblée en matière de gestion que sont l'autonomie financière, l'autonomie relative aux ressources humaines et l'autonomie matérielle. Pour chacun des types, nous citerons les articles de loi pertinents en plus de donner des exemples concrets d'occasions où le pouvoir de dérogation du Bureau a été utilisé.

3.1 Composition, fonctions et pouvoirs du Bureau

Composition

Composé de huit membres au lendemain de la sanction de la loi en 1982, le Bureau de l'Assemblée nationale rassemble depuis 1999 un total de 10 membres à

³⁷ Comme notre but n'est pas de relater l'évolution de la *Loi sur l'Assemblée nationale* ni l'évolution de l'autonomie octroyée à l'Assemblée depuis 1982 jusqu'à aujourd'hui, précisons que notre analyse se fait en fonction du contenu de la loi dans sa version datant du 15 avril 2009 : *Loi sur l'Assemblée nationale : L.R.Q., Chapitre A-23.1*, mise à jour au 15 avril 2009.

³⁸ M. Proulx, *Op.cit.*, p.13.

savoir neuf députés et le président de l'Assemblée qui est d'office président du Bureau³⁹. L'article 88 précise sa composition et mentionne que les formations politiques doivent fournir au président le nom des députés désignés selon la répartition suivante :

cinq du parti gouvernemental; quatre du parti de l'opposition officielle ou s'il y a plusieurs oppositions, trois du parti de l'opposition officielle et un de celui des autres partis d'opposition qui a obtenu le plus grand nombre de sièges, ou en cas d'égalité de sièges, de celui qui a obtenu le plus grand nombre de votes valides (article 88).

Pour confirmer cette désignation, le président doit soumettre la liste des députés proposés à l'Assemblée pour qu'elle la rejette ou l'adopte globalement (article 91). Dans la pratique, l'Assemblée n'est donc pas consultée et elle ne débat pas du choix des membres puisque ce sont les directions de parti qui les choisissent, mais elle peut tout de même refuser d'entériner cette décision. D'autre part, le pouvoir législatif est davantage impliqué, car les membres du Bureau ne sont traditionnellement pas des ministres quoique la loi ne l'empêche pas officiellement. La coutume veut que les whips fassent toujours partie du Bureau par souci d'efficacité, car leur fonction exige qu'ils soient au courant de ce qui s'y discute. Aussi, les vice-présidents peuvent participer aux réunions, mais sans droit de vote. Normalement, les députés membres du Bureau le restent pendant toute la durée d'une législature. En cas de prorogation de l'Assemblée, ils demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou renommés (article 93). Lors d'une dissolution, le Bureau perd ses membres et le président et les vice-présidents exercent les fonctions du Bureau (article 94).

Fonctions et pouvoirs du Bureau

Le privilège parlementaire accordé à l'Assemblée de régir ses affaires internes lui donne la marge de manœuvre pour se libérer de l'emprise de l'Exécutif. Concrètement,

³⁹Cette modification s'est faite par l'adoption du Projet de loi no. 11 de 1999 : *Loi modifiant la Loi sur l'Assemblée nationale et la Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale.*

l'application de ce privilège va se définir par l'étendue des pouvoirs du Bureau et par la définition de ses fonctions. Dans le cas de l'Assemblée nationale, le Bureau bénéficie d'une grande marge de manœuvre pour prendre des décisions concernant une foule de domaines liés à sa gestion. Nous pourrions ainsi constater comment le Bureau incarne bien la définition de l'autonomie administrative que nous avons fournie en introduction et qui fait allusion à la non-dépendance et à la non-subordination de l'Assemblée et la possibilité pour elle de se libérer des lois ordinaires.

D'abord, le Bureau jouit d'une liberté absolue face à l'Exécutif dans l'exercice de ses fonctions, car la loi prévoit de manière très simple dans son article 99 que le Bureau établit lui-même les règles de sa procédure. Par la suite, son rôle est énoncé à l'article 100 de la manière suivante : « Le Bureau exerce une fonction de contrôle et de réglementation conformément à la présente loi. Il exerce toute autre fonction que l'Assemblée lui confie ». Le fait que les fonctions du Bureau soient rédigées dans des termes aussi généraux lui confère une capacité d'action immense. Il en va de même de l'Assemblée qui est habilitée à lui confier toute tâche qu'elle considère pertinente. Dans les articles suivants, les législateurs ont pris la peine de définir certaines des tâches qui incombent au Bureau et qui sont autant de manifestations de l'étendue de son pouvoir de décision. Par exemple, il est question de la détermination des conditions, barèmes et modalités pour verser des sommes concernant des remboursements de dépenses, des paiements aux députés, des budgets de recherche pour les partis ou pour déterminer les allocations de personnel et autres ressources pour les commissions (nous y reviendrons plus en détail). Toutes les modalités du fonctionnement administratif de l'Assemblée se retrouvent dans le plan de gestion de l'Assemblée que le Bureau prépare et adopte lui-même sans approbation venant de l'Exécutif, ni de l'Assemblée⁴⁰. Afin de saisir l'ampleur de l'indépendance du Bureau, il faut absolument prendre en considération l'article 109 qui prévoit que le président dépose à l'Assemblée les décisions ponctuelles du Bureau sous forme de règles ou de règlements. Il nous faut donc déduire que tout ce que le Bureau décide n'est ni l'objet de débat, de discours, ni de vote à l'Assemblée.

⁴⁰ Voir le deuxième alinéa de l'article 113 et P. LORRAIN, *Op.cit.*

Cette dernière confie toute l'autorité en matière de gestion aux membres du Bureau, sans voter sur ses décisions. Cette façon de faire nous semble en adéquation avec une volonté d'indépendance du pouvoir législatif puisque la ligne de parti qui règne au Salon bleu aurait comme effet potentiel de renverser toute décision du Bureau à la guise du parti qui détient la majorité. L'article 109 permet ainsi que les questions administratives soient évacuées de l'arène politique pour éviter des blocages ou des dérapages possibles au détriment de l'institution. Par contre, il faut être bien conscient que cette façon de faire confie un pouvoir immense aux individus qui siègent au Bureau même par rapport aux autres détenteurs du pouvoir législatif.

Le pouvoir d'exception

Nous avons constaté jusqu'à maintenant que la *Loi sur l'Assemblée nationale* confie au Bureau une très grande autorité qui s'applique à un large éventail de préoccupations administratives. L'Exécutif n'est pas inclus dans la prise de décision tout comme l'Assemblée dans son ensemble. Au delà de cette grande latitude se trouve le pouvoir de dérogation du Bureau, l'élément essentiel de la définition de l'autonomie administrative de l'entité législative. Comme nous avons pu le mettre en relief dans les chapitres précédents, cette idée était défendue avec conviction par plusieurs députés dont Denis Vaugeois qui ont réussi à la faire inclure dans la version finale de la loi. Les articles 110 et 110.1 précisent la nature de ce pouvoir en employant les termes suivants :

110. Sous réserve de la présente loi, la gestion de l'Assemblée continue de s'exercer dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau peut, par règlement, déroger à ces lois, règlements et règles en indiquant précisément les dispositions auxquelles il est dérogé et les dispositions qui s'appliquent en leur lieu et place.

110.1 Sous réserve de la présente loi et aux fins de la présente section, le Bureau peut adopter tout règlement qu'il juge nécessaire à la gestion de l'Assemblée.

Pour bien comprendre le caractère exceptionnel de ces droits propres à l'Assemblée nationale, il faut bien saisir l'ampleur du pouvoir qui est accordé au Bureau. Ainsi, une lecture attentive de ces deux articles permet de conclure que la *Loi sur l'Assemblée nationale* autorise le Bureau à déroger non seulement à son propre contenu, mais aussi à toutes les autres lois auxquelles l'Assemblée est soumise, et ce, par un simple règlement déposé à l'Assemblée sans vote, ni débat des parlementaires. La coutume veut que le Bureau n'utilise cette capacité de dérogation qu'avec grande parcimonie, surtout en matière budgétaire, dans le respect de la société québécoise comme vient l'appuyer l'ancien président Jean-Pierre Charbonneau : « Le président de l'Assemblée et les membres du Bureau ont toujours à l'esprit le contexte politique et budgétaire qui prévaut au Québec lorsque vient le temps de poser un geste administratif dérogatoire au droit commun ou un geste budgétaire⁴¹ ». Il n'en demeure pas moins que la portée de cette prérogative est quasiment sans limite et qu'elle confère au Bureau un pouvoir tout à fait inhabituel dans l'État québécois⁴². De même, elle vient sceller sans ambages l'indépendance du pouvoir législatif à l'égard du pouvoir exécutif puisqu'au besoin, le Bureau pourra déroger aux lois adoptées en Chambre parfois grâce à la majorité du parti ministériel.

3.2 L'autonomie financière

La question de l'autonomie financière de l'Assemblée faisait partie intégrante des discussions des parlementaires qui ont mené à l'adoption du projet de loi 90 parce qu'il s'agit de l'élément fondamental permettant de réaliser quotidiennement l'indépendance de l'Assemblée. En effet, « pour un parlement, l'indépendance c'est aussi le contrôle de son propre budget. C'est là même un impératif [...] l'Exécutif ne doit pas être juge de l'opportunité des moyens dont le Parlement a besoin pour l'exercice de sa mission⁴³ ». Par ailleurs, le contrôle du budget de l'Assemblée par le Bureau permet que se réalisent concrètement les autres formes d'autonomie.

⁴¹ J.-P. CHARBONNEAU, *Op.cit.*

⁴² M. PROULX, *Op.cit.*, p.13.

⁴³ D. BETHAM, *Op.cit.*, p.127.

Tout d'abord, l'autonomie financière de l'Assemblée se perçoit dans la manière de préparer son budget et d'obtenir les sommes nécessaires à l'exercice de ses fonctions. L'article 125 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit que le président élabore les prévisions budgétaires annuelles de l'Assemblée sur consultation du Bureau et que ce dernier approuve le budget par la suite. Il en va de même dans le cas des prévisions budgétaires supplémentaires en cours d'année. Encore une fois, nous constatons que l'Exécutif ne participe pas à cet exercice ni pendant son élaboration, ni pour son approbation. Mais l'autonomie de l'Assemblée est encore plus réelle lorsque l'on prend en considération comment sont libérées les sommes servant à respecter ce budget. L'article 126 nous enseigne que « les sommes requises pour l'application de la présente loi sont prises sur le fonds consolidé du revenu ». Ainsi, aucune approbation n'est nécessaire de la part de l'Assemblée, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor ni du ministère des finances. Le fait que des crédits permanents soient accordés année après année à l'Assemblée nationale à même le fonds consolidé du revenu vient confirmer son caractère différent des ministères comme il était souhaité par les penseurs de la réforme.

L'autonomie financière se réalise aussi dans le grand éventail de décisions budgétaires qui tombent sous la gouverne du Bureau en lien avec les députés et les partis politiques. En ce qui a trait aux députés, il faut remarquer que le versement de leurs indemnités et indemnités supplémentaires sont prévues expressément dans la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale*⁴⁴. Cependant, au-delà des salaires, d'autres montants sont à prévoir pour qu'un député puisse exercer ses fonctions. Le Bureau établit notamment les conditions, barèmes et modalités des sommes concernant les allocations de déplacement et les dépenses de voyage, les frais de location d'un local en circonscription et du matériel afférent, la rémunération de leur personnel, le frais de logement sur le territoire de la ville de Québec, les frais d'achat et de location liés aux communications, les allocations additionnelles au besoin (articles 104 et 104.1). Concernant les partis politiques, les

⁴⁴ *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale* : L.R.Q., Chapitre C 52.1, dernière mise à jour le 1^{er} mai 2009.

articles 104.2 et 108 mentionnent que le Bureau détermine les sommes servant au fonctionnement des cabinets, à la recherche et au soutien ainsi qu'au personnel engagé pour accomplir ces tâches. L'article 111 nous informe finalement que le Bureau a le pouvoir d'édicter par règlement, les règles qui concernent les dépenses de l'Assemblée.

Toutes ces données permettent de conclure que le Bureau jouit d'une extraordinaire liberté en matière budgétaire à laquelle s'ajoute toujours le pouvoir de dérogation. Toutefois, bien que la loi ne l'exige pas, les membres du Bureau se font un devoir de rester sensibles aux réalités de l'appareil d'État québécois et ont donc à cœur d'établir un budget de manière responsable. Il n'en demeure pas moins que l'Assemblée a des besoins spécifiques et parfois ponctuels auxquels le Bureau viendra répondre s'ils sont essentiels à l'accomplissement de sa mission. Il faut toutefois souligner que l'utilisation du pouvoir de dérogation en matière financière ne signifie pas nécessairement l'ajout de sommes supplémentaires au budget approuvé, mais peut simplement s'intéresser aux façons de faire qui doivent être en adéquation avec les particularités de l'Assemblée. Les exemples de dérogation ne sont pas nombreux et concernent des sujets parfois très techniques. Par exemple, le *Règlement sur la gestion financière et administrative*⁴⁵ adopté par le Bureau le 27 novembre 1991 (décision 487) vient compléter la *Loi sur l'Assemblée nationale*, entre autres choses en précisant quels sont les articles de la *Loi sur l'administration financière* auxquels le Bureau déroge pour assurer sa gestion autonome. Un autre exemple serait le remboursement des frais de déplacement du personnel de l'Assemblée qui ne se fait pas selon certaines directives adoptées par le Conseil du Trésor, mais plutôt par le *Règlement sur les missions officielles*⁴⁶ de l'Assemblée qui répond mieux à la réalité vécue par le personnel (décision 455 du 19 juin 1991). D'autres éventualités de nature encore différente concernent les sommes accordées par le Parlement au Vérificateur général du Québec. Il est intéressant de constater que son budget doit être approuvé par le Bureau. La *Loi sur le Vérificateur*

⁴⁵*Règlement sur la gestion financière et administrative*, décision 487 du Bureau de l'Assemblée nationale du 27 novembre 1991, mise à jour au 8 juin 2006.

⁴⁶*Règlement sur les missions officielles*, décision 455 du Bureau de l'Assemblée nationale du 19 juin 1991, mise à jour au 13 décembre 2007.

*général*⁴⁷ prévoit en effet à ses articles 64 à 66 que les dépenses prévues au budget et les dépenses supplémentaires doivent être soumises au Bureau pour approbation. De plus, le Bureau a l'autorité de permettre au Vérificateur général de déroger pour des raisons valables à des dispositions adoptées par le gouvernement ou le Conseil du Trésor qui peuvent être entre autres de nature financière (article 69). Cette démarche qui n'est pas octroyée aux autres personnes désignées par l'Assemblée pourrait susciter une large discussion sur la capacité du pouvoir législatif de contrôler le gouvernement par l'entremise du travail du Vérificateur général. Comme cette discussion ne s'inscrit pas dans les objectifs de cet essai, contentons-nous pour l'instant de faire remarquer que le Vérificateur général bénéficie d'une grande latitude budgétaire en raison des pouvoirs accordés au Bureau à son sujet.

C'est par cet ensemble de mécanismes prévus par la *Loi sur l'Assemblée nationale*, notamment le pouvoir exceptionnel de dérogation, et dans d'autres lois du Québec que l'autonomie financière de l'Assemblée se concrétise quotidiennement dans une foule de domaines relatifs à son fonctionnement.

3.3 L'autonomie dans les ressources humaines

Une autre forme d'autonomie que l'Assemblée a acquise en vertu de la *Loi sur l'Assemblée nationale* consiste à donner au Bureau le pouvoir de gérer les ressources humaines nécessaires au fonctionnement de l'institution. Quoique de moindre importance que l'indépendance budgétaire, une gestion des employés plus autonome constitue un atout fort appréciable pour assurer la bonne marche du Parlement. Au contraire de ce qui prévalait avec la *Loi sur la législature*, la *Loi sur l'Assemblée nationale* permet au Bureau de bénéficier d'une plus grande liberté et de clarifier sa situation par rapport à la *Loi sur la fonction publique*. Ainsi, les besoins spécifiques et ponctuels de l'Assemblée qui diffèrent souvent de ceux d'un ministère peuvent être comblés avec plus de facilité.

⁴⁷ Loi sur le Vérificateur général : L.R.Q., Chapitre V-5.01, dernière mise à jour le 1^{er} mai 2009.

Deux articles de la *Loi sur l'Assemblée nationale* sont fondamentaux pour comprendre comment s'articule cette autonomie. D'abord, l'article 113 donne le pouvoir au Bureau de déterminer la composition du personnel de l'Assemblée et lui donne toute la latitude nécessaire. Ainsi il est fait mention que : « Le Bureau établit les effectifs maxima dont l'Assemblée a besoin pour l'administration de ses services et en détermine la répartition ». Par sa généralité, l'article 113 accorde clairement une grande autonomie au Bureau.

Ensuite, l'article 120 vient préciser la liberté d'agir de l'entité administrative de l'Assemblée, notamment en lien avec la *Loi sur la fonction publique* :

Personnel de l'Assemblée

120. Tout membre du personnel de l'Assemblée, à l'exception d'un employé occasionnel, fait partie du personnel de la fonction publique, qu'il soit nommé en vertu de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou par dérogation en vertu du deuxième alinéa de l'article 110, à moins que, dans ce dernier cas, le Bureau ne l'en exclue.

Le secrétaire général exerce, à l'égard du personnel de l'Assemblée, les pouvoirs que la Loi sur la fonction publique attribue au sous-ministre.

Quelques éléments sont à retenir à la suite de la lecture de cet article en plus du fait que les employés de l'Assemblée fassent partie de la fonction publique comme les membres du personnel des ministères. L'élément intéressant pour nous au premier alinéa est que la loi permet explicitement au Bureau de nommer quelqu'un par dérogation en vertu du deuxième alinéa de l'article 110. De plus, il peut à sa guise faire intégrer cette personne dans la fonction publique. Cela implique par exemple qu'avec l'approbation du Bureau, le secrétaire général peut engager une personne sans qu'elle ait à faire les traditionnels concours d'entrée autrement obligatoires pour toute personne qui veut entrer dans la fonction publique. Cette liberté est utile dans un contexte où le besoin peut être pressant de trouver quelqu'un de compétent pour occuper un des emplois qui demandent des qualifications spécifiques à l'Assemblée. Le deuxième alinéa de l'article nous donne une idée du pouvoir du secrétaire général sur le sujet. Puisqu'il se voit octroyer explicitement la même autorité qu'un sous-ministre, l'autonomie de

l'institution en est d'autant plus réaffirmée. Bref, grâce aux articles 113 et 120, l'Assemblée est bien outillée en tant qu'employeur pour parer à toute éventualité afin d'assurer de bons services aux députés et un déroulement adéquat des travaux parlementaires.

Nous avons vu que la loi précise que le Bureau peut utiliser son pouvoir de dérogation prévu à l'article 110 pour nommer un employé. Il peut aussi utiliser ce pouvoir pour toute autre raison relative aux ressources humaines qu'il juge pertinente. Comme à l'égard des prévisions budgétaires, le Bureau fait tout ce qui est possible pour se coller aux pratiques en vigueur dans le reste de la fonction publique, mais il arrive qu'il doive déroger aux règles établies afin d'assurer l'accomplissement de la mission de l'Assemblée.

Un exemple de dérogation intéressant qui porte sur les ressources humaines de l'Assemblée nous ramène aux coupures exercées dans toute la fonction publique dans les années 1990. À cette époque, la volonté du gouvernement de réduire la taille de l'État a mené à plusieurs départs à la retraite ainsi qu'à la mise en place de mesures de réaffectation pour les employés permanents. Appliquée intégralement à l'Assemblée, cette situation menaçait de bouleverser la composition du personnel à un point tel que la stabilité de l'institution aurait été menacée, surtout parce que de nombreux emplois liés aux travaux parlementaires exigent de maîtriser des compétences très spécifiques⁴⁸. Le Bureau est donc intervenu grâce à l'article 110 pour adapter les exigences gouvernementales d'une manière qui ne nuirait pas à l'Assemblée et qui donnerait beaucoup d'autorité au secrétaire général dans la gestion de cette situation. Le *Règlement sur des règles particulières de gestion du personnel de l'Assemblée nationale*⁴⁹

⁴⁸ Par souci de précision, mentionnons que l'Assemblée nationale fonctionne avec les mêmes catégories d'emploi très inclusives qui se trouvent dans la fonction publique en général. Habituellement, deux postes de la même catégorie dans des ministères différents sont assez comparables pour qu'une réaffectation ne pose pas de problème. Ce n'est pas le cas de l'Assemblée où des membres du personnel se trouvent dans ces catégories d'emplois très générales tout en étant difficilement remplaçables puisqu'ils détiennent des compétences très spécifiques qui s'acquièrent uniquement sur place (en procédure parlementaire par exemple).

⁴⁹ *Règlement sur des règles particulières de gestion du personnel de l'Assemblée nationale*, décision 607 du Bureau de l'Assemblée nationale du 5 mai 1993, mise à jour au 12 septembre 1994.

(décision 607 du 5 mai 1993) nous renseigne plus précisément sur ce qui a été établi. On peut y lire que le secrétaire général se voit accorder des pouvoirs normalement dévolus à l'Office des ressources humaines (aujourd'hui au Conseil du trésor et au président du Conseil du Trésor) relativement à quelques articles de la *Loi sur la fonction publique* qui touchent le recrutement. Plus précisément, ces pouvoirs lui donnent la possibilité d'établir les règles concernant : 1-les modes de dotation pour combler un emploi, 2-la procédure pour la tenue d'un concours de recrutement et de promotion, 3- les listes de déclaration d'aptitudes, 4- les conditions, cas ou catégories où la réévaluation d'un emploi à un niveau supérieur peut permettre la promotion sans concours d'un fonctionnaire, 5-les conditions et modalités pour le placement à l'Assemblée nationale d'un fonctionnaire permanent qui est en surplus dans un ministère ou dans un organisme. À l'aide de ces limites déterminées par le Bureau, l'Assemblée a pu être protégée contre des mouvements de personnel qui lui auraient été dommageables, surtout en raison des réaffectations massives qui ne cadraient pas avec les besoins particuliers de l'Assemblée.

Un autre exemple où le Bureau exerce son pouvoir de dérogation lorsque nécessaire concerne les mesures visant le remplacement d'une personne sur deux qui quitte la fonction publique pour la retraite ou par démission, congédiement ou décès. Le *Règlement régissant le recrutement sur des emplois réguliers à l'Assemblée nationale et la détermination du niveau de ses effectifs réguliers*⁵⁰ (décision 1211) datant du 3 juin 2004 nous informe comment le Bureau procède à l'égard de cette exigence du gouvernement. D'emblée, il est intéressant de savoir que l'article 1 explicite que l'Assemblée applique cette règle. Dans un souci de respect des autres entités gouvernementales, le Bureau a su montrer que l'Assemblée a réduit son personnel. Cependant, l'article 3 de cette décision mentionne que le Bureau peut exempter le secrétaire général de l'Assemblée de respecter la règle du deux pour un en raison de situations particulières. La dérogation

⁵⁰ *Règlement régissant le recrutement sur des emplois réguliers à l'Assemblée nationale et la détermination du niveau de ses effectifs réguliers*, décision 1211 du Bureau de l'Assemblée nationale du 3 juin 2004.

possible ne se veut donc pas systématique, mais cherche plutôt à répondre à un besoin ponctuel qui provient de circonstances particulières où la qualité du travail périliterait si l'Assemblée agissait en accord avec les règles ordinaires et ne remplaçait qu'un départ sur deux.

Cette analyse permet de comprendre comment s'articule l'autonomie de l'Assemblée nationale relativement aux ressources humaines. Cette autonomie est bénéfique pour le bon fonctionnement du pouvoir législatif surtout dans la mesure où de nombreux emplois exigent des connaissances particulières et que les besoins doivent être parfois comblés dans un court laps de temps pour assurer le bon déroulement des travaux.

3.4 L'autonomie dans les ressources matérielles

En plus de l'autonomie financière et celle relative aux ressources humaines, une dernière forme d'autonomie a été accordée à l'Assemblée concernant ses ressources matérielles. Cette appellation englobe à la fois les bâtiments et l'utilisation des locaux de même que l'achat de tout matériel nécessaire à la poursuite des différentes missions de l'Assemblée. Cette autonomie se traduit concrètement dans le fait que l'Assemblée est propriétaire des édifices et des terrains qu'elle occupe, qu'elle veille elle-même à leur administration et à leur entretien et qu'elle possède son propre réseau d'approvisionnement indépendant du gouvernement⁵¹. De Grandmont souligne qu'à l'origine, la loi contraignait l'Assemblée à rester dépendante du service des achats du gouvernement, une situation qui a été modifiée en 1987 par un règlement du Bureau en vertu du deuxième alinéa de l'article 110⁵². Il lui est donc permis aujourd'hui de contacter ses propres fournisseurs ou ceux du gouvernement selon ce qui est plus avantageux pour elle.

⁵¹ P. DE GRANDMONT, *Op.cit.*, p.16.

⁵² *Ibid.*, p.17.

La *Loi sur l'Assemblée nationale* ne se fait pas trop bavarde sur ce sujet et entérine l'autonomie de l'Assemblée dans ses aspects matériels dans le libellé succinct de l'article 114 : « L'aménagement et l'utilisation des locaux ainsi que l'utilisation de l'équipement de l'Assemblée et de ses services doit être approuvés par le Bureau ». Par sa brièveté, cet article ne livre pas clairement les applications concrètes et quotidiennes de cette forme d'autonomie. Concernant la gestion des bâtiments, il faut surtout comprendre qu'en vertu de la loi, l'Assemblée n'est pas affiliée à la Société immobilière du Québec qui gère les édifices des ministères et organismes publics québécois. En tant que propriétaire de ses immeubles, l'Assemblée est donc responsable par l'entremise du Bureau de tout ce qui a trait non seulement à leur gestion quotidienne, mais aussi à leur entretien et à leur rénovation. Sur l'achat de matériel, qui découle souvent de cette prérogative sur la gestion des bâtiments, la loi accorde le pouvoir à l'Assemblée d'édicter ses propres règles en matière d'appel d'offres, ce qui lui donne encore une fois toute la latitude nécessaire pour combler ses besoins en fonction des particularités inhérentes à ses fonctions.

Les exemples récents de dérogation que nous proposons d'étudier pour cette forme d'autonomie touchent justement les appels d'offres. Dans un premier temps, la décision 934 datant du 20 octobre 1999 et s'intitulant *Règlement sur l'achat et le louage et l'aliénation des biens*⁵³ nous renseigne que le Bureau entend établir ses propres règles puisqu'il est mentionné à l'article 4 que : « Le présent règlement s'applique en lieu et place de la *Loi sur le Service des achats du gouvernement* (L.R.Q., chap.S-4) ». La lecture des articles subséquents nous permet de comprendre dans le détail qu'en fait, l'Assemblée s'est dotée de règles plus strictes sur les appels d'offres que ne le propose la loi à laquelle elle déroge. La différence majeure est que le règlement détermine un montant moindre à partir duquel l'Assemblée doit aller en appel d'offres pour acheter ou louer un bien ou un service. Le Bureau préfère agir ainsi dans un souci de plus grande transparence du choix de ses fournisseurs qui sied bien à une institution comme

⁵³ *Règlement sur l'achat et le louage et l'aliénation des biens*, décision 934 du Bureau de l'Assemblée nationale du 20 octobre 1999, mise à jour au 11 mai 2006.

l'Assemblée nationale. Il est à noter cependant que le Bureau s'est donné une marge de manœuvre avec l'article 11 où il est précisé qu'il peut changer les modalités applicables pour un appel d'offres pour tout achat ou louage et qu'il peut choisir d'effectuer ou non cet appel. Cet article témoigne encore une fois de la grande autonomie qui échoit au Bureau afin de parer à toute éventualité.

Dans un deuxième temps, il est intéressant de voir que même si le Bureau s'est donné des règles plus strictes concernant son approvisionnement, qui peuvent être assouplies occasionnellement par le contenu de l'article 11 précédemment mentionné, il a prévu des situations précises où il agit de manière plus souple. Par exemple, la décision 1290 du 8 décembre 2005 nommée *Règlement sur les cérémonies officielles et les activités à caractère officiel*⁵⁴ vient alléger grandement le processus d'autorisation des dépenses pour de tels événements. Ainsi, il est clairement établi que tout achat ou louage fait en vertu de ce règlement n'est pas soumis au *Règlement sur l'achat et le louage et l'aliénation des biens*⁵⁵ afin de donner le pouvoir de dépenser au directeur des relations interparlementaires et internationales ou au chef du Protocole plutôt qu'au secrétaire général pour un contrat inférieur à 5000\$⁵⁶. En ce sens, le Bureau permet de déroger à ses propres règles plus strictes puisque la tenue d'une cérémonie officielle peut être sujette à de nombreux changements de dernière minute qui exigent une capacité de réaction très rapide de la part des autorités. Nous voyons donc que même si la loi n'est pas très précise sur la nature de l'autonomie de l'Assemblée et du Bureau en matière de ressources matérielles, ce dernier s'est donné les outils pour répondre adéquatement à toutes les situations qui peuvent survenir dans ce domaine.

Pour conclure sur les pouvoirs du Bureau en tant qu'organe décisionnel et exécutant de l'autonomie administrative de l'Assemblée, il faut souligner que la *Loi sur l'Assemblée nationale* ainsi que les divers règlements du Bureau viennent instituer une autonomie présente jusque dans les moindres détails afin d'assurer le bon déroulement

⁵⁴ *Règlement sur les cérémonies officielles et les activités à caractère officiel*, 2005, décision 1290 du Bureau de l'Assemblée nationale du 8 décembre 2005, mise à jour au 15 mars 2007.

⁵⁵ *Règlement sur l'achat et le louage et l'aliénation des biens*, *Op.cit.*

⁵⁶ Cette décision fait écho aux principes énoncés dans l'article 102 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*.

des travaux parlementaires et des services de qualité aux députés. La notion la plus importante à retenir est évidemment le pouvoir de dérogation contenu dans le deuxième alinéa de l'article 110 qui vient donner toute la latitude nécessaire pour assurer cette autonomie même au-delà des situations déjà prévues. Toutefois, ce pouvoir de dérogation n'est utilisé que rarement dans un souci de respect des autres entités étatiques et de la population québécoise.

CHAPITRE 4 Le processus de décision du Bureau ou l'autonomie consensuelle

Après avoir expliqué dans le détail l'ampleur de l'autonomie qui est accordée au Bureau depuis l'adoption de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, nous voulons nous intéresser à la portée de cette autonomie en lien avec le processus de décision qui est de rigueur au Bureau. Comme les réunions du Bureau se tiennent à huis clos, seulement quelques informations écrites et officielles sur son fonctionnement interne ont été colligées. Les renseignements que nous fournissons aujourd'hui proviennent donc majoritairement de témoignages recueillis auprès de membres du personnel de l'Assemblée qui y ont travaillé ou de parlementaires qui y ont siégé. Pour ces raisons, le contenu de ce chapitre est de nature plutôt exploratoire en comparaison avec les précédents, mais il n'en demeure pas moins que nous proposons une analyse plausible de la situation. Notre objectif est de faire la lumière sur des pratiques qui n'ont pas fait l'objet d'écrits auparavant en ayant en tête de comprendre comment le Bureau peut prendre des décisions neutres en faveur de l'intérêt général alors que ses membres travaillent habituellement dans un environnement partisan.

4.1 Un questionnement sur l'autonomie

En lien avec les réflexions amorcées au chapitre précédent, deux constats de base doivent être mis en relief pour appuyer notre questionnement. D'une part, bien qu'il soit une instance de décision administrative émanant du pouvoir législatif, le Bureau demeure composé à l'image du Salon bleu, c'est-à-dire avec une majorité de députés

provenant du parti gouvernemental. D'autre part, nous avons pu comprendre que le Bureau jouit d'une grande indépendance non seulement par rapport à l'Exécutif, mais aussi par rapport à l'Assemblée dans sa capacité d'action que ce soit pour le budget, l'embauche d'employés ou l'octroi de contrats par exemple. De plus, cette grande liberté s'accompagne d'un pouvoir de dérogation aux lois communes qualifié d'exceptionnel.

Dans ce contexte, un questionnement sur la portée de l'autonomie administrative de l'Assemblée fait surface naturellement : cette autonomie n'est-elle pas menacée par ce que le gouvernement pourrait imposer comme décision au Bureau par l'entremise de ses membres? Ne lui est-il pas possible avec toute la latitude qui est présente dans les lois et règlements de prendre des décisions en sa faveur qui pourraient finalement aller à l'encontre de l'autonomie de l'Assemblée en tant que pouvoir législatif?

Ces questions sont pertinentes dans un contexte où depuis plusieurs années déjà l'effacement du pouvoir législatif en faveur de l'Exécutif dans le processus d'élaboration des lois suscitent l'intérêt des chercheurs. Comment l'autonomie dans le domaine administratif peut-elle échapper à cette tendance? La même réponse ressort de tous les témoignages entendus : le mode de fonctionnement interne du Bureau mettrait l'Assemblée à l'abri d'un tel dérapage.

4.2 Une tradition forte en faveur de la recherche du consensus

4.2.1 La prise de décision par consensus, une tradition bien ancrée et respectée

Nous avons vu que l'article 99 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit que le Bureau établit lui-même les règles de sa procédure, ce qui lui donne une énorme liberté à ce sujet. Une seule décision du Bureau intitulée *Règles de procédure du Bureau de l'Assemblée nationale*⁵⁷ énonce quelques règles ayant surtout trait aux aspects organisationnels des réunions du Bureau et peu sur le processus de décision. Il est

⁵⁷ *Règles de procédure du Bureau de l'Assemblée nationale*, décision 39 du Bureau de l'Assemblée nationale du 7 septembre 1983, mise à jour au 12 septembre 1994.

toutefois mentionné à l'article 14 que les membres participent aux délibérations et aux votes à titre individuel et que les décisions se prennent à la majorité des voix des membres présents (la porte est ouverte pour que les votes des membres soient libres en principe). Chaque Bureau nouvellement constitué peut ainsi déterminer les grandes lignes de son fonctionnement. Toutefois, il est généralement reconnu que les usages et la tradition guident de près les agissements des parlementaires qui siègent au Bureau. L'élément central de cette tradition veut que les décisions soient prises le plus souvent possible avec le consensus de tous les membres. La majorité n'exerce donc pas d'emblée son veto dans un contexte de confrontation avec les membres provenant des autres partis comme il est possible de le voir au Salon bleu.

L'obtention presque systématique du consensus de tous les membres du Bureau repose sur la grande intégrité des parlementaires qui y siègent. Ainsi, la bonne foi est de mise afin d'éviter les blocages potentiels. De plus, les députés membres ont tout à gagner à ce que les décisions reflètent une unanimité qui assure leur légitimité face aux autres députés. Dans la presque totalité des cas, les décisions se prennent finalement sans avoir recours au vote.

4.2.2 Pourquoi est-il possible de fonctionner ainsi?

Nos interlocuteurs partagent l'opinion selon laquelle il n'y a pas de recette miracle pour arriver au consensus le plus souvent possible, surtout que chaque Bureau est constitué de membres ayant des personnalités différentes. Cependant, il est possible de rassembler quelques ingrédients qui contribuent à ne faire usage du vote que très rarement. Ces éléments sont autant de façons de faire qui découlent des usages et des traditions fortement ancrés dans l'attitude des membres.

D'abord, même si les whips de chacun des partis exercent un grand leadership sur les députés membres, il reste que la partisanerie n'est pas aussi présente au Bureau qu'à l'Assemblée. La discipline de parti est grandement atténuée même si elle existe toujours et qu'elle peut refaire surface pour le besoin d'un vote. Cette réalité est possible puisque les réunions ont lieu à huis clos, les députés sont donc libres d'exprimer leurs

propres opinions à l'abri du jugement des médias par exemple. Aussi, la nature des décisions qui relèvent de la régie interne de l'Assemblée est d'emblée moins propice aux désaccords que ne le sont les projets de lois. Il en va de même de l'interprétation des décisions du Bureau qui doit se faire collectivement. En effet, comme le souligne Ginette Guay, ce n'est pas au président, mais bien au Bureau que revient cette responsabilité, ce qui contribue aussi au maintien d'une collégialité entre les membres⁵⁸. Nos interlocuteurs ont aussi insisté pour dire qu'il n'y avait pas de récupération à des fins politiques des questions de gestion qui étaient traitées au Bureau. Ce dernier n'est pas considéré comme une tribune pour quémander des appuis dans l'arène politique ou un lieu de marchandage de bonnes faveurs. Ce principe est extrêmement important pour les députés puisqu'il permet de dépolitiser au maximum le processus de décision du Bureau afin de maintenir le meilleur climat possible.

Ensuite, une tradition d'équité entre les partis guident les agissements des membres et les poussent à s'entendre sans trop de discorde. Dans la grande majorité des cas, les décisions du Bureau visent directement les services aux députés, peu importe de quelle formation politique. Comme les membres du Bureau sont avant tout des députés, il va sans dire que chacun cherche à instaurer un traitement équitable pour tous. De même, l'alternance au pouvoir encourage la recherche du consensus plutôt que l'imposition d'une décision par la majorité gouvernementale. En effet, il serait bien mal venu que les députés gouvernementaux accordent des privilèges indus à leur formation politique et qu'ils outrepassent les normes d'éthique en leur faveur puisqu'ils seraient vraisemblablement victimes du même traitement lorsque tôt ou tard ils retourneront dans l'opposition.

Cependant, lorsque le consensus ne peut être atteint, le vote peut s'avérer nécessaire et la ligne de parti refait surface pour en déterminer l'issue. Nos interlocuteurs ont tous été témoins d'une situation où des membres ont voté contre une

⁵⁸ G. GUAY, *Interprétation des lois et règlements régissant l'Assemblée nationale*, travaux des conseillers, fichier : H1876217, Assemblée nationale du Québec, 15 décembre 1987.

proposition débattue. Les divergences d'opinion peuvent être assez fortes pour en arriver à ce point, mais tous sont d'accord pour dire que le résultat du vote est accueilli dans le respect et sans remise en question des principes qui constituent les traditions valorisées par les parlementaires.

La concrétisation quotidienne de l'autonomie administrative de l'Assemblée est assurée presque exclusivement par un mélange de traditions basées sur la bonne foi et le respect mutuel qui conditionnent le processus de décision des membres du Bureau. Bien que cette façon de faire ne semble pas avoir causé de problème majeur dans le passé, il reste que les remparts tangibles contre les débordements possibles de l'Exécutif dans cette instance de décision demeurent ténus.

4.3 Les cas d'exception, le besoin de la majorité

Si la tradition inspire depuis longtemps un mécanisme de prise de décision autant marqué par la recherche du consensus, pourquoi donc maintenir une majorité provenant du parti gouvernemental? Dans la perspective de garantir l'autonomie administrative de l'Assemblée de manière plus officielle, pourquoi, par exemple dans une situation de bipartisme, ne pas changer la composition du Bureau afin d'avoir une parité de membres entre les partis avec un président qui aurait un vote prépondérant en cas de besoin? À cette question, tous nos interlocuteurs disent que la réponse tient dans l'impératif du bon fonctionnement du Bureau dans toutes les circonstances possibles. Le Bureau ne doit pas être paralysé par les mésententes entre ses membres et le vote de la majorité peut être utilisé sporadiquement afin de dénouer une impasse de manière prévisible. Devant le besoin parfois urgent de trancher une question, le mécanisme le plus efficace demeure d'utiliser le vote de la majorité si l'entente ne peut se faire par consensus. Dans cette perspective, les personnes interrogées ne conçoivent pas le vote de la majorité comme une menace au respect du principe d'autonomie de l'Assemblée. Ils y voient plutôt une soupape de sécurité afin d'éviter tout blocage qui pourrait être nuisible à l'Assemblée dans sa gestion interne. Au demeurant, il serait mal venu selon nos répondants de mettre le président devant l'obligation de trancher une question lui-

même. Il en va du principe de neutralité de la présidence qui s'applique même au Bureau et qui lui demande de se désassocier de son groupe parlementaire en tout temps.

Nous avons demandé à nos interlocuteurs de nous donner des exemples où le vote a été utilisé afin de comprendre dans quelles circonstances il peut être nécessaire. Les exemples sont peu nombreux et touchent surtout à deux aspects totalement différents dont traite le Bureau à l'occasion. Le premier type de cas où les divers gouvernements ont usé parfois de leur majorité au Bureau concerne l'application au début d'une nouvelle législature de l'article 104 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. Comme cet article traite de l'attribution des montants pour la recherche et le personnel à chaque groupe parlementaire dans un contexte de restrictions budgétaires, le consensus est difficilement possible et le vote a dû être utilisé comme échappatoire. L'autre type de cas touche l'aide financière accordé à un député lorsqu'il fait partie d'un processus judiciaire en vertu des articles 85.1 à 85.4 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. La décision peut être très délicate à prendre peu importe la situation dont il est question et il est déjà survenu que le Bureau se rabatte sur l'utilisation du vote pour trancher. Dans le cas où plus de deux partis seraient représentés au Bureau, comme lors de la 38^{ème} législature et de la 39^e, depuis l'adoption de la réforme parlementaire le 21 avril 2009, il va de soi qu'un vote majoritaire peut rassembler des députés non seulement du gouvernement, mais aussi de l'une des oppositions. Selon les circonstances, l'utilisation du vote ne rime donc pas systématiquement avec l'imposition de la volonté des députés du parti majoritaire.

4.4 L'exception de la 38^e législature

Le cas de la 38^e législature où le gouvernement était minoritaire en Chambre représente une situation exceptionnelle qu'il vaut la peine de décortiquer sous l'angle de l'autonomie administrative de l'Assemblée et du Bureau. Devant cette éventualité qui ne s'est présentée que très rarement dans notre Parlement, les députés ont dû modifier le *Règlement de l'Assemblée nationale* pour l'adapter aux circonstances. Par contre, ils n'ont pas voulu modifier la *Loi sur l'Assemblée nationale*, ce qui a eu pour effet

de maintenir la composition du Bureau selon ce qui est prévu à l'article 88. Les députés du parti gouvernemental sont donc restés majoritaires au Bureau même si le parti ne l'était pas au Salon bleu. Pour l'observateur externe, cette situation semble quelque peu à rebours du principe de représentativité et amène à se questionner sur les raisons motivant ce choix. D'abord, il aurait été difficile de modifier la *Loi sur l'Assemblée nationale* dans un contexte où la tâche de s'adapter à un gouvernement minoritaire dans un court laps de temps était déjà un défi colossal autant pour les députés que pour le personnel de l'Assemblée qui n'avaient jamais vécu une telle situation. Aucune mémoire institutionnelle récente ne pouvait les guider dans la quantité énorme de modifications au *Règlement* qu'ils fallaient effectuer. Mais surtout, les députés se sont appuyés sur la même logique déjà énoncée : assurer la stabilité de l'institution. Devant une situation aussi inhabituelle, le statu quo sur la composition du Bureau a paru être un gage de continuité qui pourrait assurer le bon déroulement du travail des parlementaires. Avec une majorité au Bureau, les décisions pouvaient se prendre en évitant toute paralysie nuisible. Bien que tous nos interlocuteurs aient mentionné qu'il s'agissait d'une bonne solution, tous n'étaient pas d'accord pour dire qu'elle était nécessairement la meilleure dans une optique d'équité totale envers l'ensemble des partis. Par contre, personne n'y a vu une atteinte à l'autonomie administrative de l'Assemblée. Un autre compromis aurait pu être possible, mais le pragmatisme a été favorisé comme il le faut parfois afin de jongler avec les aléas de la vie politique.

Ce chapitre nous a permis de comprendre comment s'articule le processus de décision au Bureau dans un contexte où sa composition et ses pouvoirs pourraient éventuellement permettre à un gouvernement de compromettre l'autonomie administrative de l'Assemblée à son avantage. Les témoignages recueillis nous enseignent qu'à défaut d'avoir des remparts juridiques suffisamment forts pour éviter un tel débordement, une forte tradition de respect et d'intégrité dicte la conduite des membres du Bureau en faveur de la recherche du consensus et de l'équité. Au lieu de représenter une menace, l'utilisation du vote de la majorité est perçue comme un gage du fonctionnement effectif du Bureau face à toute éventualité.

Conclusion

En guise de conclusion de cet essai rappelons d'abord les points essentiels à une bonne compréhension du sujet. L'autonomie administrative de l'Assemblée nationale découle du respect du privilège parlementaire qui assure à l'Assemblée le droit de régir elle-même ses affaires internes, notamment vis-à-vis du gouvernement, un privilège qui découle à son tour du principe démocratique de séparation des pouvoirs exécutif et législatif. Avant 1982, l'Assemblée était régie par la *Loi sur la législature* d'où émanait la commission de la régie interne chargée des questions administratives et formée par des ministres. Adoptée à l'unanimité le 18 décembre 1982, la *Loi sur l'Assemblée nationale* a permis d'instaurer de nouvelles pratiques. Cette loi prévoit entre autres qu'un Bureau formé de députés de tous les groupes parlementaires reconnus agisse en tant qu'instance décisionnelle chargée de concrétiser cette autonomie. Ce Bureau bénéficie lui-même d'une énorme autonomie face à l'Assemblée et entérine quantité de décisions sans avoir à lui demander son approbation. Que ce soit en lien avec les ressources financières, humaines ou matérielles nécessaires au fonctionnement de l'Assemblée, le Bureau bénéficie d'une grande latitude à laquelle s'ajoute un pouvoir de dérogation aux lois communes. Ce pouvoir qualifié d'exceptionnel est un fait très rare dans notre système politique et tend à être utilisé avec une grande parcimonie. La démonstration que nous avons effectuée dans les chapitres 1 à 3 a permis de retracer l'évolution de l'autonomie administrative de l'Assemblée jusqu'à l'adoption de la loi de 1982 et de déterminer ses contours actuels afin de répondre à nos objectifs de recherche.

Par la présence de la majorité gouvernementale, il est vrai que le Bureau conserve un des reliquats du fonctionnement de la commission de la régie interne qui a été critiqué et qui conditionne le processus de décision en vigueur. Comme nous l'avons montré au chapitre 4, cet état des choses qui se combine à l'ampleur des pouvoirs accordés au Bureau, laisse présager des abus potentiels de la part du gouvernement, surtout par le pouvoir de dérogation. Aussi les membres du Bureau ne sont pas élus par l'Assemblée, mais choisis par les partis politiques. Bien qu'il soit inévitable que le Conseil des ministres influence les positions prises par les membres du

parti gouvernemental qui siège au Bureau, une énorme progression a été accomplie par l'adoption de la *Loi sur l'Assemblée nationale* : les membres ne sont plus systématiquement des ministres, l'Assemblée est libre d'établir son budget sans ingérence de l'Exécutif et ce dernier n'a pas à donner son accord pour que le Bureau puisse utiliser son pouvoir de dérogation. Au demeurant, les personnes interrogées dans le cadre de notre recherche ne ressentent pas une menace venant de l'Exécutif et argumentent que la tradition et les usages de mise au Bureau encouragent la recherche du consensus au détriment de la confrontation partisane. Mais ce principe presque exclusivement basé sur le *fair play* des députés est-il réellement suffisant pour éviter tout abus du gouvernement? Il ne semble pas y avoir d'inquiétude à ce sujet tant chez le personnel que parmi les parlementaires qui n'ont pas manifesté le besoin de procéder à des changements.

Bien qu'elle puisse paraître imprudente a priori, cette attitude nous semble finalement positive puisqu'elle témoigne de la stabilité de la démocratie québécoise. Grâce à cette absence de méfiance systémique envers le gouvernement, c'est un élément important de la santé de notre démocratie qui transparaît. Dans un contexte de cynisme envers la politique québécoise qui prend racine malheureusement dans certaines failles de notre système politique encore bien imparfait, il importe de souligner cet aspect encourageant de son fonctionnement. Malgré les divergences d'opinion qui sont bien réelles entre les membres du Bureau, le travail s'accomplit avec le souci d'assurer la stabilité de l'institution.

Il reste à souligner le rôle que jouent les membres du personnel de l'Assemblée afin d'assurer le fonctionnement adéquat du Bureau. Les députés membres changent bien souvent aux termes d'une législature, mais ces personnes demeurent. Elles sont les gardiens de la mémoire institutionnelle de l'Assemblée et contribuent donc quotidiennement à l'édification de ces remparts qui assurent le respect du principe de l'autonomie administrative de l'Assemblée nationale et de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif.

Bibliographie

Ouvrages et articles scientifiques

BETHAM, D., *Parlement et démocratie au 21^{ème} siècle : Guide des bonnes pratiques*, Genève, Union interparlementaire, 2008.

BLAIS, C., GALLICHAN G., LEMIEUX F. et J. ST-PIERRE, *Québec, quatre siècles d'une capitale*, Québec, Publications du Québec, 2008.

BRUN H., TREMBLAY G. et E. BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^{ème} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008.

DESCHÊNES, G., *Parlement de Québec : histoire, anecdotes et légendes*, Québec, Éditions Multimondes, 2005.

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, livre XI : 6, J.P. MEYER et A.P. KERR éd., Paris, Gallimard, 1970.

PROULX, M., « Évolution de l'Assemblée nationale », *Revue parlementaire canadienne*, vol.6, no.2, été 1983, pp.12-13.

Article de journal

MARSOLAIS, D., « Une sorte de révolution très tranquille », *La Presse*, 4 septembre 1982 p.A7.

Documents de l'Assemblée nationale

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 3^e session, 32^e législature, 9 novembre 1981, vol. 26, n^o 01, pp.1-20.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 3^e session, 32^e législature, 13 décembre 1982, vol. 26, n^o 100 , pp.7073-7152.

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 3^e session, 32^e législature, 14 décembre 1982, vol. 26, n^o 101, pp.7153-7254

Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats*, 3^e session, 32^e législature, 18 décembre 1982, vol. 26, n^o 105, pp.7477-7539

BONENFANT, J.-C. , *Mise à jour de la Loi sur la législature*, document de travail, Assemblée nationale du Québec, 1975.

BONSAINT, M., *L'indépendance de l'Assemblée nationale*, allocution présentée devant des étudiants canadiens en droit civil et common law, Assemblée nationale du Québec, 31 mai 1995.

CHAMPAGNE M. et G. DESCHÊNES, « Chronologie de la réforme parlementaire (1964-1981) », *Bulletin de l'Assemblée nationale*, vol. 11, no.3-4, 1981, pp.1-27.

CHARBONNEAU, J.-P., *L'indépendance de l'Assemblée nationale*, allocution présentée devant l'Assemblée annuelle des juges de la Cour du Québec, Assemblée nationale du Québec, 5 novembre 1998.

DE GRANDMONT, P., *L'autonomie administrative de l'Assemblée nationale du Québec*, mémoire présenté à la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, 2000.

GUAY, G., *Interprétation des lois et règlements régissant l'Assemblée nationale*, travaux des conseillers, fichier : H1876217, Assemblée nationale du Québec, 15 décembre 1987.

LORRAIN, Pierre, *Indépendance et autonomie de l'Assemblée nationale*, allocution présentée devant les membres de la conférence des juges, Assemblée nationale du Québec, 18 octobre 1989.

Rapport d'étape, Comité sur la réforme parlementaire, document de travail, Assemblée nationale du Québec, 20 juin 1979.

VAUGEOIS, D., *L'Assemblée nationale en devenir : Pour un meilleur équilibre des institutions*, Assemblée nationale du Québec, 1982.

Lois et Règlements

Loi sur l'administration financière : L.R.Q., Chapitre A-6.001, mise à jour au 1^{er} mai 2009.

Loi sur l'Assemblée nationale : L.R.Q., Chapitre A-23.1, mise à jour au 15 avril 2009.

Loi sur la fonction publique : L.R.Q., Chapitre F-3.1.1, mise à jour au 1^{er} mai 2009.

Loi sur la législature : L.R.Q., Chapitre L-1, version de novembre 1978.

Loi sur le Vérificateur général : L.R.Q., Chapitre V-5.01, mise à jour au 1^{er} mai 2009.

Règles de procédure du Bureau de l'Assemblée nationale, décision 39 du Bureau de l'Assemblée nationale du 7 septembre 1983, mise à jour au 12 septembre 1994.

Règlement sur l'achat et le louage et l'aliénation des biens, décision 934 du Bureau de l'Assemblée nationale du 20 octobre 1999, mise à jour au 11 mai 2006.

Règlement sur les cérémonies officielles et les activités à caractère officiel, décision 1290 du Bureau de l'Assemblée nationale du 8 décembre 2005, mise à jour au 15 mars 2007.

Règlement sur la gestion financière et administrative, décision 487 du Bureau de l'Assemblée nationale du 27 novembre 1991, mise à jour au 8 juin 2006.

Règlement sur les missions officielles, décision 455 du Bureau de l'Assemblée nationale du 19 juin 1991, mise à jour au 13 décembre 2007.

Règlement régissant le recrutement sur des emplois réguliers à l'Assemblée nationale et la détermination du niveau de ses effectifs réguliers, décision 1211 du Bureau de l'Assemblée nationale du 3 juin 2004.

Règlement sur des règles particulières de gestion du personnel de l'Assemblée nationale, décision 607 du Bureau de l'Assemblée nationale du 5 mai 1993, mise à jour au 12 septembre 1994.