



bibliothèque  
de la législature  
du québec

# bulletin

Vol. 5, nos 1-2  
Janvier - Avril 1974

gouvernement du québec  
assemblée nationale



BIBLIOTHEQUE DE LA LEGISLATURE

①

BULLETTIN TRIMESTRIEL

②

③ vol. 5, nos 1-2

(janvier-avril/1974) ④

Gouvernement du Québec

Assemblée nationale

Dépôt légal  
Bibliothèque Nationale du Québec  
2e trimestre, avril 1974

## AVANT-PROPOS

La présente livraison de notre Bulletin marque une autre étape de sa jeune histoire. En effet, le lecteur notera que nous avons supprimé la fonction bibliographique qui lui avait d'abord été dévolue.

Et pour cause. La bibliographie courante ne saurait assurer sa diffusion à l'aide d'un instrument paraissant quatre fois l'an. Le signalement - et l'analyse - de la documentation récente est devenu, avec l'acoélération croissante de l'information, une affaire de temps.

Cet impératif signifie deux choses: notre Bulletin sera désormais consacré à des sujets d'études concernant le milieu parlementaire; une autre publication intitulée Inter-Réseau assurera la diffusion des données bibliographiques courantes.

Aucun document - l'article du président portant sur le nouveau règlement - ne pouvait mieux convenir à la publication de cette livraison. La procédure parlementaire est l'épine dorsale qui règle le moindre geste des membres de la Chambre. Quiconque veut comprendre quoi que ce soit à la vie parlementaire doit connaître au moins dans ses grandes lignes les règles qui régissent

la vie quotidienne de l'Assemblée nationale. C'est ce qu'offre le document que nous livre le Président de l'Assemblée nationale.

Je tiens à remercier l'honorable Jean-Noël Lavoie de nous avoir autorisés à reproduire la version française de l'article qu'il a récemment publié dans la revue The Parliamentarian\*.

Une bibliographie relative à tous les aspects de la vie parlementaire complète et souligne tout à la fois l'importance d'une procédure de mieux en mieux adaptée aux exigences de notre temps.



Jacques Prémont, c.r.  
Directeur de la Bibliothèque de la  
Législature du Québec

\*The Parliamentarian, October 1973, vol. LIX, no 4, pp. 266-274.

# TABLE DES MATIÈRES

pages

Avant-propos - Jacques Prémont . . . . .	I
Table des matières . . . . .	V
Un nouveau règlement à l'Assemblée Nationale du Québec par l'hon. Jean-Noël Lavoie . . . . .	1-28
Parlements, parlementaires et parlementarisme par Gaston Bernier . . . . .	30-71

## UN NOUVEAU RÈGLEMENT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

Le 13 mars 1973, l'Assemblée nationale du Québec adoptait, à l'unanimité, un nouveau règlement permanent qui entrerait en vigueur deux jours plus tard avec l'ouverture de la quatrième session de la vingt-neuvième législature.<sup>(1)</sup> C'était l'aboutissement de quelque dix années d'études et de travaux répartis sur deux législatures.

En effet, les exigences nouvelles de l'activité législative nécessitaient depuis longtemps une radicale mutation de la procédure parlementaire. En février 1964, un comité spécial de dix membres fut créé sous la direction du Président de l'Assemblée d'alors, Me Richard Hyde, pour étudier l'opportunité d'amender le règlement en vigueur depuis 1941.<sup>(2)</sup> Ce comité présenta un premier rapport dans lequel il recommandait la disparition de l'étape de la résolution, l'élimination de certains projets de loi privés et la délégation à un comité spécial de l'étude des crédits de quelques ministères. Le comité avait aussi suggéré qu'un nouveau co-

(1) Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du Québec, quatrième session de la vingt-neuvième législature, no 108, 13 mars 1973, p. 566. On trouve dans le Journal des Débats du 13 mars l'intéressant débat qui eut lieu à l'occasion de l'adoption du Règlement, pp. 4336 - 4348.

(2) Journaux de l'Assemblée législative de la province de Québec, session 1963, p. 101.

mité soit formé au début de la session suivante pour "continuer d'étudier l'opportunité d'amender le règlement de l'Assemblée législative et les meilleures façons d'améliorer le travail parlementaire". Les recommandations furent en général acceptées, mais le travail de réforme ne devait effectivement reprendre qu'au cours de l'été de 1967, à la suite d'une résolution de l'Assemblée. (3) Ce comité siégea, sous la présidence de Me René Paul, en 1967 et 1968; il formula plusieurs propositions de changements importants qui, adoptés en 1968 comme règlement temporaire et réadoptés au début de chaque session avec quelques modifications, constituèrent une première amélioration substantielle de la procédure de l'Assemblée. Le Règlement actuel a d'ailleurs intégré une bonne partie des premières réformes proposées.

En ma qualité de Président de l'Assemblée, je fus, par la suite, appelé à diriger un comité formé des leaders parlementaires des quatre partis alors reconnus: le parti libéral, l'Union nationale, le parti créditiste et le parti québécois. (4) Faisaient aussi partie du comité des hauts fonctionnaires de l'Assemblée nationale ainsi qu'un conseiller de l'extérieur, Me Jean-Charles Bonen-

---

(3) Journaux de l'Assemblée législative de la province de Québec session 1966-67, p.796.

(4) D'après le paragraphe F du Règlement, un parti reconnu est "un parti qui, aux dernières élections générales, a fait élire au moins douze députés ou qui, d'après le recensement officiel des votes donnés dans l'ensemble du Québec à ces élections, a obtenu au moins vingt pour cent des votes valides donnés".



fant, ex-directeur de la Bibliothèque de la Législature du Québec devenu professeur à la Faculté de Droit de l'Université Laval. Cependant, les leaders parlementaires étant trop absorbés par leur travail à l'Assemblée pour participer régulièrement aux séances du Comité, celui-ci, à partir de l'automne de 1971, se constitua en groupe de travail devant faire rapport, plus tard, au comité. Le groupe de travail siègea fréquemment et il prépara un projet qui, après avoir été accepté par les leaders parlementaires, fut adopté le 27 mars 1972 à l'unanimité comme règlement sessionnel et qui, avec quelques légères modifications, est devenu règlement permanent.

### L'ancien règlement

Rappelons que les institutions législatives du Québec sont nées en 1867, en vertu de l'article 71 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui décrète " qu'il y aura, pour le Québec, une Législature composée du lieutenant-gouverneur et de deux Chambres, appelées Conseil législatif de Québec et Assemblée législative de Québec". Le Conseil Législatif a été aboli en 1968 et l'Assemblée législative a pris alors l'appellation d'Assemblée Nationale. (5) Dès la première session, en 1868, l'Assemblée législative adopta son premier règlement largement inspiré par la pro-

---

(5) Statuts du Québec, 17, Eliz. II, c. 9

cedure législative britannique traditionnelle.<sup>(6)</sup> Ce n'est cependant qu'en 1914 que l'Assemblée devait se donner un règlement détaillé et annoté.<sup>(7)</sup> Ce règlement fut amendé à quelques reprises et il fut refondu en 1941.<sup>(8)</sup>

Que ce soit dans sa version de 1914 ou dans sa version de 1941, l'ancien règlement de l'Assemblée législative du Québec était très détaillé et il comportait, en bas de pages, d'innombrables précisions qui avaient été préparées par l'ancien greffier, Me L.-P. Geoffrion. Les auteurs britanniques, comme May et Campion, aussi bien que les auteurs canadiens, Bourinot et Beauchesne, y étaient abondamment cités.

### Le nouveau Règlement

La première caractéristique du nouveau Règlement de

- 
- (6) Journaux de l'Assemblée législative, session 1867-68, Québec, 1868, pp. 130-141. L'article 116 du Règlement décrétait que "dans tous les cas imprévus, les règlements, usages et formalités de la Chambre des Communes, du Royaume-Uni, de la Grande-Bretagne et d'Irlande doivent être suivis". Le Règlement de 1941 prévoyait que dans les cas non prévus, la procédure de l'Assemblée était réglée "par les formes reconnues à la Chambre des Communes du Canada le 1er janvier 1904". Le nouveau Règlement ne réfère à aucune autre assemblée, mais il semble bien que dans les cas non prévus, ne serait-ce qu'"ad exemplum", on tiendra compte des précédents séculaires et des grands auteurs de la procédure parlementaire britannique.
- (7) Règlement annoté de l'Assemblée législative, L.-P. Geoffrion, Québec, 1941
- (8) Journaux de l'Assemblée législative de la province de Québec, session 1963, p. 101

1941 contenait 812 articles, le nouveau n'en compte que 179. Certains articles de l'ancien Règlement étaient longs et complexes; les articles du nouveau Règlement n'ont que quelques lignes et sont bien subdivisés. C'est dire que les députés, aussi bien que le profane qui s'intéresse à l'activité parlementaire, pourront désormais se familiariser plus aisément avec une procédure qui, auparavant, pouvait passionner les spécialistes mais qui semblait hermétique au simple citoyen.

Dans la rédaction du nouveau Règlement, le groupe de travail a eu à l'esprit quelques grandes idées fondamentales que tous les partis ont acceptées et qu'exprime bien ce passage de la présentation: "Nous avons voulu, y lit-on, assujettir le Règlement à la réalité de l'Assemblée pour qu'il fasse de celle-ci un parlement moderne, efficace, qui permettra à la majorité de faire adopter sa législation, à l'Opposition de s'exprimer en toute liberté, à l'opinion publique de se manifester et à tous les députés de remplir pleinement leur rôle de législateurs".

#### Le rôle du Président

Dès le début du parlementarisme, le Président a été appelé à jouer un rôle important dans le fonctionnement de la Chambre basse et, avec les années, il a obtenu en Grande-Bretagne une indépendance que l'on imite de plus en plus dans tous les par-

lements, particulièrement au Canada.<sup>(9)</sup> L'indépendance du Président l'oblige de plus en plus à rompre ses attaches politiques avec le parti dont il est issu. Il est toujours élu dans une circonscription comme tous les autres députés mais il semble bien qu'à Québec, comme ailleurs, les divers partis politiques lui reconnaissent un statut spécial lié à son impartialité. Cette impartialité a grandement été favorisée par une modification qui, dès 1969, a fait disparaître la possibilité d'en appeler à l'Assemblée des décisions du Président. Le nouveau Règlement reconnaît<sup>(10)</sup> que "Lorsque le Président rend sa décision,... il n'est pas permis de la critiquer ni de revenir sur la question décidée".

Par ailleurs, le Président a dans le présent Code plus de discrétion qu'autrefois. Il peut, en particulier, après une conférence avec les leaders parlementaires des partis reconnus, organiser les débats restreints.<sup>(11)</sup> Grâce à une procédure qui a été empruntée en bonne partie à celle de la Chambre des Communes britannique, le Président dispose d'un panel d'au moins sept députés qu'il propose pour présider les Commissions élues.<sup>(12)</sup> Il est

---

(9) Il est intéressant de noter que le texte français du nouveau règlement utilise le mot "président" alors que le texte anglais a gardé le mot "speaker". Autrefois, on traduisait "speaker" par "orateur" mais on a jugé qu'il valait mieux en français insister sur l'activité présidentielle du personnage plutôt que sur sa fonction historique de porte-parole des "commoners".

(10) Art. 43, par. 2

(11) Art. 10, par. 6

(12) Art. 139, par. 1 Cf. Standing Orders of the House of Commons Public Business, 1971, sect. 61

intéressant de mentionner que les présidents possèdent, en commission, des pouvoirs très étendus qui se comparent aux pouvoirs du Président de l'Assemblée. Au début de chaque session ou lorsque le Président désire apporter des changements, il soumet à la commission de l'Assemblée nationale la liste des noms d'au moins sept députés qu'il propose pour présider les commissions élues. Cette liste peut être rejetée globalement, mais elle est généralement adoptée et le président y choisit pour chaque commission un président qui peut varier selon les séances. De cette façon, il peut indirectement voir au fonctionnement efficace des commissions qui, comme nous le verrons plus loin, ont pris une importance considérable à l'Assemblée du Québec. Le Président s'est vu confier d'autres pouvoirs discrétionnaires dans des domaines que nous aborderons plus tard, mais signalons dès maintenant qu'on lui a confié, comme en Angleterre, la discrétion d'éliminer des amendements superfétatoires et qu'en sa qualité de Président de réunions des leaders parlementaires, il peut aplanir bien des difficultés. Alors qu'auparavant un député ne pouvait être exclu de la Chambre qu'après une motion votée par l'Assemblée, aujourd'hui, le président peut interdire la parole à un député et même l'exclure de sa propre autorité, s'il ne respecte pas le règlement. <sup>(12A)</sup> C'est sans doute la signification du mot humoristique de d'un ancien Premier Ministre de Grande-Bretagne, Lord Roseberry,

---

(12A) Art.. 45.

selon lequel tous les speakers devenaient avec le temps de bons speakers. (13)

Moins de cérémonial, mais meilleure ordonnance des débats

L'Assemblée législative s'est souvent plu dans le passé à reproduire dans une terre française le cérémonial britannique qu'ont engendré des traditions séculaires. Jusqu'à l'abolition du Conseil Législatif, elle recevait même avec les moqueries habituelles le messenger de celui-ci, l'huissier à la verge noire. L'ouverture de la session se faisait avec tout le cérémonial d'une "pageantry". Ces dernières années, ce cérémonial a été considérablement simplifié, et de toutes les législatures canadiennes, c'est au Québec où l'on trouve le moins de formalisme. Le Lieutenant-Gouverneur, représentant de la Reine, se rend encore à l'Assemblée à l'ouverture d'une session pour y lire ce que le règlement appelle le "message inaugural du lieutenant-gouverneur". (14) En vertu de la Constitution canadienne, la convocation de l'Assemblée nationale demeure une prérogative du Lieutenant-Gouverneur.

C'est en réalité ce qu'on appelle encore dans les

---

(13) Cf. The Office of Speaker by Philip Laundy, Cassell, London 1964, p. 28 Laundy cite cette affirmation humoristique de Lord Roseberry: "There is much exaggeration about the attainments requisite for a Speaker. All Speakers are highly successful, all Speakers are deeply regretted and are generally announced to be irreplaceable".

(14) Art. 22, par. 1

autres parlements britanniques le "discours du Trône". Pendant quelques années, on s'est même contenté de ne faire dire au Lieutenant-Gouverneur que quelques mots de bienvenue, le Premier Ministre prononçant ensuite un "discours inaugural" dans lequel il énonçait la politique de son gouvernement et énumérait les lois qui seraient proposées à l'Assemblée.

Lors de l'ouverture de la quatrième session de la vingt-neuvième Législature, le nouveau Règlement prévoyait le rétablissement du message inaugural du Lieutenant-Gouverneur qui énonce la politique du gouvernement. L'appellation de "débat sur l'adresse en réponse au discours du Trône" est disparue et il n'y a plus deux jeunes députés qui proposent que cette adresse soit adoptée mais on a toujours un débat sur le message inaugural. <sup>(15)</sup>

Ce débat ne doit pas durer plus de 25 heures et à cette occasion, un député peut prononcer un discours dans lequel tous les sujets peuvent être abordés mais dont la durée limite est de 30 minutes. Le Premier Ministre, le Chef de l'Opposition officielle et les chefs des autres partis reconnus jouissent de plus de temps pour s'exprimer. Des motions de censure peuvent être proposées et les votes sur ces motions sont pris successivement à la fin du débat.

Un débat analogue a lieu à l'occasion du discours

---

(15) Art. 23

du budget. (16) Ce débat ne dure pas plus de 25 heures; on peut y aborder toute question et il doit se terminer avant l'approbation du budget avec des votes successifs sur les motions de censure, s'il y en a eu de présentées.

### Autres débats

Outre le débat sur le message inaugural, celui sur le discours du budget et des débats qui accompagnent les diverses étapes d'une loi, les députés ont l'occasion de participer à un certain nombre de débats que le nouveau Règlement a créés ou transformés.

Autrefois, chaque fois que le Gouvernement proposait d'aller en commission des subsides pour étudier les crédits, un député pouvait présenter ce que l'on appelait un grief, c'est-à-dire proposer qu'on étudie un sujet quelconque, ce qui pouvait être assez embêtant pour le Gouvernement et pouvait créer des délais considérables. Dans le nouveau Règlement, cette procédure est disparue et a été remplacée par six débats prioritaires. (17) En effet, "au cours d'une session, après que le débat sur le discours inaugural est terminé, les députés de l'Opposition peuvent, à la suite d'un

---

(16) Art. 127

(17) Art. 24



avis d'un jour franc, proposer six motions de censure portant sur tout sujet d'intérêt public de la compétence de l'Assemblée". Ces motions sont privilégiées, c'est-à-dire que le délai de l'avis étant écoulé, elles doivent être discutées, toute autre affaire cessant. Comme il y a danger qu'un parti cherche à les monopoliser, le Règlement ajoute que le "Président fait en sorte que les motions de censure soient réparties équitablement entre les partis reconnus d'Opposition". Les six motions de censure ne sont pas susceptibles d'amendement et le débat qu'elles provoquent se termine un quart d'heure avant l'ajournement de la séance, alors que la motion est mise aux voix. Ce nouveau système est une excellente innovation, tant pour le parti au pouvoir que pour les partis d'Opposition, car le premier sait à combien d'épreuves il est exposé et les seconds sont sûrs de pouvoir profiter d'un certain nombre d'occasions au cours desquelles le gouvernement ne peut éviter de faire face à des critiques.

A Québec, le mercredi est depuis longtemps consacré aux motions des députés. Ceux-ci pouvaient, en vertu de l'ancien Règlement, en présenter tant qu'ils voulaient et les débats sur une seule motion pouvaient se poursuivre pendant plusieurs mercredis. Comme les motions étaient appelées dans l'ordre où elles avaient été présentées, un parti diligent pouvait présenter le premier plusieurs motions et les autres partis n'avaient alors aucune chance de voir discuter les leurs. Le nouveau Règlement a corrigé cette

situation en décrétant<sup>(18)</sup> qu'un député peut présenter une motion relative à des affaires d'intérêt public et en ajoutant que cette motion ne peut être discutée qu'au cours de deux séances consécutives du mercredi, le vote étant pris à la fin du débat. En décrétant que le mercredi, priorité est donnée non seulement aux "motions annoncées par les députés" mais aussi aux "ordres du jour relatifs à des affaires d'intérêt public au nom des députés",<sup>(19)</sup> on s'est trouvé à permettre que soient aussi discutés le mercredi les projets de loi publics des simples députés. Cet élargissement ne leur permettra pas d'être adoptés, mais dans quelques cas, il permettra une discussion en deuxième lecture même si le gouvernement ne le désire pas. C'est là un accroissement du rôle des députés de l'Opposition.

Le nouveau Règlement organise aussi les débats d'urgence de l'Opposition.<sup>(20)</sup> Avant l'appel des affaires du jour, c'est-à-dire au début d'une séance, un député, après en avoir donné avis au Président, peut proposer que soit tenu immédiatement un débat "pour discuter une affaire terminée et importante de la compétence de l'Assemblée et dont l'étude s'impose d'urgence". Si le Président accepte la motion, elle est discutée et les députés qui prennent part au débat ne peuvent parler plus de 10 minutes, le

---

(18) Art. 91

(19) Art. 35

(20) Art. 78

proposé est un représentant du Gouvernement ayant toutefois un droit de parole de 20 minutes. Le débat se termine au plus tard à 18.00 heures sans entraîner de décision, et il ne peut être proposé plus d'un débat de ce genre dans une même séance.

### Le "late show"

Le nouveau Règlement a introduit un genre de petit débat qui est en relation avec la procédure des questions et qui existe déjà depuis quelques années à la Chambre des Communes d'Ottawa et à l'Assemblée Législative de l'Ontario. Ce débat est souvent appelé "late show" par allusion à l'heure tardive à laquelle il se déroule. Le Règlement dit <sup>(21)</sup> que lorsqu'un député n'est pas satisfait d'une réponse donnée à une question qu'il a posée, il peut donner avis écrit de son intention de soulever à nouveau le problème pour lequel il désire des renseignements. L'avis écrit doit être remis au Président avant 17.00 heures le même jour et contenir le texte de la question. Au plus tard à 18.00 heures, les mardis et jeudis, le Président doit indiquer à l'Assemblée les questions qui seront soulevées lors de ce débat. Ce dernier peut avoir lieu à 23 heures, les mardis et jeudis, alors que le Président retarde l'ajournement d'au plus 30 minutes au cours desquelles ne peuvent faire l'objet d'un débat que les questions dont l'avis a

---

(21) Art. 174

été donné par un député. Pendant cette période, aucun débat ne doit durer plus de 10 minutes. Le député qui soulève la question peut parler pendant au plus 5 minutes. Un ministre ou un adjoint parlementaire peut lui répondre pendant au plus 5 minutes. Pour l'organisation de ce débat, le Président jouit d'une certaine discrétion. En effet, lorsque plusieurs députés ont donné avis de soulever des questions au moment de l'ajournement il détermine l'ordre suivant lequel elles seront débattues en tenant compte de l'ordre dans lequel les avis ont été donnés, de l'urgence des questions soulevées et de leur répartition entre les divers partis reconnus. Depuis que cet article existe, un certain nombre de débats ont eu lieu et il semble bien qu'à Québec comme à Ottawa, ce soit un excellent système pour permettre aux députés de faire valoir leur point de vue sans retarder les travaux de la Chambre.

### Les commissions

Les commissions (22) ont pris une importance considérable dans la transformation du parlementarisme et le nouveau règlement de l'Assemblée nationale du Québec y attache une importance considérable. Les deux commissions plénières des subsides et des voies et moyens sont disparues et il n'existe plus qu'une seule commission plénière où peuvent être discutés aussi bien des projets

---

(22) Depuis quelques années à Québec, à l'instar de la France, on utilise en français le mot commission plutôt que celui de "comité".

de loi que votés des crédits. Ce sont les commissions élues permanentes qui ont pris une importance considérable. Elles sont au nombre de 16 <sup>(23)</sup> et, en général, correspondent à diverses sections de l'Administration avec, toutefois, certains regroupements comme les Finances et les Revenus, les Richesses naturelles et les Terres et Forêts, l'Éducation, les Affaires culturelles et les Communications. La première des commissions, celle de l'Assemblée nationale, est instituée dès l'ouverture de la session <sup>(24)</sup> et elle comprend le Président de l'Assemblée nationale qui en est le président, les vice-présidents, les leaders parlementaires, les whips de chaque parti reconnu et les whips adjoints du gouvernement et de l'opposition avec, en outre, six autres députés, cinq qui sont désignés par le leader parlementaire du gouvernement et un par le leader parlementaire de l'Opposition officielle. La Commission de l'Assemblée nationale s'occupe de toute question que l'Assemblée lui soumet ou qui n'a pas été confiée spécifiquement à une autre commission et elle peut établir le règlement de l'Assemblée et des règles de pratique pour le bon fonctionnement des commissions élues. <sup>(25)</sup> C'est aussi la Commission de l'Assemblée qui choisit les membres de chaque commission permanente "en tenant compte autant que possible de l'importance numérique des partis reconnus". <sup>(26)</sup> Elle étudie en

---

(23) Art. 135

(24) Art. 2, par. 2

(25) Art. 136

(26) Art. 138

tout ce qui a trait au système électoral. C'est ainsi qu'en 1972, elle a consacré plusieurs séances à l'étude d'un nouveau tracé des frontières des circonscriptions électorales proposé par la Commission permanente de la réforme des districts électoraux et qu'elle a examiné les détails d'un projet de loi établissant des listes électorales permanentes. Elle a aussi entendu des experts sur les divers modes de scrutin.

Soulignons qu'on a laissé subsister une des plus importantes commissions dans le système parlementaire britannique, la commission des comptes publics, mais qu'on l'a intégrée dans une unique commission qui s'occupe aussi des finances et du revenu. Le Règlement prévoit <sup>(27)</sup> que les commissions élues prennent en considération les matières qui sont de leur compétence mais il précise qu'elles étudient spécialement les crédits, les projets de loi et les règlements qu'il prévoit ainsi que toute autre matière que l'Assemblée peut, en tout temps, leur référer. C'est dire que la meilleure façon d'étudier le travail des commissions est de les voir fonctionner à l'intérieur des procédures législatives et des procédures en matière de finances.

Soulignons toutefois, dès maintenant, que les commissions élues peuvent siéger en tout temps. <sup>(28)</sup> Le Règlement

---

(27) Art. 151

(28) Art. 150

ajoute toutefois qu'une seule commission élue peut siéger durant les séances de l'Assemblée, sauf durant la période des affaires courantes. Par ailleurs, pas plus que deux commissions élues ne peuvent siéger en même temps que la commission plénière ou pendant le débat sur le discours du budget. Les commissions siègent fréquemment pendant les longs ajournements de la session, en particulier pendant les vacances d'été et même entre deux sessions. C'est ainsi que s'établit par l'usage une sorte de permanence du fonctionnement de l'Assemblée nationale.

### Procédures législatives

Le chapitre 12 du Règlement qui est consacré aux procédures législatives prévoit d'abord <sup>(29)</sup> que tout député peut présenter un projet de loi, sous réserve évidemment des restrictions que le droit parlementaire britannique apporte dans le cas des mesures financières et des droits de l'Etat. <sup>(30)</sup> Notons cependant qu'à Québec, les projets de loi publics venant des députés sont assez rares, beaucoup plus rares qu'à la Chambre des Communes à Ottawa. On peut toutefois se demander si le nouveau Règlement, en permettant que les projets de loi des députés soient discutés le mercredi, n'augmentera pas leur nombre. Quant aux projets

---

(29) Art. 112

(30) Art. 64. Il est à noter que l'article 64 parle de l'Etat et non de la Couronne mais au point de vue juridique, la portée est la même.

de loi privés, un seul article <sup>(31)</sup> prévoit leur existence en disant que "toute personne intéressée peut déposer, auprès du Secrétariat des Commissions de l'Assemblée, un projet de loi qui concerne des intérêts particuliers et locaux en indiquant le nom du député qui a accepté de le proposer". De brèves règles de pratique déjà adoptées par l'Assemblée nationale <sup>(32)</sup> prévoient la procédure pour ce dépôt mais contrairement à ce qui existait dans le Règlement précédent, aucun article n'est consacré à la procédure d'adoption d'un projet de loi privé, ce qui signifie que ses étapes sont assimilées à celles de tout autre projet de loi. Notons cependant que le projet de loi privé doit <sup>(33)</sup> contenir "un préambule où sont exposés les faits qui justifient l'adoption du projet, sous réserve d'en faire la preuve".

Le nouveau Règlement exige qu'avant la présentation d'un projet à l'Assemblée pour la première lecture, son texte ait été remis au Président. Autrefois, le Règlement ne faisait qu'exiger l'impression du projet avant la deuxième lecture. La nouvelle disposition permet au Président de juger de la recevabilité d'un projet avant la première lecture. Cette première lecture continue

---

(31) Art. 113

(32) Rules of procedure concerning private bills.

(33) Art. 116



d'être une présentation rapide du texte avec quelques brèves explications inspirées par les notes explicatives accompagnant le projet et la motion est décidée sans débat ni amendement. Normalement, le projet doit être ensuite inscrit en deuxième lecture mais un article <sup>(34)</sup> prévoit que le leader parlementaire du gouvernement peut, par une motion non annoncée, proposer qu'il soit envoyé immédiatement à une commission élue. C'est peut-être une des innovations les plus importantes dans la transformation du parlementarisme québécois, et cet élément le différencie d'une manière particulière de tous les autres parlements au monde. Certes, dans le passé, il était arrivé au gouvernement d'envoyer un projet de loi en commission élue après la première lecture mais c'était une procédure exceptionnelle qui permettait, dans des cas où l'opinion populaire était partagée, de consulter les intéressés avant que le gouvernement s'engage définitivement dans le débat de deuxième lecture. Ce qui était exceptionnel semble s'institutionnaliser particulièrement à l'occasion des lois qui ont été jugées nécessaires pour engendrer de grandes réformes sociales. Le gouvernement prépare un projet de loi et il le dépose en première lecture. Le projet est ensuite envoyé à la commission intéressée et des règles de pratique ont été adoptées pour permettre aux organismes de se faire entendre et de présenter des mémoires. <sup>(35)</sup>

---

(34) Art. 118

(35) Commissions parlementaires - règles de pratique

Le système a engendré une participation populaire intense à l'oeuvre législative. En effet, de nombreux organismes et parfois même de simples individus se présentent devant la commission et formulent des recommandations et même de sévères critiques. Un des plus beaux exemples de cette participation au travail d'une commission entre la première et la deuxième lecture a été celui qu'on a constaté lors de la discussion d'un projet de loi sur les corporations professionnelles un véritable code des professions qui était accompagné de quelque 25 lois connexes sur les diverses professions. Comme les sujets de ces lois étaient variés, une commission spéciale qui depuis est devenue permanente, la Commission des corporations professionnelles avait été créée. D'après le rapport de cette commission, elle a tenu 22 séances qui se sont étendues du 29 février 1972 au 14 novembre 1972. Cent cinq organismes ont été entendus et 34 autres se sont contentés de déposer un mémoire. Les séances de la commission ont duré 112 heures et 22 minutes. Tout ce travail a abouti à la réimpression de la plupart des projets, le gouvernement ayant profité, pour orienter sa politique, des opinions qui s'étaient manifestées devant la commission.

La deuxième lecture reste évidemment comme dans tous les parlements de type britannique l'occasion du débat de principe, un seul amendement n'étant possible et ne pouvant viser qu'à retarder la motion de deuxième lecture. <sup>(36)</sup>

---

(36) Art. 120

Après cette étape, <sup>(37)</sup> "un projet de loi, sauf s'il est de subsides, doit être envoyé à la commission élue appropriée" mais ajoute-t-on "toutefois, sur une motion non annoncée du leader parlementaire du gouvernement, l'Assemblée peut décider de l'envoyer plutôt en commission élue, la commission plénière continuant d'étudier les projets qui sont plutôt de routine ou qui ne sont guère litigieux.

Lorsque la commission élue a terminé son travail, <sup>(38)</sup> son rapport est déposé à l'Assemblée et il est distribué à ses membres et la prise en considération du rapport peut avoir lieu à la séance qui suit le dépôt. Au cours de la séance où le rapport est déposé, un député a le droit de proposer des amendements au projet de loi, amendements dont il doit remettre copie au secrétaire avant 22.00 heures, le jour où a eu lieu le dépôt. On veut permettre ainsi aux députés qui ne faisaient pas partie de la commission qui a étudié le projet de présenter des amendements. Cependant, afin que cette procédure ne soit pas un moyen dilatoire, le président décide de la recevabilité des amendements et il les choisit pour en éviter la répétition. Le Règlement ajoute qu' "avant la prise en considération du rapport, le président peut convoquer les leaders parlementaires des partis reconnus pour les consulter sur l'orga-

---

(37) Art. 122

(38) Art. 123

nisation du débat et la mise aux voix des amendements". Il précise aussi que le Président "organise le débat" et qu'aucun sous-amendement ne peut être proposé. On constate que dans cette étape, le Règlement cherche à empêcher toute opposition dilatoire inutile, tout en respectant la liberté des députés de proposer de nouveaux amendements qu'ils n'auraient pas eu l'occasion de présenter en commission.

Quant à la troisième lecture, elle a été considérablement simplifiée. Le Règlement dit, en effet, <sup>(39)</sup> "que le débat sur la motion de troisième lecture d'un projet de loi est restreint à son contenu", que "cette motion ne peut être amendée" et que "chaque parti reconnu n'a droit qu'à un seul discours". Et le projet devient loi par la sanction du Lieutenant-gouverneur, qui, depuis quelques années, à Québec, a lieu au bureau de celui qui pour les fins québécoises est toujours le représentant de la Reine.

On voit que sans que rien d'essentiel n'ait été changé aux étapes traditionnelles de la marche d'un projet de loi dans un parlement d'origine britannique, on a réussi à améliorer considérablement le cheminement.

Selon le droit parlementaire traditionnel, la prorogation d'une session annule, sauf quelques exceptions, ce qui n'a

---

(39) Art. 126

(40) Art. 6

pas été complètement exécuté et c'est pourquoi, normalement, les projets de loi qui n'ont pas franchi toutes les étapes cessent d'exister. Le nouveau Règlement <sup>(40)</sup> prévoit qu'" à moins que la clôture n'ait été provoquée par la dissolution de la législature, un projet de loi inscrit au nom du gouvernement et ayant déjà subi la première lecture peut être inscrit, au plus tard à la deuxième séance qui suit celle où s'est terminé le débat sur le message inaugural, sur une motion non annoncée du leader parlementaire du gouvernement, au stade où il se trouvait au moment de la prorogation". La motion n'est pas susceptible de débat ni d'amendement. C'est ainsi qu'une continuité peut s'établir entre deux sessions.

#### Matières de finances

En matière de finances, le nouveau Règlement a aussi simplifié la procédure sans rien sacrifier toutefois aux grands principes du droit parlementaire britannique.

Nous avons déjà parlé plus haut du discours du budget et du débat qui le suit. Lorsque <sup>(41)</sup> le budget principal ou un budget supplémentaire est déposé à l'Assemblée, l'étude des crédits de chacun des ministères est référée aux commissions élues appropriées mais le leader parlementaire du gouvernement peut aussi pro-

---

(40) Art. 6

(41) Art. 128, par. 1

poser les crédits d'un ministère faisant partie du budget principal ou du budget supplémentaire ou tout le budget supplémentaire soient étudiés en commission plénière. En général, les crédits sont de plus en plus étudiés en commissions élues où normalement, le travail est plus méthodique, et les débats moins politisés. Le Règlement <sup>(42)</sup> prévoit qu'une commission qui étudie les crédits d'un ministère faisant partie du budget principal doit faire rapport à l'Assemblée dans un délai de 45 jours après que l'étude lui ait été référée. Comme, la plupart du temps, les crédits sont étudiés pendant une période de l'année où se situent les vacances de Pâques, le Règlement a eu la précaution de prévoir que si, pendant le délai de 45 jours, l'Assemblée est ajournée pendant plus de 5 jours consécutifs, les jours de la durée de l'ajournement sont ajoutés au délai. On voit qu'après un certain délai, le gouvernement est toujours sûr de voir ses crédits adoptés mais encore faut-il qu'il ait fait en sorte que les commissions siègent pendant une durée de temps raisonnable. En effet, pour qu'à la fin des délais prévus, les rapports soient envoyés à l'Assemblée, que l'étude des crédits soit ou non terminée, il faut que dans le cas du budget principal, les crédits de chaque ministère aient fait l'objet d'une étude en commission d'au moins 10 heures et que dans le cas du budget supplémentaire, au moins 3 heures. Elle peut cependant terminer son tra-

---

(42) Art. 128, par. 2

vail avant l'expiration des délais.

Le nouveau Règlement crée, en matière financière, un nouveau débat dont pourront profiter les députés pour formuler des critiques et des demandes. Comme tous les députés ne font pas partie de toutes les commissions, il peut arriver que certains d'entre eux soient incapables de se faire entendre sur un sujet qui pourtant les intéresse. Autrefois, pour résoudre ce problème, on réservait habituellement quelques crédits pour l'étude en commission plénière formée de tous les députés. Maintenant, en vertu du Règlement,<sup>(43)</sup> lorsque toutes les commissions ont fait rapport de l'étude des crédits, un rapport unique est déposé à l'Assemblée par le ministre des Finances. Au cours de la séance à laquelle a lieu ce dépôt, un député désireux d'intervenir sur un article du budget en donne avis au secrétaire en précisant par écrit, quel est l'objet de son intervention. Un débat a lieu qui ne doit pas dépasser 5 heures.

#### Le "filibusterism"

On a dit que l'éloquence parlementaire avait beaucoup de mal à se discipliner elle-même et il arrive que le "filibusterism" des voisins américains traverse au Canada. D'où la nécessité d'une procédure permettant de clore des débats qui s'éternisent. L'ancien Règlement de l'Assemblée du Québec n'édicte pas une véritable

---

(43) Art. 130

"clôture", comme celle que possède la Chambre des Communes du Canada depuis 1913, mais on y trouvait la motion proposant la question préalable. <sup>(44)</sup> Celle-ci a été conservée avec quelques légères modifications <sup>(45)</sup> et elle a toujours pour objet d'obtenir un vote direct sur une motion principale en délibération et de permettre ainsi au bout d'un certain temps de mettre fin à un débat. Mais comme c'est surtout en commission plénière ou commission élue que le "filibusterism" peut être sans limite, lorsque les discours peuvent se répéter à l'infini sur chaque article d'un projet de loi qui est alors étudié en détail, c'est à cette situation que le Règlement a voulu apporter un remède efficace. Il prévoit <sup>(46)</sup> que lorsqu'une commission a étudié un projet de loi pendant une période de temps correspondant à l'importance ou à la longueur du projet, le leader parlementaire du gouvernement peut, sans avis, proposer une motion énonçant les modalités d'un accord conclu entre les leaders parlementaires des partis reconnus au cours d'une conférence convoquée par le président, à la demande du leader parlementaire du gouvernement. "La motion est décidée immédiatement, sans débat ni amendement, et l'accord qu'elle contient devient la loi de l'Assemblée". Mais évidemment, la partie la plus efficace du mécanisme est celle

---

(44) Règlement annoté de l'Assemblée législative 1941, art. 211

(45) Art. 82

(46) Art. 156



qui est mise en marche lorsqu'une entente n'a pu être conclue lors de la conférence des leaders parlementaires. Le leader parlementaire du gouvernement déclare officiellement à l'Assemblée que l'entente n'a pu être conclue et, après avis, il propose que le rapport de la commission soit présenté à l'Assemblée dans le délai qu'il indique. Cette motion ne peut subir d'amendement et le débat qu'elle provoque est bref. La durée des discours est, en effet, réduite à dix minutes pour un député; le premier ministre, le leader parlementaire du gouvernement, le chef de l'opposition officielle, le chef d'un parti reconnu ou leur représentant ont droit à trente minutes. On voit que la procédure est drastique et qu'elle peut infailliblement mettre fin à un débat prolongé, mais il est évident que comme tout mécanisme de clôture, il n'est utilisé qu'avec prudence par le gouvernement.

Nous croyons avoir signalé les lignes de force les plus importantes du nouveau Règlement. Il y aurait bien des détails à mentionner comme la disparition de la nécessité pour un député de s'abstenir de voter.<sup>(47)</sup> La liturgie parlementaire elle-même a été simplifiée, le président ne porte plus la toge, le règlement n'impose plus la présence de la masse sur la table du greffier, même si elle a été conservée par respect de la tradition. En général, on a voulu que le Règlement soit réaliste, fonctionnel et clair. Rédigé

---

(47) Art. 109

pour une Assemblée dont les députés sont presque tous d'origine et de langue françaises mais inspiré par les grands principes du parlementarisme britannique, il constitue, pensons-nous, une synthèse de l'esprit de deux grandes civilisations en étant à la fois rationnel et pragmatique. Certes, on le dit "permanent" par opposition à "sessionnel", mais cela ne signifie pas qu'il soit intangible. Avec le temps, on s'apercevra à l'usage des changements qu'il faudra y opérer, mais une orientation nouvelle définitive est prise et jamais on ne pourra revenir aux excès de procédure d'autrefois. Il est intéressant de remarquer que depuis l'application du nouveau règlement, les débats de procédure si fréquents auparavant, ont pour ainsi dire complètement disparus. La tâche de député est devenue une occupation à plein temps et bien rémunérée. Aussi les électeurs attendent-ils de leurs représentants un travail intelligent et fécond, analogue à celui qui s'accomplit dans d'autres domaines de l'activité humaine et ils se scandalisent des pertes de temps et du manque d'efficacité. Même dans les luttes légitimes auxquelles se livrent les partis, les procédures uniquement dilatoires et les abus d'éloquence ne peuvent plus être tolérés comme autrefois. Le travail législatif aussi bien que le contrôle de l'opposition doivent se réaliser à l'intérieur de règles claires, précises et efficaces. Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale du Québec paraît répondre à ces exigences.

Jean-Noël Lavoie  
Président de l'Assemblée nationale  
du Québec

PARLEMENTS,

PARLEMENTAIRES

et

PARLEMENTARISME

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

compilée

par

Gaston Bernier



## INTRODUCTION

La bibliographie présentée ci-dessous doit être considérée comme la suite naturelle d'une compilation antérieure effectuée, en 1965, par la Bibliothèque du parlement fédéral canadien. Il s'agissait alors d'un inventaire de quelque 277 titres d'ouvrages et d'articles de périodiques se rapportant à la procédure parlementaire (1). Par pays, puis par sujet cette liste décrit, d'une part, les successives éditions des manuels de procédures en vigueur au Canada, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et dans les pays du Commonwealth et, d'autre part, signale les principales études concernant les institutions parlementaires en général et les divers aspects de la procédure parlementaire en particulier.

La présente compilation, qui signale 390 titres, couvre sommairement la période 1965 à nos jours (2). Elle est le résultat d'un travail de microbibliographie plutôt que celui d'un inventaire systématique des sources de la documentation politique.

- 
1. Canada. Bibliothèque du Parlement. Bibliographie sélective sur la procédure parlementaire. Ottawa, 1965. 29 p.
  2. Certains titres cependant, parus avant 1965, ont été signalés s'ils ne se trouvaient pas dans la bibliographie mentionnée plus haut.

C'est dire qu'elle repose d'abord sur la consultation de monographies et de périodiques courants; c'est avouer ensuite qu'elle met l'accent sur le dépouillement d'ouvrages collectifs, chaque article ayant été signalé et classé selon son sujet spécifique.

- 1- Parlements et parlementarisme
- 2- La Chambre Basse
- 3- La Chambre Haute
- 4- La Procédure Parlementaire
  - 4.1 Règlements
  - 4.2 Procédure législative
  - 4.3 Questions
  - 4.4 Privilèges
  - 4.5 Commissions parlementaires
  - 4.6 Contrôle parlementaire
  - 4.7 Législation déléguée
  - 4.8 Réformes
- 5- Le Personnel
  - 5.1 Président (orateur, "speaker")
  - 5.2 Whip
- 6- Le Député
  - 6.1 Courrier du député
  - 6.2 Information du député
  - 6.3 Traitement, dépenses et indemnités
  - 6.4 Député et législation
  - 6.5 Services aux députés
- 7- Les débats (comptes-rendus et diffusion)

Les pages 34 à 71 n'ont pas été numérisées.  
Elles contiennent des informations bibliographiques  
qui ne sont plus à jour.  
Ceux qui désirent les consulter  
sont priés de se référer à la version papier du Bulletin

*Bibliothèque de l'Assemblée nationale*  
2007