Document généré le 8 mai 2025 14:54

Les Cahiers de droit

Le nouveau règlement permanent de l'Assemblée nationale du Québec

Jean-Charles Bonenfant

Volume 14, numéro 1, 1973

URI : https://id.erudit.org/iderudit/041732ar
DOI : https://doi.org/10.7202/041732ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cette note

Bonenfant, J.-C. (1973). Le nouveau règlement permanent de l'Assemblée nationale du Québec. *Les Cahiers de droit*, *14*(1), 93–110. https://doi.org/10.7202/041732ar

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1973

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Le nouveau règlement permanent de l'Assemblée nationale du Québec

Jean-Charles BONENFANT *

Mardi, le 13 mars 1973, l'Assemblée nationale du Québec adoptait, comme règlement permanent, avec quelques légères modifications, le texte provisoire qu'on appliquait depuis le 1er avril 1972. Le lendemain, la troisième session de la 29e législature était prorogée et, jeudi, le 15 mars, la quatrième session commençait avec un règlement qui remplaçait définitivement celui que Me L.-P. Geoffrion avait rédigé en 1941.

Dès la première session de l'Assemblée législative du Québec en 1868, les députés avaient adopté un premier règlement largement inspiré par la procédure législative britannique traditionnelle[1]. En 1914, l'Assemblée législative se donna un règlement plus détaillé et considérablement annoté par Me L.-P. Geoffrion. Ce règlement fut amendé à quelques reprises et il fut refondu en 1941, encore par Me L.-P. Geoffrion.

Le nouveau règlement est connu sous l'appellation populaire de « Code Lavoie » parce que le président de l'Assemblée nationale en a dirigé la préparation. Il est l'aboutissement de près de 10 ans de travaux qui se sont accélérés au cours des deux dernières années. En effet, dès février 1964, un comité spécial de dix membres, sous la direction du président de l'Assemblée de l'époque, Me Richard Hyde, étudiait l'opportunité d'amender le règlement alors en vigueur. Ce comité suggéra quelques réformes qui furent rapidement adoptées. En 1967, un autre comité, sous la direction du président, Me Rémi Paul, entrepris une nouvelle étude qui, en 1968, aboutit à de nombreux amendements que l'Assemblée adopta d'année en année comme règlement partiel provisoire. En 1970, 1971 et au début de 1972, un comité d'experts rédigea un projet de nouveau règlement que les quatre partis politiques acceptèrent d'abord comme temporaire et qui, finalement, est devenu permanent.

Nous croyons utile d'analyser ici, dans l'ordre des articles, ce nouveau règlement qui, évidemment, intéresse avant tout les parlementaires, mais que les praticiens du droit doivent connaître, ne serait-ce que pour suivre intelligemment l'activité législative. Dans cette présentation, je me contenterai de suivre l'ordre des quinze chapitres du règlement.

---

* Professeur, Faculté de Droit, Université Laval.

1. *Journaux de l'Assemblée législative*, session 1867-68, Québec, 1868, pp. 130 à 141. Le dernier article, l'article 116 *du Règlement*, décrétait que « dans tous les cas imprévus, les règlements, usages et formalités de la Chambre des Communes, du Royaume-Uni, de la Grande-Bretagne et d'Irlande, doivent être suivis ».

Interprétation

Dans le chapitre sur l'interprétation, l'article 3 déclare que la procédure de l'Assemblée nationale du Québec est réglée:

- 1° par des lois;
- 2° par le règlement;
- 3° par des règlements adoptés pour la durée d'une seule session;
- 4° par des ordres spéciaux adoptés par l'Assemblée et dont l'effet est limité aux matières pour lesquelles ils sont votés;
- 5° par les précédents établis par suite de l'interprétation des lois et du règlement.

On a fait disparaître une disposition du règlement précédent qui disait que la procédure de l'Assemblée était aussi prévue « En partie, par les formes reconnues à la Chambre des Communes du Canada le 1er janvier 1904, qui ne sont applicables que dans les cas non autrement prévus ». Par ailleurs, on a ajouté un article 4 qui dit que « Dans un cas non prévu par les règles de procédure ou dans un cas de divergence d'opinions sur l'interprétation d'une règle de procédure, le président décide en tenant compte des usages de l'Assemblée depuis son origine ». On citera sans doute encore les grands auteurs britanniques, comme May et Campion, aussi bien que les auteurs canadiens, comme Bourinot et Beauchesne, mais leur autorité sera moins absolue. En résumé, l'interprétation devient plus logique et moins formaliste.

Reprise des projets de lois

La prorogation d'une session annule, sauf quelques exceptions, ce qui n'a pas été complètement exécuté et c'est pourquoi, normalement, les projets qui n'ont pas franchi toutes les étapes cessent d'exister. Le règlement provisoire prévoyait, toutefois, à l'article 6, que « à moins que la clôture n'ait été provoquée par la dissolution de la législature, un projet de loi inscrit au nom du gouvernement qui a déjà subi la première lecture peut être inscrit sur une motion annoncée du leader parlementaire du gouvernement au début de la session suivante au stade où il se trouvait au moment de la prorogation ». Le règlement permanent conserve la disposition, mais il donne quelque temps au gouvernement pour se décider en exigeant que la motion d'inscription doive être proposée « au plus tard à la deuxième séance qui suit celle où s'est terminé le débat sur le message inaugural ».

Personnel de l'Assemblée nationale

Les treize articles du chapitre II sont consacrés au personnel de l'Assemblée nationale; le président, les deux vice-présidents, le secrétaire et ses adjoints, le secrétaire des commissions et le sergent d'armes. Les articles ont été abrégés et clarifiés, mais ils ne comportent aucun changement important.

On peut, toutefois, noter, qu'en général, le nouveau règlement donne au président plus d'autorité et, par conséquent, plus d'indépendance, ce qui a beaucoup d'importance. En effet, quelles que soient les améliorations qu'on puisse apporter au règlement d'une chambre basse, comme celle du Québec, elle tire avant tout son bon fonctionnement et son efficacité de la permanence et des qualités du député qui a été choisi pour présider à ses délibérations. L'impartialité du président a grandement été favorisée par une modification au règlement qui, dès 1969, a fait disparaître la possibilité d'en appeler à l'Assemblée de ses décisions. Le nouveau règlement reconnaît [2] que « lorsque le président rend sa décision... il n'est pas permis de la critiquer, ni de revenir sur la question décidée... ». Le président a aussi plus de discrétion qu'autrefois. Dans certains cas, après une conférence avec les leaders parlementaires des partis reconnus, il peut organiser des débats restreints [3]. En vertu d'une procédure qui a été empruntée en bonne partie à celle de la Chambre des communes britannique, le président dispose d'un panel d'au moins sept députés qu'il propose pour présider les commissions élues [4].

Convocation de l'Assemblée nationale

Deux articles forment ce chapitre dont l'article 20 qui précise et complète un amendement qui avait été adopté, il y a quelques années, pour permettre de rappeler rapidement les députés en cas d'urgence pendant les vacances. L'article 104a adopté le 20 juin 1968 disait :

> Si la Chambre a fixé la date de sa prochaine réunion à plus de quinze jours de la date de l'ajournement, l'Orateur ou le greffier doit, à la demande du premier ministre, convoquer les députés pour la date déterminée par ce dernier et mentionnée dans l'avis de convocation pourvu qu'elle soit antérieure à la date déjà fixée, et la Chambre reprend alors ses travaux sans tenir compte de cette dernière date.

Le nouvel article est beaucoup plus clair et complet en disant :

> Lorsque l'Assemblée s'est ajournée, le président ou le secrétaire doit, à la demande du premier ministre, à la date que celui-ci indique, convoquer l'Assemblée par les moyens qu'il juge les plus efficaces, et l'Assemblée reprend ses travaux sans tenir compte de la date qui avait été antérieurement fixée.

Ouverture d'une session

L'ouverture de la session à Québec était autrefois un événement politique, mondain et même militaire important. Elle se faisait dans la salle

2. Art. 43, par. 2.
3. Art. 10, par. 6.
4. Art. 139, par. 1. Cf. Standing orders of the House of Commons, Public Business, 1971, Section 61.

rouge du Conseil législatif où se pressaient des invités. Les hommes portaient le veston noir et le pantalon rayé ; les femmes avaient encore la tête ornée d'un beau chapeau. Le lieutenant-gouverneur qui auparavant avait, face au parlement, passé en revue une garde militaire, entrait solennellement, précédé d'officiers en grande tenue. Il lisait en français et en anglais un long texte qu'on appelait le discours du trône et la chambre s'ajournait pour une grande réception. Le lendemain, deux députés proposaient dans des discours qu'une adresse soit adoptée en réponse au discours du trône. Le premier ministre se faisait entendre ; le chef de l'Opposition lui répondait et un débat s'engageait qui durait quelques semaines. Tout cela avait changé surtout depuis la disparition du Conseil législatif. Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale le reconnaît en y ajoutant même quelques autres simplifications.

Il y a quelques années, le traditionnel discours du trône est disparu dans les mots et jusqu'à un certain point dans les faits. On se contentait, à l'ouverture d'une session, de dire que les députés prenaient « connaissance du message de convocation du lieutenant-gouverneur ». Ce message était très bref et ne comportait pas, comme autrefois, le discours du trône, l'annonce des mesures gouvernementales. Le règlement permanent parle maintenant du « message inaugural du lieutenant-gouverneur ». En fait, le texte de ce message qui a été lu à l'ouverture de la session, jeudi, le 15 mars 1973, était très long et était un retour au discours du trône d'autrefois. On semble avoir voulu à Québec revenir à la politique qui est encore observée à Ottawa. Ce changement a eu les conséquences suivantes. Le premier ministre ne prononce plus ce que le règlement temporaire appelait « le discours inaugural ». Les chefs des partis d'opposition parlent avant lui, ce qui lui permet ensuite de se défendre et de vanter la politique de son gouvernement dans un langage beaucoup plus partisan.

Le débat sur le message inaugural[5] ne doit pas durer plus de 25 heures. À l'occasion de ce débat, un député ne peut prononcer qu'un seul discours dans lequel n'importe lequel sujet peut être abordé. La durée limite du discours d'un député est de 30 minutes à l'exception des discours des personnages suivants : le premier ministre et le chef de l'opposition officielle qui peuvent parler pendant deux heures, les chefs des autres partis reconnus et le représentant du gouvernement, exerçant le droit de réplique qui peuvent parler pendant une heure. À l'occasion des discours qu'ils prononcent, les députés peuvent proposer des motions de censure qui ne peuvent être amendées et, quand le débat est terminé, les votes sur les motions de censure sont pris successivement dans l'ordre où elles ont été proposées.

Conduite des séances

Lors de l'adoption du règlement provisoire, l'omission de l'article 47 de l'ancien règlement exigeant qu'un député doive prêter le serment d'allégeance avant de commencer à exercer ses fonctions, avait fait beaucoup de bruit.

5. Art. 23.

L'article 25 du nouveau règlement se contente de dire qu'« Un député peut prendre séance lorsqu'un certificat de son élection fourni par le président général des élections a été déposé chez le secrétaire de l'Assemblée qui en fait rapport à celle-ci ». Le serment que les députés du Parti Québécois avaient d'abord refusé de prêter au lendemain des dernières élections n'a pas été aboli. Il est toujours prévu à l'article 128 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique mais, dans ce cas comme dans d'autres, on a simplement trouvé inutile de répéter la disposition. Pour la faire disparaître, faut-il une loi fédérale ou une loi du Québec? Les opinions des juristes sont partagées: personnellement, j'ai toujours cru que le Québec pouvait le faire puisque l'exigence du serment n'est qu'une partie de sa constitution que la législature peut modifier. Ce n'est qu'après une prochaine élection que le problème se posera concrètement d'exiger ou de ne pas exiger le serment pour qu'un député siège.

En vertu de l'ancien règlement, l'ouverture d'une séance avait lieu à huis clos. Le président entrait, les députés se levaient et, monté à son siège, le président faisait au nom de ses collègues, une prière dont le texte était prévu au Règlement. Et le public entrait dans les galeries. En vertu du nouveau règlement [6], à l'heure fixée pour l'ouverture d'une séance, le président fait son entrée alors que le public est déjà rendu et, avec les députés, tous se lèvent pour observer un moment de recueillement. À l'intérieur de ce moment, les croyants peuvent prier et les autres réfléchir. La prière ne disparaît pas, mais elle est transformée.

Questions de règlement

Les neuf articles du chapitre consacré aux questions de règlement n'ajoutent rien de substantiel à ce qui existait auparavant. Ils ont toutefois l'avantage de préciser et de simplifier l'exposé des règlements et de faire disparaître quelques dispositions folkloriques. C'est ainsi que l'article 45 dit que « le président peut, (dans certaines circonstances) interdire la parole à un député pour le reste de la séance ». Autrefois, on disait que le député était « rappelé nominativement à l'ordre » et que la parole lui était par le fait même interdite pour le reste de la séance.

Questions de privilège

L'article 48 rappelle que « une violation des droits de l'Assemblée ou d'un de ses membres constitue une question de privilège ». Les trois articles suivants précisent comment est soulevée une question de privilège sans apporter de changement substantiel.

6. Art. 32.

Feuilleton, Procès-verbal et Journal des Débats

Pour la première fois, le règlement parle du *Journal des Débats* qui n'a été créé que ces dernières années. L'article 53 dit, en effet, « qu'après chaque jour de session, le secrétaire de l'Assemblée rédige le procès-verbal et voit à la publication du *Journal des Débats* ». Le règlement ne parle plus de ce qu'on appelait autrefois *Le Journal* qui était « un compte rendu complet des votes et des opérations de la Chambre pour une session ». En réalité, c'était l'ensemble des procès-verbaux de toutes les séances accompagnés d'un index. Il semble bien que *Le Journal* qui ne faisait que répéter les procès-verbaux va disparaître, ce qui va constituer une économie substantielle.

Motions

Le chapitre 9 est consacré aux motions. Divisé en sections, il est assez considérable puisqu'il contient plus de quarante articles. Nous allons nous arrêter à quelques-uns de ces articles.

Le nouveau règlement organise les débats d'urgence si souvent demandés par les députés de l'Opposition. En vertu de l'article 78, avant l'appel des affaires du jour, c'est-à-dire, au début d'une séance, un député peut proposer que soit tenu immédiatement un débat pour discuter « une affaire déterminée et importante de la compétence de l'Assemblée et dont l'étude s'impose d'urgence ». Si le président accepte la motion, elle est discutée et les députés qui prennent part au débat ne peuvent parler plus de 10 minutes, le proposeur et un représentant du gouvernement ayant toutefois un droit de parole de vingt minutes. Le débat se termine au plus tard à dix-huit heures sans entraîner de décision. Il ne peut être proposé plus d'un débat de ce genre dans une même séance.

Le mercredi est depuis longtemps consacré aux motions des députés. Ils pouvaient jusqu'ici en présenter tant qu'ils voulaient et les débats sur une seule motion se poursuivaient pendant plusieurs mercredis. Les motions étaient appelées dans l'ordre où elles avaient été présentées, ce qui permettait à un parti diligent de présenter le premier plusieurs motions, les autres partis n'ayant alors aucune chance de voir discuter les leurs. Le nouveau règlement corrige cette situation en disant, à l'article 91, qu'un député peut présenter une motion de fond relative à des affaires publiques et en ajoutant que cette motion ne peut être discutée qu'au cours de deux séances consécutives du mercredi, le vote, s'il est requis, étant pris à la fin du débat. Le proposeur et le représentant du gouvernement ont un droit de parole de 20 minutes et les autres députés ont un droit de parole de 10 minutes. Avec ce système, plus de motions pourront être discutées. En référant à une motion de fond, le texte permet de discuter une proposition de loi faite par un député, ce qui a une certaine importance comme nous le constaterons plus loin lorsque nous parlerons de l'activité législative.

Au chapitre des motions, il faut en signaler un genre qui, toutefois, est prévu à l'article 24 au chapitre de l'ouverture d'une session. Il s'agit des motions de censure. Autrefois, chaque fois que le gouvernement proposait d'aller en commission des subsides pour étudier les crédits, un député pouvait présenter ce qu'on appelait un grief, c'est-à-dire, proposer qu'on étudie un sujet quelconque, ce qui pouvait être assez embêtant pour le gouvernement et pouvait créer des délais considérables. Cette procédure disparaît et elle est remplacée, comme à Ottawa, par six débats prioritaires. L'article 23 dit, en effet, « qu'au cours d'une session, après que le débat sur le discours inaugural est terminé, les députés de l'Opposition peuvent, à la suite d'un avis d'un jour franc, proposer six motions de censure portant sur tout sujet d'intérêt public de la compétence de l'Assemblée ». Ces motions sont privilégiées, c'est-à-dire, que le délai de l'avis étant écoulé, elles doivent être discutées, tout autre affaire cessant. Comme il y a danger qu'un parti cherche à se les accaparer, le règlement ajoute que « le président fait en sorte que les motions de censure soient réparties équitablement entre les partis reconnus d'Opposition ». Les six motions de censure ne sont pas susceptibles d'amendement et le débat qu'elles provoquent se termine un quart d'heure avant l'ajournement de la séance alors que la motion est mise aux voix. Il sera intéressant de voir fonctionner à Québec ce nouveau système qui semble une excellente innovation tant pour le parti au pouvoir que pour les partis d'Opposition. En effet, le premier sait à combien d'épreuves il est exposé et les seconds sont sûrs de pouvoir profiter d'un certain nombre d'occasions.

Débats

Le chapitre des débats pose surtout celui du langage parlementaire. Dans le *Règlement annoté de l'Assemblée législative* de 1941, M^e^ L.-P. Geoffrion commentait le long article 285 qui, en 23 paragraphes, énumérait tout ce qui était interdit à tout député qui a la parole. Il était non parlementaire « de chercher à ridiculiser la chambre ou quelque député », de laisser entendre qu'elle « est corrompue, qu'elle a perdu son caractère d'assemblée délibérante, qu'elle n'a aucun souci de la liberté ou des droits des citoyens ». Il était irrégulier de dire entre autres choses « qu'un député a pratiqué la corruption », qu'il « ne recule devant rien », qu'« il ne croit pas ce qu'il a affirmé », qu'il « se réfugie derrière de misérables subterfuges », qu'il a « omis de faire ce qu'un homme d'honneur aurait fait », qu'il « parle sans penser », qu'il « manque de droiture et de courage », qu'il « a éludé le point en discussion au moyen d'arguties, de subtilités d'avocats, dignes de celui qui les a fait valoir », qu'il « n'est pas indépendant », qu'il « est un partisan serville du gouvernement », qu'il « déshonore la chambre », qu'il « lance des accusations pour en tirer des avantages politiques », de « traiter un ministre de tyran ». M. Geoffrion énumérait aussi une série d'expressions qui « ne sont pas parlementaires quand elles s'adressent à un député ou qualifient sa conduite, ses actes ou ses discours ». Il les classait dans un ordre dont on ne saisit pas très bien les raisons profondes:

« a) Honte, honteux, vilain, méprisable, déshonorant, odieux, détestable, peu honorable, indigne, scandaleux, ignoble, voyou, canaille, traître, disgracieux ;
b) Lâche, poltron, couardise, lâcheté ;
c) Impertinent, insolent, indécent, inconvenant, indigne d'un homme de bonnes manières (agent leman), impudent, méprisant, insultant ;
d) Faux, mensonger, calomnieux, trompeur, diffamer, diffamatoire, duplicité, manigance, prétexte faux, fausseté, tricherie, vilain tour, user d'artifice ;
e) Hypocrite, pharisien, sans scrupule ;
f) Criminel, bandit, malicieux, méchant ;
g) Vessie gonflée ;
h) Opposition factieuse ».

Notons que toutes ces gentillesses n'avaient pas été inspirées à M. Geoffrion par le langage du corps législatif dont il était le greffier, mais que la jurisprudence en a été établie par de nombreux auteurs de droit parlementaire comme May, Bourinot qui ont puisé dans les délibérations de plusieurs parlements.

La liste des expressions non parlementaires s'enrichit d'ailleurs d'année en année ainsi qu'en témoigne *The Table*. Cette revue des greffiers des corps législatifs dans les pays britanniques, publie périodiquement des listes d'expressions qui ont été jugées non parlementaires. On y trouve beaucoup de propos amères.

Le nouveau règlement a simplifié les règles du bon langage parlementaire. À l'article 99, qui ne compte que 9 paragraphes, il est interdit à un député, entre autres choses, au paragraphe 8 « de se servir d'un langage violent ou blessant à l'adresse de qui que ce soit ou irrespectueux pour l'Assemblée ». Dans le concret, il appartient au président d'apprécier le langage et je crois qu'il peut le faire en tenant compte du passé et des exemples donnés par M[e] Geoffrion. En effet, l'article 4 dit que « dans un cas non prévu par les règles de procédures ou dans un cas de divergence d'opinions sur l'interprétation d'une règle de procédure, le président décide en tenant compte des usages de l'Assemblée depuis son origine ». Un président embarrassé peut donc faire appel aux précédents, mais je pense qu'il les interprétera à la lumière des mœurs de notre époque dont le langage est beaucoup plus libre que naguère.

On se scandalise parfois du langage des parlementaires. Lecteur assez assidu des débats parlementaires depuis de nombreuses années, j'éprouve au contraire assez d'admiration pour ce qui se dit à la Chambre des communes et à l'Assemblée nationale. La plupart des autres assemblées délibérantes, si elles étaient soumises aux passions des corps parlementaires et surtout si leurs délibérations étaient rapportées avec autant de fidélité, soutiendraient bien mal la comparaison.

Dans certains cas, la meilleure façon d'éviter de dire des bêtises est de lire un texte préparé par soi-même ou autrui. Toutefois, l'ancien règlement défendait, au paragraphe I de l'article 285, à un député de « lire son discours »,

mais lui permettait « de se servir de notes, même copieuses ». D'après la vieille tradition britannique, les discours parlementaires doivent être, comme on dit en anglais, « extemporaneous », qu'on pourrait traduire par « impromptus ». En réalité, la règle a toujours été violée ou du moins interprétée largement, et, à Ottawa, on a déjà dit que tous les députés étaient opposés à la lecture des discours, sauf quand ils les lisaient eux-mêmes. Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale n'a pas répété la défense de l'ancien et on peut croire qu'elle est disparue.

Votes

Le chapitre consacré aux votes apporte une innovation à l'article 109 lorsqu'il dit que « le président invite successivement à se lever, ceux qui sont en faveur de la motion, ceux qui s'y opposent et ceux qui désirent s'abstenir ». L'ancien règlement ne parlait pas de la possibilité de s'abstenir et, généralement, un député sortait de la chambre lorsqu'il ne voulait pas voter.

Procédures législatives

Les projets de lois restent soumis à trois lectures, mais quelques heureuses modifications ont été apportées à leur marche. Rappelons qu'il y a deux sortes de projets de lois, les privés et les publics. L'article 113 du nouveau Règlement dit que toute personne intéressée peut déposer, auprès du Secrétariat des Commissions de l'Assemblée nationale, un projet de loi qui concerne des intérêts particuliers et locaux en indiquant le nom du député qui a accepté de la parrainer. Ce sont les projets de lois privés qui naissent de la requête d'un intéressé qui veut régler un problème particulier, par exemple, transformer une disposition d'un testament ou assurer la validité d'un titre immobilier douteux. À Québec maintenant, sauf pour ce qui est de leur naissance, on assimile les projets aux projets de lois publics[7]. Tous les autres projets sont publics, mais ils se divisent en deux catégories, ceux qui sont présentés par le gouvernement et ceux qui le sont par de simples députés. L'article 112 du Règlement temporaire dit, en effet, que tout député peut présenter un projet de loi en ajoutant cependant que c'est sous réserve de l'article 64. Cet article réserve à un représentant du gouvernement, après recommandations du lieutenant-gouverneur en conseil, ce qui a trait à l'exécution de travaux publics, à l'allocation de subventions, à l'imposition d'une charge traditionnelle sur les revenus publics et sur les contribuables, à la remise d'une somme due à l'État et à l'autorisation de consentir quelque emprunt ou obligation engageant le crédit de l'État.

7. On a aussi considérablement simplifié la procédure d'introduction des projets de lois privés. Elle est prévue par de simples règles de pratique édictées au début de 1973 et dont nous croyons utile de publier en annexe le texte français.

De temps à autre à Québec, des projets sont présentés par des députés de l'Opposition. C'est ainsi, au cours de la session de 1972-73, le chef de l'Opposition, M. Gabriel Loubier, a présenté le projet de loi 92, « Loi des renseignements sur l'administration des organisations ouvrières ». Ce projet avait pour objet principal d'obliger les organisations ouvrières à transmettre au ministre des Institutions financières, Compagnies et Coopératives, pour chacun de leurs exercices financiers, des renseignements sur leur administration, notamment un bilan et un état des revenus et des dépenses. Le projet n'a franchi que l'étape de la première lecture et, au moment où sont écrites ces lignes, il n'a pas encore été discuté en chambre. M. Loubier a tenté, en décembre 1972, de présenter un autre projet qui aurait créé, au Québec, un système électoral analogue à celui de l'Allemagne de l'Ouest, mais le projet a été rejeté par le président parce qu'il augmentait la députation et entraînait, par conséquent, « l'imposition d'une charge additionnelle sur les revenus publics ».

Au cours de l'automne de 1972, M. Camille Laurin, chef parlementaire du Parti Québécois, a présenté le projet de loi 91, « Loi modifiant la Loi de l'Instruction publique ». C'était, à toutes fins pratiques, l'abrogation du fameux bill 63 puisque le projet prévoyait que les cours ne soient donnés en langue anglaise qu'à tout enfant qui a déjà reçu, au Québec, des cours de langue anglaise ou dont la langue maternelle est l'anglais, à condition que les parents de l'enfant ou ceux qui en tiennent lieu en fassent la demande lors de l'inscription de l'enfant alors que la loi actuelle prévoit que les cours sont donnés en langue anglaise à tout enfant dont les parents ou ceux qui en tiennent lieu en font la demande. Le projet de M. Laurin a pu être discuté en deuxième lecture parce qu'on a réussi à le faire le mercredi, la journée des députés. Le règlement permanent a réglé définitivement le problème en permettant, le mercredi, au député de choisir entre un projet de loi ou une simple motion. En réalité, les plus grands changements dans la marche d'un projet de loi se réalisent plutôt, comme nous le verrons plus loin, au sein des commissions.

Matière de finances

En vertu de l'article 127 du nouveau règlement, « le ministre des finances prononce le discours du budget qu'il termine par une motion proposant à l'Assemblée d'approuver la politique budgétaire du gouvernement ». Il y a ensuite un débat général qui ressemble à celui qui a lieu au début de la session sur le message inaugural et qui, lui aussi, est limité à 25 heures. Toutefois, dans le règlement provisoire qui a été en vigueur en 1972, ces 25 heures pouvaient être prises en tout temps si bien que, lorsque la troisième session de la vingt-neuvième législature s'est terminée, le débat lui-même n'avait pas pris fin officiellement. Dans le règlement permanent, on a prévu [8] que le débat

8. Art. 127, par. 5.

sur le discours du budget doit se terminer avant l'approbation du budget lui-même. Il était, en effet, assez bizarre de continuer le débat sur le budget après son approbation.

Une des règles constitutionnelles les plus importantes veut que le gouvernement ne puisse dépenser un cent sans que les représentants du peuple y aient consenti. Au dix-neuvième siècle, des hommes politiques canadiens se sont battus pour que soit acceptée cette règle qui fut parfaitement établie sous l'Union, avant la naissance de la Confédération. Par ailleurs, une opposition forte pourrait par toutes sortes de moyens dilatoires faire en sorte qu'à la fin d'un exercice financier un gouvernement se trouve sans argent, et incapable même de payer ses employés. C'est pourquoi, il faut établir un système qui respecte l'équilibre entre la liberté et l'efficacité. La critique doit être permise, mais l'État doit fonctionner. C'est l'esprit de ce qu'a édicté en ce domaine le nouveau règlement de l'Assemblée nationale.

Autrefois, les crédits étaient discutés et votés dans une commission plénière, c'est-à-dire, formée de tous les députés, qu'on appelait la commission des subsides. On y assistait parfois à des débats sur des détails qui donnaient lieu à des escarmouches où le langage n'était pas toujours tempéré. Il y a quelques années, on commença à étudier les crédits dans des groupes plus restreints. Dans cet esprit, le nouveau règlement a créé tout un système qui à son premier essai a semblé bien fonctionner. L'article 128 établit la règle que lorsque le budget principal ou un budget supplémentaire est déposé à l'Assemblée, l'étude des crédits de chacun des ministères est référée aux commissions élues appropriées dont nous parlerons plus loin. Cependant, le leader parlementaire du gouvernement peut aussi proposer que les crédits d'un ministère, faisant partie du budget principal ou d'un budget supplémentaire, soient étudiés en commission plénière. Ces motions d'envoi ne sont pas susceptibles de débat ni d'amendement.

La commission qui étudie les crédits d'un ministère faisant partie du budget principal doit faire rapport à l'Assemblée dans un délai de 45 jours après que l'étude lui en a été référée, et celle qui étudie les crédits d'un budget supplémentaire, sept jours après que l'étude lui en a été référée. Par ailleurs, lorsqu'une commission a étudié pendant au moins 10 heures les crédits d'un ministère faisant partie du budget principal et pendant au moins 3 heures les crédits d'un ministère faisant partie d'un budget supplémentaire et n'a pas présenté de rapport dans les délais donnés plus haut, elle est censée avoir recommandé l'adoption de tous les crédits qui lui ont été référés. C'est dire qu'un gouvernement est toujours sûr que ces crédits seront adoptés à telle date, pourvu qu'il prenne les précautions nécessaires. Par ailleurs, les députés ont tout le temps voulu pour se renseigner et formuler des critiques. Les crédits adoptés en commission font ensuite l'objet d'un débat général dont la durée ne doit pas dépasser dix heures.

Commissions

Les commissions élues ont pris à Québec une importance considérable. Elles étaient dans le règlement temporaire au nombre de quinze : il y en aura maintenant seize car on a ajouté à la liste la commission des corporations professionnelles qui avait été créée spécialement pour discuter des nombreux projets de lois présentés l'an dernier et qui maintenant devient permanente. L'article 135 énumère les commissions :

1) la commission de l'Assemblée nationale ;
2) la commission de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales ;
3) la commission de la justice ;
4) la commission des finances, des comptes publics et du revenu ;
5) la commission des richesses naturelles et des terres et forêts ;
6) la commission de l'agriculture et de la colonisation ;
7) la commission du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration ;
8) la commission des affaires sociales ;
9) la commission des affaires municipales ;
10) la commission de l'industrie et du commerce, du tourisme, de la chasse et de la pêche ;
11) la commission des transports, des travaux publics et de l'approvisionnement ;
12) la commission de l'éducation, des affaires culturelles et des communications ;
13) la commission des institutions financières, compagnies et coopératives ;
14) la commission de la fonction publique ;
15) la commission des engagements financiers ;
16) la commission des corporations professionnelles.

Rappelons que ces commissions accomplissent maintenant un travail considérable que ce soit après la première lecture d'un projet de loi, après sa seconde lecture ou dans le cas de l'étude des crédits. L'étude des projets de loi, après la première lecture, est une heureuse innovation qui permet la participation populaire et qui aide le gouvernement à redresser son tir. On l'a bien vu lors de l'étude du projet de loi nº 250, le Code des professions et des autres projets de loi connexes. Vingt-deux séances ont été tenues et cent cinq organismes ont été entendus. Les séances ont duré cent douze heures et vingt-deux minutes [9].

Comme c'est surtout en commissions que les partis d'opposition peuvent pratiquer ce que les Américains appellent le « filibusterism », c'est-à-dire, l'opposition à la marche d'un projet de loi par tous les moyens dilatoires, le règlement a prévu, à l'article 156, un moyen infaillible de faire échec à cette pratique. Il prévoit que lorsqu'une commission a étudié un projet de loi

9. Nous croyons utile de publier, en annexe, le texte français des règles de pratique qui ont été adoptées pour les commissions parlementaires par l'Assemblée nationale à sa séance du 19 novembre.

pendant une période de temps correspondant à l'importance ou à la longueur du projet, le leader parlementaire du gouvernement peut, sans avis, proposer une motion énonçant les modalités d'un accord conclu entre les leaders parlementaires des partis reconnus au cours d'une conférence convoquée par le président, à la demande du leader parlementaire du gouvernement. La motion est décidée immédiatement, sans débat ni amendement, et l'accord qu'elle contient devient la loi de l'Assemblée. Mais évidemment, la partie la plus drastique du mécanisme est celle qui est mise en marche lorsqu'une entente n'a pu être conclue lors de la conférence des leaders parlementaires. Le leader parlementaire du gouvernement déclare officiellement à l'Assemblée que l'entente n'a pu être conclue, et, après avis, il propose que le rapport de la commission soit présenté à l'Assemblée dans le délai qu'il indique. Cette motion ne peut subir d'amendement et le débat qu'elle provoque est bref. La durée des discours est, en effet, réduite à dix minutes pour un député ; le premier ministre, le leader parlementaire du gouvernement, le chef d'un parti reconnu ou leur représentant ont droit à trente minutes. On voit que la procédure est drastique et qu'elle peut infailliblement mettre fin à un débat prolongé, mais il est évident que comme tout mécanisme de clôture, il n'est utilisé qu'avec prudence par le gouvernement.

Questions et dépôt de documents

Les deux grandes formes d'activité de la Chambre des communes à Ottawa et de l'Assemblée nationale à Québec sont l'étude des lois et les débats, mais il en est une troisième qui, depuis quelques années, a pris beaucoup d'importance et qui constitue un excellent moyen de contrôle démocratique. C'est la procédure des questions à laquelle il faut joindre celle de la production des documents.

C'est à la fin du dix-huitième siècle que les questions sont devenues vraiment une partie de la procédure de la Chambre des communes britannique. D'année en année, elles se sont multipliées si bien que pour une session, on en compte une moyenne de quinze mille. Le système a été imité dans tous les parlements de type britannique et ailleurs, en France, par exemple où il fonctionne intensément. Il existe depuis longtemps à Ottawa et à Québec et dans les législatures de toutes les provinces canadiennes.

Les questions sont écrites ou orales [10]. Les premières sont posées à un ministre après qu'un député en a donné avis et qu'elles ont été inscrites au feuilleton. Elles y demeurent tant qu'une réponse n'a pas été donnée. Les questions varient à l'infini, mais elles doivent « se rapporter, comme dit le nouveau Règlement, à une matière d'intérêt public rentrant dans les attributions de la législature et du gouvernement, à un acte dont le ministre est responsable à l'Assemblée, ou aux intentions du ministre ou du gouvernement à l'égard de quelque mesure législative ou administrative » [11].

10. Art. 167.
11. Art. 165.

Au bout de quelque temps, la réponse est donnée et on la trouve dans le procès-verbal. Il arrive que parfois certaines réponses fort longues sont transformées en production de documents. Que la question soit écrite ou orale, un ministre peut toujours refuser d'y répondre s'il prétend qu'il est contraire à l'intérêt public de fournir les renseignements demandés. Il peut même refuser de répondre sans donner de raison et on ne peut discuter son refus. C'est à lui de supporter les conséquences politiques de son attitude [12].

Mais les questions les plus intéressantes, celles qui font parfois trembler les gouvernements et qui réjouissent l'opposition, sont les questions orales. Elles peuvent être posées avant que la chambre aborde l'ordre du jour et elles sont tellement populaires qu'on a dû limiter la période qui y est consacrée à quarante minutes à Ottawa et à trente à Québec [13]. Elles doivent porter sur des questions urgentes, caractère que les présidents ont l'habitude d'interpréter largement. Un député peut avertir un ministre qu'il lui posera telle question, mais il peut aussi profiter de l'élément de surprise. C'est dire qu'un gouvernement prudent doit même imaginer les questions qui seront posées afin de préparer de bonnes réponses.

Ceux qui posent des questions veulent se renseigner, mais ils veulent aussi, dans bien des cas, signaler l'inaction du gouvernement, faire acte d'opposition. C'est ce qui a engendré le « late show » que le nouveau Règlement a établi d'une façon permanente à Québec. L'article 174 du nouveau Règlement prévoit que, si un député n'est pas satisfait d'une réponse donnée à une question qu'il a posée, il peut donner avis écrit de son intention de soulever le problème pour lequel il désire des renseignements lors d'un débat qui a lieu à 23 heures les mardi et jeudi. Ces jours-là, si le débat a lieu, les séances de l'Assemblée qui, normalement sont ajournées à 23 heures, le sont trente minutes plus tard. L'avis écrit doit être remis au président avant 17 heures le jour où la question a été posée et doit contenir le texte de la question. Au plus tard, à 18 heures, les mardi et jeudi, le président doit indiquer à l'Assemblée les questions qui seront soulevées lors du débat. Pendant les trente minutes, aucun débat ne doit durer plus de dix minutes. Le député qui soulève la question peut parler pendant au plus 5 minutes. Un ministre ou un adjoint parlementaire peut lui répondre pendant au plus 5 minutes. Lorsque plusieurs députés ont donné avis de leur intention de soulever des questions au moment de l'ajournement, le président détermine l'ordre suivant lequel elles seront débattues en tenant compte de l'ordre dans lequel les avis ont été donnés, de l'urgence des questions soulevées et de leur répartition entre les divers partis reconnus. Enfin, au cours de cette période de brefs discours rigoureusement minutés, le quorum est présumé exister et le président décide de lui-même toutes questions de privilège ou de règlement.

Québec n'a pas inventé ce genre de débat. Il l'a pris à Ottawa qui a aussi inspiré Toronto. A la Chambre, le mini-débat remonte à 1964 alors qu'il fut suggéré par le comité spécial de la procédure et de l'organisation de la

12. Art. 171.
13. Art. 172.

Chambre des communes. Il avait surtout été prôné par M. Stanley Knowles, grand spécialiste de la procédure, et accepté par tous les partis. « Nous croyons, déclara alors M. Knowles, que lorsque le plan aura été appliqué, nous pourrons abréger le temps qu'absorbe la période consacrée aux questions tout en sauvegardant le droit des députés de pouvoir se faire entendre sur les sujets qui à leur avis, n'ont pas été traités de façon satisfaisante pendant la période des questions ». En réalité, on ne pose pas des questions uniquement pour se renseigner : c'est aussi pour éveiller l'attention publique et critiquer le gouvernement. Le système a fonctionné provisoirement pendant un certain nombre d'années. Il n'a peut-être pas diminué le nombre des questions, comme le pensait M. Knowles, mais il a certes satisfait plusieurs députés qui l'ont utilisé. Quoi qu'il en soit, il est devenu permanent lorsqu'on a adopté le Règlement de 1969. À cause de l'heure tardive où ont lieu les débats, on les a familièrement désignés sous l'appellation générale de « late show ».

Le système a fonctionné pour la première fois, à Québec, mardi, le 25 avril 1972, sans avoir beaucoup attiré l'attention publique. Lors de la suspension de la séance, à dix-huit heures, le président a annoncé qu'il avait eu, en vertu de l'article 179, trois avis et qu'à l'ajournement, il y aurait trois mini-débats. Effectivement, à dix heures, M. Clément Vincent, d'Unité Québec qui, le mardi précédent, avait posé une question sur le sujet, exposait le problème de plusieurs producteurs de pommes de terre du Québec qui, au cours de la saison de 1971, avaient eu à subir des pertes assez considérables de récoltes, lesquelles n'étaient pas assurées en vertu du régime d'assurance-récolte du Québec, le ministre de l'Agriculture, M. Normand Toupin, lui a répondu. M. Fabien Roy, du Crédit social, a ensuite soulevé le problème de la vente du cidre dans les magasins à succursales. Cette fois, il n'y a pas eu de véritable réponse de la part d'un représentant du gouvernement. Le ministre de la Justice, M. Jérôme Choquette, s'est contenté d'invoquer le paragraphe 4 de l'article 100 du Règlement qui interdit à un député qui a la parole « de parler d'une affaire qui est devant les tribunaux ou devant un organisme quasi judiciaire ou d'une affaire qui est sous enquête, lorsque, dans ce dernier cas, les paroles prononcées peuvent être préjudiables à une personne ». Or, M. Roy avait fait allusion à des demandes d'émission de permis de vente de cidre devant la Commission de contrôle des permis d'alcool qui est un organisme quasi judiciaire. Et logiquement, M. Choquette ne répliqua pas à M. Roy. Le troisième débat fut soulevé par M. Lucien Lessard, du Parti Québécois, sur le projet de vente de l'usine Dupan à Mont-Laurier. La réplique fut donnée par le ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Guy Saint-Pierre. On peut croire qu'avec le temps, ce genre de débat deviendra plus populaire et qu'on l'utilisera sans doute autant qu'à Ottawa.

Quand on lit dans le *Journal des Débats* les discours qui ont été prononcés le 13 mars 1973 lors de l'approbation du règlement, on est heureux de constater avec quelle unanimité les représentants des quatre partis politiques ont accepté ce règlement même si c'est avec une certaine nostalgie de bon aloi que certains députés, rompus à la vieille procédure, ont vu

disparaître le règlement Geoffrion. Comme le disait le président de l'Assemblée, le nouveau règlement est l'aboutissement « d'une dizaine d'années d'évolution ». Il ajoutait qu'une des grandes caractéristiques du règlement était son assujettissement « à la réalité de l'Assemblée ».

En effet, pendant longtemps à Québec, comme à Ottawa, on s'est soumis à des règles parlementaires traditionnelles qui correspondaient aux mœurs d'une époque révolue, une époque où l'État n'intervenait guère dans la vie des gens et où, par conséquent, les lois et règlements n'étaient pas nombreux. Aujourd'hui, il faut légiférer beaucoup et continuellement et les palabres ne peuvent être tolérés.

Le règlement est dit « permanent », mais cela ne signifie pas qu'il soit intangible. À l'usage, on s'apercevra vite des changements qu'il faudra y opérer, mais déjà le coup de barre définitif a été donné et jamais on ne pourra revenir aux jeux de procédure d'autrefois. On peut affirmer que le Québec a innové dans ce domaine et que tout en restant fidèle aux grands principes du parlementarisme britannique, il les a dépouillés de toute leur enveloppe artificielle qui semble encore demeurer précieuse aux véritables Britanniques.

Règles de pratique concernant les projets de loi privés

1. Un exemplaire du projet de loi doit être déposé au secrétariat des commissions avant le jour de l'ouverture de la session. Les documents dont il est fait mention dans le projet doivent être déposés avec celui-ci.

2. La traduction et l'impression du projet et la publication des avis sont aux frais de la personne qui dépose le projet. Les frais de traduction et d'impression sont versés au comptable de l'Assemblée nationale.

3. Le projet doit être annoncé. L'avis doit exposer explicitement la nature et l'objet du projet et être signé par celui qui dépose le projet ou en son nom.

4. L'avis doit être publié dans la *Gazette officielle du Québec* ainsi que dans un journal quotidien ou hebdomadaire français et dans un journal quotidien ou hebdomadaire anglais circulant dans le district judiciaire où demeure la personne qui dépose le projet.

Si aucun journal français ou anglais ne circule dans ce district, l'avis doit être inséré dans un journal, français ou anglais, selon le cas, du district le plus voisin. Si ces journaux n'existent pas dans ce district, l'avis doit être publié dans les journaux les plus rapprochés d'un autre district.

5. L'avis doit être publié une fois par semaine, pendant quatre semaines, au cours des six mois qui précèdent la première lecture du projet ; au moins un avis doit avoir été publié lors du dépôt prévu à l'article 1.

6. Celui qui dépose le projet doit faire, auprès du secrétaire des commissions, la preuve de la publication des avis dans les journaux.

7. Le greffier en loi de l'Assemblée nationale dépose à l'Assemblée, sur chaque projet, un rapport indiquant si l'avis est régulier et suffisant et si le projet déposé est conforme à l'avis. S'il constate quelque irrégularité ou

insuffisance dans l'avis, il doit le signaler à l'Assemblée qui décide de suspendre ou non les règles à cet égard.

8. La personne qui a déposé le projet est avisée de son étude en commission au moins sept jours auparavant.

Règles de pratique des commissions

Article 1

Dès qu'une affaire lui a été référée par l'Assemblée, une commission élue est convoquée par le secrétaire des commissions, en conformité du règlement, au moyen d'un avis écrit à tous ses membres.

Article 2

Lorsqu'un projet de loi est référé à une commission élue après la première lecture pour une étude globale, avis doit en être donné par le secrétaire des commissions dans la Gazette officielle du Québec. Après la publication de cet avis, les personnes intéressées ont un délai de 30 jours pour déposer au secrétariat des commissions cent (100) exemplaires de leur mémoire, accompagnés de deux cents (200) exemplaires d'un bref résumé.

Toutefois, lorsqu'elle le juge à propos pour des raisons d'urgence, l'Assemblée nationale, peut dans la motion d'envoi, dispenser le secrétaire de donner l'avis requis au présent article. Elle peut aussi modifier la période de délai pour la présentation des mémoires.

Article 3

Après l'expiration de la date où les mémoires doivent être présentés, le secrétaire des commissions en dresse la liste qu'il fait parvenir à chaque membre accompagnée des mémoires et des résumés.

Article 4

Les représentants des organismes qui ont déposé des mémoires sont convoqués au moins 7 jours avant la réunion où ils se feront entendre.

Article 5

Un ordre du jour de chaque séance est préparé par le secrétaire et est envoyé aux membres de la commission, avec l'avis de convocation.

Article 6

À l'ouverture de la séance, le président donne lecture de l'ordre du jour. Il appelle à tour de rôle les personnes convoquées. Si, lors de l'appel, celles-ci

ne se sont pas présentées ou ne sont pas prêtes à procéder, elles perdent leur droit de se faire entendre, à moins que la commission n'en décide autrement.

Lorsqu'elle croit être suffisamment renseignée sur le projet de loi, la commission peut décider de cesser les auditions.

Article 7

Les étapes de l'étude d'un projet de loi en commission sont :

1° L'exposé du ministre et les commentaires d'un représentant de chaque parti reconnu ;
2° L'audition des personnes intéressées ;
3° Les délibérations de la commission ;
4° Le rapport.

Article 8

La durée limite allouée à chaque personne ou groupe pour un exposé sommaire de son mémoire est de 20 minutes et le temps alloué aux membres de la commission pour la période des questions, est de 40 minutes réparties équitablement entre les partis. Ces périodes peuvent être prolongées, si la commission le juge à propos.

Article 9

Lors des auditions, le président, en plus de l'exposé, n'autorise que des questions permettant à la commission de se renseigner.

Article 10

Lorsque les auditions sont terminées, les membres de la commission délibèrent entre eux et un rapport est rédigé par un de ses membres désigné par le président.

Article 11

Après que la commission s'est prononcée sur le rapport, il est présenté à l'assemblée.