

Les Cahiers de droit



Le nouveau processus législatif à l'Assemblée québécoise

Geneviève Benezra

Volume 13, Number 4, 1972

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1005055ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1005055ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Benezra, G. (1972). Le nouveau processus législatif à l'Assemblée québécoise. *Les Cahiers de droit*, 13(4), 561–566. <https://doi.org/10.7202/1005055ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1972

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/>

Le nouveau processus législatif à l'Assemblée québécoise

Geneviève BENEZRA*

Depuis quelques années, l'Assemblée nationale cherchait la meilleure façon de moderniser sa procédure. De nombreux essais furent effectués sans grand succès. Des règles permanentes désuètes, des règles provisoires non suivies et un flottement dans la conduite des affaires parlementaires ne pouvaient que renforcer un mécontentement général. Les acteurs eux-mêmes, les membres du Cabinet, les députés et les fonctionnaires de l'Assemblée agissaient le plus souvent au jour le jour. Cette situation ne favorisait pas le dynamisme du peuple québécois. L'Assemblée nationale était plus « royaliste que le Roi » et conservait des principes britanniques traditionnels que la Chambre des Communes de Westminster et celle du Canada avaient rejetés depuis quelque temps déjà. Il était donc devenu urgent de rationaliser et d'adapter aux conditions modernes de travail parlementaire les anciens procédés.

Bien que le nouveau règlement de l'Assemblée québécoise n'ait été adopté que provisoirement le 27 mars 1972, il existe une forte présomption qu'il devienne permanent à partir de la prochaine session. En effet, sa préparation a été longue et laborieuse et sa conception procède d'une idée globale du processus parlementaire qui tient compte des changements intervenus dans la théorie et la pratique constitutionnelles. Le législateur québécois s'est aperçu qu'il valait mieux embrasser la réalité gouvernementale que de s'en tenir à de vieux mythes tels que la souveraineté de la Chambre, la séparation des pouvoirs, l'ignorance officielle du statut des partis à l'Assemblée, etc.

Le nouveau règlement donne l'impression d'avoir été fait sur mesure pour l'actuel état de gouvernement des affaires publiques. Ceci peut comporter des risques d'abus de la part de ceux qui détiennent la position dominante, mais ce risque était encore plus grand précédemment, lorsque toute l'activité de la Chambre était régie par des ordres spéciaux imposés par la majorité parlementaire.

La refonte des règlements avait pour but « l'obtention d'un Parlement moderne et efficace permettant à la majorité de faire adopter sa législation, à l'opposition de s'exprimer en toute liberté et d'éveiller l'opinion publique, et à tous les députés de remplir pleinement le rôle de législateur »¹. Cet objectif a

* Professeur à la Faculté de commerce du Collège Algonquin des arts appliqués de technologie. En 1972, madame Benezra a présenté, avec succès, à la Faculté de droit civil de l'Université d'Ottawa, une thèse sur « Les systèmes canadien et québécois des commissions parlementaires ».

1. Jean-Noël LAVOIE, Président de l'Assemblée nationale, dans la présentation du règlement de l'Assemblée nationale du Québec, Québec, mars 1972.

toujours été le fondement de la procédure parlementaire. Cependant, même la meilleure procédure parlementaire n'est pas suffisante pour l'atteindre. Il faut, en plus, la volonté des hommes, leur abandon des intérêts immédiats et personnels, pour qu'elle produise de telles conséquences. Le gouvernement, qui détient les leviers de commande est-il prêt à écouter et à suivre une partie de l'opinion publique qui peut s'exprimer dans le nouveau processus législatif? La lecture du nouveau règlement ne nous donnera certainement pas la réponse à ces questions, bien que ce dernier fournisse une possibilité à des groupes organisés et aux personnes intéressées d'intervenir dans la procédure législative. Il reste que le gouvernement majoritaire en Assemblée peut continuer à se comporter en maître absolu, car ce problème dépasse la portée de la réglementation de la procédure parlementaire qui ne peut, ni ne doit modifier les rapports des forces politiques.

Nous allons commenter les nouvelles dispositions procédurales en nous référant principalement au texte du règlement, en rappelant brièvement les procédés modifiés ou abandonnés. Notre étude concernera principalement les étapes du processus législatif parlementaire, ainsi que le nouveau rôle législatif des commissions parlementaires.

I — LES ÉTAPES DU PROCESSUS LÉGISLATIF PARLEMENTAIRE

Les dispositions réglementaires introduisent plusieurs moyens tout à fait nouveaux pour examiner un projet de loi. Tout d'abord, on fait suivre le même processus législatif aux projets de loi d'intérêt privé qu'aux projets d'intérêt public (seul le titulaire de l'initiative législative diffère dans les deux cas). Cette disposition, contenue dans l'article 115 du règlement a, d'après nous, d'importantes conséquences sur la valeur juridique des lois privées.

Ensuite, le processus législatif semble se différencier suivant l'importance de la mesure législative étudiée. Pour certains projets, le stade parlementaire conserve sa signification traditionnelle, pour d'autres, une nouvelle approche du processus parlementaire semble avoir prévalu. Ce qui reste inchangé, c'est que l'initiative de soumettre suivant l'une ou l'autre façon de procéder, appartient au Cabinet.

A. Les moyens procéduraux avant l'acceptation des principes fondamentaux d'un projet législatif

De nombreux observateurs de la technique parlementaire ont déploré la perte de substance du pouvoir législatif des assemblées représentatives. Le rôle législatif du Cabinet avait réduit considérablement le champ d'action des parlements et des députés. On a justifié ceci par le caractère technique et complexe des législations actuelles, nécessitant l'apport déterminant des « spécialistes » (experts) effectué sous le contrôle de plus en plus faible du Cabinet. Toutefois, si on désirait préserver le caractère représentatif du Parlement, il était devenu nécessaire de rechercher des moyens de combattre ce déclin du pouvoir législatif. Comme, par ailleurs, l'importance des groupes

de pressions comme participants du processus d'élaboration des législations n'est plus à démontrer, il fallait néanmoins l'associer d'une certaine façon au processus parlementaire, pour diminuer le caractère secret des consultations de ces mêmes groupements par les instances administratives.

L'Assemblée nationale du Québec semble prendre note de cette réalité et prévoit expressément l'intervention des différents groupes et personnes intéressés au niveau de ses commissions. Lorsque le gouvernement ne s'est pas définitivement prononcé sur une politique législative à suivre, il peut soumettre à l'Assemblée un projet de loi qui n'est qu'un énoncé provisoire de ses intentions législatives, lesquelles peuvent subir des modifications substantielles au cours du processus parlementaire subséquent. En effet, l'article 120 du nouveau règlement permet au leader parlementaire du gouvernement de proposer (par une motion non annoncée) qu'un projet de loi soit envoyé à une commission élue², pour étude après sa première lecture. Ce procédé n'est pas nouveau à l'Assemblée québécoise, car il était fréquemment utilisé par le passé, bien que contraire à l'ancien principe parlementaire selon lequel « un projet de loi doit être lu deux fois avant d'être envoyé à une commission »³. Cette règle, d'ailleurs, a été conservée en tant que principe, sujet à exception dans ce même article 120.

Cet envoi en commission, avant même que le principe de projet ait été décidé par l'Assemblée, revêt une grande importance pratique et théorique. Cependant, cette décision importante reste à la discrétion de l'exécutif, car ladite motion est présentée sans être annoncée par le leader du gouvernement et elle est soumise aux voix sans débat ni amendement. Le vote d'une telle motion ne réserve en effet aucune surprise et semble dépourvu de signification pratique. La seule concession consiste dans la possibilité, pour les représentants des partis, de faire de brefs commentaires.

Ainsi, par ce procédé, un projet de loi qui, de l'avis du gouvernement, nécessite une plus ample étude est soumis à une commission permanente ou spéciale. Des règles de pratique⁴ régissent l'étude des projets de loi référés aux commissions parlementaires après la première lecture. D'après l'article 2 de ces règles, un avis doit être publié dans la *Gazette officielle du Québec*, afin d'informer les personnes intéressées qu'ils ont 30 jours pour déposer, au secrétariat des commissions, 100 exemplaires de leurs mémoires (accompagnés de 200 exemplaires d'un bref résumé de leur mémoire). Ensuite, ces personnes ou groupes sont convoqués à l'audition par la commission, pour exposer leur point de vue sur le projet de loi à l'étude. La durée de l'audition de chaque personne ou groupe ne peut dépasser 20 minutes. L'exigence

2. On peut se demander pourquoi le règlement qualifie les commissions permanentes ou spéciales, de commissions élues. Sont-elles réellement élues? Il semble, au contraire, qu'elles ne soient pas élues mais nommées par l'Assemblée, sur proposition de la commission de l'Assemblée nationale, laquelle n'utilise aucun scrutin pour le choix des membres des diverses commissions.

3. G. BENEZRA, *Les systèmes canadien et québécois des commissions parlementaires*. Thèse de doctorat, Université d'Ottawa, juin 1971.

4. Règles de pratique, P.V. de l'Assemblée nationale du Québec, 15 nov. 1971.

contenue dans l'art. 2 des règles de pratique restreint le nombre d'organismes ou de personnes susceptibles de préparer un tel mémoire en 100 exemplaires dans un délai de 30 jours. Ceci n'est possible qu'à des groupes de pression importants, capables de mobiliser rapidement leurs experts et de financer la photocopie.

Suivant cette nouvelle procédure, la voix de l'opinion publique acquiert sa place dans le processus parlementaire de façon officielle. Quelle est en réalité la valeur d'une telle intervention? Cela va dépendre de nombreux phénomènes politiques dont l'examen ne peut être entrepris dans le cadre de notre étude. Il est toutefois certain que le secret administratif est légèrement battu en brèche, que le caractère public et démocratique de la procédure législative y gagne. Une partie des « marchandages » politiques se feront au grand jour, seront suivis par les journaux et pourront être observés de façon peut-être plus précise par les chercheurs scientifiques.

À quoi peut-on aboutir par l'emploi de ce procédé? Le gouvernement entendrait l'opinion de certains organismes sur les dispositions législatives qui les concernent. Il pourrait connaître les divergences, et tenter d'arriver à des ententes les plus rentables politiquement. De toute façon, peu de gens croient à la possibilité d'élaborer des dispositions législatives idéales, satisfaisant tout le monde, poursuivant des objectifs suprêmes, etc. Ceci peut constituer une méthode réaliste d'évaluer la portée des mesures législatives proposées.

L'efficacité des pressions de représentants des groupes et de ceux des partis de l'Opposition pourrait être éventuellement mise à jour. Le dernier mot appartient à la majorité gouvernementale en commission, laquelle va décider des modifications à apporter au projet de loi suivant les instructions du ministre responsable de la matière examinée.

D'un point de vue purement juridique, la commission acquiert, grâce à ce procédé, une sorte de droit d'initiative législative qui lui est formellement interdit par la tradition parlementaire britannique. La décision de la commission contenue dans son rapport peut modifier la substance même du projet gouvernemental présenté à la Chambre, car la commission peut définir le principe même de la législation. En effet, l'article 121 du nouveau règlement lui donne le pouvoir de décider de la réimpression du projet de loi. En réalité, ces modifications apportées au règlement ont tout simplement confirmé le pouvoir du ministre responsable. On dépouille l'Assemblée de ses dernières prérogatives en la matière. Suivant une pratique courante à l'Assemblée, le ministre peut modifier en profondeur le projet de loi après sa première lecture sans obtenir un quelconque accord formel ni de la commission, ni de la Chambre. Un principe parlementaire, fondamental jusqu'alors, voulait qu'un projet de loi « déposé en Chambre devient sa propriété » et tout changement apporté devait être approuvé au préalable et expressément par elle ou par un de ses organes (les commissions par exemple). La nouvelle pratique québécoise prenant pour acquis que tout amendement devant de toute façon être accepté par le ministre responsable, exempte celui-ci de ce qui semble ne constituer qu'une simple formalité. Cette attitude, bien que réaliste, nous semble ignorer les objectifs profonds des

règles de procédure qui doivent également protéger les droits de l'Opposition et des *backbenchers*.

La nouvelle version du projet de loi est présentée sous forme de rapport de commission, ceci nous apparaît comme une confusion regrettable des pouvoirs, car la commission ne fait que discuter du projet de loi, sans connaître le contenu exact des modifications qui vont ensuite être présentées en son nom devant l'Assemblée. Aucun vote sur le projet de loi n'est requis en commission. La commission en tant que telle ne sert que de lieu de discussion. Son pouvoir décisionnel reste faible. Le rapport de la commission (en quelque sorte une nouvelle version du projet de loi) doit être déposé et distribué aux députés. On ne prévoit ni sa discussion ni son acceptation par la Chambre.

Ensuite, le débat au cours de la deuxième lecture ne peut porter que sur le principe contenu dans le projet de loi présenté⁵ et, par conséquent, redéfini et réimprimé suivant les instructions de la commission saisie et du Ministre. Cette nouvelle procédure modifie considérablement la répartition traditionnelle des compétences législatives des commissions parlementaires, du Ministre et de la Chambre⁶.

B. Les procédures après l'acceptation du principe d'un projet de loi, par l'Assemblée

En énonçant dans l'article 122 que « le débat sur toute motion de deuxième lecture doit être restreint à la portée, à l'à-propos, aux principes fondamentaux et à la valeur intrinsèque du projet de loi ou à toute autre méthode d'atteindre ses fins », l'Assemblée québécoise restreint elle-même son pouvoir d'intervention dans l'élaboration de projets législatifs. La Chambre des communes, dans sa réforme parlementaire, a tenté de donner une nouvelle signification à la 2^e lecture, mais sans grand succès⁷. Les députés restent réellement attachés à ce pouvoir symbolique de la Chambre de décider du principe d'un projet de loi et d'empêcher des modifications importantes au cours des étapes subséquentes. Suivant une interprétation restrictive de ce principe, seuls les amendements mineurs ou de forme peuvent être adoptés par la suite. L'envoi à des commissions « élues » après la 2^e lecture, qui devient de règle suivant l'article 124 du règlement, n'a donc pas la même valeur que celui prévu par l'article 120 (envoi après la 1^{re} lecture). Le Cabinet dispose d'une discrétion quant à l'envoi ou non d'un projet législatif pour un examen plus sérieux, et probablement plus controversé, par les commissions permanentes ou spéciales. Si, toutefois, une commission est saisie du projet de loi, cet examen n'a pas le même caractère que celui qui est effectué sur un projet déféré après la 1^{re} lecture. Les discussions se limitent aux articles de la loi et, généralement, seuls les députés y prennent part. Aucun changement important

5. Article 122 du nouveau règlement.

6. Cf. G. BENEZRA, *op. cit.*

7. Cf. G. BENEZRA, *Chronique de droit parlementaire*, Revue générale de Droit, vol. 1, n° 2, Ottawa 1970, p. 400 et s.

ne peut être envisagé théoriquement, puisque le principe a déjà été voté par la Chambre.

Lorsque le rapport de la commission est déposé en Chambre, la nouvelle procédure prévoit une étape de rapport comparable à celle de la Chambre des communes du Canada⁸. Des amendements peuvent être proposés par d'autres députés que les membres de la commission compétente. Aucun sous-amendement n'est permis afin d'éviter le *filibustering*. Le débat porte aussi bien sur les amendements proposés par la commission que par les députés en Chambre.

Encore une fois, le ministre peut intervenir dans le processus législatif en proposant le réimpression du projet de loi (art. 126) ou un amendement qu'il juge approprié (art. 130). Un nouveau procédé de nature technique, a été introduit par les articles 127 à 129, lesquels exigent la soumission au greffier en loi de tout projet législatif, afin d'améliorer sa qualité juridique et sa cohérence.

Après ces diverses étapes, le projet de loi est voté en 3^e lecture (qui n'est qu'une simple formalité) et soumis à la signature du lieutenant-gouverneur, avant d'entrer en vigueur.

Conclusion

Le nouveau processus législatif introduit par la réforme parlementaire adapte aux circonstances présentes la traditionnelle tendance de l'Exécutif à se cacher derrière l'autorité de l'Assemblée à propos des mesures impopulaires. On a pu déjà remarquer que le Cabinet défère aux commissions les projets législatifs les plus contestés politiquement et pour lesquels il ne veut pas être le seul responsable de la solution adoptée. Les commissions sont plus anonymes que les titulaires des ministères et ne constituent pas encore la cible préférée des *mass media*. Les erreurs commises par les commissions ne portent pas les mêmes conséquences politiques que celles des membres du Cabinet. C'est pourquoi, de nombreuses décisions graves et impopulaires ont pu s'élaborer au sein des commissions, tout en n'ignorant pas l'impact décisif du ministre et de ses partisans.

Au 19^e siècle, c'est la majorité parlementaire qui a dépouillé le souverain (monarque) de l'ensemble de ses pouvoirs; actuellement, par un retour des choses, c'est l'« Exécutif » qui reprend à son compte ces mêmes pouvoirs mais, cette fois, bien plus étendus.

8. *Ibid.*...