

## CHRONIQUE PARLEMENTAIRE

# Les nouvelles règles de la procédure parlementaire canadienne et québécoise

Geneviève Benezra

Volume 1, Number 2, 1970

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059839ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059839ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

### ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Benezra, G. (1970). CHRONIQUE PARLEMENTAIRE : les nouvelles règles de la procédure parlementaire canadienne et québécoise. *Revue générale de droit*, 1(2), 397–440. <https://doi.org/10.7202/1059839ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1970

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>



Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

## CHRONIQUE PARLEMENTAIRE

### Les nouvelles règles de la procédure parlementaire canadienne et québécoise

par Geneviève BENEZRA,  
*assistante à la Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa.*

1. Dans la présente chronique nous nous attacherons à montrer les principales réformes apportées à la procédure parlementaire par la Chambre des Communes du Canada et l'Assemblée nationale du Québec. Nous n'essaierons pas d'en évaluer la portée pratique. Notre étude se limitera à exposer les nouvelles mesures telles qu'elles ont été conçues et exprimées par les législateurs et à indiquer les buts poursuivis par eux.

Le nouveau Règlement adopté par la Chambre des Communes le 20 décembre 1968 n'est pas encore bien connu des juristes. Il nous a donc semblé utile d'ouvrir quelques parenthèses sur les aspects juridiques de la procédure parlementaire qu'on a essayé d'adapter du mieux possible aux conditions modernes du gouvernement. En effet, dans ce Règlement on trouve plusieurs modifications qui bouleversent assez profondément les habitudes acquises, surtout en ce qui concerne la procédure budgétaire et le système des comités de la Chambre. Le processus de réformes a été déjà amorcé au cours des années 1964-1968. Par conséquent, certains amendements au Règlement ont été expérimentés par la Chambre avant d'être définitivement incorporés dans celui-ci.

Par contre, l'Assemblée nationale du Québec est encore régie par le Règlement de 1941, amendé en 1965, auquel elle a apporté des modifications temporaires au cours des deux dernières sessions de la 28<sup>e</sup> législature. Ce sont donc ces amendements provisoires, qu'on appelle des règlements de session, qui feront l'objet de notre examen afin de découvrir leur signification et les objectifs qu'ils poursuivent.

Dans cette première chronique parlementaire nous devons d'abord définir les nouvelles règles qui régissent la procédure des deux chambres canadienne et québécoise. Nous poursuivrons cette étude dans une chronique ultérieure où nous examinerons les résultats de ces modifications.

## I. — CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA.

2. En décembre 1968, la Chambre des Communes a adopté un nouveau Règlement. Elle a alors apporté de nombreuses modifications à son ancienne procédure. Ce ne sont pas seulement les règles qui ont été changées à ce moment-là, mais c'est toute l'orientation du travail parlementaire qui a été touchée. La Chambre a pris la décision tant attendue par les observateurs de moderniser et d'adapter au XX<sup>e</sup> siècle certaines procédures désuètes et inadaptées aux nouveaux rapports entre les institutions politiques canadiennes. Ces réformes, bien qu'apportant de véritables transformations dans plusieurs domaines de l'activité parlementaire, ne touchent pas certains autres. Il subsiste encore plusieurs rites parlementaires dont l'abandon est encore difficilement envisagé par certains parlementaires et est impatiemment espéré par d'autres.

Les principales modifications apportées au Règlement de la Chambre ne contredisent en rien les principes fondamentaux du régime parlementaire canadien tel qu'il s'est forgé avec le temps bien qu'elles marquent une volonté d'abandonner certains de ces usages afin de rendre la Chambre plus efficace, plus productive et moins démunie devant un Exécutif de plus en plus puissant. Ces réformes tendent à rétablir quelque peu l'équilibre perdu des institutions canadiennes en rehaussant le prestige du Parlement, en lui redonnant une nouvelle vigueur et une nouvelle orientation.

Les amendements au Règlement révisent une grande partie des règles de la procédure parlementaire et nous les avons regroupés en quatre parties distinctes suivant l'objet qu'ils concernent.

Nous examinerons successivement les nouvelles dispositions relatives au processus législatif proprement dit, à la procédure budgétaire au sens large, aux autres travaux de la Chambre et au système des comités, en indiquant les objectifs poursuivis par le législateur fédéral.

### A. RÉFORMES RELATIVES AU PROCESSUS LÉGISLATIF PROPREMENT DIT.

3. La réforme du processus législatif voulait atteindre les deux objectifs suivants: premièrement, accélérer et améliorer les travaux de la Chambre et, deuxièmement, associer le plus grand nombre des députés aux travaux législatifs. Pour atteindre ces objectifs, plusieurs mesures nouvelles ont été incorporées au nouveau Règlement et l'examen des projets législatifs par la Chambre des Communes

a subi de profondes modifications. Nous examinerons ici les amendements tendant à accroître la productivité législative de la Chambre des Communes et nous essaierons de voir dans quelle mesure ces mêmes modifications ont été conçues afin de permettre au plus grand nombre possible de députés de participer davantage à l'étude et à l'adoption des projets législatifs. A notre avis, ces réformes peuvent se subdiviser en trois mesures affectant le processus d'adoption des bills d'intérêt public: la suppression de la discussion en comité plénier des résolutions financières; la modification de la forme et de la signification des différentes étapes législatives; l'intervention obligatoire des comités élus de la Chambre.

1° *L'abolition des résolutions d'ordre financier.*

4. L'ancienne règle de procédure (article 61 du *Règlement de la Chambre des Communes*, Ottawa, 1962) imposait un examen préalable en comité plénier de tous les projets de lois comportant une dépense des deniers publics. Avant de procéder à la première lecture d'un tel projet de loi, le gouvernement devait informer la Chambre que la recommandation royale lui avait été accordée et, par conséquent, proposer que la Chambre se forme en comité plénier à la prochaine séance pour examiner un projet de résolution (*Journaux de la Chambre des Communes*, 1964-1965, p. 403. Voici un exemple d'une telle motion: « Que la Chambre se forme en comité plénier, dans sa prochaine séance, pour étudier le projet de résolution suivant que son Excellence a recommandé à la Chambre . . . » Suivait un bref exposé énonçant la portée et le but de la mesure législative proposée.)

Cette pratique était désuète et depuis longtemps les différents comités de procédure et d'organisation insistaient sur la nécessité de la faire disparaître (*Journaux de la Chambre des Communes*, 1948, p. 12-13. Rapport du comité spécial sur la procédure de la Chambre des Communes présidé par l'honorable Gaspard Fauteux.) Il y avait, semble-t-il, un problème à résoudre, à savoir si la suppression de la discussion à cette étape (le 13<sup>e</sup> rapport du comité spécial de la procédure et de l'organisation: *Journaux de la Chambre des Communes*, 1964-1965, p. 772) serait valide d'un point de vue constitutionnel. Pourtant, le débat, tenu avant même que le contenu du projet de loi ait été divulgué, était jugé par de nombreux députés et auteurs comme une survivance historique inutile, occupant le temps de la Chambre d'une façon irrationnelle (J.-Ch. BONENFANT, *La réforme du travail parlementaire au Québec*,

Québec, 1964, p. 31 (non publié); l'honorable Donald S. MACDONALD, *Changements à la Chambre des Communes, les nouveaux règlements*, dans *Canadian Public Administration*, 1970, p. 40).

Dans le nouveau Règlement, la Chambre a réglé ce problème de façon radicale en éliminant complètement cette étape qui favorisait un débat dans le vide, une discussion dénuée de bon sens qu'on reprenait par la suite lorsque le projet de loi fondé sur cette résolution revenait à la Chambre sous une autre forme, plus complète. Elle a considéré à juste titre que l'abolition de l'étape de résolution financière lui permettrait d'économiser son temps et d'améliorer la qualité de ses discussions (*Procès-verbaux de la Chambre des Communes* du 6 décembre 1968, p. 432, 3<sup>e</sup> rapport du comité de la procédure).

## 2° Les étapes législatives.

5. La réforme de la procédure législative n'a pas modifié le nombre d'étapes que doit subir un projet de loi avant d'être voté définitivement par la Chambre mais a tenté de changer la signification des trois lectures traditionnelles des projets de lois et d'accroître la valeur de leur examen par la Chambre.

Le comité spécial de procédure qui a proposé ces réformes a insisté sur l'importance d'indiquer expressément l'objet de chaque étape législative (*ibid.*).

a) C'est ainsi que le but de la *première lecture* est de porter à la connaissance du Parlement et du public le texte proposé et la motion présentée en conséquence doit être conçue de façon à atteindre cette fin. Dans le nouveau Règlement, la Chambre a ajouté à cette motion le mot « imprimé » qui n'existait pas auparavant. L'actuelle motion, prévue à l'article 70 (1) du Règlement, se lit comme suit: « Que ce bill soit maintenant lu une première fois et imprimé » et elle est décidée sans débat ni amendement. En vertu de l'article 68 (1) et (2), le député doit, avant de proposer cette motion, obtenir la permission de la Chambre de présenter ce bill et il lui est permis de fournir une explication succincte de ses dispositions.

b) La *deuxième lecture* avait traditionnellement pour but de décider du principe d'un projet de loi qu'on ne pouvait changer par la suite que dans ses détails sans toucher aux principales dispositions. Le vote de la Chambre était un vote sur le principe de la loi et la Chambre ne pouvait revenir par la suite sur ce qu'elle avait

décidé, en vertu d'un vieux principe parlementaire (W. F. DAWSON, *Procedure in the Canadian House of Commons*, Toronto, 1962, p. 233; Russell HOPKINS, *Comment fonctionne le Parlement*, Ottawa, 1957, p. 48; A. BEAUCHESNE, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des Communes du Canada*, Précis de procédure parlementaire, Toronto, 1964, p. 283). Le comité spécial qui a proposé la réforme de cette étape législative a voulu rompre avec cet usage de façon à ce que la seconde lecture signifie seulement « que la Chambre a amorcé l'étude du bill et que, sans s'engager à l'adopter en définitive, elle en autorise le renvoi à un comité qui l'étudiera par le menu » (3<sup>e</sup> rapport du comité spécial de la procédure: *Procès-verbaux* du 6 décembre 1968, p. 433). Selon le comité, le but de la deuxième lecture était de définir la portée d'un bill et de remettre l'étape décisive jusqu'à ce qu'un comité de la Chambre l'ait étudié sérieusement (*ibid.*). Il a par conséquent proposé que la motion en vue de la deuxième lecture soit rédigée de la façon suivante: « Que le bill soit lu pour la deuxième fois dès maintenant, puis renvoyé à un comité » (*ibid.*). La recommandation du comité fut adoptée par la Chambre des Communes et le nouveau Règlement dans son article 74 (2) dispose que « lors de sa deuxième lecture un bill est renvoyé à un comité permanent, mais il peut également être déféré à un comité spécial ou mixte ». Le paragraphe 3 de cet article contient une exception à ce principe, puisqu'il impose l'étude en comité plénier des bills des subsides ou des voies et moyens (article 74 du *Règlement de la Chambre des Communes du Canada*, Ottawa, octobre 1969).

Cette façon de concevoir la seconde lecture a été défendue en Chambre par l'honorable Donald S. Macdonald lors du débat tenu à l'occasion de la constitution dudit comité. Il disait en effet que la conception actuelle, c'est-à-dire celle qui accorde à la seconde lecture une valeur d'acceptation du principe et donne à l'approbation de la Chambre un caractère définitif, n'est pas adaptée aux conditions modernes du gouvernement, car elle « favorise la tenue de longs débats avant que les députés aient eu l'occasion d'examiner le bill en comité plénier ou permanent . . . » (*Débats de la Chambre des Communes* du 24 septembre 1968, p. 399).

Cette nouvelle signification de la deuxième lecture n'a pas été acceptée par de nombreux députés qui restent attachés aux anciens principes. Ils continuent, en pratique, à débattre longuement le principe d'un projet de loi lors de sa deuxième lecture et n'admettent pas qu'il soit modifié au cours des étapes ultérieures qui, selon

les promoteurs de la réforme, devaient devenir des étapes essentielles d'un projet législatif.

Déjà, le 23 janvier 1969, l'Orateur Lamoureux a eu à se prononcer sur ce problème et il a déclaré en suivant les intentions de la Chambre exprimées au moment de l'adoption du nouveau Règlement que « le vote à l'étape de la deuxième lecture n'est pas tout à fait un vote sur le principe dont s'inspire le bill mais plutôt une décision de la Chambre de le déférer en vue de le faire étudier davantage aux étapes subséquentes des délibérations » (*Procès-verbaux de la Chambre des Communes* du 23 janvier 1969, p. 618).

A cette étape se pose l'intéressant problème juridique suivant : étant donné que la deuxième lecture n'est plus un vote sur le principe d'un bill, un amendement motivé s'opposant au principe du bill, seul amendement qui était permis à ce stade-ci, peut-il encore être proposé ? L'Orateur Lamoureux a indirectement répondu par l'affirmative à cette question lorsque le problème fut soulevé en Chambre le 23 janvier et le 13 février 1969 (*Procès-verbaux de la Chambre des Communes* aux dates ci-dessus). A notre avis, cette interprétation ne correspond pas tout à fait à la nouvelle orientation donnée à la deuxième lecture. Le député a la possibilité de s'opposer au principe d'un projet de loi en votant contre la motion portant la seconde lecture ou en utilisant les amendements dilatoires (BEAUCHESNE, *op. cit.*, p. 283 à 287). Il semble cependant superflu de s'opposer au principe d'un projet de loi avant qu'il ne soit défini, c'est-à-dire avant qu'il n'ait été étudié en comité selon la nouvelle conception de la deuxième lecture acceptée par la Chambre des Communes le 20 décembre 1968.

Nous apercevons une contradiction dans les dispositions du nouveau Règlement relativement aux motions tendant au renvoi d'un projet de loi à un comité permanent ou spécial. Pendant que l'article 74 (2) dispose que ces motions sont décidées sans amendement ni débat, l'article 32 (1d) stipule que « les motions tendant à la deuxième lecture d'un bill et au renvoi de ce bill à un comité permanent ou spécial ou à un comité plénier de la Chambre » peuvent faire l'objet d'un débat (*Règlement de la Chambre des Communes, op. cit.*), ce qui est d'ailleurs confirmé dans les faits.

Il semble normal que la motion tendant au renvoi d'un projet de loi à un comité soit débattable, puisqu'elle est indissociable de la motion portant la deuxième lecture. La deuxième lecture

et le renvoi au comité, dont le nom est précisé dans la motion, sont, depuis le nouveau Règlement, décidés simultanément par la Chambre. Aucun amendement ne pouvant être apporté à la motion tendant au renvoi en comité du projet de loi en question selon l'article 74 (2), comment alors interpréter les dispositions des articles 46 et 47 du Règlement qui semblent prévoir une telle possibilité ? Continue-t-on à considérer le renvoi en comité et la deuxième lecture comme étant deux questions distinctes ? Le législateur voulait-il dire que le renvoi à un comité dont le nom est précisé dans la motion principale n'est pas susceptible de débat ni d'amendement ? Pourtant, il est bien admis depuis longtemps que, lors du débat sur la motion portant la deuxième lecture, les seules motions recevables sont les motions dilatoires. Il serait peut-être irrégulier, en vertu de l'article 74 (2), de discuter de l'opportunité d'envoyer à tel ou tel comité le projet de loi en question, ou de proposer à ce moment le renvoi à un autre comité que celui qui est proposé.

c) *Étude en comité.* — La troisième étape législative est l'étude en comité de la Chambre. Nous avons dit précédemment que le vote d'un projet de loi en deuxième lecture signifie actuellement qu'il est automatiquement déféré à un comité de la Chambre chargé de l'examiner minutieusement, en remplacement de l'ancienne étape de l'étude en comité plénier. L'article 75 (1) précise la façon d'étudier un projet de loi par un comité. Son examen doit se faire article par article, dans l'ordre. Le titre, le préambule et le premier article sont étudiés en dernier lieu. Nous examinerons dans les lignes qui vont suivre la signification de cette nouvelle étape législative. Actuellement nous ne faisons qu'indiquer les différents stades législatifs d'un projet de loi au stade parlementaire (ou plus précisément au niveau de la Chambre des Communes).

d) *L'étape du rapport d'un projet de loi* présenté par le comité qui était chargé de l'étudier se fait en Chambre. Avant la réforme parlementaire de 1968, le rapport d'un comité permanent ou spécial devait se faire en comité plénier (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 433). Aux termes de l'article 75 (2) tout comité doit faire rapport à la Chambre des amendements apportés à un projet de loi. Ce rapport ne peut être étudié par la Chambre que quarante-huit heures après sa présentation (article 75 [3]). Cette étape fournit l'occasion aux députés autres que les membres du comité en question de discuter des amendements proposés par le comité.



En outre, tous les députés de la Chambre ont la possibilité (en vertu de l'article 75 [5]) de proposer des amendements à cette étape du processus législatif, après avoir donné un avis par écrit, qui doit figurer sur un feuillet des avis. L'Orateur possède, en vertu du paragraphe (10) de l'article 75, le pouvoir « de choisir et de combiner les modifications et les articles proposés à l'étape du rapport ».

Cette étape requiert un vote sur la motion demandant « que le projet de loi, avec ses modifications, soit agréé » (article 75 [12]). Les projets de lois ayant été étudiés par le comité plénier de la Chambre ne feraient pas l'objet d'un débat à cette étape (75 [4]).

e) *La dernière étape législative, c'est la présentation d'un projet de loi en vue de sa troisième lecture.* La motion en vue de la troisième lecture peut être présentée tout de suite après l'étape du rapport si ce projet de loi a été voté sans qu'aucune modification n'ait été apportée (article 75 [14]). Dans le cas contraire, la troisième lecture intervient à la prochaine séance de la Chambre (article 75 [13]). La motion « que le bill soit lu pour la troisième fois dès maintenant, puis adopté » signifie que la décision sera définitive et que le projet deviendra une loi lorsque le gouverneur général aura donné sa sanction. A cette étape, le débat est souhaité et les amendements peuvent être proposés (article 75 [13]).

### 3° *Intervention des comités de la Chambre dans le processus législatif.*

6. C'est à notre avis la mesure la plus importante qui a été adoptée par la Chambre, conformément aux recommandations de son comité de la procédure et de l'organisation. L'étape de l'étude en comité permanent, spécial ou mixte, remplace l'ancien examen de tout projet législatif en comité plénier qui, selon le comité de réforme, n'était pas un endroit très approprié pour une étude approfondie, pour une discussion détaillée de tous les articles du projet. Aux termes de l'article 74 (2) du Règlement tous les projets de lois seront examinés par un comité permanent, spécial ou mixte, à moins d'une décision contraire de la Chambre, sauf l'exception prévue dans l'article 74 (3) déférant au comité plénier l'étude des bills qui découlent des projets de résolutions afférents aux subsides et aux voies et moyens. Cette nouvelle façon de procéder s'inscrit dans l'évolution du processus législatif préconisé par le comité de réforme (3<sup>e</sup> rapport du comité spécial de la procédure, *op. cit.*, p. 433). D'une part, le renvoi automatique de

chaque projet législatif à un comité de la Chambre favorise son examen plus sérieux car il permet de procéder à des enquêtes, de recueillir des informations et d'interroger les ministres et les fonctionnaires, responsables de son application. A ce stade, les députés peuvent mieux saisir le sens et la portée véritables de la mesure législative proposée en principe par le gouvernement et souvent préparée en dehors de l'intervention parlementaire. D'autre part, en référant aux différents comités permanents ou spéciaux les projets de lois, la Chambre peut être saisie de plusieurs projets à la fois, car les comités permanents peuvent siéger simultanément. L'ancienne méthode d'examen en comité plénier n'offrait pas cette possibilité et de nombreux projets étaient bloqués à cause de l'encombrement de l'Ordre du jour de la Chambre (l'honorable Donald S. MACDONALD, *op. cit.*, p. 46). Les députés, membres du comité chargé de l'étude d'un projet législatif, auront le temps et la possibilité d'examiner en profondeur les différentes mesures et leur portée pratique. Ils pourront interroger les témoins venant de l'extérieur, de l'administration et du gouvernement alors qu'auparavant seul le ministre répondait, s'il était là, aux questions des députés lorsqu'ils examinaient un projet de loi article par article en comité plénier. Quand le projet étudié soigneusement en comité reviendra en Chambre (l'étape du rapport et troisième lecture), tous les députés auront l'occasion d'apprendre et de discuter la portée exacte de la mesure législative et ceci en connaissance de cause, car ses imperfections pourront être décelées en comité à l'aide des témoignages entendus. Les projets de lois ayant été répartis entre les différents comités, la majorité des députés pourra participer plus activement aux travaux législatifs, tandis qu'en comité plénier c'était surtout les députés les plus influents qui prenaient part aux débats.

## B. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE.

7. Le contrôle parlementaire des finances publiques est un principe fondamental du régime parlementaire. C'est le Parlement qui devrait fixer le taux et la nature des impôts, autoriser les dépenses après avoir examiné leur affectation et leur opportunité. Il faut par conséquent que le contrôle soit adapté aux conditions actuelles du gouvernement et qu'il devienne effectif et efficace et pas seulement formel.

Nous entendons par procédure budgétaire les travaux de la Chambre relatifs aux subsides et aux voies et moyens car ils font

partie d'un tout qui concerne la politique financière du gouvernement.

La procédure budgétaire se divise en deux parties distinctes au Parlement canadien : l'une concerne l'examen des subsides, c'est-à-dire l'examen des prévisions de dépenses envisagées par le gouvernement; l'autre concerne les travaux relatifs aux voies et moyens qui consistent à donner l'autorisation au gouvernement de lever les impôts. Actuellement les travaux relatifs aux subsides sont nettement séparés de ceux des voies et moyens. Ces derniers ne concernent plus que les modifications fiscales et autres mesures tendant à procurer des fonds nécessaires pour couvrir les dépenses autorisées au cours des travaux des subsides.

La procédure budgétaire de la Chambre des Communes a fait l'objet de nombreuses critiques aussi bien de la part des auteurs que des députés eux-mêmes, car elle suivait des méthodes archaïques inadaptées au XX<sup>e</sup> siècle (W. F. DAWSON, *op. cit.*, p. 211; 3<sup>e</sup> rapport du comité spécial, *op. cit.*, p. 43; Russell HOPKINS, *op. cit.*, p. 44). Nous ne reprendrons pas ici les critiques qui ont été à juste titre adressées aux travaux de la Chambre relatifs aux subsides et voies et moyens mais nous étudierons la procédure actuelle telle qu'elle est prévue par le nouveau Règlement de la Chambre et les raisons de son avènement.

### 1° *Les travaux relatifs aux subsides.*

8. La réforme la plus spectaculaire adoptée par la Chambre est, à notre avis, la suppression du comité des subsides, qui traditionnellement était chargé d'étudier les prévisions budgétaires du gouvernement. En effet, le comité de réforme a considéré que ce comité plénier « n'est pas le lieu où l'on devrait vraiment étudier par le menu les prévisions de dépenses. Selon nous, cette tâche serait bien plus efficacement accomplie par les comités permanents dont chacun s'occuperait de ministères particuliers, tandis que les débats à la Chambre porteraient sur des questions de principe d'une portée plus vaste » (3<sup>e</sup> rapport du comité spécial, *op. cit.*, p. 430). Cette suggestion ayant été acceptée par la Chambre, les prévisions de dépenses sont désormais examinées en détail par les comités permanents et les travaux des subsides sont organisés d'une façon toute nouvelle que nous tenterons d'exposer dans les lignes qui vont suivre.

a) *Motions relatives aux subsides.* — Ces motions peuvent se diviser en deux catégories : les premières sont celles qui vont

être désignées par un ordre du jour permanent adopté par la Chambre au début de chaque session; les secondes sont les motions d'Opposition relatives aux subsides dont la nature et les modalités de présentation sont prévues au règlement.

1) *Les motions du gouvernement* relatives aux subsides sont définies dans l'article 58 (2). Elles sont les suivantes:

- motions portant sur l'adoption des crédits provisoires;
- motions portant sur l'adoption du budget principal des dépenses;
- motions portant sur l'adoption du budget supplémentaire;
- motions visant à rétablir tout poste du budget;
- motions visant à présenter ou à adopter tout projet de loi des subsides (à toutes ses étapes législatives).

Aux termes du paragraphe (4a) de l'article 58, ces motions doivent être annoncées par un avis écrit quarante-huit heures avant leur présentation, à l'exception des motions portant l'adoption d'une loi des subsides fondée sur les résolutions budgétaires.

2) *Les motions de l'Opposition* ayant trait aux travaux des subsides peuvent être présentées (article 58 [3]) après un avis écrit de vingt-quatre heures (article 58 [4a]) dans les limites des jours prévus à cet effet dans le paragraphe (5) de l'article 58, c'est-à-dire cinq jours dans la première période des subsides commençant au début de la session et finissant le 10 décembre, sept jours au cours de la deuxième période se terminant le 26 mars et treize jours pendant la dernière période allant jusqu'au 30 juin. A ces vingt-cinq jours qui sont mis à la disposition de l'Opposition, peuvent s'ajouter les jours réservés au débat sur l'Adresse et au débat sur le budget (article 58 [6]), non utilisés à ces fins. D'après le paragraphe (8) de l'article 58, les motions d'Opposition ont la priorité sur toutes les motions de subsides du gouvernement.

Seulement deux motions d'Opposition au cours de chacune des trois périodes de subsides peuvent être des motions de défiance envers le gouvernement (article 58 [9]). Ces motions peuvent traiter de toutes les questions qui sont de la compétence du Parlement du Canada, débattre les rapports des comités au sujet des prévisions budgétaires. L'Opposition peut choisir les problèmes sur lesquels portera le débat (article 58 [3]).

b) *L'examen des prévisions budgétaires* s'effectuera en trois périodes distinctes à la fin desquelles la Chambre se prononcera sur l'une des trois catégories des prévisions budgétaires. Ces prévisions seront examinées par les comités permanents et discutées en Chambre à la suite d'une motion présentée par l'Opposition les jours prévus.

1) *Catégories des prévisions budgétaires.* — Les prévisions budgétaires énumèrent spécifiquement, article par article, les sommes que requiert chaque ministère ou chaque service public pour couvrir ses dépenses au cours d'une période de l'année financière. Le Règlement et la pratique parlementaires distinguent trois sortes de prévisions budgétaires :

- les crédits provisoires;
- le budget principal des dépenses;
- le budget supplémentaire ou final des dépenses.

2) *L'ordre d'examen des prévisions budgétaires.* — En vertu de l'article 58 (1), au début de chaque session la Chambre désignera par motion un ordre du jour permanent pour l'étude des travaux des subsides. Le comité de réforme suggérait que le Règlement prévoie les dates limites auxquelles les propositions budgétaires et les projets de lois qui en découlent seraient décidés par la Chambre (3<sup>e</sup> rapport du comité spécial, *op. cit.*, p. 430). Selon ce comité, « les crédits provisoires visant les mois d'avril, de mai et de juin seraient adoptés avant le 26 mars; le budget principal des dépenses, dont les comités auraient fait rapport avant le 31 mai, serait adopté le 30 juin; en outre, les budgets supplémentaires et autres budgets seraient autorisés le 10 décembre, le 26 mars ou le 30 juin » (3<sup>e</sup> rapport du comité spécial, *op. cit.*, p. 430).

Aucun article du Règlement ne dispose d'une façon expresse de l'ordre des travaux tel qu'il a été défini (ci-dessus) par le comité de réforme. Toutefois, l'interprétation des paragraphes (1), (5) et (10) de l'article 58 permet de penser que l'ordre du jour permanent dont l'adoption est prévue dans le premier paragraphe de l'article 58 sera conforme aux recommandations du comité de réforme.

3) *Renvoi aux comités permanents.* — C'est une innovation du nouveau processus budgétaire qui doit apporter une nette amélioration de l'examen des prévisions budgétaires. Cette mesure

a soulevé de nombreuses critiques de la part des députés de l'Opposition, car on prétendait qu'elle avait pour but d'empêcher la Chambre des Communes « d'examiner et de surveiller les dépenses publiques et de faire obstacle à des dépenses exagérées en faisant ressortir aux yeux de l'opinion publique tout gaspillage des deniers » (*Débats de la Chambre des Communes* du 6 décembre 1968, p. 3859) et aussi de tendre à soustraire à la vue du public l'étude du budget des dépenses en le reléguant à l'ombre des comités permanents (l'honorable Donald S. MACDONALD, *op. cit.*, p. 44).

De l'avis du comité de réforme et de la majorité des députés, l'examen par des petits comités spécialisés pouvant obtenir des meilleures informations permettrait un contrôle plus approfondi et plus adéquat des dépenses du gouvernement (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 430 et s.; *Débats de la Chambre des Communes* du 6 décembre 1968).

Le nouveau Règlement dans les paragraphes (14) et (15) de l'article 58 dispose que le budget principal et le budget supplémentaire doivent être référés à des comités permanents, compétents pour examiner les postes du budget relatifs aux ministères correspondants. Le budget principal de chaque ministère doit être envoyé aux comités permanents respectifs avant le 1<sup>er</sup> mars de l'année financière en cours et le budget supplémentaire dès sa présentation à la Chambre. Une motion en ce sens présentée par un ministre de la Couronne est décidée sans débat ni amendement à l'appel des affaires courantes ordinaires (article 59).

Les rapports des comités permanents relatifs au budget principal doivent être faits à la Chambre avant le 31 mai (article 58 [14]) et ceux relatifs au budget supplémentaire au plus tard trois jours avant la dernière séance ou le dernier jour désigné de la période en cours (article 58 [15]). Aucun débat n'est permis lors de l'adoption d'un tel rapport, sauf le jour désigné à cet effet (article 58 [16]).

4) *Les débats lors des jours désignés* sur motions de l'Opposition porteront sur tous les aspects financiers et autres de la politique du gouvernement. De l'avis du comité de réforme, l'Opposition posséderait plus d'informations concrètes, recueillies au cours des enquêtes faites par les comités permanents pour critiquer le gouvernement et attirer l'attention du public sur les abus commis

ou les montants exagérés des dépenses prévues par ce dernier (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 430 et s.; *Débats de la Chambre des Communes* du 6 décembre 1968).

c) *Adoption des lois de subsides.* — La Chambre adoptera au cours des périodes prévues (dont nous avons déjà expliqué les modalités) les motions portant adoption des postes d'une catégorie quelconque de prévisions budgétaires (article 58 [17] et [18]). L'adoption de telles motions constitue un ordre de la Chambre visant la présentation d'un ou plusieurs projets de lois fondés sur ces dernières (article 58 [19]). Ces projets de lois seront présentés et passeront par les mêmes étapes législatives que tout autre projet de loi. Plusieurs exceptions sont prévues relativement aux projets de lois des subsides. Tout d'abord, en vertu du paragraphe (3) de l'article 74, « tout bill afférent à une motion de subsides ou de voies et moyens doit être renvoyé à un comité plénier après sa deuxième lecture ». Ensuite, le paragraphe (10) de l'article 58 prévoit que toutes les questions relatives aux subsides non réglées par la Chambre avant le dernier jour prévu de chaque période (quinze minutes avant l'heure habituelle de l'ajournement quotidien) doivent être votées sur-le-champ sans débat ni amendement et, nonobstant l'article 72, la Chambre procédera à l'adoption de toutes les étapes des projets de lois s'y rattachant.

## 2° *Les voies et moyens.*

9. Pour faire disparaître la répétition inutile des débats, pour accélérer la procédure budgétaire, le comité de réforme de la Chambre avait proposé la suppression du comité des voies et moyens et la simplification de la procédure relative à la taxation. Les travaux des voies et moyens ne comportent plus la traditionnelle phase « d'autorisation de la dépense des sommes obtenues du fonds du revenu consolidé que le comité des subsides y a versées pour satisfaire aux demandes de fonds du gouvernement » (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 430 et s.; *Débats de la Chambre des Communes* du 6 décembre 1968).

Les modifications fiscales annuelles qui, selon l'ancienne procédure, étaient discutées trois fois: 1° pendant le débat sur le budget; 2° lors de l'étude de chacune des résolutions portant modifications de l'impôt; 3° au moment de l'adoption du projet de loi, sont actuellement débattues d'abord lors de six jours consacrés au débat sur le budget et ensuite lorsqu'elles sont présentées sous

forme de projets de lois au cours des étapes législatives prévues à cette fin.

La procédure suivie lors des travaux relatifs aux voies et moyens est prévue dans l'article 60 du nouveau Règlement qui contient des dispositions précises tendant à régler la présentation et l'adoption de la résolution générale portant l'approbation de la politique budgétaire du gouvernement, des résolutions non budgétaires relatives aux voies et moyens et la présentation des projets de lois fondés sur ces résolutions.

a) *Suppression du comité des voies et moyens.* — Ce comité plénier avait deux principales fonctions: autoriser le prélèvement des sommes du Fonds consolidé pour couvrir la dépense autorisée par les lois des subsides et taxer.

1) *Autorisation du prélèvement des fonds.* — Cette dernière étape de la procédure des subsides qui était traditionnellement accomplie par le comité des voies et moyens n'était qu'une formalité de plus, sans véritable signification. Elle retardait les travaux de la Chambre, facilitait la répétition des débats et compliquait davantage la procédure des subsides et des voies et moyens. Le comité de réforme a proposé l'abolition du comité des voies et moyens pour être logique avec la recommandation semblable quant au comité des subsides et afin de supprimer une étape superflue de la procédure budgétaire au sens large (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 4; *Débats de la Chambre des Communes* du 6 décembre 1968).

2) *Examen des propositions fiscales.* — Selon l'ancienne procédure, ces propositions fiscales étaient discutées longuement en comité des voies et moyens ainsi que dans d'autres occasions trop nombreuses et inefficaces de l'avis du comité de refonte du Règlement (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 430 et s.; *Débats de la Chambre des Communes* du 6 décembre 1968). La suppression de la discussion de toutes les résolutions budgétaires séparément et avant leur soumission sous forme de projet de loi a été opérée par le nouveau Règlement de la Chambre. L'étape de la discussion par le comité plénier de toutes les propositions relatives aux voies et moyens a été déplacée. Elle ne se fait actuellement qu'aux diverses phases législatives d'un projet de loi tendant à les mettre en vigueur. De l'avis du comité, un projet de loi « a une plus grande portée qu'un simple projet de résolution, il semble donc logique de faire porter le débat sur ce qui est l'objet même de la mesure législative » (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 430 et s.; *Débats de la Chambre des Communes* du 6 décembre 1968).



b) *La procédure relative à l'étude de la motion budgétaire* fait suite à une motion conçue en termes généraux dont l'article 60 prévoit le mode de présentation et d'adoption.

1) *Présentation.* — Le paragraphe (1) de l'article 60 permet au ministre de la Couronne de déposer en tout temps un avis de motion des voies et moyens qui ne peut pas être examiné au cours de la même séance mais seulement après qu'un ordre du jour portant son examen ait été désigné en vertu des paragraphes (2) et (3) de l'article 60.

Cette motion est libellée de la façon suivante: « Que la Chambre approuve la politique budgétaire générale du Gouvernement. » Le ministre des Finances est autorisé par la Chambre à présenter son exposé budgétaire dans lequel il fait une déclaration sur les conditions économiques et financières de l'année écoulée, passe en revue les opérations financières du gouvernement et indique les changements nécessaires dans la législation fiscale et dans l'orientation économique.

2) *Débat sur le budget.* — Il est amorcé par la présentation de la motion ci-dessus et il ne peut durer plus de six jours de séance (article 60 [4]). L'ordre du jour portant reprise du débat sur le budget devient premier et seul ordre du jour (article 60 [5]).

Les paragraphes (6), (7) et (8) de l'article 60 précisent la procédure de la mise aux voix du sous-amendement et de l'amendement ainsi que de la motion principale. En vertu de l'article 61 du Règlement, il ne peut être proposé qu'un seul amendement et un seul sous-amendement à la motion principale. Le paragraphe (9) de l'article 60 prévoit les limites à la durée des discours au cours du débat général sur le budget.

3) *Adoption.* — Le sixième jour désigné pour l'étude de l'exposé budgétaire, la motion portant approbation de la politique budgétaire générale du gouvernement doit être mise aux voix (article 60 [8]). Son adoption signifie que la Chambre approuve les propositions budgétaires du gouvernement et elle constitue un ordre en vue du dépôt d'un ou plusieurs projets de lois mettant en vigueur ces propositions (article 60 [11]).

c) *Les motions des voies et moyens.* — Ce sont les résolutions contenues dans l'exposé budgétaire général qui renferment des mesures fiscales concrètes permettant la mise en application de la politique budgétaire du gouvernement.

1) Leur *présentation* est faite en vertu du paragraphe (10) après que l'avis ait été donné conformément au paragraphe (11) de l'article 60. Elles ne peuvent être présentées pendant le débat sur le budget.

2) Elles sont *adoptées* sans débat ni amendement après qu'un ordre du jour ait été désigné en vue de leur adoption (article 60 [10]).

A notre avis, cette étape de travaux des voies et moyens est superflue car ces motions n'étant ni débattues, ni amendées, leur maintien ne se justifie plus. L'adoption de la résolution principale portant approbation de la politique budgétaire pourrait constituer l'ordre de la Chambre en vue de déposer des projets de lois des voies et moyens. D'autant plus que la présentation de tout projet de loi requiert l'accord de la Chambre au moment de sa première lecture. Nous pensons que cet accord pourrait sans aucun inconvénient remplacer l'étape de l'adoption des motions des voies et moyens autres que la motion principale prévue au paragraphe (3) de l'article 60.

*d) Étude et adoption des projets de lois fondés sur les motions des voies et moyens.*

1) En vertu du paragraphe (11) de l'article 60, l'adoption de toute motion des voies et moyens constitue un ordre en vue *du dépôt* d'un projet de loi.

2) Le projet de loi fondé sur les dispositions contenues dans les résolutions budgétaires passe par toutes les étapes législatives. Toutefois, conformément au paragraphe (3) de l'article 74, tout projet de loi afférent aux voies et moyens doit être référé à un comité plénier qui après avoir délibéré soumet son rapport à la Chambre, laquelle, conformément au paragraphe (4) de l'article 75, le met aux voix sans débat ni amendement. Ceci veut dire que l'étape du rapport, qui est normalement prévue pour les projets de lois étudiés par les comités élus de la Chambre, n'existe pas pour les projets de lois examinés par le comité plénier. A cet égard, la rédaction du paragraphe (4) de l'article 75 nous paraît erronée aussi bien dans sa version française qu'anglaise puisqu'on parle de *l'étude* à l'étape du rapport (*report stage*) ce qui est en contradiction avec le sens même de la disposition en question qui ne prévoit que l'acceptation d'un rapport venant d'un comité plénier.

Selon la nouvelle procédure les détails des modifications fiscales sont débattus aux diverses étapes législatives et surtout en

comité plénier qui, selon nous, ressemble à l'ancien comité des voies et moyens en ce qui a trait à l'étude des mesures fiscales. Toutefois, il intervient à un moment plus approprié et concerne une mesure législative et non pas un simple projet de résolution.

A notre avis, l'article 60 n'est pas clairement rédigé et sa compréhension demeure difficile. Plusieurs de ses dispositions sont ambiguës et manquent de cohérence. Il serait peut-être bon de libeller cet article de façon à mieux suivre l'ordre des travaux relatifs aux voies et moyens, à distinguer ses différentes phases et leur signification.

### C. TRAVAUX DE LA CHAMBRE DES COMMUNES.

10. Le nouveau Règlement apporte plusieurs mesures nouvelles ou modifie les anciennes relativement aux travers divers de la Chambre, à l'autorité de l'Orateur, à l'opportunité de certains débats et à la limitation de leur durée.

Selon le comité de réforme, toutes ces mesures tendent à améliorer le rendement de la Chambre, à permettre l'expédition plus rapide des affaires publiques, à éviter des débats inutiles et trop longs, nuisibles aussi bien pour le prestige du Parlement que pour le pays tout entier (l'honorable Donald MACDONALD, *op. cit.*, p. 44; 3<sup>e</sup> rapport du comité spécial de la procédure, *op. cit.*, p. 435 et s.).

Sur ce plan, nous remarquons trois importantes questions que la Chambre a réglées en décembre 1968 et en juillet 1969: premièrement, certaines règles relatives aux pouvoirs de l'Orateur ont été modifiées afin de faciliter sa tâche et d'éviter des débats inutiles; deuxièmement, l'important problème de la répartition des diverses affaires de la Chambre notamment des débats d'urgence et autres; troisièmement, la disposition la plus controversée, celle qui crée un comité des délibérations ayant pour tâche d'établir un programme des travaux législatifs et d'imposer des délais pour chacune des étapes du processus législatif.

#### 1<sup>o</sup> *Les réformes touchant la fonction de l'Orateur.*

11. Les pouvoirs de l'Orateur ont été augmentés par l'incorporation au Règlement de plusieurs règles tendant à lui conférer le pouvoir de rendre des décisions définitives sur les questions d'ordre, sur la régularité et l'opportunité de certains amendements et motions ainsi que le pouvoir de regrouper les amendements proposés à l'étape du rapport.

a) *Les décisions de l'Orateur sont sans appel.* — Sous l'ancienne procédure, le député rappelé à l'ordre par l'Orateur pouvait en appeler à la Chambre. Dans la plupart des cas, la Chambre confirmait la décision de l'Orateur, mais des discussions inutiles pouvaient être tenues et elles portaient atteinte à l'autorité de l'Orateur (l'honorable Donald MACDONALD, *op. cit.*; 3<sup>e</sup> rapport du comité spécial de la procédure, *op. cit.*, p. 435 et s.).

1) Le paragraphe (1) de l'article 12 stipule que l'Orateur décide des questions d'ordre en indiquant l'article du Règlement ou l'autorité applicable en l'espèce. Sa décision est sans appel et aucun débat n'est permis.

Le comité qui a recommandé cette mesure a signalé qu'il est toujours possible pour un député « de s'opposer à une décision de l'Orateur en soumettant une motion positive, déposée après avis donné et sujette à être débattue en Chambre » (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 436), ceci pour atténuer le caractère définitif et quelque peu arbitraire du paragraphe (1) de l'article 12 dont le premier objectif est d'éviter tout appel spontané et abusif de la décision de l'Orateur.

2) Conformément au paragraphe (4) de l'article 55, l'Orateur décide de tous les appels des décisions rendues par le Président des comités de la Chambre sur les questions d'ordre, alors qu'auparavant ces appels étaient interjetés à la Chambre.

3) En ce qui concerne la question de privilège qui ne découle pas de délibérations de la Chambre, le député qui veut la poser doit, en vertu du paragraphe (2) de l'article 17, en faire part à l'Orateur par écrit au moins une heure avant.

b) *Le pouvoir de l'Orateur relativement aux débats pressants.*

1) Pour proposer l'ajournement de la Chambre en vue de la discussion d'une affaire déterminée et importante dont l'étude s'impose d'urgence (article 26 [1]), un député doit remettre à l'Orateur, deux heures (ou aussitôt que possible) avant l'ouverture d'une séance, un énoncé par écrit de l'affaire dont il propose la discussion (article 26 [2]).

2) En vertu du paragraphe (4) de ce même article, l'Orateur doit décider, sans aucune discussion, de l'opportunité de mettre ou non l'affaire en discussion.

Ce paragraphe (4) donne un pouvoir discrétionnaire à l'Orateur, bien qu'atténué par la disposition contenue dans le paragraphe

suyant (5), selon laquelle l'Orateur doit dans sa décision tenir compte des raisons suivantes: si l'affaire en question concerne les responsabilités administratives du gouvernement; si elle est du ressort de l'activité ministérielle; s'il est probable que l'affaire soit discutée à la Chambre dans un délai raisonnable.

L'Orateur peut rendre sa décision à n'importe quel moment au cours de la séance (6) et il n'est pas tenu de donner les motifs de sa décision (7), ce qui accentue son caractère discrétionnaire, d'autant plus qu'elle est sans appel comme toutes les questions d'ordre conformément au paragraphe (1) de l'article 12 du Règlement.

3) Le paragraphe (16) de l'article 26 précise davantage les conditions auxquelles est soumis le droit de proposer l'ajournement, lesquelles aideront probablement l'Orateur dans la prise de sa décision.

c) *Le nouveau rôle de l'Orateur dans le processus législatif.* — En vertu du paragraphe (10) de l'article 75, l'Orateur a le pouvoir de choisir et de combiner les amendements aux projets de lois proposés par les députés à l'étape du rapport conformément au paragraphe (5) du même article.

Il peut en outre demander à ce député de lui donner des explications lui permettant de porter un jugement sur l'objet de la modification proposée. Le paragraphe (11) de l'article 75 lui confère le pouvoir de différer le vote par appel nominal au moment qui convient le mieux, c'est-à-dire après que tous les amendements aient été discutés.

Ces diverses mesures permettant à l'Orateur d'intervenir dans le processus législatif afin de coordonner et rationaliser la discussion des amendements proposés par les députés à l'étape du rapport ont pour but d'éviter les répétitions et la présentation de plusieurs amendements portant sur le même sujet et visant les mêmes fins.

Le pouvoir de choisir les amendements et de rejeter quelques-uns d'entre eux est un pouvoir peut-être un peu trop politique et nous pouvons nous demander si l'Orateur va s'en servir souvent à l'avenir.

En accordant ces nouveaux pouvoirs à l'Orateur, la Chambre a peut-être voulu affirmer sa confiance en la sagesse des décisions rendues par l'Orateur et marquer sa volonté de rendre la fonction

de l'Orateur plus indépendante en l'acheminant vers une situation permanente.

2° *Les modifications apportées aux divers travaux de la Chambre.*

12. Le comité de réforme a revu et révisé plusieurs articles du Règlement relatifs à diverses activités de la Chambre telles que les débats d'urgence, les heures de séances et la répartition des affaires, le temps réservé aux questions, le dépôt de documents par les ministres, les motions de report et d'autres que nous exposerons en quelques lignes sans entrer dans tous leurs détails pouvant être trouvés dans le Règlement lui-même.

Les buts de ces amendements au Règlement sont les mêmes que ceux que nous avons envisagés précédemment car le problème de meilleure productivité et d'élimination des choses inutiles a prédominé dans toutes les réformes intervenues en décembre 1968.

a) *Débats d'urgence.* — Le comité a considéré qu'il était nécessaire de prévoir les situations dans lesquelles il serait urgent d'étudier et de régler promptement une affaire dans l'intérêt national et donc de permettre aussi bien au gouvernement qu'aux députés de surseoir à l'obligation de présenter un avis de motion pour mettre une affaire en délibération (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 435).

Des procédures spéciales entourées de certaines garanties ont été prévues par le nouveau Règlement dans ses articles 42 (2) et 44, afférentes aux questions urgentes posées par le gouvernement, et dans les articles 26 et 43, pour une affaire présentant un caractère d'urgence soulevée par les députés.

1) *Le droit du gouvernement de pouvoir traiter sans retard d'une question urgente* découle des articles 42 (2) et 43. L'article 42 (2) permet la présentation de toute affaire dont l'étude s'impose, dès le premier jour de la session ou dès la reprise de la session, après un ajournement. Aux termes du paragraphe (1) de l'article 44, un ministre de la Couronne peut présenter une motion en vue de la suspension de tout article du Règlement ou de tout ordre de la Chambre concernant l'exigence du préavis, relatif aux heures et jours de séance après qu'il ait exposé les raisons de l'urgence (2). Le débat sur une telle motion est assujéti aux conditions prévues dans le paragraphe (3) et, si dix députés au moins s'opposent à son adoption en vertu du paragraphe (4), cette motion est considérée comme retirée.

2) *Un député peut proposer la tenue d'un débat sur une affaire dont l'étude s'impose d'urgence en vertu de l'article 26. Nous avons déjà parlé des pouvoirs de l'Orateur quant à l'approbation d'une telle motion.*

Le comité de réforme a préconisé une plus grande prudence dans l'acceptation d'un tel débat et sa limitation aux seules affaires véritablement urgentes n'ayant pas été antérieurement discutées et ne pouvant l'être dans un proche avenir (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 435). Un court avis doit précéder une telle motion, et le débat ne doit pas avoir de préséance immédiate sur les affaires courantes ordinaires de la Chambre. L'article 26 précise toute la procédure relative à l'avis, à la nature d'urgence de la question, à l'accord de l'Orateur et de la Chambre, au moment de délibération et à la durée des discours.

L'article 43 donne le droit à tout député de présenter une motion sans l'avis exigé par l'article 42, après avoir expliqué les raisons d'urgence et obtenu le consentement unanime de la Chambre.

*b) D'autres modifications touchant les affaires de la Chambre ont été apportées par le nouveau Règlement afin de rationaliser l'activité parlementaire.*

Dans cet ordre d'idée s'inscrivent les amendements apportés aux articles 2, 6 et 15 du Règlement. La période des questions a été limitée à quarante (40) minutes et les articles 39 et 40 du Règlement renferment de nouvelles dispositions s'appliquant aux questions par écrit, orales et aux réponses à ces questions.

Le comité de réforme a souligné qu'il était nécessaire de permettre à un ministre de déposer tout rapport ou document, sans devoir obtenir l'assentiment de la Chambre (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 437). Les nouvelles règles concernant le dépôt des documents par les ministres et relatives aux motions portant production de documents ont été par conséquent incorporées aux articles 41 et 48 respectivement. Les dispositions relatives aux motions de report ont été également modifiées et consignées dans l'article 18 (2).

### 3° *Le comité des délibérations.*

13. Selon le comité de la procédure et de l'organisation, il était « nécessaire d'établir un feuilleton des affaires et accorder le temps voulu aux divers item qui y sont inscrits ainsi qu'à leurs étapes

d'acheminement à la suite de consultations entre les partis » (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 436). Il avait, par conséquent, proposé l'adoption de l'article 16a, lequel prévoyait les modalités de création et de fonctionnement d'un tel comité. Le but de cette mesure était d'imposer des limites de temps à la discussion des projets de lois au cours des diverses étapes législatives afin de combattre l'obstruction systématique des partis d'opposition. En effet, dans le passé, il était possible d'obstruer délibérément l'activité législative à plusieurs de ses étapes et ainsi empêcher la Chambre d'adopter le programme législatif du gouvernement (l'honorable Donald MACDONALD, *op. cit.*, p. 47 et s.).

Cette menace d'obstruction était une arme puissante dans les mains d'une Opposition décidée à discréditer un gouvernement. Elle lui donnait la possibilité de s'opposer assez efficacement à des mesures qu'elle jugeait néfastes pour le bien du pays. Elle pouvait bloquer tout projet de loi ou contraindre le gouvernement à appliquer la clôture afin de faire adopter son programme. Les limites de temps imposées pour chacune des étapes législatives d'un projet de loi, soit librement par le comité des délibérations, soit par le gouvernement seul en cas de désaccord entre les partis, sont destinées à accélérer et rationaliser le processus législatif. Toutefois, ces mesures peuvent réduire au silence l'Opposition, ce qui dans certaines circonstances pourrait devenir une voie trop arbitraire et portant atteinte aux droits de la minorité parlementaire. C'est pourquoi cette mesure n'a pas été acceptée par les partis d'opposition en décembre 1968. Son étude fut référée de nouveau au comité de la procédure (*Procès-verbaux de la Chambre des Communes*, 1968-1969, p. 579). Celui-ci a présenté à la Chambre le contenu légèrement modifié de l'article 16a le 20 juin 1969. Les débats sur le nouvel article 75 A B C furent orageux et c'est surtout les dispositions de l'article 75 C qui ont été contestées par l'Opposition. Il a fallu que le gouvernement impose la clôture suivant l'article 33 du Règlement pour forcer l'Opposition à voter l'article en question (*Procès-verbaux de la Chambre des Communes*, 1968-1969, p. 1393 et s.). Alors que les autres articles du nouveau Règlement ne soulevèrent que quelques critiques relativement à la nouvelle procédure des subsides, l'article 75 C n'a pas été accepté et admis par les partis d'opposition de la Chambre.

D'un point de vue strictement rationnel, il n'est pas besoin de justifier cet article, car il s'inscrit pleinement dans le processus d'accélération et de rationalisation des affaires parlementaires. Mais



il porte gravement atteinte à la liberté de parole qui est un des privilèges les plus fondamentaux des députés. Faut-il insister sur le fait que des abus peuvent être commis des deux côtés de la Chambre. Dans une perspective nouvelle de la fonction parlementaire il est évidemment nécessaire d'entamer quelques anciens privilèges et traditions de la Chambre afin de la rendre productive, efficace et plus adaptée au XX<sup>e</sup> siècle.

On ne peut à la fois vouloir progresser et moderniser la procédure parlementaire tout en conservant toutes les libertés anciennes très souvent dépassées. D'ailleurs, cette disposition pourrait s'avérer très utile à l'Opposition. Elle pourrait en effet favoriser la concentration de ses efforts de critique sur les points les plus saillants et les plus importants des mesures gouvernementales, faire ressortir, sans traîner en longueur, les critiques les plus appropriées et les plus constructives ainsi que favoriser une cohésion interne de tous les partis d'opposition. Comme la plupart des mesures du gouvernement vont être connues au début de la session, les partis d'opposition pourront mieux organiser leurs travaux et préparer leurs tactiques afin de scruter et critiquer efficacement le programme de celui-ci. La plupart des auteurs et certains députés eux-mêmes sont opposés à des débats trop longs, inutiles et ne permettant pas au gouvernement de régler les affaires publiques (l'honorable Donald MACDONALD, *op. cit.*, lire aussi *les Débats de la Chambre*, 1969, vol. X). Il est préférable que le gouvernement soit jugé sur ce qu'il fait et non pas sur ce qu'il n'a pas pu faire, faute de l'accord de la Chambre.

Voici comment se présentent les trois différentes procédures d'établissement des horaires de la Chambre prévues par l'article 75 du Règlement:

1) L'article 75 A prévoit que dans le cas d'un accord entre tous les partis de la Chambre sur l'attribution d'un nombre déterminé de jours ou d'heures de séances à une ou plusieurs étapes d'un projet de loi d'intérêt public, la motion proposant cet horaire sera décidée par la Chambre sans débat ni amendement.

2) La deuxième solution prévue dans l'article 75 B prévoit le cas d'un accord de la majorité des représentants des divers partis sur le calendrier des diverses étapes législatives d'un projet. La motion incluant ce calendrier peut être présentée sans avis et débattue pendant deux heures par la Chambre. Les députés ne

peuvent parler qu'une fois, dix minutes, après quoi, la motion est mise aux voix.

3) La troisième solution, considérée draconienne et exorbitante par les partis d'opposition, est prévue dans l'article 75 C. Dans ce cas, lorsqu'aucun accord n'a pu être obtenu en vertu de l'article 75 A et B, le gouvernement peut proposer à la Chambre des délais pour la clôture des délibérations sur un projet de loi après avoir donné un avis d'un jour. Il faut que le débat sur le projet ait été commencé et le gouvernement doit attribuer à une étape quelconque, au moins un jour de séance. Le débat sur cette motion ne peut durer plus de deux heures et les députés ne peuvent parler qu'une fois pendant dix minutes.

Des mesures semblables existent dans la plupart des parlements du monde. Elles revêtent même des formes plus brutales et plus autoritaires que celles prévues à l'article 75 C (UNION INTER-PARLEMENTAIRE, *Parlements P.U.C.* 1966, p. 216; l'honorable Donald MACDONALD, *op. cit.*, p. 48).

L'un des buts de cet article était de réduire au minimum l'application de l'article 33 (clôture) bien que celui-ci soit d'une portée plus vaste. Il est toutefois à souhaiter que l'article 75 C ne sera pas invoqué trop souvent, que tous les partis de la Chambre aboutiront à des accords raisonnables sur l'attribution de temps aux diverses étapes législatives en démontrant leur volonté de servir les intérêts de la nation avant de penser à leurs intérêts partisans.

#### D. LE SYSTÈME DES COMITÉS.

14. C'est probablement la nouvelle conception du rôle des comités dans la procédure parlementaire qui constitue la réforme la plus révélatrice de l'actuelle orientation du régime parlementaire canadien. En réalité, le processus d'accroissement des fonctions des comités a été amorcé bien avant l'adoption du nouveau Règlement (son début se situe vers les années soixante). Des Règlements provisoires régissant le système des comités réorganisé et valorisé ont été expérimentés par la Chambre des Communes dans les années 1965-1968 (*Journaux de la Chambre des Communes*, 1965, p. 227 et s.).

Depuis longtemps, les parlementaires ont senti que le besoin d'élever le prestige et la productivité du Parlement passait par une réforme plutôt radicale de sa procédure, surtout en ce qui concerne la place et le rôle de ses comités. La Chambre des Communes a

amorcé sa réforme en 1965, par une réorganisation du système des comités, avant tout en créant de nouveaux comités plus spécialisés et en insistant sur leur importance dans le processus d'examen des affaires publiques de toute sorte. L'examen des prévisions budgétaires a été à maintes reprises effectué par ces comités et de nombreux projets de lois leur ont été soumis pour examen.

La Chambre des Communes s'est rendu compte que le travail en petit comité comportait plus d'avantages que l'étude des projets de lois et des prévisions budgétaires en comité plénier. Il permettait un examen plus approfondi et plus spécialisé, en associant en outre, un plus grand nombre de députés à l'étude des mesures législatives concrètes. Travaillant simultanément sur plusieurs affaires soumises à la Chambre des Communes, les comités étaient des organismes les plus aptes et les plus appropriés pour aider la Chambre à atteindre les buts de modernisation qu'elle s'était fixés.

Nous exposerons brièvement les nouvelles règles adoptées par la Chambre des Communes le 20 décembre 1968 en mettant l'accent sur les mesures affectant leur organisation et leur fonctionnement. Nous examinerons les nouvelles fonctions confiées aux comités permanents (aux dépens des comités pléniers, en voie de disparition) tendant à épargner du temps à la Chambre et à améliorer la qualité de ses travaux.

1° *Organisation et fonctionnement du système des comités.*

15. La Chambre possède trois catégories de comités: pléniers, permanents et spéciaux. Elle forme également des comités mixtes permanents ou spéciaux conjointement avec le Sénat. Dans la nouvelle procédure une place de choix a été réservée aux comités permanents qui, seuls, possèdent des caractères de spécialisation et de stabilité nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis par la Chambre (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 434).

La Chambre a tout d'abord aboli les deux principaux comités pléniers des subsides et des voies et moyens et n'a laissé subsister qu'un comité plénier général dont les fonctions budgétaires ont été décrites précédemment. Les fonctions remplies par les deux comités pléniers ont été confiées aux comités permanents qui sont devenus des centres d'examen de toutes les mesures étudiées par la Chambre. L'organisation des comités permanents a été modifiée en relation avec leur nouveau rôle et la Chambre a adopté des nouvelles règles quant à leur nombre, leur durée, leur composition et leur procédure.

a) *L'institution des comités permanents.*

1) En vertu de l'article 65 du nouveau Règlement la Chambre doit instituer dix-huit comités permanents dont la liste est incluse dans son premier paragraphe. Elle doit, en outre, créer deux comités permanents mixtes dont l'existence est prévue dans le troisième paragraphe de ce même article. Par rapport à l'ancienne liste prévue dans le Règlement de 1962, la Chambre des Communes institue actuellement quatre nouveaux comités. Les compétences des comités permanents actuels correspondent aux attributions des divers ministères fédéraux, car la Chambre a voulu accentuer le caractère de spécialisation de ses comités (*ibid.*).

2) Ces comités sont élus actuellement pour *la durée* de la législature et non plus pour la durée de la session (article 65 [1]) et leurs membres sont désignés par un comité de sélection composé de sept membres dans les limites prévues dans ce même paragraphe.

3) *Les effectifs* des comités permanents ont été réduits afin d'améliorer leur rendement. Les divers comités de réforme ont depuis longtemps considéré qu'un plus petit comité travaillait plus efficacement (*Journaux*, 1964-1965, p. 988). L'affectation des membres à divers comités est actuellement plus facile bien que leur nombre ait augmenté. Les effectifs normaux des comités permanents sont actuellement ramenés à vingt et il n'y a que deux comités qui se composent de trente députés (paragraphe (1) de l'article 65).

4) *Les changements dans la composition* de tout comité de la Chambre doivent être faits selon les modalités prévues au paragraphe (4b) de l'article 65. Les dispositions nouvelles simplifient l'ancien procédé de substitution des membres d'un comité qui faisait perdre du temps à la Chambre.

A notre avis, ce nouveau procédé bien qu'il apporte une certaine amélioration à l'ancienne pratique de suppléance n'est pas satisfaisant et la Chambre pourrait avec avantage adopter le système de suppléance préconisé par son comité de procédure dès 1964. Celui-ci prévoyait des listes permanentes de suppléants pour chaque comité (*Journaux* 1964-1965, p. 988) désignées au moment de la formation de tous les comités de la Chambre. Ce système éviterait à la Chambre des procédures inutiles et accentuerait le caractère spécialisé de ses comités dont la composition resterait plus stable et qui seraient, par là-même, plus aptes à remplir leurs fonctions législatives et budgétaires.

b) *Présidence des comités.*

1) *Élection.* — Conformément au nouveau paragraphe (2) de l'article 65, chacun des comités de la Chambre doit élire un président et un vice-président au début de chaque session, bien que les comités eux-mêmes soient constitués pour la durée de toute la législature.

Cette différence a été probablement voulue par le législateur afin d'assurer un renouvellement des présidents des comités ou peut-être pour laisser au gouvernement et à la Chambre la possibilité de contrôler plus étroitement la conduite de ces derniers.

2) *Pouvoirs des présidents des comités.* — Le paragraphe (11) précise que le président d'un comité permanent ou spécial maintient l'ordre aux réunions du comité, qu'il décide de toutes les questions d'ordre sous réserve d'appel au comité. Le législateur lui a assigné un rôle semblable à celui que joue l'Orateur à la Chambre des Communes. Il devrait par conséquent se montrer impartial et le comité de réforme a expressément recommandé aux présidents de « faire tous les efforts possibles pour assurer que les règles relatives aux débats soient appliquées avec beaucoup de latitude et en tenant compte de l'intention évidente de l'ensemble des recommandations qu'il propose » (3<sup>e</sup> rapport, *op. cit.*, p. 439).

Le problème de la présidence des comités soulève de fréquentes critiques à la Chambre, et nombreux sont les députés qui se plaignent de l'actuel statut des présidents (*Débats de la Chambre des Communes*, 1968, p. 3760, 3859, 4163). D'ailleurs, le gouvernement est aussi conscient du fait que le problème de la présidence des comités n'est pas résolu d'une façon définitive. Aussitôt après l'adoption du nouveau Règlement, le gouvernement a déféré au comité permanent de procédure et d'organisation, la mission d'examiner « les moyens à prendre pour rendre les postes de présidents des comités permanents plus comparables à ceux du président des comités pléniers ».

Cette attitude démontre que la position des présidents de comités n'est que provisoire et susceptible de modifications à l'avenir, d'autant plus qu'ils ont actuellement des tâches très importantes à accomplir en vertu de la nouvelle procédure, puisque la plus grande partie des travaux de la Chambre est actuellement effectuée sous leur surveillance.

c) *Procédure en comité.*

1) *Application du règlement.* — Le paragraphe (10) précise que le Règlement de la Chambre doit être observé par un comité permanent ou spécial dans la mesure où il y est applicable sauf en ce qui concerne les dispositions sur l'appui des motions, limitant le nombre d'interventions et la durée des discours.

Nous avons déjà dit que c'est le président du comité qui veille à l'application du Règlement en comité en vertu du paragraphe (11).

2) *Réunions.* — Les comités sont autorisés par le Règlement à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes où la Chambre est ajournée (paragraphe (8) de l'article 65). Auparavant, cette permission devait être accordée par la Chambre au moment de la formation du comité ou sur un rapport précis demandant ce pouvoir.

3) *Quorum.* — A la différence de l'ancienne règle qui prévoyait pour chacun des comités un quorum différent, le paragraphe (6) renferme une disposition unifiant le quorum de tous les comités élus de la Chambre (sauf les comités mixtes). Il est actuellement constitué par la majorité de leurs membres. En vertu du paragraphe (7) il est permis au comité d'autoriser le président à tenir des réunions sans quorum pour entendre des témoignages et autoriser leur publication. La présence de quorum est obligatoire pour toutes les autres décisions.

Il est permis à tout député qui n'est pas membre du comité de prendre part aux délibérations du comité, mais il ne peut ni voter, ni proposer une motion et il ne fait pas partie du quorum (article 65 [9]).

2° *Le nouveau rôle des comités.*

16. Nous avons déjà dit que le nouveau Règlement accordait une place de choix aux comités permanents, que leurs fonctions législatives, budgétaires et de contrôle ont été considérablement accrues. Suivant le troisième rapport du comité de réforme, les comités « deviendraient des tribunes où les affectations de dépenses et les mesures législatives seraient examinées de près. Ils scruteraient l'activité et les programmes permanents des ministères de l'État et désigneraient des secteurs de spécialisation. »

Ces déclarations ont-elles été accompagnées de pouvoirs suffisants accordés aux comités et leur permettant d'accomplir toutes

leurs fonctions ? C'est ce que nous essayerons de voir dans les lignes qui vont suivre.

a) *Pouvoirs des comités.*

1) La condition essentielle et préalable à tout exercice des fonctions par un comité est que la Chambre lui réfère expressément et à titre individuel une question à examiner.

Bien que les comités soient constitués pour toute la durée de la législature, ils ne sont en activité que lorsque la Chambre leur confère ce droit. Ce principe fondamental du régime parlementaire canadien a été expressément énoncé dans le paragraphe (8) de l'article 65 du nouveau Règlement.

Une fois que le comité s'est vu confier un mandat particulier à remplir, il peut utiliser les autres pouvoirs qui lui sont conférés par ce même paragraphe.

Sous le nouveau régime, ce pouvoir souverain de la Chambre à déférer un sujet aux comités fut largement entamé et diminué. En effet, la Chambre s'est elle-même imposée des obligations découlant de l'article 74 (2). En réalité, le renvoi de tous les projets de lois aux comités permanents, spéciaux ou mixtes est désormais quasi-automatique. La Chambre s'est donc cantonnée dans un rôle passif et formel quant à l'exercice de la fonction législative par ses comités.

Il en a été de même en ce qui concerne les attributions budgétaires des comités de la Chambre. Suivant les paragraphes (14) et (15) de l'article 58 du nouveau Règlement, les comités permanents sont directement chargés de l'étude du budget principal et supplémentaire du Gouvernement. La Chambre ne peut faire obstacle à ce renvoi qu'en vertu de son pouvoir de suspendre l'application de tout article du Règlement, ce qui reste exceptionnel.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau Règlement, il semble que la liberté de la Chambre à référer un projet de loi ou les prévisions budgétaires à un de ses comités, a été sérieusement altérée.

En adoptant ces mesures, la Chambre a contribué au développement de la participation effective de ses comités à toutes ses activités. Dans la plupart des cas, les affaires qui vont être examinées par les comités sont prévues par le Règlement. Le rôle de la Chambre consiste dans l'exercice d'un contrôle de plus en plus formel s'exprimant dans le vote d'un ordre de référence ayant perdu son ancienne signification (BEAUCHESNE, *op. cit.*, p. 248).

2) Le nouveau Règlement a inclus dans le paragraphe (8) de l'article 65 que les comités permanents sont autorisés à convoquer des personnes et à exiger des documents et dossiers. Par conséquent, ils ne sont plus obligés d'obtenir de la Chambre une autorisation expresse en ce sens, chaque fois qu'une affaire leur est déférée (BEAUCHESNE, *op. cit.*, p. 248; BOURINOT, *op. cit.*, p. 464). Cette permission découle directement du paragraphe (8) à partir du moment qu'un ordre de renvoi est transféré au comité (M. KIRBY, *op. cit.*, p. 31).

Il subsiste à notre avis quelques doutes sur l'interprétation exacte de ce paragraphe. Ces pouvoirs sont-ils conférés directement par le Règlement et le comité peut-il les exercer sans une mention expresse de la Chambre du moment où elle leur défère une affaire ? Ou alors le Règlement impose-t-il une obligation à la Chambre de conférer ces pouvoirs en même temps qu'elle leur soumet une question à étudier ?

Suivant la version française et la pratique, nous pouvons répondre par l'affirmative à la première question soulevée. Par contre, la version anglaise et la traduction de l'ancien article provisoire (adopté le 11 juin 1965) se prêtent à une interprétation différente. En effet, l'ancienne traduction du « shall be severally empowered » se lisait « doivent être individuellement autorisés ».

A notre avis, il existe une différence profonde entre le pouvoir de « faire enquête et étude » et les autres pouvoirs qui sont confiés aux comités par le paragraphe (8). Pour ce premier pouvoir, l'autorisation expresse de la Chambre est nécessaire et la formule « shall be . . . » ou « doivent être . . . » est appropriée. Pour les autres pouvoirs, cette autorisation n'est plus nécessaire car c'est le Règlement qui les accorde aux comités, à condition que la première autorisation soit obtenue. C'est d'ailleurs ainsi que la Chambre a appliqué cette règle au cours des deux premières sessions de la 28<sup>e</sup> législature à quelques exceptions près (*Journaux* de la I<sup>re</sup> et II<sup>e</sup> session de la 28<sup>e</sup> législature).

3) En outre, les comités se sont vu confier par le Règlement (article 65 [8]) le pouvoir « d'imprimer au jour le jour les documents et les témoignages dont ils peuvent ordonner l'impression ».

4) Le paragraphe (8) leur confère également le pouvoir de « déléguer à des sous-comités la totalité ou une partie de leurs pouvoirs sauf celui de faire rapport directement à la Chambre ». Anciennement, le comité devait obtenir l'accord de la Chambre



avant de se subdiviser en sous-comités (BEAUCHESNE, *op. cit.*, p. 246).

*b) Le rapport des comités.*

Les nouvelles fonctions ainsi que les nouveaux pouvoirs conférés par le Règlement ont eu pour résultat l'accroissement du rôle des comités dans la procédure. Toutefois, plusieurs questions se posent encore quant à l'ampleur de l'activité des comités permanents et spéciaux de la Chambre. Ont-ils le pouvoir de modifier en profondeur les mesures législatives ou ne peuvent-ils qu'examiner leurs détails ? Quels sont les pouvoirs des comités lors de l'examen des prévisions budgétaires ? Peuvent-ils les modifier ou n'ont-ils que le pouvoir de les accepter ou de les rejeter ?

Ces problèmes relèvent davantage de la pratique qui suit encore les anciens usages de la Chambre, d'autant plus que le Règlement n'aborde pas ce genre de problèmes. Il nous semble bien regrettable que le comité de réforme n'ait pas expliqué plus clairement ses intentions sur ce sujet.

Dans cette première chronique nous avons tenté d'exposer seulement les nouvelles règles apportées par la Chambre des Communes à sa procédure. Nous croyons cependant qu'il subsiste encore de nombreux domaines de procédure nécessitant une réforme. Par ailleurs certains éclaircissements seraient souhaitables et une application plus cohérente de nouvelles règles conformément aux buts proclamés serait nécessaire.

D'ailleurs, le comité de réforme de la Chambre a été conscient des lacunes qui subsistent, c'est pourquoi il a recommandé la poursuite de recherches constantes dans le but d'améliorer le travail de la Chambre et d'apporter des nouvelles réformes dans un proche avenir. Le nouveau comité permanent de la procédure a, par conséquent, de nombreuses tâches à accomplir au cours des années à venir.

## II. — ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC.

17. L'Assemblée nationale du Québec n'est pas restée dans son immobilisme légendaire, mais elle a procédé à une profonde révision de ses méthodes de travail. Cette révision est cependant incomplète et n'englobe pas l'ensemble de la procédure.

Son Règlement date de 1941. Il est une compilation très complète de tous les usages traditionnels tirés des grandes autorités du

droit parlementaire britannique et canadien ainsi que de la pratique spécifiquement québécoise (Règlement annoté par L. GEOFFRION, Québec, 1941). C'est en 1964 que l'Assemblée législative fit ses premières réformes qui, dans une certaine mesure, devancèrent celles de la Chambre des Communes (*Journaux de l'Assemblée*, 1964). Pourtant, en général, l'Assemblée québécoise reste bien en retard par rapport à cette dernière. Tout le Règlement nécessite une refonte complète afin de correspondre au nouveau dynamisme de cette Assemblée qui, par certaines de ses réformes, a démontré sa volonté de moderniser et de réorienter son activité. En effet, des modifications importantes, quoique provisoires, ont été adoptées par l'Assemblée québécoise au cours des trois dernières sessions de la 28<sup>e</sup> législature.

A notre avis, l'Assemblée nationale passe actuellement par une période de rénovation, de prise de conscience des nouveaux problèmes. Les réformes adoptées reflètent clairement cet état de choses. Certaines règles provisoires procèdent plus d'un souci d'affirmer l'orientation nouvelle de la procédure que du souci de son application pratique et immédiate.

Il y a eu tout de même des réformes définitives et extrêmement importantes comme celle qui a aboli le Conseil législatif et a fait de l'Assemblée législative, la seule et unique Chambre du Parlement québécois (Loi sur le Conseil exécutif, 17 Élis. II, ch. 9, S.Q. 1968).

D'autres amendements provisoires apportés au Règlement ont un caractère expérimental et ne sont qu'un début prometteur d'une réforme en profondeur de toute la procédure, laquelle ne devrait pas tarder. En effet, les règles actuellement en vigueur manquent de cohérence et pèchent par l'absence de mécanismes juridiques assurant leur application. C'est ainsi, par exemple, que la mise en œuvre de nouveaux pouvoirs conférés aux commissions de l'Assemblée dépend toujours de la volonté du gouvernement laquelle, souvent, ne coïncide pas avec le principe énoncé dans le Règlement.

Dans la présente étude, nous procéderons à l'examen des changements qu'a subis la procédure parlementaire du Parlement québécois, dans l'ordre chronologique et par sujets concernés.

#### A. LES RÉFORMES DE 1964 À 1968.

18. Bien que n'ayant qu'une portée restreinte, ces réformes ont tout de même profondément modifié certaines règles de la procédure traditionnelle.

Premièrement, l'étape de la résolution fut supprimée bien avant que la Chambre des Communes ait pris cette décision. L'Assemblée législative a été donc la première à suivre les recommandations du rapport Fauteux dont nous avons déjà expliqué la portée (*Journaux de la Chambre des Communes*, 1947-1948, p. 7 à 30). L'Assemblée a également créé deux nouveaux comités pour répondre aux nécessités de l'heure.

Deuxièmement, et ceci bien plus tard, l'Assemblée législative en accord avec le Conseil législatif a décidé l'abolition de ce dernier et, par conséquent, l'amendement et l'abrogation de plusieurs règles régissant sa procédure parlementaire.

1° *Suppression de l'étape de résolution dans l'étude des lois d'intérêt financier.*

19. Cette étape législative a été considérée comme superflue, occasionnant une perte de temps et un prolongement des discussions à un moment inopportun dans le rapport Fauteux (*op. cit.*). Le professeur Bonenfant, dans son étude sur *La réforme du travail parlementaire au Québec* (1964, p. 31), a également insisté sur la nécessité de faire disparaître cette étape. Le comité de refonte de Règlement a examiné ce problème au cours de la session 1963-1964 et a proposé des amendements aux articles 155, 353, 354, 367, 535, 548, 549, 569, 794 (1). Ces amendements au Règlement ont été effectivement adoptés par l'Assemblée le 31 juillet 1964 (*Journaux*, 1963-1964, p. 792 et s.).

2° *Création des nouveaux comités.*

20. Le même jour, l'Assemblée a modifié l'article 462 du Règlement en ajoutant à la liste des comités un treizième et un quatorzième comité: le comité de l'éducation et le comité des régies gouvernementales à caractère industriel ou commercial.

Par une convention entre partis, annoncée à la Chambre, le 11 mars 1965, par le leader du gouvernement à l'Assemblée législative, M. Pierre Laporte, l'étude des crédits budgétaires a été confiée à des comités spéciaux qui sont devenus des comités permanents à partir de l'adoption du nouvel amendement à l'article 462 du Règlement, le 10 février 1966 (*Journaux*, 1965-1966, p. 78). A la liste des comités permanents a été ajouté le comité des crédits de chaque ministère et pour la législation. L'Assemblée a également apporté des amendements aux articles 380 et 468 afin de permettre

la mise en application de la disposition relative à l'étude des crédits par ces comités permanents.

En effet, il était désormais possible de proposer en comité des subsides qu'un comité des crédits soit chargé d'examiner les articles du budget qui le concernent et de faire rapport à ce sujet (article 380a). Une nouvelle section V relative aux comités des crédits a été ajoutée au Règlement. Ce comité des crédits bien que compris dans la liste des comités permanents, conservait certains caractères d'un comité spécial.

Le quinzième paragraphe de l'article 462 relatif au comité des crédits de chaque ministère et pour la législation comprenait en réalité vingt et un (21) comités dont les membres étaient désignés par le « comité des onze » (*Journaux*, 1965-1966, p. 95 et s.).

A cette époque déjà, l'Assemblée nationale comptait en fait trente-cinq (35) comités permanents dont vingt et un (21) n'avaient que des attributions particulières dans le domaine des prévisions budgétaires. Les autres comités avaient des fonctions législatives et d'enquête qui leur étaient normalement conférées par l'Assemblée au fur et à mesure des besoins, nonobstant l'article 465 du Règlement (qui leur accordait ces pouvoirs expressément).

Ces comités ont été par la suite regroupés et reclassés. A l'heure actuelle, tous les comités permanents remplissent les mêmes fonctions, c'est-à-dire qu'ils étudient aussi bien la législation proprement dite que les prévisions budgétaires. C'est ce que nous verrons plus loin, en étudiant les réformes provisoires adoptées le 5 mars 1969 (*Procès-verbaux*, p. 94).

### 3° *Conséquences procédurales de l'abolition du Conseil législatif.*

21. Par l'adoption de la Loi concernant le Conseil législatif (17 Élis. II, ch. 9, Statuts du Québec, 1968, p. 85), la Législature du Québec a modifié la Loi de la Législature (*Statuts refondus*, 1964, chapitre 6). Elle a ainsi amendé d'autres lois relatives à l'ancienne Législature. Par là même, de nombreuses règles de procédure parlementaire proprement dite de l'Assemblée législative, devenue l'Assemblée nationale, ont été abrogées et, tout d'abord, celles contenues dans l'ancienne loi de la Législature du Québec et dans d'autres dispositions statutaires et ensuite celles prévues dans le Règlement de l'Assemblée.

Toutes ces modifications tendent à confier les anciennes attributions du Conseil législatif à l'Assemblée nationale devenue seule et unique Chambre du Parlement québécois afin de rendre plus efficace et plus moderne son fonctionnement (*Procès-verbaux* du 25 février 1969).

Ainsi, par exemple, l'article 91 de cette loi précise que « chaque fois qu'il est prescrit ou permis que le Conseil législatif donne son avis ou son consentement [. . .] il suffit que cet avis ou ce consentement soit donné par l'Assemblée nationale du Québec ». Il ressort de l'ensemble de la loi, que toutes les dispositions prévues dans le Règlement de l'Assemblée nationale doivent se lire de façon à tenir compte de la disparition du Conseil législatif, bien qu'aucun amendement au Règlement n'ait été formellement apporté.

Il s'ensuit que le titre XVI du Règlement relatif aux rapports de la Chambre avec le Conseil législatif est devenu désuet ainsi que plusieurs autres articles de ce Règlement.

#### B. LES AMENDEMENTS PROVISOIRES APPORTÉS AU RÈGLEMENT EN 1969.

22. Ils marquent une volonté de s'éloigner de la procédure traditionnelle surtout en ce qui concerne le système de comités (devenus commissions par ordre de session de l'Assemblée). Les autres modifications sont d'une portée plus modeste et visent surtout à accélérer la procédure parlementaire et à imposer certaines limites aux discours. Toutefois, d'importants changements au décorum ont été apportés. Ils témoignent d'une rupture avec le rituel et les traditions superflues. (Ces divers amendements ayant été apportés à des dates différentes au cours de la IV<sup>e</sup> session de la 28<sup>e</sup> législature; pour une consultation facile de l'ensemble de ceux-ci, nous recommandons la lecture des procès-verbaux du 24 février 1970.)

##### 1° *La réorganisation du système de commissions.*

23. Nous n'allons pas revenir sur les raisons qui ont conduit le législateur québécois à donner une importance fondamentale à la réforme de ses comités, car elles procèdent de la même idée qui a conduit le législateur fédéral à réformer toute sa procédure en donnant une place de choix à ces derniers.

Le comité de refonte constitué au cours de la 4<sup>e</sup> session de la 28<sup>e</sup> législature a suggéré la rénovation de l'ancien système de comités: création de nouvelles commissions (il a recommandé que

le mot « comité » soit remplacé par celui de « commission »), regroupement des anciennes et attribution à celles-ci de nouveaux et importants pouvoirs (*Procès-verbaux* du 5 mars 1969, p. 94).

Ces nouvelles règles applicables aux commissions nous apparaissent les plus caractéristiques de l'actuelle évolution de la procédure québécoise.

a) *Reclassification des commissions permanentes.* — La liste des comités contenue dans l'article 462 a été considérée désuète et une nouvelle nomenclature adoptée.

Actuellement la liste des commissions évolue simultanément avec celle des ministères qui se trouve dans l'article 1 de la Loi des ministères. Les commissions sont spécialisées suivant les attributions des différents ministères. Leur nombre est par conséquent aussi grand que celui des ministères et leurs compétences coïncident avec les responsabilités de ces derniers.

Actuellement, l'Assemblée nationale forme vingt-cinq (25) commissions spécialisées par ministère et trois (3) commissions d'une spécialisation différente ne concernant pas un ministère donné mais un problème particulier, soit d'importance nationale, soit de gestion ou de procédure interne de l'Assemblée elle-même (*Procès-verbaux* du 5 mars 1969, p. 97 et s.).

A notre avis, le nombre des commissions québécoises est exagéré et il est inévitable qu'une grande partie d'entre elles restent inactives par manque de quorum. Ce grand nombre de commissions créé par l'Assemblée s'oppose au principe de division rationnelle de travail entre tous les députés et à celui de la spécialisation des membres de commissions. Il est en effet difficile d'atteindre le degré satisfaisant de spécialisation en répartissant un petit nombre des députés (108) entre un nombre trop considérable de commissions (28). Cette pratique conduit presque nécessairement à la dispersion des centres d'intérêt, le même député devant participer à plusieurs commissions à la fois, ou bien à une inactivité pratique de certaines d'entre elles.

Un regroupement rationnel des commissions serait souhaitable dans l'avenir afin d'accroître le caractère permanent et spécialisé des commissions québécoises. Il faudrait les rendre aptes à exercer les pouvoirs qui leur sont confiés par le Règlement provisoire.

b) *Attributions des commissions.* — Les nouvelles attributions des commissions sont très importantes et accroissent consi-

dérablement le rôle de celles-ci. Elles leur assurent en principe la participation à l'exercice de toutes les fonctions de l'Assemblée elle-même.

1) *Participation aux fonctions législatives de la Chambre.* — D'après le texte de l'amendement provisoire, chaque commission étudie « tout projet ou question relevant du ministère » dont elle est la contrepartie parlementaire (*Procès-verbaux* du 5 mars 1969, p. 94 et s.). Il est également possible de référer à une commission compétente tout projet de loi après sa deuxième lecture, à la demande d'au moins cinq (5) députés, à moins que la Chambre ne s'y oppose (*Procès-verbaux* du 5 mars 1969, p. 94 et s.).

Toutefois, ces règles peuvent rester inapplicables en pratique car, premièrement, il n'existe aucune obligation pour la Chambre d'envoyer à une commission un projet ou question relevant d'un ministère particulier (indépendamment de l'affirmation de principe contenue dans la règle en question). Ce renvoi dépendra donc de la volonté du Gouvernement. Il est évident que la disposition en question perd ainsi son efficacité et n'atteint pas son objectif. Deuxièmement, le renvoi à la commission d'un projet de loi après la deuxième lecture à la demande d'au moins cinq députés peut être empêché par le Gouvernement. En effet, la Chambre, c'est-à-dire en réalité la majorité gouvernementale, peut sans aucune difficulté s'opposer à ce que le projet de loi soit référé à une quelconque commission. Les mots soulignés par le législateur québécois « à moins que la Chambre ne s'y oppose » réduisent en fait l'efficacité de toute la disposition.

Le problème de la mise en activité d'une commission reste à l'entière discrétion du Gouvernement et de son parti à la Chambre.

Il faudrait prévoir, comme à la Chambre des Communes, un renvoi automatique après la deuxième lecture de tous les projets de loi aux commissions afin de forcer le Gouvernement à accorder une place plus importante à ces dernières. Dans le cas contraire, les règles provisoires resteront des déclarations de principe ou d'intention, sans être appliquées suivant les nouveaux impératifs de la procédure parlementaire.

2) *Étude des crédits.* — Les amendements provisoires donnent, en outre, aux commissions le droit d'étudier les crédits du ministère concerné. Cette disposition a la même valeur pratique que la précédente, car, en l'absence d'une obligation pour la Chambre de référer les crédits aux commissions, ce renvoi reste problé-

matique et conserve son ancien caractère d'exception. L'examen des prévisions budgétaires continue à être du ressort du Comité plénier des subsides. Ce n'est que dans de rares occasions que l'examen des prévisions budgétaires est référé, en vertu de l'article 380a, aux commissions permanentes par suite d'une motion présentée au Comité des subsides et mise aux voix sans débat ni amendement (GEOFFRION, *Règlement de l'Assemblée nationale, op. cit.*).

Nous avons déjà expliqué les raisons qui ont conduit la Chambre des Communes à confier l'étude des prévisions budgétaires à ses comités permanents au lieu de les confier à son ancien comité des subsides. Les mêmes arguments peuvent être soulevés afin de critiquer l'actuelle procédure des subsides de l'Assemblée nationale. A notre avis une révision complète de celle-ci s'impose dans les meilleurs délais.

3) *L'étude des règlements* adoptés par le Conseil des ministres relevant de ce ministère est confiée à la commission compétente dans le même domaine depuis l'amendement provisoire des Règlements (*Procès-verbaux* du 5 mars 1963, *op. cit.*).

Ici encore, la valeur de la mesure adoptée provisoirement n'est que celle d'une déclaration de principe, car, d'une part, aucune loi sur les Règlements n'étant adoptée, le dépôt obligatoire de tels Règlements n'existe pas et, d'autre part, on ne voit pas comment la commission qui n'est qu'un organe subordonné de la Chambre pourrait se saisir directement de ces règlements et les étudier sans que la Chambre ne les lui défère.

L'obligation de dépôt des Règlements à la Chambre n'est prévue que dans quelques lois particulières et reste très exceptionnelle (*Procès-verbaux* du 27 février 1970, p. 14 et s.). La Chambre en adoptant la disposition en question a peut-être voulu affirmer sa volonté de référer à l'avenir tous les Règlements aux commissions permanentes et ceci afin de permettre un meilleur contrôle de la législation déléguée. Elle a probablement voulu exprimer son intention de contrôler de plus près les agissements des diverses administrations québécoises.

Afin de permettre aux commissions l'exercice normal de leurs nouvelles attributions, il faudrait que l'Assemblée vote également de nouvelles dispositions tendant à la mise en œuvre des intentions proclamées au moment de la réforme provisoire.

4) *Le paragraphe (7c) des amendements provisoires* au Règlement de l'Assemblée apporte une autre disposition qui peut



surprendre. Il stipule en effet qu'« un ministre est responsable devant la commission créée en fonction de son ministère de toutes les questions qui relèvent des organismes dont il est le porte-parole en chambre ».

Quelle signification faut-il donner au mot « responsable » et de quelle responsabilité s'agit-il ?

Il ne peut s'agir d'une responsabilité juridique, aucune sanction ne pouvant être prévue à l'encontre d'un ministre. De plus, il ne peut être question d'une responsabilité politique ministérielle, car seule l'Assemblée tout entière possède le pouvoir de la mettre en œuvre. Les commissions ne sont que des organes subordonnés dont les décisions n'ont pas de force juridique avant d'avoir été approuvées par l'Assemblée.

Que voulait-on dire en énonçant la responsabilité du ministre devant la commission ?

Faute de sources, nous ne pouvons déduire certaines conclusions qu'à partir de l'ensemble des nouvelles dispositions procédurales et de l'idée qui a présidé à leur adoption. Il nous est permis de supposer que le législateur québécois a voulu de cette façon imposer aux ministres une plus grande considération pour les travaux de commissions. Il voulait obliger les ministres à répondre aux convocations des commissions, à assister plus fréquemment à leurs réunions ainsi qu'à répondre avec sérieux à leurs questions concernant son ministère. Cette interprétation se dégage de la nouvelle orientation du travail parlementaire voulant accorder aux commissions une place plus importante au sein des autres institutions politiques québécoises.

Toutefois, le mot « responsable » est, à notre avis, employé d'une façon inadéquate par rapport aux conséquences qu'il entraîne. Une plus grande précision dans la rédaction de nouvelles règles serait souhaitable afin d'être conforme à la tradition parlementaire québécoise dans ce qu'elle a de plus sain et de plus solide.

c) *Commission de l'Assemblée nationale.* — Cette commission est à notre avis une des meilleures réalisations de la réforme provisoire québécoise (relativement à son système de commissions). C'est une commission qui regroupe cinq anciens comités dont les attributions étaient d'ordre interne et procédural.

Composé de onze (11) membres dont le premier ministre et le chef de l'opposition, cette commission assure la gestion adminis-

trative de l'Assemblée, joue un rôle consultatif auprès de son président, prépare un calendrier sessionnel et possède une compétence résiduaire.

C'est donc un organisme de coordination et de gestion qui fut créé par la réforme provisoire en réunissant d'une manière très heureuse et cohérente les attributions autrefois divisées entre plusieurs comités.

Étant donné que ses fonctions sont plus de nature administrative que législative, elle jouit d'une certaine indépendance, vis-à-vis de la Chambre. Il semble bien qu'elle puisse se réunir sans que la Chambre lui confie un mandat particulier puisque c'est le Règlement de session qui lui confère directement des tâches à remplir. Elle est différente des autres commissions de l'Assemblée qui continuent à dépendre plus étroitement de cette dernière, surtout en ce qui concerne leur mise en activité.

d) *La Commission des engagements financiers* a été créée le 14 mai 1969 (*Procès-verbaux* du 14 mai 1969). C'est une commission différente de toutes les autres aussi bien en ce qui concerne son organisation que ses pouvoirs.

Elle se compose de huit (8) membres dont le président du Conseil de la trésorerie et au moins un membre de ce conseil. Le quorum est défini dans le Règlement et la commission choisit elle-même son président. Elle peut siéger sans permission expresse en tout temps pendant la Législature, ce qui lui donne des pouvoirs exorbitants par rapport aux autres commissions de l'Assemblée, lesquelles doivent être autorisées par celle-ci chaque fois qu'elle leur confie l'examen d'une affaire. Le Règlement impose la tenue d'une réunion mensuelle au jour déterminé par les membres de cette commission.

Cette commission a pour tâche l'examen de tous les engagements financiers autorisés au cours du mois qui précède sa réunion. Elle définit sa procédure, détermine les fonctions de son secrétaire et son ordre du jour. Toutefois, seul un ministre ou son représentant peuvent être appelés devant elle, ce qui réduit ses pouvoirs par rapport aux autres commissions, lesquelles peuvent appeler toutes les personnes concernées.

C'est une commission dont l'importance dans le domaine du contrôle de l'Administration et du Gouvernement va devenir essentielle dans l'avenir si son fonctionnement n'est pas entravé par une trop forte mainmise du gouvernement.

## 2° *Les divers travaux de l'Assemblée.*

24. Plusieurs modifications provisoires apportées au Règlement, le 5 mars 1969, tendent à moderniser la procédure actuelle, à imposer certaines limites aux débats, à éviter les abus des questions et améliorer le rendement de l'Assemblée nationale. Elles indiquent le désir d'abandonner plusieurs cérémonies dont la signification n'est plus qu'historique.

### *a) Simplifications de quelques cérémonies traditionnelles.*

1) *Le discours inaugural* ou le discours du trône a changé de caractère. Il est court et ne contient plus des indications sur les mesures que le Gouvernement entend prendre au cours de la session.

Les cérémonies d'ouverture de la session ont été ainsi simplifiées afin de « rompre avec un formalisme désuet » (*Procès-verbaux* du 24 février 1970, p. 4). Une période maximum de vingt-cinq (25) heures de débat y compris le temps du discours du premier ministre et du discours du chef de l'opposition a été fixée pour la durée du débat sur le discours du trône. Au cours de ce débat, les députés ne pourront parler plus de trente (30) minutes à l'exception du premier ministre et du chef de l'opposition.

2) *Sanction royale.* — Depuis le début de la IV<sup>e</sup> session de la 28<sup>e</sup> législature, une nouvelle procédure a été instituée par l'Assemblée nationale relativement à la sanction royale (*Procès-verbaux* du 27 février 1969, p. 67). Elle a lieu actuellement au cabinet du Lieutenant-gouverneur, en présence du Président de l'Assemblée nationale, du premier ministre, du chef de l'opposition et du secrétaire de la chancellerie. Le Président de l'Assemblée fait ensuite un rapport à la Chambre et la liste des projets de lois sanctionnés est publiée aux procès-verbaux.

Cette façon de procéder simplifie sans aucun doute la procédure et économise ainsi le temps de l'Assemblée.

### *b) Les règles relatives aux débats à l'Assemblée.*

1) *Le Feuilleton* a été également amendé et on a ajouté les trois (3) item suivants aux affaires courantes :

- 7° déclarations ministérielles,
- 8° dépôts des documents,
- 9° questions des députés.

En ce qui concerne les *déclarations ministérielles*, l'amendement apporté précise que seul le chef de l'opposition ou son représentant aurait le droit de faire un bref commentaire en répondant à celles-ci.

Pour ce qui est des périodes de questions, elles sont limitées à trente (30) minutes au début de chaque séance et devront garder leur caractère d'urgence et d'intérêt public.

2) *Durée des discours.* — L'article 265 (1) du Règlement a été amendé de façon à apporter une limitation de durée des discours prononcés par les députés: « nul discours ne doit durer plus d'une demi-heure, sauf pour le travail en comité » (*Procès-verbaux* du 5 mars 1969, p. 94).

3) *La durée des débats sur le budget* a été également réduite à vingt-cinq (25) heures et les mêmes limites de durée des discours prononcés par les députés que celles imposées pour la réponse au discours inaugural ont été ajoutées.

c) *La présidence.*

1) Presque tous les appels des décisions du Président de l'Assemblée à la Chambre ont été éliminés à l'exception de ceux qui découlent des motions prévues dans les paragraphes 1, 6 et 7 de l'article 140.

2) Un avis préalable doit être donné au Président lorsqu'un député veut soulever une question de privilège ne découlant pas des délibérations en cours.

Ces deux mesures ressemblent à celles qui ont été incorporées au Règlement de la Chambre des Communes. Leur opportunité et leurs divers avantages ont déjà été expliqués. L'Assemblée a été plus méfiante vis-à-vis de son Président que la Chambre des Communes, étant donné qu'elle a conservé son droit de décider en dernier lieu sur certaines motions prévues ci-dessus.

d) *Processus législatif et budgétaire.* — Ces deux importantes fonctions parlementaires n'ont pas été touchées par les amendements provisoires si ce n'est indirectement par l'attribution de nouveaux pouvoirs aux commissions élues de la Chambre.

Le comité plénier conserve toute son ancienne importance et les procédés législatifs sont restés les mêmes qu'avant, sauf que le recours à des commissions élues est actuellement plus fréquent et que leur intervention est considérée de plus en plus comme fondamentale.

Le processus budgétaire conserve tout son caractère archaïque car il ne s'est pas beaucoup modifié avec le temps. L'intervention des commissions spécialisées est possible mais elle demeure rare. Les comités des subsides et des voies et moyens maintiennent la plupart de leurs prérogatives traditionnelles.

En conclusion, nous voulons insister sur la nécessité d'apporter à la procédure de l'Assemblée québécoise de nombreuses réformes en profondeur. D'ailleurs, l'Assemblée québécoise a elle-même souligné, au moment de l'adoption des mesures provisoires ci-dessus examinées, qu'elles ne sont qu'un début des réformes et qu'une refonte complète du Règlement est nécessaire dans un proche avenir (voir les débats du 5 mars 1969).

C'est également notre conviction et nous espérons que les sessions qui vont suivre apporteront des profondes transformations à l'activité parlementaire québécoise en la rendant plus dynamique, plus cohérente et plus adaptée à la vie moderne. Dans de nouvelles réformes on devrait s'attacher à simplifier, coordonner et améliorer le processus législatif proprement dit, le procédé budgétaire et assurer aux commissions la possibilité d'exercer les pouvoirs que l'Assemblée leur a confiés déjà, mais seulement à titre provisoire.