

LA 42^e EN BREF

Bilan des travaux
parlementaires
en commission
sectorielle



COMMISSION DES INSTITUTIONS

Octobre 2022

/// BIBLIOTHÈQUE
ASSEMBLÉE NATIONALE
DU QUÉBEC

Ce document a été préparé par le Service de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale

Recherche et rédaction

Félix Bélanger
André Grenier
Audrey Houle
Mathieu Houle-Courcelles
Xavier Mercier Méthé
Jules Racine St-Jacques
Pierre Skilling

Révision linguistique

Danielle Simard

Graphisme

Maude Lalancette

Le Service de la recherche remercie le Secrétariat des commissions ainsi que Camille Simard de la Direction des communications pour leur collaboration.

Service de la recherche | Bibliothèque de l'Assemblée nationale

Édifice Jean-Antoine-Panet
1020, rue des Parlementaires
5^e étage, bureau 5.01
Québec (Québec) G1A 1A3
Téléphone : 418 643-4408
Courriel : bibliotheque@assnat.qc.ca

INTRODUCTION

Le Service de la recherche de la Bibliothèque soutient les parlementaires et l'administration de l'Assemblée nationale dans leurs fonctions. Son équipe professionnelle multidisciplinaire produit des analyses rigoureuses, synthétiques et impartiales sur tout enjeu d'intérêt public.

Le 28 août 2022 prenait fin la 42^e législature du Parlement québécois. Pour relever l'empreinte laissée par les commissions parlementaires au fil des quatre dernières années, le Service de la recherche a préparé un bilan de leurs travaux. Le présent document met au jour les principaux mandats réalisés par la Commission des institutions depuis la séance inaugurale de la 42^e législature, le 27 novembre 2018. Il présente aussi les principaux enjeux sociaux qui ont fait l'objet de débats dans le cadre des travaux de ses membres.

Ce bilan ne se veut pas en un inventaire exhaustif des mandats de la Commission. Plutôt, il trace à grands traits les questions qui ont animé ses travaux au cours des quatre dernières années, y compris les préoccupations citoyennes qui, sans faire nécessairement l'objet d'un mandat, ont néanmoins été portées à l'attention des membres. Ce faisant, le présent document esquisse un portrait équilibré de l'ensemble des travaux de la Commission et évoque des enjeux toujours d'actualité.

CHAMPS DE COMPÉTENCE DE LA COMMISSION

La Commission des institutions (CI) a six champs de compétence.

- Présidence du Conseil exécutif
- Justice
- Sécurité publique
- Constitution
- Affaires autochtones
- Relations internationales et intergouvernementales.

TYPES DE MANDATS

Les commissions sectorielles peuvent réaliser quatre grands types de mandats.

Mandats confiés par l'Assemblée

Procédant d'un ordre de l'Assemblée, les mandats qu'elle confie aux commissions sont prioritaires. Ce sont eux qui occupent la plupart du temps imparti aux travaux des commissions. Les commissions sectorielles sont ainsi appelées à étudier des projets de loi, tant publics que privés. Elles se penchent également sur l'étude des crédits budgétaires des organismes et des

ministères de leurs champs de compétence respectifs ou l'étude de toute autre matière soumise à leur attention par l'Assemblée.

Mandats pris à l'initiative d'une commission

Les commissions parlementaires peuvent procéder, de leur propre initiative, à l'étude de règlements ou de projets de règlement, de pétitions ou de toute autre matière d'intérêt public. Elles peuvent aussi faire l'examen des orientations, des activités et de la gestion administrative des organismes publics visés aux articles 293.1 et 294 du Règlement. Ces mandats doivent être adoptés à la majorité de chaque groupe parlementaire.

Mandats conférés par une loi

En vertu du cadre légal et réglementaire entourant l'appareil administratif québécois, les commissions sectorielles sont investies du mandat d'étudier des rapports annuels, périodiques ou particuliers, ou encore la mise en œuvre d'une loi. Dans certains cas, les commissions tiendront des auditions publiques pour respecter les dispositions prévues par la loi. De manière générale, ces mandats étant prévus par les lois, ils sont considérés comme étant en vigueur – sous réserve de dispositions contraires. Il n'est donc pas nécessaire de les adopter formellement, mais simplement d'en planifier la réalisation.

Mandats prévus au Règlement

Les commissions peuvent aussi réaliser différents mandats en vertu du Règlement de l'Assemblée nationale. Certains de ces mandats sont spécifiques à des commissions particulières. Par exemple, la Commission des finances publiques est responsable de l'étude trimestrielle de la politique budgétaire du gouvernement (art. 292), la Commission des institutions, de l'audition annuelle du Directeur général des élections et du Protecteur du citoyen (art. 294.1). D'autres mandats, en revanche, s'appliquent à toutes les commissions sectorielles. Par exemple, à la demande d'une ou d'un membre de l'opposition, une commission sectorielle peut aussi être convoquée afin d'interroger un ministre sur une question de sa compétence. Ces interpellations donnent lieu à un débat de deux heures.

TRAVAUX DE LA COMMISSION AU COURS DE LA 42^E LÉGISLATURE

La Commission des institutions a été très active au cours de la dernière législature. Ses membres ont particulièrement été sollicités sur des questions constitutionnelles et de justice. Leurs travaux ont d'ailleurs mené à l'adoption de projets de loi ayant un effet significatif sur la société québécoise. Cette section présente les principaux mandats entrepris et réalisés par la Commission au cours de la 42^e législature.

Justice

Protection et rétablissement des victimes

La question de la protection des victimes de violence sexuelle ou conjugale a fait l'objet de nombreux débats au Québec au cours de la 42^e législature. En octobre 2017, le mouvement

#metoo a pris naissance sur les réseaux sociaux offrant ainsi une voix aux victimes d'inconduite sexuelle et de violence conjugale. Ce mouvement a fait écho jusqu'au Québec et a mené à la création en mars 2019 du Comité d'experts sur l'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale. Celui-ci avait pour mandat de trouver des moyens d'améliorer l'accompagnement des victimes. Le rapport *Rebâtir la confiance* a été déposé en décembre 2020. Il fait 190 recommandations qui visent notamment à bonifier les conditions de prise en charge des victimes de violence sexuelle et conjugale.

Le sujet avait d'ailleurs déjà fait l'objet de travaux à la Commission des institutions. En juin 2020, les membres de la Commission ont procédé à l'étude du projet de loi n° 55, *Loi modifiant le Code civil pour notamment rendre imprescriptibles les actions civiles en matière d'agression à caractère sexuel, de violence subie pendant l'enfance et de violence conjugale*. Le projet de loi prévoit que l'action en réparation du préjudice pour les agressions à caractère sexuel, pour la violence subie pendant l'enfance et pour la violence conjugale est imprescriptible. Ainsi, il élimine le délai pour intenter une poursuite civile contre un agresseur, et ce, rétroactivement. Depuis son adoption en juin 2020, les actions qui ont été rejetées en raison du délai de prescription peuvent être introduites de nouveau devant les tribunaux si elles répondent aux critères prévus dans un délai de trois ans. La Loi a pour effet d'éliminer le débat juridique basé sur la question de l'écoulement du temps et allège ainsi le fardeau de la preuve pour les victimes. Cette loi donne suite aux recommandations du Protecteur du citoyen présentées à l'Assemblée nationale en décembre 2017¹.

À l'issue du rapport *Rebâtir la confiance*, le projet de loi n° 92, *Loi visant la création d'un tribunal spécialisé en matière de violence sexuelle et de violence conjugale et portant sur la formation des juges en ces matières*, a été présenté le 15 septembre 2021. La Loi crée un nouveau tribunal réservé aux poursuites en matière de violence sexuelle ou de violence conjugale. Ainsi, ces poursuites sont entendues par une division spécialisée en la matière. Par ailleurs, la Loi prévoit l'obligation pour les nouveaux juges de suivre un programme de perfectionnement sur les réalités relatives aux violences sexuelles et aux violences conjugales. Le Conseil de la magistrature est l'autorité responsable de l'établissement et de la mise en œuvre de ce programme. Par ces mesures, la Loi vise à ce que les services judiciaires offerts aux victimes soient adaptés à leur contexte. Le projet de loi a été adopté à l'unanimité le 25 novembre 2021.

Au cours de la législature, la Commission des institutions s'est penchée sur la question du rétablissement des victimes d'infractions criminelles. Le projet de loi n° 84, *Loi visant à aider les personnes victimes d'infractions criminelles et à favoriser leur rétablissement*, a été présenté en décembre 2020. La Loi reconnaît le droit à l'information des victimes d'actes criminels et met en place différents mécanismes d'aide. Elle prévoit que les victimes ont le droit d'être informées de leurs droits, des recours possibles, des services de santé et services sociaux disponibles ainsi que des mesures d'aide. Par ailleurs, la Loi crée un bureau d'aide pour personnes victimes d'infractions criminelles au sein du ministère de la Justice. Ce bureau a pour mandat de

¹ Protecteur du citoyen, *Abolir toute prescription pour les recours civils en cas d'agression sexuelle, de violence subie durant l'enfance ou de violence d'un conjoint ou d'un ex-conjoint*, Avis, 19 décembre 2017.

promouvoir les droits des victimes, de favoriser l'accès à l'information et de conseiller le ministre sur toute question concernant l'aide ou le soutien aux victimes.

Afin de renforcer les mesures de protection offertes aux victimes, le projet de loi n° 24, *Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel du Québec afin d'y prévoir le pouvoir d'exiger qu'une personne contrevenante soit liée à un dispositif permettant de savoir où elle se trouve*, a été adopté le 17 mars 2022. Ce système peut être exigé dans un contexte de réinsertion sociale lorsque la personne contrevenante doit respecter certaines conditions comme une interdiction de communiquer avec une personne ou de pénétrer dans un lieu.

Accessibilité à la justice

Au cours des dernières années, plusieurs mesures structurantes ont été mises en place au Québec afin de rendre la justice plus efficace et accessible. Ces efforts s'observent notamment par la transformation numérique du système de justice. Ce virage s'inscrit dans une optique plus large que la simple utilisation des technologies et vise à offrir une voie d'accès alternative à la justice pour les citoyennes et citoyens. Les travaux de la Commission des institutions ont mené à l'adoption de deux projets de loi qui s'inscrivent dans cette logique.

La Commission s'est d'abord penchée sur la question de l'efficacité de la justice pénale pendant l'étude du projet de loi n° 32, *Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et à établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi en appel*. D'entrée de jeu, la Loi modifie le *Code de procédure pénale* afin d'y inscrire que « dans l'application du présent code, il y a lieu de privilégier l'utilisation de tout moyen technologique approprié qui est disponible tant pour les parties que pour le tribunal en tenant compte, pour ce dernier, de l'environnement technologique qui soutient l'activité des tribunaux² ». Elle y ajoute certaines dispositions afin d'encadrer l'usage des systèmes informatiques sur les lieux de perquisition, d'étendre l'utilisation du télémandat et de permettre la comparution par un moyen technologique.

Cette loi modifie un large corpus législatif dont la portée s'étend bien au-delà de l'usage des technologies. À titre d'exemple, elle modifie la *Loi sur le ministère de la Justice* afin d'élargir le pouvoir du Ministère lorsque l'état d'urgence est déclaré par le gouvernement. Dans ce contexte, le ministère de la Justice peut modifier toute règle de procédure, en adopter une nouvelle ou prévoir toute autre mesure lorsque nécessaire pour assurer la bonne administration de la justice. De plus, la Loi prévoit différentes mesures afin d'adapter le système de justice aux clientèles plus vulnérables. Elle institue un programme d'adaptabilité des règles relatives à la poursuite afin de tenir compte des conditions sociales des personnes en situation d'itinérance ou ayant un problème de toxicomanie. Le programme offre un parcours alternatif au système judiciaire afin d'éviter que la clientèle en situation de vulnérabilité se retrouve constamment devant les tribunaux. Le projet de loi a été adopté le 3 juin 2020.

Quelques mois plus tard, le projet de loi n° 75, *Loi visant à améliorer l'accessibilité et l'efficacité de la justice, notamment pour répondre à des conséquences de la pandémie de la COVID-19*, a été

² *Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et à établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi en appel*, LQ 2020, c. 12, art. 1.

présenté à l'Assemblée nationale. Cette loi apporte plusieurs modifications au *Code de procédure civile* ainsi qu'à neuf autres lois afin de prévenir l'engorgement du système de justice causé par la crise sanitaire. La Loi permet aux étudiants en droit qui respectent certaines conditions d'offrir des consultations et des avis d'ordre juridique. De plus, certaines procédures judiciaires³ peuvent être présentées à distance par un moyen technologique. Bien qu'elle ait été adoptée dans le contexte particulier de la pandémie, cette loi poursuit le virage technologique amorcé dans le milieu juridique.

Protection des renseignements personnels

Le régime juridique en matière de protection des renseignements personnels a fait l'objet d'une réforme substantielle au cours de la 42^e législature. Les membres de la Commission des institutions ont notamment eu l'occasion de réfléchir à l'utilisation des données personnelles des citoyennes et citoyens par les partis politiques et les entreprises privées.

En mai 2019, la Commission des institutions a entendu le directeur général des élections afin qu'il présente les enjeux liés à l'étude *Partis politiques et protection des données personnelles*⁴. Ce rapport, publié par Élections Québec en février de la même année, recommande notamment que les partis politiques soient soumis à une loi en matière de protection des renseignements personnels. Sans faire l'objet d'un projet de loi spécifique, certaines recommandations ont été prises en compte par le législateur lors de la rédaction du projet de loi n^o 64, *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*. La Loi modifie la *Loi électorale* et prévoit que la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* s'applique aux renseignements détenus par les partis politiques. De plus, la Loi prévoit l'obligation pour l'ensemble des partis politiques de désigner, parmi leurs dirigeants, une personne responsable de la protection des renseignements personnels.

La portée de cette loi s'étend bien au-delà du milieu politique et constitue une vaste réforme en matière de protection des renseignements personnels au Québec. La Loi renforce les mécanismes de contrôle individuels de protection des renseignements personnels en imposant des critères de consentement plus stricts. Le consentement doit être demandé à la personne visée en termes simples et clairs, et ce, pour chaque collecte, utilisation ou communication de ses renseignements personnels. La Loi prévoit également différentes obligations pour les entreprises afin de favoriser la protection de la vie privée. À titre d'exemple, les paramètres de confidentialité des produits et services offerts doivent être configurés, par défaut, au plus haut niveau de confidentialité. Par ailleurs, la Loi oblige les entreprises à évaluer les facteurs relatifs à la vie privée de certains projets. Le caractère sensible des renseignements visés et la conformité du projet à la législation applicable doivent notamment être pris en compte. Enfin, la Loi octroie de nouveaux pouvoirs de sanction à la Commission d'accès à l'information. Elle lui permet d'imposer une amende maximale de 4 % du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise contrevenante.

³ Les demandes introductives d'instances.

⁴ Voir également : Assemblée nationale du Québec, *Audition du directeur général des élections du Québec : observations*, Commission des institutions, 2019.

Le projet de loi n° 64 a été adopté à l’unanimité le 21 septembre 2021. Durant leurs travaux, les membres de la Commission ont mené des consultations particulières et des auditions publiques au cours desquelles 19 intervenants ont été entendus et 49 mémoires ont été déposés. Selon des experts, cette réforme fait d’ailleurs figure de pionnière en matière de protection des renseignements personnels au Canada⁵.

Droit de la famille

Les réalités conjugales et familiales ont beaucoup évolué au cours des dernières décennies. Alors que le mariage était autrefois le modèle familial et conjugal prédominant, le nombre d’enfants nés hors mariage au Québec surpasse désormais le nombre d’enfants de parents mariés. Conjointes de fait, homoparentalité, transparentalité... plusieurs modèles conjugaux et familiaux ont acquis aujourd’hui une légitimité qui appelle à une refonte des cadres légaux et réglementaires. C’est ce travail qui a été confié par l’Assemblée nationale à la Commission des institutions, le 21 octobre 2021, lors de la présentation du projet de loi n° 2, *Loi portant sur la réforme du droit de la famille en matière de filiation et modifiant le Code civil en matière de droits de la personnalité et d’état civil.*

Le dépôt de ce projet de loi constitue un effort d’actualisation du droit familial depuis les années 1980. Il intervient après plusieurs années de réflexion au sein de la société civile, marquées notamment par le *rapport du Comité consultatif sur le droit de la famille* (communément appelé rapport Roy), en 2015, et par la *Commission citoyenne sur le droit de la famille*, dont le rapport a été déposé en 2018. Avant de présenter le projet de loi à l’Assemblée nationale, le gouvernement avait lui-même organisé, entre mars et juin 2019, une consultation publique sur la conjugalité et la parentalité, afin d’« orienter la réflexion gouvernementale sur les changements à apporter pour adapter le droit aux nouvelles réalités familiales⁶ ».

Sanctionnée le 8 juin, au lendemain de son adoption, la Loi entraîne de nombreuses modifications. Elle étend l’application de la présomption de paternité, autrefois réservée aux conjoints mariés ou unis civilement, aux conjoints de fait. Ainsi, l’enfant né pendant l’union de fait ou dans les 300 jours avant la fin de l’union est présumé avoir pour parent le conjoint de la mère ou du parent qui lui a donné naissance, au même titre que l’enfant né pendant le mariage ou l’union civile.

La Loi vise également à faciliter le maintien des relations entre l’enfant adopté et les membres de sa famille d’origine. Elle a pour effet d’enchâsser dans la *Charte des droits et libertés de la personne* le droit de connaître ses origines biologiques. Ainsi, l’enfant adopté peut, à certaines conditions, obtenir des renseignements, notamment son acte de naissance primitif, le nom de ses grands-parents, de ses frères et sœurs ainsi que certains renseignements médicaux.

Par ailleurs, la Loi apporte différentes modifications aux dispositions en matière d’état civil afin notamment d’éliminer toute forme de discrimination portant sur la désignation du genre. Ces changements législatifs visent à se conformer au jugement rendu par le juge Gregory Moore de

⁵ Karim Benessaïeh, « *Le nouveau cadre décortiqué* », *La Presse+*, 9 octobre 2021.

⁶ Cabinet du ministre de la Justice, *Lancement de la consultation publique sur la réforme du droit de la famille*, 15 mars 2019.

la Cour supérieure du Québec⁷. Ce jugement invalide certaines dispositions du *Code civil du Québec* portant atteinte au droit à la dignité et à l'égalité des personnes trans et non binaires. À titre d'exemple, la Loi prévoit que la mention du sexe figurant à l'acte de naissance ou de décès désigne soit le sexe ou l'identité de genre d'une personne et peut faire référence au qualificatif « non binaire ». La mention du sexe relève de la seule volonté de la personne et ne saurait être subordonnée à l'exigence d'un traitement médical ou d'une intervention chirurgicale. Par ailleurs, un parent qui ne se reconnaît pas dans les qualificatifs de « père » ou de « mère » peut désormais se déclarer « parent » dans les documents officiels de l'État québécois.

Enfin, la Loi prévoit un mécanisme afin qu'un parent puisse requérir seul des soins pour son enfant mineur lors d'une situation de violence familiale ou sexuelle engendrée par l'autre parent. Elle précise que le tribunal doit prendre en compte le contexte de violence sexuelle ou conjugale afin d'apprécier si la décision rendue est prise dans les intérêts de l'enfant. Bien qu'il couvre un large éventail de sujets, ce projet de loi est traversé par un fil rouge : la primauté de l'intérêt de l'enfant dans les décisions en matière de droit de la famille.

Constitution et institutions parlementaires

Relations entre le religieux et l'État

La question de la neutralité religieuse de l'État et des relations entre les pouvoirs politique et religieux est débattue depuis plusieurs décennies au Québec⁸. Le projet de loi n° 21, *Loi sur la laïcité de l'État*, présenté le 28 mars 2019⁹, et auquel la Commission des institutions a consacré six séances de consultations particulières et d'auditions publiques et sept jours d'étude détaillée, n'est d'ailleurs pas le premier à se saisir de la question. En effet, depuis la publication du rapport de la *Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, aussi connue sous le nom de commission Bouchard-Taylor, plusieurs projets de loi ont tenté de circonscrire la neutralité religieuse de l'État à l'aune de la notion d'identité québécoise¹⁰.

Au cours de la 41^e législature, l'Assemblée nationale avait adopté la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes*. Sanctionnée en octobre 2017, cette loi impose au personnel des organismes publics un devoir de neutralité religieuse et prévoit les critères devant être pris en compte dans le traitement des demandes d'accommodements pour des motifs religieux.

⁷ *Centre for Gender Advocacy c. Attorney General of Quebec*, 2021 QCCS 191.

⁸ Voir notamment François-Olivier Chené, *La nation québécoise à la lumière de l'évolution du concept de laïcité, de la Révolution tranquille à aujourd'hui*, Mémoire (M.A.), UQAM, 2021, 105 p.

⁹ Le même jour, la Chambre a adopté une motion pour retirer le crucifix de la salle de l'Assemblée nationale. Le 9 juillet suivant, l'objet sera retiré du « salon bleu ». Voir l'article « Crucifix » dans l'*Encyclopédie du parlementarisme québécois*.

¹⁰ *Loi sur l'identité québécoise*, projet de loi n° 195 (présentation - 18 octobre 2007), 1^{re} sess., 38^e légis. (Qc); *Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, projet de loi n° 60 (présentation - 7 novembre 2013), 1^{re} sess., 40^e légis. (Qc).

De son côté, sanctionnée moins de deux ans plus tard, la *Loi sur la laïcité de l'État* adopte une approche plus directe sur la question. La Loi affirme dès son premier article que « L'État du Québec est laïque¹¹ ». Elle dispose que la laïcité de l'État repose sur quatre principes :

- La séparation de l'État et des religions;
- La neutralité de l'État;
- L'égalité de tous les citoyens et citoyennes;
- La liberté de conscience et la liberté de religion.

En s'appuyant sur le principe que « toute personne [a] droit à des institutions et à des services publics laïques¹² », la Loi établit un devoir de réserve plus strict en matière religieuse et interdit le port d'un signe religieux à certains employés de l'État. De plus, elle modifie la *Charte des droits et libertés de la personne* afin d'y inscrire que les droits fondamentaux doivent s'exercer dans le respect de la laïcité de l'État¹³. Enfin, la Loi précise qu'elle a effet indépendamment de certaines dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne* et de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁴.

La *Loi sur la laïcité de l'État*, qui établit la neutralité religieuse de l'État comme principe fondamental de la société québécoise, traite d'une question très sensible. Le projet de loi a rencontré une forte opposition, notamment auprès des communautés religieuses, mais également de certains milieux professionnels visés par l'interdiction de porter un signe religieux prévue à l'Annexe II du projet de loi. Une pétition demandant que les établissements publics d'enseignement soient soustraits du champ d'application de la Loi a d'ailleurs été déposée à l'Assemblée¹⁵. Depuis sa présentation en mars 2019, la Loi a fait l'objet de contestation devant les tribunaux¹⁶. La *Loi sur la laïcité de l'État* a été adoptée à la majorité des voix (77 pour, 38 contre) le 16 juin 2019.

Institutions parlementaires et démocratie

Le 4 juin 2021, l'Assemblée nationale adoptait à la majorité des voix le projet de loi n° 86, *Loi concernant la dévolution de la couronne*. Auparavant, lors d'une séance de la Commission le 25 mai 2021, les membres ont entendu des experts de la question. Comme on peut le lire dans un mémoire au Conseil des ministres de février 2021 au sujet de cette pièce législative, la dévolution de la couronne « est un principe de common law qui entraîne, en théorie, au décès du souverain ou lors d'une abdication, l'interruption des activités de l'État à travers les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ». Au moment des travaux sur le projet de loi n° 86, la dernière dévolution, la cinquième depuis 1867, remontait au décès du roi George VI en 1952. Les lois du Québec comprenaient alors « une disposition claire qui prévenait la dissolution automatique du

¹¹ RLRQ, c. L-0.3, art. 1.

¹² *Id.*, art. 4 al. 2.

¹³ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 9.1.

¹⁴ *Op. cit.*, art. 33, 34.

¹⁵ Pétition n° 698-20190612.

¹⁶ Voir notamment *Hak c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 2145; *Hak c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 1466.

Parlement du Québec en cas de décès du souverain¹⁷ ». Cette disposition a toutefois été abrogée en 1982, au moment où la *Loi sur l'Assemblée nationale* remplaçait la *Loi sur la Législature*. L'État fédéral et les autres provinces possédaient des dispositions législatives visant à contrer les effets juridiques liés à la dévolution de la couronne, mais pas le Québec¹⁸.

C'est dans ce contexte que ce bref texte de loi, sanctionné quelque quinze mois avant le décès de la reine Elizabeth II, édicte que la dévolution de la couronne n'a pas pour effet de mettre un terme aux activités du Parlement du Québec, du gouvernement et des tribunaux ni de mettre un terme à une charge ou à un emploi. La Loi précise également qu'un serment d'allégeance ou d'office n'a pas à être prêté à nouveau en raison de la dévolution de la couronne.

Le serment des parlementaires a d'ailleurs fait l'objet d'un projet de loi public de député, lui aussi succinct, présenté le 28 février 2019. À l'ajournement des travaux de l'Assemblée nationale, le 10 juin 2022, le projet de loi n° 192, *Loi visant à reconnaître le serment des députés envers le peuple du Québec comme seul serment obligatoire à leur entrée en fonction*, avait franchi les étapes de l'adoption du principe (à la majorité des voix), de l'étude détaillée et du dépôt du rapport de la Commission en chambre.

Par ailleurs, la ministre responsable des Institutions démocratiques, de la Réforme électorale et de l'Accès à l'information présentait le 25 septembre 2019 le projet de loi n° 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*. Ce texte énonce les modalités d'un mode de scrutin mixte avec compensation régionale. Le projet de loi prévoit que le territoire du Québec serait divisé en 80 circonscriptions et en 17 régions électorales. L'Assemblée nationale conserverait un nombre de sièges de 125, soit 80 sièges de circonscription (attribués au scrutin majoritaire) et 45 sièges de région. La proposition permet à toute personne candidate indépendante ou d'un parti autorisé de poser sa candidature pour l'obtention d'un siège de circonscription ou d'un siège de région, mais pas de poser simultanément sa candidature pour l'un et l'autre. Dans le cas d'une candidature de parti, l'obtention d'un siège de région se ferait au moyen d'une liste régionale de candidats dressée par le parti. Pour participer à l'attribution des sièges de région, un parti devrait obtenir, à l'échelle du Québec, au moins 10 % des votes valides exprimés en faveur de l'ensemble de ses listes régionales de personnes candidates. Enfin, le texte prévoit que le nouveau système n'entrerait en vigueur qu'après un vote majoritaire en sa faveur lors d'un référendum qui se tiendrait le même jour que le scrutin de la première élection générale suivant la sanction du projet de loi.

En janvier et février 2020, la Commission a tenu cinq séances de consultations particulières et d'auditions publiques sur le projet de loi n° 39 auprès de citoyennes et citoyens, de personnes expertes de la question des modes de scrutin et d'organismes intéressés. Elle a reçu 45 mémoires. La dernière étape franchie par ce texte législatif est l'adoption du principe du projet de loi à l'Assemblée nationale à la majorité des voix le 8 octobre 2020.

¹⁷ Ministre responsable des Relations canadiennes et de la Francophonie canadienne, *Mémoire au Conseil des ministres : Loi concernant la dévolution de la couronne*, Gouvernement du Québec, 16 février 2021, p. 1.

¹⁸ *Ibid.*, p. 3. Voir aussi : La Presse canadienne, « La "transition royale" se fait de façon automatique dans la gouvernance au Canada », *Le Devoir*, 8 septembre 2022.

AUTRES ENJEUX SOULEVÉS À LA COMMISSION AU COURS DE LA 42^E LÉGISLATURE

La Commission des institutions a été interpellée sur plusieurs autres enjeux de société dans le cadre de ses travaux. Les mandats d’initiative proposés, les pétitions déposées ainsi que les différentes interpellations montrent l’étendue des sujets auxquels la Commission est appelée à se saisir.

Sécurité publique et outils technologiques

De manière générale, l’usage des technologies par l’État soulève des questions quant à la protection des droits et libertés des citoyennes et citoyens. En matière de sécurité publique, la question de l’utilisation des caméras corporelles ainsi que de caméras dans les autopatrouilles a été soulevée à la Commission des institutions. Ce type d’appareils a notamment pour avantage de constituer une preuve plus complète dans les dossiers de plaintes en déontologie policière en comparaison des vidéos captées par les témoins. Ces appareils sont toutefois considérés comme intrusifs pour les corps policiers dont le travail est filmé. Deux pétitions ont été déposées en juin 2019 afin de rendre obligatoire l’usage de ces caméras par les corps policiers au Québec¹⁹. Les 1530 pétitionnaires soutiennent que ces outils peuvent avoir un effet sur la confiance de la population envers les corps policiers tout en facilitant les enquêtes déontologiques. La Commission ne s’est toutefois pas saisie de l’une ou l’autre des pétitions.

Par ailleurs, l’usage des outils technologiques en temps de pandémie a aussi fait l’objet de nombreuses discussions parmi les membres. Ils ont notamment tenu des consultations particulières et des auditions publiques à l’été 2020 au sujet des outils technologiques de notification des contacts COVID-19. Il a, entre autres, été question de la pertinence de ce type d’outils, de leur utilité et des conditions de leur acceptabilité sociale dans le cadre de la lutte contre la pandémie. La Commission a déposé un rapport contenant des observations²⁰.

Le gouvernement a eu recours au passeport vaccinal comme mécanisme de lutte contre la pandémie. L’imposition de cet outil en septembre 2021 a fait l’objet d’une forte opposition au Québec. L’utilisation du passeport visait à encadrer l’accès à certains lieux jugés non essentiels en fonction du statut de vaccination d’une personne. Une pétition signée par 118 624 citoyennes et citoyens a été déposée à l’Assemblée nationale le 23 septembre afin que la création du passeport vaccinal soit abandonnée²¹. Les pétitionnaires soutenaient que la vaccination est un choix individuel et que le passeport vaccinal aurait pour effet de priver une partie de la société québécoise de l’exercice de ses libertés fondamentales. La Commission ne s’est pas saisie de la pétition.

La question de l’utilisation d’outils numérique par l’appareil administratif a été soumise aux membres de la Commission des institutions. En avril 2022, une pétition a été déposée afin d’imposer un moratoire sur le projet d’implantation du portefeuille numérique québécois²².

¹⁹ Pétition n° 712-20190613 et n° 713-20190613.

²⁰ Assemblée nationale du Québec, *Rapport de la Commission des institutions*, 2020.

²¹ Pétition n° 2780-20210923.

²² Pétition n° 511-20220427.

À l'image d'une pièce d'identité traditionnelle, le portefeuille numérique vise à offrir aux citoyennes et citoyens une méthode d'identification pour accéder aux divers services gouvernementaux en ligne. La pétition, signée par 25 918 personnes, met de l'avant les risques de ce projet quant au droit à la vie privée de toutes et de tous. La pétition s'appuie sur le désaccord exprimé par les signataires de la pétition contre la mise en œuvre du passeport vaccinal et souligne que le projet d'identité numérique constitue une extension de ce passeport. Les membres de la Commission ne se sont pas saisis de la pétition.

Affaires autochtones

Les relations entre le gouvernement et les membres des communautés autochtones ont fait l'objet de nombreuses discussions au Québec au cours de la dernière décennie. En 2016, le gouvernement québécois mettait en place la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (commission Viens) afin de faire la lumière sur les allégations de violence et de pratiques discriminatoires envers les Autochtones. La Commission avait pour mandat d'enquêter et de faire des recommandations au gouvernement afin de prévenir ou d'éliminer ces comportements. Le rapport, déposé le 30 septembre 2019, comporte 142 recommandations qui visent à favoriser la réconciliation et à rétablir l'équilibre entre les Autochtones et le gouvernement.

À ce sujet, la ministre responsable des Affaires autochtones a été interpellée en mai 2019 afin d'obtenir de plus amples informations sur les mesures mises en place par le gouvernement pour mieux répondre aux défis auxquels font face les communautés autochtones. À la suite du dépôt du rapport de la commission Viens, la ministre a été de nouveau interpellée en février 2020 en suivi des 142 recommandations la Commission d'enquête. Les membres de la Commission des institutions ont eu l'occasion d'échanger avec la ministre sur la vision du gouvernement et les actions menées pour favoriser la réconciliation²³.

POUR ALLER PLUS LOIN :

Assemblée nationale du Québec

- › Audition du directeur général des élections du Québec : observations;
- › Commission des institutions;
- › Consulter une pétition présentée à l'Assemblée;
- › Encyclopédie du parlementarisme québécois;
- › Projets de loi présentés à l'Assemblée nationale;
- › Rapports statistiques sur les travaux des commissions parlementaires pour les années financières 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022.

Gouvernement du Québec

- › Dossiers soumis au Conseil des ministres;
- › Tableau de suivi des réponses aux appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics.

²³ Voir : Gouvernement du Québec, Tableau de suivi des réponses aux appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics, Québec, 2021.



assnat.qc.ca