



**LE RÔLE DU LEADER DU GOUVERNEMENT ET LA QUESTION
DU TEMPS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Essai présenté par
Jean-Christophe Anderson
Stagiaire 2019-2020

Sommaire

Il n'existe que très peu de littérature dédiée spécifiquement au rôle du leader du gouvernement dans les systèmes parlementaires issus de la tradition britannique. On attend toujours, au Québec, une première publication exclusivement consacrée à ce thème. La situation ne laisse pas d'étonner, puisque à l'Assemblée nationale, l'importance de la fonction constitue une évidence depuis son apparition « officielle » en 1964, année où le premier ministre Jean Lesage décide de confier le rôle de leader chambre au ministre Pierre Laporte. Cet essai s'efforce donc de jeter une première lumière sur la fonction de leader du gouvernement, et ce, à partir d'une problématique précise : celle du temps parlementaire. En nous appuyant à la fois sur le Règlement de l'Assemblée nationale et sur des entrevues menées avec divers acteurs du milieu politique québécois, nous cherchons à démontrer, d'une part, que les tâches du leader reflètent d'une manière particulièrement claire les impératifs temporels qui caractérisent aujourd'hui le travail du gouvernement, et d'autre part, que ces impératifs ont un impact considérable dans la fixation du rythme de l'ensemble des travaux du Parlement.

*Une fois dans le sanctuaire,
j'ai voulu en connaître tous les détours.*

Jean-Charles Bonenfant¹.

¹ Cité dans Gaston Bernier, « Jean-Charles Bonenfant, un bibliothécaire modèle », *Documentation et bibliothèque*, vol. 42, n° 2 (2002), p. 5.

Remerciements

Il peut être difficile de s'aventurer sur de nouveaux chemins sans le support et les encouragements des personnes que l'on estime. Je tiens à remercier Magali Paquin, Katéri Lalancette, Julien Tremblay et Simon Mayer de m'avoir aidé à baliser des sentiers que je n'avais jamais foulés.

Merci aux personnes qui ont offert un sens à mes interrogations en acceptant de prendre part à mes entrevues.

Merci à Krystal Mc Laughlin, Mathew Lagacé et Christian Blais pour leur confiance.

Merci enfin à Anne-Sophie, Anne-Catherine, Catherine et Annie-Pier d'avoir partagé la route avec moi. Le stage tire à sa fin, mais je ne vois pas encore le bout du chemin.

Table des matières

Introduction	1
La relation particulière du leader du gouvernement à la question du temps	5
L'apparition de la figure du leader du gouvernement	6
Les responsabilités et les pouvoirs du leader relatifs au temps dans le <i>Règlement de l'Assemblée nationale</i>	10
Le leader et le temps du gouvernement	15
Le travail de planification du leader et les exigences du pouvoir exécutif.....	15
La mise en œuvre et la révision constante de la stratégie du leader	20
Le leader et le temps du Parlement	25
La situation des députés du Parlement face au travail du leader	27
La « polémisation » du temps du Parlement	33
Conclusion	36
Annexe I	41
Bibliographie	44

Introduction

La procédure qui encadre les travaux de l'Assemblée nationale du Québec prévoit l'existence de certains rôles s'accompagnant de responsabilités et de privilèges spécifiques, réservés à un nombre limité de députés. L'étude de ces rôles, en raison de l'influence notable qu'ils exercent sur le cours normal des affaires parlementaires, peut sans contredit nous aider à affiner notre compréhension du *Règlement de l'Assemblée nationale* (ci-après « *RAN* »). Elle nous offre en même temps un accès à un espace institutionnel peu connu, fait de pratiques, d'usages, de traditions et de conventions qui s'ajoutent au contenu du droit parlementaire². Nous nous proposons, dans cet essai, d'offrir un premier éclairage à l'importante fonction de leader parlementaire du gouvernement. Une courte immersion dans le monde de l'Assemblée nationale suffit pour comprendre qu'en ce qui concerne le déroulement des travaux parlementaires, c'est-à-dire, en ce qui concerne la vie même de nos institutions politiques, peu d'acteurs peuvent prétendre rivaliser en importance avec le leader du gouvernement. Il semble, lorsque l'on arpente les corridors du parlement, que chaque affaire nous ramène en fin de compte au leader ou à son cabinet. Son importance excède par ailleurs le périmètre du parlement : d'aucuns n'hésitent pas à le placer, dans la hiérarchie du pouvoir décisionnel à Québec, directement en dessous du premier ministre.

La centralité de la fonction tranche pourtant de façon spectaculaire avec son statut absolument méconnu au sein de la société québécoise. L'immense poids du leader ne paraît à vrai dire spontanément reconnu que par un nombre restreint de personnes : députés, personnel politique, fonctionnaires de l'Assemblée, journalistes de la Tribune parlementaire, etc. Ces groupes agissent tous dans un contexte bien particulier, à savoir celui des pratiques concrètes du parlementarisme, celui des engrenages du Parlement, celui, enfin, de ses jeux de coulisses. À l'extérieur de ce milieu, la fonction de leader du gouvernement paraît au mieux obscure, sinon ignorée. La littérature scientifique ne fait pas exception à la règle. De manière générale, il n'existe que très peu d'écrits dédiés spécifiquement au rôle du leader du gouvernement dans les systèmes parlementaires issus de la tradition britannique. Quiconque souhaite aller au-delà des présentations somme toute

² Au fil des années, quelques stagiaires de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant ont senti la pertinence d'une telle étude. Voir notamment : Danielle Sévigny, *Le rôle des adjoints parlementaires à l'Assemblée nationale*, Québec, Assemblée nationale du Québec (Fondation Jean-Charles-Bonenfant), 1980, mémoire de stage ; Josée Brassard, *L'impartialité politique du président de la Chambre*, Québec, Assemblée nationale du Québec (Fondation Jean-Charles-Bonenfant), 1992, mémoire de stage ; Nicolas Fontaine, *Les chefs de parti. Les détenteurs du pouvoir à Québec*, Québec, Assemblée nationale du Québec (Fondation Jean-Charles-Bonenfant), 2008, mémoire de stage.

sommaires qui figurent dans les ouvrages de doctrine se heurte en effet rapidement à cette limite : au Canada, seuls deux auteurs semblent avoir abordé le thème directement (l'une en 1973, l'autre en 1982)³, alors qu'au Québec, on attend toujours une première publication lui étant exclusivement consacrée.

Il est difficile de cerner les raisons de telles lacunes. À la blague, un ancien leader sondé à ce propos nous disait que la beauté de l'emploi est volontairement tenue secrète afin de maintenir au plus bas le nombre d'aspirants au poste. On peut au moins suggérer, quoique l'hypothèse ne soit pas entièrement satisfaisante, que le problème découle en partie de la très grande malléabilité du rôle, qui en fait un sujet difficile d'approche. De concert avec ses homologues de l'opposition, le leader du gouvernement remplit d'abord d'importantes fonctions *procédurales*. Il est membre du comité directeur de la commission de l'Assemblée nationale et participe, parfois à l'invitation du président, à l'organisation générale des activités du Parlement. En Chambre, surtout, il agit à titre d'avocat chargé de la défense du gouvernement et veille au respect du droit parlementaire. Lors de la période de questions et de réponses orales — pour laquelle il a généralement préparé ses ministres — c'est d'ailleurs généralement lui qui désigne le ministre appelé à prendre la parole. Hors du Salon bleu, il lui appartient enfin de penser la planification des travaux parlementaires et de veiller à leur bon déroulement. Puisque le leader du gouvernement est cependant toujours un ministre, ce travail de planification est en même temps inévitablement un travail *politique*. C'est au leader qu'il revient de définir la stratégie législative du gouvernement à l'Assemblée, laquelle doit permettre aux grandes idées de son parti et aux décisions du conseil exécutif de se matérialiser sous forme de lois. Des négociations avec le reste du Parlement, et plus spécifiquement avec les partis d'opposition, font ainsi partie de son lot quotidien.

La diversité des tâches est telle qu'elle impose au leader lui-même un certain tri. Il appartient à chaque nouveau leader du gouvernement de façonner son rôle en fonction de ses aptitudes et de ses relations. Il est en ce sens impensable, dans le cadre d'un essai qui se veut prospectif, de chercher à présenter de manière exhaustive les exigences qui se rattachent à la fonction. Dans les pages qui suivent, nous nous limitons conséquemment à l'examen d'une

³ Voir Wendy Carter, *The Role of House Leaders in the Canadian House of Commons*, Vancouver, University of British Columbia, 1973, mémoire de maîtrise ; Paul G. Thomas, « The Role of House Leaders in the Canadian House of Commons », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 15, n° 1 (1982), p. 125-144.

question précise, qui se veut éminemment concrète : celle du rapport qu'entretient le leader du gouvernement avec le temps du Parlement. Il faut noter que la démonstration de l'importance capitale du temps à l'Assemblée nationale n'est plus à faire. De fait, dans un essai présenté à la Fondation Jean-Charles-Bonenfant en 2006, Magali Paquin décline de manière convaincante les raisons qui font du temps « un élément structurant du champ politique » québécois⁴. La thèse, sans surprise, a aussi été abondamment défendue ailleurs dans le monde. Le temps, écrivait-on encore récemment en France, apparaît « tout à la fois pour le Parlement comme une *contrainte* mais aussi comme un *choix* »⁵. Comme condition du travail démocratique et comme matière de ce travail, il serait même « la fatalité de toute assemblée »⁶.

Il ne s'agit donc plus de démontrer la centralité de l'enjeu du temps à l'Assemblée nationale, mais plutôt de se servir de cet enjeu comme d'un outil d'analyse permettant de se frayer un accès à certains phénomènes oubliés dans les études explorant l'univers du parlementarisme québécois. À coup sûr, d'autres questions mériteraient également d'être prises en considération par celui qui voudrait démystifier pleinement la charge du leader du gouvernement et son impact sur les travaux du Parlement. On ne saurait pourtant penser que la question du temps constitue une problématique accessoire au regard de la fonction. De l'avis unanime des leaders et des directeurs de cabinet interrogés à ce sujet, le problème posé par la gestion et par l'usage du temps parlementaire participe de l'essence même du rôle du leader du gouvernement. En nous appuyant sur ce consensus, nous nous proposons ainsi de jeter les bases d'une compréhension renouvelée des dynamiques propres au parlementarisme québécois en répondant à la question suivante : comment s'articule le rapport du leader du gouvernement avec le temps à l'Assemblée nationale ? L'idée qui anime notre essai est qu'il est possible, en répondant à cette interrogation, de faire d'une pierre deux coups. En sondant la réalité propre au leader, nous espérons offrir des pistes nouvelles à la réflexion qui a présentement cours sur les mérites et les travers de notre système politique. Car le rôle central du leader du gouvernement, avant de refléter les individus qui l'endossent, nous paraît refléter « l'esprit général de nos institutions »⁷.

⁴ Magali Paquin, *Le temps : un élément structurant du champ politique*, Québec, Assemblée nationale du Québec (Fondation Jean-Charles-Bonenfant), 2006, mémoire de stage.

⁵ Gilles Toulemonde et Emmanuel Cartier, « Rapport introductif », dans Gilles Toulemonde et Emmanuel Cartier (dirs.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2017, p. 20.

⁶ Claude Bartolone, « Discours d'ouverture », dans Gilles Toulemonde et Emmanuel Cartier (dirs.), *op. cit.*, p. 7-8.

⁷ Nous empruntons cette formule à Amélie Binette, Patrick Taillon et Guy Laforest et à leur ouvrage *Jean-Charles Bonenfant et l'esprit des institutions* (Québec, Presses de l'Université Laval, 2018).

Afin de répondre à cette interrogation, nous nous proposons pour commencer de démontrer l'existence d'une relation particulière entre la figure du leader et la question du temps parlementaire, en présentant d'un côté les transformations historiques qui ont mené à l'apparition officielle de la fonction à l'Assemblée législative du Québec en 1964, et de l'autre, les principaux articles du Règlement qui offrent aujourd'hui au leader du gouvernement des privilèges temporels évidents (section I). Une part importante des tâches du leader, et peut-être même la majorité de ces tâches, n'acquièrent néanmoins leur sens que dans la pratique ; elles sont les fruits de l'histoire et elles complètent le droit parlementaire, mais elles demeurent non écrites. Les deuxième et troisième sections de notre essai offrent ainsi un accès à cette « sphère pratique » en synthétisant les observations que nous avons pu faire lors de notre passage à l'Assemblée nationale et surtout en distillant le contenu d'une douzaine d'entrevues réalisées auprès de différents acteurs familiers avec les responsabilités du leader du gouvernement : des leaders du gouvernement, mais aussi des leaders de l'opposition, des membres de cabinet et des fonctionnaires de l'Assemblée nationale⁸. Ces entretiens semi-dirigés, menés en toute neutralité, constituent la source principale de notre essai. Comme nous l'annoncions d'entrée de jeu à nos répondants, il s'agissait par ces discussions de nous initier aux aspects du rôle du leader du gouvernement qui n'apparaissent pas forcément à la surface du *RAN*. Afin de cerner de véritables constantes et de ne pas accorder une portée exagérée à des pratiques n'ayant caractérisé le travail que d'un seul leader ou d'une seule législature, nous avons par ailleurs eu soin de couvrir, dans la sélection des intervenants, plus de vingt années de travaux parlementaires. Nous avons au surplus consulté des membres de quatre formations politiques distinctes. En tablant sur le rapport unique qui relie le leader du gouvernement et la question du temps, nous avons adopté au fil de ces entretiens une posture exploratoire et ouverte, laissant place autant que possible aux observations de nos interlocuteurs.

Au besoin, nous nous sommes également référé à divers documents de réflexion publiés au cours des dernières décennies par des auteurs bien au fait des pratiques parlementaires ayant cours à l'Assemblée nationale, ce qui inclut au premier chef les leaders du gouvernement eux-mêmes. Nous avons ainsi pu constater, à terme, à quel point le temps objectif (celui des montres et des horloges, qui se pense en jours, en heures ou en minutes) et le temps vécu (celui qui nous habite,

⁸ Afin d'éviter toute forme de personnalisation de la fonction de leader, nous avons choisi de ne pas divulguer les noms des personnes interrogées. On trouvera néanmoins en annexe les grilles d'entrevue qui ont servi à orienter nos discussions.

qui nous presse, qui encourage notre action, etc.) déterminent les décisions et les entreprises qui accompagnent cette charge. Dans nos développements, nous avons cru bon d'exposer ce rapport étroit au temps de manière à refléter le rôle de « trait d'union » que joue le leader du gouvernement entre les pouvoirs exécutif et législatif. Nous situons son rôle dans l'interface entre le temps du gouvernement, qui est par définition un temps limité (section II), et le temps du Parlement, qui est quant à lui ancré dans la durée et qui souvent s'oppose aux visées du leader (section III). Cet ordonnancement nous permet en même temps de mettre en évidence certains enjeux de fond ayant à voir avec les mandats du leader du gouvernement.

I. La relation particulière du leader du gouvernement à la question du temps

Les variantes d'une même maxime sont souvent relayées dans les corridors et dans les bureaux de l'Assemblée nationale lorsqu'il s'agit de viser l'essentiel de la joute parlementaire : « le nerf de la guerre, résumait pour nous un directeur de cabinet, c'est le temps ». On rappelle par de telles formules que le débat parlementaire, abstraction faite de son contenu, est dans son expression la plus simple une suite de « moments » réservés à la parole. On suggère par extension que le temps, loin de constituer une question abstraite pour la science politique, est une donnée qui engage aujourd'hui l'esprit même de notre parlementarisme. Ce qu'on cherche en effet à dire est que les règles et les stratégies associées à la gestion du temps déterminent constamment en sous-main les travaux du Parlement. Dans la théorie, ce constat menait il y a quelques années à l'idée (malheureusement laissée en plan) d'entreprendre une « étude élaborée du temps » afin d'acquérir « une meilleure connaissance de certains aspects occultés du jeu politique »⁹. Si le problème du temps est spontanément reconnu comme central par les acteurs parlementaires, il y a lieu de croire que son étude puisse conduire à une compréhension nouvelle de règles, de pratiques et de rôles laissés dans l'angle mort des analyses.

Les fonctions occupées par le leader du gouvernement et par son cabinet se laissent assurément classer dans cette rubrique de sujets laissés dans l'ombre et pouvant bénéficier de l'éclairage particulier fourni par la question du temps. Pour être plus précis : le temps fait partie de la définition même du rôle du leader. D'une part, l'apparition de la fonction de leader du

⁹ Magali Paquin, *Le temps...*, p. 32.

gouvernement à l'Assemblée est due à la transformation récente du cadre temporel régissant l'activité des parlementaires québécois. Il importe donc, pour approcher le rôle, de le mettre en relation avec l'évolution de la valeur accordée au temps parlementaire. D'autre part, et de manière plus évidente, la grande majorité des responsabilités et des pouvoirs qu'attribue aujourd'hui le droit parlementaire au leader du gouvernement ont directement à voir avec le temps des travaux du Parlement. Le Règlement consacre et formalise certaines transformations historiques.

L'apparition de la figure du leader du gouvernement

La figure du leader du gouvernement est somme toute récente au sein de nos institutions parlementaires. Il n'en va toutefois pas de même des tâches qui occupent au quotidien le titulaire de cette charge. Durant les nombreuses décennies de travaux parlementaires précédant la Révolution tranquille, les responsabilités du leader du gouvernement (ou du « leader de la Chambre », comme on disait aussi alors) incombaient *de facto* au premier ministre du Québec qui, en plus de ses fonctions exécutives, devait veiller à l'organisation et au déroulement régulier des travaux de l'Assemblée. En de rares occasions, lorsque le premier ministre siégeait au Conseil législatif, ces tâches pouvaient également être confiées à un autre ministre¹⁰. Lorsqu'en 1964, le premier ministre Jean Lesage décide de mettre définitivement fin à ce cumul des responsabilités et de désigner explicitement Pierre Laporte comme leader du gouvernement, il s'agit donc moins pour lui de créer une nouvelle charge parlementaire que de déléguer à un proche collaborateur le devoir de veiller à la bonne marche des travaux parlementaires¹¹.

On ne peut pleinement comprendre les raisons de ce transfert de responsabilités que si l'on remarque que celui-ci coïncide avec les importants chantiers socio-économiques de la Révolution tranquille, lesquels se trouvent à l'origine de la transformation irréversible de la valeur attachée au temps dans l'enceinte du parlement. Sur le plan des travaux parlementaires, l'augmentation rapide de la taille de l'État au tournant des années 1960 et la complexité croissante de l'information devant supporter la législation sont naturellement lourdes de conséquences. Même si la production brute

¹⁰ La situation s'est produite au XIX^e siècle lors des mandats de Charles Boucher de Boucherville (1874-1878, 1891-1892) et de John Jones Ross (1884-1886). Il faut noter, à l'inverse, qu'il y avait traditionnellement un leader du gouvernement au Conseil législatif, chargé de représenter le pouvoir exécutif dans cette seconde chambre où siégeaient fréquemment des ministres jusque dans les années 1940.

¹¹ Il est probable que Lesage se soit inspiré des pratiques de la Chambre des communes d'Ottawa, où il avait lui-même siégé entre 1945 et 1958. La cristallisation du rôle de leader du gouvernement s'était en effet imposée à Ottawa dès 1946, principalement en raison de l'accroissement des responsabilités du premier ministre lors de la Seconde Guerre mondiale.

de lois, comme le rappelle le politologue Louis Massicotte, constitue « un indicateur bien sommaire »¹² de l'implication des parlementaires, un simple coup d'œil jeté à l'épaisseur des *Journaux* de l'Assemblée législative et des recueils des *Statuts* du Québec qui datent de l'époque permet de mesurer l'ampleur des changements alors apportés à la charge de travail des députés. Ce serait se méprendre que de parler d'un simple réajustement des heures de travail : l'on assiste alors plutôt à une véritable réécriture du cahier de charge des élus. Les données fournies par Massicotte relatives à la durée moyenne des sessions du Parlement (qui se succèdent alors souvent annuellement) témoignent d'une manière particulièrement frappante de ce bouleversement subit. En regard de la durée moyenne des sessions jusqu'en 1959, soit 45 jours, les durées respectives des quatre premières sessions de la décennie 1960 détonnent : 107 jours en 1960-61, 93 jours en 1962, 92 en jours en 1963 et 120 jours (un record) en 1964¹³. Cette augmentation rapide, aux dires du professeur Massicotte, doit être comprise comme l'indice d'une « surcharge »¹⁴ du Parlement, dont le cadre procédural et réglementaire n'avait manifestement pas été conçu en vue de permettre une transformation aussi fulgurante des structures d'un État providence. Les longs et les nombreux projets de loi mis sur la table par le gouvernement engendrent alors — fait inédit dans l'histoire du Québec — un engorgement des voies parlementaires.

Aussi ne faut-il pas se surprendre si le projet d'une réforme en profondeur des règles traditionnelles du parlementarisme québécois devient rapidement l'une des priorités du gouvernement. L'envergure des transformations sociales alors amorcées rend pressante, pour reprendre les mots de Jean-Charles Bonenfant (qui conseille alors Jean Lesage¹⁵), une réflexion quant aux moyens de « libérer le législateur de certaines tâches », d'« abréger et de diminuer les discours et les débats » et de « faire disparaître certaines étapes dans le processus législatif »¹⁶. Avant de marquer l'entrée en scène du premier leader du gouvernement à l'Assemblée législative du Québec, l'année 1963-1964 correspond ainsi avec le point de départ d'un vaste mouvement de réformes parlementaires alimenté par un désir constant d'accroître l'efficacité du Parlement. S'il pouvait encore convenir, dans la première moitié du siècle, d'écrire avec un certain flegme : « [l]a

¹² Louis Massicotte, *Le Parlement de Québec de 1867 à aujourd'hui*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2009, p. 89.

¹³ *Ibid.*, p. 190.

¹⁴ *Ibid.*, p. 188.

¹⁵ Voir Magali Paquin, « Jean-Charles Bonenfant, artisan de la modernité parlementaire au Québec », dans Amélie Binette, Patrick Taillon et Guy Laforest, *op. cit.*, p. 335-337.

¹⁶ Jean-Charles Bonenfant, *La réforme du travail parlementaire au Québec*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1964, p. 27.

procédure a horreur des gens pressés»¹⁷, une telle valorisation de la lenteur ne paraît plus tout à fait de mise avec l'entrée du Québec dans la modernité. « [N]os institutions parlementaires », déplore par exemple Daniel Johnson dans un discours appuyant la réforme annoncée par Lesage en 1964, « vont à pied dans un monde qui avance à la vitesse de l'avion supersonique »¹⁸. L'expérience même du temps à l'Assemblée bascule : la mise en évidence de son caractère limité suscite alors le désir d'en faire un usage plus rationnel et mieux programmé. Bonenfant résume la chose ainsi : « [L]es élus du peuple sentent qu'ils ne peuvent plus travailler comme dans le passé et qu'à de nouvelles exigences en matière de législation doivent correspondre des méthodes plus efficaces »¹⁹.

L'apparition du rôle de leader du gouvernement à l'Assemblée nationale n'acquiert son plein sens qu'à l'aune de cette nouvelle valorisation de l'efficacité. « Elle résulte, comme l'affirmait Pierre Duchesne, un ancien secrétaire général de l'Assemblée, de l'adaptation des institutions parlementaires à des manières nouvelles de gouverner »²⁰. C'est en effet en se référant explicitement à ce contexte rendant la question du temps particulièrement saillante que Jean Lesage choisit en 1964 d'annoncer à la Chambre qu'il entend confier officiellement ses principales responsabilités parlementaires à Pierre Laporte, alors ministre des Affaires municipales²¹. Au dernier jour de la troisième session de la 27^e législature, laquelle est marquée par la présentation de 155 projets de loi, Lesage répond à une requête de l'opposition en ces termes :

M. le Président, on m'a demandé de présenter cette motion comme leader de la Chambre. Je voudrais informer la Chambre qu'à la prochaine session, le leader de la Chambre sera le ministre des Affaires municipales. [...] Nous siégeons ici depuis le mois de janvier du lundi au vendredi. Cette année nous avons siégé presque tous les lundis. J'avoue pour ma part que c'est épuisant et c'est une des raisons pour lesquelles nous avons décidé au Conseil des ministres de confier la fonction de leader de la Chambre au ministre des Affaires municipales pour que je puisse donner plus de temps aux questions administratives dont j'ai la responsabilité²².

¹⁷ *La Presse*, Montréal, 3 décembre 1930, cité dans Christian Blais (dir.), *Histoire parlementaire du Québec 1928-1962. La crise, la guerre, le duplessisme, l'État providence*, Québec, Septentrion, 2015, p. 13.

¹⁸ *Journal des débats de l'Assemblée législative du Québec*, séance du 7 février 1964, 3^e session, 27^e législature, p. 768.

¹⁹ Jean-Charles Bonenfant, *La réforme du travail...*, p. 1.

²⁰ Pierre Duchesne, « Les fonctions parlementaires », *Actes du colloque « Le parlementarisme : un outil nécessaire ? »*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1995, p. 173.

²¹ Selon Dale Thomson, biographe de Jean Lesage, Laporte occupait tacitement ce rôle depuis 1962 (*Jean Lesage et la Révolution tranquille*, Montréal, Éditions du Trécarré, 1984, p. 184).

²² *Journal des débats de l'Assemblée législative du Québec*, séance du 31 juillet 1964, 3^e session, 27^e législature, p. 5236.

La relation particulière du leader du gouvernement à l'enjeu du temps était donc d'emblée annoncée à la Chambre. C'est le manque de temps, d'une part, qui enjoint le premier ministre à déléguer ses fonctions de leader ; c'est le temps toujours plus précieux des travaux, d'autre part, que le nouveau leader se voit chargé d'organiser afin d'assurer l'efficacité générale du Parlement. Du point de vue des usages de l'Assemblée, un pas est à ce moment franchi. Le gouvernement de l'Union nationale, après avoir pris le pouvoir en 1966, désigne à son tour un leader chargé d'assurer le bon fonctionnement du Parlement, et Pierre Laporte, maintenant assis de l'autre côté de la Chambre, continue de contribuer à cet objectif à titre de leader parlementaire de l'opposition²³.

Le droit parlementaire ne tarde pas à prendre acte de cette délégation des responsabilités parlementaires du premier ministre. En 1972, au terme du processus de réforme enclenché par Lesage, le nouveau Règlement de l'Assemblée, le « code Lavoie », vient effectivement accorder un rôle procédural central à la figure du « leader parlementaire du gouvernement »²⁴, laquelle n'apparaissait nulle part de manière distincte dans les précédentes versions du Règlement. Douze ans plus tard, la refonte du Règlement rend ensuite explicite ce qui demeurait en quelque sorte implicite dans le Code Lavoie et confie finalement au leader un véritable statut de chef d'orchestre. Personnage absolument dominant à l'intérieur de l'actuel Règlement, le leader du gouvernement détient aujourd'hui des moyens d'action variés et particulièrement efficaces afin d'infléchir et d'aménager à sa guise le temps de l'Assemblée nationale. Au sein d'une institution dont l'affairement ne cesse de croître depuis plus d'un demi-siècle et qui ne veut plus, pour cette raison, tolérer les « pertes de temps »²⁵, il lui revient de garantir l'organisation intelligente et efficace des travaux.

Les responsabilités et les pouvoirs du leader relatifs au temps dans le Règlement de l'Assemblée nationale

Une présentation du rôle du leader du gouvernement qui, après avoir retracé les origines de la fonction, se limiterait à l'examen de différents articles du *RAN* ne pourrait manquer d'être incomplète, puisqu'elle ferait l'impasse sur le rôle déterminant que jouent les coutumes et les

²³ Voir « Leader de l'opposition officielle », dans *Encyclopédie du parlementarisme québécois* [en ligne], Assemblée nationale du Québec, <http://www.assnat.qc.ca/en/patrimoine/lexique/leader-de-l-opposition-officielle.html> (Page consultée le 24 mai 2019).

²⁴ La fonction est mentionnée pas moins de 25 fois dans le Code Lavoie, qui se voulait pourtant succinct.

²⁵ Jean-Noël Lavoie, « Un nouveau règlement à l'Assemblée nationale du Québec », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 5, n^{os} 1-2 (1974), p. 28.

usages dans le déroulement des affaires de l'Assemblée nationale. Néanmoins, pourvu qu'on soit conscient des limites de cet exercice, l'étude du Règlement peut assurément nous permettre d'acquérir une première compréhension des tâches et des moyens d'intervention qui sont ceux du leader. Certains articles précis nous rappellent en même temps les origines de la fonction. Que le leader du gouvernement soit d'office membre de la sous-commission de la réforme parlementaire (*RAN*, art. 117), n'est pas sans faire écho, par exemple, au contexte d'apparition de la fonction — comme si le fait que le leader soit un produit du parlementarisme moderne l'enjoignait maintenant de participer à la constante mise à jour de nos institutions politiques. La plupart des articles qui font mention du leader convergent cependant vers un même objectif, auquel les leaders n'ont de cesse de se référer lorsqu'on leur demande d'expliquer leur rôle : faire fonctionner le Parlement. À cette responsabilité s'attache un pouvoir : celui d'organiser et d'aménager efficacement le temps des travaux parlementaires.

Le *cadre temporel* de ces travaux, d'abord, peut être modifié ou ajusté de plus d'une manière par le leader du gouvernement. De fait, si des dates fixes existent depuis 1978 pour le début et pour la fin de la période annuelle de travaux, il n'en demeure pas moins que le leader jouit d'un pouvoir d'initiative appréciable à l'intérieur de l'intervalle défini par ces bornes. Alors qu'une semaine de travail parlementaire s'étend habituellement du mardi au jeudi (ou du mardi au vendredi en période de travaux intensifs), le leader peut par exemple, par la voie d'une motion sans préavis, proposer à l'Assemblée de se réunir également le lundi (*RAN*, art. 20). Son pouvoir de convoquer les commissions ayant reçu un mandat de l'Assemblée (*RAN*, art. 147) lui permet également d'allonger cette semaine de travail, puisque le Règlement met à sa disposition des plages horaires aussi bien le lundi que le vendredi (*RAN*, art. 143). À ceci s'ajoute encore la possibilité d'intervenir ponctuellement dans la durée des séances de travail elle-même : la période des affaires du jour peut en effet être ajournée avant l'heure prévue, et ce, pour une « période plus ou moins longue »²⁶, pourvu que le leader présente une motion en ce sens alors que l'Assemblée n'est saisie d'aucune autre affaire (*RAN*, art. 105). En des circonstances plus exceptionnelles, il lui est à l'inverse possible de demander la prolongation d'une séance, notamment afin de permettre au ministre des Finances de présenter adéquatement son budget (*RAN*, art. 20-21). Il s'agit dans tous les cas d'agencer le cadre des travaux parlementaires au programme législatif du gouvernement.

²⁶ Michel Bonsaint (dir.), *La procédure parlementaire du Québec (3^e éd.)*, Québec, Assemblée nationale, 2012, p. 233.

Notons au passage que le Règlement délègue au leader du gouvernement et à ses homologues de l'opposition la responsabilité de définir le cadre temporel de certains moments des travaux parlementaires dont le déroulement varie forcément d'une législature à l'autre. En théorie, la répartition des temps de parole lors de débats restreints fait par exemple l'objet de négociations entre leaders (*RAN*, art. 210), bien qu'en pratique la présidence distribue aujourd'hui le temps selon un critère de proportionnalité assez strict. Les modalités de l'étude des crédits — un moment crucial du contrôle parlementaire — sont également définies au terme de négociations entre leaders (*RAN*, art. 285). Enfin, lorsque l'étude d'un sujet particulier requiert la tenue d'une séance extraordinaire en dehors des jours ou des heures prévues par le Règlement, une demande de convocation est adressée à la présidence par le premier ministre, mais c'est ensuite au leader du gouvernement qu'il revient de proposer à l'Assemblée le cadre temporel de la séance. Heures de débuts et de fin, ordre des affaires et des interventions, temps de parole : le leader tâche de tout planifier, sachant par ailleurs que les députés de l'Assemblée demeurent souvent libres de prendre leur temps.

Si ces modifications ponctuelles du cadre temporel des travaux parlementaires ont évidemment une incidence sur leur rythme, on ne peut manquer d'ajouter que ce rythme est déjà en bonne partie déterminé par le pouvoir dont jouit le leader du gouvernement de *dicter les principaux moments* du processus législatif. Les privilèges particuliers du leader, pour le dire autrement, ne tiennent pas seulement à la détermination de certaines balises temporelles. Conformément au principe du gouvernement responsable, qui donne lieu à une véritable « fusion des pouvoirs »²⁷, le leader du gouvernement détient par surcroît la conduite des affaires en Chambre, ce qui le rend apte à définir la manière dont doit être meublé le temps du Parlement. L'article 96 du *RAN* constitue l'illustration la plus frappante de cette prérogative : en l'absence d'une affaire prioritaire ou d'une demande de débat d'urgence jugée recevable par la présidence, et sous réserve de l'article 97 qui concerne les débats sur les affaires inscrites par les députés de l'opposition, « le leader du gouvernement indique l'affaire inscrite au feuilleton qui fera l'objet d'un débat » lors de la période des affaires du jour. Or, comme on a pu le noter ailleurs dans le monde, « la fixation de l'ordre du jour des assemblées est — à l'évidence — un élément structurant

²⁷ Réjean Pelletier, « Le parlementarisme québécois : une copie (trop ?) fidèle du modèle de Westminster », dans Éric Montigny et François Gélinau (dirs.), *Parlementarisme et francophonie*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2013, p. 35.

et déterminant de leur rythme de travail »²⁸. Les choix du leader se répercutent effectivement sur une multiplicité de facteurs qui échappent à la poigne des autres députés : le nombre de projets de loi en même temps à l'étude, leur ordre de priorité, leur degré d'urgence, etc. Le leader du gouvernement, en clair, ne s'assure pas seulement de « faire fonctionner » le Parlement. Il détermine en même temps si et quand celui-ci se doit de tourner à plein régime ou, à l'inverse, de faire relâche. Un privilège qui lui vaut le titre de « maître des affaires du jour »²⁹ ou, plus simplement, de « maître de l'ordre du jour »³⁰.

L'influence du leader sur le rythme du processus législatif s'attache aussi aux règles qui encadrent l'organisation des commissions parlementaires. Le choix d'envoyer ou non un projet de loi en commission pour fins de consultations, qui revêt une importance certaine du point de vue du temps, échoit par exemple au leader si l'on s'en tient au Règlement. Par le biais d'une motion sans préavis, le leader peut en effet demander à l'Assemblée d'ordonner à une commission de procéder à des consultations générales ou particulières, et même, en dépit des articles 170 à 173 qui réservent pourtant ce privilège aux membres de la commission, déterminer les modalités de ces consultations, ce qui inclut leur horaire, leur nombre et leur durée (*RAN*, art. 146, 235³¹). Sous réserve de l'adoption de la motion par l'Assemblée et de la participation subséquente des personnes invitées à partager leur point de vue, le leader peut donc techniquement manœuvrer à sa guise dans l'élaboration de ces mandats, et ce, sans que l'opportunité de ses décisions ait à être évaluée par la présidence³². Nous verrons néanmoins qu'il n'agit ici que très rarement sans négocier avec l'opposition.

L'ascendant du leader sur le temps des travaux des commissions se remarque encore après l'adoption du principe d'un projet de loi (qui peut en théorie être accélérée à la suggestion du leader, *RAN*, art. 242), au moment d'entreprendre l'étude détaillée. Le Règlement laisse peu de place à l'interprétation : « [a]près l'adoption du principe du projet de loi, le leader du gouvernement propose sans préavis de l'envoyer à la commission compétente ou en commission plénière pour étude détaillée » (*RAN*, art. 243). Le libellé de cet article ne laisse toutefois pas transparaître

²⁸ Pauline Türk et Gilles Toulemonde, « L'activité parlementaire et le rythme », dans Gilles Toulemonde et Emmanuel Cartier (dirs.), *op. cit.*, p. 29.

²⁹ Michel Bonsaint (dir.), *op. cit.*, 294

³⁰ *Ibid.*, 270

³¹ Voir *Ibid.*, p. 428.

³² *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 2020, n° 235/3, indiquée dans Michel Bonsaint (dir.), *op. cit.*, p. 429.

clairement son importance : le leader sélectionne, pour le dire de manière un peu crue, les projets de loi destinés à « aboutir ». Si le Règlement prévoit aussi la possibilité pour un député de l'opposition de confier un mandat d'étude à une commission lors de la période de la « motion du mercredi », il s'agit là d'une possibilité qui, dans les faits, ne se concrétise que rarement en raison du contrôle qu'exerce le gouvernement sur la plupart des votes du Parlement. Sauf dans le contexte d'un gouvernement minoritaire, c'est donc dans les faits le leader qui détient le dernier mot quant aux mandats législatifs que confie l'Assemblée aux commissions, mandats qui, rappelons-le, ont priorité sur les mandats dont se dotent elles-mêmes les commissions (*RAN*, art. 146). En fonction de l'agenda législatif du gouvernement, mais en prenant aussi en considération les réactions de l'opposition et les disponibilités des porte-paroles concernés, le leader fixe ainsi le moment où un projet de loi peut être soumis à une étude détaillée. Le passage vers la commission compétente s'effectue parfois très rapidement, en quelques jours, d'autres fois plus lentement, en quelques semaines, voire en quelques mois.

Si le leader ne peut influencer ensuite directement le déroulement de l'étude détaillée, il exerce pourtant toujours un contrôle serré sur le moment et sur la fréquence des convocations d'une commission chargée de scruter les articles d'un projet de loi. Le Règlement veut en effet que la date et l'heure des séances de travail soient annoncées par lui lors de la période des affaires courantes. Au besoin, ses plans peuvent aussi être relayés par le président de la commission compétente (*RAN*, art. 147). L'on comprend que la fréquence des convocations d'une commission croît généralement en fonction du degré d'urgence du projet de loi à l'étude. Il en va à chaque occasion de l'appréciation et du jugement du leader, qui ne trouve dans le Règlement aucune limite à son pouvoir de convoquer une commission ayant reçu un mandat de l'Assemblée³³. À peu près rien, du point de vue du droit, ne limite non plus sa capacité à fixer la fin de l'étude détaillée d'un projet de loi. Deux voies distinctes s'offrent même à lui afin de clore le mandat d'une commission. Faute d'un accord entre les leaders des différents groupes parlementaires sur le moment du dépôt du rapport de la commission devant l'Assemblée, le leader du gouvernement peut tout simplement choisir de « faire une motion indiquant le moment où la commission devra mettre fin à ses travaux » (*RAN*, art. 249-251). Depuis plus d'une vingtaine d'années, cette motion dite « de clôture » a toutefois été totalement abandonnée par les différents leaders, qui préfèrent manifestement recourir

³³ Michel Bonsaint (dir.), *op. cit.*, p. 292.

à la procédure d'exception afin de parvenir à leur fin (*RAN*, art. 182)³⁴. Symbole par excellence des privilèges temporels du leader, le « bâillon » peut être employé sans préavis et sans motif urgent³⁵, mais, depuis 2009, pour un seul projet de loi à la fois. Son impact temporel est double : il fixe au minimum la durée des débats des étapes législatives à venir (fin de l'étude détaillée, dépôt du rapport de la commission, adoption du projet de loi) et accélère drastiquement leur enchaînement (*RAN*, art. 257.1-257.10).

Une description seulement formelle de cette procédure ne rend cependant aucunement compte des raisons complexes et des négociations qui président habituellement à son utilisation. L'examen du droit parlementaire permet certes de faire apparaître le rapport particulier du leader du gouvernement à la question du temps, mais il ne peut à lui seul élucider ce rapport. Il faut, pour ce faire, délaissier quelque peu les articles du Règlement et tâcher de plutôt décrire la manière dont le jeu politique se structure en amont et en aval de ceux-ci. Le droit parlementaire, de fait, n'existe jamais *in abstracto*. Dans le cas qui nous occupe, l'application qu'en fait le leader dépend toujours des objectifs et des échéances définis par le gouvernement, de même que des réactions plus ou moins fortes partagées par les députés de son caucus et de l'opposition, voire par la société dans son ensemble. Il faut par ailleurs préciser que dans la pratique, avant même de recourir aux pouvoirs spéciaux que lui confère le droit, le leader s'efforce habituellement de manœuvrer autant que possible sans avoir recours au Règlement. La fonction parlementaire, il s'agit maintenant de le montrer, excède son cadre juridique.

II. Le leader et le temps du gouvernement

Appelé à commenter la régularisation et la fonctionnarisation croissantes du travail du député québécois, Jean-Charles Bonenfant annonçait avec assurance, vers le milieu des années 1960, la

³⁴ Jacques Dupuis, qui était alors leader du gouvernement, expliquait en 2004 la raison de ce revirement : « Le problème inhérent à la procédure de “clôture” réside dans le fait que la motion, prévue à l'article 251, et au moyen de laquelle le leader du gouvernement peut ramener à l'Assemblée un projet de loi qui “s'éternise” en commission, “fait l'objet d'un débat à une séance suivante”. Or, un tel débat, qui est reporté au lendemain et qui accorde un temps de parole à chaque député, constitue lui-même un instrument supplémentaire entre les mains de l'opposition pour bloquer le projet de loi. C'est là une des raisons pour lesquelles les leaders successifs ont progressivement abandonné la motion de clôture au profit de la motion de suspension des règles [remplacée en 2009 par la motion de procédure d'exception] » (*Réforme parlementaire : cahiers de propositions*, Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, 2004, p. 35). Cette explication est d'autant plus frappante lorsqu'on rappelle que la motion de clôture était qualifiée de « drastique » au moment de son apparition (Jean-Noël Lavoie, *loc. cit.*, p. 27).

³⁵ Michel Bonsaint, *op. cit.*, p. 482

fin de la politique en tant que « jeu »³⁶. Pour être absolument précis, il aurait peut-être plutôt fallu parler d'un déplacement ou d'un rétrécissement du jeu politique, car s'il est vrai que le rôle du « simple » député laisse aujourd'hui peu de place à la virtuosité et ne se fonde plus tout à fait, comme à une certaine époque, sur les valeurs du *sportsmanship* britannique, il semble qu'il en aille tout à fait autrement du rôle du leader du gouvernement. À la lumière des entrevues que nous avons menées, on peut même affirmer que ce rôle ne peut être compris qu'à condition que l'on insiste sur les exigences de créativité, de stratégie, et même de *fair-play* qui le caractérisent. Il existe bien, à en croire les leaders parlementaires et les acteurs qui gravitent dans leur sphère, quelque chose comme un « jeu politique » inhérent à la fonction, jeu dont les règles seraient à trouver dans un ensemble d'obligations, de conventions et de codes établis au fil des législatures — le « grand livre des leaders », pour reprendre une image partagée par un ancien leader. Souvent inconnues du public et parfois mal comprises par les députés eux-mêmes, ces règles non écrites quelque peu exclusives ont une incidence déterminante dans les affaires de l'Assemblée nationale. À leur principe se trouve, comme dans bien des jeux, la question du temps. Les décisions du leader du gouvernement s'attachent presque toujours, de près ou de loin, au problème de la rareté du temps et aux difficultés que suscite son nécessaire partage.

Le travail de planification du leader et les exigences du pouvoir exécutif

Il faut, pour faire apparaître la valeur structurante du temps au regard des pratiques du leader, commencer par exhiber les motifs de son action. Comme le rappelle Pierre Duchesne, ces motifs nous renvoient au-delà du Parlement lui-même, c'est-à-dire au-delà du pouvoir législatif : « La fonction de leader du gouvernement s'inscrit dans le cadre du pouvoir législatif, mais on peut comprendre aisément que le leader du gouvernement représente le pouvoir exécutif à l'Assemblée »³⁷. Il convient d'insister sur cette fonction de représentation. Dans l'ensemble de son travail au sein de l'instance législative qu'est le Parlement, le leader agit toujours, comme le rappelle d'ailleurs l'histoire de la fonction, à la fois comme membre et comme mandataire de la sphère exécutive, c'est-à-dire du gouvernement. Cette précision, d'abord, nous permet de mettre en perspective la part de responsabilité du leader dans la détermination des dynamiques de

³⁶ Jean-Charles Bonenfant, « L'évolution du statut de l'homme politique canadien-français », dans Richard Desrosiers (dir.), *Le personnel politique québécois*, Montréal, Éditions du Boréal Express, 1972, p. 38, 46. Voir aussi : Jean-Charles Bonenfant, *La réforme du travail...*, p. 36.

³⁷ Pierre Duchesne, *loc. cit.*, p. 173.

l'Assemblée. Son usage du Règlement et ses décisions en marge de celui-ci ne se comprennent jamais qu'à la lumière des souhaits formulés par le premier ministre, dont il est souvent le véritable bras droit. Le corollaire de cette précision, ensuite, est que la responsabilité souvent évoquée par les leaders de faire « fonctionner le Parlement » se comprend avant tout comme la responsabilité de faire fonctionner le Parlement en vue des cibles définies par une fraction du Parlement — « en vue de la réalisation du pouvoir législatif du gouvernement »³⁸. Le lieu physique des bureaux du leader nous rappelle d'ailleurs cette fonction d'émissaire : ceux-ci se situent actuellement dans l'édifice Pamphile-Le May, qui fait le trait d'union entre l'édifice Honoré-Mercier, symbole du pouvoir exécutif, et l'hôtel du Parlement, symbole du pouvoir législatif.

Le leader veille ainsi à la progression de l'agenda législatif du gouvernement à travers les différentes étapes qu'impose la procédure parlementaire, et ce, à l'intérieur des délais prescrits par le premier ministre et par divers comités de planification qui se rattachent au Conseil exécutif. En règle générale, ces derniers s'intéressent moins aux subtilités du processus parlementaire qu'à son aboutissement. Les préoccupations du premier ministre, en ce qui concerne les affaires du Parlement, s'attachent en effet ultimement à la présentation de son bilan. Il s'agit essentiellement pour lui, comme nous l'expliquaient des leaders, de pouvoir démontrer au terme d'une période de travaux qu'un nombre important de mesures ont été mises en place grâce aux efforts soutenus de sa formation. Les plus importantes de ces mesures, normalement, sont identifiées par le bureau du premier ministre avant même le début des travaux parlementaires. Si l'expertise parlementaire et l'influence du leader lui valent à l'occasion de participer à la rédaction de cet ordre de priorités, l'essentiel du travail réside ensuite pour lui dans la planification et dans la mise en œuvre d'une stratégie parlementaire devant garantir la réalisation du programme législatif dont il hérite. La capacité du leader à lire l'opinion publique et sa complicité avec le premier ministre déterminent ici son degré d'autonomie. S'il est peu commun pour le bureau du premier ministre de transmettre des consignes définies quant à la procédure parlementaire, il n'est pas rare, à l'inverse, qu'un leader aguerri se voie carrément donner carte blanche afin de parvenir à ses fins.

Dans tous les cas, la stratégie retenue par le leader, indépendamment de ses orientations politiques, se doit de répondre aux exigences temporelles propres au pouvoir exécutif, lequel se pense la plupart du temps dans un horizon à court terme. De fait, l'accélération de la vie sociale, la

³⁸ *Ibid.*

courte durée des cycles électoraux, l'exacerbation de la concurrence découlant du pluripartisme, les innombrables échéances administratives et la pression médiatique — il faut « nourrir la bête », nous confiait un membre de l'entourage d'un premier ministre — agissent comme autant de facteurs forçant le gouvernement en quête d'une réélection à produire beaucoup de résultats en très peu de temps. Le temps du pouvoir exécutif ne s'accumule donc pas, il est compté. Dans sa planification des étapes parlementaires devant mener à la réalisation de son programme législatif, le leader se voit ainsi constamment poussé à agir en fonction de deux principes qui servent les objectifs du gouvernement, soit l'*efficacité* et l'accroissement de la *prévisibilité* des travaux. Son travail s'assimile, pour employer un langage mathématique qu'emploient volontiers des employés du leader, à un effort d'optimisation constamment repris. Beaucoup de décisions, nous expliquait-on, découlent avant tout de la volonté de faire avancer le plus grand nombre de projets de loi possible en un laps de temps réduit au minimum, et du désir complémentaire de contrôler autant que possible la marche des travaux afin de prévenir les obstacles qui pourraient retarder l'exécution des plans dessinés par le leader.

Il va de soi que la discipline de parti facilite grandement le travail du leader, puisque ce dernier ne peut en théorie manœuvrer librement qu'avec l'assentiment de l'Assemblée. Dès lors qu'il est acquis que les députés ministériels suivent systématiquement les indications du whip lors des votes, le leader qui œuvre au sein d'un gouvernement majoritaire n'a dans les faits jamais à s'inquiéter de l'issue des mises aux voix pouvant compromettre ses efforts. Au sein d'une institution dont les règles de procédure sont souvent complexes, et compte tenu de la quantité toujours croissante de projets de loi étudiés par le Conseil des ministres, la voie à emprunter pour mener à bien son travail d'optimisation est toutefois rarement tracée d'avance. Au moment de prévoir en détail le moment et la durée des différentes étapes nécessaires à l'adoption des projets de loi, le leader se doit donc de faire preuve en même temps de créativité et de discernement. Tout, à terme, devra avoir été anticipé et coordonné, en réduisant autant que possible la part du hasard : apparitions au feuillet, enchaînement et entrecroisement des étapes du processus législatif, dates des séances des commissions, etc. Le calendrier parlementaire, aux yeux du leader, s'impose de ce fait simultanément comme un outil de travail et comme une matière à modeler. La stratégie qu'il lui faut mettre sur pied est une stratégie temporelle qui résulte de l'agencement des mois, des semaines, des jours, des heures et des minutes mis à sa disposition par le Règlement, puis de la prise en compte de diverses affaires parlementaires qui ne peuvent être éludées (discours

d'ouverture, présentation du budget et étude des crédits, motions du mercredi, interpellations, etc.). Le temps à planifier n'est par ailleurs jamais totalement indépendant du contenu des projets de loi. Comme le précisaient des leaders à qui nous avons demandé de résumer leur travail de planification, une proposition provenant « de la machine », c'est-à-dire des ministères, requiert par exemple forcément moins de temps pour son adoption qu'une promesse politique divisant les oppositions.

À la faveur d'un travail d'arbitrage réalisé avec l'assentiment du premier ministre et de son cabinet, le leader pose habituellement les jalons de sa stratégie dans les semaines suivant l'élection d'un nouveau gouvernement et dans celles précédant chaque grande période de travaux (en août pour la période automnale, et en janvier pour le reste de l'année). Les caucus « présessionnels » sont par suite l'occasion d'exposer à l'ensemble des députés de sa formation les temps forts de son plan de match pour les semaines à venir. Cette présentation, pour laquelle une journée entière peut parfois être réservée, sert en même temps des fins de transparence et d'efficacité. Un ancien leader à qui nous demandions de décrire ce moment charnière nous confiait que l'exposé s'apparente à un test, surtout pour les leaders nouvellement en poste. Il s'agit de prouver sa crédibilité et de consolider son ascendant auprès des autres députés de la formation, chez lesquels le leader espère susciter un mélange de respect et de crainte. Il importe d'obtenir leur adhésion à une stratégie qui, inmanquablement, leur demandera de sacrifier une part importante de leur propre temps au cours des semaines suivantes. Les leaders auxquels nous avons demandé de décrire leurs rapports avec leurs caucus respectifs ont tous insisté sur la nécessité de se montrer sensible à la réalité des députés ministériels : « faire du temps » au Salon bleu ou en commission simplement pour garantir la majorité de son parti lors des votes est un exercice qui ne peut acquérir son sens pour les députés délégués à cette tâche que si ces temps longs s'intègrent clairement dans un schéma réfléchi.

D'entrée de jeu, ce schéma présenté par le leader porte la marque de certains compromis auxquels celui-ci doit consentir s'il entend « livrer la marchandise » dans les temps. L'une des règles de base du jeu est qu'il est impossible, vu le temps limité du calendrier parlementaire, de faire cheminer tous les projets de loi se trouvant sur la table. Le leader hérite ainsi du travail délicat de procéder à un élagage préliminaire parmi les projets soumis par ses collègues ministres. Interrogés quant aux possibles tensions que pouvait engendrer ce travail, les leaders du gouvernement à qui nous avons pu parler ont mis de l'avant différentes approches en la matière. L'un privilégiait une posture franche et transparente. À ses dires, des explications claires et des

justifications convaincantes suffisaient la plupart du temps à prévenir les impasses. Un autre comptait plutôt sur une approche personnalisée, adaptée aux réactions de certains ministres à qui il arrive de vivre le report d'une de leurs propositions comme une défaite ou comme un désaveu. Dans tous les cas, la responsabilité de trancher qui incombe au leader constitue une indication tangible du pouvoir remarquable qu'il exerce sur le conseil des ministres, qui n'est lui-même jamais sans discuter de l'urgence et de l'utilité des propositions législatives qu'il entérine. Sauf exception, le dernier mot quant au degré de priorité des projets de loi appartient à une seule personne. L'on comprendra de ce fait qu'il est profitable, pour un ministre, de veiller à ce que ses relations avec le leader ne se détériorent pas outre mesure au fil de la législature. Tous les leaders, certes, insistent sur la fonction de service qui est la leur et sur l'importance de faire preuve d'impartialité dans leurs décisions. Rares sont néanmoins les instances politiques entièrement neutres et à l'abri des conflits de personnalités.

D'autres limites infléchissent encore l'allure générale de la stratégie mise sur pied par le leader. L'objectif d'efficacité qui est le sien passe notamment de manière quelque peu paradoxale par la prise en compte de certains facteurs procéduraux ou humains qui ralentissent forcément l'ère d'aller du Parlement, mais qui ne peuvent être ignorés s'il s'agit de réduire les louvoisements au moment de la mise en œuvre sa stratégie. De nombreux exemples ont pu être notés lors de nos entrevues. Dans la première catégorie figure notamment l'impossibilité de faire cheminer conjointement plusieurs projets de loi étant du ressort d'une même commission ou, plus simplement, la nécessité de prendre en considération le temps de parole quasi illimité offert aux députés lors de certaines étapes du processus législatif, par exemple l'étude détaillée en commission (*RAN*, art. 245). Dans la seconde catégorie, on peut penser à l'expérience inégale des ministres pilotant les projets de loi, de même qu'à l'horaire immanquablement surchargé des députés, auxquels il arrive parfois de se cabrer en période de « surchauffe ». Si le travail du leader est toujours orienté vers les cibles du gouvernement, l'on aura compris que l'atteinte de ces cibles demeure tributaire d'une multitude de facteurs qui échappent au contrôle de ce gouvernement.

La mise en œuvre et la révision constante de la stratégie du leader

Précisément en raison du nombre élevé de variables à considérer pour constamment maximiser le rendement du gouvernement, il est rare que la stratégie esquissée par le leader en amont des travaux parlementaires soit mise en œuvre sans être remaniée par la même occasion. C'est parce que le

travail de planification est sans cesse repris dans son détail — parfois dès la première semaine de travaux, insistait un leader — que le schéma d'ensemble, lui, parvient à résister aux soubresauts qui ponctuent les activités du Parlement. Il faut dire que même les leaders les plus expérimentés ne peuvent, dans leurs conjectures, anticiper certains événements appartenant à la rubrique des impondérables de la politique : une résistance coordonnée des oppositions à un projet de loi que l'on croyait peu controversé par exemple, ou encore — il est difficile de ne pas y penser dans un contexte de pandémie mondiale — une crise perturbant le cours normal de la société civile et appelant une réponse rapide de la part du pouvoir exécutif. En l'absence de tels bouleversements, il faut faire remarquer que la composition même de l'Assemblée nationale, un lieu où doivent s'harmoniser plus d'une centaine d'horaires et où l'on retrouve maintenant plusieurs formations politiques distinctes, a pour effet inévitable de mêler chaque semaine, sinon chaque jour, les pièces du casse-tête assemblées par le leader. Le réagencement des travaux au Salon bleu et des séances de commission, notamment, est un travail de Sisyphe auquel le leader et son équipe consacrent chaque semaine plusieurs heures afin d'éviter que ne soient « perdues » les heures pouvant être mises à profit dans l'atteinte des objectifs législatifs du gouvernement. Il importe toujours, rappelons-le, d'optimiser l'usage du temps.

Si, donc, l'élaboration d'une stratégie temporelle fixant à l'avance la cadence générale des travaux de l'Assemblée représente pour le leader une première occasion de démontrer son sens politique, le suivi de la progression des projets de loi dans les diverses salles du parlement appelle à son tour une capacité d'adaptation hors-norme et une connaissance des institutions particulièrement aiguisée. Il s'agit, selon une image fréquemment partagée lors de nos entretiens, de se projeter continuellement deux coups à l'avance, puisque ce n'est souvent qu'après avoir observé la première réaction de l'opposition que le leader se trouve en mesure d'identifier la voie la plus efficace à emprunter. L'opposition, nous aurons l'occasion d'y revenir, dispose d'un contrôle appréciable lors de certaines étapes du processus législatif.

La complexité du travail relatif à la préparation du menu législatif du Parlement est cela dit proportionnelle à la liberté accordée au leader dans cet exercice. Du point de vue du Règlement, nous l'avons vu, le pouvoir d'initiative du leader est inégalé. Dans la pratique, sa marge de manœuvre peut encore croître en fonction de son aisance à manier les règles du jeu, de la qualité de ses relations à l'Assemblée et de la volonté globale des députés de son caucus de sacrifier des heures en circonscription afin de faire progresser la besogne parlementaire. Le doigté et le tact se

mêlent ici à la fermeté. Pour être atteint et maintenu, le rythme de travail souhaité appelle un usage audacieux et parfois même intransigeant du Règlement, mais il requiert en même temps la capacité à assurer ses démarches sans avoir à s'appuyer sur le droit parlementaire. De main de maître, le leader accélère le *tempo* lorsqu'il en sent la nécessité, notamment grâce à son pouvoir de convoquer les commissions parlementaires. Avec la même aisance, il casse ce rythme quand les usages parlementaires appellent un tel ralentissement, lorsqu'un porte-parole de l'opposition ne peut participer à l'étude d'un projet de loi relevant de ses compétences par exemple. Ce contrôle sur le déroulement des travaux s'accompagne, lors de certains temps forts, du devoir de défendre et d'assumer ses décisions devant ses collègues. Ceci implique parfois d'expliquer les raisons disqualifiant certaines stratégies séduisantes, mais potentiellement litigieuses. Le recours à la procédure d'exception n'aurait par exemple plus rien d'exceptionnel, selon les leaders interrogés, s'il fallait écouter à chaque fois les demandes des ministres les plus pressés.

Il serait difficile, selon ces mêmes leaders, d'exagérer l'ampleur de la tâche et de la pression qui accompagnent leur mandat, bien que cette pression semble en même temps appréciée par les tenants de l'emploi. Le suivi nécessaire à la réalisation des objectifs législatifs du gouvernement ne permet aucun relâchement, même en l'absence de blocage. L'exigence d'efficacité ne se décline pas en semaines, mais en jours, et parfois même en heures. Le leader bénéficie par conséquent parfois d'une charge ministérielle allégée afin de pouvoir se consacrer à temps plein à la coordination des travaux, en plus de pouvoir compter sur la collaboration de deux leaders adjoints pour la réalisation de certaines tâches procédurales (*RAN*, art. 17). L'aide la plus précieuse dans l'application et dans la révision de sa stratégie provient cependant de son cabinet, dont le rôle opérationnel est si crucial qu'il est devenu coutume, à l'Assemblée, de se référer à l'officier parlementaire et à son équipe en parlant indifféremment du « leader ». Dans la pratique, l'expression désigne ainsi moins un individu qu'un groupe d'individus dont les membres figurent parmi les acteurs ayant le plus d'influence sur la dynamique des travaux parlementaires. C'est qu'il ne revient pas seulement aux employés du cabinet de supporter le leader. Même si le dernier mot appartient toujours à l'écu, l'équipe du leader exerce dans les faits certaines des responsabilités se rattachant de manière générale à la fonction. L'envergure du travail accompli se laisse deviner lorsqu'on examine la masse salariale réservée à la rémunération du cabinet : pour l'année 2019-

2020, sa valeur se compare à celle prévue pour le cabinet du président de l'Assemblée et la dépasse même légèrement³⁹.

Tout comme le leader lui-même face au cabinet du premier ministre, les membres du cabinet du leader jouissent d'une autonomie proportionnelle à leur expérience dans la réalisation de leurs mandats. La plupart de ces mandats ont à voir avec la réalisation concrète de la stratégie dessinée par le leader, qui ne participe que rarement à sa mise en œuvre : échanges avec le cabinet du whip, suivi des débats et préparation de divers documents au Salon bleu, négociations entourant les motions, division des temps de parole, organisation de l'horaire des commissions, etc. La quantité des détails à prendre en considération impose souvent (littéralement) un pas de course aux membres du cabinet qui, au sein d'une institution dont le rythme ne cesse de s'accélérer, se démarquent par leur air empressé. Des premières heures du matin aux dernières heures du soir, on peut les voir se déplacer dans les antichambres et dans les diverses salles de commission du parlement pour s'assurer du respect du *planning* établi et pour résoudre des questions de procédure. Sans surprise, leurs contacts avec le personnel administratif de l'Assemblée sont nombreux. Comme nous l'expliquaient des secrétaires de commission, il est plus rapide, lors de la préparation des travaux, de se référer directement au cabinet du leader plutôt que de consulter un à un les députés, puisque le personnel du leader dicte ou connaît d'avance les positions du parti ministériel. Deux secrétaires interrogés résumaient ainsi le rôle des équipes des leaders parlementaires en disant qu'elles s'occupent de « mettre de l'huile dans la machine ». L'on reconnaît ici le champ lexical de l'efficacité qui s'applique au temps du gouvernement.

Ces opérations délicates s'effectuent sous la supervision éclairée du directeur de cabinet, qui trie les informations devant être acheminées au leader et qui, pour certaines matières précises, peut même développer une expertise pratique supérieure à la sienne. Quoiqu'il ne s'agisse pas d'un critère formel d'embauche, les directeurs de cabinet ont en effet souvent été les symboles, au cours des dernières décennies, d'une certaine mémoire institutionnelle se transmettant de législature en législature et faisant nécessairement défaut aux nouveaux députés. En évitant le couperet des changements de législature et en travaillant parfois en alternance dans les officines du

³⁹ Les chiffres exacts sont 1 034 657 \$ pour le cabinet du leader, et 1 012 829 \$ pour celui du président. De tous les titulaires d'un cabinet à l'Assemblée nationale, seul le chef de l'opposition s'appuie actuellement sur une masse salariale supérieure à celle du leader du gouvernement. Voir « Indemnités et allocations », Assemblée nationale du Québec, *Site de l'Assemblée nationale du Québec*, [En ligne]. <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-depute/indemnitees-allocations.html#massecabinet> (Page consultée le 24 mai 2020).

gouvernement et dans celles de l'opposition, les directeurs de cabinet sont en effet les témoins privilégiés de l'évolution du droit parlementaire et de ses infléchissements au fil des décisions rendues par la présidence. Ils connaissent les coups permis, devinent le niveau de tolérance de la présidence, et savent reconnaître les limites du *fair-play*. Leur maîtrise inégalée du « grand livre des leaders » et leur aisance à en manier les principes ont parfois fait d'eux, à en croire les leaders et les députés témoins de leurs actions, de véritables metteurs en scène. Ce sont souvent eux qui assurent l'organisation efficace des travaux au quotidien.

Soulignons finalement que les cibles d'efficacité et de prévisibilité que se fixe le leader du gouvernement requièrent, pour être atteintes, une étroite collaboration avec ses homologues de l'opposition, qui savent généralement aussi très bien tirer leur épingle du jeu. Certaines réunions entre leaders, nous l'avons brièvement mentionné, sont statutaires. D'autres prennent plutôt la forme de rencontres *ad hoc* convoquées afin de régler un problème particulier. Les périodes de travaux intensifs, où plusieurs projets de loi sont généralement en jeu, suscitent souvent de telles rencontres. Il faut de plus rappeler que toute modification du cadre réglementaire, même lorsque sa nécessité semble évidente, n'est envisageable qu'avec l'accord de tous les groupes parlementaires (c'est-à-dire : avec l'accord de tous les leaders) et des députés indépendants. Bien que la pandémie qui a marqué le début de l'année 2020 ait sans aucun doute rapidement eu raison du programme législatif du gouvernement, on ne peut s'empêcher ici de faire remarquer que les pourparlers entourant la reprise graduelle des travaux parlementaires ont été l'apanage des leaders des quatre groupes siégeant présentement à l'Assemblée⁴⁰. Le temps s'est derechef retrouvé au cœur des échanges, et l'œil averti aura remarqué que les heures et les minutes du parti ministériel, notamment pour l'étude des crédits, ont été réduites à peau de chagrin ; une entente qui ne pouvait déplaire aux oppositions et qui aura permis au gouvernement de rattraper une part minime de son retard.

La vaste majorité des échanges entre « leaders » au cours de la session se déroulent entre cabinets, surtout, comme on nous le confiait, lorsque les relations entre leaders se font plus acrimonieuses. Pour accroître la prévisibilité et la productivité des activités du Parlement, le cabinet

⁴⁰ Voir la lettre transmise par les leaders parlementaires au président de l'Assemblée nationale le 4 mai 2020, et déposée le 13 mai 2020, concernant « l'entente intervenue entre les groupes parlementaires et les députés indépendants à propos de la reprise graduelle des travaux parlementaires », ainsi que la motion qui l'accompagne (P.-V., 13 mai 2020, p. 1782-1803).

du leader n'a d'autre choix que de marchander avec les cabinets respectifs de l'opposition. La situation ne laisse pas d'étonner : ceux qui parlent le plus, au Parlement, ne sont pas les parlementaires eux-mêmes. Il faut préciser que ces jeux de coulisses concernent rarement, en apparence du moins, des questions de fond. Il peut s'agir, dans les cas les plus simples, de faire coïncider les horaires des ministres responsables des projets de loi et des porte-paroles œuvrant à leur bonification. La plupart du temps, les tractations entre cabinets se déroulent donc sous la forme d'un échange de bons procédés permettant aux oppositions de préparer leurs stratégies et au parti formant le gouvernement de peaufiner ses plans. Pour le cabinet du leader du gouvernement, ces échanges permettent en effet d'avoir l'heure juste au moment d'amorcer les calculs d'optimisation.

Même si rien, au sein du Règlement, n'oblige le gouvernement à dévoiler ses cartes, la coutume veut ainsi depuis quelques années que le cabinet du leader informe les oppositions de son programme législatif au moins pour la journée à venir, ou pour la semaine suivante en ce qui concerne les travaux des commissions. Les oppositions, comme contrepartie à cette ouverture, consentent à révéler leur « score » pour les projets de loi à l'étude, ce terme désignant, dans le milieu, le nombre d'intervenants appelés à prendre la parole lors des différentes étapes du processus législatif. Si ce « score » importe au leader du gouvernement, c'est qu'il constitue une donnée essentielle pour ses prévisions : en multipliant le nombre d'interventions prévues par le temps de parole maximal accordé à chaque député, il devient possible d'estimer la durée des séjours des projets de loi au Salon bleu, et donc de mettre à jour le calendrier du gouvernement. Le défi, selon les leaders consultés, consiste ici à ouvrir son jeu suffisamment afin d'obtenir les données que requièrent ses calculs d'optimisation, mais jamais au point de fournir aux oppositions les moyens de contrecarrer ses plans.

Puisque ces pratiques ont cours en marge du Règlement, il est indéniable qu'elles relèvent au moins en partie d'une éthique implicite, fondée notamment sur la simple idée du respect des institutions. Des directeurs de cabinet interrogés au sujet de leurs relations avec leurs homologues de l'opposition nous ont d'ailleurs confirmé qu'il est commun, pour les membres des cabinets adverses, de devenir sinon des amis, du moins des complices, et la plupart des accords scellés afin de garantir la bonne marche des travaux n'avaient jusqu'à récemment pour seul sceau que les paroles échangées. Selon l'hypothèse de leaders et de directeurs de cabinet ayant œuvré lors des années 1980 et 1990, divers facteurs allant de la fin du bipartisme à l'arrivée de la messagerie électronique — beaucoup moins flexible que la parole — ont néanmoins contribué au cours des

dernières années à rigidifier quelque peu les pourparlers entre les cabinets de leader. Les échanges de service sont les mêmes, car ni le gouvernement ni l'opposition ne peuvent s'en passer, mais leur véritable raison d'être — le temps — se fait plus évidente. C'est en effet toujours pour éviter de perdre du temps que le leader du gouvernement accommode les oppositions et prend en délibéré leurs demandes. Un refus de prendre part à ces échanges serait le moyen le plus sûr de déclencher une « escalade temporelle » : les oppositions, en guise de protestation, pourraient décider de ralentir, voire de bloquer la marche des travaux, ce qui aurait nécessairement pour conséquence de plomber l'atmosphère du Parlement, de miner les rapports entre les députés, de retarder l'exécution des plans du leader, et ainsi de suite. Le fait que la majorité des projets de loi soient adoptés sans que le leader ait recours à la procédure d'exception démontre cependant que celui-ci parvient le plus souvent à respecter son programme tout en l'adaptant partiellement aux requêtes de l'opposition. Les exigences temporelles du gouvernement en viennent ainsi, grâce aux efforts soutenus du leader, à infléchir le cours des travaux parlementaires, mais jamais sans rencontrer une certaine résistance.

III. Le leader et le temps du Parlement

Les efforts déployés par le leader du gouvernement et son cabinet dans la préparation puis dans l'application de leur stratégie sont tels qu'ils nous invitent naturellement à nous interroger quant à leur incidence sur le travail de l'ensemble des députés du Parlement — le leader agissant d'abord, rappelons-le, à titre de représentant du pouvoir exécutif au sein de ce Parlement. Si la question est de mise, c'est que les exigences qui sont celles du gouvernement ne coïncident pas forcément à chaque occasion avec les exigences associées aux fonctions de législateur et de contrôleur dont est en théorie investi chaque député. Cet écart est particulièrement évident en ce qui concerne la question du temps. Le temps qui a cours l'Assemblée n'est pas un « temps simple », mais bien un « temps composé »⁴¹. Sa configuration découle de la rencontre entre la temporalité du gouvernement, « marquée par l'exigence d'efficacité et de rapidité, inscrite dans le présent », et la temporalité du Parlement, « inscrite dans le futur, marquée par une exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire (qui implique une certaine sérénité que seul le temps long rend possible) »⁴².

⁴¹ Emmanuel Cartier, « Le Parlement et la durée », dans Gilles Toulemonde et Emmanuel Cartier, *op. cit.*, p. 43.

⁴² *Ibid.*, p. 50.

Ce second rapport au temps, en théorie axé sur la patience et la minutie, devient particulièrement saillant lorsque le leader du gouvernement, faisant usage de ses pouvoirs spéciaux, entreprend d'accélérer le rythme du Parlement. Les doléances alors exprimées par l'opposition sont toujours sensiblement les mêmes : on s'insurge de ce que le travail bien fait soit assimilé à une perte de temps, l'on s'oppose à l'infléchissement de la démocratie aux exigences du chronomètre⁴³, etc. L'opportunité de ces récriminations nous occupe ici moins que leur signification. Elles nous indiquent est que le temps de la loi et du contrôle, à l'opposé du temps du gouvernement, n'est pas un temps qui descend, ou un temps qui est compté. L'on pourrait dire que c'est un temps qui se mesure en sens inverse, en s'accumulant. Avant de consentir à la modification des lois en vigueur ou à la création d'une nouvelle pièce législative, « il est du devoir des députés d'examiner l'opportunité du projet de loi et de vérifier *en détail* son contenu »⁴⁴. Il faut, en somme, prendre le temps nécessaire.

Rappelons que le système parlementaire, dans son esprit, est un système qui privilégie la voie du compromis. Son principal dilemme, depuis les réformes entreprises dans les années 1960, concerne la manière de « situer un gouvernement efficace dans un Parlement fort, doté de pouvoirs réels »⁴⁵. Cette visée d'équilibre transparait notamment dans la structure temporelle des débats de l'Assemblée. Notre Règlement cherche à laisser un maximum de députés s'exprimer sur la question soumise à leur appréciation, sans pour autant ouvrir la porte à un prolongement excessif des débats. En règle générale, lors des débats, « un député peut s'exprimer une seule fois sur une même question » et son temps se limite à « dix minutes pour une motion de forme » ou à « vingt minutes pour toute autre affaire » (*RAN*, art. 209). Certaines circonstances précises, comme le débat sur le discours d'ouverture de la session ou celui qui fait suite au discours du budget, s'accompagnent par ailleurs d'une enveloppe de temps qui ne peut être excédée (*RAN*, art. 50 et 272)⁴⁶. Le

⁴³ On a par exemple déploré en février 2020, lors des débats entourant le recours à la procédure d'exception, l'instauration d'une « démocratie par minuterie » (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, séance du 6 février 2020, 1^{ère} session, 42^e législature, p. 6292).

⁴⁴ Assemblée nationale du Québec (Comité de réflexion sur le travail des commissions), *De la nécessité du travail parlementaire (Document de réflexion. Pour des commissions parlementaires stimulantes et performantes)*, Québec, 2000, p. 20, (nos italiques).

⁴⁵ Michel Bellavance et Maurice Patry, *Réforme parlementaire et contrôle de l'administration*, Montréal, École nationale d'administration publique (direction de la formation), 1984, p. 3.

⁴⁶ Le temps de parole des députés de l'Assemblée est limité pour la première fois en 1939 (voir Christian Blais, *op. cit.*, p. 261-262).

Règlement paraît ainsi légitimer aussi bien les objectifs d'efficacité du gouvernement que le temps du Parlement, qui est par définition un temps plus long.

Cependant, après avoir examiné les articles du Règlement qui accordent au leader du gouvernement une mainmise évidente sur le cadre et sur le rythme des travaux parlementaires, et après avoir souligné le soin mis par le leader et son cabinet dans la concrétisation du programme législatif du gouvernement, il y a lieu d'au moins questionner la réalité de cet équilibre. Il n'est pas certain que ces deux rapports au temps puissent s'agencer sans heurt, dans un contexte où il est maintenant reconnu que « le gouvernement qui incarne le pouvoir exécutif domine largement le Parlement, incarnation du pouvoir législatif »⁴⁷. Une enquête ayant pour objectif de mesurer avec exactitude « la part de contrainte et la part de liberté du Parlement dans la fixation de son rythme »⁴⁸ excède le cadre du présent travail, mais il demeure possible d'ouvrir la voie à une telle recherche en se concentrant sur la figure du leader du gouvernement et sur la façon dont son travail se mêle et se heurte nécessairement au temps du Parlement. Le leader, qui se situe par son rôle à l'intersection de deux temporalités distinctes — efficacité et minutie —, œuvre généralement de bonne foi à l'harmonisation de celles-ci. Ce serait néanmoins mal comprendre sa fonction que de penser que cette attention se prolonge en un souci pour l'équilibre entre le temps du gouvernement et le temps du Parlement. Il faut, afin de compléter notre portrait, commenter l'influence du leader sur le temps de la totalité des élus.

La situation des députés du Parlement face au travail du leader

L'on fausserait gravement le portrait de l'influence du leader sur les dynamiques temporelles ayant cours à l'Assemblée nationale si l'on omettait de faire remarquer que les partis d'opposition détiennent également un contrôle indéniable sur le temps des travaux auxquels ils participent. Le temps, nous disait carrément un ancien leader du gouvernement, « appartient aux gens d'en face ». Un second y allait d'une image encore plus forte : en ce qui a trait au temps, le leader du gouvernement serait toujours « l'otage de l'opposition ». Le fait est que la durée totale d'un projet de loi est un paramètre qu'il revient aux partis d'opposition de moduler de façon presque exclusive. Une réaction concertée des oppositions dès l'étape de la présentation du projet de loi peut notamment indiquer au leader que la pièce législative à l'étude pose problème, et qu'une adoption

⁴⁷ Réjean Pelletier, *loc. cit.*, p. 36.

⁴⁸ Pauline Türk et Gilles Toulemonde, *loc. cit.*, p. 26.

expéditive est d'emblée écartée. L'opposition peut ensuite, en fonction de ses objectifs, allonger considérablement « la vie parlementaire » d'un projet de loi en multipliant les interventions lors des diverses étapes menant à son adoption. Elle peut, en somme, prendre son temps. Cette faculté essentielle afin de contrôler l'activité gouvernementale et de légiférer adéquatement ne concerne cependant qu'un seul aspect du temps parlementaire, à savoir son élasticité. Elle nous aide certes à mieux comprendre la situation temporelle qui est celle d'une fraction importante des députés du Parlement en face des pressions qu'exercent sur elle le leader du gouvernement et son cabinet, mais elle ne résume pas entièrement cette situation.

Que l'opposition puisse en général prendre le temps jugé nécessaire pour accomplir son travail est un fait sur lequel il est utile d'insister, notamment afin de relativiser certaines protestations récurrentes. De là à conclure que le temps constitue pour elle et pour la totalité du Parlement une richesse abondante et facilement malléable, il y a néanmoins un pas que l'on se gardera de franchir. On déplorait au contraire déjà, il y a près de trente ans, « le rythme imposé aux travaux qui élimine toutes possibilités de contrôle adéquat », de même que le caractère saturé du calendrier parlementaire, « qui ne permet pas une étude approfondie »⁴⁹ de la législation. Le paradoxe est aujourd'hui le même : que les députés soient libres de prendre leur temps ne les empêche nullement de manquer de temps pour accomplir correctement leurs fonctions.

Ce manque de temps, qui constitue une source inépuisable de plaintes chez les députés de l'opposition, est sans doute le résultat de plusieurs causes concourantes, mais il semble que l'insuffisance s'attache au moins en partie au *manque de prévisibilité* des travaux. Le temps qui fait défaut, pour ces élus, a souvent moins à voir avec le temps réservé à la législation elle-même qu'avec le temps réservé à la préparation des travaux législatifs. Le leader du gouvernement, nous l'avons vu, cherche à assurer la prévisibilité des travaux pour sa propre équipe et à désamorcer les résistances trop importantes, ce qui le mène à ne dévoiler ses intentions qu'au compte-gouttes. Même si, comme nous le faisaient remarquer des directeurs de cabinet, les stratèges de l'opposition peuvent deviner certains coups du gouvernement, force est de reconnaître qu'en ce qui concerne le déroulement quotidien des travaux, les députés des autres formations politiques se voient souvent obligés d'attendre de recevoir le menu législatif des jours à venir afin d'orchestrer leurs propres interventions. Une part importante du Parlement se trouve pour ainsi dire à la remorque du

⁴⁹ Frédéric Turcotte, *Contrôle et parlementarisme à l'Assemblée nationale du Québec*, Québec, Assemblée nationale du Québec (Fondation Jean-Charles-Bonenfant), 1992, mémoire de stage p. 5-6.

gouvernement. Lorsque la tension grimpe et que les relations se font moins cordiales, il est par ailleurs fréquent, nous avouait un ancien membre de cabinet, de voir les annonces provenant du leader être retardées de quelques jours.

Il va de soi que pour les porte-paroles de l'opposition, qui doivent parfois rester attentifs aux développements dans plusieurs domaines en même temps, un tel rapport de dépendance n'a rien de profitable. Même si leurs équipes de recherche peuvent s'atteler à produire un compendium d'informations utiles dès l'apparition au feuillet du projet de loi, et même si le Règlement prévoit certains délais entre les étapes du processus législatif, l'impossibilité dans laquelle se trouvent les députés de l'opposition de connaître à l'avance la marche des travaux constitue un obstacle évident à la maîtrise de cette information. Faute de savoir comment le temps du Parlement sera employé, ces députés peinent autrement dit à déterminer la manière la plus efficace d'organiser leur propre temps en amont des travaux. Cette posture temporelle inconfortable se remarque aussi dans le cas des députés appelés à s'exprimer en Chambre à la suite d'une demande du cabinet du leader de leur parti, lequel doit chaque semaine planifier dans un laps de temps fort limité plusieurs interventions. Il est difficile de croire qu'un député « dépêché » à la dernière minute au Salon bleu puisse jouir du temps nécessaire à la digestion de la matière soumise à son examen. Les délais qu'accorde le leader du gouvernement à l'opposition dans l'exercice de ses fonctions ne cadrent ainsi pas toujours, c'est le moins qu'on puisse dire, avec les délais requis par l'examen détaillé d'un projet de loi. On peut au passage s'interroger quant au bien-fondé de cette tendance à forcer l'opposition à se préparer dans un temps qui convient plus à la réaction qu'à la collaboration : davantage de transparence permettrait sans doute au Parlement d'œuvrer plus efficacement, conformément aux souhaits du leader, sans que ne soit affectée la prérogative du gouvernement de faire cheminer ses projets de loi en priorité.

Ce manque de prévisibilité qui caractérise le temps d'une partie considérable du Parlement constitue l'envers de la difficulté qu'éprouvent la majorité des députés à *meubler leur temps* en fonction de leurs propres intentions. Ici, l'ascendant du leader est ressenti aussi bien par les députés de l'opposition que par les députés ministériels. Dans la pratique, les élus peuvent en effet rarement infléchir la marche des travaux ou altérer la partition du leader pour y introduire leurs propres priorités — il faut attendre puis suivre les indications du chef d'orchestre. Dans un commentaire du pouvoir énorme conféré au leader du gouvernement par l'article 96 du Règlement, un ancien titulaire de cette charge écrivait en ce sens en 2004 : « La procédure et la pratique de l'Assemblée

sont ainsi articulées qu'un député, qu'il soit de l'opposition ou du groupe parlementaire gouvernemental, ne peut amener l'Assemblée à débattre d'une motion ou d'un projet de loi de son cru sans avoir obtenu l'aval du leader parlementaire du gouvernement »⁵⁰. L'emprise de l'exécutif et la force de la ligne de parti placent ensemble l'initiative législative entre les mains du leader du gouvernement. Le temps du Parlement, conséquemment, n'est que rarement occupé par des requêtes des députés eux-mêmes, bien que ce soit toujours ultimement ces députés qui entérinent les propositions du leader. Les plaintes voulant que ce dernier, dans son empressement législatif, ne trouve pas le temps nécessaire pour faire avancer des projets de loi et pour débattre de motions extérieurs à sa planification ne datent pas d'hier. En 1995, un groupe de députés particulièrement déçu de la tournure prise par les travaux y allait de cette pointe, qui ressemble à une bravade : « On pourrait se passer de nous pour légiférer, ce sont les leaders qui décident »⁵¹.

L'influence du leader du gouvernement sur l'aménagement du temps de tout le Parlement tient aussi à la veille permanente de son cabinet qui, absorbé par le jeu politique, suit toujours de près les travaux en cours et intervient abondamment dans leur déroulement. C'est qu'il est nécessaire, pour assurer l'application de la stratégie ayant été esquissée dans les bureaux du leader, de contrôler de manière très serrée l'avancement des projets de loi. Ces interventions du cabinet, en se multipliant, ont toutefois pour effet de « crisper » le temps du Parlement. Il devient ardu, pour les parlementaires, de remplir, d'interrompre ou de moduler le temps de leur propre travail, puisque le cabinet du leader du gouvernement, parfois avec la collaboration des cabinets des leaders de l'opposition, ne laisse que très peu d'initiatives des députés se matérialiser sans savoir obtenu une approbation extérieure.

Les commissions parlementaires, pourtant pensées à l'origine dans l'intention de revaloriser le rôle de député, sont le lieu où se manifeste le plus distinctement ce phénomène, qui frôle parfois l'intrusion. Puisqu'« une grande partie de la procédure qui régit leurs travaux demeure non écrite »⁵², il est en effet loisible aux membres du cabinet du leader d'y faire la démonstration de leur maîtrise des règles du jeu. Il y a longtemps qu'on a remarqué cette situation, sans que celle-ci

⁵⁰ Jacques Dupuis, *op. cit.*, p. 16.

⁵¹ Assemblée nationale du Québec (comité d'évaluation de la réforme parlementaire), *La réforme parlementaire 10 ans après. Les impacts de la réforme parlementaire de 1984 sur les commissions parlementaires*, Québec, 1995, p. 20.

⁵² Michel Bonsaint, *op. cit.*, p. 504.

ait vraiment changé au fil des ans. En 2000, un comité de réflexion formé d'un vice-président de l'Assemblée nationale et de trois présidents de commissions exprimait en ces termes son désarroi :

Aujourd'hui, nous pensons que, malgré l'esprit de la réforme de 1984, c'est un véritable régime d'*hétéronomie* qui caractérise l'organisation des travaux de la plupart des commissions. Elles n'ont pas d'autonomie réelle, étant gouvernées de l'extérieur. Leur marge de manœuvre est quasi nulle en regard des instructions provenant des leaders parlementaires et de leurs représentants⁵³.

Le terme « hétéronomie », souligné par les auteurs, laisse entendre qu'une loi distincte de celle que voudraient se donner les députés législateurs ou contrôleurs gouverne leur action. Cette autre loi, nos entrevues nous ont permis de le confirmer, est dans bien des cas la loi de la célérité. Ses effets se remarquent déjà dans le programme de travail des commissions, où dominent les mandats de l'Assemblée forgés par le leader du gouvernement, et où les mandats d'initiative se font rares. Il serait difficile de blâmer personnellement le leader : son temps étant compté, l'on ne saurait s'attendre à ce qu'il en sacrifie une grande part pour la réalisation de mandats extérieurs à ses propres objectifs. Le résultat de cette situation, néanmoins, est que la faculté des commissions de se donner leurs propres mandats (*RAN*, art. 149), c'est-à-dire, de programmer leur temps à leur guise, reste encore aujourd'hui « plus souvent qu'autrement théorique »⁵⁴.

En situation majoritaire, même lorsque les députés appartenant à l'opposition expriment le désir de se lancer dans l'étude d'un sujet pouvant éventuellement faire l'objet d'une loi, il est à peu près impossible de faire échec à la volonté du leader, à qui il revient ultimement de décider si un mandat est envisageable du point de vue du temps disponible et du point de vue des gains à réaliser pour son propre parti⁵⁵. Chaque nouvelle proposition de mandat « remonte en haut, au leader »⁵⁶, expliquait en ce sens un ancien député réfléchissant sur son passage au Parlement. Un membre du cabinet du leader dicte ensuite aux députés ministériels, généralement lors d'une séance de travail privée, les raisons pour lesquelles le mandat se doit d'être rejeté ou accepté. Les refus, suivant la logique de l'efficacité, sont bien plus fréquents que les autorisations. Il en va de même pour l'issue des mandats d'initiative : puisqu'elle peut engendrer des débats supplémentaires en Chambre et

⁵³ Assemblée nationale du Québec, *De la nécessité...*, p. 11.

⁵⁴ Assemblée nationale du Québec, *La réforme parlementaire 10 ans...*, p. 19.

⁵⁵ Il existe bien sûr quelques exceptions à la règle. La Commission spéciale sur la question de mourir dans la dignité, créée en 2009, constitue un exemple important de travail transpartisan.

⁵⁶ Jean-Guy Lemieux, dans *Actes du colloque « Le parlementarisme : un outil nécessaire ? »*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1995, p. 133.

donc ralentir la cadence des travaux, la décision d'y aller ou non de recommandations dans un rapport est toujours suspendue à l'autorisation du leader.

Les interventions du cabinet du leader font en outre partie du cours normal des travaux d'une commission chargée de l'étude d'un projet de loi. Même si les députés de la commission demeurent théoriquement libres, nous l'avons souligné, de prendre le temps nécessaire afin de compléter cette étude, les objectifs d'efficacité et de rapidité qui sont ceux de l'exécutif exercent encore ici sur leur action une pression évidente. L'on peut penser, par exemple, au processus de consultation qui se déroule la plupart du temps avant l'étude détaillée du projet de loi. Les consultations générales, que le leader du gouvernement peut appeler de ses vœux après la présentation d'un projet de loi en Chambre (*RAN*, art. 235), représentent de l'aveu de certains leaders une procédure en voie d'extinction en raison de leur durée souvent incontrôlable. Les consultations particulières, maintenant demandées par l'opposition de manière quasi systématique, font quant à elles l'objet d'importantes négociations. Après avoir mené ses propres consultations en privé, le gouvernement cherche en toute logique à réduire au minimum la durée de cette deuxième ronde d'entretiens. Ainsi, bien que le Règlement prévoit qu'il est du ressort des membres de la commission de décider des modalités des consultations particulières (*RAN*, art. 170-173), dans les faits, les députés ne sont à peu près jamais impliqués dans ce processus. La sélection des témoins, en devenant une affaire de temps, devient automatiquement une affaire à régler entre leaders.

En coulisses, le leader du gouvernement amorce donc des échanges avec ses homologues en leur faisant parvenir une première liste d'intervenants, laquelle est progressivement peaufinée au fil de discussions implicitement axées sur la durée des auditions⁵⁷. Tous les intervenants interrogés sur cette pratique s'entendent : le cabinet du leader du gouvernement vise un temps court, ceux des leaders de l'opposition visent un temps long. Le résultat final, sans être inéquitable pour les partis, « nie à toutes fins utiles le transfert de pouvoir effectué en 1984 entre le leader du gouvernement et les commissions permanentes »⁵⁸. L'empreinte du pouvoir exécutif se remarque

⁵⁷ Notons que le leader du gouvernement, en vertu du Règlement et du fait de sa majorité en Chambre, pourrait se passer de tels échanges avec les partis d'opposition et définir seul la liste de personnes ou d'organismes à entendre en commission. Un directeur de cabinet nous expliquait que si l'on évite généralement d'avoir recours à cette solution, c'est que celle-ci génère un débat d'une heure en Chambre, et ralentit donc les travaux.

⁵⁸ Assemblée nationale du Québec, *De la nécessité...*, p. 45.

ici dans la transformation d'un enjeu de fond (« quels points de vue faut-il entendre ? ») en un enjeu d'efficacité, c'est-à-dire de forme (« combien de points de vue faut-il entendre ? »).

Notons finalement que les membres du cabinet du leader du gouvernement peuvent avoir tendance, sous l'emprise de leur rôle, à dicter certains comportements aux députés ministériels dans le but d'éviter tout geste pouvant avoir une incidence « néfaste » sur la vitesse des travaux. L'illustration la plus frappante de ce réflexe, qui nous a été rapportée par d'anciens secrétaires de commission, est celle d'un député inexpérimenté ou particulièrement enthousiasmé prenant la liberté de poser des questions à son collègue ministre pilotant un projet de loi lors de l'étude détaillée de ce projet. Quoique absolument conforme au droit parlementaire, un tel comportement a généralement tôt fait de se voir réprimé par un attaché politique du leader, nous confiait-on, puisqu'il ajoute des secondes et des minutes au cadran. La valeur de la parole du député ministériel est dans une telle situation réduite à néant. Il ne paraît pas exagéré, en constatant l'existence de tels comportements, de demander que l'on réfléchisse un moment à leur opportunité, et que l'on prenne la peine d'étudier leurs effets sur le temps du Parlement dans son ensemble. Pour notre part, il nous semble, pour reprendre les mots d'un constitutionnaliste français, qu'à travers la figure des leaders, les gouvernements peuvent avoir tendance à « abuse[r] de l'urgence, qui est la leur bien plus que celles des textes auxquels ils l'appliquent »⁵⁹. Le leader du gouvernement n'est certes pas le premier responsable de la dévalorisation du temps associé au contrôle et à la loi, mais son travail permet d'apprécier le caractère envahissant des réquisits temporels du gouvernement.

La « polémisation » du temps du Parlement

L'opposition, nous l'avons vu, peut se servir de sa faculté d'étirer la durée des travaux comme d'un contrepoids aux exigences temporelles que porte la figure du leader du gouvernement. Faisant fréquemment les frais des pressions visant à augmenter la productivité des échanges, et jouissant par ailleurs d'une marge de manœuvre réduite pour faire valoir ses propres réquisits, elle a depuis longtemps accepté de se prêter au jeu du leader et du gouvernement, mais pour en subvertir le principe. L'idée, pour l'opposition, n'est pas d'utiliser le Règlement afin d'accélérer les travaux, mais bien afin de faire exactement l'inverse. Il ne s'agit alors plus tant de prendre *le* temps que de prendre *du* temps. Les leaders de l'opposition à qui nous avons demandé de définir leur rapport au

⁵⁹ Guy Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs*, vol. 114, n° 3 (2005), p. 44, cité par Basile Ridard, « L'activité parlementaire et l'instant », dans Gilles Toulemonde et Emmanuel Cartier (dirs.), *op. cit.*, p. 80.

temps n'hésitaient ainsi nullement à décrire celui-ci comme une arme, et même parfois comme la seule arme à leur portée dans le cadre de leur joute avec le leader du gouvernement. Ralentir le rythme des échanges représente pour leurs formations le moyen le plus efficace afin de pallier les lacunes que nous avons précédemment relevées, soit le manque de prévisibilité des travaux et le manque de contrôle sur leur déroulement. En freinant l'avancée d'un ou de plusieurs projets de loi, l'opposition peut simultanément réaliser des gains sur ces deux plans, ce qu'ont d'ailleurs reconnu en entrevue aussi bien des leaders du gouvernement que des leaders de l'opposition. D'une part, un temps plus long permet à l'opposition de peaufiner sa stratégie et de mieux planifier ses interventions, de l'autre, l'impossibilité dans laquelle se trouve le leader du gouvernement de laisser s'étirer les débats le force souvent à ouvrir la porte à certains accommodements logistiques et législatifs. L'on ne contestera donc pas l'efficacité évidente de cet usage du temps par lequel l'opposition, lorsqu'elle ne force pas carrément le leader du gouvernement à renoncer à une partie de son programme, arrive souvent à rééquilibrer les forces à l'intérieur du Parlement. On ne peut néanmoins s'empêcher de faire remarquer, en terminant, que cet équilibre est acheté à fort prix.

Pour le dire en peu de mots, il nous semble que la conséquence la plus évidente de la « bataille pour le temps » à laquelle participent maintenant d'office les leaders parlementaires est en fin de compte l'omniprésence de la question du temps elle-même à l'Assemblée nationale. D'autres facteurs alimentent ce phénomène, notamment la limitation croissante de l'horaire des travaux, qui pouvaient auparavant s'étirer jusque tard dans la nuit. Un fait demeure néanmoins : la configuration actuelle de nos institutions parlementaires, en permettant au leader du gouvernement d'organiser une grande part des débats à l'Assemblée en fonction d'objectifs dictés par la réalité du gouvernement, et en encourageant l'opposition à atteindre ses objectifs ou à obtenir des concessions en ralentissant les plans du pouvoir exécutif, contribue à faire du temps un enjeu primordial et polémique là où il ne devrait idéalement être qu'un problème circonstanciel.

Les manœuvres dilatoires, comme on le sait, ne constituent pas le propre de l'Assemblée nationale du Québec, et le terme « filibuster » nous renvoie lui-même à ses origines étrangères. Que le temps puisse être employé comme un levier de négociation est donc sans doute un fait constitutif de la joute parlementaire, auquel il faut consentir. L'on peut toutefois se demander s'il est normal et bénéfique, pour nos institutions politiques, de consentir à ce que la lutte pour le temps devienne un enjeu central, et ce, au quotidien. Il est pour le moins déroutant de constater que les cabinets des leaders de l'opposition consacrent une part non négligeable de leur temps à planifier les moyens

de ralentir les travaux au cas où une telle obstruction s'avérerait nécessaire. Il est tout aussi étonnant d'apprendre que le cabinet du leader du gouvernement s'attache de son côté à débusquer de tels usages dilatoires de la procédure. L'expression « piraterie procédurière »⁶⁰, traduction peu usitée de « filibuster », a le mérite de mettre en évidence le détournement de sens qui s'opère lors de telles situations. Les débats d'urgence, les motions de report ou de scission, et à vrai dire toutes les dispositions du Règlement pouvant avoir une incidence sur le temps des travaux deviennent à terme des outils pouvant être mobilisés pour faire échec aux visées temporelles du leader du gouvernement ou pour bouleverser l'horaire de ses collègues ministres. Il faut prendre la mesure du renversement : les outils à l'origine mis à la disposition des parlementaires afin d'accomplir leur travail de législateurs et de contrôleurs deviennent, à force d'usage, des outils servant à gêner le travail d'autrui. C'est là le signe, il nous semble, d'un Parlement quelque peu désorienté. L'on voit par ailleurs mal ce qui pourrait mettre fin à cette dynamique : chaque nouvelle stratégie dilatoire employée par l'opposition ne peut que faire grandir le désir du gouvernement d'augmenter l'efficacité des travaux, ce qui alimente en retour le besoin de faire de l'obstruction, etc.

À terme, cet affrontement qui prend forme autour de la question du temps favorise le dévoiement du travail parlementaire. Le fait est qu'un observateur extérieur qui regarde aujourd'hui les travaux du Parlement sans toutefois s'appuyer sur une connaissance préalable de nos institutions risque fort bien, en se concentrant intuitivement sur le contenu des débats, de ne rater la véritable signification de certaines interventions faites par les députés, et ce, sans même réaliser que cette signification lui échappe. Les longs discours dont la signification n'est pas à chercher, en réalité, dans les mots prononcés, mais seulement dans le temps qu'ils grugent, sont effectivement devenus une pratique normale dans un système politique pourtant fondé en théorie sur le pouvoir de la parole. Le cadre du débat éclipse ainsi à l'occasion son fond. Alors que notre système parlementaire cherche depuis des années à refaire sa crédibilité, cette dévalorisation assumée du discours est forcément inquiétante. On ne peut pas non plus manquer de souligner que cette stratégie polémique représente un usage fort douteux du temps des députés, qui n'ont de cesse de répéter, justement, que le temps leur glisse entre les doigts.

⁶⁰ Voir « Filibuster », dans *Encyclopédie du parlementarisme québécois* [en ligne], Assemblée nationale du Québec, <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/filibuster.html> (Page consultée le 24 mai 2019).

Conclusion

Que la présentation du rôle du leader du gouvernement nous mène, en fin de parcours, à relever certains écueils structurels liés à l'usage du temps au Parlement ne doit pas nous inciter à envisager les leaders comme les causes directes de ces travers. S'il importait, dans cet essai, d'attirer l'attention sur le fréquent détournement du sens des débats ayant lieu à l'Assemblée nationale, c'est qu'il est indéniable que ce détournement nous révèle quelque chose quant aux tendances actuelles de nos institutions parlementaires, et que la fonction du leader doit à notre avis être interprétée à la lumière de ces tendances. Pour le dire sous une forme plus ramassée : le jeu politique du leader et l'esprit de nos institutions se tiennent ensemble dans un rapport de coappartenance. Puisque le leader du gouvernement est « le personnage politique qui a les rapports les plus nombreux avec les autres acteurs au sein de l'Assemblée nationale »⁶¹, ses décisions dessinent chaque jour la trajectoire empruntée par le Parlement. Elles forgent à long terme l'identité de nos institutions politiques. En retour, le rôle assumé par le leader ne devient vraiment compréhensible qu'une fois mis en relation avec les réalités qui sont aujourd'hui celles du gouvernement, de l'opposition, et du Parlement dans son ensemble. Il faut, pour toucher à l'essence de la fonction, lever le regard et observer les jeux de forces dans lesquels elle s'inscrit.

Il est vrai qu'afin de faire place aux germes d'une réflexion plus étoffée sur les dynamiques temporelles de l'Assemblée nationale, nous avons dû laisser de côté certaines tâches qui, dans les faits, occupent parfois longuement le leader du gouvernement. La fonction, nous le soulignons d'entrée de jeu, est éminemment polymorphe ; elle évolue. Certains leaders plus combattifs s'intéressent moins à l'organisation des travaux qu'à leur rôle de plaideur en Chambre. D'autres, du fait de leurs habiletés rhétoriques, s'attribuent un rôle de communication et s'investissent en priorité dans la préparation et la planification des messages envoyés par le gouvernement, notamment lors de la période de questions. Il nous semble pourtant que l'apparition même du rôle du leader du gouvernement, son importance croissante depuis quelques décennies, puis la prépondérance actuelle des exigences temporelles qu'il porte au Parlement consacrent la pertinence du fil conducteur choisi. Le leader, avec l'aide de son cabinet, règle, distribue et aménage le temps de l'Assemblée nationale de sorte à donner forme au programme législatif du gouvernement. Cette

⁶¹ Pierre Vincent, *Les fonctions du personnel politique à l'Assemblée nationale et les liens entre l'administration publique et les cabinets ministériels*, Québec, Assemblée nationale du Québec (Fondation Jean-Charles-Bonenfant), 1986, mémoire de stage, p. 29.

responsabilité reflète les exigences d'un parlementarisme « moderne », en phase avec l'obligation récente, pour les gouvernements, de « présenter chaque année un menu législatif de plus en plus copieux »⁶². Si le souci pour une gestion intelligente du temps des débats est peut-être, chez nous, aussi vieux que les institutions parlementaires elles-mêmes⁶³, les préoccupations concernant la vitesse et la productivité du Parlement ont malgré tout quelque chose d'inédit ; elles appartiennent à une époque où la loi se doit d'être produite « à la vitesse de l'avion supersonique ».

En examinant quelques dispositions du *RAN* particulièrement significatives, mais surtout en tentant de décrire la besogne du leader du gouvernement en deçà et au-delà du droit parlementaire, nous avons voulu mettre au jour l'influence sans pareil qu'exerce le titulaire de cette fonction sur la marche de nos institutions politiques, dans l'idée qu'un jugement éclairé sur l'état actuel de ces institutions appelle une connaissance fine de leurs rouages. Dans notre système parlementaire, ces rouages s'actionnent à la diligence du gouvernement qui, par l'entremise de son leader, impose au Parlement un rythme de travail soutenu et assidu — parfois à la limite du zèle. Le travail du leader, en ce sens, a bien quelque chose de mécanique ou d'arithmétique, puisqu'il s'agit de faire un usage optimal du temps parlementaire et de le diviser méthodiquement en se collant au programme législatif du gouvernement. Pourtant, c'est plutôt la part « humaine » de l'emploi qui retient généralement l'attention des leaders et de leur personnel lorsqu'il leur est demandé de résumer leur passage à l'Assemblée nationale. Pour se montrer à la hauteur du devis rédigé par le premier ministre, il leur faut avant tout savoir décoder le Parlement, c'est-à-dire savoir deviner ses attentes et ses demandes, pour ensuite déterminer s'il convient d'y répondre avec ouverture ou de s'y opposer d'une main de fer. Le temps, nous expliquait un leader, devient alors lui-même une affaire humaine : les ministres « sacrifient » une part du leur pour faire cheminer des projets de loi, les députés ministériels chérissent les heures passées en circonscription et exècrent celles passées en silence au salon Bleu, etc. L'on peut croire que c'est la part d'intuition requise par ce travail qui entraîne les leaders et leur entourage à parler avec sérieux de leurs affaires comme d'un jeu. Les prédictions, les négociations et les feintes confèrent leur rythme aux journées souvent très longues et très chargées du leader.

⁶² Michel Bellavance et Maurice Patry, *op. cit.*, p. 3.

⁶³ Voir André Beaulieu, « Genèse du premier règlement de l'Assemblée (1793) », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 18, n^{os} 3-4 (1989), p. 6.

Nous avons pu constater que les interactions que le leader du gouvernement entretient constamment avec les partis d'opposition, en personne ou par l'intermédiaire de son cabinet, se révèlent d'une importance décisive au regard du déroulement des travaux de l'Assemblée. La forme actuelle de nos institutions, en effet, octroie au leader une influence énorme sur les affaires du Parlement, et ce, alors que les objectifs du pouvoir exécutif ne coïncident de toute évidence pas toujours avec les desseins de l'ensemble des députés. Il nous a semblé opportun d'insister sur les difficultés qu'éprouvent les partis d'opposition, en face des exigences d'efficacité du leader, à prévoir l'enchaînement des travaux parlementaires et à faire valoir un usage plus posé du temps du Parlement, dans la mesure où ces difficultés font partie d'un cercle vicieux qui mine la valeur des échanges à l'Assemblée nationale.

D'un côté, pour accomplir leur travail, les leaders de l'opposition entrent dans le jeu du leader du gouvernement et, en échange de parcelles d'information quant à la chronologie des travaux, consentent à dévoiler la façon dont ils entendent faire usage du temps qui est à leur disposition. Si cette pratique s'avère assurément utile du point de vue du « roulement » du Parlement, elle participe en même temps de manière criante à la crispation des débats, en plus d'alimenter une vision des travaux dans laquelle le nombre et la durée des prises de parole éclipsent leur contenu. De l'autre côté, et précisément afin de s'opposer à cette inflexion des travaux en fonction des exigences d'efficacité et de régularité que le leader du gouvernement cherche d'office à satisfaire, l'on n'hésite plus, du côté des oppositions, à instrumentaliser le temps du Parlement. L'usage dilatoire des temps de parole accordés aux députés est une méthode parmi tant d'autres afin de ralentir la course du gouvernement et de s'opposer à ses fins. Débats de fin de séance, débats d'urgence, interpellations, motions de scission, motion de report : tous les moyens sont bons pour ralentir le gouvernement ou simplement pour alourdir l'horaire des ministres, nous disait ouvertement un ancien employé d'un cabinet de l'opposition. S'il est difficile de condamner cette stratégie, il est en même temps impossible de fermer les yeux sur ses conséquences fâcheuses. Tout se passe comme si l'opposition, pour faire valoir le temps que nécessite la délibération, n'avait d'autre choix que de faire un usage subversif de ce temps.

Au risque de nous répéter, on ne saurait faire porter uniquement au leader du gouvernement la responsabilité pour ce détraquement du temps à l'Assemblée nationale. Compte tenu du rôle que lui concèdent nos institutions, il n'y aurait en effet aucun sens, pour lui, à se poser en arbitre impartial dans le conflit qui oppose la temporalité du gouvernement à celle du Parlement. Il ne

faudrait toutefois pas rater l'évidence : il est clair que les leaders — anciens, actuels et futurs —, du fait de la centralité de leur rôle, sont investis d'une responsabilité particulière face à nos institutions politiques. Depuis 1964, les leaders du gouvernement ont en effet toujours eu leur mot à dire lors des différents processus de réforme parlementaire, notamment parce qu'il est clair qu'ils font partie d'un cercle privilégié d'acteurs capables de juger avec acuité des mérites de nos institutions. Ces réformes, qui, de manière presque redondante, ont invoqué la nécessité de rendre le Parlement plus « efficace »⁶⁴ comme s'il s'agissait là d'une panacée, ont à leur tour eu un impact déterminant sur les dynamiques ayant cours depuis un demi-siècle à l'Assemblée. Or, nous avons voulu suggérer que la prédominance qu'a acquise cette exigence n'est pas étrangère aux problèmes que rencontre aujourd'hui le parlementarisme québécois.

À l'heure où l'on discute de la voie que devrait emprunter une énième réforme de notre Règlement, peut-être le temps est-il donc devenu de cesser de « toujours recommencer le même travail »⁶⁵, et de réfléchir, avant de brandir à nouveau l'importance de rendre nos pratiques parlementaires plus efficaces, au sens même de cette exigence. Il ne fait aucun doute que l'Assemblée nationale, même après s'être efforcée pendant un demi-siècle de conjurer ses maux, souffre encore d'un problème d'efficacité qui érode la crédibilité de nos institutions. Ce problème d'efficacité, néanmoins, ne nous semble plus pouvoir être assimilé comme autrefois à un simple manque de productivité. Pour diagnostiquer adéquatement ce problème, il faut plutôt revenir à la définition la plus sommaire, et sans doute la plus féconde, de l'efficacité : est efficace « ce qui produit l'effet qu'on attend »⁶⁶. La question est donc de savoir si le Parlement, aujourd'hui, joue bien son rôle, et s'il produit effectivement l'effet qu'on attend de lui. « Que du temps soit consacré

⁶⁴ En 1964, dans un document de travail remis à Jean Lesage, Jean-Charles Bonenfant associait la réforme qu'il s'appretait à piloter à « une vision générale d'efficacité et de bien commun » (*La réforme du travail...*, p. 36). Le « Code Lavoie » de 1972 fut introduit à l'Assemblée nationale après que l'on ait reconnu la nécessité d'aider les députés « à accomplir plus efficacement et plus rapidement qu'auparavant un travail sans cesse croissant » (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, séance du 27 mars 1972, 3^e session, 29^e législature, p. 417). La réforme de 1984, même si elle cherchait à tempérer certains des effets imprévus des précédentes réformes, se nourrissait elle aussi du désir de fournir aux députés « des moyens nouveaux d'assumer efficacement leurs importantes fonctions parlementaires » (Richard Guay, *Mémoire sur la réforme parlementaire présenté par le président de l'Assemblée nationale*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1983, p. 1). La dernière grande réforme, celle de 2009, adoptait quant à elle pour second axe de réflexion : « Accroître l'efficacité du travail des députés » (Assemblée nationale du Québec, *La réforme parlementaire 2009*, Québec, 2009, p. 7). Sans qu'il y ait lieu de s'étonner, l'actuel gouvernement se donne explicitement pour objectif, dans son récent cahier de propositions en vue d'une réforme parlementaire, de « rendre le parlement plus efficace et plus à l'écoute » (Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, *Réforme parlementaire : cahier de propositions*, Québec, Direction des communications du Ministère du Conseil exécutif et du Secrétariat du Conseil du trésor, 2020, p. 19-33).

⁶⁵ Réjean Pelletier, *loc. cit.*, p. 45.

⁶⁶ « Efficacité », *Le Petit Robert de la langue française*, Le Robert, Paris, 2020 [en ligne].

à des échanges sur des idées fait partie du *rôle* fondamental d'un Parlement»⁶⁷, rappelait récemment la présidence. L'on peut en ce sens croire que ce serait œuvrer dans le sens de *l'inefficacité* que de s'acharner à vouloir rendre l'Assemblée « plus productive »⁶⁸ sans d'abord prendre à bras le corps les problèmes qui dévaluent aujourd'hui considérablement la délibération au sein de cette Assemblée.

⁶⁷ *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, séance du 7 février 2020, 1^{ère} session, 42^e législature, p. 6334, (nos italiques). — Il vaut la peine de lire les propositions du président de l'Assemblée en date du 26 mai 2020, puisqu'elles ont manifestement été rédigées en pensant à ce rôle fondamental du Parlement. Les suggestions relatives à l'amélioration de la planification des travaux parlementaires et à la révision du processus législatif concordent avec le propos du présent essai (Assemblée nationale du Québec, *Une Assemblée nationale dynamique, moderne et à l'écoute. Proposition de réforme parlementaire du président de l'Assemblée nationale*, Québec, 2020, p. 12-27).

⁶⁸ Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, *Réforme parlementaire : cahier de propositions*, Québec, Direction des communications du Ministère du Conseil exécutif et du Secrétariat du Conseil du trésor, 2020, p. ii.

Annexe 1 — Grilles d’entrevue

Modèle 1 : leader du gouvernement ou membre du cabinet

Introduction

1. Comment s’est déroulée votre nomination comme leader du gouvernement/membre de cabinet en 19XX ou 20YY?

Planification et déroulement des travaux parlementaires

2. Quelles sont les principales tâches du leader du gouvernement en ce qui concerne la planification et la conduite des travaux du Parlement ?
3. Comment et avec qui le leader du gouvernement détermine-t-il les priorités et élabore-t-il ses stratégies ?
4. Y a-t-il, hormis le bureau du premier ministre, d’autres personnes ou d’autres instances qui encadrent et influencent en amont le travail de planification du leader du gouvernement ?

Commissions parlementaires

5. Quel est le rôle du leader du gouvernement dans la détermination du calendrier des commissions parlementaires ?
6. Comment les leaders des différents groupes parlementaires déterminent-ils les groupes ou les individus à entendre en commission lors de la tenue de consultations ?
7. Comment le leader du gouvernement est-il impliqué dans le déroulement des divers mandats d’une commission ?

Rapports avec l’opposition

8. Quelle est la fréquence des réunions entre leaders parlementaires et quel est le principal objectif de ces réunions ?
9. Quels sont les autres canaux de communication entre leaders parlementaires, formels ou informels ?

Questions de temps

10. Comment décririez-vous les rapports entre le gouvernement et l’opposition en ce qui a trait à l’utilisation du temps à l’Assemblée nationale ?
11. Comment résumeriez-vous, en peu de mots, le rapport qu’entretient le leader avec le temps à l’Assemblée nationale ?
12. Quels sont les problèmes liés à la question du temps à l’Assemblée nationale (son usage, sa répartition, etc.) qui mériteraient d’être réglés en priorité dans le contexte d’une éventuelle réforme parlementaire ?

Modèle 2 : leaders de l'opposition ou membre du cabinet

Introduction

1. Comment s'est déroulée votre nomination comme leader parlementaire/membre de cabinet en 19XX ou 20YY?

Planification et déroulement des travaux parlementaires

2. Quelles sont les principales tâches des leaders de l'opposition en ce qui a trait au déroulement des travaux du Parlement ?
3. Comment et avec qui le leader de l'opposition détermine-t-il les priorités et élabore-t-il ses stratégies ?
4. Quelle est la fréquence des réunions entre leaders et quel est le principal objectif de ces réunions ?

Commissions parlementaires

5. Comment les leaders des différents groupes parlementaires déterminent-ils les groupes ou les individus à entendre en commission lors de la tenue de consultations ?
6. Comment les leaders de l'opposition sont-ils impliqués dans la détermination de l'horaire des commissions ?
7. Dans quelle mesure les leaders des différents groupes parlementaires interagissent-ils lors du déroulement des travaux des commissions ?

Questions de temps

8. Comment décririez-vous les rapports entre le gouvernement et l'opposition en ce qui a trait à l'utilisation du temps à l'Assemblée nationale ?
9. À votre connaissance, que pensent les députés de votre formation du temps à leur disposition pour préparer leurs interventions et du temps à leur disposition pour intervenir en Chambre ou en commission ?
10. Quels sont les problèmes liés à la question du temps à l'Assemblée nationale (son usage, sa répartition, etc.) qui mériteraient d'être réglés en priorité dans le contexte d'une éventuelle réforme parlementaire ?

Modèle 3 : fonctionnaire de l'Assemblée nationale

Introduction

1. Quelles fonctions avez-vous eu à occuper à l'Assemblée nationale depuis votre arrivée en 19XX ou 20YY?
2. Dans quels contextes avez-vous (eu) à interagir avec le leader du gouvernement et son cabinet ?

Planification et déroulement des travaux parlementaires

3. Comment résumeriez-vous le rôle du leader et de son cabinet en ce qui a trait au déroulement des travaux parlementaires à l'Assemblée nationale ?
4. En ce qui concerne la planification et le déroulement des travaux parlementaires, votre expérience vous a-t-elle permis de repérer des responsabilités qui incombent dans les faits au leader ou à son cabinet, mais qui ne figurent pas forcément dans le *Règlement de l'Assemblée nationale* ?
5. D'après vos observations, quelles sont les pratiques et les tendances qui se transmettent d'un leader/cabinet à l'autre en ce qui a trait à la planification et au déroulement des travaux ?

Commissions parlementaires

6. Quelle place le leader et son équipe occupent-ils dans la détermination du calendrier des commissions parlementaires ?
7. Comment le leader est-il impliqué dans le déroulement des divers mandats d'une commission ?

Questions de temps

8. Comment décririez-vous les rapports entre le gouvernement et l'opposition en ce qui a trait à l'utilisation du temps à l'Assemblée nationale ?
9. Quelles sont les principales stratégies utilisées par les leaders parlementaires des différents groupes afin d'accroître leur contrôle sur le temps à l'Assemblée nationale ?
10. Quels sont les problèmes liés à la question du temps à l'Assemblée nationale (son usage, sa répartition, etc.) qui mériteraient d'être réglés en priorité dans le contexte d'une éventuelle réforme parlementaire ?

Bibliographie

- Ouvrages, thèses et mémoires

Blais, Christian (dir.), *Histoire parlementaire du Québec 1928-1962. La crise, la guerre, le duplessisme, l'État providence*, Québec, Septentrion, 2015.

Brassard, Josée, *L'impartialité politique du président de la Chambre*, Québec, Assemblée nationale du Québec (Fondation Jean-Charles-Bonenfant), 1992, mémoire de stage.

Carter, Wendy L., *The Role of House Leaders in the Canadian House of Commons*, Vancouver, University of British Columbia, 1973, mémoire de maîtrise.

Fontaine, Nicolas, *Les chefs de parti. Les détenteurs du pouvoir à Québec*, Québec, Assemblée nationale du Québec (Fondation Jean-Charles-Bonenfant), 2008, mémoire de stage.

Massicotte, Louis, *Le Parlement de Québec de 1867 à aujourd'hui*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2009.

Paquin, Magalin, *Le temps : un élément structurant du champ politique*, Québec, Assemblée nationale du Québec (Fondation Jean-Charles-Bonenfant), 2006, mémoire de stage.

Sévigny, Danielle, *Le rôle des adjoints parlementaires à l'Assemblée nationale*, Québec, Assemblée nationale du Québec (Fondation Jean-Charles-Bonenfant), 1980, mémoire de stage.

Taillon, Patrick, Amélie Binette et Guy Laforest (dirs.), *Jean-Charles Bonenfant et l'esprit des institutions*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2018.

Thomson, Dale, *Jean Lesage et la Révolution tranquille*, Montréal, Éditions du Trécarré, 1984.

Turcotte, Frédéric, *Contrôle et parlementarisme à l'Assemblée nationale du Québec*, Québec, Assemblée nationale du Québec (Fondation Jean-Charles-Bonenfant), 1992, mémoire de stage.

Vincent, Pierre, *Les fonctions du personnel politique à l'Assemblée nationale et les liens entre l'administration publique et les cabinets ministériels*, Québec, Assemblée nationale du Québec (Fondation Jean-Charles-Bonenfant), 1986, mémoire de stage.

- Articles, chapitres d'ouvrage et conférences

Bartolone, Claude, « Discours d'ouverture », dans Toulemonde, Gilles et Emmanuel Cartier (dirs.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2017, p. 7-12.

Beaulieu, André, « Genèse du premier règlement de l'Assemblée (1793) », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 18, n^{os} 3-4 (1989), p. 6-9.

Bernier, Gaston « Jean-Charles Bonenfant, un bibliothécaire modèle », *Documentation et bibliothèque*, vol. 42, n^o 2 (2002), p. 51-54.

Bonenfant, Jean-Charles, « L'évolution du statut de l'homme politique canadien-français », dans Richard Desrosiers (dir.), *Le personnel politique québécois*, Montréal, Éditions du Boréal Express, 1972, p. 37-47.

Carcassonne, Guy, « Penser la loi », *Pouvoirs*, vol. 114, n° 3 (2005), p. 39-52.

Cartier, Emmanuel, « Le Parlement et la durée », dans Toulemonde, Gilles et Emmanuel Cartier (dirs.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2017, p. 41-60.

Duchesne, Pierre, « Les fonctions parlementaires », *Actes du colloque « Le parlementarisme : un outil nécessaire ? »*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1995, p. 170-175.

Godefroy, François-Éric, « Le temps parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 116, n° 4, 2018, p. 821-836.

Lavoie, Jean-Noël, « Un nouveau règlement à l'Assemblée nationale du Québec », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 5, n°s 1-2 (1974), p. 1-28.

Pelletier, Réjean, « Le parlementarisme québécois : une copie (trop ?) fidèle du modèle de Westminster », dans Montigny, Éric et François Gélinau (dirs.), *Parlementarisme et francophonie*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2013, p. 33-48.

Ridard, Basile, « L'activité parlementaire et l'instant », dans Toulemonde, Gilles et Emmanuel Cartier (dirs.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2017, p. 77-85.

Thomas, Paul G., « The Role of House Leaders in the Canadian House of Commons », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 15, n° 1 (1982), p. 125-144.

Toulemonde, Gilles et Emmanuel Cartier, « Rapport introductif », dans Toulemonde, Gilles et Emmanuel Cartier (dirs.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2017, p. 17-22.

Toulemonde, Gilles, « Le temps parlementaire », *Constitutions : revue de droit constitutionnel appliqué*, vol. 40, n° 1 (2016), p. 40-45.

Türk, Pauline et Gilles Toulemonde, « L'activité parlementaire et le rythme », dans Toulemonde, Gilles et Emmanuel Cartier (dirs.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2017, p. 25-40.

- Documents institutionnels

Assemblée nationale du Québec, *Une Assemblée nationale dynamique, moderne et à l'écoute. Proposition de réforme parlementaire du président de l'Assemblée nationale*, Québec, 2020.

Assemblée nationale du Québec (Comité de réflexion sur le travail des commissions), *De la nécessité du travail parlementaire (Document de réflexion. Pour des commissions parlementaires stimulantes et performantes)*, Québec, 2000.

Assemblée nationale du Québec (comité d'évaluation de la réforme parlementaire), *La réforme parlementaire 10 ans après. Les impacts de la réforme parlementaire de 1984 sur les commissions parlementaires*, Québec, 1995.

Assemblée nationale du Québec, *La réforme parlementaire 2009*, Québec, 2009.

Assemblée nationale du Québec, *Règlement et autres procédures* (éd. provisoire, 42^e législature), Québec, novembre 2018.

Bellavance, Michel et Maurice Patry, *Réforme parlementaire et contrôle de l'administration*, Montréal, École nationale d'administration publique (direction de la formation), 1984.

Bonenfant, Jean-Charles, *La réforme du travail parlementaire au Québec*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1964.

Bonsaint, Michel (dir.), *La procédure parlementaire du Québec* (3^e éd.), Québec, Assemblée nationale, 2012.

Dupuis, Jacques, *Réforme parlementaire : cahiers de propositions*, Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, 2004.

« Filibuster », dans *Encyclopédie du parlementarisme québécois* [en ligne], Assemblée nationale du Québec, <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/filibuster.html> (Page consultée le 24 mai 2019).

Guay, Richard, *Mémoire sur la réforme parlementaire présenté par le président de l'Assemblée nationale*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1983.

« Indemnités et allocations », *Assemblée nationale du Québec, Site de l'Assemblée nationale du Québec*, [En ligne]. <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-depute/indemnitees-allocations.html#masecabinet> (Page consultée le 24 mai 2020).

« Leader de l'opposition officielle », dans *Encyclopédie du parlementarisme québécois* [en ligne], Assemblée nationale du Québec, <http://www.assnat.qc.ca/en/patrimoine/lexique/leader-de-l-opposition-officielle.html> (Page consultée le 24 mai 2019).

Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire, Québec, Assemblée nationale du Québec, 2020.

Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques, *Réforme parlementaire : cahier de propositions*, Québec, Direction des communications du Ministère du Conseil exécutif et du Secrétariat du Conseil du trésor, 2020.

- Documents législatifs

Journal des débats de l'Assemblée législative du Québec, séance du 7 février 1964, 3^e session, 27^e législature.

Journal des débats de l'Assemblée législative du Québec, séance du 31 juillet 1964, 3^e session, 27^e législature.

Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, séance du 27 mars 1972, 3^e session, 29^e législature.

Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, séance du 6 février 2020, 1^{ère} session, 42^e législature.

Procès-verbal de l'Assemblée nationale du Québec, séance du 13 mai 2020, 1^{ère} session, 42^e législature.

- Documents de référence

« Efficacité », *Le Petit Robert de la langue française*, Le Robert, Paris, 2020 [en ligne].