

Les travaux parlementaires au Québec

Analyse et rédaction

Félix Bélanger

Audrey Houle

Service de la recherche

Octobre 2023

Introduction	2
La séparation des pouvoirs	2
Le déroulement des travaux parlementaires.....	3
La présidence de l'Assemblée nationale.....	3
Les fonctions parlementaires.....	4
Le calendrier parlementaire	5
Les affaires courantes.....	5
Les affaires du jour.....	7
Le travail en commission parlementaire.....	8
La Commission de l'Assemblée nationale.....	8
La Commission de l'administration publique	9
Les commissions sectorielles.....	10
Les commissions spéciales	13
Conclusion.....	13

Introduction

Le droit parlementaire québécois trouve sa source première dans le cadre constitutionnel canadien¹. L'article 71 de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) consacre la création du Parlement québécois composé de l'Assemblée nationale du Québec et du lieutenant-gouverneur². La Loi constitutionnelle assure aussi le partage des compétences entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales. C'est en vertu du système fédéral canadien prévu à la Constitution que le Parlement du Québec dispose de ses propres compétences. Il a l'autorité exclusive pour légiférer dans les compétences indiquées à la *Loi constitutionnelle de 1867*³.

En plus de la Constitution canadienne, le parlementarisme québécois s'appuie sur plusieurs sources de droit comme les lois, les ordres spéciaux, les précédents, les usages, la doctrine et certaines règles non écrites⁴. Au Québec, la *Loi sur l'Assemblée nationale* ainsi que son règlement d'application⁵ font partie de cet ensemble de règles et de procédures qui encadrent les activités des parlementaires.

L'objet de cette note ne consiste toutefois pas à passer en revue chacune des règles en vigueur. L'objectif est plutôt de brosser un portrait du fonctionnement et de l'organisation des travaux parlementaires au Québec. La note met en évidence certaines particularités propres au parlementarisme québécois en s'appuyant sur les sources de droit pertinentes.

La séparation des pouvoirs

Le système parlementaire du Québec est de type Westminster, ce qui signifie que son fonctionnement est fortement inspiré de celui du Royaume-Uni. Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* indique d'ailleurs que la Constitution du Canada repose « sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni⁶ ».

Ainsi, comme d'autres régimes politiques de tradition britannique, le parlementarisme québécois se caractérise par une séparation souple entre les pouvoirs législatif et exécutif. Le premier ministre et son Conseil des ministres, détenteurs du pouvoir exécutif, font partie intégrante du pouvoir législatif puisqu'ils doivent être membres de l'Assemblée nationale du Québec. Les pouvoirs législatif et exécutif ne sont donc pas complètement indépendants l'un de l'autre⁷. Historiquement, cette particularité a généralement favorisé une collaboration du législatif avec l'exécutif.

La séparation souple des pouvoirs implique cependant une autonomie moins grande pour le pouvoir législatif, particulièrement en situation de gouvernement majoritaire⁸. Les membres du gouvernement parviennent généralement à donner la priorité à leur programme politique au détriment de celui des groupes d'opposition⁹.

¹ Assemblée nationale, *La procédure parlementaire du Québec*, 4^e éd., Québec, 2021, p. 112.

² De 1867 à 1968, le Parlement du Québec était composé du lieutenant-gouverneur, du Conseil législatif et de l'Assemblée législative. Le Conseil législatif a été aboli en 1968.

³ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91-95.

⁴ Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 110.

⁵ [Règlement et autres règles de procédure de l'Assemblée nationale](#); ci-après « RAN ».

⁶ *Loi constitutionnelle de 1867*, Préambule.

⁷ La séparation souple des pouvoirs peut être mise en opposition à une séparation stricte des pouvoirs. Dans ce type de régime, les pouvoirs exécutif et législatif sont entièrement indépendants l'un de l'autre. Le régime politique fédéral des États-Unis constitue un exemple de séparation stricte des pouvoirs. Les membres de l'exécutif ne peuvent pas siéger au Congrès, soit à l'une des deux chambres formant le pouvoir législatif.

⁸ Un gouvernement est réputé majoritaire lorsqu'il détient la majorité des sièges à l'Assemblée nationale.

⁹ À cet effet, voir la section suivante sur le déroulement des travaux parlementaires.

Aux rôles de représentant de leur circonscription et à celui de législateur, s'ajoute un rôle de contrôle parlementaire aux membres de l'Assemblée nationale. Ils doivent surveiller et contrôler les actions du gouvernement de façon à faire respecter les intérêts de la population. Le gouvernement ne peut donc pas agir seul, il est imputable de ses actions et il a l'obligation de rendre des comptes à l'Assemblée nationale.

En vertu du principe du *gouvernement responsable*, le gouvernement doit s'assurer de conserver la confiance de la majorité des membres élus du Parlement. S'il n'y parvient pas, il ne peut plus gouverner. Il se crée ainsi un équilibre entre les pouvoirs puisque l'Assemblée peut retirer sa confiance au gouvernement lorsqu'elle le juge opportun. Le *Règlement de l'Assemblée nationale* (RAN) prévoit que l'Assemblée peut retirer sa confiance au gouvernement en vertu de cinq types de votes :

- Sur une motion de censure;
- Sur la motion du premier ministre proposant l'adoption de la politique générale du gouvernement;
- Sur la motion du ministre des Finances proposant l'adoption de la politique budgétaire du gouvernement;
- Sur la motion d'adoption d'un projet de loi de crédits;
- Sur toute motion au sujet de laquelle le gouvernement, par une déclaration du premier ministre ou de son représentant, a expressément engagé sa responsabilité¹⁰.

Le déroulement des travaux parlementaires

L'organisation des travaux parlementaires est en grande partie régie par le [Règlement et autres règles de procédure de l'Assemblée nationale](#). Il s'agit de « l'ensemble le plus important de règles écrites que s'est donné l'Assemblée pour régir ses travaux et ceux de ses commissions¹¹ ». Les principales modalités encadrant le travail parlementaire y sont prévues de façon détaillée.

La présidence de l'Assemblée nationale

Avant d'aborder en détail les travaux parlementaires, il convient de glisser quelques mots sur une fonction essentielle à leur bon déroulement, soit la présidence de l'Assemblée nationale. Il revient à la présidence de diriger les séances de l'Assemblée, d'administrer ses services et de représenter l'Assemblée nationale, notamment dans ses rapports avec les autres parlements¹². Dans l'exercice de ses fonctions, la présidente ou le président a notamment la charge de l'ouverture, de la suspension et de la levée des séances de l'Assemblée. Cette personne doit aussi veiller au respect des droits et des privilèges de tous les parlementaires en plus de maintenir l'ordre¹³. La présidence est appuyée dans ses charges par le secrétaire général de l'Assemblée nationale qui, sous son autorité, supervise le personnel de l'Assemblée et administre les affaires courantes¹⁴.

La présidente ou le président de l'Assemblée est élu au début de chaque législature par scrutin secret¹⁵. Cette fonction exige la neutralité de la personne qui en est investie par ses pairs. Ainsi, la présidente ou le

¹⁰ RAN, art. 303.1.

¹¹ Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 115.

¹² RAN, art. 1.

¹³ RAN, art. 2.

¹⁴ LAN, art. 119.

¹⁵ RAN, art. 5.

président ne peut faire partie d'aucun groupe parlementaire¹⁶, il ou elle ne participe pas aux discussions de l'Assemblée et ne vote pas, sauf en cas d'égalité des voix¹⁷. Ce devoir de neutralité se transpose également dans la manière dont les travaux sont dirigés et les règles appliquées¹⁸.

L'Assemblée tient aussi en début de législature l'élection de trois vice-présidents¹⁹. Les parlementaires qui occupent ces fonctions sont appelés à remplacer la présidente ou le président en cas d'empêchement²⁰.

Les fonctions parlementaires

La fonction de parlementaire recoupe de multiples facettes. Les élus agissent à titre de représentant de leurs électeurs. Ils occupent également les fonctions de législateur et de contrôleur de l'action gouvernementale. Au-delà de ces fonctions primaires, des rôles sont assignés à des membres des groupes parlementaires : leader, whip et président de caucus, leurs tâches ont pour but de faciliter le bon déroulement des travaux.

Le **leader** est désigné par le chef du groupe parlementaire afin de coordonner l'action parlementaire de son groupe²¹. Il agit comme principal stratège et conseille le chef du groupe en matière de procédure parlementaire. Son rôle est intimement lié à la procédure parlementaire, à la planification des travaux ainsi qu'à l'élaboration de stratégies lors des débats. Le leader est également chargé de veiller au respect des droits de chacun des parlementaires de son groupe. Il est l'interlocuteur principal avec la présidence de l'Assemblée.

Le leader du groupe formant le gouvernement est appelé « leader du gouvernement » alors que celui de l'opposition officielle porte le titre de « leader de l'opposition officielle »²². Les autres groupes parlementaires peuvent se doter d'un leader en vertu de l'entente temporaire prise pour la durée de la 43^e législature²³. L'entente prévoit que tous les groupes parlementaires, à l'exception du troisième groupe d'opposition, désignent une ou un leader²⁴.

Le **whip** est chargé d'assurer la cohésion et l'assiduité au sein du groupe parlementaire²⁵. Il est en quelque sorte le gardien de la discipline de parti, aussi connue sous le terme de « ligne de parti ». Il s'assure notamment que les députées et députés sont présents en nombre suffisant pendant les travaux en Chambre et en commission parlementaire, plus particulièrement lorsqu'il y a un vote. Il répartit les tâches

¹⁶ La notion de groupe parlementaire a été introduite au Règlement lors de la réforme parlementaire de 1984. Elle distingue les groupes parlementaires des partis politiques. Ce ne sont pas tous les partis politiques qui parviennent à faire élire des députées et députés qui peuvent prétendre au titre de groupe parlementaire. Pour la durée de la 43^e législature, tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ont été reconnus à titre de groupe parlementaire (art. 13 du RAN). Ils ne bénéficient cependant pas tous des mêmes avantages que procure généralement cette reconnaissance. À ce sujet, voir [l'entente relative à la notion de groupe parlementaire, au fonctionnement de l'Assemblée et des commissions parlementaires, aux aspects budgétaires et à d'autres mesures favorisant la conciliation travail-famille](#) déposée au début de la 43^e législature.

¹⁷ RAN, art. 3, 4.

¹⁸ Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 224.

¹⁹ RAN, art. 9.

²⁰ RAN, art. 10.

²¹ « [Leader parlementaire](#) », Encyclopédie du parlementarisme québécois, Assemblée nationale du Québec, 5 août 2014.

²² RAN, art. 16.

²³ *Loi entérinant l'Entente relative à la notion de groupe parlementaire, au fonctionnement de l'Assemblée et des commissions parlementaires, aux aspects budgétaires et à d'autres mesures favorisant la conciliation travail-famille*, LC 2022, c. 18.

²⁴ [Entente relative à la notion de groupe parlementaire, au fonctionnement de l'Assemblée et des commissions parlementaires, aux aspects budgétaires et à d'autres mesures favorisant la conciliation travail-famille](#) : RAN, art. 16.

²⁵ « [Whip](#) », Encyclopédie du parlementarisme québécois, Assemblée nationale du Québec, 8 avril 2015.

et les services de soutien aux parlementaires en plus de sélectionner celles et ceux qui seront membres des délégations internationales et interparlementaires.

Le whip en chef du gouvernement assiste aux réunions du Conseil des ministres (Conseil exécutif) même s'il n'est pas ministre. Il est présent pour assurer la solidarité des députées et députés envers les mesures soumises par le gouvernement.

Enfin, les parlementaires peuvent revêtir le rôle de **président du caucus**. Le parlementaire érigé à cette fonction dirige les délibérations du caucus de son groupe parlementaire. Le président du caucus du parti du gouvernement assiste aux séances du Conseil des ministres.

Autrefois, la présidence du caucus était assurée par le whip²⁶. Depuis 1986, la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale* prévoit une rémunération supplémentaire pour l'exercice de cette fonction reconnaissant implicitement son existence. Le groupe parlementaire formant le gouvernement et l'opposition officielle, si elle compte au moins 20 députées et députés, peuvent désigner un président de caucus²⁷.

Le calendrier parlementaire

Le Règlement prévoit les périodes durant lesquelles les travaux se déroulent. Le [calendrier parlementaire](#) fixe deux périodes de travaux pendant lesquelles l'Assemblée peut se réunir en séance ordinaire²⁸. L'Assemblée siège en séance ordinaire à l'automne et au printemps. Le Règlement prévoit les jours et les heures durant lesquels l'Assemblée peut se réunir. Les séances tenues en dehors de cette période sont considérées comme des séances extraordinaires²⁹. Ces dernières ont lieu à la demande du premier ministre pour étudier certaines affaires particulières.

Durant les travaux, des semaines de travail en circonscription sont prévues au calendrier. Elles sont déterminées par la présidence en concertation avec les leaders des groupes parlementaires. Cette période permet aux élus et élues de se concentrer sur leur travail dans leur circonscription respective. Pendant ce temps, l'Assemblée ne peut se réunir et les commissions ne peuvent siéger³⁰.

Enfin, les périodes de travaux se concluent par deux semaines de travaux intensifs. Contrairement aux travaux réguliers, les travaux intensifs se déroulent au cours de plages horaires prolongées. Les travaux intensifs sont l'occasion de terminer l'étude de projets de loi ou tout autre mandat avant la fin de la période de travaux.

Les affaires courantes

Chaque jour où l'Assemblée se réunit au cours d'une [session](#) correspond à une séance. Elle se divise alors en deux périodes : les affaires courantes et les affaires du jour³¹. La période des affaires courantes est destinée en bonne partie à la transmission d'informations par le gouvernement à l'Assemblée. Elle se

²⁶ Assemblée nationale du Québec, [Les présidents du caucus](#).

²⁷ *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. C-52, 1, art. 7(11.1) et 7(11.2).

²⁸ « [Calendrier parlementaire \(ou sessionnel\)](#) », Encyclopédie du parlementarisme québécois, Assemblée nationale du Québec, 5 juin 2013.

²⁹ « [Séance extraordinaire](#) », Encyclopédie du parlementarisme québécois, Assemblée nationale du Québec, 27 février 2013.

³⁰ RAN, art. 19.1.

³¹ RAN, art. 51.

compose de onze rubriques abordées dans l'ordre défini par le *Règlement de l'Assemblée nationale*³². C'est notamment lors de cette période qu'ont lieu les déclarations de députés et les déclarations ministérielles, la présentation de projets de loi, le dépôt de documents et de rapports de commissions ainsi que les motions sans préavis. La rubrique la plus connue et la plus médiatisée des affaires courantes est toutefois sans contredit la période de questions et de réponses orales.

Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
Travaux réguliers				
	10 h à 12 h 13 h 40 à 18 h 30	9 h 40 à 13 h 15 h à 18 h 30	9 h 40 à 13 h 14 h 30 à 16 h 30	
Travaux intensifs				
	13 h 40 à 18 h 19 h 30 à 21 h 30	9 h 40 à 13 h 15 h à 18 h	9 h 40 à 13 h 15 h à 18 h 19 h 30 à 22 h 30	9 h 40 à 13 h

La période de questions et de réponses orales

La période de questions et de réponses orales constitue un temps fort des travaux parlementaires à l'Assemblée nationale. À cette occasion, les membres de l'Assemblée peuvent questionner le premier ministre et les ministres sur des sujets de leur choix. Bien que les parlementaires disposent d'une grande latitude dans l'objet de leurs questions, le Règlement prévoit certaines balises. Les questions doivent porter sur des affaires d'intérêt public relevant d'un ministre ou du gouvernement. Elles doivent aussi avoir un caractère d'actualité ou d'urgence. Les questions ne respectant pas ces critères doivent être inscrites au feuillet³³.

La période de questions et de réponses orales a lieu à chaque séance, donc trois fois par semaine pendant les travaux réguliers. Elle dure 45 minutes³⁴. En raison de la durée limitée de cette rubrique, la répartition du nombre de questions pouvant être posées par les groupes parlementaires d'opposition et les députées et députés indépendants est établie en début de législature par la présidence. Pour ce faire, des principes ont été développés et retenus au fil des ans. Ces principes peuvent être résumés ainsi :

- « tous les députés peuvent poser des questions au gouvernement, incluant les députés ministériels;
- les questions sont principalement dévolues aux députés de l'opposition;
- la notion de groupe parlementaire constitue un principe qui doit être conjugué aux deux premiers;
- un rôle prépondérant doit être reconnu à l'opposition officielle;
- la présidence doit tenir compte de la présence, le cas échéant, de députés indépendants³⁵ ».

³² RAN, art. 53.

³³ RAN, art. 75.

³⁴ RAN, art. 74.

³⁵ Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 577.



Les questions principales des chefs des groupes d'opposition peuvent être d'une durée d'une minute trente secondes alors que les questions principales des autres parlementaires ne doivent pas dépasser une minute. Les questions complémentaires sont, quant à elles, toutes d'une durée de trente secondes. Le temps de parole accordé pour les réponses diffère légèrement. Le premier ministre dispose d'une minute quarante-cinq secondes pour répondre aux questions principales alors que les ministres ont jusqu'à une minute quinze secondes pour ces questions. Dans tous les cas, les réponses aux questions complémentaires doivent être d'une durée maximale de quarante-cinq secondes³⁶.

En plus de diriger les échanges et de faire respecter les temps de parole, la présidence doit maintenir l'ordre. À ce sujet, mentionnons que les applaudissements sont désormais interdits pendant la période de questions et de réponses orales³⁷. Le Règlement a été modifié en ce sens le 7 octobre 2015 à la suite d'une motion adoptée par les membres de l'Assemblée nationale³⁸.

Les affaires du jour

La période des affaires du jour est consacrée essentiellement aux débats, notamment ceux prévus aux étapes du processus législatif. Cette période est composée de cinq rubriques qui doivent être abordées dans l'ordre prévu au Règlement : les affaires prioritaires, les débats d'urgence, les débats sur les rapports de commissions, les autres affaires inscrites au feuillet et les affaires inscrites par les députés de l'opposition³⁹.

En pratique, les « autres affaires inscrites au feuillet » représentent la grande majorité des dossiers faisant l'objet de délibérations pendant la période des affaires du jour⁴⁰. Le gouvernement a ainsi une grande marge de manœuvre dans l'organisation des travaux. En effet, il revient au leader du gouvernement d'indiquer les affaires inscrites au feuillet qui feront l'objet d'un débat⁴¹. Le leader du gouvernement exerce ainsi un grand contrôle sur le processus législatif, car c'est à cette rubrique que peuvent être pris en considération par l'Assemblée les projets de loi du gouvernement, les projets de loi publics au nom de députés, les projets de loi d'intérêt privé, les motions du gouvernement, les crédits budgétaires et les débats statutaires⁴².

En ayant le contrôle sur les projets de loi qui seront appelés, le gouvernement parvient généralement à imposer ses priorités législatives au détriment de celles des groupes d'opposition. Les projets de loi publics inscrits au feuillet par les oppositions sont rarement pris en considération par l'Assemblée et vont souvent « mourir au feuillet »⁴³.

Le Feuillet et préavis

Le *Feuilleton et préavis* est un document essentiel à l'organisation des travaux parlementaires. Il indique toutes les affaires que l'Assemblée peut prendre en considération au cours d'une séance et comprend des renseignements susceptibles d'être utiles aux parlementaires. Le leader du gouvernement construit d'ailleurs son ordre du jour en s'appuyant sur ce document. En respectant l'ordre et les affaires prioritaires prévues au Règlement, il choisit les éléments inscrits qui seront pris en considération. Le *Feuilleton et préavis* est rendu disponible chaque jour de séance, habituellement vers 8 h. Il comprend six parties distinctes : les affaires courantes, les affaires du jour, les projets de loi adoptés, les travaux des commissions, les questions écrites et les préavis⁴⁴.



Considérant que les affaires du jour sont essentiellement consacrées aux débats, la gestion du temps de parole entre les parlementaires est centrale. Le Règlement prévoit une règle générale en la matière. Sauf dispositions contraires, un parlementaire a la possibilité de s'exprimer une seule fois sur une même question. Le temps de parole est de dix minutes pour les [motions de forme](#) et de vingt minutes pour les autres affaires⁴⁵. Les temps de parole sont toutefois plus grands pour l'auteur d'une motion, le premier ministre et les autres chefs des groupes parlementaires, ou leurs représentants. Ils disposent d'une heure pour les motions de fond et de trente minutes pour les motions de forme⁴⁶. La ou le parlementaire qui a proposé une [motion de fond](#) dispose en outre d'un droit de réplique d'une durée de vingt minutes⁴⁷.

Le Règlement prévoit aussi des débats restreints. Contrairement aux cas prévus à la règle générale mentionnée au paragraphe précédent, ces débats ont une durée limitée. Sauf disposition contraire, ils ne durent pas plus de deux heures. Le temps de parole est alors réparti par la présidence à la suite d'une réunion avec les leaders⁴⁸. Le Règlement prévoit toutefois d'autres catégories de débats restreints⁴⁹. On peut penser au débat sur le discours d'ouverture de la session⁵⁰ et au débat sur le discours du budget⁵¹.

Le travail en commission parlementaire

L'Assemblée nationale effectue une partie considérable de ses travaux en commission parlementaire. À cette fin, onze commissions permanentes sont constituées. Deux d'entre elles ont des mandats de nature horizontale, soit la Commission de l'Assemblée nationale et la Commission de l'administration publique. Les neuf autres sont qualifiées de « sectorielles » puisque leurs champs de compétence respectifs correspondent à un secteur d'activité de la société ou de l'État. Par ailleurs, l'Assemblée peut mettre en place des commissions spéciales. Elles sont provisoires, leur mandat prend fin au dépôt de leur rapport.

La Commission de l'Assemblée nationale

La [Commission de l'Assemblée nationale](#) joue un rôle distinct des autres commissions parlementaires. Elle n'a pas pour vocation d'exercer les fonctions de législation et de contrôle parlementaire. Elle sert plutôt de lieu d'échanges et de décisions en matière de fonctionnement du parlementarisme à l'Assemblée. La Commission a entre autres pour mandat d'établir « le règlement de l'Assemblée et ses règles de fonctionnement ainsi que celles des commissions⁵² ». Il revient à cette commission de déterminer devant quelles commissions permanentes répondent les ministères et organismes. Considérant la nature de son mandat, la Commission de l'Assemblée nationale est composée des personnes qui occupent des fonctions

³⁶ *Ibid.*, p. 583.

³⁷ RAN, art. 32.

³⁸ Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 644.

³⁹ RAN, art. 54.

⁴⁰ Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 525.

⁴¹ RAN, art. 96.

⁴² Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 552.

⁴³ « [Mourir au feuillet](#) », *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, Assemblée nationale du Québec, 10 novembre 2017.

⁴⁴ Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 551-552.

⁴⁵ RAN, art. 209.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ RAN, art. 215, 216.

⁴⁸ RAN, art. 210.

⁴⁹ Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 734-735.

⁵⁰ RAN, art. 50.

⁵¹ RAN, art. 272.

⁵² RAN, art. 116.

parlementaires d'importance. Elle est formée de la présidence de l'Assemblée nationale, des vice-présidentes et vice-présidents, des leaders et des whips des groupes parlementaires, des leaders adjoints du groupe parlementaire formant le gouvernement et des parlementaires à la présidence des commissions permanentes⁵³.

Le Bureau de l'Assemblée nationale

Il est important de distinguer la Commission de l'Assemblée nationale du Bureau de l'Assemblée nationale (BAN) qui n'a pas le statut de commission parlementaire. Il a plutôt un mandat de nature administrative. Le BAN doit par exemple approuver les prévisions budgétaires préparées par la présidence de l'Assemblée et adopter les règles concernant les dépenses de l'institution. Il doit aussi fixer les normes et barèmes de nomination et de rémunération du personnel des parlementaires et des cabinets de l'Assemblée. Il fixe les sommes que les groupes parlementaires peuvent recevoir à des fins de recherche et de soutien.

Il est institué en vertu de la *Loi sur l'Assemblée nationale*⁵⁴. La présidence du Bureau est assurée par la présidente de l'Assemblée nationale⁵⁵. Ses membres sont choisis par les groupes parlementaires représentés à l'Assemblée. Cinq sont issus du groupe parlementaire formant le gouvernement et quatre des groupes d'opposition⁵⁶.

La Commission de l'administration publique

La [Commission de l'administration publique](#) a été créée en 1997 afin de confier à une instance particulière le rôle d'examiner la gestion de l'appareil administratif québécois. Depuis l'an 2000, elle veille à l'application de la [Loi sur l'administration publique](#), qui soumet l'Administration de l'État québécois au cadre de gestion axée sur les résultats. Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission de l'administration publique doit entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organismes au moins une fois tous les quatre ans afin de discuter de leur gestion administrative⁵⁷. Les observations, conclusions et recommandations formulées par la Commission sont de nature corrective. Elles visent à améliorer la qualité des services rendus aux citoyennes et aux citoyens, la performance de l'administration publique et la qualité de l'information présentée. Bien que les commissions sectorielles puissent elles aussi entendre les ministères et organismes de leurs secteurs d'activité, la plupart des mandats de reddition de comptes sont réalisés par la Commission de l'administration publique.

La Commission est composée de dix membres permanents auxquels s'ajoutent huit membres temporaires⁵⁸. La présence de membres temporaires s'explique par le rôle horizontal de la Commission. Ainsi, des parlementaires qui s'intéressent à une question particulière peuvent se joindre de façon temporaire à ses travaux⁵⁹.

La présidence revient à une ou un membre de l'opposition officielle, la première vice-présidence est

⁵³ RAN, art. 115.

⁵⁴ [Loi sur l'Assemblée nationale](#), RLRQ, c. A-23.1, art. 86.

⁵⁵ *Ibid.*, art. 87.

⁵⁶ *Ibid.*, art. 88.

⁵⁷ RAN, art. 117.

⁵⁸ Les membres permanents sont répartis de la façon suivante : six députés du groupe parlementaire formant le gouvernement et quatre députés de l'opposition, dont trois de l'opposition officielle. Les membres temporaires sont répartis ainsi : cinq députés du gouvernement et trois députés de l'opposition officielle. RAN, art. 117.1.

⁵⁹ Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 879.

dévolue au groupe parlementaire formant le gouvernement et une deuxième vice-présidence est issue du deuxième groupe d'opposition⁶⁰. La nature des travaux favorise la collégialité entre les membres de la Commission, qui cultive une culture et un climat de travail transpartisans.

Les commissions sectorielles

Les neuf autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale sont sectorielles, c'est-à-dire qu'elles sont spécialisées dans un ou des secteurs d'activité de l'État. Elles sont généralement formées d'une dizaine de membres nommés pour une période de deux ans. La composition des commissions parlementaires est prévue au Règlement, mais fait souvent l'objet de modifications afin de s'adapter aux circonstances particulières, par exemple la présence de plus de deux groupes parlementaires ou de députés indépendants⁶¹. Les ajustements sont généralement prévus en début de législature après discussions entre les groupes parlementaires. Pour la 43^e législature, chaque commission est composée de six membres du groupe formant le gouvernement, de trois membres du groupe formant l'opposition officielle et d'un membre du deuxième groupe d'opposition⁶². Les députées et députés indépendants peuvent aussi siéger à une commission⁶³.

Chaque commission a une présidence et une vice-présidence. En vertu du Règlement, six commissions sont présidées par des parlementaires du groupe formant le gouvernement et trois le sont par des parlementaires de l'opposition⁶⁴. Il revient aux commissions d'élire parmi leurs membres les personnes qui occuperont la présidence, la vice-présidence et la deuxième vice-présidence, le cas échéant⁶⁵.

Les commissions sectorielles de l'Assemblée nationale

- La [Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles](#);
- La [Commission de l'aménagement du territoire](#);
- La [Commission de la culture et de l'éducation](#);
- La [Commission de l'économie et du travail](#);
- La [Commission des finances publiques](#);
- La [Commission des institutions](#);
- La [Commission des relations avec les citoyens](#);
- La [Commission de la santé et des services sociaux](#);
- La [Commission des transports et de l'environnement](#).

Les commissions sectorielles s'acquittent de plusieurs fonctions dans leur champ de compétence. Elles peuvent se saisir de mandats de leur propre initiative, alors que d'autres leur sont imposés. On distingue généralement quatre types de mandats.

⁶⁰ RAN, art. 117.5.

⁶¹ Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 884.

⁶² RAN, art. 121.

⁶³ Dans ces circonstances, la commission est alors composée de douze membres : sept députés du groupe formant le gouvernement, trois députés de l'opposition officielle, un député du deuxième groupe d'opposition et un député indépendant. RAN, art. 122.

⁶⁴ RAN, art. 126.

⁶⁵ RAN, art. 134.

Les mandats confiés aux commissions par l'Assemblée

Les mandats des commissions sectorielles les plus courants sont confiés par l'Assemblée nationale. À sa demande, les commissions doivent notamment étudier les projets de loi. En vertu de modalités légèrement différentes, l'Assemblée envoie à la commission compétente un projet de loi public ou d'intérêt privé afin qu'elle procède à son étude détaillée⁶⁶. Dans le cadre du processus législatif, l'Assemblée peut envoyer un projet de loi public en commission pour que des consultations générales ou particulières soient tenues afin d'entendre les personnes et organismes pertinents⁶⁷.

Lors de consultations générales, la Commission invite toute personne ou tout organisme qui le souhaite à lui transmettre un mémoire exprimant son opinion sur le sujet à l'étude. Elle peut aussi inviter toute personne ou tout groupe à lui adresser une demande d'intervention aux auditions publiques. Cette invitation est lancée par l'intermédiaire d'un avis publié à la *Gazette officielle du Québec* et dans les journaux⁶⁸. Sur la base de ces mémoires et de ces demandes d'intervention, la Commission décide quelles personnes et quels groupes elle entendra en auditions publiques⁶⁹. Au cours de consultations particulières, la Commission envoie directement des invitations à des personnes ou des organismes qu'elle désire entendre en auditions et qui ont une connaissance ou une expertise particulière du dossier à l'étude⁷⁰.

L'Assemblée confie un autre mandat d'envergure aux commissions sectorielles, soit l'étude des crédits budgétaires. Après l'adoption des crédits provisoires, l'étude de l'ensemble des crédits budgétaires, à l'exception de ceux de l'Assemblée nationale, est envoyée en commission⁷¹. Les commissions ont alors le mandat d'étudier les crédits budgétaires des ministères et organismes gouvernementaux qui relèvent de leurs compétences⁷². Le Règlement prévoit que le temps consacré à l'étude des crédits en commission est d'une durée maximale de 120 heures. Cent heures sont réservées aux échanges entre les ministres et les députés de l'opposition et vingt heures sont allouées aux échanges entre les ministres et les députés du groupe formant le gouvernement⁷³.

Enfin, mentionnons que l'Assemblée nationale peut confier à une commission le mandat d'étudier toute autre matière. Le Règlement prévoit en effet une disposition d'ordre général où l'Assemblée peut envoyer en commission l'étude de tout sujet qu'elle juge pertinent. Ce mandat est alors prioritaire pour la commission⁷⁴.

Les mandats entrepris par les commissions de leur propre initiative

En plus des mandats qui leur sont conférés, les commissions sectorielles ont la possibilité d'entreprendre des mandats à leur initiative depuis la réforme parlementaire de 1984, qui visait à accroître leur autonomie dans le déroulement des travaux parlementaires⁷⁵. Une commission se saisit d'un mandat d'initiative avec en adoptant une motion d'un de ses membres à la majorité de chaque groupe

⁶⁶ RAN, art. 243, 267.

⁶⁷ RAN, art. 235.

⁶⁸ RAN, art. 166.

⁶⁹ RAN, art. 167.

⁷⁰ RAN, art. 170.

⁷¹ RAN, art. 281.

⁷² RAN, art. 282.

⁷³ RAN, art. 283.

⁷⁴ RAN, art. 146.

⁷⁵ Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 92.

parlementaire⁷⁶.

Les commissions ont de la latitude dans le type de mandat qu'elles décident d'entreprendre de leur propre initiative. À cet égard, le Règlement prévoit quatre mandats :

- Les commissions peuvent étudier les projets de règlement et les règlements qui relèvent de ses compétences⁷⁷.
- Chaque commission sectorielle peut, de sa propre initiative, adopter un mandat pour étudier les orientations, les activités et la gestion des ministères et organismes⁷⁸. Ce type de mandat s'inscrit dans la fonction de contrôle parlementaire qui incombe aux commissions et est d'ailleurs prévue au Règlement⁷⁹. Les commissions ont l'obligation d'effectuer ce type de mandat et le choix des ministères et organismes à examiner est à leur initiative.
- Depuis la réforme parlementaire de 2009, chaque commission peut décider d'étudier une pétition déposée à l'Assemblée nationale⁸⁰.
- À son initiative, une commission peut décider d'étudier toute autre matière d'intérêt public à l'intérieur de ses compétences⁸¹. La commission jouit d'une autonomie complète pour l'organisation de ce mandat. Elle peut notamment organiser des consultations sur le sujet et produire un rapport à l'issue de ses travaux. Par exemple, la Commission de la culture et de l'éducation s'est saisie le 16 février 2023 d'un [mandat d'initiative sur la violence lors des initiations dans le milieu du hockey junior et dans d'autres sports](#). Les parlementaires ont décidé d'entendre quinze personnes et organismes sur le sujet⁸².

En somme, les commissions sectorielles ont la liberté de se saisir de mandats d'initiative. Il n'en demeure pas moins qu'elles sont soumises aux contraintes de temps. Elles sont tributaires des périodes qui leur sont attribuées pour mener leurs travaux et honorer les mandats prioritaires qui leur sont confiés.

Les mandats conférés par une loi

Les commissions doivent s'acquitter de mandats qui sont prévus par des lois. Ces mandats sont généralement variés et peuvent prendre plusieurs formes dont l'étude de rapports ou d'avis, l'examen de la mise en œuvre d'une loi ou d'une de ses dispositions, l'audition d'organismes publics ou encore la tenue de consultations générales ou particulières⁸³. Les dispositions dans les lois précisent généralement que le mandat doit être réalisé soit par une commission en particulier ou par la « commission compétente ».

Par exemple, la Commission des transports et de l'environnement a tenu en janvier et en février 2023 des [consultations particulières et auditions publiques sur le projet de Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028](#). Ce mandat a été réalisé en vertu de la [Loi sur le développement durable](#) qui prévoit que la stratégie de développement durable du gouvernement doit « faire l'objet d'une

⁷⁶ RAN, art. 149.

⁷⁷ RAN, art. 120 (1).

⁷⁸ RAN, art. 120 (2).

⁷⁹ RAN, art. 293.1 et 294.

⁸⁰ RAN, art. 120 (2.1).

⁸¹ RAN, art. 120 (3).

⁸² À ce sujet, voir le rapport déposé par la Commission le 30 mai 2023 : Commission de la culture et de l'éducation, [Consultations particulières et auditions publiques dans le cadre du mandat d'initiative portant sur les révélations de violence lors des initiations dans le milieu du hockey junior et la possible situation dans d'autres sports – Recommandations](#), 2023.

⁸³ Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 895.

consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire⁸⁴ ».

Les mandats prévus au Règlement

Des commissions doivent réaliser des mandats particuliers prévus au *Règlement de l'Assemblée nationale*. La Commission des finances publiques doit par exemple consacrer chaque trimestre une séance portant sur l'étude de la politique budgétaire du gouvernement et l'évolution des finances publiques⁸⁵. C'est aussi à cette commission que se déroule une partie du débat sur le discours du budget⁸⁶. La Commission des institutions a quant à elle le mandat d'entendre en audition annuellement le Directeur général des élections du Québec et le Protecteur du citoyen⁸⁷. Le Règlement prévoit enfin qu'une députée ou un député peut interpellé, dans le cadre d'une commission, un ministre sur une question d'intérêt général⁸⁸.

Pour un aperçu plus exhaustif des mandats réalisés par les commissions sectorielles, consulter le [bilan des travaux parlementaires réalisés par les commissions sectorielles](#) de la 42^e législature⁸⁹.

Les commissions spéciales

L'Assemblée nationale peut décider de constituer des commissions spéciales. Elle doit déterminer leur mandat et en désigner les membres. Les commissions spéciales, contrairement aux autres commissions parlementaires, ne sont pas permanentes. Elles cessent d'exister au dépôt de leur rapport à l'Assemblée⁹⁰. De façon générale, ces commissions ont à étudier des sujets qui ne cadrent pas nécessairement avec les types de mandats réalisés par les commissions permanentes ou leurs compétences. Elles se distinguent également par leur caractère généralement transpartisan. Les travaux s'y déroulent souvent de façon collégiale en vue d'en arriver, le cas échéant, à des observations et à des recommandations communes.

Au cours de la 42^e législature, l'Assemblée nationale a mis sur pied [deux commissions spéciales](#). La [Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs](#) avait pour mandat de dresser le portrait de l'exploitation sexuelle des mineurs et du passage des victimes à la vie adulte afin de proposer des actions pour contrer ce fléau⁹¹. La [Commission spéciale sur l'évolution de la Loi concernant les soins de fin de vie](#) a, quant à elle, été constituée afin d'étudier la question de l'élargissement de l'aide médicale à mourir pour les personnes en situation d'incapacité et les personnes atteintes de troubles mentaux.

Conclusion

L'Assemblée nationale est un organe complexe dont les mécanismes reposent sur le droit parlementaire. L'ensemble de normes qui s'appliquent aux travaux crée une toile juridique aux ramifications multiples. En plus de l'organisation des travaux, il existe un ensemble de normes qui régissent le comportement des parlementaires. Le [Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale](#) en est un exemple. Le Code édicte les règles déontologiques applicables aux parlementaires. Le Règlement encadre

⁸⁴ RLRQ, c. D-8.1.1 art. 8.

⁸⁵ RAN, art. 292.

⁸⁶ RAN, art. 272.

⁸⁷ RAN, art. 294.1.

⁸⁸ RAN, art. 295.

⁸⁹ La 42^e législature de l'Assemblée nationale s'est ouverte le 27 novembre 2018 et a pris fin le 28 août 2022.

⁹⁰ RAN, art. 178.

⁹¹ Assemblée nationale, [Rapport de la Commission spéciale sur l'exploitation sexuelle des mineurs](#), 2020, p. 5.

même les propos tenus par les députées et les députés⁹².

Bien que la multiplication des mécanismes juridiques qui encadrent les travaux parlementaires peut paraître considérable, leur existence demeure essentielle à l'exercice démocratique.

Conditions d'utilisation

La Bibliothèque ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui est faite du document transmis. Rien dans ce document ne peut être interprété comme un avis de la Bibliothèque. Le résultat de la recherche est préparé uniquement à partir de sources du domaine public. La Bibliothèque assure la confidentialité des personnes requérantes, mais ne garantit pas l'exclusivité des travaux produits. En effet, il lui arrive de réutiliser les résultats de ses recherches afin de répondre à d'autres demandes ou pour alimenter ses publications institutionnelles, accessibles à tous.

ISBN 978-2-550-96121-5

Dépôt légal, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023

⁹² « [Propos non parlementaires](#) », Encyclopédie du parlementarisme québécois, Assemblée nationale du Québec, 12 janvier 2016.