





***LA PROCÉDURE  
PARLEMENTAIRE  
DU QUÉBEC***

2<sup>e</sup> édition

## **LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE DU QUÉBEC**

**Volume publié sous la direction de M. François Côté,  
secrétaire général de l'Assemblée nationale du Québec**

### **Coordonnateur de la rédaction**

M. Michel Bonsaint, directeur de la recherche en procédure parlementaire

### **Équipe de rédaction**

*Direction de la recherche en procédure parlementaire*

M. Michel Bonsaint, directeur

M<sup>me</sup> Lucie Giguère, directrice adjointe

M<sup>me</sup> Suzanne Langevin, conseillère en procédure parlementaire

M<sup>me</sup> Line Béland, conseillère en procédure parlementaire

M. François Arsenaault, conseiller en procédure parlementaire

M. Siegfried Peters, conseiller en procédure parlementaire

M<sup>me</sup> Odette Lacroix, technicienne en droit

M<sup>me</sup> Micheline Drouin, agente de secrétariat

M<sup>me</sup> Aline Crochemore, agente de secrétariat

### **Actualisation des données (deuxième édition)**

M<sup>me</sup> Suzanne Langevin, conseillère en procédure parlementaire

M<sup>me</sup> Odette Lacroix, technicienne en droit

M<sup>me</sup> Aline Crochemore, agente de secrétariat

**Les auteurs tiennent à remercier les personnes qui ont collaboré à la réalisation de ce volume :**

### **Collaborateurs de l'Assemblée nationale**

*Direction du secrétariat des commissions*

M<sup>me</sup> Hélène Galarneau, directrice (relecture)

M. Christian A. Comeau, coordonnateur (relecture)

*Direction des communications*

M<sup>me</sup> Joan Deraïche, graphiste (conception de la page couverture)

*Direction de la bibliothèque*

M. Clément Lebel, responsable du Service du traitement, des acquisitions, de l'indexation et de la gestion des documents (catalogage)

M. Rénald Buteau, indexeur (indexation)

### **Collaborateurs externes**

M<sup>me</sup> Hélène Dumais (révision linguistique)

M. Luc Jacques, CompoMagny (mise en pages)

M. Luc-Antoine Couturier (photographie de la page couverture)

### **Éléments de catalogage (en bref)**

Québec (Province). Assemblée nationale.

La procédure parlementaire du Québec / Assemblée nationale, Québec; [publié sous la direction de François Côté; coordonnateur de la rédaction, Michel Bonsaint; équipe de rédaction, Direction de la recherche en procédure parlementaire]. – 2<sup>e</sup> éd. – Québec : Assemblée nationale, 2003.

1. Québec (Province). Assemblée nationale – Règlements et procédure. 2. Procédure parlementaire – Québec (Province). I. Côté, François, 1954- . II. Bonsaint, Michel. III. Québec (Province). Assemblée nationale. Direction de la recherche en procédure parlementaire. IV. Titre.

328. 714 '05

A11A8/ P764

---

Toute reproduction en tout ou en partie de ce volume par quelque procédé que ce soit est strictement interdite sans l'autorisation écrite du Secrétaire général de l'Assemblée nationale.

Dépôt légal, 2<sup>e</sup> trimestre 2003

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 2-551-21767-9

***LA PROCÉDURE  
PARLEMENTAIRE  
DU QUÉBEC***

2<sup>e</sup> édition



**ASSEMBLÉE NATIONALE**

**QUÉBEC**



## **AVERTISSEMENT**

Le présent ouvrage peut contenir, à l'occasion, des orientations quant à l'interprétation de certaines règles de procédure. Qu'il soit bien compris que son contenu n'engage en rien la présidence de l'Assemblée nationale sur qui repose toujours ultimement la charge d'interpréter les règles de procédure et de préserver les droits et les privilèges de l'Assemblée et de ses membres.



# LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>Arrêt Donahoe</b>	<i>N.B. Broadcasting Co. c. N.-É.</i> , [1993] 1 R.C.S. 319
<b>Geoffrion 1941</b>	<i>Règlement annoté de l'Assemblée législative</i> (en vigueur entre 1941 et 1972)
<b>JD</b>	<i>Journal des débats</i>
<b>LAN</b>	<i>Loi sur l'Assemblée nationale</i> (L.R.Q., c. A-23.1)
<b>P.-V.</b>	<i>Procès-verbaux</i>
<b>RAN</b>	<i>Règlement de l'Assemblée nationale</i> (1984)
<b>RAN 1972-1984</b>	<i>Règlement de l'Assemblée nationale du Québec</i> (en vigueur entre 1972 et 1984)
<b>RF</b>	<i>Règles de fonctionnement</i> (1984)



# PRÉFACE

Paru pour la première fois il y a maintenant trois ans, à l'initiative de l'équipe de la Direction de la recherche en procédure parlementaire de l'Assemblée nationale, l'ouvrage *La procédure parlementaire du Québec* est devenu une référence incontournable pour ceux et celles qui prennent intérêt aux fondements de la procédure parlementaire au Québec et à son application dans le déroulement des travaux parlementaires.

Fréquemment consulté et régulièrement cité, l'ouvrage *La procédure parlementaire du Québec* compte désormais parmi les sources d'information privilégiées en cette matière pour la présidence de l'Assemblée, les leaders des groupes parlementaires, les présidents et les vice-présidents de commission, l'ensemble des députés et, bien entendu, les greffiers. L'organisation de son contenu et son style de rédaction font en sorte que cet ouvrage constitue également un outil pédagogique hors pair pour le nouvel élu et le nouveau fonctionnaire qui doivent rapidement acquérir une connaissance suffisante des rouages de l'institution et se familiariser avec ses procédés afin de les mettre en pratique au quotidien.

Cette deuxième édition se distingue de la précédente dans la mesure où elle intègre les développements récents en matière de jurisprudence parlementaire. Elle fait aussi état des modifications temporaires apportées au Règlement et aux Règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale pour la 36<sup>e</sup> Législature concernant, notamment, l'élection du président au scrutin secret, les pétitions et la procédure d'exception.

Je souhaite donc, avec l'ensemble des membres du personnel des directions des affaires parlementaires, que l'ouvrage *La procédure parlementaire du Québec*, fruit d'un travail collectif exceptionnel et contenant une mine de renseignements, soit un guide de référence de plus en plus utilisé par les députés, leurs proches collaborateurs et toutes les personnes qui s'intéressent de près ou de loin au fonctionnement de l'Assemblée nationale du Québec.

Le secrétaire général,  
François Côté  
Avril 2003



# TABLE DES MATIÈRES

Préface .....	11
Introduction .....	21
<b>1 LES FONDEMENTS DE LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE.....</b>	<b>27</b>
1.1 LES PRINCIPES .....	27
1.2 LES SOURCES DE LA PROCÉDURE .....	29
1.2.1 La Constitution.....	30
1.2.2 Les lois .....	30
1.2.3 Le Règlement et les Règles de fonctionnement .....	32
1.2.4 L'ordre spécial de l'Assemblée .....	34
1.2.5 Les précédents .....	34
1.2.6 L'usage, la tradition et la pratique .....	35
1.2.7 Les auteurs .....	36
<b>2 LES PRIVILÈGES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>39</b>
2.1 LE CONCEPT DE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE .....	41
2.1.1 Sa définition .....	41
2.1.2 Le statut juridique des privilèges parlementaires : le critère de nécessité .....	43
2.1.3 Le pouvoir de légiférer en matière de privilège parlementaire .	48
2.1.4 La liberté de parole.....	52
2.1.4.1 La première limite: le privilège s'applique seulement dans le cadre des délibérations parlementaires .....	54
2.1.4.2 La seconde limite: le privilège est circonscrit par les règles du débat parlementaire .....	56
2.1.5 Le droit de régler les affaires internes sans ingérence extérieure .....	58
2.1.5.1 L'intervention judiciaire dans les affaires internes des assemblées législatives .....	59
2.1.5.2 L'application des lois à l'Assemblée.....	64
2.1.6 Le pouvoir de réprimer l'outrage.....	68
2.1.6.1 Menacer un député.....	70

2.1.6.2	Se prévaloir de dispositions législatives non adoptées .....	71
2.1.6.3	Omettre, dans le cas d'un ministère ou d'un organisme public, de déposer son rapport annuel devant l'Assemblée.....	77
2.1.6.4	Induire l'Assemblée en erreur.....	78
2.2	LA PROCÉDURE POUR SOULEVER UNE VIOLATION DE DROIT OU DE PRIVILÈGE OU UN OUTRAGE AU PARLEMENT .....	78
2.2.1	La question de privilège.....	78
2.2.1.1	La violation d'un privilège individuel .....	80
2.2.1.2	La violation d'un privilège collectif et l'outrage au Parlement.....	81
2.2.2	La violation de droit ou de privilège fondée à première vue .....	83
2.2.3	La conduite d'un membre du Parlement .....	85
2.2.4	La conduite d'une personne autre qu'un député.....	88
2.2.5	La question de fait personnel .....	89
3	LA PRÉSIDENTE .....	95
3.1	LE STATUT DE LA PRÉSIDENTE .....	96
3.1.1	L'élection de la présidente .....	96
3.1.1.1	Les règles permanentes concernant la procédure d'élection du Président .....	97
3.1.1.2	Les règles temporaires concernant la procédure d'élection du Président au scrutin secret.....	97
3.1.1.3	La procédure d'élection des vice-présidents.....	100
3.1.1.4	Le mandat de la présidente .....	101
3.1.2	L'impartialité de la présidente.....	103
3.1.3	La mise en cause de la conduite de la présidente.....	106
3.2	LES FONCTIONS DU PRÉSIDENT .....	108
3.2.1	Diriger les séances de l'Assemblée .....	108
3.2.1.1	Ouvrir, suspendre et lever les séances .....	109
3.2.1.2	Maintenir l'ordre .....	110
3.2.1.3	Faire observer le Règlement .....	111
3.2.1.4	Voir au maintien des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres .....	114
3.2.1.5	Exercer d'autres fonctions parlementaires.....	115
3.2.2	Administrer les services de l'Assemblée.....	116
3.2.3	Représenter l'Assemblée .....	118
4	LES GROUPES PARLEMENTAIRES ET LES DÉPUTÉS INDÉPENDANTS.....	123
4.1	LE GROUPE PARLEMENTAIRE .....	124

4.1.1	L'organisation d'un groupe parlementaire .....	126
4.1.2	Les avantages conférés aux groupes parlementaires par le Règlement.....	129
4.1.2.1	Le temps de parole .....	129
4.1.2.2	La réunion des leaders .....	129
4.1.2.3	L'alternance entre les groupes parlementaires .....	130
4.1.2.4	La composition et la présidence des commissions parlementaires .....	131
4.1.3	Les avantages conférés aux groupes parlementaires par certaines dispositions législatives .....	132
4.2	LE DÉPUTÉ INDÉPENDANT .....	134
4.2.1	Les avantages conférés aux députés indépendants par le Règlement.....	134
4.2.2	Les avantages conférés aux députés indépendants par certaines dispositions législatives .....	136
5	LA LÉGISLATURE, LES SESSIONS ET LES SÉANCES .....	139
5.1	LA LÉGISLATURE.....	139
5.1.1	La durée d'une législature .....	140
5.1.2	Les effets de la dissolution d'une législature .....	142
5.2	LES SESSIONS .....	143
5.2.1	La convocation d'une session .....	144
5.2.2	L'ouverture d'une session.....	145
5.2.2.1	Le débat sur le discours d'ouverture de la session.....	147
5.2.2.2	La motion de censure .....	149
5.2.3	La prorogation d'une session .....	151
5.3	LES SÉANCES .....	154
5.3.1	La séance ordinaire .....	154
5.3.2	Les séances extraordinaires.....	157
5.3.2.1	Les règles permanentes concernant les séances extraordinaires.....	158
5.3.2.2	Les règles temporaires concernant les séances extraordinaires.....	160
6	LE DÉROULEMENT D'UNE SÉANCE .....	165
6.1	LA PÉRIODE DES AFFAIRES COURANTES .....	166
6.1.1	Les déclarations ministérielles .....	167
6.1.2	La présentation de projets de loi.....	168
6.1.3	Les dépôts .....	170
6.1.3.1	Les dépôts de documents .....	170

6.1.3.2	Les dépôts de rapports de commissions .....	172
6.1.3.3	Les dépôts de pétitions .....	172
6.1.4	Les interventions portant sur une violation de droit ou de privilège ou sur un fait personnel .....	178
6.1.4.1	La violation de droit ou de privilège.....	178
6.1.4.2	Les explications sur un fait personnel .....	179
6.1.5	La période des questions et réponses orales.....	180
6.1.5.1	La durée de la période des questions.....	181
6.1.5.2	Les questions.....	182
6.1.5.3	Les réponses.....	188
6.1.5.4	Les réponses différées.....	190
6.1.5.5	Les questions écrites.....	192
6.1.6	Les votes reportés .....	193
6.1.7	Les motions sans préavis .....	193
6.1.8	Les avis touchant les travaux des commissions.....	194
6.1.9	Les renseignements sur les travaux de l'Assemblée .....	197
6.2	LA PÉRIODE DES AFFAIRES DU JOUR.....	197
6.2.1	Les affaires prioritaires.....	198
6.2.2	Les débats d'urgence .....	203
6.2.3	Les débats sur les rapports de commissions.....	208
6.2.4	Les autres affaires inscrites au feuilleton.....	210
6.2.5	Les affaires inscrites par les députés de l'opposition .....	210
6.2.6	Les débats de fin de séance .....	217
7	L'ORDRE ET LE DÉCORUM .....	225
7.1	L'OUVERTURE D'UNE SÉANCE ET LA VÉRIFICATION DU QUORUM .....	226
7.2	LA CONDUITE DES DÉPUTÉS DURANT UNE SÉANCE .....	228
7.2.1	Les règles générales de conduite.....	228
7.2.2	L'intervention d'un député .....	230
7.2.2.1	Les paroles interdites.....	231
7.2.2.2	L'exhibition d'objets .....	242
7.2.2.3	Les questions au Président .....	242
7.2.2.4	L'interruption d'un député .....	243
7.2.2.5	Le rappel au règlement .....	243
7.2.3	Les pouvoirs disciplinaires du Président .....	246
7.2.3.1	Le rappel à l'ordre.....	247
7.2.3.2	Le retrait du droit de parole.....	247
7.2.3.3	L'exclusion et l'expulsion d'un député.....	247
7.2.3.4	La suspension ou la levée d'une séance.....	249
7.3	LA CONDUITE DU PUBLIC.....	249

8	LE PROCESSUS DÉCISIONNEL .....	253
8.1	LA MOTION .....	253
8.1.1	Le préavis .....	255
8.1.2	La présentation de la motion .....	257
8.1.3	La forme et le contenu des motions .....	258
8.1.4	La recevabilité d'une motion .....	259
8.1.5	Le retrait d'une motion .....	261
8.2	LE DÉBAT .....	262
8.2.1	La motion d'amendement .....	263
8.2.2	Le sous-amendement .....	265
8.2.3	La motion de scission .....	266
8.2.4	La motion de mise aux voix immédiate .....	267
8.2.5	La motion d'ajournement du débat .....	268
8.3	LE VOTE .....	270
8.3.1	Le vote à main levée .....	270
8.3.2	Le vote par appel nominal .....	271
8.3.3	Le vote reporté .....	272
8.3.4	La majorité requise .....	273
9	LES RÈGLES DU DÉBAT PARLEMENTAIRE ET L'ORGANISATION DU TEMPS .....	277
9.1	LES RÈGLES DU DÉBAT PARLEMENTAIRE .....	278
9.1.1	Le droit de parole des députés .....	278
9.1.2	La langue du débat .....	278
9.1.3	La règle de la pertinence .....	279
9.1.4	La citation d'un document .....	280
9.1.5	Les explications sur un discours .....	281
9.1.6	Les questions à la suite d'une intervention .....	283
9.2	L'ORGANISATION DU TEMPS .....	283
9.2.1	La règle générale .....	284
9.2.1.1	La motion de fond et la motion de forme .....	284
9.2.1.2	La motion d'amendement .....	285
9.2.1.3	Le droit de réplique .....	286
9.2.1.4	Le temps de parole au cours du processus législatif .....	287
9.2.2	Les débats restreints .....	288
9.2.3	Les « petits débats restreints » ou les interventions limitées dans le temps .....	291
10	LE PROCESSUS LÉGISLATIF .....	295
10.1	L'INITIATIVE EN MATIÈRE LÉGISLATIVE .....	296
10.1.1	Le contrôle du gouvernement quant à l'ordre du jour de l'Assemblée .....	296
10.1.2	L'initiative financière de la Couronne .....	297

10.2	LES TYPES DE PROJETS DE LOI .....	300
10.2.1	Les projets de loi publics .....	302
10.2.2	Les projets de loi d'intérêt privé .....	304
10.3	LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE.....	305
10.3.1	Les étapes de l'adoption des projets de loi publics.....	305
10.3.1.1	La présentation .....	306
10.3.1.2	L'adoption du principe .....	307
10.3.1.3	L'étude détaillée en commission .....	312
10.3.1.4	La prise en considération du rapport de la commission .....	315
10.3.1.5	L'adoption .....	316
10.3.2	Les étapes de l'adoption des projets de loi d'intérêt privé .....	318
10.3.2.1	La présentation .....	318
10.3.2.2	La consultation particulière et l'étude détaillée en commission .....	318
10.3.2.3	Le dépôt et l'adoption du rapport .....	318
10.3.2.4	L'adoption du principe .....	319
10.3.2.5	L'adoption .....	319
10.3.3	La sanction des projets de loi .....	319
11	LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE.....	323
11.1	LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES .....	325
11.1.1	Les crédits permanents.....	325
11.1.2	Les crédits annuels .....	326
11.1.2.1	L'étude des crédits provisoires.....	327
11.1.2.2	L'étude des crédits annuels en commission permanente .....	329
11.1.2.3	L'adoption des crédits par l'Assemblée .....	330
11.1.2.4	L'étude des crédits de l'Assemblée.....	332
11.1.2.5	L'étude des crédits supplémentaires .....	332
11.2	LE DISCOURS DU BUDGET ET LE DÉBAT SUR LE DISCOURS DU BUDGET .....	335
11.2.1	Le discours du budget.....	336
11.2.2	Le débat sur le discours du budget .....	337
11.2.3	La déclaration complémentaire sur le budget .....	338
12	LE CONSENTEMENT UNANIME ET LES AUTRES MOYENS DE DÉROGATION AU RÈGLEMENT.....	343
12.1	LE CONSENTEMENT UNANIME .....	343
12.1.1	L'utilisation du consentement unanime.....	344
12.1.2	L'ordre spécial de l'Assemblée .....	345
12.1.3	Le retrait du consentement unanime .....	346
12.1.4	Les limites à l'utilisation du consentement unanime .....	347
12.1.5	Le consentement unanime en commission parlementaire.....	348

---

12.2	LA MOTION DE SUSPENSION DES RÈGLES DE PROCÉDURE .....	351
12.2.1	La présentation de la motion.....	351
12.2.2	Les règles de procédure visées dans la motion.....	353
12.2.3	Le contenu de la motion.....	354
12.2.4	La notion d'urgence et le rôle du Président.....	358
12.3	LES RÈGLES TEMPORAIRES CONCERNANT LA MOTION DE PROCÉDURE D'EXCEPTION .....	359
12.3.1	La présentation de la motion.....	361
12.3.2	Le contenu de la motion.....	361
12.3.3	Les conséquences de l'adoption de la motion .....	362
12.3.4	La procédure législative d'exception.....	363
13	LA COMMISSION PLÉNIÈRE.....	369
13.1	LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION PLÉNIÈRE.....	369
13.1.1	La constitution de la commission plénière .....	370
13.1.2	L'ordre et le décorum .....	370
13.1.3	La mise aux voix .....	372
13.1.4	Le rapport de la commission plénière .....	373
13.2	LES PRINCIPAUX MANDATS DE LA COMMISSION PLÉNIÈRE .....	376
13.2.1	L'étude détaillée des projets de loi.....	377
13.2.2	Les mandats confiés expressément à la commission plénière ...	378
14	LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES.....	383
14.1	L'ORGANISATION DES COMMISSIONS.....	385
14.1.1	La Commission de l'Assemblée nationale.....	386
14.1.1.1	Sa composition .....	387
14.1.1.2	Ses fonctions.....	387
14.1.2	La Commission de l'administration publique.....	390
14.1.2.1	Sa composition .....	390
14.1.2.2	Sa présidence et sa vice-présidence.....	391
14.1.2.3	Ses fonctions.....	391
14.1.3	Les commissions sectorielles.....	393
14.1.3.1	Leur dénomination et leur compétence.....	393
14.1.3.2	Leur composition.....	394
14.1.3.3	Leur présidence et leur vice-présidence .....	396
14.1.3.4	Leurs mandats .....	400
14.1.3.5	La formation d'une sous-commission .....	404
14.1.4	Les commissions mixtes .....	406
14.1.5	Les commissions spéciales .....	406

14.2	LE FONCTIONNEMENT ET LA PROCÉDURE DES COMMISSIONS	408
14.2.1	Les séances des commissions .....	408
14.2.1.1	L'horaire et le lieu des séances .....	408
14.2.1.2	Le nombre de commissions autorisées à siéger .....	409
14.2.1.3	Les séances publiques ou à huis clos et les séances de travail .....	409
14.2.1.4	La convocation de la commission .....	411
14.2.1.5	Le quorum.....	412
14.2.1.6	Le remplacement d'un membre .....	413
14.2.1.7	La participation d'un non-membre .....	414
14.2.2	La procédure générale des commissions .....	416
14.2.2.1	La règle d'application.....	416
14.2.2.2	Le dépôt de documents.....	420
14.2.2.3	Le processus décisionnel .....	422
14.2.2.4	Le rapport de la commission .....	425
14.2.3	La procédure particulière à certains mandats.....	427
14.2.3.1	L'étude détaillée de projets de loi .....	427
14.2.3.2	L'étude des crédits.....	442
14.2.3.3	L'interpellation .....	447
14.2.3.4	Les consultations .....	449
14.2.3.5	La procédure relative à des mandats propres à certaines commissions.....	453
Annexe I	La Loi sur l'Assemblée nationale (L.R.Q., chapitre A-23.1) .....	459
Annexe II	Le Règlement et les Règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale.....	501
Annexe III	Les modifications temporaires au Règlement et aux Règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale.....	575
Bibliographie	.....	607
Table des jugements	.....	615
Table des lois	.....	619
Table des règlements et des règles de fonctionnement	.....	627
Table des décisions		
	Recueil des décisions concernant la procédure parlementaire..	643
	Recueil des décisions concernant la procédure parlementaire (Volume Commissions) .....	669
Index	.....	681

# INTRODUCTION

Le patrimoine québécois est riche d'une longue tradition. Notre système parlementaire actuel, hérité de la Constitution de 1867, s'est graduellement transformé de bicaméral qu'il était pour devenir en 1968 monocaméral, la Chambre d'assemblée étant constituée d'élus. D'abord désignée par l'expression «Assemblée législative de Québec», l'Assemblée existe depuis 1968 sous le vocable suivant : «Assemblée nationale du Québec».

Composée de 125 députés, l'Assemblée forme, avec le lieutenant-gouverneur, le Parlement qui exerce le pouvoir législatif. Son mandat est d'une durée maximale de cinq ans (période déterminante qui délimite la durée légitime d'une législature) à compter de la réception par le secrétaire général de l'Assemblée nationale, après des élections générales, de la liste de tous les candidats proclamés élus transmise par le Directeur général des élections. L'Assemblée est convoquée, prorogée et dissoute par le lieutenant-gouverneur, et seul ce dernier peut mettre fin à son mandat avant l'expiration du terme. En matière législative, ses compétences lui sont conférées par la Constitution. Elle exerce également un pouvoir de surveillance sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Bien que nos institutions parlementaires québécoises soient plus que bicentennaires, la connaissance des rouages et du fonctionnement de l'Assemblée nationale demeure encore de nos jours l'apanage d'un groupe restreint de personnes. Certes, l'avènement de la télédiffusion des débats de l'Assemblée en 1978 aura permis à la population d'observer en direct une partie de l'activité parlementaire, mais ce n'est pas chose facile de comprendre la façon dont s'articule cette activité et en vertu de quels règles et principes. C'est ce que nous tenterons d'expliquer dans le présent ouvrage.

Le premier chapitre expose les fondements de la procédure parlementaire. Il fait état de tous les éléments qui servent d'assise à la structure organisationnelle de nos institutions parlementaires québécoises : la loi, la tradition, les règles et les usages, et plus encore. D'ailleurs, la *Loi constitutionnelle de 1867* édicte que la Constitution du Canada repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni. Partant de là, le deuxième chapitre explore un sujet d'une extrême importance : les privilèges

parlementaires. Ces derniers font que l'Assemblée peut remplir pleinement son mandat en toute indépendance et sans ingérence extérieure et, de plus, ils protègent individuellement ou collectivement les députés dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires.

Les acteurs parlementaires font l'objet des deux chapitres suivants. Le troisième chapitre est consacré à la fonction primordiale qu'assume le Président de l'Assemblée. Outre qu'il voit à l'observance du *Règlement de l'Assemblée nationale* (RAN), ce personnage, qui est également membre de l'Assemblée, doit s'assurer que les droits des députés sont respectés. Sa tâche est délicate à maints égards puisque, tout en faisant régner l'ordre, il doit agir avec rigueur, en toute équité et avec justice, selon la lettre et l'esprit desdites règles de procédure. Le quatrième chapitre porte sur le statut des députés à l'Assemblée, qui, dès leur entrée dans la Chambre, adhèrent à un groupe parlementaire ou siègent à titre de député indépendant. Il va sans dire que les avantages conférés à un groupe parlementaire ne souffrent aucune comparaison avec ceux dont disposent les députés indépendants, et nous verrons dans quelle mesure.

Tous les chapitres subséquents, soit du cinquième au quatorzième, se rapportent à l'activité proprement dite de l'Assemblée. La durée d'une législature étant d'au plus cinq ans, l'Assemblée organise son temps de travail pendant cette période limite. Notons au passage que la longueur des sessions et leur nombre varient selon le bon vouloir du gouvernement. Par contre, les séances sont tenues en conformité avec le calendrier et l'horaire prévus dans le Règlement. Sauf exception, le déroulement des séances s'effectue en respectant un ordre prédéterminé. Du reste, la période dédiée aux affaires courantes permet d'assister à la période des questions et réponses orales, moment privilégié où les échanges souvent tumultueux entre les députés de l'opposition et ceux du gouvernement façonnent les événements qui sont rapportés quotidiennement dans les médias. Lorsqu'ils tiennent séance, les députés doivent se conformer à des règles précises. La conduite qui leur est dictée caractérise même un chapitre en particulier.

Pendant son mandat, l'Assemblée est amenée à se prononcer sur une multitude de questions qui concernent les affaires publiques du Québec. Que ce soit simplement pour exprimer une opinion ou une intention ou encore pour adopter un ordre ayant une force exécutoire, elle utilise divers moyens afin d'entrer dans un processus de décision. Les débats ainsi engendrés répondent à un ensemble de règles qui restreignent tant les temps de parole des députés que la durée des débats parlementaires. L'un des débats les plus attendus de la population est sans doute celui qui découle de la présentation du budget. Ce sujet est abordé dans le chapitre qui traite du processus budgétaire, lequel explique la façon dont le gouvernement

---

propose sa politique budgétaire et dont il fait adopter son budget ainsi que sa manière de rendre compte de sa gestion des deniers publics.

Une part importante de l'activité parlementaire est consacrée à l'adoption de la législation. Nous examinerons toutes les étapes que doit franchir un projet de loi, qu'il soit public ou d'intérêt privé, avant d'être adopté par l'Assemblée et, par la suite, sanctionné par le lieutenant-gouverneur. Nous observerons également que certains projets de loi ne peuvent être proposés que par un membre du gouvernement et d'autres, par un simple député.

Quoique l'activité parlementaire soit réglementée par des dispositions expresses, nous nous arrêterons sur les mécanismes qui permettent à l'assemblée délibérante, lors de circonstances particulières, de déroger à ses propres règles. Enfin, nous verrons que des sous-entités ont été instituées pour prêter assistance à l'Assemblée dont la tâche est considérable. La place qu'occupent la commission plénière et les commissions parlementaires de même que leur action dans la progression des travaux parlementaires et l'accomplissement de la mission de l'Assemblée sont des sujets qui méritent une attention particulière.

Compte tenu de la complexité du sujet, de l'étendue de la matière et de l'intérêt suscité par la question chez plusieurs personnes et au sein de divers organismes, l'ouvrage réunit sous un même couvert une multitude de renseignements qui facilitent la compréhension de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée. Ainsi, le texte rend compte de divers concepts, d'observations et d'expériences, rappelle des principes, des usages et des coutumes, examine, décortique et explique des règles et il décrit l'évolution des procédés de l'assemblée délibérante. Bref, il dévoile et ouvre des horizons sur la dimension culturelle et parlementaire des institutions québécoises.



**1**

**Les fondements  
de la procédure parlementaire**



# 1

## Les fondements de la procédure parlementaire

### 1.1 LES PRINCIPES

Il importe, avant d'explorer le détail de la procédure parlementaire, de connaître les grands principes et les diverses sources qui la sous-tendent. De fait, la connaissance des fondements de la procédure parlementaire peut jeter un éclairage nouveau sur de nombreuses règles qui paraissent de simples modalités et que plusieurs assimilent à des formalités inutiles.

Depuis l'*Acte constitutionnel de 1791*, nous nous sommes donné au Québec une assemblée de représentants élus par la population. C'est dire la longue histoire de cette institution et, par conséquent, la longue évolution de ses règles de procédure. Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit expressément que la Constitution du Canada repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni. C'est ainsi que le Québec a un système de gouvernement semblable dans son principe à celui du Royaume-Uni et des traditions parlementaires bien enracinées. Comme le mentionnent les auteurs Brun et Tremblay :

«Le régime britannique est le plus ancien parmi les régimes parlementaires modernes. Fruit de l'histoire et des traditions, il fonctionne selon des règles pour la plupart non écrites et possède en conséquence une grande souplesse, beaucoup de flexibilité [...] Le parlementarisme britannique devient en définitive un système assez simple: le premier ministre et les autres membres du cabinet sont issus de la Chambre des Communes; ils demeurent en fonction tant qu'ils conservent la confiance de la Chambre et cette dernière peut être dissoute au gré du premier ministre<sup>1</sup>.»

Le parlementarisme britannique est caractérisé par une séparation souple entre les branches de l'État, plus particulièrement «en ce qui a trait

---

1 Henri BRUN et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 585 et 586.

aux fonctions législative et exécutive : le parlement et le gouvernement participent tous deux à l'exercice des fonctions législative et exécutive. D'où la nécessité de techniques constitutionnelles favorisant ou forçant entre eux la collaboration<sup>2</sup>. » Ces « mécanismes de collaboration entre gouvernement et parlement prennent la forme de moyens de contact, de moyens de contrôle et de moyens de contrainte<sup>3</sup> ».

Le droit parlementaire est l'ensemble des règles applicables aux assemblées et à leurs membres, de même qu'au gouvernement dans ses rapports avec l'Assemblée en vue d'assurer une collaboration *organisée* entre les deux entités. Il s'agit en fait d'une branche du droit constitutionnel qui englobe le fonctionnement des assemblées législatives et non l'ensemble de l'organisation étatique.

Quoiqu'il soit méconnu, le droit parlementaire est néanmoins extrêmement important puisqu'il permet un équilibre démocratique dans le cadre des délibérations parlementaires. Dans un régime comme le nôtre, le droit parlementaire consacre certes le rôle important que joue le gouvernement dans l'exercice du pouvoir législatif. Toutefois, l'élaboration du droit parlementaire est de la compétence exclusive de l'Assemblée et non du gouvernement. Bien sûr, en théorie, un gouvernement majoritaire à l'Assemblée pourrait faire adopter les règles de procédure parlementaire de son choix. Toutefois, la tradition parlementaire fait en sorte que l'élaboration du droit parlementaire est généralement le fruit d'un consensus de tous les membres d'une assemblée.

Les principes à la base du droit parlementaire expliquent probablement, en partie du moins, les raisons qui ont permis à notre système parlementaire de traverser cette longue période. En fait, les principes qui tendent à assurer le fonctionnement efficace et démocratique de l'Assemblée sont les suivants : « protéger la minorité et tempérer l'imprévoyance ou l'oppression de la majorité; garantir une conduite ordonnée des affaires publiques; permettre à chaque député d'exprimer son avis, sous réserve des restrictions indispensables au maintien du décorum et au bon emploi du temps; faire en sorte que le temps consacré à l'examen de chaque mesure soit amplement suffisant, et empêcher des interventions du législateur inspirées par une impulsion soudaine<sup>4</sup> ».

---

2 *Id.*, p. 585.

3 *Id.*, p. 592.

4 Arthur BEAUCHESNE, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes*, 6<sup>e</sup> éd., Toronto, Carswell, 1991, p. 3. Il s'agit d'un calque d'un passage qui se retrouve dans : John George BOURINOT, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4<sup>e</sup> éd., Shannon, Irish University Press, 1916, p. 200 et 201.

Ainsi, l'ensemble des règles de procédure doit traduire ces principes et parvenir à un point d'équilibre entre ces grands axes. La procédure parlementaire est donc au service de principes nobles qui assurent le caractère hautement démocratique de l'institution parlementaire. Même si plusieurs personnes peuvent les considérer comme superflues, il n'en demeure pas moins que les règles de procédure parlementaire sont d'une importance capitale pour le fonctionnement de l'institution parlementaire et pour ses membres.

## 1.2 LES SOURCES DE LA PROCÉDURE

En vertu de leurs privilèges parlementaires constitutionnels, les assemblées du type britannique comme l'Assemblée nationale disposent du pouvoir exclusif de régir leurs affaires internes sans ingérence extérieure. C'est en vertu de ce pouvoir que les assemblées se donnent des règles écrites afin d'établir la procédure qui régit leurs travaux. Même si les règlements des assemblées renferment l'essentiel des règles de procédure parlementaire, diverses règles tirent leur origine d'autres sources de droit, soit la Constitution, les lois, les ordres spéciaux, les précédents, les usages et la doctrine. Rappelons toutefois que le droit parlementaire est issu de règles non écrites et que « les règles écrites servent moins à la codification de la procédure existante qu'à l'adaptation des traditions historiques aux exigences de l'ère moderne<sup>5</sup> ».

Au Québec, le droit parlementaire est en quelque sorte une branche autonome du droit constitutionnel, puisque l'application et l'interprétation des règles de procédure relèvent de l'Assemblée elle-même. En somme, le pouvoir exclusif pour une assemblée de régir ses affaires internes sans ingérence extérieure fait en sorte que les tribunaux ne peuvent généralement pas intervenir dans ses délibérations, et ce, même si elle ne se conforme pas à ses propres règles de procédure. En cette matière, seul le Président de l'Assemblée a compétence. Il a même le pouvoir exclusif d'interpréter les lois qui contiennent de la procédure parlementaire. Ses décisions ne peuvent même pas être discutées [RAN, art. 41].

Malgré la particularité du droit parlementaire et le pouvoir exclusif du Président de l'Assemblée pour l'interpréter, celui-ci doit avoir à l'esprit l'ordre de préséance qu'occupent dans la hiérarchie juridique les différentes règles de droit parlementaire qu'il lui faut appliquer. À cet égard, le droit parlementaire ne diffère pas sensiblement des autres secteurs du droit qui composent notre ordre juridique. Cela ressort, au demeurant, des articles

---

5 A. BEAUCHESNE, 6<sup>e</sup> éd., p. 6.

179 et 180 du Règlement qui codifient les sources de la procédure parlementaire à l'Assemblée nationale<sup>6</sup>.

### 1.2.1 La Constitution

Quel que soit l'ordre juridique dans lequel nous nous trouvons, la Constitution est toujours la première source du droit. En droit parlementaire québécois ou canadien, le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>7</sup> est sans contredit la disposition la plus importante. D'abord, comme nous l'avons précédemment mentionné, il prévoit que la Constitution du Canada repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni et, par le fait même, que notre régime parlementaire s'inspire de celui qui existe au Royaume-Uni. Aussi, en 1993, la Cour suprême du Canada a décidé que les privilèges parlementaires inhérents des assemblées législatives canadiennes font partie du groupe de principes constitutionnalisés en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>8</sup>.

D'autres aspects de la procédure parlementaire sont également régis par la *Loi constitutionnelle de 1867*, soit, notamment, les prescriptions relatives à la recommandation royale des crédits [art. 54 et 90], à la sanction royale [art. 56], au serment d'allégeance [art. 128] et à l'emploi du français ou de l'anglais dans les débats et les journaux de l'Assemblée [art. 133]. C'est par contre la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>9</sup> qui traite de la durée maximale d'une législature [art. 4] et de l'obligation pour celle-ci de tenir une séance au moins une fois par année [art. 5].

### 1.2.2 Les lois

La loi la plus importante pour l'institution parlementaire québécoise est sans aucun doute la *Loi sur l'Assemblée nationale*<sup>10</sup>. Cette dernière est

6 Les articles 179 et 180 du Règlement édictent ce qui suit :

« 179. La procédure de l'Assemblée est régie :

1° par la loi;

2° par son règlement et ses règles de fonctionnement;

3° par les ordres qu'elle adopte. »

« 180. Au besoin, la procédure est déterminée en tenant compte des précédents et des usages de l'Assemblée. »

7 *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c. 3 (R.-U.) (reproduite dans L.R.C. 1985, App. II, n° 5).

8 *N.B. Broadcasting Co. c. N.-É.*, [1993] 1 R.C.S. 319. Voir le chapitre 2 : « Les privilèges parlementaires ».

9 *Loi constitutionnelle de 1982*, 1982, c. 11 (R.-U.) (reproduite dans L.R.C. 1985, App. II, n° 44).

10 *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. A-23.1.

centrale pour le fonctionnement et l'organisation de l'Assemblée nationale. Compte tenu qu'elle porte sur le fonctionnement de l'Assemblée même, un organe de l'État québécois, la *Loi sur l'Assemblée nationale* fait partie de la Constitution du Québec<sup>11</sup>. D'ailleurs, diverses mesures prévues dans la *Loi sur l'Assemblée nationale* étaient initialement prévues dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. C'est en vertu de son pouvoir de légiférer en matière de constitution provinciale que des mesures constitutionnelles touchant l'Assemblée nationale ont pu être modifiées par la *Loi sur l'Assemblée nationale*<sup>12</sup>.

La *Loi sur l'Assemblée nationale* comporte des prescriptions concernant notamment la composition, la durée et les pouvoirs de l'Assemblée et d'autres qui sont relatives à la procédure et aux lois adoptées par l'Assemblée nationale. Elle comprend également de nombreuses dispositions portant sur les droits, privilèges et immunités rattachés à l'institution parlementaire et à ses membres. Il s'agit essentiellement de la codification des privilèges constitutionnels que l'Assemblée et ses membres détenaient déjà de façon inhérente<sup>13</sup>. Également, cette loi régit toute l'administration de l'Assemblée et constitue, à cette fin, le Bureau de l'Assemblée nationale, qui exerce une fonction de contrôle et de réglementation sur les divers aspects administratifs de cette dernière.

---

11 Dans l'arrêt *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, 37, 38 et 40, la Cour suprême du Canada mentionne ce qui suit eu égard à la Constitution de la province de l'Ontario: «La constitution de l'Ontario, comme celle des autres provinces et du Royaume-Uni, mais contrairement à celle de nombreux États, ne se trouve pas dans un document complet appelé constitution. Elle se trouve en partie dans une variété de dispositions législatives. Certaines de ces dispositions ont été adoptées par le Parlement de Westminster, comme les articles 58 à 70 et 82 à 87 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. D'autres dispositions relatives à la constitution de l'Ontario ont été adoptées par voie de lois ordinaires de la législature de l'Ontario comme, par exemple, *The Legislative Assembly Act*, *The Representation Act*, *The Executive Council Act*. Une autre partie de la constitution de l'Ontario est formée de règles de *common law*, énoncées ou reconnues au cours des ans par les tribunaux. Plusieurs de ces règles de *common law* concernent la prérogative royale.»

12 Parmi ces mesures, il y a : la composition de l'Assemblée [LAN, art. 1 et 2; *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 71 et 80]; le Président [LAN, art. 19 et suiv.; *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 44-49 et 87]; le quorum [LAN, art. 8; *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 48 et 87], etc. Le pouvoir de légiférer en matière de constitution provinciale est prévu dans l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Celui-ci prévoit que, «[s]ous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province». Ce pouvoir était initialement prévu à l'article 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

13 Voir le chapitre 2: «Les privilèges parlementaires».

Plusieurs autres lois édictent des exigences ou des règles de procédure qui doivent être suivies à l'Assemblée ou en commission. Lorsqu'une loi prévoit une telle procédure, celle-ci a priorité sur toute autre règle qui tire sa source du Règlement, des Règles de fonctionnement, des ordres, des précédents ou des usages de l'Assemblée. Une telle règle de procédure législative ne peut être mise de côté en raison du consentement unanime de l'Assemblée ou par l'effet de l'adoption d'un ordre spécial à l'Assemblée. En effet, une loi, qui est un acte du Parlement, ne peut être mise de côté par un ordre<sup>14</sup> de l'Assemblée nationale qui, elle, n'est qu'une composante du Parlement<sup>15</sup>.

Les procédures parlementaires contenues dans les lois ont trait principalement à la nomination ou à la destitution par l'Assemblée d'une personne exerçant certaines fonctions publiques, à l'attribution d'un mandat particulier à une commission parlementaire, au dépôt de certains documents et à l'établissement de certaines règles relatives à des débats, comme celui qui concerne la détermination de la question référendaire.

### ***1.2.3 Le Règlement et les Règles de fonctionnement***

Nous avons vu précédemment que, en vertu de leur pouvoir de régir leurs affaires internes sans ingérence extérieure, les assemblées législatives peuvent établir leurs règles de procédure et ont le pouvoir exclusif de les interpréter. Au Québec, ce pouvoir de l'Assemblée nationale est également codifié à l'article 9 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* selon lequel l'Assemblée établit les règles de sa procédure et est seule compétente pour les faire observer.

En application de ce pouvoir qu'elle possède, l'Assemblée nationale a donc adopté en mars 1984 le Règlement et les Règles de fonctionnement qui régissent ses travaux aujourd'hui<sup>16</sup>, en remplacement du précédent règlement adopté en 1972. Il s'agit de l'ensemble le plus important de règles écrites. Il contient les règles que s'est données l'Assemblée pour régir ses travaux ainsi que ceux de ses commissions. Les modalités du processus législatif et du processus budgétaire, le déroulement d'une séance, les règles

---

14 Voir le chapitre 8: « Le processus décisionnel ».

15 À cet égard, l'article 2 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit notamment que « [l']Assemblée nationale et le lieutenant-gouverneur constituent le Parlement du Québec ». Voir aussi le chapitre 12: « Le consentement unanime et les autres moyens de dérogation au Règlement ».

16 Adopté à titre provisoire le 20 juin 1984, le Règlement a été reconduit le 20 juin suivant. Le 4 avril 1985, l'Assemblée a décidé de lui conférer un caractère permanent à compter du 16 avril 1985.

des débats et des temps de parole, de même que les divers contrôles parlementaires, y sont énumérés. Le *Règlement de l'Assemblée nationale* et ses Règles de fonctionnement constituent des ordres permanents que se donne l'Assemblée elle-même et qui demeurent en vigueur malgré la prorogation d'une session ou encore la dissolution d'une législature<sup>17</sup>.

C'est la Commission de l'Assemblée nationale qui a le mandat d'établir le règlement de l'Assemblée et ses règles de fonctionnement ainsi que celles des commissions. Elle les soumet ensuite à l'approbation de l'Assemblée [RAN, art. 116(1)]. Pour que celle-ci soit en mesure de s'adapter à l'évolution de notre société, ses règles de procédure sont en constante évolution. Dans certains cas, les députés adoptent des modifications mineures aux règles de procédure. Dans d'autres cas, ils entament un processus de réflexion pouvant mener à des modifications importantes à cet égard. Dans le langage parlementaire, ce processus de réflexion est appelé «réforme parlementaire». La Commission de l'Assemblée nationale a également la responsabilité d'étudier les questions de la réforme parlementaire. En principe, elle le fait par la voie d'une sous-commission permanente [RAN, art. 117]<sup>18</sup>.

Pour permettre un équilibre démocratique lors des délibérations parlementaires, la tradition fait en sorte que les règles de procédure parlementaire sont le fruit d'un consensus entre les membres de l'Assemblée. C'est pourquoi l'usage veut que les modifications au Règlement et aux Règles de fonctionnement soient adoptées à l'unanimité des membres de l'Assemblée<sup>19</sup>.

---

17 *Geoffrion 1941*, art. 10, annotation 1 : « L'effet d'une résolution de la Chambre prend fin avec la clôture de la session, à moins qu'elle n'ait pour objet d'établir, d'abroger ou de modifier le règlement permanent. »

18 Voir le chapitre 14 : « Les commissions parlementaires ».

19 De la 30<sup>e</sup> à la 36<sup>e</sup> Législature, il est arrivé une seule fois que le Règlement ait été modifié sans l'aval de l'opposition officielle. Le 31 juillet 1974, alors que l'Assemblée était composée de 110 membres, dont 102 du groupe formant le gouvernement (Parti libéral du Québec), les 6 députés de l'opposition officielle (Parti québécois) et les 2 députés indépendants ont voté contre une modification à l'article 144 du Règlement relative à l'enregistrement des débats de la Commission des engagements financiers. Cette exception mise à part, toutes les modifications au Règlement ont été adoptées à l'unanimité, sauf dans les cas suivants : le 21 mars 1974, M. Fabien Roy (Beauce-Sud) et M. Camil Samson (Rouyn-Noranda) se sont abstenus lors de l'adoption d'une modification sessionnelle du Règlement touchant le droit de parole des députés n'appartenant pas à un parti reconnu; le 25 mars 1976, M. Fabien Roy (Beauce-Sud) et M. Auguste Choquette (Outremont) ont voté contre une motion de modifications permanentes du Règlement. À cette occasion, le député de Beauce-Sud a justifié sa décision sur le fait que les représentants de partis politiques non reconnus n'avaient pas un droit de parole équivalent à celui des autres partis. Le

### ***1.2.4 L'ordre spécial de l'Assemblée***

Il est fréquent que l'Assemblée, pour divers motifs, adopte une motion établissant une procédure différente de celle qui est prévue dans le Règlement, et ce, pour régir provisoirement une situation particulière. Une telle motion est habituellement présentée lorsque la situation l'exige au cours des travaux de l'Assemblée. La motion, une fois adoptée, se transformera en ordre de l'Assemblée suivant les prescriptions de l'article 186 du Règlement. Cet ordre spécial a priorité sur toute disposition du Règlement auquel il déroge implicitement<sup>20</sup>.

### ***1.2.5 Les précédents***

Les précédents constituent une autre source importante de la procédure. Dans l'exercice de ses fonctions, la présidence de l'Assemblée et des commissions doit interpréter le Règlement. Au moment de l'application du Règlement à une diversité de situations, des ambiguïtés et des difficultés d'interprétation peuvent surgir dans des cas précis. Les nombreux rappels au règlement soulevés par les députés obligent la présidence à préciser maints points portant sur la procédure. De plus, le Règlement amène le Président à signaler immédiatement toute violation du règlement dont il a connaissance. Il est également investi d'un pouvoir décisionnel relativement à certains actes de procédure. Au fil des ans, la présidence a élaboré des critères qui le guident dans l'exercice de ce pouvoir.

L'article 41 du Règlement prévoit que le Président se prononce sur les rappels au règlement au moment où il le juge opportun, en indiquant le motif de sa décision. Ainsi, il peut rendre une décision lorsque cela lui convient<sup>21</sup>.

---

2 avril 1976, le député de Beauce-Sud a été de nouveau dissident sur une motion de modification sessionnelle accordant au chef d'un parti reconnu lors de la législature précédente un temps de parole équivalent à celui qui était prévu pour les chefs des partis reconnus autres que le premier ministre et le chef de l'opposition officielle. Le 21 juin 1977, sept députés se sont abstenus sur une motion proposant de porter de 30 à 45 minutes la période des questions. Enfin, le 6 décembre 2001, le député indépendant de Rivière-du-Loup, M. Mario Dumont, s'est abstenu lors de l'adoption de modifications temporaires au Règlement relatives aux pétitions, à la procédure d'exception et au délai d'adoption des projets de loi.

20 *Geoffrion 1941*, art. 218; JD, 3 mars 1999, p. 22 et 23 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 18/1. Notons toutefois qu'une entente entre les leaders des groupes parlementaires n'étant pas un ordre, elle ne saurait lier l'Assemblée (JD, 30 juin 1972, p. 1772 et 1773 (Jean-Noël Lavoie) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 179 (3)/1).

21 JD, 30 mai 1990, p. 2719-2725 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 41/1.

Selon les circonstances, il peut faire connaître sa décision sur-le-champ au cours de la séance ou prendre la question en délibéré pour en étudier tous les aspects et vérifier les précédents et les auteurs. Il rend ses décisions publiquement durant une séance ou parfois en privé. Cette dernière catégorie de décisions se nomme *private ruling*. En somme, « [l]es décisions du Président, qu'elles soient rendues en public ou en privé, constituent des précédents que ses successeurs à la présidence, ainsi que les députés et fonctionnaires, prennent pour guides. Ces précédents rassemblés peuvent aboutir à la formulation d'un principe ou d'une règle de procédure<sup>22</sup>. »

Toutefois, la présidence garde toujours une marge de manœuvre et un pouvoir d'appréciation pour adapter la jurisprudence et la tradition aux circonstances nouvelles. En fait, la « coïncidence parfaite de deux rappels au règlement étant rare, les décisions antérieures, bien qu'elles puissent éclairer utilement les débats, manquent souvent de la précision désirable et ne sauraient dès lors emporter la certitude<sup>23</sup>. »

Enfin, comme nous l'avons mentionné précédemment, le Président a le pouvoir exclusif d'interpréter les règles de droit parlementaire. C'est pourquoi il n'y a pas d'appel des décisions de la présidence. À cet égard, le deuxième alinéa de l'article 41 du Règlement édicte expressément que la décision du Président ou de l'Assemblée ne peut être discutée<sup>24</sup>.

### 1.2.6 *L'usage, la tradition et la pratique*

Les usages, les traditions et la pratique constituent une autre source de la procédure. Rappelons que le parlementarisme québécois s'est forgé au cours de deux siècles d'évolution. Ces règles non écrites viennent souvent expliquer les raisons justifiant une procédure particulière. Dans des situations où le Règlement est silencieux, il est parfois utile de se référer aux usages, aux traditions et à la pratique.

De même, lorsque le Règlement est muet ou manque de précision sur un point donné, il est permis de recourir aux dispositions des anciens règlements de l'Assemblée<sup>25</sup>. En cette matière, il faut toutefois être prudent. Ce n'est pas parce que le Règlement n'a pas repris une disposition qui se trouvait dans un ancien règlement qu'il est forcément muet ou imprécis sur la question. S'il est possible de recourir à l'occasion aux anciens règlements

---

22 A. BEAUCHESNE, 6<sup>e</sup> éd., p. 6.

23 *Id.*, p. 7.

24 Voir le chapitre 3: « La présidence ».

25 JD, 12 avril 1976, p. 594 et 595 (Jean-Noël Lavoie) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n<sup>o</sup> 180/1.

pour compléter les règles de procédure actuellement en vigueur, cela ne devrait se faire que dans les circonstances où l'actuel règlement ne peut répondre à la question soulevée<sup>26</sup>. Et encore, on aura peut-être voulu tout simplement écarter l'ancienne règle. C'est pourquoi le recours à une ancienne disposition réglementaire doit, dans chaque cas, faire l'objet d'une analyse préalable minutieuse.

La situation serait sans doute moins complexe si, à l'instar de certaines assemblées, l'Assemblée nationale avait abrogé les règlements antérieurs. Ces règlements font partie de l'évolution réglementaire des règles de procédure de l'Assemblée nationale; à ce titre, l'interprète peut — et doit — les consulter pour la lumière qu'ils jettent sur le règlement actuel.

Le recours aux usages, aux traditions et à la pratique d'autres assemblées législatives qui ont le même mode de fonctionnement que le nôtre est aussi envisageable. Cependant, la prudence est de mise quand vient le temps d'importer des règles de procédure. Certes, il est possible de s'en inspirer. Cela commande toutefois la même vigilance que pour le recours aux anciens règlements de notre propre Assemblée. Rappelons que les principales sources de procédure de l'Assemblée nationale sont d'abord le Règlement, les Règles de fonctionnement et, ensuite, ses précédents et usages.

### **1.2.7 Les auteurs**

Il peut être avantageux de consulter les auteurs de diverses publications portant sur le droit et la procédure parlementaires. Un petit nombre d'auteurs ont ainsi colligé, rassemblé et commenté les origines et les modalités de la procédure parlementaire, les traditions et les précédents. Ces quelques auteurs font autorité dans ce domaine spécialisé que constitue la procédure parlementaire. Comme nous partageons avec les autres assemblées du type britannique le même système parlementaire, nous consultons souvent les auteurs qui se sont penchés sur le fonctionnement de ces assemblées. Il faut toutefois toujours évaluer la pertinence d'utiliser une source doctrinale externe pour interpréter une règle particulière à l'Assemblée<sup>27</sup>.

---

26 JD, 23 mars 1999, p. 723-725 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 308/7.

27 Pour se familiariser avec les principaux auteurs consultés à l'Assemblée nationale, voir la bibliographie du présent ouvrage.

**2**

## **Les privilèges parlementaires**



## 2

# Les privilèges parlementaires

Une des procédures parlementaires les plus complexes auxquelles peut avoir à faire face le président d'une assemblée législative du type britannique comme l'Assemblée nationale est la question de privilège. En vertu de cette procédure, tout député peut signaler à l'Assemblée soit une violation d'un droit ou d'un privilège parlementaire reconnu, soit un outrage au Parlement. Parfois, les députés peuvent avoir la *question de privilège facile*. Cette dernière n'est pas une panacée. Le privilège étant un droit exceptionnel et, pour ainsi dire, exorbitant du droit commun, il ne pourra être invoqué qu'à bon escient, sinon il n'aura aucune signification. Du reste, la question de privilège est souvent confondue avec les rappels au règlement, lesquels ont pour objet de porter à la connaissance de la présidence toute dérogation aux dispositions du Règlement, ou encore aux usages des débats ou de la procédure législative. Il revient donc à la présidence de s'assurer que les privilèges conservent leurs lettres de noblesse.

Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit notamment que la constitution canadienne repose sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni. Compte tenu du fait que le système de démocratie parlementaire canadien est calqué sur celui qui existe au Royaume-Uni, toutes les assemblées législatives canadiennes, y compris l'Assemblée nationale, jouissent de privilèges parlementaires semblables à ceux qu'ont les chambres du Parlement du Royaume-Uni ainsi que leurs membres.

Les membres d'une assemblée législative bénéficient de privilèges parlementaires par rapport à la Couronne et à la magistrature: «Cet état de choses a découlé d'un conflit entre le Parlement, la Couronne et la magistrature au Royaume-Uni<sup>1</sup>.» Les chambres du Parlement du Royaume-Uni ont d'abord eu beaucoup de difficultés à faire reconnaître et respecter leurs privilèges par la Couronne. À maintes reprises, le souverain a fait fi des privilèges que revendiquaient les membres de ces chambres pour justifier

---

<sup>1</sup> *N.B. Broadcasting Co. c. N.-É.*, [1993] 1 R.C.S. 319, 342.

leur indépendance<sup>2</sup>. Pour ce qui est du conflit avec la magistrature, il a pris dans certains cas la forme d'une véritable lutte<sup>3</sup>. Ce n'est qu'en 1689 qu'une assise juridique officielle sous-tendant les privilèges parlementaires a vu le jour au Royaume-Uni. Il s'agit du *Bill of Rights* par lequel l'indépendance des chambres du Parlement par rapport aux autres branches de l'État se voyait confirmée (voir la section 2.1.4).

Les privilèges parlementaires sont nécessaires pour que les membres d'une assemblée législative puissent exercer leur rôle en toute indépendance: «Le contenu et la portée des privilèges parlementaires ont [d'ailleurs] évolué en fonction de leur nécessité<sup>4</sup>.» C'est pourquoi «[l]es catégories de privilèges ne se sont pas développées de la même façon dans la législature coloniale du Canada et ailleurs, et il ressort nettement de la jurisprudence que les pouvoirs réputés nécessaires dans les chambres du Parlement du Royaume-Uni n'étaient pas toujours réputés nécessaires dans d'autres contextes<sup>5</sup>».

Ainsi, les tribunaux du Royaume-Uni ont reconnu qu'une assemblée législative coloniale, dès sa création, possédait de façon inhérente les pouvoirs jugés nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Toutefois, lesdits pouvoirs n'étaient pas aussi étendus que ceux des chambres du Parlement impérial (voir la section 2.1.3). Ce n'est qu'en 1896 que le Comité judiciaire du Conseil privé a reconnu le droit aux assemblées canadiennes de jouir pleinement des bénéfices de tous les privilèges parlementaires britanniques, en décidant que le Parlement du Canada ainsi que les législatures

2 À titre d'exemple, en 1629, à l'initiative de Charles I, des membres de la Chambre des communes ont été condamnés pour avoir tenu des propos séditeux dans le cadre des délibérations parlementaires. Voir: Erskine MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 21<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1989, p. 73. Voir aussi: *Le privilège dans un contexte historique*, Chambre des communes, Direction des recherches pour le Bureau, juin 1990, p. 3 et 4.

3 L'exemple terre-neuvien dans *Kielley c. Carson*, (1842) 4 Moo. P.C. 63, 13 E.R. 225 (P.C.), est d'ailleurs éloquent à cet égard. Relativement à cette affaire, l'auteur Joseph MAINGOT, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 284, mentionne qu'«[a]près que le tribunal eut prononcé la nullité de l'acte de procédure en vertu duquel le docteur Kielley avait été emprisonné (c'est-à-dire l'ordre d'emprisonnement de l'Assemblée), la Chambre ordonna l'emprisonnement du juge et du shérif et "le matin du 13 août 1838, les citoyens de St. John purent assister au spectacle d'un vénérable juge de la Cour suprême conduit à travers la ville jusqu'à la prison par le sergent d'armes portant la masse"».

4 *N.B. Broadcasting Co. c. N.-É.*, [1993] 1 R.C.S. 319, 343.

5 *Id.*, 343 et 344.

provinciales avaient le pouvoir de légiférer en matière de privilège parlementaire<sup>6</sup>.

En 1993, la Cour suprême du Canada a rendu un arrêt fort attendu en matière de privilège parlementaire. Il s'agit de l'arrêt *N.B. Broadcasting Co. c. N.-É.*<sup>7</sup> — ci-après dénommé l'arrêt *Donahoe*, du nom de l'appelant, alors président de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse. Pour la première fois, le plus haut tribunal du pays était saisi d'une problématique dans laquelle les questions en litige portaient principalement sur l'application des privilèges parlementaires dans le contexte canadien. Même si plusieurs questions demeurent toujours en suspens, la Cour suprême a apporté certaines précisions inédites relativement à l'application au Canada de ces privilèges issus du parlementarisme britannique. Nous en savons maintenant un peu plus en ce qui a trait à leur nature et à leur portée.

Avant de traiter de façon précise de l'application concrète des privilèges parlementaires à l'Assemblée nationale et de la procédure qui permet de signaler une violation des privilèges de l'Assemblée et de ses membres, il importe, dans un premier temps, de s'attarder sur la définition, la portée et le statut juridique de ces privilèges.

## 2.1 LE CONCEPT DE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE

### 2.1.1 Sa définition

Les privilèges parlementaires sont des droits et des avantages restreints accordés individuellement ou collectivement aux membres d'une assemblée législative agissant en cette qualité. Ils sont appelés « privilèges » parce qu'ils dérogent au droit commun. Quoiqu'ils soient méconnus, ils sont considérés comme nécessaires à l'exercice des fonctions législatives dans notre système de démocratie parlementaire. La définition des privilèges parlementaires du type britannique unanimement reconnue par la doctrine et la jurisprudence est celle d'Erskine May :

« Parliamentary privilege is the sum of the peculiar rights enjoyed by each House collectively as a constituent part of the High Court of Parliament, and by Members of each House individually, without which they could not discharge their functions, and which exceed those possessed by other bodies or individuals. Thus privilege, though part of the law of the land, is to a certain extent an exemption from the general law. Certain rights and immunities such as freedom

<sup>6</sup> *Fielding c. Thomas*, [1896] A.C. 600.

<sup>7</sup> *N.B. Broadcasting Co. c. N.-É.* [1993] 1 R.C.S. 319.

from arrest or freedom of speech belong primarily to individual Members of each House and exist because the House cannot perform its functions without unimpeded use of the services of its Members. Other such rights and immunities such as the power to regulate its own constitution belong primarily to each House as a collective body, for the protection of its Members and the vindication of its own authority and dignity. Fundamentally, however, it is only as a means to the effective discharge of the collective functions of the House that the individual privileges are enjoyed by Members<sup>8</sup>.»

En droit parlementaire, si les auteurs s'entendent habituellement sur la portée des privilèges parlementaires, le vocabulaire employé pour les désigner et les classer varie sensiblement. La liste des privilèges parlementaires peut d'ailleurs être plus ou moins longue selon la désignation et la classification choisies. Nous croyons toutefois que ce n'est pas l'appellation des privilèges qui importe, mais plutôt leur portée réelle. Dans le présent exposé, nous avons retenu la désignation et la classification de Joseph Maingot. Selon cet auteur, les privilèges individuels généralement accordés aux membres d'une assemblée législative sont « la liberté de parole, l'immunité d'arrestation en matière civile, l'exemption de l'obligation de faire partie d'un jury, et le privilège relatif à l'assignation à comparaître comme témoin<sup>9</sup> ». Toujours d'après Maingot, les privilèges conférés collectivement aux membres d'une assemblée législative, quant à eux, se composent généralement « du pouvoir de réprimer l'outrage, du droit de prescrire leur propre constitution, du droit de régler leurs affaires internes à l'abri de toute ingérence, ce qui inclut le droit de prendre des mesures disciplinaires contre leurs membres, le droit d'enquêter, le droit de convoquer des témoins (témoignages, documents et dossiers) et le droit d'établir leur propre code de procédure<sup>10</sup> ».

Les privilèges parlementaires sont suffisamment étendus pour constituer un rempart à la « sauvegarde [de] la démocratie », en assurant aux parlementaires « une plus grande liberté de parole et d'action »<sup>11</sup>. Ils n'ont toutefois pas pour effet de placer à tous égards les parlementaires à l'abri de l'application du droit commun. Bien qu'ils soient singuliers, ces privilèges

---

8 Erskine MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 22<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1997, p. 65.

9 Joseph MAINGOT, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Canada, Chambre des communes et Presses universitaires McGill-Queen's, 1997, p. 15.

10 *Id.*

11 *R. c. Gabriel Fontaine*, Cour du Québec, Chambre criminelle, Québec, n<sup>os</sup> 200-01-001581-911, 200-01-001582-919, 9 janvier 1992.

sont par ailleurs restreints à ce qui est nécessaire à l'exercice des fonctions parlementaires. Ils sont en quelque sorte accessoires :

«The distinctive mark of a privilege is its ancillary character. The privileges of Parliament are rights which are «absolutely necessary for the due execution of its powers». They are enjoyed by individual Members, because the House cannot perform its functions without unimpeded use of the services of its Members; and by each House for the protection of its Members and the vindication of its own authority and dignity<sup>12</sup>.»

### **2.1.2 Le statut juridique des privilèges parlementaires : le critère de nécessité**

C'est dans l'arrêt *Donahoe* que le statut juridique des privilèges parlementaires au Canada a été précisé aux fins de l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* aux assemblées législatives. La Cour suprême a établi dans cet arrêt que les principaux privilèges parlementaires n'ont pas à être inclus dans une loi pour être reconnus. En fait, elle a confirmé ce qui avait été décidé dans des arrêts antérieurs, soit que les assemblées législatives canadiennes possèdent, de façon inhérente, des privilèges parlementaires nécessaires à leur bon fonctionnement.

Quant au statut juridique de ces privilèges, la majorité de la Cour suprême est d'avis que les privilèges parlementaires inhérents font partie du groupe de principes constitutionnalisés en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ainsi, la Constitution écrite «n'annule pas l'intention manifeste, exprimée dans [son] préambule [...], que le Canada conserve les préceptes constitutionnels fondamentaux qui sous-tendaient la démocratie parlementaire britannique<sup>13</sup>».

La majorité de la Cour suprême dans l'arrêt *Donahoe* s'est toutefois bien gardée d'accorder sans nuance un statut constitutionnel à tous les privilèges parlementaires. En fait, ce sont «les privilèges inhérents des organismes législatifs du Canada [qui] font partie du groupe de principes constitutionnalisés<sup>14</sup>», c'est-à-dire «certains privilèges très restreints qui étaient nécessaires au maintien de l'ordre et de la discipline dans l'exercice de leurs fonctions<sup>15</sup>». Toujours selon la majorité, pour déterminer s'il y a

---

12 Erskine MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 20<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1983, p. 70 et 71.

13 Arrêt *Donahoe*, 377.

14 *Id.*

15 *Id.*

un privilège inhérent, c'est-à-dire un privilège jouissant d'un statut constitutionnel, il faut appliquer le critère de nécessité.

La majorité de la Cour suprême dans l'arrêt *Donahoe* énonce donc que les privilèges inhérents des assemblées législatives canadiennes ont un statut constitutionnel, en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Comme les privilèges inhérents sont ceux qui sont absolument nécessaires à l'exercice des fonctions parlementaires, la majorité propose un critère de nécessité qu'elle a dégagé des principaux arrêts antérieurs qui portent sur les privilèges inhérents des assemblées législatives coloniales, ainsi que sur les privilèges inhérents des assemblées législatives canadiennes. Le critère de nécessité proposé par la Cour suprême n'est pas une notion nouvelle en droit parlementaire. La Cour se sert tout simplement du même critère de nécessité que les tribunaux ont utilisé par le passé pour définir les privilèges parlementaires inhérents, mais, cette fois, pour justifier leur statut constitutionnel.

Eu égard à l'application du critère de nécessité, la majorité de la Cour suprême donne l'explication suivante :

« Le critère de nécessité est appliqué non pas comme une norme pour juger le contenu du privilège revendiqué, mais pour déterminer le domaine nécessaire de compétence « parlementaire » ou « législative » absolue et exclusive. Si une question relève de cette catégorie nécessaire de sujets sans lesquels la dignité et l'efficacité de l'Assemblée ne sauraient être maintenues, les tribunaux n'examineront pas les questions relatives à ce privilège. Toutes ces questions relèveraient plutôt de la compétence exclusive de l'organisme législatif.

[...]

« Les paramètres de cette compétence sont déterminés par ce qui est nécessaire pour que l'organisme législatif soit capable de fonctionner. Selon cette définition, le principe de nécessité englobera non seulement certains privilèges revendiqués, mais aussi le pouvoir de déterminer, de trancher et d'appliquer ces privilèges<sup>16</sup>. »

16 *Id.*, 383 et 384. Toutefois, dans l'arrêt *Harvey c. Nouveau-Brunswick (P. G.)*, [1996] 2 R.C.S. 876, la juge McLachlin semble d'opinion que les tribunaux auraient un rôle à jouer pour déterminer si l'exercice particulier d'un privilège constitutionnel est nécessaire au bon fonctionnement de la législature et à la préservation de son intégrité. En ce qui a trait au conflit qui pourrait survenir entre des droits individuels et le privilège parlementaire, la juge est de l'avis suivant :

« On peut soutenir que, sous le régime britannique de la suprématie du Parlement, les tribunaux ne jouent aucun rôle dans la surveillance de l'exercice du privilège parlementaire. Au Canada, la situation a changé du fait que la *Charte* énonce des valeurs qui, dans certains cas, peuvent entrer en conflit avec l'exercice de ce privilège. Pour éviter que des abus

Ainsi, les privilèges constitutionnels inhérents sont ceux qui sont nécessaires à la dignité et à l'efficacité de l'Assemblée et ceux qui sont nécessaires pour que cette dernière puisse fonctionner. Il s'agit forcément de privilèges très restreints. Le problème de l'étendue réelle de ces privilèges constitutionnels demeure toutefois entier, la majorité des juges s'étant bornée, dans l'arrêt *Donahoe*, à en dresser une liste qui, de toute évidence, n'est pas exhaustive, puisqu'elle est exclusivement composée des privilèges alors en litige. À cet égard, la Cour déclare ceci :

« Parmi les privilèges spécifiques qui ont pris naissance au Royaume-Uni, il y a les suivants :

- a) la liberté de parole, y compris l'immunité contre les poursuites civiles relativement à toute affaire découlant de l'exercice des fonctions de membre de l'Assemblée;

---

sous le couvert d'un privilège éclipsent des droits légitimes garantis par la *Charte*, les tribunaux doivent examiner la légitimité d'une revendication de privilège parlementaire [p. 918].

[...]

En gros, cela démontre comment le principe constitutionnel du privilège parlementaire peut être concilié avec les garanties démocratiques de la *Charte*. L'article 3 de la *Charte* garantit que les candidats ne se verront pas refuser une charge d'élu pour un motif de discrimination fondé notamment sur la race, la classe sociale ou le sexe. Il ne supprime pas, toutefois, le privilège historique de la législature de déclarer inéligibles les personnes qui se rendent inhabiles pour cause de crime, de corruption ou d'une autre inconduite [...] Cette méthode permet de préserver le privilège parlementaire et le principe de la séparation des pouvoirs, tout en assurant la protection de droit, garanti par l'art. 3 de la *Charte*, de ne pas être écarté d'une charge publique pour des motifs n'ayant rien à voir avec la nécessité pour la législature de préserver l'ordre et l'intégrité de son processus [p. 920].»

Ainsi, même si elle reconnaît que « [l']e pouvoir du Parlement d'expulser un député est indubitable » (p. 921), la juge semble d'avis qu'un tribunal serait justifié d'examiner une décision prise par une assemblée en vertu de ce privilège afin de déterminer si le privilège a été utilisé pour des motifs valables. En d'autres mots, un député qui aurait été expulsé par une assemblée pourrait donc faire réviser cette décision en invoquant qu'il a été victime de discrimination. Qu'en est-il d'un employé de l'Assemblée qui serait congédié? Pourrait-il également invoquer des motifs de discrimination pour faire réviser la décision de l'Assemblée, et ce, malgré le droit qu'a l'Assemblée de choisir et de diriger son personnel? À ce sujet, voir: *infra*, note 82. Même si la question des privilèges parlementaires n'a pas été abordée par la majorité, l'opinion de la juge McLachlin — à laquelle souscrit la juge L'Heureux-Dubé — doit être sérieusement prise en considération puisque c'est elle qui a rédigé l'opinion majoritaire dans l'arrêt *Donahoe*.

- b) le contrôle exclusif par l'Assemblée de ses propres débats;
- c) l'expulsion des étrangers de l'Assemblée et de ses environs;
- d) le contrôle de la publication des débats de l'Assemblée<sup>17</sup>. »

Ainsi, des quatre privilèges relevés dans la section 2.1.1 dont jouissent à titre individuel les membres d'une assemblée législative du type britannique, la Cour suprême en qualifie déjà deux de « privilèges constitutionnels non écrits inhérents », soit la liberté de parole et l'immunité d'arrestation en matière civile. Du reste, il s'agit de privilèges qui « [l]ors de la création des Assemblées législatives du Haut et du Bas-Canada par la *Loi constitutionnelle de 1791* [...] faisaient partie des privilèges accordés par nécessité aux membres des deux Chambres, c'est-à-dire des privilèges absolument nécessaires à l'exercice normal des pouvoirs des Assemblées<sup>18</sup> ». Pour ce qui est de l'exemption de l'obligation de faire partie d'un jury et du privilège relatif à l'assignation à comparaître comme témoins, malgré le silence de la Cour, nous ne croyons pas déraisonnable de prétendre qu'ils pourraient également être qualifiés de « privilèges inhérents ». De fait, ces privilèges sont apparentés aux privilèges de la liberté de parole et de l'immunité d'arrestation en matière civile et, comme ces derniers, ils sont justifiés par « the prior claim of the House to the service of its Members<sup>19</sup> ».

Que pourrait-il en être maintenant des privilèges collectifs énumérés dans la section 2.1.1, soit le pouvoir de réprimer l'outrage, le droit de prescrire leur propre constitution, le droit de régler leurs affaires internes à l'abri de toute ingérence, le droit de prendre des mesures disciplinaires contre les autres membres, le droit d'enquêter, de convoquer des témoins et de rassembler des éléments de preuve et le droit d'établir leur propre code de procédure? Rappelons qu'il s'agit de la liste de privilèges collectifs retenue par l'auteur Maingot dans son ouvrage intitulé *Le privilège parlementaire au Canada*<sup>20</sup>. Quant à savoir s'ils sont tous des privilèges constitutionnels non écrits inhérents, il s'agit d'un questionnement auquel il est difficile de répondre. À cet égard, mentionnons d'abord que, après avoir énuméré ces privilèges collectifs, Maingot précise ce qui suit :

« Nous verrons que, de façon générale, les pouvoirs, droits, immunités et privilèges de l'assemblée élue et des députés visent à permettre à ces derniers d'assister aux travaux de l'assemblée sans être dérangés,

<sup>17</sup> *Id.*, 385.

<sup>18</sup> J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 160.

<sup>19</sup> Erskine MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 19<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1976, p. 101.

<sup>20</sup> J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 15.

et à permettre à l'assemblée de s'acquitter de ses fonctions et de protéger l'institution parlementaire contre toute atteinte<sup>21</sup>. »

De là à qualifier de « privilèges constitutionnels non écrits inhérents » tous les privilèges collectifs énumérés ci-dessus, il y a un pas que nous ne sommes pas en mesure de franchir. Soulignons que, dans l'affaire *Assemblée nationale c. Bayle*<sup>22</sup>, la Cour du Québec a reconnu la nécessité et, partant, le statut constitutionnel du privilège collectif que constitue le droit de régler les affaires internes sans ingérence extérieure. Par ailleurs, en ce qui a trait au pouvoir de réprimer l'outrage, le Comité judiciaire du Conseil privé a décidé, dans l'arrêt *Kielley c. Carson*<sup>23</sup>, « that the House of Assembly [of the island of Newfoundland — une assemblée coloniale] did not possess the power of arrest with a view to adjudication on a complaint of contempt committed out of its doors<sup>24</sup> ». Pour justifier le fait que l'assemblée législative coloniale de Terre-Neuve n'avait pas le pouvoir de punir un outrage au Parlement commis à l'extérieur de ses murs, le Comité judiciaire s'est basé sur la nécessité :

« [T]he power of punishing any one for past misconduct as a contempt of its authority, and adjudicating upon the fact of such contempt, and the measure of punishment as a judicial body, irresponsible to the party accused, whatever the real facts may be, is of a very different character, and by no means essentially necessary for the exercise of its functions by a local Legislature<sup>25</sup>. »

Au même effet, dans l'arrêt *Doyle c. Falconer*<sup>26</sup>, le Comité judiciaire du Conseil privé devait décider si le pouvoir de punir un outrage commis en sa présence était nécessaire à l'existence d'une assemblée coloniale comme celle de la Dominique. Le Comité judiciaire est allé encore plus loin que dans l'arrêt *Kielley c. Carson* et a établi que l'assemblée législative n'avait pas un tel pouvoir. Se basant encore une fois sur la nécessité, le Comité judiciaire fait remarquer ceci :

« It is necessary to distinguish between a power to punish for a contempt, which is a judicial power, and a power to remove any obstruction offered to the deliberations or proper action of a

21 J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 15.

22 *Assemblée nationale c. Bayle*, Cour du Québec, Chambre civile, Montréal, n° 500-02-030647-965, 22 janvier 1998.

23 *Kielley c. Carson*, (1843) 13 E.R. 225 (C.P.).

24 *Id.*, 345.

25 *Id.*, 348.

26 *Doyle c. Falconer*, (1866) L.R. 1 P.C. 328.

Legislative body during its sitting, which last power is necessary for self-preservation. If a Member of a Colonial House of Assembly is guilty of disorderly conduct in the House whilst sitting, he may be removed, or excluded for a time, or even expelled; but there is a great difference between such powers and the judicial power of inflicting a penal sentence for the offence. The right to remove for self-security is one thing, the right to inflict punishment is another<sup>27</sup>. »

### 2.1.3 *Le pouvoir de légiférer en matière de privilège parlementaire*

Nous avons vu précédemment que les assemblées législatives du type britannique comme l'Assemblée nationale jouissent de façon inhérente, et ce, dès leur création, des privilèges parlementaires nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Nous avons constaté également que, depuis 1867, ces privilèges inhérents ont un statut constitutionnel en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Quelques arrêts au XIX<sup>e</sup> siècle laissaient présager pourtant que les assemblées législatives coloniales possédaient de façon inhérente des privilèges parlementaires semblables à ceux des chambres du Parlement du Royaume-Uni, c'est-à-dire tous les privilèges alors détenus par celles-ci. « [I] fut rapidement établi qu'au contraire ces chambres coloniales ne jouissaient en common law que des pouvoirs nécessaires au libre exercice de leur fonction législative<sup>28</sup> » et que, de ce fait, leurs pouvoirs inhérents n'étaient pas aussi étendus que ceux du Parlement impérial. Le passage suivant de l'arrêt *Wallace c. A.G. B.C. [B.C.]* résume bien l'étendue de l'application des privilèges parlementaires britanniques aux assemblées législatives coloniales :

« The *lex et consuetudo Parliamenti* as known in England unlike the major part of the common law, has not been transplanted to Canada. The creation of legislative bodies overseas did not endow those bodies with privileges and powers of the English Parliament, which as stated above were primarily judicial in origin. Such creation did imply however, that these legislatures would need to exercise certain very moderate privileges which were necessary for the maintenance of order and discipline during the performance of their duties<sup>29</sup>. »

27 *Id.*, 340. Dans l'arrêt *Landers c. Woodworth*, (1878) 2 R.C.S. 158, qui portait sur le pouvoir de punir pour outrage de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse, la Cour suprême du Canada a suivi l'arrêt *Doyle c. Falconer*.

28 Henri BRUN et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 326.

29 *Wallace c. A.G.B.C. [B.C.]*, [1978] 1 W.W.R. 411 (C.S. C.-B.), 413 et 414.

Toujours en ce qui a trait aux pouvoirs inhérents nécessaires au fonctionnement d'une assemblée coloniale, l'arrêt *Barton c. Taylor* énonce notamment ce qui suit :

«The intention of that plea seems to have been to justify the trespass on the ground of an inherent power in every Colonial Legislative Assembly to protect itself against obstruction, interruption, or disturbance of its proceedings by the misconduct of any of its members in the course of those proceedings. The nature, grounds and limits of that power (which undoubtedly exists) have been several times considered at this board [...] It results from those authorities that no powers of that kind are incident to or inherent in a Colonial Legislative Assembly (without express grant), except «such as are necessary to the existence of such a body, and the proper exercise of the functions which it is intended to execute». Whatever, in a reasonable sense, is necessary for these purposes, is impliedly granted whenever any such legislative body is established by competent authority. For these purposes, protective and self-defence powers only, and not punitive, are necessary<sup>30</sup>.»

Il ressort clairement de ce qui précède que les assemblées législatives coloniales jouissaient, de façon inhérente, des privilèges parlementaires qui, tout en n'étant pas aussi étendus que ceux qui avaient été reconnus aux chambres du Parlement du Royaume-Uni, étaient nécessaires en vue d'exercer de façon efficace leur fonction législative. Le Comité judiciaire du Conseil privé a toutefois reconnu, dans l'arrêt *Fielding c. Thomas*<sup>31</sup>, le pouvoir des législatures coloniales et le pouvoir des législatures provinciales de légiférer en matière de privilège parlementaire. Au-delà des pouvoirs dont elles disposaient déjà de façon inhérente, les assemblées canadiennes avaient dès lors la possibilité de se voir ainsi octroyer le droit de jouir des mêmes privilèges que ceux des chambres du Parlement impérial. Le Comité judiciaire a d'abord mentionné que, depuis 1865, les législatures coloniales possédaient le pouvoir de légiférer en matière de privilège parlementaire, en vertu de l'article 5 de la *Colonial Laws Validity Act*<sup>32</sup>.

30 *Barton c. Taylor*, (1886) 11 A.C. 197, 202 et 203. Voir aussi : *Kielley c. Carson*, (1843) 13 E.R. 225 (C.P.); *Fenton c. Hampton*, (1858) L.R. 1 P.C. 14 E.R. 727 (C.P.); *Doyle c. Falconer*, (1866) L.R. 1 P.C. 328; *Landers c. Woodworth*, (1878) 2 R.C.S. 158.

31 *Fielding c. Thomas*, [1896] A.C. 600.

32 *Id.*, 610. L'article 5 de la *Colonial Laws Validity Act*, 28 & 29 Victoria, c. 63 (R.-U.), se lisait ainsi : « 5. [TRADUCTION] L'Assemblée législative de chaque colonie a, et est réputée avoir eu à tout moment, les pleins pouvoirs dans les limites de sa compétence législative pour établir des cours de justice, pour les abolir et les reconstituer, pour modifier leur composition et pour veiller à ce que justice y soit rendue. Chaque assemblée représentative doit, à l'égard de la colonie soumise à

Le Comité judiciaire a par la suite ajouté que, depuis 1867, la principale base permettant aux législatures provinciales canadiennes de légiférer en matière de privilège parlementaire était l'article 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, selon lequel « [d]ans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives [à l']amendement [...] de la constitution de la province<sup>33</sup> ». Ce paragraphe a été abrogé par la *Loi constitutionnelle de 1982*, mais sa teneur se trouve maintenant dans l'article 45 de cette dernière loi<sup>34</sup>. C'est en ces termes que le Comité judiciaire du Conseil privé a établi que les privilèges parlementaires faisaient partie de la constitution de la province :

« It surely cannot be contended that the independence of the provincial legislatures from outside interference, its protection, and the protection of its members from insult while in the discharge of their duties, are not matters which may be classed as art of the constitution of the province, or that legislation on such matters would not be aptly and properly described as part of the constitutional law of the province<sup>35</sup>. »

S'il est établi que le Parlement et les législatures peuvent légiférer en matière de privilège parlementaire, il est aussi clair qu'ils sont les seuls à pouvoir abroger ces privilèges. De fait, « [l]e principe suivant lequel l'abrogation d'un privilège du Parlement ou de ses membres ne peut se faire qu'au moyen d'une disposition expresse inscrite dans une loi est bien établi<sup>36</sup> ».

Cependant, le pouvoir d'abroger un privilège ne s'étendrait pas aux privilèges constitutionnels inhérents.

En vertu de son pouvoir de légiférer en matière de privilège parlementaire, le Parlement du Québec a codifié dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*<sup>37</sup> certains droits et privilèges de l'Assemblée nationale et de ses

---

sa compétence, avoir et être réputée avoir eu en tout temps les pleins pouvoirs et les procédures d'une telle assemblée, pourvu que ces lois aient été adoptées de la façon et dans la forme exigées par les lois du Parlement, lettres patentes, décrets en conseil ou lois coloniales en vigueur à l'époque de ladite colonie. »

33 *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c. 3 (R.-U.) (reproduite dans L.R.C. 1985, App. II, n° 5) — devenue la *Loi constitutionnelle de 1867*, à partir du 17 avril 1982.

34 *Loi constitutionnelle de 1982*, c. 11 (R.-U.) (reproduite dans L.R.C. 1985, App. II, n° 44): « 45. Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province. »

35 *Fielding c. Thomas*, [1896] A.C. 600, 610 et 611.

36 Arrêt *Donahoe*, 384. Voir aussi: *Newcastle (Duke of) c. Morris*, (1870), L.R. 4 H.L. 661.

37 *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. A-23.1.

membres, dont la plupart des privilèges nécessaires à l'exercice des fonctions parlementaires qu'ils détenaient déjà de façon inhérente. À cet égard, les auteurs Brun et Tremblay ont émis le commentaire suivant :

« Comme au fédéral, le Parlement du Québec aurait pu conférer globalement à l'Assemblée nationale l'ensemble des privilèges qui existent au Royaume-Uni, par une référence générale à la *Lex et consuetudo parliamenti*. Cependant, la *Loi sur l'Assemblée nationale* procède plutôt par une énumération spécifique des principales questions qu'il importe de considérer comme privilégiées. Cette méthode a l'avantage de clarifier plusieurs facettes de ce secteur du droit. Et la coutume parlementaire québécoise est suffisamment bien ancrée pour suppléer aux dispositions générales de la Loi et s'imposer à l'occasion aux tribunaux. Ceux-ci, pourtant, auront le loisir de ne pas reconnaître certains privilèges revendiqués unilatéralement par l'Assemblée nationale, dans les cas où la Loi ne les aurait pas octroyés clairement, à moins évidemment qu'il ne s'agisse de privilèges « inhérents »<sup>38</sup>. »

En ce qui a trait aux droits et privilèges individuels des députés, ils figurent plus précisément aux articles 43 à 46 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* :

« **43.** Un député jouit d'une entière indépendance dans l'exercice de ses fonctions.

**44.** Un député ne peut être poursuivi, arrêté, ni emprisonné en raison de paroles prononcées, d'un document déposé ou d'un acte parlementaire accompli par lui, dans l'exercice de ses fonctions à l'Assemblée, à une commission ou à une sous-commission.

**45.** Un député ne peut être tenu de comparaître pour répondre à une accusation d'outrage au tribunal, arrêté ni détenu pour un outrage au tribunal, lorsque l'Assemblée, une commission ou une sous-commission à laquelle il participe tient séance, de même que pendant les deux jours qui la précèdent ou les deux jours qui la suivent.

**46.** Un député est exempté de comparaître comme témoin devant un tribunal, un organisme ou une personne ayant le pouvoir de contraindre à témoigner lorsque l'Assemblée, une commission ou une sous-commission à laquelle il participe tient séance, de même que pendant les deux jours qui la précèdent ou les deux jours qui la suivent. »

---

38 H. BRUN et G. TREMBLAY, 4<sup>e</sup> éd., p. 330 et 331.

Quant au privilège portant sur l'exemption de l'obligation de faire partie d'un jury, il n'a pas été codifié dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*, mais plutôt dans la *Loi sur les jurés*<sup>39</sup>.

Eu égard aux privilèges collectifs de l'Assemblée nationale, le préambule de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit notamment ceci : « il convient, en conséquence, d'affirmer la pérennité, la souveraineté et l'indépendance de l'Assemblée nationale et de protéger ses travaux contre toute ingérence ».

L'article 9 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, pour sa part, prévoit que « [l']Assemblée établit les règles de sa procédure et est seule compétente pour les faire observer ». Quant à l'article 42, il édicte que « [l']Assemblée a le pouvoir de protéger ses travaux contre toute ingérence ». Aussi, l'article 51 prévoit que « [l']Assemblée ou une commission peut assigner et contraindre toute personne à comparaître devant elle, soit pour répondre aux questions qui lui seront posées, soit pour y produire toute pièce qu'elle juge nécessaire à ses actes, enquêtes ou délibérations ».

En plus de la codification des principaux privilèges individuels et collectifs nécessaires à l'exercice des fonctions parlementaires, la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit, dans l'article 55, une liste de situations pouvant constituer une violation des droits de l'Assemblée. Il s'agit en quelque sorte d'une série d'actes ou d'omissions qui peuvent constituer des outrages au Parlement (voir la section 2.1.6).

Parmi les privilèges individuels et collectifs précédemment énumérés, nous allons maintenant en retenir trois d'entre eux qui sont considérés comme les plus importants : le privilège individuel de la liberté de parole et les privilèges collectifs de régler les affaires internes sans ingérence extérieure et de réprimer l'outrage (outrage au Parlement).

#### **2.1.4 La liberté de parole**

Selon Beauchesne, « [l]a liberté de parole est à la fois le plus incontesté et le plus fondamental des droits du député, tant dans l'enceinte de la Chambre qu'aux comités<sup>40</sup> ». La liberté de parole est expressément garantie par l'article 9 du *Bill of Rights* britannique de 1689 qui édicte que « the freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament<sup>41</sup> ».

---

39 *Loi sur les jurés*, L.R.Q., c. J-2, art. 4 (c).

40 Arthur BEAUCHESNE, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des Communes du Canada*, 6<sup>e</sup> éd., Toronto, Carswell, 1991, p. 23.

41 *Bill of Rights*, 1689, 1 Will. & Mar. sess. 2, c. 2.

Dans l'arrêt *Renvoi : Résolution pour modifier la constitution*, la Cour suprême du Canada a affirmé que l'article 9 du *Bill of Rights* « fait indubitablement partie du droit du Canada<sup>42</sup> ». Son application a toutefois été nuancée par la Cour suprême dans l'arrêt *Donahoe* :

« [L]e préambule [de la *Loi constitutionnelle de 1867*] ne devrait pas être interprété comme renvoyant à un article précis du *Bill of Rights* anglais. Cela ne veut pas dire que les principes qui sous-tendent l'art. 9 du *Bill of Rights* anglais de 1689 ne font pas partie de notre droit et ne nous éclairent pas quant aux relations qui doivent exister entre les tribunaux et les organismes législatifs au Canada<sup>43</sup>. »

Il découle de ce qui précède que l'article 9 du *Bill of Rights* britannique ne s'applique pas expressément au Canada, mais que les principes sous-jacents à cet article font partie de notre droit en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit, notamment, que la Constitution canadienne « repos[e] sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». D'ailleurs, nous avons vu à la section 2.1.2 que, parmi les privilèges constitutionnels non écrits inhérents énumérés par la Cour suprême dans l'arrêt *Donahoe*, la liberté de parole figure en tête de liste.

Pour sa part, Erskine May définit de la façon suivante le privilège de la liberté de parole :

« Subject to the rules of order in debate [...] a Member may state whatever he thinks fit in debate, however offensive it may be to the feelings, or injurious to the character, of individuals; and he is protected by his privilege from any action for libel, as well as from any other question or molestation<sup>44</sup>. »

Dans l'arrêt *Club de la Garnison de Québec c. Lavergne*, la Cour du Banc de la Reine s'exprime de la façon suivante en ce qui a trait au privilège de la liberté de parole :

« Un membre du parlement ne doit être en aucune manière gêné ou entravé dans son droit de parler ouvertement et librement sur toute question qui peut être discutée en parlement. Aucune crainte ou appréhension ne doit restreindre ce privilège qui, comme le disent les auteurs, est une partie essentielle de la constitution qui nous régit<sup>45</sup>. »

42 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 754, 785.

43 Arrêt *Donahoe*, 374.

44 E. MAY, 22<sup>e</sup> éd., p. 83.

45 *Club de la Garnison de Québec c. Lavergne*, (1917) 27 B.R. 37, 40 et 41. Au même effet, l'arrêt *R. c. Gabriel Fontaine*, Cour du Québec, Chambre criminelle, Québec, n<sup>os</sup> 200-01-001581-911, 200-01-001582-919, 9 janvier 1992, contient ce qui suit : « La

Bien qu'il soit important, le privilège de la liberté de parole est circonscrit par ailleurs. D'abord, il comporte ses limites inhérentes en protégeant uniquement les députés pour des paroles prononcées dans le cadre des délibérations parlementaires. Ensuite, il est limité par les règles du débat parlementaire.

#### 2.1.4.1 La première limite : le privilège s'applique seulement dans le cadre des délibérations parlementaires

Certes, «[t]he Court has no power to inquire into what statements were made in Parliament, why they were made, who made them, what was the motive for making them or anything about them<sup>46</sup>». Encore faut-il que les paroles aient été prononcées dans le cadre des délibérations du Parlement :

«The purpose of the privilege is to protect freedom of speech and debate in Parliament but not, surely, to allow individual members to say what they will outside the walls of the House, to persons who are not members or even spectators of the proceedings inside. Absolute privilege is a drastic denial of the right of every citizen who believes himself wronged to have access to the courts for redress and should not be lightly or easily extended<sup>47</sup>.»

D'ailleurs, le privilège de la liberté de parole ne protège pas un député pour tous les aspects de sa fonction :

«A member of Parliament is clearly fulfilling his functions as a member when he visits with or receives his constituents, opens fund drives, presides at local meetings or carries out any number of other tasks, but to pass from that proposition to the statement that all

---

liberté de parole et d'expression est essentielle au législateur. C'est le fondement même des débats. Ne pas permettre au député de s'exprimer librement dans tout ce qui a trait aux affaires directes de la Chambre équivaldrait à l'amputer de l'outil le plus important dont il dispose pour l'accomplissement de son travail.»

46 *Roman Corp. c. Hudson's Bay Oil & Gas Co.*, 18 D.L.R. (3d) 134 (H.C. Ont.), 139.

47 *R. c. Ouellet*, [1976] C.S. 503, 511. Au même effet, selon l'arrêt *Church of Scientology of California c. Johnson-Smith*, [1972] 1 Q.B. 522, 525, «[i]t is plain that a member could not be cross-examined as to why he had said something or why he has formed a view in Parliament and therefore it is not a subject for comment by counsel. If, as in the present case, a Member of Parliament is sued for defamation for what he had said outside Parliament then the inquiry in court must be limited to what had been said outside Parliament. Therefore if he repeats verbatim what he had said in Parliament he could still only be sued for what he had said outside Parliament.»

these activities are proceedings in Parliament is a step that I am not prepared to take. Indeed it has been held that a provincial Premier who addresses a meeting of a party supporters does not even enjoy a qualified privilege<sup>48</sup>. »

Le fait que le privilège de la liberté de parole ne protège pas un député pour les aspects de ses fonctions qui outrepassent les délibérations parlementaires fait en sorte « qu'aucun privilège parlementaire ne protège la répétition en dehors du Parlement des déclarations qui ont été faites au cours des débats parlementaires, c'est-à-dire que ces déclarations ne font pas partie des « délibérations du Parlement » ni des « débats »<sup>49</sup> ».

Toutefois, dans l'arrêt *Roman Corp.*, la Cour supérieure de l'Ontario semble avoir suivi une autre approche. Dans cette affaire, le premier ministre du Canada et un ministre avaient confirmé par télégramme la teneur d'une déclaration faite préalablement à la Chambre des communes. Cette déclaration avait eu pour effet de faire échouer une transaction privée. Le premier ministre et le ministre ont été poursuivis en dommages et intérêts relativement à cette affaire. Dans son jugement, la Cour a mentionné que le télégramme n'était que le prolongement de propos tenus dans le cadre des délibérations parlementaires et que, par conséquent, le premier ministre et le ministre étaient couverts par le privilège parlementaire :

« I do not propose to attempt to lay down an exhaustive definition of what falls within the phrase *Proceedings in Parliament*, but on a careful examination of the wording used in the telegram of the defendant Trudeau and the press release issued by the defendant Greene, I agree with the submission of counsel for the defendants that they are only extensions of the statements made by the defendants Trudeau and Greene in the House of Commons, and, therefore, come within the privilege, which I have referred to earlier in this judgment, regarding statements made in the House of Commons<sup>50</sup>. »

Dans l'arrêt *R. c. Ouellet*, la Cour supérieure du Québec a établi une distinction avec l'arrêt *Roman Corp.*, puisque le ministre avait fait une

48 *R. c. Ouellet*, [1976] C.S. 503, 512; confirmé par [1976] C.A. 788, 791. Au même effet, d'après l'arrêt *Re Clark et al. c. Attorney general of Canada*, (1979) 81 D.L.R. (3d) 33 (H.C. Ont.), 56, « [t]he concept of « proceedings in Parliament » cannot be extended beyond all logical limits. I am not satisfied that the privilege enables the Member to release the information to his constituents. The concept of « proceedings in Parliament » has not been extended to cover the informing function of a Member. »

49 J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 105.

50 *Roman Corp. c. Hudson's Bay Oil & Gas Co.*, 18 D.L.R. (3d) 134 (H.C. Ont.), 142.

déclaration à un journaliste qui n'avait aucun lien avec une déclaration à la Chambre :

« It is, of course, clear that on the facts the *Roman* case can be easily distinguished from the case at bar. As appears from the reports, the defendants Trudeau and Greene were doing no more, outside the House of Commons, than repeating and giving effect to a Government policy which had previously been announced inside the House. Nothing of the sort obtains here, as the evidence indicates that the respondent was simply giving an interview to a journalist on a matter of public interest, similar interviews having previously been sought and obtained from members of opposition parties. There is nothing in the evidence to indicate that the matter had been discussed in the House of Commons or that there had been any previous announcement of Government policy. Assuming that the pronouncements of the Ontario courts above cited are good law. I would not be prepared to extend them to every statement made by any member to the press on any matter<sup>51</sup>. »

Selon Maingot, « [e]n assimilant dans l'arrêt *Roman* la répétition ou le compte rendu en dehors de la Chambre à ce qui y a été dit pour déterminer si cela fait partie des délibérations du Parlement, la Cour [...] semble avoir renversé [...] une jurisprudence vieille de plus de deux siècles<sup>52</sup> ». Toujours d'après Maingot, « c'est la jurisprudence anglaise et la décision *Re Ouellet* qui déterminent le droit applicable dans ce domaine au Canada, et non l'arrêt *Roman Corp. c. Hudson's Bay Oil & Gas Co*<sup>53</sup> ».

#### 2.1.4.2 La seconde limite : le privilège est circonscrit par les règles du débat parlementaire

Le privilège de la liberté de parole est de plus limité par les règles du débat parlementaire adoptées par les députés eux-mêmes. À titre d'exemple, un député de l'Assemblée nationale doit se conformer à l'article 35 du Règlement qui traite des propos non parlementaires et des paroles interdites, sous peine d'être rappelé à l'ordre par le Président. Aussi, un député ne pourrait pas invoquer ce privilège pour se soustraire au pouvoir disciplinaire de l'Assemblée. La raison pour laquelle le privilège de la liberté de parole peut être limité par les règles du débat parlementaire, et ce, malgré le statut constitutionnel de ce privilège, est que ces règles du débat sont adoptées par l'Assemblée en vertu d'un autre privilège parlementaire, soit

---

51 *R. c. Ouellet*, [1976] C.S. 503, 512.

52 J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 93.

53 *Id.*, p. 105.

le privilège collectif de régler les affaires internes sans ingérence extérieure (voir la section 2.1.6).

Même si une des principales fonctions du Président est de faire respecter le Règlement, il doit agir avec circonspection lorsque l'interprétation d'une règle de procédure a pour effet de limiter le privilège de la liberté de parole. À cet égard, plus particulièrement en ce qui a trait à l'application de la règle du *sub judice*<sup>54</sup>, un auteur émet le commentaire suivant : «La liberté de parole constitue, pour les députés, un droit fondamental sans lequel ils ne pourraient remplir convenablement leurs fonctions. Le président ne doit limiter cette liberté de parole que dans des circonstances exceptionnelles où il est évident que, s'il ne le fait pas, cela risque de faire du tort à certaines personnes<sup>55</sup>.»

En d'autres mots, le privilège de la liberté de parole fait en sorte que, lorsqu'il accomplit un acte dans le cadre des délibérations parlementaires, un député ne peut être contraint qu'en fonction des règles de droit parlementaire. Or, en octobre 1997, un ministre a demandé une directive au Président de l'Assemblée nationale afin de savoir si le privilège de la liberté de parole permet à un député, lors d'une intervention à l'Assemblée, de divulguer des renseignements personnels nominatifs, et ce, quelle que soit la forme que prend cette divulgation : discours, citation d'un document, dépôt d'un document ou exhibition d'un document. La question consistait donc à savoir si, en vertu du droit parlementaire, il existe une restriction particulière à l'exercice du privilège de la liberté de parole relativement au fait de prononcer des paroles, de déposer un document ou d'accomplir un acte qui irait à l'encontre du droit à la vie privée de citoyens et de la protection des renseignements personnels. Compte tenu que le droit parlementaire québécois ne renferme aucune règle portant expressément sur le respect de la vie privée, le Président a décidé que rien ne lui permettait de limiter le privilège de la liberté de parole des députés. À cet égard, il s'est exprimé ainsi :

«Aussi important soit-il [...], le droit au respect de la vie privée doit, sur le plan juridique, coexister avec d'autres principes fondamentaux qui régissent le fonctionnement d'un État démocratique. Parmi ceux-ci il y a [...] le privilège de la liberté de parole. [...] [C]'est un droit constitutionnel qui, dans le cadre des délibérations de l'Assemblée et de ses commissions, a une portée presque absolue, sous réserve des règles de procédure que l'Assemblée s'est elle-même imposées. [...] [L]a *Loi sur l'Assemblée nationale* et le règlement ne renferment

54 Voir le chapitre 7 : «L'ordre et le décorum».

55 A. BEAUCHESNE, 6<sup>e</sup> éd., p. 161. Voir aussi : R. c. *Vermette*, [1982] C.S. 1006; [1984] C.A. 466; [1988] 1 R.C.S. 985.

aucune disposition qui traite directement du respect de la vie privée et de la protection des renseignements personnels. Ce droit est certes protégé par la *Charte des droits et libertés de la personne* et par différentes autres lois, mais [...] ces lois ne peuvent, sur le plan juridique, avoir préséance sur le privilège constitutionnel de la liberté de parole des parlementaires. Faute de règles de procédure parlementaire portant expressément sur le respect de la vie privée, on peut à juste titre se demander si le président devrait prendre l'initiative de jouer un rôle en cette matière [...] Même si, j'en suis sûr, certains le jugeraient souhaitable, force est de constater que le président n'est pas habilité à exercer un tel rôle. De fait, il est reconnu que le président d'une assemblée législative ne peut interpréter la loi, à l'exception des dispositions législatives qui concernent la procédure parlementaire<sup>56</sup>. »

### ***2.1.5 Le droit de régler les affaires internes sans ingérence extérieure***

Le droit de régler les affaires internes sans ingérence extérieure est une catégorie de privilèges collectifs retenue par l'auteur Joseph Maingot, qui a une portée très large. En fait, cette catégorie englobe presque tous les privilèges collectifs que nous avons précédemment énumérés. Elle comprend : le droit de prendre des sanctions disciplinaires contre les députés; le droit de délibérer et d'interroger des témoins à huis clos; le droit de contrôler la publication des débats; le droit d'appliquer les lois relatives à la procédure interne; le droit d'administrer ses propres affaires dans son enceinte et à l'extérieur de la salle des débats; le droit d'établir son propre code de procédure; et le droit de faire amener des personnes emprisonnées<sup>57</sup>.

56 JD, 13 novembre 1997, p. 8433-8435 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 66/2. Même s'il a décidé qu'aucune règle ne limitait en l'espèce le privilège de la liberté de parole, le Président s'est toutefois permis de faire la mise en garde suivante : « Cela étant, même si, sur le plan juridique, les députés jouissent d'une immunité considérable dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, ils devraient toujours avoir à l'esprit les principes démocratiques fondamentaux qui gouvernent le fonctionnement de notre société. J'exprime donc formellement le souhait que tout député, lorsqu'il prononce une parole, dépose un document ou accomplit un acte dans le cadre des délibérations parlementaires, se soucie des droits fondamentaux de tous les citoyens et de toutes les citoyennes du Québec. Le Président a des pouvoirs juridiques limités en cette matière. C'est pourquoi il fait appel à la collaboration de l'ensemble des députés afin que la façon d'exprimer les points de vue à l'Assemblée soit empreinte d'une éthique élevée. » Voir aussi : JD, 10 juin 1998, p. 11815-11817 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/38.

57 J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 191-192.

### 2.1.5.1 L'intervention judiciaire dans les affaires internes des assemblées législatives

Le principal effet de ce privilège est sans contredit de permettre à une assemblée législative de régir de façon exclusive presque tout ce qui se passe dans ses murs, et ce, à l'abri de toute intervention judiciaire. Il est en quelque sorte le prolongement du privilège individuel de la liberté de parole. De fait, si les paroles prononcées individuellement par un député lors des délibérations internes de l'assemblée législative ne peuvent faire l'objet d'un examen de la part des tribunaux, il est tout à fait logique que ces délibérations soient elles-mêmes soustraites à toute intervention judiciaire.

Le passage suivant de l'arrêt *Vérificateur général c. Ministre E.M.R.* résume bien la relation qui doit exister entre les tribunaux et les assemblées législatives :

« On sait que sont apparues dans le passé de dangereuses tensions entre les tribunaux et le Parlement — dangereuses parce que chacune de ces institutions a un rôle précis à jouer dans notre constitution et qu'un conflit entre elles est susceptible d'affaiblir leur pouvoir de garantir aux citoyens les droits constitutionnels dont ils sont les protecteurs. Aussi pendant longtemps le Parlement et les tribunaux se sont chacun ingéniés à respecter la sphère d'action et les privilèges de l'autre — le Parlement, par exemple, se pliant à la règle du *sub judice* et les tribunaux prenant soin d'exclure les éléments de preuve pouvant constituer une atteinte à un privilège parlementaire<sup>58</sup>. »

Au même effet, la Cour suprême précise ceci dans l'arrêt *Donahoe* :

« Notre gouvernement démocratique comporte plusieurs branches : la Couronne représentée par le gouverneur général et ses homologues provinciaux, l'organisme législatif, l'exécutif et les tribunaux. Pour assurer le fonctionnement de l'ensemble du gouvernement, il est essentiel que toutes ces composantes jouent le rôle qui leur est propre. Il est également essentiel qu'aucune de ces branches n'outrepasse ses limites et que chacune respecte de façon appropriée le domaine légitime de compétence de l'autre<sup>59</sup>. »

Même si, à ce jour, la sphère d'intervention des tribunaux dans les affaires internes des assemblées législatives n'est pas entièrement établie, il semble toutefois reconnu que « [l]es tribunaux peuvent déterminer si le

58 *Vérificateur général c. Ministre E.M.R.*, [1989] 2 R.C.S. 49, 88. Voir aussi : *Pickin c. British Railways Board (H.L.(E.))*, [1974] 2 W.L.R. 208 (H.L.), 228 et 229.

59 Arrêt *Donahoe*, 389.

privilège revendiqué est nécessaire pour que la législature soit capable de fonctionner<sup>60</sup> ». Par ailleurs, les tribunaux « ne sont pas habilités à examiner si une décision particulière prise conformément au privilège est bonne ou mauvaise<sup>61</sup> ».

Le droit de réglementer les affaires internes sans ingérence extérieure fait en sorte que les tribunaux ne peuvent pas généralement intervenir dans les délibérations d'une assemblée législative, et ce, même si cette dernière ne se conforme pas à ses propres règles de procédure. En cette matière, seul le Président de l'Assemblée a compétence. Celui-ci a même le pouvoir exclusif d'appliquer et d'interpréter les lois qui contiennent de la procédure parlementaire. À ce sujet, la Cour du Banc de la Reine d'Angleterre affirme ce qui suit dans l'arrêt *Bradlaugh c. Gossett* :

« Whatever may be the reasons of the House of Commons for their conduct, it would be impossible for us to do justice without hearing and considering those reasons; but it would be equally impossible for the House, with any regard for its own dignity and independence, to suffer its reasons to be laid before us for that purpose, or to accept our interpretation of the law in preference to its own. It seems to follow that the House of Commons has the exclusive power of interpreting the statute, so far as the regulation of its own proceedings within its own walls is concerned; and that, even if that interpretation should be erroneous, this Court has no power to interfere with it directly or indirectly<sup>62</sup>. »

Il découle notamment de ce qui précède que les tribunaux ne peuvent intervenir pour vérifier si la procédure de l'assemblée législative a été suivie lors de l'adoption d'un projet de loi. « Les tribunaux interviennent quand une loi est adoptée et non avant<sup>63</sup> » :

« All that a Court of Justice can do is to look to the Parliamentary roll : if from that it should appear that a bill has passed both Houses and received the Royal assent, no Court of Justice can inquire into the mode in which it was introduced into Parliament, nor into what was done previous to its introduction, or what passed in Parliament during its progress in its various stages through both Houses<sup>64</sup>. »

Dans l'arrêt *Drewery et al. c. Century City Developments Ltd. et al.*, une citation à comparaître avait été adressée au ministre de l'Environne-

---

60 *Id.*, 384.

61 *Id.*, 385.

62 *Bradlaugh c. Gossett*, (1884) 12 Q.B.D. 271, 280 et 281.

63 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 754.

64 *Edinburgh and Dalkeith Ry. Co. c. Wauchope*, (1842) 8 Cl. & F. 710, 725.

ment de l'Ontario ainsi qu'à un député de l'Assemblée législative de cette province, pour qu'ils viennent témoigner devant le tribunal au sujet de la procédure suivie par l'Assemblée législative lors de l'adoption d'un projet de loi. Century City prétendait qu'elle avait des arguments à faire valoir à l'encontre de l'adoption d'un projet de loi par l'Assemblée législative, et que le fait pour cette dernière de ne pas avoir entendu ses arguments rendait nul et de nul effet le projet de loi ainsi adopté. En quelque sorte, Century City prétendait que la règle *audi alteram partem* s'applique aux assemblées législatives. La Cour supérieure de l'Ontario a d'abord fait sien le passage précité de l'arrêt *Edinburgh and Dalkeith Ry. Co. c. Wauchope* pour ensuite mentionner ce qui suit :

«The Act in question before me has been approved, it has received Royal assent, and my only power, the only power of this Court, is to examine whether or not the Act is constitutionally operative. I have a recollection, but I cannot put my mind on the case which somewhere says that Parliament can do anything except make a man a woman [...].

«This is important with respect to the litigants themselves, but it is even more important with respect to the members of the Legislature or Ministers of the Crown, that they cannot be hailed before a Court to explain what went on prior to the passing of an Act, so that all that may be examined into, and then have the whole of that evidence disregarded before the Court<sup>65</sup>.»

Au même effet, dans l'arrêt *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, la Cour suprême du Canada avait notamment à décider si les deux chambres du Parlement du Canada avaient le pouvoir de procéder par résolution pour envoyer à Sa Majesté la reine l'adresse et le projet de loi annexé qui prévoyait le rapatriement de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Dans un premier temps, la Cour suprême rappelle que les privilèges, immunités et pouvoirs des deux chambres du Parlement canadien sont liés à ceux de la Chambre des communes britannique. Eu égard à la procédure interne de ces chambres, elle ajoute ce qui suit :

«La façon dont les Chambres du Parlement procèdent, celle dont une assemblée législative provinciale procède est dans chaque cas une question d'auto-définition, sous réserve de prescriptions constitutionnelles prépondérantes, ou de prescriptions auto-imposées par la loi ou internes. Il est inutile en l'espèce de se lancer dans un examen historique de l'aspect «judiciaire» du Parlement et de l'immunité de ses procédures au contrôle judiciaire. Les tribunaux

65 *Drewery et al. c. Century City Developments Ltd. et al.*, [1974] 52 D.L.R. (3d) 512 (H.C. Ont.), 514.

interviennent quand une loi est adoptée et non avant (à moins qu'on ne leur demande leur avis sur un projet de loi par renvoi). Il serait incompatible avec le pouvoir d'auto-régulation (« inhérent » est un mot aussi approprié) des chambres du Parlement de nier leur capacité d'adopter des résolutions. On peut à bon droit se référer à l'art. 9 du *Bill of Rights* de 1689, qui fait indubitablement partie du droit du Canada et qui prévoit que [TRADUCTION] « les procédures du Parlement ne devront pas être attaquées ou mises en question par un tribunal ou par ailleurs hors du Parlement »<sup>66</sup>. »

Le droit de réglementer les affaires internes sans ingérence extérieure a non seulement pour effet d'empêcher les tribunaux d'intervenir lors du processus législatif dans le cadre des délibérations d'une assemblée législative, mais il semble également exclure une intervention des tribunaux *a priori* dans le processus législatif qui pourrait faire obstacle au gouvernement ou à un député désireux de présenter un projet de loi devant l'assemblée.

Dans l'arrêt *Renvoi : Régime d'assistance du Canada (C.-B.)*<sup>67</sup>, la Cour suprême devait décider si le gouvernement fédéral pouvait présenter à la Chambre des communes le projet de loi C-69, *Loi sur la compression des dépenses publiques*, compte tenu que son adoption aurait pour effet de modifier l'accord intervenu entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Colombie-Britannique prévoyant le partage des frais engagés par cette province au titre de l'assistance publique et de la protection sociale. Selon une disposition de l'accord, ce dernier ne pouvait être modifié ou résilié que par consentement mutuel, ou résilié à la suite d'un préavis de un an donné par l'une ou l'autre des parties. Après avoir fait la démonstration que les tribunaux n'ont pas d'intérêt pour la procédure parlementaire, le juge Sopinka, à l'intention de la Cour, affirme ce qui suit :

« La rédaction et le dépôt d'un projet de loi font partie du processus législatif dans lequel les tribunaux ne s'immiscent pas. C'est le cas également de l'exigence purement procédurale que l'on trouve à l'art. 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cela ne veut toutefois pas dire que cette exigence est inutile; il faut la respecter en légiférant en matière fiscale. Mais il n'appartient pas aux tribunaux judiciaires d'intercaler dans le processus législatif d'autres exigences procédurales<sup>68</sup>. »

À un argument voulant que, dans le processus législatif, il fallait en l'espèce faire une distinction entre la présentation du projet de loi par

66 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 754, 784 et 785.

67 *Renvoi : Régime d'assistance du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525.

68 *Id.*, 559.

l'exécutif et son étude par les chambres du Parlement, le juge Sopinka est d'avis que cet « argument [...] fait abstraction du rôle essentiel que joue l'exécutif dans le processus législatif dont il fait partie intégrante<sup>69</sup> ».

Également, dans le but d'éviter de s'immiscer dans la procédure de l'Assemblée nationale, la Cour supérieure a déjà refusé de prononcer une ordonnance d'injonction interlocutoire qui avait pour objet d'empêcher une personne morale de présenter et de faire adopter un projet de loi d'intérêt privé. Il a été décidé dans cette affaire « qu'en émettant une injonction interlocutoire [la Cour] porterait atteinte aux droits et privilèges qu'a le pouvoir législatif d'adopter ou de rejeter les bills qui lui sont présentés<sup>70</sup> ».

En 1995, un citoyen du Québec a demandé à la Cour supérieure de rendre une série de jugements déclaratoires et d'injonctions relativement à la démarche du gouvernement du Québec devant mener à la tenue, à l'automne 1995, d'un référendum sur la souveraineté du Québec<sup>71</sup>. Le requérant voulait notamment faire déclarer « que le premier ministre du Québec et son gouvernement n'ont pas les pouvoirs constitutionnels de déposer, devant l'Assemblée nationale du Québec, un projet de loi visant essentiellement à séparer le Québec du Canada<sup>72</sup> » et « que le gouvernement du Québec agit en fraude à la loi en s'appêtant à tout mettre en œuvre pour utiliser sa majorité à l'Assemblée nationale en vue de forcer cette dernière à adopter un projet de loi visant à détruire le Canada<sup>73</sup> ».

Parmi les injonctions souhaitées, le requérant demandait à la Cour d'enjoindre à tous les membres du gouvernement du Québec de prendre toutes les dispositions nécessaires « [p]our ne déposer aucun projet de loi sur la souveraineté du Québec devant l'Assemblée nationale<sup>74</sup> » et « [p]our faire

69 *Id.*

70 *Rail & Water Terminal of Montreal Ltd. c. Compagnie de Gestion de Matane inc.*, [1976] C.S. 102, 104. Voir aussi: *Bilston Corp. c. Wolverhampton Corp.*, [1942] 1 Ch. 391; *Berthiaume c. Du Tremblay*, [1955] R.P. 328. Dans cette dernière affaire, une injonction intérimaire a été accordée pour empêcher la présentation d'un projet de loi d'intérêt privé devant la législature du Québec. Cette décision a été fortement critiquée par le juge Bora Laskin, dans un article publié dans *The Canadian Bar Review* (vol. XXXIII, 1955). Également, dans l'arrêt *Rediffusion (Hong Kong) Ltd. c. A.-G. Hong Kong*, [1970] A.C. 1136, le Comité judiciaire du Conseil privé a refusé de prononcer une injonction pour empêcher le Conseil législatif de Hong Kong d'adopter une loi *ultra vires*.

71 *Guy Bertrand c. L'Honorable Paul Bégin et l'Honorable Jacques Parizeau et Me Pierre-F. Côté*, Cour supérieure, Québec, n° 200-05-002117-955, 8 septembre 1995.

72 *Id.*, 7.

73 *Id.*, 8.

74 *Id.*, 11.

en sorte que [...] tout projet de loi [sur la souveraineté du Québec] [...] ne soit pas présenté à l'Assemblée nationale [...] pour être discuté et/ou adopté selon la *Loi sur l'Assemblée nationale* et les règlements pertinents<sup>75</sup>».

Quant aux intimés, ils ont soumis principalement à la Cour l'argument suivant :

« Par les conclusions recherchées, le requérant sollicite de la Cour qu'elle s'ingère dans l'exercice du pouvoir législatif et le fonctionnement de l'Assemblée nationale, ce qui constituerait une atteinte injustifiable aux attributions fondamentales de l'Assemblée nationale, de même qu'une atteinte à ses privilèges les plus essentiels<sup>76</sup>. »

Dans son jugement, le juge Lesage conclut ceci :

« Le tribunal ne peut certainement pas [par une série d'injonctions] paralyser le fonctionnement de l'Assemblée nationale, ni lui interdire de débattre de la question. Ce serait enfreindre les privilèges parlementaires. Il vaut mieux, d'ailleurs, que le débat public se fasse en connaissance de cause<sup>77</sup>. »

Le fait pour les tribunaux de ne pouvoir empêcher quiconque de soumettre une question aux délibérations d'une assemblée législative est tout à fait justifié en droit parlementaire. En vertu de son pouvoir d'établir son code de procédure et d'être la seule compétente pour le faire observer, sous réserve d'une disposition constitutionnelle prépondérante comme l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, une assemblée législative a le pouvoir exclusif de déterminer à quelles conditions elle pourra être saisie d'une question. Lorsqu'elle estime que les exigences procédurales sont respectées, l'assemblée doit en toute liberté, sans aucune intervention externe, décider si oui ou non elle se saisira de la question. Si un tribunal pouvait intervenir, par exemple dans le processus menant à la présentation d'un projet de loi devant une assemblée législative, sous prétexte qu'il n'interviendrait pas dans les délibérations de celle-ci, cette dernière pourrait être paralysée tant qu'elle n'aurait pas eu l'assentiment du tribunal pour se saisir du projet de loi.

#### 2.1.5.2 L'application des lois à l'Assemblée

Depuis que la Cour suprême a décidé que les privilèges parlementaires nécessaires à l'exercice des fonctions des assemblées législatives ont un statut constitutionnel, il est clair que, compte tenu de leur primauté dans

---

75 *Id.*, 12.

76 *Id.*, 18.

77 *Id.*, 41 et 42.

la hiérarchie des sources du droit, ces privilèges doivent avoir préséance sur toute loi adoptée par le Parlement. C'est pourquoi les lois du Québec s'appliquent à l'Assemblée nationale sous réserve de ses privilèges parlementaires. À cet égard, même si la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* prévoit expressément qu'elle s'applique à l'Assemblée nationale, la Cour du Québec a décidé que cette loi ne pouvait obliger celle-ci à donner accès à ses documents parlementaires, et ce, même si ces derniers sont détenus par un service administratif de l'Assemblée<sup>78</sup>. La Cour a d'abord reconnu que le privilège de régir les affaires internes sans ingérence extérieure est un privilège constitutionnel, puisqu'il est nécessaire au fonctionnement de l'Assemblée. Comme il s'agit en l'occurrence de documents liés aux délibérations parlementaires, et comme il n'y a aucun doute que lesdites délibérations relèvent du privilège de régir les affaires internes sans ingérence extérieure, il va de soi, sur le plan juridique, que le privilège constitutionnel prévale sur la loi.

Cependant, en matière purement administrative, dans quelle mesure l'Assemblée pourrait-elle invoquer avec succès son privilège de régler ses affaires internes sans ingérence extérieure pour contrer l'application d'une loi dans ses murs? De fait, le droit de régler les affaires internes sans ingérence extérieure semble aller au-delà de ce qui se passe dans les délibérations d'une assemblée législative et dans ses comités. Les tribunaux ont déjà reconnu que les délibérations comprennent aussi des questions d'ordre administratif<sup>79</sup>: «The privilege of the House cannot be confined to what takes place in the debating chamber itself. All the privileges that can be required for the energetic discharge by the members of the House of their duties must be conceded without a murmur or a doubt<sup>80</sup>». Les tribunaux ont étendu ce privilège, entre autres, au droit de régler la vente de boissons alcooliques<sup>81</sup> ainsi qu'au droit de choisir et de diriger son personnel<sup>82</sup>.

78 *Assemblée nationale c. Bayle*, Cour du Québec, Chambre civile, Montréal, n° 500-02-030647-965, 22 janvier 1998.

79 J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 314.

80 *R. c. Graham-Campbell, Ex parte Herbert*, [1935] 1 K.B. 594, 598.

81 Dans l'arrêt *R. c. Graham-Campbell, Ex parte Herbert* précité, le juge a décidé ce qui suit: «The sale of liquor in the precincts of the House of Commons is a matter falling within the area of the internal affairs of the House which the House, and the House alone, is privileged to manage. The privileges of the House of Commons have never been defend. They must be ascertained from what has been recorded as having been done by the House. In the words of Blackstone, the privileges of Parliament are very large and indefinite and courts of law cannot determine the privileges of the High Court of Parliament».

82 *Chambre des communes c. C.C.R.T.*, [1986] 2 C.F. 372, 384 et 385; Arthur BEAUCHESNE, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*,

En matière administrative, il semble plus hasardeux d'invoquer les privilèges parlementaires pour contrer l'application d'une loi à l'Assemblée. De fait, si celle-ci décidait d'invoquer son privilège pour contrer l'application de toute loi qui a une incidence sur son administration, elle pourrait à tout moment devoir démontrer devant un tribunal que la question administrative en cause relève de son privilège parlementaire.

Devant une telle situation juridique, le législateur a décidé, en 1982, de codifier dans la *Loi sur l'Assemblée nationale* les paramètres de l'application du privilège de régler les affaires internes sans ingérence extérieure en ce qui a trait à la gestion administrative de l'Assemblée. À cet

---

4<sup>e</sup> éd., Toronto, Carswell, 1964, p. 337. La Cour fédérale d'appel a rendu un jugement dans l'affaire *Chambre des communes et l'honorable Gilbert Parent c. Satnam Vaid*, (2002 CAF 473). L'intimé, M. Vaid, a travaillé comme chauffeur pour trois présidents successifs de la Chambre des communes du Canada. Quelque temps après la nomination de M. Gilbert Parent au poste de Président, l'intimé a été congédié. Il a alors présenté un grief à l'encontre du congédiement conformément à la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, L.R.C. (1985), c. 33 (2<sup>e</sup> supp.). L'arbitre s'est prononcé en faveur de l'intimé. À son retour au travail, ce dernier apprend que le poste de chauffeur du Président a été désigné comme étant obligatoirement bilingue. N'étant pas bilingue, l'intimé n'a pas été autorisé à reprendre ses fonctions de chauffeur. Il a aussi été informé que le bureau du Président avait été réorganisé et que son poste deviendrait excédentaire. Devant ces faits, l'intimé a déposé deux plaintes devant la Commission canadienne des droits de la personne en alléguant que la Chambre des communes avait agi de façon discriminatoire à son endroit du fait de sa race, de sa couleur et de son origine nationale ou ethnique en refusant de continuer à l'employer. Une objection préliminaire a été soulevée par les appelants qui prétendaient que le tribunal n'avait pas compétence puisque le privilège parlementaire fait en sorte que le Président et la Chambre des communes ne sont pas assujettis à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), c. H-6. Par une majorité de deux contre un, l'objection fondée sur le privilège parlementaire a été rejetée. Les appelants ont ensuite demandé le contrôle judiciaire de cette décision devant la section de première instance de la Cour fédérale. Cette dernière a rejeté la demande de contrôle judiciaire, en confirmant que le privilège parlementaire n'empêchait pas l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* aux appelants et que le tribunal avait compétence pour entendre et trancher la plainte. Les appelants ont ensuite interjeté appel devant la Cour fédérale d'appel. Celle-ci a rejeté l'appel pour le motif principal que le privilège parlementaire revendiqué ne s'applique pas en l'espèce. Selon le juge Létourneau, « les pouvoirs invoqués en l'espèce ne sont pas nécessaires et ils ne sont donc pas visés par le privilège tel qu'il est délimité par la doctrine de la nécessité » (p. 10). Plus loin, il poursuit (p. 20): « La fonction d'examen de la Cour, dans des cas comme celui qui nous occupe où un privilège parlementaire est revendiqué, comporte à mon avis deux étapes: il s'agit en premier lieu de déterminer si les pouvoirs revendiqués doivent exister et, en second lieu, lorsque la nécessité de leur existence est établie, de déterminer si leur exercice est nécessaire au bon fonctionnement de la Chambre et au maintien de la dignité et de l'intégrité de la Chambre. » Voir aussi, *supra*, note 16.

égard, l'article 110 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit donc que, sous réserve des dispositions de cette loi, la gestion de l'Assemblée continue de s'exercer dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables. Toutefois, le même article édicte que le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, déroger à ces lois, règlements et règles en indiquant précisément les dispositions visées et celles qui s'appliqueront en leur lieu et place.

En somme, une loi s'applique à l'Assemblée nationale, à moins qu'elle n'entre en conflit avec un privilège parlementaire ou à moins que le Bureau de l'Assemblée nationale n'y ait dérogé par règlement. De fait, « [p]lusieurs lois générales [...] peuvent s'appliquer aux députés ou aux assemblées sans mettre en cause quelque privilège parlementaire que ce soit [...] Ainsi, le droit civil et le droit criminel s'appliquent-ils aux députés, sauf disposition explicite au contraire<sup>83</sup>. »

Cela dit, un corps policier chargé d'une enquête peut parfois être amené à intervenir dans l'enceinte de l'Assemblée afin d'interroger des députés ou des membres du personnel d'un député ou de l'Assemblée, d'exécuter un mandat de perquisition dans le bureau du député à l'Assemblée nationale ou dans les bureaux d'un service administratif de l'Assemblée<sup>84</sup> ou encore d'arrêter une personne se trouvant dans l'enceinte. Bien que les privilèges parlementaires ne fassent pas généralement échec à l'application du droit pénal ou criminel dans l'enceinte de l'Assemblée, la police n'y a pas accès de plein droit. Cela est justifié par le fait qu'une intervention policière en ce lieu peut avoir pour effet de nuire au fonctionnement de l'Assemblée et, partant, à son privilège de régir les affaires internes sans ingérence extérieure. D'ailleurs, la Cour suprême du Canada a déjà décidé que les assemblées législatives ne sont pas accessibles de plein droit et que les étrangers peuvent être expulsés de toute partie de l'Assemblée :

« Au Canada, notre Cour a décidé que les assemblées législatives ne sont pas accessibles de plein droit au public : voir *Payson c. Hubert* (1904), 34 R.C.S. 400. Dans cette affaire, on a reconnu que l'accès à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse était strictement une

---

83 H. BRUN et G. TREMBLAY, 4<sup>e</sup> éd., p. 336.

84 Lorsqu'il s'agit d'exécuter un mandat de perquisition dans l'enceinte de l'Assemblée, avant d'autoriser l'accès au policier, le Président, en tant que gardien des privilèges de l'Assemblée et de ses membres, doit veiller à ce que le mandat respecte des critères de forme et de fond établis par la loi, la jurisprudence des tribunaux et la pratique parlementaire. Cependant, le Président doit collaborer avec le corps policier chargé de la perquisition afin de ne pas nuire au bon fonctionnement de la justice.

question de privilège qui pouvait être retiré en tout temps pour préserver le décorum<sup>85</sup>. »

Toujours dans l'arrêt *Donahoe*, la Cour suprême est d'avis que le droit de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse d'exclure les étrangers de l'enceinte — et, par conséquent, le droit d'y contrôler l'accès — est un droit constitutionnel nécessaire pour le fonctionnement efficace de l'Assemblée<sup>86</sup>. Ce pouvoir est justifié par « un usage ancien selon lequel un député pouvait exiger l'exclusion d'une personne de la tribune, sans débat, ni motifs. Ce pouvoir appartient maintenant au Président de l'Assemblée, qui a seul le pouvoir, lorsqu'il le juge à propos, d'ordonner l'expulsion des étrangers de toute partie de l'Assemblée<sup>87</sup>. » Ainsi, les forces policières ne peuvent intervenir dans l'enceinte de l'Assemblée sans avoir obtenu préalablement l'autorisation du Président. Cette dernière s'applique peu importe la nature de l'intervention.

Aussi, selon Maingot, lorsque la Chambre siège et qu'un acte de procédure est signifié à un député dans l'enceinte, il s'agit précisément d'un outrage au Parlement parce que l'acte est réputé avoir été signifié en présence de la Chambre. Toujours d'après Maingot, cette immunité s'étend à toutes les personnes qui ne sont pas députés, c'est-à-dire aux fonctionnaires de la Chambre et aux étrangers qui s'y trouvent temporairement<sup>88</sup>. En somme, c'est le fait de signifier un acte de procédure dans l'enceinte qui constitue un outrage au Parlement. Compte tenu de l'accès contrôlé par le Président à l'enceinte parlementaire, nous sommes d'avis qu'un acte de procédure ne pourrait pas être signifié à l'Assemblée nationale sans l'autorisation du Président, et ce, même si l'Assemblée ne siègeait pas.

### ***2.1.6 Le pouvoir de réprimer l'outrage***

Parmi les privilèges collectifs des assemblées législatives du type britannique énumérés à la section 2.1.2 figure le pouvoir de réprimer l'outrage. De fait, en plus du droit de punir la violation de ses privilèges ainsi que ceux de ses membres, l'Assemblée dispose également du droit de punir des actes

---

85 Arrêt *Donahoe*, 386.

86 *Id.*, 374 et 375. À cet égard, la majorité de la Cour s'exprime en ces termes aux pages 374 et 375 : « il est juste et raisonnable de conclure que l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a le pouvoir constitutionnel d'exclure des étrangers de son enceinte en vertu du préambule de la Constitution, de la tradition historique et du principe pragmatique selon lequel il faut présumer que les législatures possèdent les pouvoirs constitutionnels nécessaires à leur bon fonctionnement ».

87 *Id.*, 386.

88 J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 178.

ou des omissions qui, sans être une violation d'un privilège parlementaire reconnu, ont pour effet d'entraver ses travaux ou encore de porter atteinte à son autorité ou à sa dignité. Comme il peut prendre une multitude de formes, il est difficile de donner une définition précise de l'outrage au Parlement et, partant, de dresser une liste exhaustive des actes ou des omissions qui peuvent y correspondre. En fait, l'Assemblée décide quant au fond si un acte ou une omission constitue un outrage au Parlement. Erskine May en résume ainsi la nature :

« Generally speaking, any act or omission which obstructs or impedes either House of Parliament in the performance of its functions, or which obstructs or impedes any Member or officer of such House in the discharge of his duty or which has a tendency, directly or indirectly, to produce such results may be treated as a contempt even though there is no precedent of the offence. It is therefore impossible to list every act which might be considered to amount to a contempt, the power to punish for such an offence being of its nature discretionary<sup>89</sup>. »

C'est en s'inspirant de la doctrine en la matière que le Président de l'Assemblée a déjà défini un outrage au Parlement comme tout acte ou toute omission ayant pour effet d'entraver les travaux de l'Assemblée ou de porter atteinte à son autorité ou à sa dignité<sup>90</sup>.

Même s'il est impossible d'établir une liste exhaustive des actes ou des omissions pouvant constituer un outrage au Parlement, nous avons déjà souligné que le Parlement du Québec, en vertu de son pouvoir de légiférer en matière de privilège parlementaire, a codifié à l'article 55 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* une liste de situations pouvant constituer une atteinte aux droits de l'Assemblée ou, en d'autres mots, une série d'actes ou d'omissions pouvant constituer un outrage au Parlement<sup>91</sup>.

89 E. MAY, 22<sup>e</sup> éd., p. 108.

90 JD, 28 novembre 2001, p. 3986 et 3987 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/48.

91 Il s'agit de la liste suivante :

« Refuser d'obéir à un ordre de l'Assemblée, d'une commission ou d'une sous-commission;

Rendre un témoignage faux ou incomplet devant l'Assemblée, une commission ou une sous-commission;

Présenter à l'Assemblée, à une commission ou à une sous-commission un document faux dans le dessein de tromper;

Contrefaire, falsifier ou altérer, dans le dessein de tromper, un document de l'Assemblée, d'une commission ou d'une sous-commission ou un document présenté ou produit devant elles;

Nous traiterons maintenant des principaux cas d'outrage au Parlement soulevés à l'Assemblée au cours des dernières années.

### 2.1.6.1 Menacer un député

L'article 55 (7) de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit que le fait de menacer un député dans l'exercice de ses fonctions parlementaires constitue une atteinte aux droits de l'Assemblée ou, en d'autres mots, un outrage au Parlement. Selon l'article 55 (10), représente également une atteinte aux droits de l'Assemblée le fait d'essayer d'influencer le vote, l'opinion, le jugement ou l'action d'un député par fraude, menace ou par des pressions indues.

Cela dit, la présidence de l'Assemblée a jusqu'à maintenant fait droit à cinq reprises à des questions de privilège invoquées pour ce motif. Dans trois cas, il s'agissait de gestes ou de paroles d'un ministre à l'endroit d'un député. Dans le premier cas, la présidence a décidé que constitue à première vue une violation des droits de l'Assemblée le fait pour un ministre de communiquer avec le procureur d'un organisme qui s'intéresse à l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé afin de l'aviser que l'adoption de ce dernier serait bloquée si le député de l'opposition officielle, également parrain dudit projet de loi, ne consentait pas à l'adoption d'un projet de loi présenté par le ministre<sup>92</sup>. La présidence a justifié sa décision sur le fait qu'il est interdit

---

Créer des désordres susceptibles de troubler le cours des débats parlementaires;

User ou menacer d'user de la force ou exercer des pressions indues pour faire annuler ou suspendre une séance;

Attaquer, gêner, rudoyer ou menacer un député dans l'exercice de ses fonctions parlementaires ou un membre du personnel de l'Assemblée dans l'exercice de ses fonctions parlementaires;

Diffamer un député ou proférer des injures à l'encontre de ce dernier;

Corrompre ou chercher à corrompre un député ou un membre du personnel de l'Assemblée;

Essayer d'influencer le vote, l'opinion, le jugement ou l'action du député par fraude, menace ou par des pressions indues;

Suborner, tenter de suborner ou menacer une personne relativement à un témoignage qu'elle doit rendre devant l'Assemblée, une commission ou une sous-commission;

Entreprendre une procédure contre un député dans une intention malveillante;

Accomplir un acte à l'encontre d'une immunité parlementaire dont bénéficie un député.»

92 JD, 19 décembre 1986, p. 5845, 5846, 5886 et 5887 (Pierre Lorrain) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/11.

d'entraver un député dans l'exercice de ses fonctions parlementaires et que toute menace faite à un député dans le dessein d'influencer son vote ou son comportement en sa qualité de député constitue une atteinte aux droits de l'Assemblée.

Dans les deux autres cas, la présidence a décidé que constitue aussi à première vue une violation des droits de l'Assemblée le fait pour un ministre de déclarer à un député que, s'il le critique, c'est donc qu'il ne veut rien obtenir en fait de travaux de voirie pour sa circonscription électorale<sup>93</sup>, de même que le fait pour un ministre de menacer un député de représailles en lui disant qu'il allait « payer » pour des propos tenus lors d'un débat<sup>94</sup>.

Par ailleurs, il est arrivé à deux reprises que des gestes commis par des personnes autres que des députés donnent ouverture à des questions de privilège. Ainsi, la présidence a déjà décidé que constitue à première vue une atteinte aux droits de l'Assemblée le fait d'envoyer une mise en demeure à un député pour l'empêcher de parler d'une affaire à l'Assemblée<sup>95</sup>. Selon la présidence, outre qu'il constitue une atteinte au privilège de la liberté de parole du député, ce geste a pour effet d'essayer d'influencer le vote, l'opinion, le jugement ou l'action du député par des menaces ou des pressions indues, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 55 (10) de la *Loi sur l'Assemblée nationale*.

Enfin, selon la présidence, le fait de menacer un député de saccager son bureau de circonscription électorale s'il se prononce en faveur d'un projet de loi constitue à première vue une violation des droits de l'Assemblée<sup>96</sup>.

#### 2.1.6.2 Se prévaloir de dispositions législatives non adoptées

Parmi les actes pouvant constituer un outrage au Parlement soulevés par les députés à l'Assemblée nationale, un a particulièrement attiré l'attention, soit la publicité ou la communication de renseignements à l'endroit du

---

93 JD, 30 octobre 1991, p. 10237 et 10238 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/22.

94 JD, 7 décembre 2000, p. 8564 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/45. En l'espèce, les paroles reprochées au ministre auraient été prononcées au sortir de la salle de l'Assemblée, après l'ajournement des travaux. Le Président n'ayant pas été témoin de l'événement, il a jugé que, dans une telle situation, il n'avait d'autre choix que d'accepter la parole de la députée ayant formulé l'avis de violation d'un droit ou d'un privilège, sinon aucune question de cette nature ne pourrait à première vue être déclarée recevable.

95 JD, 23 avril 1991, p. 7535 et 7536 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/21.

96 JD, 1<sup>er</sup> décembre 1993, p. 8990 et 8991 (Jean-Pierre Saintonge).

public, provenant d'un ministère ou d'un organisme public et portant sur des mesures prescrites par des dispositions législatives non encore adoptées.

En avril 1990, la présidence de l'Assemblée nationale décrivait ainsi les circonstances dans lesquelles le fait de se prévaloir de dispositions législatives toujours à l'étude à l'Assemblée nationale pourrait constituer un outrage au Parlement :

«Ainsi me semble-t-il juste d'affirmer qu'un ministre qui, sciemment, se prévaudrait de dispositions législatives encore à l'étude de l'Assemblée, pourrait faire l'objet d'une accusation pour outrage à l'Assemblée [...] Cette conclusion devrait néanmoins s'appuyer sur une preuve laissant clairement voir que le ministre a manifestement agi comme si le projet de loi avait force de loi<sup>97</sup>.»

Ainsi, «[I]es publicités et les communications d'informations sur des projets de loi encore à l'étude à l'Assemblée ne constituent pas, à première vue, un outrage au Parlement, à moins qu'ils considèrent que le projet de loi a force de loi immédiatement<sup>98</sup>». C'est dans ces circonstances qu'en mai 1992 le Président de l'Assemblée décidait que le fait pour la Régie de l'assurance-maladie du Québec d'avoir «émis un communiqué [...] s'adressant plus particulièrement aux dentistes et aux spécialistes en chirurgie buccale pour leur faire part de changements immédiats au Régime d'assurance-maladie du Québec, prenant ainsi pour acquis l'adoption du projet de loi actuellement devant l'Assemblée [...] constitue à première vue un outrage au Parlement<sup>99</sup>». Il s'agit du seul cas à l'Assemblée nationale où la présidence a déclaré recevable une telle question, et ce, même si plusieurs cas ont été soumis<sup>100</sup> à son attention.

---

97 JD, 25 avril 1990, p. 1842-1846 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/16.

98 JD, 18 décembre 1997, p. 9672-9674 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/36.

99 JD, 19 mai 1992, p. 1101, 1131 et 1132 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/24.

100 Voici des faits qui n'ont pas été considérés par le Président comme étant, à première vue, des outrages au Parlement: le fait pour le ministère du Revenu de faire publier dans les quotidiens des annonces publicitaires concernant l'entrée en vigueur de modifications à la taxe de vente du Québec, même si celles-ci étaient contenues dans un projet de loi encore à l'étude à l'Assemblée (JD, 14 décembre 1990, p. 6410-6412 (Jean-Pierre Saintonge)); le fait pour la Régie de l'assurance-maladie de faire paraître dans les principaux quotidiens des annonces publicitaires concernant les modifications au régime d'assurance-maladie, même si ces annonces concernaient des mesures inscrites dans un projet de loi à l'étude à l'Assemblée (JD, 19 mai 1992, p. 1101, 1131 et 1132 (Jean-Pierre Saintonge));

En ce qui a trait à la publicité et à la communication de renseignements qui ne tiennent pas pour acquis l'adoption d'un projet de loi par l'Assemblée, la présidence mentionnait, le 14 décembre 1990, qu'« [i]l n'y a rien de répréhensible en soi dans le fait que le gouvernement ou l'administration veuille communiquer avec le public. Il s'agit même là d'une responsabilité qui lui incombe, soit celle d'informer les citoyens au sujet des politiques et des programmes gouvernementaux<sup>101</sup>. » Dans une autre décision rendue en 1996, la présidence ajoute que « [l]es autorités constituées ont pleinement le droit, dans notre système politique, de faire connaître leurs décisions et leurs choix touchant leur champ de compétence. Les décisions annoncées pourraient par la suite prendre la forme de dispositions législatives et les députés, le cas échéant, devraient décider s'ils appuient ou non cette initiative<sup>102</sup>. »

Quant à l'incidence d'une publicité ou de la communication de renseignements sur le processus législatif, la présidence est d'avis qu'« [e]n aucun cas le législateur n'a à tenir compte de gestes posés par l'administration publique pour déterminer le contenu de ses lois. Il appartient à l'administration

---

le fait pour une société d'État de faire l'acquisition de biens et de services valant plusieurs millions de dollars, en vue de l'application éventuelle d'un projet de loi encore à l'étude à l'Assemblée nationale (JD, 26 mai 1994, p. 1426-1428 (Jean-Pierre Saintonge)); le fait pour le ministère de la Santé et des Services sociaux de faire paraître dans plusieurs quotidiens une publicité sur le nouveau régime d'assurance-médicaments, même si le projet de loi habilitant était toujours à l'étude à l'Assemblée (JD, 12 juin 1996, p. 2093 et 2094 (Jean-Pierre Charbonneau)); le fait pour le ministre responsable des Régions de mettre sur pied le processus d'implantation des centres locaux de développement (CLD) avant l'adoption par l'Assemblée du projet de loi sur le ministère des Régions (JD, 18 décembre 1997, p. 9672-9674 (Jean-Pierre Charbonneau)); le fait pour le gouvernement d'informer la population sur le contenu des projets de loi qu'il entend présenter à l'Assemblée et de prévoir un échéancier pour l'adoption et l'entrée en vigueur de ces projets de loi (JD, 3 mai 2000, p. 5701 et 5702 (Jean-Pierre Charbonneau)); le fait pour le gouvernement d'adopter un décret suspendant l'obligation faite aux titulaires d'un permis de taxi de payer la cotisation annuelle de la ligue des propriétaires de taxi de leur agglomération, alors qu'un projet de loi à l'étude à l'Assemblée prévoit une réforme des services de transport par taxi (JD, 5 avril 2001, p. 787 et 788 (Jean-Pierre Charbonneau)).

101 JD, 14 décembre 1990, p. 6410-6412 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/19; JD, 18 décembre 1997, p. 9672-9674 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/36.

102 JD, 12 juin 1996, p. 2093 et 2094 (Jean-Pierre Charbonneau). Dans une décision rendue le 13 mars 1997, le président de la Chambre des communes du Canada, M. Gilbert Parent, faisait sien le passage précité de la décision rendue par le Président Charbonneau, le 12 juin 1996.

de s'adapter aux conséquences découlant d'une loi et non au législateur de déterminer sa conduite en fonction de celle de l'administration<sup>103</sup>. »

Comme corollaire par rapport à la responsabilité gouvernementale d'informer le public, le Président a rendu, le 14 décembre 1990, la décision suivante :

« À l'avenir, les publicités et les communications d'information à l'endroit du public, initiés par un ministère ou un organisme public et portant sur des mesures prescrites par des dispositions législatives non encore adoptées, sous réserve des mesures à caractère financier, devront porter une mention référant au rôle de l'Assemblée et de ses membres dans le processus d'adoption de ladite mesure. Cette mention devra évoquer de quelque manière le rôle de l'Assemblée nationale et de ses membres. De cette façon, le public comprendra clairement que l'information qui lui est communiquée ne vise aucunement à escamoter le rôle de l'Assemblée nationale et celui de ses membres. Le citoyen sera alors renseigné, l'autorité de cette Assemblée préservée et le rôle important des membres de cette Assemblée davantage considéré<sup>104</sup>. »

Le 19 mai 1992, le Président mentionnait que la décision précitée n'énonçait en fait qu'un souhait. À cet égard, il s'exprimait ainsi :

« En ce qui concerne les annonces publicitaires publiées dans les principaux quotidiens [...], faisant état des modifications au régime d'assurance-maladie du Québec sans faire référence [...] au projet de loi [...], je ne peux que déplorer qu'on n'ait pas donné suite au souhait exprimé dans la décision du 14 décembre 1990. Je déclarais alors qu' [...] il était souhaitable qu'une publicité d'une mesure législative non encore adoptée mentionne le rôle du Parlement et de ses membres. Bien que ce geste précis ne constitue pas, *prima facie*, un outrage formel au Parlement, je regrette que le message

---

103 JD, 12 décembre 1989, p. 543-545 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/13; JD, 18 décembre 1997, p. 9672-9674 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/36; JD, 26 mai 1998, p. 11329 et 11330 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/37.

104 JD, 14 décembre 1990, p. 6410-6412 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/19. Dans sa décision, le Président apportait une réserve importante en précisant que ces exigences devaient être tempérées en matière financière. En effet, selon la pratique dans ce domaine, l'application de la mesure précède l'autorisation législative. Le processus est inversé à cause du secret entourant les matières fiscales et budgétaires. Cependant, le Président était d'avis que, même en ce domaine, il est souhaitable de préciser le rôle du Parlement et de ses membres.

que véhiculait ma décision de décembre 1990 n'ait pas eu l'effet souhaité. Je ne peux que réitérer et encourager toute manifestation ou attitude empreinte de respect et de déférence à l'endroit de l'institution parlementaire et de ses membres<sup>105</sup>. »

Toutefois, une décision rendue le 3 mai 2000 semble indiquer un durcissement du ton employé par la présidence devant l'absence, dans les documents publiés par le gouvernement, d'une mention claire du rôle de l'Assemblée dans le processus législatif. En l'espèce, même si un document publié par le ministère des Affaires municipales prévoyait que des projets de loi seraient présentés à l'Assemblée, le Président était malgré tout d'avis qu'il aurait dû contenir une mention plus explicite du rôle joué par l'Assemblée et par ses membres dans le processus d'adoption de ces projets de loi :

« En fait, les communiqués gouvernementaux auraient dû indiquer que le gouvernement voudrait voir adopter ses propositions législatives d'ici à tel ou tel moment plutôt que d'affirmer que des lois qui seront présentées, seront, à coup sûr, adoptées à un moment précis. En agissant comme il l'a fait, le ministère des Affaires municipales a donné l'impression que le rôle du Parlement est plutôt cosmétique qu'autre chose. Une fois pour toutes, les choses doivent être claires. C'est l'Assemblée nationale qui décide du contenu et de l'échéancier d'adoption de projets de loi et rien ne doit être fait ou dit qui donnerait l'impression qu'il en est autrement<sup>106</sup>. »

Malgré ces réserves exprimées par la présidence sur les agissements du Ministère, celle-ci en avait néanmoins conclu qu'il n'y avait pas, à première vue, ouverture à une violation de droit ou de privilège, étant donné qu'il n'existait aucune preuve laissant clairement voir que le ministre avait agi comme si des projets de loi avaient force de loi<sup>107</sup>.

105 JD, 19 mai 1992, p. 1131 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/24. Ce souhait a également été réitéré dans les décisions suivantes : JD, 26 mai 1994, p. 1426-1428 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/33; JD, 14 décembre 1994, p. 642 et 643 (Roger Bertrand) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/34; JD 12 juin 1996, p. 2093 et 2094 (Jean-Pierre Charbonneau); JD, 18 décembre 1997, p. 9672-9674 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/36; JD, 16 octobre 2002, p. 7128 et 7129 (Louise Harel) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/49.

106 JD, 3 mai 2000, p. 5701 et 5702 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/44.

107 *Id.*

En effet, lorsque la présidence doit décider si un ministre s'est prévalu d'une disposition contenue dans un projet de loi encore à l'étude à l'Assemblée pour accomplir un acte, elle doit chercher à savoir si ce dernier l'a été en vertu d'une règle contenue dans un projet de loi et non en vertu d'une règle existante. Ainsi, la présidence a déjà décidé qu'un ministre ne s'était pas prévalu de dispositions législatives non adoptées pour annoncer la création d'une société d'État et la nomination du président de son conseil d'administration, puisque la société en question ne tirait aucunement sa source d'un tel projet de loi mais plutôt de la partie III de la *Loi sur les compagnies*<sup>108</sup>. Dans le même ordre d'idées, la présidence avait également décidé qu'un ministre n'avait pas tenu pour acquis l'adoption d'un projet de loi en mettant sur pied Héma-Québec, puisque cette dernière avait été créée par lettres patentes en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*, et ce, avant la présentation du projet de loi<sup>109</sup>. De même, l'acquisition par une société d'État de biens et services valant plusieurs millions de dollars n'a pas été considérée comme un acte constituant à première vue un outrage au Parlement, même si ces acquisitions ont été faites en vue de l'application éventuelle du projet de loi à l'étude. Selon le Président, en engageant ces sommes, la société ne se serait pas autorisée de dispositions législatives non encore adoptées par l'Assemblée, mais elle l'aurait plutôt fait en vertu de son mandat général<sup>110</sup>. Plus récemment, la présidence a aussi décidé qu'un ministre ne s'était pas prévalu d'une disposition non adoptée en approuvant un règlement d'emprunt d'une municipalité, puisque cette approbation s'est faite en vertu de dispositions existantes du *Code municipal*<sup>111</sup>. Dans une décision similaire, la présidence a considéré que le gouvernement ne s'est pas prévalu d'une disposition législative non adoptée en adoptant un décret qui suspendait l'obligation faite aux titulaires d'un permis de taxi de payer la cotisation annuelle de la ligue des propriétaires de taxi de leur agglomération, puisqu'une disposition d'une loi existante le permettait<sup>112</sup>.

---

108 JD, 25 avril 1990, p. 1842-1846 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/16.

109 JD, 26 mai 1998, p. 11329 et 11330 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/37. Voir également JD, 16 octobre 2002, p. 7128 et 7129 (Louise Harel) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/49.

110 JD, 26 mai 1994, p. 1426-1428 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/33.

111 JD, 8 décembre 1999, p. 4182 et 4183, 4187-4189 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/42.

112 JD, 5 avril 2001, p. 787 et 788 (Jean-Pierre Charbonneau).

Enfin, même si la présidence en vient à la conclusion qu'un organisme s'est prévalu d'une disposition législative non adoptée, cela ne rend pas pour autant recevable une question de privilège à l'encontre d'un ministre, si le lien entre le geste de l'organisme et la responsabilité du ministre est trop tenu pour affirmer que ce dernier aurait commis un outrage au Parlement<sup>113</sup>.

### 2.1.6.3 Omettre, dans le cas d'un ministère ou d'un organisme public, de déposer son rapport annuel devant l'Assemblée

Un autre acte sur lequel la présidence a dû se prononcer en matière d'outrage au Parlement concerne l'obligation légale qu'ont les ministères et organismes publics de déposer leur rapport annuel à l'Assemblée nationale. La présidence a décidé que le fait de ne pas respecter cette obligation légale constitue à première vue un outrage au Parlement. La présidence est en effet d'avis que la communication des renseignements contenus dans un rapport annuel est importante pour l'exercice des fonctions parlementaires

---

113 JD, 16 octobre 2002, p. 7128 et 7129 (Louise Harel) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/49. En l'occurrence, un député de l'opposition officielle avait soulevé une question de privilège à l'encontre du ministre d'État à la Santé et aux Services sociaux. Il soutenait qu'une régie régionale s'était prévalu de dispositions législatives non encore adoptées en faisant en sorte que la centrale d'appels d'urgence du Saguenay-Lac-Saint-Jean soit transférée au centre de communication santé de Québec, alors que l'Assemblée n'avait pas terminé l'étude du projet de loi 96, *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence et modifiant diverses dispositions législatives*. Selon le député, ce projet de loi prévoyait la mise sur pied de centres de communications santé et autorisait le transfert de services d'urgence. À son avis, le ministre était responsable de cet outrage à l'Assemblée, étant donné que le gouvernement nommait les membres des régies régionales en vertu de la *Loi sur la santé et les services sociaux* et que le ministre était chargé de l'application de cette loi. La Présidente a conclu qu'il n'y avait pas ouverture *prima facie* à une violation de droit ou de privilège pour plusieurs motifs. En premier lieu, la demande du député n'était pas fondée sur une annonce de la régie, mais simplement sur un communiqué d'un tiers (le président régional de la corporation des propriétaires d'ambulance) annonçant un transfert du service 9-1-1 à ce qu'il désignait comme le centre de communication santé de Québec. Par ailleurs, même à supposer que la régie ait réellement autorisé un tel transfert, cela ne signifiait pas pour autant qu'elle avait agi comme si le projet de loi avait force de loi, puisque, premièrement, il avait déjà été question d'un tel transfert bien avant la présentation du projet de loi et que, deuxièmement, l'organisme auquel le service était transféré ne tirait pas son origine du projet de loi, mais existait déjà. Elle a ajouté que, même si elle en était venue à la conclusion que la régie s'était prévalu d'une disposition législative non adoptée, le lien entre ce geste de la régie et le ministre aurait été trop tenu pour affirmer que ce dernier avait commis un outrage au Parlement.

des députés et que l'omission de déposer les rapports pourrait entraver l'exercice de ces fonctions<sup>114</sup>.

#### 2.1.6.4 Induire l'Assemblée en erreur

Le Président a également eu à décider si une allégation selon laquelle un député aurait délibérément induit l'Assemblée en erreur pourrait donner ouverture à une question de privilège à l'encontre de ce député pour outrage au Parlement. Après avoir rappelé que l'allégation de l'intention délibérée de tromper l'Assemblée n'est pas un fait mais plutôt une prétention, le Président a mentionné ceci :

« Rien dans la loi, dans le Règlement ou dans la jurisprudence parlementaire ne permet de rattacher une telle allégation à une violation de droit ou de privilège. D'après certains précédents, la présomption établie au paragraphe 35(6) du Règlement — selon lequel on doit accepter la parole d'un député — ne peut être renversée que si celui-ci, lors d'une déclaration, trompe délibérément l'Assemblée et, par la suite, reconnaît l'avoir délibérément trompée, commettant ainsi un outrage au Parlement<sup>115</sup>. »

## 2.2 LA PROCÉDURE POUR SOULEVER UNE VIOLATION DE DROIT OU DE PRIVILÈGE OU UN OUTRAGE AU PARLEMENT

### 2.2.1 La question de privilège

L'article 66 du Règlement prévoit que toute violation des droits ou privilèges de l'Assemblée ou de l'un de ses membres peut être signalée à celle-ci. Quant à l'article 67, il édicte que l'intervention doit se rapporter aux droits ou aux privilèges que la loi ou la tradition reconnaissent soit à l'Assemblée, soit aux députés.

114 JD, 11 mars 1993, p. 5292-5294 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/28.

115 JD, 7 juin 1983, p. 1925-1930 (Richard Guay) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/7; JD 18 octobre 1988, p. 2530-2532 et 2568-2570 (Pierre Lorrain) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/12; JD 20 décembre 1989, p. 934-937 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/15; JD, 19 juin 1996, p. 2574-2575 (Jean-Pierre Charbonneau). Il s'agit de l'application de l'affaire *Profumo*, (*Journal of the House of Commons*, 20<sup>th</sup> June 1963, p. 246) : « Mr. John Profumo, in making a personal statement to this House on the 22nd day of March 1963 which contained words which later admitted not to be true, was guilty of a grave contempt of this House. »

C'est par l'intermédiaire d'une procédure communément appelée «question de privilège» qu'une violation de droit ou de privilège peut être signalée à l'Assemblée<sup>116</sup>. Il en est de même d'ailleurs pour le signalement d'un outrage au Parlement. Selon l'article 69 du Règlement, un tel signalement peut avoir lieu tout de suite après le fait. Même si les mots «tout de suite après le fait» n'ont pas encore été officiellement interprétés par la présidence de l'Assemblée nationale, il semble qu'un tel mode de signalement concerne un événement qui vient de se produire<sup>117</sup>; de plus, cet événement en particulier doit se produire dans l'enceinte de l'Assemblée de manière que le Président soit en mesure de l'apprécier sur-le-champ. En d'autres cas, le député doit suivre le mode de signalement prévu dans le deuxième alinéa de l'article 69 du Règlement en avisant par écrit le Président, au plus tard une heure avant la période des affaires courantes, de son intention de soulever une violation de droit ou de privilège ou un outrage au Parlement<sup>118</sup>.

Une question de privilège peut être soulevée uniquement à l'Assemblée et non en commission. Il en résulte que le député qui constate une violation de droit ou de privilège en commission parlementaire peut la signaler, au moyen d'un avis au Président de l'Assemblée, une heure avant la période des affaires courantes, conformément aux dispositions de l'article 69 du Règlement<sup>119</sup>.

Nous avons vu précédemment que les privilèges parlementaires sont restreints à ce qui est nécessaire à l'exercice des fonctions parlementaires et que, par conséquent, ils sont peu nombreux (voir la section 2.1.2). Nous avons constaté également qu'il était difficile de définir l'outrage au Parlement, puisqu'il s'agit de tout acte ou de toute omission qui a pour effet de déconsidérer ou d'entraver les fonctions de l'Assemblée, des commissions

---

116 Voir le chapitre 6: «Le déroulement d'une séance».

117 J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 229. Voir aussi: *Geoffrion 1941*, art. 198.

118 Eu égard à la forme et au contenu d'un avis en vertu du deuxième alinéa de l'article 69 du Règlement, la présidence de l'Assemblée nationale a déjà souligné que «[l]es députés doivent faire preuve de beaucoup de rigueur lorsqu'ils transmettent à la présidence un [tel] avis [...], étant donné l'importance d'une telle procédure et des conséquences qu'elle peut avoir» (JD, 10 juin 1998, p. 11815-11817 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/38). La présidence a également avisé les députés qu'«[à] l'avenir, la présidence demandera au député qui transmet un avis qui n'est pas précis en ce qui a trait aux faits qui pourraient constituer un outrage au Parlement de produire un nouvel avis conforme au Règlement» (JD, 26 mai 1998, p. 11329 et 11330 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/37).

119 JD, 18 février 1986, p. CBA-160 (Jean-Guy Lemieux) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire* (Volume Commissions), n° 66/1.

ou de leurs membres (voir la section 2.1.7). Or, lorsqu'un député soulève une question de privilège, il doit obligatoirement attirer l'attention du Président sur la violation d'un privilège reconnu ou bien sur un acte ou une omission pouvant constituer un outrage au Parlement<sup>120</sup>. Dans ce dernier cas, il peut s'agir d'une des situations prévues dans l'article 55 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*<sup>121</sup> ou de toute autre situation de même nature non prévue dans cet article, puisque ce dernier ne renferme pas la liste exhaustive des situations pouvant donner lieu au signalement d'un outrage au Parlement.

Il importe également de souligner que les droits et privilèges d'un député ne peuvent être violés qu'au regard de ses fonctions de député :

« [L]e privilège parlementaire concerne les droits particuliers dont sont investis les députés non à titre de ministres, de chefs de parti, de whips ou de secrétaires parlementaires, mais strictement à titre de députés, dans leur travail parlementaire. C'est pourquoi des allégations de manque de jugement ou de mauvaise administration de la part d'un ministre dans l'exercice de ses fonctions ministérielles ne relèvent pas plus du privilège parlementaire qu'une allégation de complicité d'un ministre à l'occasion d'une fuite concernant le budget<sup>122</sup>. »

Les fonctions de député s'entendent en ce cas de celles de législateur et de contrôleur de l'activité gouvernementale et non pas d'intermédiaire entre les citoyens et l'État. Ainsi, le travail exécuté par un député dans une circonscription électorale n'est pas protégé par les privilèges parlementaires.

### 2.2.1.1 La violation d'un privilège individuel

La pierre angulaire des privilèges parlementaires est sans contredit le privilège individuel de la liberté de parole. Parmi les privilèges individuels,

120 Dans une décision rendue en octobre 1999, le Président mentionne que « [L]orsqu'on signale une violation de droits ou de privilèges, il est essentiel d'identifier précisément les droits et les privilèges concernés ». Malgré cela, il n'a pas rejeté la question de privilège pour ce motif, même si l'avis ne mentionnait aucunement les droits et privilèges en cause. D'après les faits qui lui étaient soumis, le Président a présumé des droits et privilèges que voulait invoquer le député (JD, 20 octobre 1999, p. 3027 et 3028 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/40).

121 *Id.*

122 J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 234. Toutefois, le 18 septembre 1995, le Président de l'Assemblée nationale déclarait à première vue recevable une question de privilège soulevée par le ministre de la Justice en vertu de l'article 55 (8) de la Loi sur l'Assemblée nationale. Le ministre prétendait avoir été diffamé par deux députés de l'opposition officielle, qui auraient mentionné en conférence de presse que le ministre aurait fait un cadeau à la ministre du Tourisme en retirant des accusations qui pesaient contre elle (JD, 18 septembre 1995, p. 5009 et 5010 (Roger Bertrand)).

c'est donc celui qui peut être le plus souvent violé et, ainsi, donner ouverture à une question de privilège. Bien qu'il soit important, nous avons vu par ailleurs que ce privilège n'est pas illimité et qu'il s'applique uniquement à des paroles prononcées dans le cadre des délibérations parlementaires<sup>123</sup>.

Parmi les autres privilèges individuels, l'exemption de l'obligation de faire partie d'un jury et l'exemption de comparaître comme témoin sont justifiées par le « droit prioritaire du Parlement à bénéficier de la présence de ses membres<sup>124</sup> » : « [L]e Parlement ne tolère pas qu'on empêche ses membres de se rendre à une séance<sup>125</sup>. » Il découle de ce droit prioritaire du Parlement que toute entrave ou intimidation d'un député dans le cadre de ses fonctions parlementaires peut faire l'objet d'une question de privilège. Cependant, pour des raisons de nature académique, une telle entrave ou intimidation constitue plus un outrage au Parlement qu'une violation d'un privilège reconnu (voir la section 2.1.6.1).

Enfin, en ce qui a trait au dernier privilège individuel, l'immunité d'arrestation en matière civile, il est également justifié par le droit prioritaire du Parlement de bénéficier de la présence de ses membres. Ce privilège est cependant peu souvent d'application pratique, puisqu'il ne peut faire échec à une arrestation à la suite d'infractions criminelles, pénales ou quasi pénales<sup>126</sup>.

### 2.2.1.2 La violation d'un privilège collectif et l'outrage au Parlement

Nous avons vu que les privilèges collectifs des assemblées législatives du type britannique sont beaucoup plus difficiles à circonscrire que les privilèges individuels de leurs membres. Sans les aborder d'une manière

123 Le Président de l'Assemblée a déjà décidé que le fait pour un député de recevoir une mise en demeure lui intimant de cesser de parler du contenu d'un contrat, faisant l'objet de recours devant les tribunaux, afin de décider du caractère confidentiel ou non de son contenu, constitue à première vue une violation du privilège de la liberté de parole. Il a toutefois ajouté que, même s'il peut soulever sa question de privilège, le député doit par ailleurs respecter la règle du sub judice (JD, 23 avril 1991, p. 7535 et 7536 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/21).

124 J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 165.

125 *Id.*, p. 157.

126 « Dans la plupart des pays de l'Europe occidentale et des anciens pays socialistes, les membres des assemblées, à l'inverse des membres des parlements inspirés du modèle britannique, bénéficient de l'immunité des poursuites pénales, mais non des poursuites civiles » (*Les Parlements dans le monde, Recueil de données comparatives*, 2<sup>e</sup> éd., vol. I, Centre international de documentation parlementaire de l'Union interparlementaire, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 143).

formaliste, rappelons qu'ils permettent principalement à une assemblée législative de régir exclusivement ses affaires internes, c'est-à-dire à l'abri de toute intervention externe, et que leur principal effet est d'empêcher toute intervention judiciaire dans les affaires internes des assemblées.

Sur le plan pratique, une violation des privilèges collectifs d'une assemblée législative prend souvent — pour ne pas dire exclusivement — la forme d'un outrage au Parlement. Même s'il n'est pas rare que des députés signalent au Président des faits qui pourraient constituer un outrage au Parlement, il est par ailleurs moins fréquent que le Président déclare que lesdits faits constituent à première vue un outrage au Parlement.

Comme nous l'avons vu, le Président a décidé que le fait pour la Régie de l'assurance-maladie du Québec de publier un communiqué en vue de faire part de changements immédiats au régime d'assurance-maladie, et ce, avant l'adoption par l'Assemblée du projet de loi prévoyant ces modifications, constitue à première vue un outrage au Parlement<sup>127</sup>. À la suite de cette décision du Président de l'Assemblée nationale, le président-directeur général de la Régie a adressé une lettre d'excuse au Président de l'Assemblée. L'affaire s'est ainsi terminée, et aucune sanction n'a été prise par l'Assemblée à l'endroit de la Régie.

Aussi, le Président de l'Assemblée nationale a décidé que le fait pour un ministère ou un organisme public d'omettre de déposer son rapport annuel dans le délai imparti par sa loi constitutive constitue à première vue un outrage au Parlement. Cette affaire s'est terminée par l'adoption par l'Assemblée d'une motion qui, dans un premier temps, réitérait l'importance pour les parlementaires de pouvoir disposer en temps utile de toute l'information concernant les activités des ministères et organismes publics qui doit leur être transmise par les ministres et dirigeants d'organisme et qui, dans un second temps, demandait le respect des dispositions législatives à cet effet<sup>128</sup>.

Enfin, le Président a décidé à cinq reprises que des menaces adressées à un député constituent à première vue une violation des droits de l'Assemblée ou un outrage au Parlement (voir la section 2.1.6.1).

---

127 JD, 19 mai 1992, p. 1101, 1131 et 1132 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/24.

128 JD, 11 mars 1993, p. 5292-5294 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/28.

### 2.2.2 La violation de droit ou de privilège fondée à première vue

Lorsqu'une question de privilège est soulevée, « c'est à la Chambre seule qu'il appartient de décider s'il y a eu atteinte au privilège ou outrage, car elle seule a le pouvoir d'emprisonner ou de punir l'auteur d'un outrage<sup>129</sup> ». Quant au Président, il doit plutôt vérifier si les faits invoqués lui permettent de croire qu'il s'agit, à première vue (*prima facie*), d'une violation de droit ou de privilège<sup>130</sup>. À cet égard, Maingot affirme ce qui suit :

« En termes parlementaires, une question de privilège est fondée à première vue, lorsque les faits, tels qu'exposés par le député, sont suffisamment graves pour que la Chambre soit invitée à discuter de l'affaire et à la renvoyer à un comité, qui sera chargé de faire enquête pour déterminer s'il y a eu outrage ou atteinte aux privilèges de la Chambre, et d'en faire rapport<sup>131</sup>. »

Toutefois, il ne suffit pas simplement qu'un député invoque des faits pour qu'une question de privilège soit à première vue recevable : « Lorsque la présidence est saisie d'une question de privilège, elle doit prendre une décision en fonction des faits qui lui ont été soumis et des règles de droit parlementaire<sup>132</sup> ». Pour ce faire, la présidence doit faire une certaine analyse préliminaire du dossier soumis afin de déterminer si les faits sont suffisamment graves pour que soit convoquée la Commission de l'Assemblée nationale afin qu'elle mène une enquête plus approfondie. En somme, la présidence ne peut pas toujours prendre une décision uniquement en fonction des faits tels qu'ils sont invoqués par le député qui soumet la question de privilège. Certes, en vertu de l'article 35 (6) du Règlement, la présidence doit accepter la parole du député sur les faits invoqués<sup>133</sup>. Encore faut-il que les faits en question soient appuyés d'une preuve suffisante qui permettra à la présidence de décider qu'il y a ouverture à une violation de droit ou

129 J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 231.

130 JD, 20 décembre 1989, p. 934-937 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/15; JD, 30 mai 1990, p. 2740 et 2741 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/17; JD, 20 octobre 1999, p. 3027 et 3028 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, no 67/40.

131 J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 231.

132 JD, 20 octobre 1999, p. 3027 et 3028 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/40.

133 JD, 19 décembre 1986, p. 5845, 5846, 5886 et 5887 (Pierre Lorrain) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/11; JD, 7 décembre 2000, p. 8564 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/45.

de privilège<sup>134</sup>. Aussi, lorsqu'un député signale une violation de droit ou de privilège en vertu du deuxième alinéa de l'article 69, son avis doit être suffisamment précis pour permettre à la présidence de prendre une décision éclairée et il doit identifier la personne mise en cause<sup>135</sup>.

La présidence a, en quelque sorte, la responsabilité de s'assurer du sérieux de la question, et ce, afin d'éviter que la Commission de l'Assemblée nationale soit régulièrement transformée en *tribunal* pour enquêter sur des faits qui, après une certaine analyse de la part du Président, n'apparaissent pas fondés à première vue. Ce rôle du Président est d'autant plus important à l'Assemblée nationale, puisque la recevabilité d'une question de privilège concernant un de ses membres amène une convocation automatique de la Commission de l'Assemblée nationale pour faire enquête<sup>136</sup>, contrairement à la plupart des autres assemblées où une motion est nécessaire pour renvoyer l'affaire à un comité.

Lorsqu'un député signale une violation de droit ou de privilège soit tout de suite après le fait, soit par l'entremise d'un avis, le Président n'est pas soumis à un délai précis pour déterminer s'il y a, *prima facie*, une atteinte à un droit ou à un privilège de l'Assemblée ou de l'un de ses membres. Il peut prendre le temps voulu pour délibérer. Même si une question de privilège n'est pas en soi un rappel au règlement, la présidence a déjà justifié le temps consacré à délibérer dans le cas d'une question de privilège par l'article 41 du Règlement selon lequel le Président se prononce sur les rappels au règlement au moment où il le juge opportun<sup>137</sup>.

De plus, lorsque l'avis d'intention de soulever une question de privilège transmis en vertu du deuxième alinéa de l'article 69 du Règlement lui semble suffisamment clair, la présidence n'est pas obligée d'entendre

---

134 JD, 26 novembre 1992, p. 3892-3894 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/27; JD, 31 mars 1994, p. 302-306 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/32; JD, 20 octobre 1999, p. 3027 et 3028 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/40.

135 JD, 15 juin 2001, p. 2381 et 2382 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/47.

136 Pour qu'il y ait une convocation de la Commission de l'Assemblée nationale, le député qui soulève la question de privilège doit avoir préalablement présenté une motion conformément aux dispositions des articles 70 et 315 et suivants.

137 JD, 30 mai 1990, p. 2719-2725 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 41/1. Dans cette décision, le Président a également ajouté qu'« il existe certains précédents à l'effet que la présidence peut rendre une décision à sa convenance ».

l'argumentation. Elle a cependant tout le loisir de le faire si elle considère que les faits énoncés dans l'avis ne sont pas assez détaillés<sup>138</sup>.

Par ailleurs, la présidence a déjà déclaré irrecevable une question de privilège pour le motif que les faits invoqués par le député étaient les mêmes que ceux sur lesquels il s'appuyait dans un avis précédent<sup>139</sup>.

### ***2.2.3 La conduite d'un membre du Parlement***

Comme le prévoit l'article 315 du Règlement, une motion est nécessaire pour mettre en question la conduite d'un membre du Parlement agissant en cette qualité. Il s'agit à vrai dire de la codification d'une règle fondamentale qui est justifiée par le fait qu'un député ne peut se servir de son privilège constitutionnel de la liberté de parole à l'Assemblée pour attaquer la conduite d'un collègue. Une telle motion donne lieu à un débat qui permet aux députés de s'exprimer sur la question. Selon l'article 316, par une telle motion, un député peut : porter devant l'Assemblée une plainte reprochant à un autre député d'occuper ou d'avoir occupé des fonctions incompatibles ou d'avoir été en situation de conflit d'intérêts; reprocher à un député d'avoir porté atteinte aux droits et privilèges de l'Assemblée ou de l'un de ses membres; mettre en cause tout autre acte accompli par un membre du Parlement dans le cadre de ses fonctions.

Dans le cas d'une violation de droit ou de privilège ou encore d'un outrage au Parlement, le député doit soit au moment où il soulève la question de privilège, soit dans l'avis donné au Président, indiquer son intention de présenter une motion pour que des mesures soient prises contre le député [RAN, art. 70 et 317]. Conformément aux dispositions de l'article 318 du Règlement, la motion doit énoncer le reproche en termes explicites mais modérés, ainsi que les faits à l'appui. Elle doit conclure à ce que l'Assemblée statue sur la faute reprochée en se prononçant sur le rapport de la Commission de l'Assemblée nationale après que celle-ci aura fait enquête de plein droit. La motion ne peut être amendée ni scindée.

Lorsque plus d'un cas de violation de droit ou de privilège ou d'outrage au Parlement est signalé en même temps, une motion particulière est nécessaire pour chacun des cas soulevés; un même cas ne peut cependant faire l'objet de plus d'une motion. Une motion particulière pour chacun des

---

138 JD, 11 juin 1990, p. 3018-3022 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 41/2; JD, 11 juin 1990, p. 3018-3022 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 69/1.

139 JD, 26 octobre 1999, p. 3126 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/41.

cas se justifie parce qu'une telle motion ne peut être amendée ni scindée et parce qu'il peut y avoir des conclusions différentes pour chacun des cas soulevés. Étant donné qu'il appartient à l'Assemblée de décider des sanctions en tenant compte, le cas échéant, des recommandations de la Commission de l'Assemblée nationale [RAN, art. 321 et 326], les motions ne devront pas comporter de sanction<sup>140</sup>.

Si le Président décide que la question de privilège est à première vue recevable, l'article 319 du Règlement prévoit que l'auteur de la motion et le député mis en cause peuvent s'exprimer pendant vingt minutes chacun. La Commission de l'Assemblée nationale est ensuite convoquée par le Président pour faire enquête sur la question. En plus des conclusions que contient son rapport, elle peut faire des recommandations. En somme, le Président doit obligatoirement convoquer la Commission de l'Assemblée nationale, et ce, sans que l'Assemblée n'ait eu l'occasion de débattre de la motion mettant en cause la conduite du député<sup>141</sup>.

Selon l'article 320 du Règlement, l'Assemblée statue sur le rapport de ladite commission dans un délai de quinze jours suivant son dépôt. Elle ne peut amender les conclusions du rapport. L'article 321 prévoit que, si le reproche est fondé, l'Assemblée décide de la sanction en tenant compte, le cas échéant, des recommandations formulées dans le rapport<sup>142</sup>. Toutefois, le Règlement ne prévoit pas la manière d'imposer la sanction. Si le rapport comprend des recommandations eu égard à la sanction et qu'il est adopté, est-ce suffisant pour imposer la sanction? Ne conviendrait-il pas plutôt de présenter une motion contenant la sanction prévue dans le rapport? Si ce dernier ne comporte aucune recommandation, comment décider de la

---

140 JD, 18 mars 1993, p. 5480 et 5481 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 316 (2)/2.

141 Depuis l'entrée en vigueur de l'actuel règlement en 1984, la Commission de l'Assemblée nationale a tenu une seule enquête sur la conduite d'un membre du Parlement. Le 19 décembre 1986, le Président de l'Assemblée a fait droit à une question de privilège d'un député de l'opposition officielle qui accusait un ministre d'avoir exercé sur lui des pressions indues afin d'influencer son vote, son opinion, son jugement ou son action. Du 31 mars au 30 avril 1987, la commission a consacré un total de quinze séances publiques à cette enquête qui s'est soldée par l'adoption, le 5 mai 1987, en séance de travail d'un rapport qui déclarait non fondé le reproche du député de l'opposition officielle et adressait à ce dernier une sévère réprimande.

142 Un député qui contrevient aux dispositions de l'article 55 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* est passible d'une ou de plusieurs des sanctions suivantes : la réprimande, l'amende, la suspension temporaire sans indemnité et même la perte de son siège [LAN, art. 134 et 136].

sanction à imposer? Vraisemblablement, la présidence aura tôt ou tard à se prononcer sur ces questions.

Si la plainte est déclarée non fondée, le député qui a porté l'accusation peut être trouvé coupable d'une violation de droit ou de privilège. C'est au moment où elle statue sur le rapport de la Commission de l'Assemblée nationale que l'Assemblée détermine si elle impose une sanction au député qui a porté une accusation non fondée [RAN, art. 322].

Il ressort de nombreux précédents au Canada que la mise en cause de la conduite d'un membre de la présidence devrait se faire par une motion de blâme et non par une question de privilège suivie d'une motion. Il s'agirait donc d'une situation visée dans l'article 316 (3) et dans l'article 323 du Règlement. Dans une décision rendue le 14 mars 1995, le Président de l'Assemblée nationale expliquait en ces termes la manière de mettre en cause un acte accompli par un membre de la présidence :

«La mise en cause d'un acte accompli par un membre de la présidence ne peut, en l'espèce, se faire par la question de privilège suivie d'une motion, mais plutôt par une motion de fond que les auteurs qualifient de motion de blâme, motion de censure ou motion de non-confiance. Et, en cette matière, tous les Parlements de type britannique maintiennent cette interprétation. Du reste, après vérification, je constate qu'il y a de nombreux précédents canadiens qui vont dans ce sens. Notre Règlement contient des dispositions claires pour initier semblable procédure, ce sont les articles 315, 316 (3) et 323, notamment, qui reçoivent application<sup>143</sup>.»

143 JD, 14 mars 1995, p. 1382 et 1383 (Roger Bertrand) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 316 (3)/5. Voir aussi JD, 15 juin 2001, p. 2381 et 2382 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/47. Les motions de blâme à l'endroit du Président ne sont plus rares dans les provinces canadiennes. Au Québec, une telle motion a été présentée le 20 mars 1974. Elle a été débattue et renversée, l'opposition officielle s'étant rangée du côté du Président. De plus, à deux occasions, soit en 1973 et en 1976, la conduite du vice-président en Chambre a fait l'objet d'une motion de blâme. Ces deux motions ont été rejetées. Par ailleurs, le 21 septembre 1983, en Colombie-Britannique, un député de l'opposition a fait inscrire au feuilleton une motion de censure contre le président Walther Davidson, l'accusant d'avoir favorisé le gouvernement lors d'une décision. Ne pouvant présenter sa motion, le député a essayé d'utiliser la question de privilège, ce qui lui a été refusé par le président. Au Manitoba, le 13 décembre 1982, le président a été l'objet d'une motion de blâme présumément pour avoir modifié une décision déjà rendue et pour avoir accepté, en dehors de la Chambre, des représentations du premier ministre et du leader du gouvernement. Le président John Brockelbank de la Saskatchewan a fait face à des motions de blâme à trois occasions en 1980 et en 1981 : une seule

De plus, selon la jurisprudence parlementaire, non seulement on ne peut mettre en cause la conduite d'un membre de la présidence sans recourir à une motion de fond, mais une telle mise en cause sans motion de fond est susceptible de constituer une atteinte aux droits et privilèges de l'Assemblée<sup>144</sup>. Tout député qui veut mettre en cause la neutralité d'un membre de la présidence doit donc le faire par une motion de fond. Par ce geste, il s'expose également à ce que sa conduite soit mise en cause si les accusations ne sont pas fondées<sup>145</sup>.

#### 2.2.4 La conduite d'une personne autre qu'un député

Lorsqu'un député signale qu'une personne autre qu'un député a commis une violation de droit ou de privilège ou un outrage au Parlement, les règles relatives à l'examen d'une telle violation par un député s'appliquent généralement [RAN, art. 327]. Contrairement à ce qui se passe dans le cas d'une violation de droit ou de privilège ou d'un outrage au Parlement concernant la conduite d'un député, qui fait l'objet d'une enquête de plein droit de la part de la Commission de l'Assemblée nationale, le Règlement rend facultative l'enquête lorsqu'il s'agit de la conduite d'une personne autre qu'un député. Dans ce cas, même si elle peut convoquer au préalable la Commission de l'Assemblée nationale pour examiner l'affaire, l'Assemblée peut aussi se prononcer directement sur la motion. Cependant, dans une décision rendue en privé (*private ruling*), le 18 mars 1993, la présidence

---

a été débattue et suivie d'un vote, soit celle du 29 avril 1980, et elle a été battue. En Alberta, les 24 et 25 novembre 1981, une motion de blâme contre le président Gerard Amerongen a été battue et rejetée. En Ontario, le 16 novembre 1981, il y a eu une motion de blâme à l'endroit du président qui a été débattue et rejetée; voir : Maurice CHAMPAGNE, « La mise en cause par un député de la conduite du Président de la Chambre », *Revue parlementaire canadienne*, hiver 1986-1987, p. 12. En Australie, diverses motions de censure ou de non-confiance ont également été présentées à l'endroit de la présidence. Voir : *House of Representatives Practice*, 4<sup>e</sup> éd., Canberra, p. 193-195.

144 JD, 13 juin 2001, p. 2216 et 2217 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/46. En l'occurrence, plusieurs députés du groupe formant le gouvernement avaient transmis au Président un avis de violation de droit ou de privilège dans lequel ils accusaient un député de l'opposition officielle d'avoir mis en doute l'intégrité d'un vice-président lors d'une séance précédente et indiquaient leur intention de présenter une motion pour que des mesures soient prises à l'encontre du député. La question de privilège ayant été déclarée recevable, une motion mettant en cause la conduite du député a été inscrite au feuillet le 14 juin et présentée le lendemain. Elle a été retirée après un court débat, le député ayant reconnu sa part de responsabilité.

145 JD, 12 juin 2001, p. 2125-2128 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 3/2.

exprimait le souhait qu'une personne autre qu'un député dont la conduite est mise en cause devait bénéficier du droit d'être entendue au même titre qu'un député placé dans les mêmes circonstances<sup>146</sup>.

Si le reproche est fondé, l'article 326 du Règlement prévoit que la personne mise en cause est passible de la sanction que décide l'Assemblée en tenant compte, le cas échéant, des recommandations de la Commission de l'Assemblée nationale. Tout comme nous l'avons mentionné précédemment en ce qui a trait à l'imposition d'une sanction à un député, la procédure prévue dans le Règlement pour imposer une sanction à une personne autre qu'un député est déficiente.

### ***2.2.5 La question de fait personnel***

Une autre procédure par laquelle un député peut défendre certains de ses droits est la question de fait personnel. À cet égard, l'article 71 du Règlement prévoit que tout député peut, avec la permission du Président, s'expliquer sur un fait qui, sans constituer une violation de droit ou de privilège, le concerne en tant que membre de l'Assemblée. Il peut, notamment, relever l'inexactitude du compte rendu d'un de ses discours, nier des accusations portées contre lui dans une publication ou expliquer le sens de remarques qui ont été mal comprises.

Quant à la façon de mettre en œuvre cette procédure, le deuxième alinéa de l'article 71 prévoit que les explications du député doivent être brèves et formulées de façon à ne susciter aucun débat. Il doit, une heure avant la période des affaires courantes, avoir remis au Président un avis exposant brièvement son intervention. Le Président rend sa décision au moment où il appelle la rubrique « Intervention portant sur une violation de droit ou de privilège ou sur un fait personnel » lors de la période des affaires courantes [RAN, art. 53 (4)].

Erskine May explique ainsi la question de fait personnel :

« In regard to the explanation of personal matters, the House is usually indulgent, and will permit a statement of that character — also referred to as personal explanations — to be made without any question being before the House provided that the Speaker has been informed of what the Member proposes to say, and has given leave. Because the practice of the House is not to permit such statements to be subject to intervention or debate, the precise contents of the proposed statement are submitted in advance to the Speaker to ensure that they are appropriate. The Member granted the privilege of making

---

146 JD, 18 mars 1993, p. 5480 et 5481 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 316 (2)/2.

such a statement may not therefore depart from the agreed text. Such statements are made [...] before the commencement of public business; no debate should ensue thereon, but if another Member is involved in the personal statement, he is generally allowed to give his own view of the matter and to say whether he accepts it or not. Personal statements may not be made when the House is in Committee<sup>147</sup>. »

Un député peut être tenté de se servir de la question de fait personnel en lieu et place de la question de privilège, pour le motif qu'il s'agit d'une procédure moins lourde à mettre en œuvre. Par ailleurs, elle doit également servir aux fins auxquelles elle est destinée; elle ne peut donc être invoquée en toutes circonstances. Eu égard aux critères de recevabilité d'une question de fait personnel, la présidence de l'Assemblée nationale a décidé ce qui suit :

« Le Président décidera de la recevabilité d'une demande de question de fait personnel selon les critères suivants : la question de fait personnel devra se rapporter directement à la personne qui la soulève en tant que membre de cette Assemblée; dans l'avis transmis au Président, l'auteur devra faire la démonstration du caractère personnel de la question qu'il désire évoquer; s'il est autorisé à soulever la question, le député devra s'en tenir à l'essentiel du sujet; le député devra se limiter à expliquer ou rectifier les faits qui sont à l'origine de son intervention; la question devra être, *prima facie*, dépourvue de controverse; l'intervention devra être dépourvue d'argumentation; elle ne devra pas être formulée de manière à susciter un débat; elle devra porter sur un des exemples énumérés à l'article 71 du Règlement ou à une matière analogue<sup>148</sup>. »

La présidence a également décidé qu'une question de fait personnel « ne peut [...] servir à refaire un débat sur le fond d'une question ayant déjà été débattue à l'Assemblée nationale. En effet, si les députés se servaient de l'article 71 du Règlement pour nuancer, corriger, préciser et atténuer des propos qui, dans la ferveur des débats à l'Assemblée, ne sont pas rigoureusement conformes à leur perception de la réalité, on pourrait passer des journées entières sur des questions de fait personnel<sup>149</sup> ». Aussi, pour démontrer le caractère personnel de la question, il importe que le

---

147 E. MAY, 22<sup>e</sup> éd., p. 312.

148 JD, 16 avril 1985, p. 2991-2994 (Richard Guay) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 71/4.

149 JD, 3 avril 1984, p. 5632-5635 (Richard Guay) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 71/1.

député soulève des faits qui ont un lien direct avec lui<sup>150</sup>. De plus, les faits en cause doivent être liés aux fonctions parlementaires du député<sup>151</sup>. Enfin, il est important que les faits sur lesquels veut s'expliquer un député le concernent en tant que membre de l'Assemblée, de sorte que, à l'instar de ce qui se produit avec la question de privilège, un ministre ne puisse pas se servir de la question de fait personnel pour s'expliquer relativement à ses activités ministérielles<sup>152</sup>.

Enfin, un député ne peut avoir recours à la question de fait personnel pour la simple raison qu'il considère comme injurieux ou offensants les propos prononcés à son endroit par un autre député au cours d'une séance, même si ces propos ont été rapportés dans un journal. Dans un tel cas, il doit plutôt se prévaloir sur-le-champ des dispositions de l'article 35 du Règlement<sup>153</sup>.

---

150 JD, 5 juin 1991, p. 8886 et 8887 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 71/6. Dans cette décision, le Président a déclaré la question de fait personnel irrecevable en mentionnant que « [l]e député a tenté de relier certaines affirmations d'un journal à sa personne. Bien que le député associe certaines mentions d'articles de journaux à des gestes qu'il a posés dans l'exercice de ses fonctions, il y a là une association trop indirecte pour constituer un fait personnel. D'autres députés pourraient se sentir visés par les mêmes mentions. »

151 JD, 1<sup>er</sup> mai 1996, p. 573 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 71/7. Dans cette décision, le Président a déclaré la question de fait personnel irrecevable puisque « [l]es faits mentionnés dans l'article concernent le député en tant que membre d'une corporation professionnelle et sont sans rapport avec sa fonction de député ».

152 J. MAINGOT, 2<sup>e</sup> éd., p. 234.

153 JD, 25 avril 2002, p. 5668 et 5669 (Louise Harel) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 71/9; JD, 9 décembre 1996, p. 5668 et 5669 (Jean-Pierre Charbonneau).



**3**

## **La présidence**



## 3

# La présidence

Le premier geste attendu de l'Assemblée nationale lors de la première séance d'une législature — soit la première séance qui suit une élection générale — est l'élection parmi les députés d'un Président et de trois vice-présidents [LAN, art. 19]. L'Assemblée ne peut procéder à aucune autre affaire avant d'avoir élu un Président. Cela démontre toute l'importance que revêt ce personnage dans la vie parlementaire. En fait, il représente les pouvoirs, les fonctions et la dignité de l'Assemblée. D'ailleurs, si la charge de Président devient vacante, l'Assemblée ne peut expédier aucune autre affaire avant d'avoir élu à nouveau un Président, et ce, malgré la présence de trois vice-présidents.

Le statut du Président est à la hauteur des importantes fonctions qu'il assume. Il est en quelque sorte un gardien des droits démocratiques des citoyens représentés à l'Assemblée puisqu'il voit au maintien des droits et privilèges de celle-ci et de ses membres. Il doit s'assurer que les députés pourront exercer leurs fonctions parlementaires en toute liberté, sans aucune entrave extérieure. Il doit voir également à l'application des règles de procédure de l'Assemblée afin de maintenir l'équilibre démocratique dans le cadre des délibérations parlementaires. En somme, le Président doit veiller à ce que tous les représentants de la population, quelle que soit leur affiliation politique, aient voix au chapitre à l'Assemblée. D'ailleurs, il est le seul à pouvoir rendre des décisions exécutoires concernant les droits et privilèges des députés.

Deux conditions essentielles sont requises pour asseoir la crédibilité nécessaire à l'exercice des fonctions du Président: la légitimité et la neutralité. La légitimité du Président est assurée par le fait qu'il est d'abord et avant tout un député, qui a dû lui-même passer par le processus électoral pour pouvoir siéger à l'Assemblée. Il a donc la sensibilité voulue pour comprendre la réalité très particulière de la vie d'un parlementaire. Sa légitimité vient aussi du fait qu'il est choisi par ses pairs lors d'une élection. C'est d'ailleurs en vue d'accroître cette légitimité que l'Assemblée a décidé

pour la première fois d'élire son Président au scrutin secret au début de la 36<sup>e</sup> Législature.

Si la légitimité du Président tient principalement aux règles qui l'ont mené à cette charge, sa neutralité dépend essentiellement du comportement qu'il adopte dans l'exercice de ses fonctions. Certes, les règles de procédure parlementaire prévoient que le Président ne fait partie d'aucun groupe parlementaire, qu'il ne participe pas aux discussions de l'Assemblée et qu'il ne vote pas, sauf en cas de partage des voix. Toutefois, c'est surtout la manière dont il se pliera à ces règles qui déterminera sa réelle neutralité et son apparence de neutralité.

### **3.1 LE STATUT DE LA PRÉSIDENTE**

#### ***3.1.1 L'élection de la présidence***

À la première séance de la première session d'une nouvelle législature, l'Assemblée a l'obligation d'élire un Président et trois vice-présidents [LAN, art. 19; RAN, art. 5, 9 et 45]. Ces élections précèdent l'allocution du lieutenant-gouverneur et le discours d'ouverture prononcé par le premier ministre<sup>1</sup>. Nous traiterons en détail de l'élection des vice-présidents à la section 3.1.1.3.

Par ailleurs, lorsqu'une vacance à la charge de Président ou à celle de vice-président survient pendant une session, l'élection peut alors avoir lieu à un autre moment. Cependant, l'Assemblée doit agir avec diligence en vue de pourvoir au poste de Président, car elle ne peut entamer aucune affaire avant d'avoir élu un nouveau Président [LAN, art. 22; RAN, art. 12]. L'Assemblée est en effet constituée de plein droit seulement après l'élection du Président. C'est d'ailleurs uniquement à la suite de l'élection du Président que la masse — symbole de l'autorité de l'Assemblée — est placée sur la Table.

Lors de la première séance de la première session de la 36<sup>e</sup> Législature, le 2 mars 1999, l'Assemblée nationale a, pour la première fois de son histoire, procédé à l'élection de son Président au scrutin secret, selon des règles de procédure temporaires adoptées pour la circonstance en vertu d'un ordre spécial de l'Assemblée. Il en a été de même le 12 mars 2002 lorsque la charge de Président est devenue vacante<sup>2</sup>. Le 5 juin 2002, l'Assemblée a adopté des modifications temporaires au Règlement et aux Règles de fonctionnement concernant l'élection du Président au scrutin secret. Ces modifications

---

1 Voir le chapitre 5: « La législature, les sessions et les séances ».

2 M<sup>me</sup> Louise Harel est alors devenue la première femme à occuper cette charge.

n'ont pas encore été intégrées de façon permanente au Règlement<sup>3</sup>. C'est pourquoi, dans un premier temps, nous aborderons la procédure d'élection selon les règles permanentes du Règlement. Nous exposerons ensuite la procédure d'élection au scrutin secret suivie les 2 mars 1999 et 12 mars 2002 et reprise dans les règles temporaires adoptées le 5 juin 2002.

### 3.1.1.1 Les règles permanentes concernant la procédure d'élection du Président

Selon les règles permanentes prévues dans le Règlement pour l'élection du Président, le doyen de l'Assemblée — le député qui compte le plus d'années de service et qui n'est pas ministre, ni chef de groupe parlementaire, ni membre de la Commission de l'Assemblée nationale — préside à l'élection du Président [RAN, art. 6]. Tout député peut présenter une motion sans préavis en vue de proposer le nom d'un autre député pour remplir la charge de Président. Chaque nom fait l'objet d'une motion distincte, qui ne peut être amendée [RAN, art. 7].

Si un seul député est proposé, il est déclaré élu. Par contre, si plusieurs députés sont proposés, les diverses motions sont débattues simultanément et elles sont mises aux voix dans l'ordre de leur présentation, jusqu'à ce que l'une d'elles soit adoptée. Dans ce cas, toutes les autres motions deviennent alors caduques. Une motion présentée par le premier ministre est toutefois mise aux voix en premier. En cas de partage des voix, une motion est déclarée rejetée [RAN, art. 8].

Dans les faits, une seule motion est présentée. En effet, l'usage veut que ce soit le premier ministre qui propose la candidature du Président, après avoir consulté l'opposition et obtenu son consentement. Ainsi, à l'Assemblée nationale, le titulaire de la charge de Président est toujours issu du parti au pouvoir même s'il n'y a aucune obligation réglementaire à cet égard.

### 3.1.1.2 Les règles temporaires concernant la procédure d'élection du Président au scrutin secret

Dans le but que tous les députés aient réellement un mot à dire sur le choix du député qui a le devoir de protéger leurs droits ou privilèges, plusieurs assemblées législatives ont opté, au cours des dernières années, pour un mode d'élection du Président au scrutin secret. Constatant cette tendance, le Président de l'Assemblée nationale proposait, en avril 1998, une

---

3 Selon la motion alors adoptée par l'Assemblée, les modifications temporaires concernant l'élection du Président au scrutin secret sont en vigueur « pour la durée de la 36<sup>e</sup> législature, et ce, malgré une clôture de la session » (P.-V., 5 juin 2002, p. 1138).

modification aux règles de procédure de cette dernière en vue d'y inclure une procédure d'élection du Président au scrutin secret. Cette procédure, après avoir été mise à l'essai à deux reprises, a fait l'objet de règles temporaires qui, selon les termes de la motion adoptée le 5 juin 2002, étaient en vigueur pour la durée de la 36<sup>e</sup> Législature.

Selon le mode de scrutin contenu dans les règles permanentes, même si tout député peut proposer le nom d'un autre député pour remplir la charge de Président, ce pouvoir est somme toute théorique, puisque la proposition du premier ministre est généralement la seule soumise à la considération de l'Assemblée. Dans les faits, le choix du Président découle généralement d'une entente entre les chefs des groupes parlementaires, laquelle est par la suite ratifiée par un vote à l'Assemblée sur la motion du premier ministre. L'élection du Président au scrutin secret permet aux députés de choisir une personne en fonction de ses qualités à remplir la charge de Président. Aussi, le fait d'être élu au scrutin secret par tous les députés donne plus de légitimité au Président, ne le laissant pas à la merci d'un fragile consensus entre les chefs des groupes parlementaires.

En vertu des règles temporaires adoptées le 5 juin 2002, une séance de l'Assemblée est exclusivement consacrée à l'élection du Président et, s'il y a lieu, des vice-présidents. Il ne se tient aucun débat au cours de cette séance qui ne prend fin qu'après l'élection du Président ou des vice-présidents. Le leader du gouvernement présente alors une motion d'ajournement de l'Assemblée, laquelle ne peut être débattue [RAN, art. 6]. Toutefois, en cas d'égalité des voix entre deux candidats après trois tours de scrutin consécutifs, l'élection du Président se poursuit à la séance suivante. Sauf dispositions incompatibles, les mêmes règles s'appliquent [RAN, art. 8.12].

Le doyen de l'Assemblée nationale préside à l'élection du Président. Il s'agit du plus ancien membre de l'Assemblée qui n'est pas candidat à la charge de Président, ministre, chef d'un groupe parlementaire ni membre de la Commission de l'Assemblée nationale. S'il y a plusieurs doyens, le plus âgé parmi eux préside [RAN, art. 7]<sup>4</sup>. Le président de l'élection est investi de tous les pouvoirs dévolus au Président de l'Assemblée. Il peut

---

4 Lors de l'élection au scrutin secret du 12 mars 2002, le plus ancien député de l'Assemblée, M. François Gendron (Abitibi-Ouest), qui avait présidé l'élection du 2 mars 1999, était ministre des Ressources naturelles, tandis que celui qui le suivait en nombre d'années d'ancienneté, M. Yvon Vallières, député de Richmond, occupait la charge de président de la Commission de l'aménagement du territoire. Après eux, deux députés réunissaient les conditions requises pour être doyens. C'est le plus âgé des deux, M. Robert Middlemiss, député de Pontiac, qui a présidé l'élection du Président.

notamment suspendre la séance à tout moment [RAN, art. 7.1]. Il a aussi le droit de vote lors de l'élection [RAN, art. 7.2].

Est candidat à la charge de Président tout député qui, au plus tard à 12 h le jour précédant la séance consacrée à l'élection du Président, produit une déclaration de candidature écrite au bureau du secrétaire général. Les ministres et les chefs des groupes parlementaires sont inéligibles. La période de mise en candidature terminée, le secrétaire général établit dans l'ordre alphabétique la liste des candidats à la charge de Président [RAN, art. 8.1] et la transmet aux députés au plus tard à 16 h le même jour [RF, art. 44].

Si un seul député est candidat à la charge de Président, il est automatiquement proclamé élu. Le président de l'élection en fait l'annonce à l'Assemblée [RAN, art. 8.2].

S'il y a plusieurs candidats, avant le début de la séance consacrée à l'élection, le secrétaire général en distribue la liste sur les pupitres des députés à l'Assemblée nationale [RF, art. 45]. Avant chaque tour de scrutin, le président de l'élection communique verbalement la liste en indiquant au besoin ceux qui se sont désistés [RF, art. 46].

Au moment du vote, les députés occupent leur place. Ils sont appelés deux par deux à exercer leur droit de vote, soit un député qui occupe un siège du côté ouest de la Chambre et un autre du côté est, dans le même ordre que lors d'un vote par appel nominal, le président de l'élection étant le dernier à voter [RF, art. 48]. Chaque député vote dans un isolement installé de son côté de la Chambre, dépose son bulletin de vote dans une urne située sur la Table et retourne à sa place [RAN, art. 8.5]. Le bulletin de vote contient, dans l'ordre alphabétique des noms, les prénom et nom ainsi que la circonscription électorale des candidats. Chaque député marque dans un des cercles le bulletin de vote en y faisant un trait, une croix, un «X» ou une coche, au moyen du crayon que le secrétaire général ou son représentant lui a remis en même temps que le bulletin de vote [RAN, art. 8.6].

Afin d'assurer la crédibilité du processus, le secrétaire général procède au dépouillement du scrutin à l'extérieur de la Chambre en présence du juriconsulte<sup>5</sup>. Aucune des personnes présentes ne peut divulguer le nombre de voix recueillies par l'un ou l'autre des candidats. Une fois le Président élu, le secrétaire général détruit les bulletins ainsi que tout registre du nombre de voix recueillies par chaque candidat [RAN, art. 8.7].

---

5 Selon l'article 74 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, le juriconsulte est une personne nommée par l'Assemblée nationale et chargée de fournir à tout député qui en fait la demande un avis sur la conformité d'une situation éventuelle de ce député avec les dispositions concernant les incompatibilités de fonctions et les conflits d'intérêts.

Dès la reprise de la séance, le secrétaire général informe le président de l'élection si un candidat a recueilli le nombre de voix requis [RF, art. 49]. Le candidat qui obtient un nombre de voix au moins équivalent à la majorité des membres de l'Assemblée est élu Président [RAN, art. 8.3]. L'Assemblée nationale étant composée de 125 députés, 63 voix sont donc normalement nécessaires pour obtenir la majorité en début de législature<sup>6</sup>.

Si aucun candidat ne réunit le nombre de voix requis, on procède à un nouveau tour de scrutin [RAN, art. 8.9]. Le secrétaire général doit alors préparer une autre liste des candidats en excluant ceux qui ont obtenu le nombre de voix le moins élevé ainsi que ceux qui ont recueilli cinq voix ou moins [RAN, art. 8.10]. Aucun nom n'est cependant exclu si tous les candidats ont le même nombre de voix [RAN, art. 8.11].

S'il y a seulement deux candidats et que ceux-ci sont à égalité des voix au cours de deux tours de scrutin consécutifs, le président de l'élection suspend la séance pendant 60 minutes avant le nouveau tour. S'il y a toujours égalité des voix après le troisième tour, il lève la séance et l'élection se poursuit à la séance suivante. Sauf dispositions incompatibles, les mêmes règles s'appliquent [RAN, art. 8.12].

Avant un tour de scrutin, le député qui désire retirer sa candidature peut le faire de vive voix à l'Assemblée ou par un écrit au préalable auprès du secrétaire général [RAN, art. 8.13].

Une fois son Président élu, l'Assemblée procède, s'il y a lieu, à l'élection des vice-présidents.

### 3.1.1.3 La procédure d'élection des vice-présidents

Le Président est assisté de trois vice-présidents également élus par l'Assemblée pour l'appuyer dans l'exercice de ses fonctions parlementaires et administratives. La procédure d'élection des trois vice-présidents est sensiblement la même que celle qui est prévue dans le Règlement pour l'élection du Président, sauf que c'est ce dernier qui préside à leur élection et non le doyen de l'Assemblée.

C'est lors de la première séance de la première session de la 36<sup>e</sup> Législature — le 2 mars 1999 — que l'Assemblée a élu pour la première fois

---

6 La situation peut cependant être différente lorsque l'Assemblée procède à l'élection d'un nouveau Président en cours de législature, le chiffre pour obtenir la majorité étant appelé à diminuer en fonction du nombre de sièges vacants. À titre d'exemple, lors de l'élection au scrutin secret du 12 mars 2002, la composition de l'Assemblée était de 119 députés : le nombre de voix requis pour obtenir la majorité était donc de 60 voix.

un troisième vice-président. C'est aussi à ce moment qu'est apparue une hiérarchie à la vice-présidence. Le Règlement prévoit maintenant explicitement qu'il y a un premier, un deuxième et un troisième vice-présidents. Les deux premiers vice-présidents sont élus parmi les députés du groupe parlementaire formant le gouvernement et le troisième parmi ceux du groupe parlementaire composant l'opposition officielle [RAN, art. 9]. Jusqu'alors, il y avait deux vice-présidents qui, même si aucune obligation n'existait à cet égard, étaient toujours des députés du groupe formant le gouvernement.

Tout député peut, sans préavis, proposer le nom d'un autre député pour remplir la charge de premier, de deuxième ou de troisième vice-président. Chaque nom fait l'objet d'une motion distincte qui ne peut être amendée [RAN, art. 9.1].

Pour chaque charge de vice-président, si un seul député est proposé, celui-ci est proclamé élu. Si les noms de plusieurs députés sont soumis, les diverses motions sont débattues simultanément. Elles sont mises aux voix dans l'ordre de leur présentation, jusqu'à ce que l'une d'elles soit adoptée. Une motion du premier ministre est toutefois mise aux voix avant toute autre lors de l'élection des premier et deuxième vice-présidents. Il en va de même d'une motion du chef de l'opposition officielle lors de l'élection du troisième vice-président. En cas de partage, une motion est déclarée rejetée [RAN, art. 9.2].

#### 3.1.1.4 Le mandat de la présidence

En vertu de l'article 4 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la durée maximale d'une législature est de cinq ans. Cela est également prévu dans l'article 6 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. Le lieutenant-gouverneur, à la demande du premier ministre, met fin à ce mandat en proclamant la dissolution de l'Assemblée [LAN, art. 5 et 6]. Or, selon l'article 24 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, la durée du mandat du Président et des vice-présidents outrepassa la durée de celui de l'Assemblée. Cette disposition énonce que, lors d'une dissolution de l'Assemblée, le Président et les vice-présidents demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau par l'Assemblée. De plus, ils exercent les fonctions du Bureau de l'Assemblée nationale durant une dissolution [LAN, art. 94]. Cette dernière ne met donc pas fin au mandat de ces personnages parlementaires.

Le mandat de la présidence pourrait être interrompu et créer de ce fait une vacance au poste de Président ou de vice-président à la suite d'une démission, d'un décès ou pour toute autre cause. Signalons que la nomination d'un membre de la présidence au Conseil des ministres est une situation qui entraîne forcément sa démission à la présidence puisque

la fonction de Président d'assemblée est toujours incompatible avec une charge ministérielle<sup>7</sup>.

En cas d'absence ou d'empêchement du Président ou à sa demande, il peut être remplacé par un vice-président. Dans le cadre de ses fonctions parlementaires, un des trois vice-présidents le remplace [LAN, art. 20; RAN, art. 10]. La *Loi sur l'Assemblée nationale* et le Règlement ne précisent pas quel vice-président remplace le Président dans ses fonctions parlementaires, et ce, malgré la hiérarchisation récente des titulaires de la fonction de vice-président. Le choix du remplaçant est donc laissé à l'appréciation du Président.

En cas d'absence ou d'empêchement à la fois du Président et des vice-présidents, le secrétaire général en avise l'Assemblée qui désigne un député pour remplacer le Président dans ses fonctions parlementaires [LAN, art. 21 et 11]. La désignation du député se fait suivant la même procédure prévue pour l'élection du Président et des vice-présidents.

En cas de vacance à la charge de Président, aucun des vice-présidents ne peut le remplacer dans ses fonctions parlementaires, puisque, comme nous l'avons vu, l'Assemblée ne peut expédier aucune affaire avant d'avoir élu un Président [LAN, art. 22; RAN, art. 12].

En matière administrative toutefois, la *Loi sur l'Assemblée nationale* tient compte de la hiérarchisation de la vice-présidence [LAN, art. 117]. En cette matière, la Loi prévoit que, en cas d'absence du Président ou à sa demande, un vice-président qu'il a désigné le remplace. Ce vice-président ne peut être que le premier ou le deuxième vice-président. En cas d'empêchement du Président ou de vacance de cette charge, le premier vice-président le remplace pendant que dure l'empêchement ou la vacance.

En cas de vacance, un nouveau Président doit obligatoirement avoir été élu pour que l'Assemblée puisse délibérer. Cependant, la situation est différente en matière administrative. Si la vacance survient à une période où l'Assemblée ne se réunit pas, celle-ci est donc dans l'impossibilité de procéder à l'élection d'un Président. Entre-temps, la gestion de l'Assemblée doit continuer à s'exercer. C'est pourquoi la Loi prévoit la possibilité pour le premier vice-président d'exercer les fonctions administratives du Président en cas de vacance à cette charge. Toutefois, si le premier vice-président est ou devient lui-même empêché ou si la charge est ou devient également

---

7 Georges BERGOUIGNOUS, *La présidence des assemblées parlementaires nationales*, Genève, Union interparlementaire, 1997, p. 34. Le 6 novembre 1980, il y a eu démission de Clément Richard comme Président de l'Assemblée (nommé ministre des Communications) (JD, 6 novembre 1980, p. 17-21); le 29 janvier 1996 marque le jour de la démission de Roger Bertrand comme Président de l'Assemblée (nommé ministre délégué au Revenu) (JD, 12 mars 1996, p. 6013).

vacante, le deuxième vice-président remplace alors le premier vice-président [LAN, art. 117].

### 3.1.2 *L'impartialité de la présidence*

En raison de la neutralité de ses fonctions, le député qui exerce la charge de Président ne fait partie d'aucun groupe parlementaire, ne participe pas aux discussions de l'Assemblée et ne vote pas, sauf en cas d'égalité des voix [RAN, art. 3 et 4]. L'impartialité du Président est une caractéristique essentielle de sa fonction.

Étant donné que le Président ne participe pas aux discussions de l'Assemblée, il ne peut en principe présenter de motion. Cependant, il est arrivé qu'un Président intervienne dans le cadre d'un débat ou, avec le consentement unanime de l'Assemblée, soumette une motion à l'Assemblée<sup>8</sup>. En particulier, le Président est intervenu à plusieurs reprises lors de débats sur des événements spéciaux que voulait souligner de façon unanime l'Assemblée, qu'il s'agisse de tragédies, de décès<sup>9</sup> ou de départs de la vie politique<sup>10</sup>, ou sur des matières qu'il considérait comme étant de sa responsabilité<sup>11</sup>. Soulignons également que, dans tous les parlements de tradition

8 Avec le consentement unanime de l'Assemblée, le Président, M. Jean-Pierre Charbonneau, a présenté une motion et est intervenu dans le cadre du débat sur cette motion. Celle-ci portait sur « l'intolérance manifestée à l'égard de David Levine suite à sa nomination comme directeur général du nouvel Hôpital d'Ottawa » (JD, 21 mai 1998, p. 11269). Par ailleurs, avec le consentement unanime de l'Assemblée, le Président Charbonneau a présenté une motion afin que l'Assemblée « souligne le 20<sup>e</sup> anniversaire de la radiotélévision des débats ». Il faut noter qu'il s'agissait d'un sujet qui relève du Président (JD, 21 octobre 1998, p. 12318).

9 Le Président, M. Jean-Pierre Charbonneau, est intervenu dans le cadre du débat sur une motion portant « sur le drame humain que vivent les populations déplacées du Zaïre » (JD, 14 novembre 1996, p. 3155). M. Charbonneau est aussi intervenu dans le cadre d'un débat sur une motion ayant pour objet que l'Assemblée « offre ses plus sincères condoléances aux familles qui ont perdu un ou des être chers dans le tragique accident du Boeing 767 d'Egypt Air » (JD, 2 novembre 1999, p. 3262).

10 Le Président, M. Jean-Pierre Charbonneau, est intervenu dans le cadre d'une motion présentée pour que l'Assemblée « rende hommage à M. Daniel Johnson » qui venait de démissionner comme député (JD, 12 mai 1998, p. 11024 et 11025). Il a également présenté une motion et est intervenu dans le cadre du débat sur une motion ayant pour objet que l'Assemblée « souligne le retrait de la vie parlementaire et publique de 11 députés » (JD, 21 octobre 1998, p. 12312 et 12313).

11 Le 16 juin 2000, à l'occasion d'un débat sur une motion du premier ministre en vue de la nomination de la présidente de la Commission d'accès à l'information, la question de la rémunération des députés a été abordée par le premier ministre et le chef de l'opposition officielle; le Président est alors intervenu par un plaidoyer pour la revalorisation des députés (JD, 16 juin 2000, p. 7109).

britannique, le Président a toujours la possibilité de faire des déclarations à l'Assemblée<sup>12</sup>.

Le dépôt d'une pétition à l'Assemblée par l'entremise d'un député est un droit fondamental reconnu à tous les citoyens du Québec. Le Président est le seul député qui ne peut déposer de pétitions à l'Assemblée<sup>13</sup>. Cela s'explique principalement par le fait que le Président détermine si les pétitions remplissent les conditions nécessaires à leur dépôt [RAN, art. 63]. Lorsque ses commettants lui demandent d'en déposer une, il peut faire appel aux services d'un autre député<sup>14</sup>.

Toujours en considération de l'impartialité dont il doit faire preuve, le Président ne vote pas, sauf en cas d'égalité des voix [*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 49; RAN, art. 4]<sup>15</sup>. Lorsqu'il doit voter, le Président peut le faire selon l'opinion qu'il s'est formée de la question, sans donner d'explications.

---

12 JD, 15 mai 1984, p. 6037 (Richard Guay) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 2/5; *House of Representatives Practice*, 4<sup>e</sup> éd., Canberra, 2001, p. 176; Erskine MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 22<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1997, p. 308.

13 JD, 15 juin 1982, p. 4840-4842 (Claude Vaillancourt) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 62/1.

14 Depuis l'entrée en vigueur de règles temporaires concernant les pétitions, lorsqu'il n'y a aucun député pour présenter une pétition conforme, celle-ci est déposée par l'entremise d'un vice-président. Voir JD, 30 août 2001, CAN-3 p. 10; JD, 24 octobre 2001, CAN-5 p. 20 et 21.

15 Depuis 1867, à l'Assemblée nationale du Québec, le Président a exercé son droit de vote prépondérant à 26 reprises dont 3 seulement au XX<sup>e</sup> siècle, soit en 1908, en 1933 et en 1976. Treize de ces votes ont été le fait d'un même Président de 1878 à 1882, époque où les deux partis détenaient quasiment le même nombre de sièges à l'Assemblée. Outre cette période, notons que du 14 juin 1985 au 20 juin 1985 une situation semblable existait, le gouvernement ne détenant qu'un siège de majorité. Toutefois, le Président n'a pas eu alors à utiliser son droit de vote prépondérant. La dernière fois où le Président a exercé son droit de vote prépondérant remonte au 21 mai 1976. Il s'agissait du vote sur une motion présentée par un député de l'opposition en vue de modifier la composition d'une commission parlementaire. C'est un vice-président qui a exercé le droit de vote prépondérant accordé au Président. Il a voté en faveur de la motion. Ce cas n'est pas significatif compte tenu du contexte particulier dans lequel il s'est déroulé. De fait, 55 députés ministériels s'étaient abstenus de voter, et il semble que ces abstentions n'avaient que pour objet d'embêter l'opposition qui demandait souvent des votes par appel nominal. (Maurice CHAMPAGNE, *Vote prépondérant du Président à l'Assemblée nationale (1867-1984)*, Québec, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, Division de la recherche, 12 février 1985). Il ressort de tout ce qui précède que le Président de l'Assemblée n'a pas exercé son droit de vote prépondérant sous l'empire du règlement actuel en vigueur depuis 1984.

Cependant, pour qu'il conserve son impartialité, l'usage veut qu'il vote de façon à maintenir le *statu quo* ou bien de manière à donner à l'Assemblée une nouvelle occasion de se prononcer sur la question, et alors il explique son vote par des motifs qui sont consignés dans le *Journal*<sup>16</sup>.

Des règles de conduite moins rigides s'appliquent aux vice-présidents. Rien ne les empêche de présenter des motions<sup>17</sup>, de participer aux débats et de voter à l'Assemblée et en commission parlementaire, sauf à la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire [RAN, art. 117]<sup>18</sup>.

Même si les règles sont plus souples à leur égard, les vice-présidents doivent cependant faire preuve de sensibilité politique avant d'intervenir ou de voter quant à une question en particulier. Ils doivent avoir à l'esprit qu'ils ont également une nécessaire crédibilité à conserver pour présider les débats de l'Assemblée. En juin 2001, à défaut de pouvoir tracer un cadre précis d'intervention des vice-présidents sur la scène politique, ceux-ci ont convenu entre eux de certaines règles pouvant les guider dans l'exercice de leurs activités politiques. Ainsi les vice-présidents doivent-ils éviter de participer aux travaux de l'Assemblée ou d'une commission, surtout si un sujet est contesté. De même, ils doivent voter uniquement lorsqu'il y a une unanimité ou lors d'un vote final sur une question. Si un vice-président prend

---

16 *Geoffrion 1941*, art. 312; Arthur BEAUCHESNE, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6<sup>e</sup> éd., Toronto, Carswell, 1991, p. 97; E. MAY, 22<sup>e</sup> éd., p. 357. Il est intéressant de noter qu'au Québec la consignation des motifs dans le procès-verbal des travaux de l'Assemblée est une exigence qui n'a pas été reprise dans l'ancien règlement, de 1972 à 1984, pas plus que dans le règlement actuellement en vigueur. Par ailleurs, lorsque cette exigence réglementaire existait, elle n'a pas toujours été suivie. En effet, les votes prépondérants exercés par le Président, notamment, en 1900 et en 1908, comportaient certains motifs qui n'ont pas été consignés.

17 D'ailleurs, l'article 129 du Règlement prévoit expressément un cas où un vice-président peut présenter une motion, soit dans le processus pour combler une vacance ou pour procéder à tout remplacement permanent au sein d'une commission. Le 19 juin 1986, le vice-président et député de La Prairie, M. Jean-Pierre Saintonge, a présenté à l'Assemblée le projet de loi d'intérêt privé 245, *Loi concernant certains immeubles du cadastre de la paroisse de La Prairie de La Madeleine* (JD, 19 juin 1986, p. 3232).

18 Contrairement au Président, les vice-présidents ont leur propre pupitre à l'Assemblée d'où ils peuvent participer aux travaux, lorsqu'ils n'occupent pas le fauteuil du Président. Ainsi, ils sont habituellement présents à la période des questions, bien qu'ils ne prennent que très rarement la parole. Fait à noter : le 30 octobre 2001, le troisième vice-président, M. Michel Bissonnet (Jeanne-Mance), a posé une question à la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole sur le déroulement du vote en vue des élections municipales qui devaient avoir lieu le dimanche suivant.

néanmoins position dans le contexte de délibérations parlementaires sur une question dont l'Assemblée est saisie, il doit éviter de présider les débats sur cette question. Toutefois, le fait qu'un vice-président se prononce sur une question dont l'Assemblée est saisie ne l'empêche pas de présider ultérieurement les travaux sur une autre question même si elle porte sur le même sujet. Dans toute autre circonstance, les vice-présidents doivent faire preuve de prudence et de réserve dans leurs interventions<sup>19</sup>.

Quant aux activités politiques à l'extérieur des travaux parlementaires, une attitude de prudence est également de mise. Les vice-présidents peuvent aussi participer aux activités politiques de leur parti à l'extérieur de l'Assemblée et prendre part aux réunions de leur caucus respectif<sup>20</sup>. Les règles de droit parlementaire ne les empêchent pas non plus d'avoir des opinions et de les exprimer. Les vice-présidents étant d'abord et avant tout des élus du peuple, ils peuvent donc prendre des positions publiques sur toutes sortes de questions qui, par la suite, sont susceptibles d'être débattues par les députés. Exiger d'eux qu'ils n'aient jamais prononcé un mot sur une question pour présider un débat sur le même sujet revient ni plus ni moins à imposer des règles faisant en sorte que personne ne pourrait présider les travaux de l'Assemblée<sup>21</sup>. Cependant, ils doivent adopter un comportement de nature à conserver la confiance des parlementaires lorsqu'ils président les débats de l'Assemblée<sup>22</sup>.

### 3.1.3 La mise en cause de la conduite de la présidence

La confiance des parlementaires envers l'impartialité du Président ou des vice-présidents est indispensable au bon fonctionnement de l'Assemblée. Leur comportement ou leurs actions ne peuvent être critiqués. Ainsi, il

19 JD, 6 juin 2001, pp. 1969-1971 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 3/1; JD, 12 juin 2001, pp. 2125-2128 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 3/2.

20 *Id.* À cet égard, la pratique n'est pas uniforme au Québec. Certains vice-présidents ont fait preuve de réserve, notamment en n'assistant pas aux réunions du caucus. En 1977, M. Jean-Guy Cardinal ainsi que M<sup>me</sup> Louise Cuerrier avaient, à la demande de M. Clément Richard, alors Président de l'Assemblée nationale, renoncé à prendre part aux réunions du caucus de leur parti pour la durée de leur mandat ainsi qu'aux réunions des diverses instances du parti (*Montréal-matin*, 11 janvier 1977, p. 11; *Le Soleil*, 11 janvier 1977, p. A5). Toutefois, il semble que ces deux vice-présidents furent absents du caucus pour quelques mois seulement.

21 JD, 12 juin 2001, p. 2125-2128 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 3/2.

22 JD, 6 juin 2001, p. 1969-1971 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 3/1.

n'est pas permis de dénigrer leur travail, même indirectement, au cours des travaux de l'Assemblée, si ce n'est au moyen d'une motion de fond<sup>23</sup>. Tout député qui met en cause la conduite d'un membre de la présidence autrement que par une motion de fond peut encourir des sanctions pour atteinte aux privilèges<sup>24</sup>.

La mise en cause d'un acte accompli par la présidence ne peut se faire par la question de privilège suivie d'une motion, mais plutôt par une motion de fond appelée, par les auteurs, « motion de blâme », « motion de censure » ou « motion de non-confiance »<sup>25</sup>. La nécessité de présenter une motion pour mettre en question la conduite d'un membre du Parlement agissant en cette qualité est prévue dans les articles 35 (5) et 315 du Règlement. C'est pourquoi, dans une décision rendue en 2001, la présidence a indiqué qu'elle n'accepterait plus aucun rappel au règlement mettant en cause l'impartialité ou la neutralité de la présidence. Par conséquent, un député qui veut mettre en cause la conduite d'un membre de la présidence doit le faire par une motion de fond. Par ce geste, il s'expose également à ce que sa conduite soit mise en cause si les accusations ne sont pas fondées<sup>26</sup>.

La jurisprudence a reconnu qu'une motion portant sur la conduite de la présidence de manière générale est irrecevable pour le motif que, en

---

23 JD, 13 juin 2001, p. 2216 et 2217 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/46. Voir aussi le chapitre 2: « Les privilèges parlementaires ».

24 *Id.* A. BEAUCHESNE, 6<sup>e</sup> éd., p. 51; E. MAY, 22<sup>e</sup> éd., p. 190.

25 JD, 14 mars 1995, p. 1382 et 1383 (Roger Bertrand) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 316 (3)/5; JD, 15 juin 2001, p. 2381 et 2382 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 67/47. Dans ce dernier cas, un député de l'opposition officielle avait soulevé une question de privilège à l'encontre du Président de l'Assemblée en raison de gestes commis par un agent de la paix chargé d'assurer la sécurité à l'Assemblée nationale. À son avis, le Président était responsable de cette violation de droit ou de privilège puisque l'agent de la paix relevait de son autorité administrative. Le Président a déclaré la question de privilège irrecevable, la mise en cause de la conduite d'un membre de la présidence ne pouvant se faire que par une motion de fond prévue aux articles 315 et 316 (3). Quant à savoir s'il pouvait être tenu personnellement responsable d'un geste commis par une personne sous son autorité, il ne s'est pas prononcé sur cette question. Il a ajouté cependant que, dans l'éventualité où une motion mettra en cause la conduite du Président pour un geste commis par une personne relevant de son autorité, il appartiendra à l'Assemblée de décider, à la suite d'un débat sur cette motion, si le Président peut être tenu responsable.

26 JD, 12 juin 2001, p. 2125-2128 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 3/2.

vertu de l'article 315 du Règlement, il n'est pas possible d'élargir à plus d'un membre du Parlement l'accusation qu'un député désire porter<sup>27</sup>.

Enfin, lorsque l'Assemblée discute d'une motion mettant en cause la conduite d'un membre de la présidence, celui-ci peut présider malgré tout les travaux<sup>28</sup>. Dans un tel cas, il devra évaluer s'il est opportun sur le plan politique de le faire.

## 3.2 LES FONCTIONS DU PRÉSIDENT

Le Président a trois rôles principaux. D'abord, il dirige les séances de l'Assemblée en fonction des règles de procédure qui régissent les délibérations parlementaires. Ensuite, il administre les services de l'Assemblée qui soutiennent les députés dans l'exercice de leurs fonctions. Enfin, le Président représente l'Assemblée, notamment dans ses rapports avec d'autres parlements [RAN, art. 1].

### 3.2.1 *Diriger les séances de l'Assemblée*

Le Président est avant tout le maître des délibérations de l'Assemblée, le grand prêtre de sa procédure<sup>29</sup>. En effet, ses fonctions sont essentiellement celles d'un président de séance. Il n'a aucun contrôle de l'ordre du jour; en ce domaine, à quelques exceptions près, c'est le gouvernement qui, par l'entremise de son leader parlementaire, indique l'affaire qui sera débattue par l'Assemblée [RAN, art. 96]. En outre, en vue de maintenir sa neutralité, il ne participe pas aux débats et ne vote pas, sauf en cas de partage des voix.

Le Président joue le rôle d'arbitre des débats, et « [l]a médiation constitue l'une des nombreuses responsabilités du Président, car l'application rigide des règles dans toutes les circonstances risque davantage d'entraîner le chaos que l'ordre<sup>30</sup> ».

Généralement, le rôle du Président en tant qu'arbitre des débats est de veiller au maintien de l'équilibre entre deux principes fondamentaux qui

---

27 JD, 14 mars 1995, p. 1382 et 1383 (Roger Bertrand) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 316 (3)/5.

28 *Geoffrion 1941*, art. 17, annotation 2.

29 Jean-Charles BONENFANT, *Le Président de la Chambre basse*, Québec, Chroniques « *Derrière les faits: les institutions* » parues dans *l'Action* de 1962 à 1973, 7 février 1972.

30 Philip LAUNDY, *Le rôle du Président*, mémoire présenté lors du Deuxième Colloque parlementaire du Commonwealth du 25 mai au 3 juin 1990, Ottawa, 9 mars 1990, p. 17.

doivent animer les travaux parlementaires, soit la nécessité de permettre à la majorité gouvernementale de mener les affaires publiques dans l'ordre et la nécessité de protéger le droit de la minorité de s'exprimer.

Pour jouer pleinement son rôle, l'Assemblée a confié au Président différentes fonctions mentionnées essentiellement dans l'article 2 du Règlement. Cet article prévoit que, outre les pouvoirs que la loi lui confère, le Président : ouvre, suspend et lève les séances de l'Assemblée; maintient l'ordre et exerce tous les pouvoirs nécessaires à cette fin; fait observer le règlement; met les motions en discussion, les met aux voix et proclame le résultat des votes; convoque et préside les réunions des leaders de groupes parlementaires; organise les débats restreints; détermine, lorsque l'Assemblée ne peut siéger à l'Hôtel du Parlement, l'endroit où elle se réunit; exerce les autres pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions et au maintien des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres.

Même si la plupart de ces fonctions sont traitées de manière détaillée dans les différents chapitres du présent ouvrage, nous estimons toutefois pertinent de donner ici même un aperçu des principaux pouvoirs accordés à la présidence pour la conduite des travaux.

### 3.2.1.1 Ouvrir, suspendre et lever les séances

C'est le Président qui a le pouvoir d'ouvrir, de suspendre et de lever les séances de l'Assemblée [RAN, art. 2 (1)]. Il ouvre les séances de l'Assemblée après avoir vérifié le quorum [RAN, art. 30]. L'ouverture de la séance demeure le seul moment où le Président prend l'initiative en matière de quorum. Le quorum de l'Assemblée est ensuite présumé tant que son défaut n'a pas été signalé par un député ou constaté par le résultat d'un vote<sup>31</sup>. Le Président doit procéder à la vérification du quorum au début d'une séance puisque l'Assemblée ne peut tenir séance et exercer valablement ses pouvoirs sans quorum. S'il n'y a pas quorum à ce moment, le Président retarde l'ouverture de la séance jusqu'à ce que le quorum soit constaté. Si après un délai raisonnable le quorum n'est pas atteint, le Président prend place au fauteuil pour constater publiquement le défaut de quorum et, ensuite, suspendre ou ajourner immédiatement la séance<sup>32</sup>. Il en est de même lorsque le défaut de quorum est constaté au cours d'une séance. Le Président est inclus aux fins du calcul du quorum [LAN, art. 8].

Le Président doit suspendre ou lever la séance aux moments prévus dans les articles 20 et 21 du Règlement, lesquels établissent l'horaire de

31 RAN 1972-1984, art. 28 (2).

32 *Id.*; le Président a déjà ouvert la séance, constaté le défaut de quorum et ajourné immédiatement les travaux (JD, 16 mars 1999, p. 579).

l'Assemblée. Toutefois, lorsqu'un vote a lieu, le Président ne suspend ou lève la séance qu'après en avoir proclamé le résultat [RAN, art. 103]. De même, si à l'heure prévue pour la suspension ou la levée de la séance, le Président n'a pas terminé la lecture d'une décision qu'il a commencée, il peut poursuivre cette lecture jusqu'à la fin, de la même façon qu'un vote ne peut être interrompu en raison de l'heure<sup>33</sup>.

Par ailleurs, le Président peut, de sa propre initiative, suspendre ou lever la séance [RAN, art. 44]. C'est un pouvoir absolu qui constitue un des principaux moyens mis à sa disposition pour faire respecter l'ordre et le décorum<sup>34</sup>. Comme l'article 44 est situé dans une section du Règlement qui traite de l'ordre, des questions peuvent surgir quant à la capacité du Président de suspendre la séance pour un motif qui n'a rien à voir avec le respect de l'ordre et du décorum.

### 3.2.1.2 Maintenir l'ordre

Parmi les fonctions du Président, le maintien de l'ordre est sans contredit l'une des plus difficiles à exercer. Son pouvoir de s'assurer du respect de l'ordre et du décorum à l'Assemblée ne souffre aucune exception. Le Règlement prévoit d'ailleurs clairement que le Président exerce tous les pouvoirs nécessaires au maintien de l'ordre [RAN, art. 2 (2)]. Il s'agit là de la codification d'un principe fondamental en droit parlementaire selon lequel l'Assemblée confie elle-même au Président le soin de maintenir l'ordre et le décorum et lui confère les pouvoirs discrétionnaires nécessaires à l'accomplissement de cette délicate tâche<sup>35</sup>. Nous avons vu à la section 3.2.1.1 que le pouvoir du Président de suspendre ou de lever la séance est l'un des moyens mis à sa disposition pour faire respecter l'ordre et le décorum.

Le respect de l'ordre et du décorum constitue une condition essentielle au fonctionnement efficace de l'Assemblée et, par conséquent, à l'exercice par les parlementaires de leur important privilège constitutionnel de la liberté de parole. Aussi, l'une des fonctions premières du président est

---

33 JD, 8 décembre 1999, p. 4186 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 41/3. C'est ce qui s'appelle dans le jargon parlementaire l'«*heure du Président*». Quant à savoir s'il y a d'autres circonstances où le Président aurait la latitude voulue pour retarder la suspension ou l'ajournement de la séance, la question demeure entière.

34 JD, 20 mai 1998, p. 11230 et 11231 (Raymond Brouillet) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 44/1.

35 JD, 20 mai 1998, p. 11230 et 11231 (Raymond Brouillet) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 44/1.

de veiller à ce que les conditions propices au bon fonctionnement de l'Assemblée soient constamment satisfaites<sup>36</sup>.

Ainsi, le Règlement contient des dispositions précises relatives, entre autres, à la conduite des députés et du public ainsi qu'au langage parlementaire. En cas de manquement de la part de députés à l'ordre et au décorum, le Président peut se servir de pouvoirs disciplinaires qui vont du retrait du droit de parole jusqu'à l'expulsion, en passant par l'exclusion de l'Assemblée.

Nous traiterons plus en détail de tous les aspects liés à l'ordre et au décorum au chapitre 7 qui y est entièrement consacré.

### 3.2.1.3 Faire observer le Règlement

En tant qu'arbitre des débats, le Président est tenu de trancher les questions de procédure qui sont soulevées. Il lui incombe également de signaler immédiatement toute violation du règlement dont il a connaissance [RAN, art. 38]. Un député peut signaler à tout moment une violation de règlement [RAN, art. 39]. Il peut aussi faire un rappel au règlement lorsqu'un autre député a la parole [RAN, art. 36] ou lors d'un vote [RAN, art. 227].

La juridiction du Président ne s'étend pas à des paroles prononcées à l'extérieur de la salle de l'Assemblée, ni généralement à des questions de droit, sauf lorsqu'il s'agit de dispositions législatives contenant de la procédure parlementaire<sup>37</sup>, ni à d'autres questions qu'il appartient à l'Assemblée de décider, comme la notion d'urgence invoquée dans une motion de suspension des règles de procédure ou la violation effective d'un droit ou d'un privilège de l'Assemblée ou de l'un de ses membres.

Le Président ne peut également se prononcer sur des questions d'ordre ou de règlement soulevées dans une commission. Il est bien établi que la présidence d'une commission a les pleins pouvoirs pour en présider les délibérations<sup>38</sup>. Il est également reconnu que le Président de l'Assemblée ne peut d'aucune manière s'immiscer dans les travaux d'une commission. La présidence de la commission a pratiquement les mêmes pouvoirs que

---

36 *Id.*

37 Il se peut par ailleurs que le Président soit amené à consulter une loi ou un projet de loi lorsque cela est nécessaire pour disposer de certaines questions. À titre d'exemple, il peut avoir à le faire pour décider si un projet de loi présenté par un député a une incidence financière, pour décider de la recevabilité d'une motion de scission ou d'une question de privilège.

38 JD, 3 décembre 1975, p. 2343 (Jean-Noël Lavoie) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 2/4.

la présidence de l'Assemblée lorsqu'elle dirige les délibérations parlementaires<sup>39</sup>.

Le Président statue sur les rappels au règlement au moment où il le juge opportun en motivant sa décision. Il peut aussi choisir de soumettre la question à l'Assemblée. Même s'il a le pouvoir de le faire, nous croyons que seule une question pour laquelle il a de sérieux doutes justifierait de la soumettre à l'Assemblée. D'ailleurs, cela n'est jamais arrivé depuis l'adoption du présent règlement, en 1984<sup>40</sup>. La décision du Président ou de l'Assemblée est finale [RAN, art. 41]. Le Président peut rendre des décisions en public ou en privé. Dans le dernier cas, la décision est appelée *private ruling*. Elle constitue une procédure exceptionnelle dont la présidence de

---

39 JD, 4 juillet 1973, p. 2148 et 2149 (Jean-Noël Lavoie) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 2/1; JD, 18 décembre 1973, p. 572-575 (Jean-Noël Lavoie) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 2/2; JD, 19 décembre 1973, p. 704-708 (Jean-Noël Lavoie) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 2/3; JD, 3 décembre 1975, p. 2343 (Jean-Noël Lavoie) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 2/4; JD, 16 avril 1986, p. 940-943 (Pierre Lorrain) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 2/6; JD, 6 mai 1986, p. 1247 (Pierre Lorrain) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 2/7; JD, 26 mars 1987, p. 6402 et 6403 (Pierre Lorrain) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 2/8; JD, 6 décembre 1995, p. 5472 et 5473 (Roger Bertrand) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 2/9.

40 Toutefois, l'Assemblée a déjà été appelée à se prononcer elle-même en vertu de l'article 70 du Règlement Geoffrion d'où l'actuel article 41 tire son origine. Le libellé de cet article était le suivant : « L'orateur se prononce sur les questions d'ordre ou de règlement mais seulement à mesure qu'elles se présentent. Il peut remettre sa décision à plus tard. Il peut même dans les cas douteux, demander des instructions à la Chambre, la laisser prononcer elle-même, ou lui suggérer de suspendre le règlement. » Il s'agit des précédents suivants : Motion proposant le retrait du projet de loi 99, *Loi abrogeant le Conseil Législatif*. Il s'agissait de déterminer si l'abolition du Conseil législatif est une prérogative royale ou non (JD, 28 février 1967, p. 1608 et 1609 (Rémi Paul)); motion dans le cadre du débat sur le discours inaugural blâmant le gouvernement de la province d'avoir demandé l'application des mesures de guerre. Parce que l'application de ces mesures aurait pu être faite par le gouvernement d'Ottawa sans la demande du gouvernement de la province, le Président avait des doutes quant à la compétence du gouvernement provincial (JD, 19 mars 1971, p. 427 (Jean-Noël Lavoie)); motion proposant qu'un projet de loi « présentement à l'étude soit renvoyé au comité de la constitution, avec instruction d'entendre les parties intéressées et de faire rapport à la Chambre dans un délai de trois mois ». Le Président avait une « sérieuse inquiétude » sur les mots « avec instructions d'entendre les parties intéressées », ce qui semblait être irrégulier en vertu de l'article 558. Après avoir été appelée à se prononcer, la Chambre ne l'a pas fait puisque l'auteur de la motion a décidé de la reformuler (JD, 4 novembre 1969, p. 3551-3552 (Gérard Lebel)).

l'Assemblée nationale s'est prévaluée à six reprises depuis l'adoption du règlement actuel.

En fait, la grande majorité des décisions de la présidence sont communiquées publiquement lors d'une séance de l'Assemblée. Ces décisions sont rendues à la suite de rappels au règlement soulevés dans le cadre des séances de l'Assemblée au moment où les événements à l'origine du rappel ont effectivement lieu<sup>41</sup>. Ainsi, une question de règlement soulevée à l'Assemblée ne peut porter sur une question hypothétique sur la procédure<sup>42</sup>. Compte tenu de l'importance de la question soulevée, la présidence de l'Assemblée s'est déjà prévaluée de la procédure exceptionnelle de la *private ruling* pour se prononcer sur une question hypothétique. Il s'agissait alors de déterminer si le discours du budget pouvait être prononcé avant la fin de l'étude des crédits<sup>43</sup>. Aussi, selon la doctrine, une *private ruling* peut avoir pour objet de statuer à l'avance sur une question de règlement<sup>44</sup> et servir à clarifier des points de pratique et de procédure parlementaires<sup>45</sup>.

41 E.G. BLACKMORE, *Denison's and Brand's Decisions* (1857-1884), South Australian Legislature, 1892, p. 295 : «Mr. Speaker declines to answer questions on a point of order not now arising (...) It is not the duty of Mr. Speaker to answer any questions but those which arise immediately out of the business of the House. A question must be on a point of order now arising.»

42 JD, 19 mars 1985, p. 2484 et 2485 (Richard Guay) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 34/3; JD, 24 avril 1986, p. 1013 et 1014 (Pierre Lorrain) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 34/5; JD, 7 novembre 2002, p. 7575 (Raymond Brouillet).

43 JD, 24 avril 1986, p. 1013 et 1014 (Pierre Lorrain) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 34/5; JD, 30 avril 1986, p. 1035 et 1036 (Pierre Lorrain) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 34/6.

44 E. MAY, 22<sup>e</sup> éd., p. 190 et 191 : «The Speaker also rules on points of order submitted to him by Members on questions either as they arise or in anticipation, although he frequently refuses to rule on a hypothetical question (...) The Speaker will also advise Members of all parties who consult him privately upon any action which they propose to take in the House or upon any questions of order which are likely to arise in its proceedings. Such private rulings of the Speaker generally settle the questions at issue, but they may, if necessary, be supplemented by rulings given from the chair»; *House of Representatives Practice*, 4<sup>e</sup> éd., p. 187 : «The Speaker may also make private rulings, that is, when not in the Chair. Such rulings may not be related to the actual proceedings in the House. This may occur for instance when a Member seeks the Speaker's guidance on a point of procedure relating to future proceedings in the House.»

45 JD, 22 décembre 1988, p. 4619 (Pierre Lorrain) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 188/1; JD, 26 novembre 1992, p. 3851 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 195/3; JD, 18 mars 1993, p. 5480 et 5481 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 316 (2)/2.

Une *private ruling* peut être rendue publique, notamment par son dépôt à l'Assemblée, lorsque cela est dans l'intérêt général ou lorsqu'elle peut servir de précédent. Cela est laissé à l'appréciation du Président<sup>46</sup>.

Par ailleurs, les députés peuvent poser au Président des questions portant sur les affaires ou la procédure de l'Assemblée [RAN, art. 34]. Ces questions doivent concerner les délibérations de l'Assemblée et non la gestion administrative de cette dernière<sup>47</sup>.

### 3.2.1.4 Voir au maintien des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres

Ainsi que nous l'avons vu au chapitre 2, le Président est le gardien des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres. À cet égard, rappelons très brièvement son rôle lorsqu'il préside les travaux et qu'une violation de droit ou de privilège est portée à sa connaissance soit tout de suite après le fait, soit par écrit une heure avant les affaires courantes. Lorsqu'un député met en cause l'interprétation du Règlement, au moyen d'un rappel à celui-ci, le Président a les pleins pouvoirs pour statuer en cette matière. Par contre, il en va autrement lorsqu'un député soulève une violation de droit ou de privilège. Le rôle du Président consiste alors à décider si la question de privilège est recevable. Pour ce faire, il doit déterminer si les faits invoqués par le député donnent à première vue ouverture à une question de privilège ou, en d'autres mots, si les faits que le député lui soumet constituent à première vue une violation d'un droit ou d'un privilège reconnu à l'Assemblée ou à l'un de ses membres. Il ne statue pas sur le fond de la question. C'est là une question qu'il appartient à l'Assemblée de trancher<sup>48</sup>.

46 JD, 30 avril 1986, p. 1035 et 1036 (Pierre Lorrain) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 34/6. À cet égard, lire ce qui suit dans Erskine MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 20<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1983, p. 214: « But sometimes rulings are given privately on matters before they are brought before the House; and, when such a ruling has the effect of bringing a proposal into order or of excluding it finally as out of order, there has until recently been no opportunity for it to be delivered publicly in the House. On 5 November 1981, however, the Speaker announced that, in future, when he gave a private ruling which in his judgment was of general interest or could serve as a precedent for the future, the substance of the ruling would be published in the Official Report immediately before replies to written questions. Both public and private rulings which contain points of importance, particularly new points, are collected in the course of each session by the Clerk of the House and printed from time to time for official use. »

47 JD, 6 décembre 1984, p. 1437 (Richard Guay) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 34/2.

48 Voir le chapitre 2 : « Les privilèges parlementaires » et le chapitre 6 : « Le déroulement d'une séance ».

### 3.2.1.5 Exercer d'autres fonctions parlementaires

Lorsqu'il dirige les séances de l'Assemblée, le Président accorde le droit de parole aux députés. Il reconnaît le premier député qu'il voit se lever et qui lui demande la parole [RAN, art. 33]. S'il y a plus d'un député qui se lève pour demander la parole, la tradition a conféré au Président le pouvoir de décider de l'ordre dans lequel il accordera les droits de parole après que l'auteur de la motion, le cas échéant, se sera exprimé. En cette matière, les règles de la rotation et de l'alternance sont privilégiées<sup>49</sup>.

Également, le Président met les motions en discussion, les met aux voix et proclame le résultat du vote. Il statue préalablement sur leur recevabilité [RAN, art. 193]. En outre, le Président convoque et dirige les réunions des leaders des groupes parlementaires et organise les débats restreints [RAN, art. 98, 210, 253 et 285]<sup>50</sup>. De plus, il détermine l'endroit où l'Assemblée se réunit lorsqu'elle ne peut siéger à l'Hôtel du Parlement [RAN, art. 2(7)]. D'une manière générale, le Président exerce tous les autres pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses fonctions [RAN, art. 2 (8)].

Par ailleurs, signalons qu'en pratique le Président ne dirige pas les travaux de l'Assemblée pendant toute une séance. Afin d'avoir du temps pour exercer ses autres fonctions, soit administrer et représenter l'Assemblée, le Président ne préside habituellement que la période des affaires courantes, ce qui comprend la période des questions et réponses orales. Celle-ci est sans contredit l'une des parties de la séance la plus difficile à présider puisqu'elle donne souvent lieu à des échanges rapides et vigoureux sur des sujets d'actualité à forte teneur politique. Lors de la période des questions, le Président doit être particulièrement vigilant pour le respect de l'ordre et du décorum et pour l'octroi des temps de parole<sup>51</sup>. Compte tenu que, dans l'exercice de ses fonctions, le Président est assisté de trois vice-présidents, ce sont ces derniers qui dirigent presque exclusivement la période des affaires du jour. Ceux-ci président également la commission plénière<sup>52</sup>.

Toujours dans le cadre de ses fonctions parlementaires, le Président de l'Assemblée nationale est d'office le président de la Commission de l'Assemblée nationale et de la Sous-commission de la réforme parlementaire [RAN, art. 115 et 117]. Cela se comprend aisément puisque ces organes constituent des lieux de discussion et de décision par excellence de tous

---

49 Voir le chapitre 9: «Les règles du débat parlementaire et l'organisation du temps».

50 *Id.*

51 Voir le chapitre 6: «Le déroulement d'une séance» et le chapitre 7: «L'ordre et le décorum».

52 Voir le chapitre 13: «La commission plénière».

les aspects du fonctionnement parlementaire de l'Assemblée et des commissions<sup>53</sup>.

Lorsqu'il dirige les travaux d'une commission, le Président a le même rôle que celui qui lui est dévolu au sein de l'Assemblée, soit celui d'un président de séance<sup>54</sup>. Lorsqu'il préside les travaux de la Commission de l'Assemblée nationale et de la Sous-commission de la réforme parlementaire, le Président ne vote pas, sauf en cas d'égalité des voix. Toutefois, compte tenu que ces organes traitent souvent de sujets qui concernent au premier plan le fonctionnement de l'Assemblée, dont des questions relatives à la réforme parlementaire, il n'est pas rare que le Président participe aux discussions.

À titre de président de la Commission de l'Assemblée nationale, il convoque les séances de cette commission et de la Sous-commission de la réforme parlementaire, en détermine l'ordre du jour et dépose à l'Assemblée le rapport de ladite commission [RAN, art. 148 et 174]. Le Président fait également partie du comité directeur de la Commission de l'Assemblée nationale, convoque les séances de ce comité et en détermine aussi l'ordre du jour [RF, art. 4.1 et 4.2]. Il a en outre un rôle mineur à jouer en ce qui a trait au fonctionnement des autres commissions permanentes. À cet égard, il préside à l'élection de chaque président de commission au début de la première session de chaque législature ou au besoin pendant celle-ci [RAN, art. 134 et 136]. De plus, il convoque ces commissions au début d'une législature ou lorsque le mandat de deux ans des présidents et des vice-présidents de commission est écoulé afin de procéder à une nouvelle élection pour pourvoir à ces postes.

Les vice-présidents sont membres de plein droit de la Commission de l'Assemblée nationale [RAN, art. 115]. Dans le cadre de ses travaux, ils peuvent ainsi participer aux discussions, présenter des motions et voter. Ils sont membres de la Sous-commission sur la réforme parlementaire, mais sans droit de vote [RAN, art. 117].

### ***3.2.2 Administrer les services de l'Assemblée***

D'une manière générale, c'est la responsabilité du Président de s'assurer que les services nécessaires sont fournis aux membres de l'Assemblée pour l'exécution de leurs fonctions. À cet égard, la *Loi sur l'Assemblée nationale* énonce expressément que le Président de l'Assemblée dirige et administre les services de l'Assemblée [LAN, art. 115]. Il peut également

---

53 Voir le chapitre 14: « Les commissions parlementaires ».

54 JD, 31 mars 1987, p. CAN-35.

confier une partie de ses responsabilités administratives à un vice-président; celui-ci a, dans les limites de cette délégation, les mêmes pouvoirs et les mêmes devoirs que le Président [LAN, art. 118].

Le Président de l'Assemblée prépare annuellement les prévisions budgétaires de l'Assemblée nationale; à cette fin, il consulte le Bureau de l'Assemblée nationale. Lorsqu'en cours d'année, le Président prévoit devoir excéder ces prévisions budgétaires, il doit établir des prévisions budgétaires supplémentaires, toujours en consultant le Bureau [LAN, art. 125].

Également, le Président dirige les travaux du Bureau de l'Assemblée nationale qui est en quelque sorte le conseil d'administration de l'Assemblée. Le Bureau est composé de membres de l'Assemblée désignés par leur formation politique ou, à défaut, par le Président de l'Assemblée [LAN, art. 86-92]<sup>55</sup>. Ce dernier soumet la liste des députés désignés par les partis à l'Assemblée. Celle-ci l'adopte ou la rejette globalement [LAN, art. 91]. Les vice-présidents peuvent participer sans droit de vote aux travaux du Bureau de l'Assemblée [LAN, art. 95].

Le Bureau de l'Assemblée nationale exerce une fonction de contrôle et de réglementation, ainsi que toute autre fonction que l'Assemblée lui confie, conformément à l'article 100 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. Plusieurs règlements qu'il a adoptés précisent les ressources qui peuvent être mises à la disposition des députés pour exercer leurs fonctions. De même, le plan d'organisation administrative de l'Assemblée est adopté par le Bureau, sur proposition du Président. Le Bureau doit également approuver les prévisions budgétaires préparées par le Président et, le cas échéant, les prévisions budgétaires supplémentaires. Aussi, il donne son avis sur toute question que le Président lui soumet [LAN, art. 101].

Soulignons que le Bureau dispose d'un pouvoir exceptionnel dans le cadre de la gestion de l'Assemblée nationale. De fait, même si l'article 110 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit que la gestion de l'Assemblée continue de s'exercer dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui

---

55 Outre le Président, le Bureau de l'Assemblée nationale est composé de cinq membres du parti gouvernemental, de trois du parti de l'opposition officielle et de un de celui des autres partis d'opposition qui a obtenu le plus grand nombre de sièges, ou, au cas d'égalité de sièges, de celui qui a obtenu le plus grand nombre de votes valides. Si l'opposition officielle est le seul parti d'opposition, le nombre de ses représentants au Bureau est porté à quatre [LAN, art. 88]. Chacun de ces partis désigne aussi le même nombre de députés comme membres suppléants du Bureau, chacun d'eux pouvant agir à la place d'un membre absent ou incapable d'agir [LAN, art. 89]. Dans les quinze jours du début d'une session, chaque parti communique au Président de l'Assemblée les noms des membres et des membres suppléants qu'il a désignés [LAN, art. 90].

sont applicables, le même article dispose que le Bureau peut, par règlement, déroger à ces dispositions en indiquant celles qui s'appliqueront en leur lieu et place. Ce pouvoir du Bureau constitue d'une certaine façon la codification des paramètres de l'application du privilège collectif qu'a l'Assemblée de régir ses affaires internes sans ingérence extérieure en ce qui a trait à sa gestion administrative.<sup>56</sup>

Lors d'une prorogation de l'Assemblée, les membres du Bureau demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou désignés de nouveau [LAN, art. 93]. Par contre, lors d'une dissolution de l'Assemblée, le Président et les vice-présidents exercent les fonctions du Bureau [LAN, art. 94]. Le Président peut être remplacé à la tête du Bureau par un vice-président [LAN, art. 96].

Lors d'un vote du Bureau, le Président a voix prépondérante, en cas de partage des voix [LAN, art. 97]. Il dépose à l'Assemblée les règlements adoptés par le Bureau [LAN, art. 109]. Cela a pour effet de les rendre publics.

Le Président est aussi chargé de la sécurité des édifices ou des locaux occupés par les députés et le personnel de l'Assemblée et, à cette fin, il peut constituer un comité consultatif pour l'assister [LAN, art. 116]. Un protocole d'entente intervenu le 6 juillet 1994<sup>57</sup> avec le ministère de la Sécurité publique permet de recourir aux ressources de la Sûreté du Québec pour assurer de façon appropriée l'exercice de ces responsabilités.

Toujours en matière administrative, aucun acte, aucun document, ni écrit n'engage l'Assemblée ni ne peut être attribué au Président, s'il n'est signé par lui, par le secrétaire général ou par un autre fonctionnaire, mais, dans le cas de ce dernier, uniquement dans la mesure déterminée par règlement du Bureau [LAN, art. 123].

### ***3.2.3 Représenter l'Assemblée***

Enfin, une autre fonction du Président est de représenter l'Assemblée, notamment dans ses rapports avec d'autres parlements [RAN, art. 1]. Le pouvoir du Président à cet égard ne tire pas sa source de l'article premier du Règlement. La représentation de l'Assemblée est l'un des deux principaux rôles inhérents à la fonction de président d'une assemblée législative du type britannique et, fort probablement, de toute assemblée législative, quel

---

56 Voir le chapitre 2: « Les privilèges parlementaires ».

57 Décision 697 du Bureau de l'Assemblée nationale, 6 juillet 1994.

que soit le régime parlementaire qui la sous-tend. Cela ressort d'ailleurs clairement des principaux ouvrages de doctrine en droit parlementaire :

«The Speaker of the House of Commons is the representative of the House itself in its powers, proceedings and dignity. The Speaker's functions fall into two main categories. On the one hand the Speaker is the spokesman or representative of the House in its relations with the Crown, the House of Lords and other authorities and persons outside Parliament. On the other hand the Speaker presides over the debates of the House of Commons and enforces the observance of all rules for preserving order in its proceedings<sup>58</sup>.»

Puisque le rôle de représentation du Président ne dépend vraisemblablement pas du Règlement et puisque, au demeurant, cet article ne permet pas de connaître les tenants et aboutissants de ce rôle, il faut alors se tourner vers le droit parlementaire pour en mesurer l'étendue. Nous avons vu dans le passage précité qu'au Royaume-Uni le rôle de représentation du président de la Chambre des communes comporte trois volets : il représente la Chambre à l'égard de la reine ; il fait de même pour la Chambre envers la Chambre des lords ainsi qu'à l'égard des instances étrangères à la Chambre.

Au Québec, le rôle de représentation à l'égard du Conseil législatif est inexistant depuis 1968, date de l'abolition de ce conseil.

Par contre, le Président joue un rôle de représentation envers le lieutenant-gouverneur qui est le représentant de la reine et une composante du Parlement [LAN, art. 2]. Ainsi, le Président est appelé à rencontrer le lieutenant-gouverneur en certaines circonstances, notamment, lors de l'ouverture ou de la prorogation d'une session et au moment de la sanction des projets de loi.

Concernant les instances étrangères à l'Assemblée, le Président peut être appelé à communiquer à diverses personnes des remerciements, des blâmes ou des mises en garde formulés par l'Assemblée nationale. Il peut aussi avoir à transmettre la correspondance provenant d'autres assemblées législatives, de pays étrangers ou d'une organisation internationale.

Quant au pouvoir du Président de représenter l'Assemblée au niveau international, la doctrine parlementaire s'y intéresse peu. Mais comme le Président est le porte-parole attitré de l'ensemble des élus et, qu'à ce titre, il a la responsabilité de tous les actes officiels de l'Assemblée<sup>59</sup>, il a certes toute la latitude requise pour représenter l'Assemblée sur la scène

58 E. MAY, 22<sup>e</sup> éd., p. 188.

59 Henri BRUN et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997, p. 347.

internationale. Aussi, rien ne semble limiter le rôle du Président à une représentation exclusive auprès des autres parlements. D'ailleurs, l'article 1 du Règlement édicte que le Président représente l'Assemblée « notamment dans ses rapports avec d'autres Parlements ».

Toutefois, la représentation indépendante à l'extérieur du Québec du pouvoir législatif ne saurait s'opposer à celle qui est exercée par le pouvoir exécutif de l'État ni la contredire. La *Loi sur le ministère des Relations internationales* respecte pleinement l'indépendance de l'Assemblée nationale en ce qui a trait aux relations interparlementaires internationales<sup>60</sup>.

Il semble ressortir de ce qui précède que le Président de l'Assemblée, à titre de porte-parole de l'ensemble des élus, a la capacité juridique de représenter l'Assemblée auprès des personnes et organismes étrangers à l'Assemblée, et ce, tant sur le plan interne qu'international.

---

60 *Loi sur le ministère des Relations internationales*, L.R.Q., c. M-25.1.1, art. 26.

**4**

**Les groupes parlementaires  
et les députés indépendants**



## 4

# Les groupes parlementaires et les députés indépendants

Avant de pouvoir siéger à l'Assemblée nationale, un député doit nécessairement passer par un processus électoral pour se faire élire dans l'une des 125 circonscriptions électorales du Québec. Ce processus est qualifié d'« uninominal à un tour », c'est-à-dire qu'il n'y a qu'un seul tour de scrutin et que le candidat qui récolte le plus de voix dans une circonscription est élu. Un candidat élu avec 35 p. 100 des voix dans une circonscription n'en est pas moins député que celui qui récolte la majorité absolue des voix dans une autre. C'est ce qui fait que le nombre de voix recueillies par un parti et le nombre de candidats qui le représenteront à l'Assemblée nationale ne correspondent pas forcément.

La notion de parti est toutefois extrêmement importante dans le système électoral québécois. Les derniers candidats indépendants à être élus l'ont été lors des élections générales du 5 juin 1966<sup>1</sup>. Depuis ce temps, tous les candidats élus au Québec l'ont été sous la bannière d'un parti. Si la notion de parti est omniprésente dans le processus électoral, elle est presque complètement évacuée dans le contexte du processus parlementaire. À l'Assemblée, il n'est plus question de parti politique mais bien de groupe parlementaire. Et ce ne sont pas tous les partis qui ont fait élire des candidats qui peuvent prétendre au titre de groupe parlementaire. Seul un parti qui aura réussi à se qualifier en vertu des règles de procédure parlementaire pourra être reconnu en tant que groupe. Ceux qui n'ont pas été élus sous la bannière d'un tel parti pourront, une fois arrivés à l'Assemblée nationale, soit adhérer à un groupe reconnu, soit siéger à titre de députés indépendants.

---

1 Il s'agissait de M. Frank Hanley, élu dans la circonscription de Sainte-Anne, et de M. Arthur Ewen Séguin, dans la circonscription de Robert-Baldwin. Ce dernier se joignit au Parti libéral en 1967.

La reconnaissance d'un parti comme groupe parlementaire a des conséquences majeures dans le cadre des délibérations parlementaires. Même si tous les députés ont des droits en vertu des règles de procédure, il n'en demeure pas moins que le statut de groupe parlementaire confère des avantages qui n'ont aucune commune mesure avec les droits dont disposent les députés indépendants. Nous traiterons plus en détail au cours du présent chapitre des droits respectifs des groupes parlementaires et des députés indépendants. Soulignons tout de même immédiatement qu'un des avantages importants accordés aux groupes a trait aux droits et aux temps de parole lors des travaux de l'Assemblée. Inutile d'épiloguer sur l'importance que cela peut avoir dans un parlement. Compte tenu de cet écart, le Président a un rôle majeur à jouer dans la sauvegarde des droits des députés indépendants. De façon générale, il doit veiller à ces droits. Dans certains cas, le Règlement prévoit expressément qu'il doit tenir compte de la présence des députés indépendants. C'est le cas lorsqu'il tient des réunions avec les leaders des groupes parlementaires pour organiser le cadre temporel de certains débats, soit les débats restreints.

#### **4.1 LE GROUPE PARLEMENTAIRE**

La notion de groupe parlementaire a été introduite à l'Assemblée nationale lors de l'adoption de l'actuel règlement, le 13 mars 1984. En vertu du règlement antérieur, l'expression employée était « parti reconnu ». Selon l'actuel règlement, un groupe parlementaire est tout groupe d'au moins douze députés élus sous la bannière d'un même parti politique, ou tout groupe de députés élus sous la bannière d'un parti politique qui a obtenu au moins 20 p. 100 des voix aux plus récentes élections générales. À l'exception du Président, les députés n'appartenant à aucun groupe siègent à titre d'indépendants [RAN, art. 13].

Les groupes parlementaires sont constitués par référence à la date et aux résultats des plus récentes élections générales. Après cette date, les changements qui pourraient survenir dans la composition de l'Assemblée nationale, que ce soit à la suite d'un décès, d'une élection partielle, d'une démission ou d'un changement d'allégeance, pourraient-ils permettre de reconnaître un nouveau groupe parlementaire ?

De prime abord, la simple lecture de l'article 13 du Règlement pourrait laisser croire que le critère des plus récentes élections générales s'applique seulement à un parti politique qui a obtenu au moins 20 p. 100 des voix. Par ailleurs, l'ancien règlement de l'Assemblée nationale prévoyait clairement que ce critère valait également dans le cas d'un groupe de douze députés élus sous la bannière d'un même parti politique. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, il est permis de recourir aux dispositions d'un ancien règlement

lorsque le nouveau est muet ou manque de précision sur un point donné<sup>2</sup>. Or, la notion de groupe parlementaire prévue dans le règlement actuel étant le prolongement de la notion de parti reconnu qui se trouvait dans l'ancien règlement, en vigueur de 1972 à 1984, nous croyons opportun dans les circonstances de recourir à ce paragraphe pour interpréter l'article 13 du Règlement. Conformément à l'ancien règlement, un parti reconnu était celui qui, aux dernières élections générales, avait fait élire au moins onze députés ou qui, d'après le recensement officiel des « votes donnés » dans l'ensemble du Québec à ces élections, avait obtenu au moins 20 p. 100 des « votes valides donnés »<sup>3</sup>.

Sous réserve de l'interprétation de l'article 13 que pourrait donner la présidence, nous estimons donc que la date des dernières élections générales s'avère un critère déterminant dans la reconnaissance d'un groupe parlementaire. Quoi qu'il en soit, il est certain que sont des groupes parlementaires les groupes d'au moins douze députés élus sous la bannière d'un même parti politique lors des plus récentes élections générales ou ceux qui sont réunis au sein d'un parti ayant obtenu au moins 20 p. 100 des voix lors de ces élections.

Rappelons que, en raison de la neutralité dont il doit faire preuve dans l'exercice de ses fonctions, le Président n'appartient à aucun groupe parlementaire [RAN, art. 4]. Les autres députés qui n'appartiennent à aucun groupe parlementaire siègent à titre d'indépendants.

Ainsi, le député élu à l'Assemblée nationale à la suite d'une élection partielle doit adhérer à un groupe parlementaire déjà reconnu ou siéger à titre de député indépendant [RAN, art. 14].

Le député qui quitte son groupe parlementaire peut se joindre à un autre groupe parlementaire ou siéger à titre de député indépendant [RAN,

---

2 JD, 12 avril 1976, p. 594 et 595 (Jean-Noël Lavoie) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 180/1.

3 RAN 1972-1984, art. 1 f). Pour faciliter l'interprétation de l'article 13 du Règlement, consulter également l'article 7 (6) de la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale* (L.R.Q., c. C-52.1), qui renferme les mêmes notions que l'article 13 du Règlement pour déterminer les chefs d'un tiers parti qui ont droit à une indemnité additionnelle en vertu de cette loi. De fait, cet article prévoit notamment que le député, autre que le chef de l'opposition officielle, qui dirige à l'Assemblée un parti de l'opposition qui, à la dernière élection générale, a fait élire au moins douze députés, ou dont l'effectif reconnu à cette Assemblée comprend moins de douze députés mais qui, d'après le recensement officiel des votes donnés dans l'ensemble du Québec à la dernière élection générale, a obtenu 20 p. 100 des votes valides donnés, reçoit sur une base annuelle une indemnité égale à 35 p. 100 de l'indemnité annuelle.

art. 15]. Pour sa part, le député qui siège à titre de député indépendant depuis les dernières élections générales peut adhérer à un groupe parlementaire déjà constitué [RAN, art. 15].

#### 4.1.1 L'organisation d'un groupe parlementaire

L'organisation d'un groupe parlementaire est somme toute très simple. En principe, le chef du parti qui a fait élire le plus grand nombre de députés — le premier ministre — devient par le fait même chef du groupe parlementaire formant le gouvernement, tandis que le chef du parti politique qui s'est classé deuxième pour le nombre de députés élus, quant à lui, devient chef du groupe parlementaire formant l'opposition officielle. À titre de chef du groupe parlementaire formant le gouvernement, le premier ministre a l'initiative de certaines procédures prévues dans le Règlement<sup>4</sup>, dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*<sup>5</sup> et dans d'autres lois<sup>6</sup>.

Il peut arriver qu'un groupe parlementaire se trouve temporairement sans chef à l'Assemblée nationale, et ce, pour différents motifs — démission, décès, défaite électorale. S'il s'agit d'un groupe d'opposition, il est d'usage que le leader ou le whip, du groupe d'opposition avise le Président par écrit du nom du député qui assumera les fonctions de chef de l'opposition officielle, en attendant l'élection du chef de parti à l'Assemblée nationale ou la désignation d'un nouveau chef siégeant à l'Assemblée<sup>7</sup>.

---

4 Prononcé du discours d'ouverture [RAN, art. 45]; demande de convocation d'une séance extraordinaire [RAN, art. 23]; motion en vue de l'élection d'un Président [RAN, art. 8].

5 Motions en vue de la nomination d'un secrétaire général et d'un ou plusieurs secrétaires généraux adjoints [LAN, art. 26]; motion en vue de la nomination d'un juriste [LAN, art. 74].

6 *Loi sur la consultation populaire*, L.R.Q., c. C-64.1, art. 8; *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1, art. 104; *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 58; *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 478, 526 et 532; *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1, art. 106 et 122; *Loi sur le Protecteur du citoyen*, L.R.Q., c. P-32, art. 1; *Loi sur le Vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01, art. 7 et 13.

7 Cette procédure a été utilisée lors de plusieurs précédents. Ainsi, en 1973, à la suite de la défaite dans sa circonscription électorale du président du Parti québécois, M. René Lévesque, M. Jacques-Yvan Morin a été désigné par l'aile parlementaire de son parti chef de l'opposition (P.-V., 27 novembre 1973, p. 53). En 1976, à la suite de la défaite, dans sa circonscription électorale du chef du Parti libéral, M. Robert Bourassa, l'aile parlementaire de son parti a désigné M. Gérard-D. Levesque comme chef de l'opposition officielle (P.-V., 15 décembre 1976, p. 57). En 1982, à la suite de la démission de M. Claude Ryan comme chef du Parti libéral, le caucus a désigné à nouveau M. Levesque pour assurer l'intérim comme chef parlementaire (P.-V.,

La situation est différente lorsque le premier ministre n'est pas élu comme député ou s'il démissionne. Dans cette éventualité, le vice-premier ministre assumerait vraisemblablement les fonctions parlementaires du premier ministre en attendant l'élection de ce dernier comme député ou la désignation d'un nouveau chef membre de l'Assemblée nationale<sup>8</sup>. Cela dit, il importe de rappeler le principe de la responsabilité ministérielle en vertu duquel un ministre peut toujours agir au nom d'un autre ministre. Ce principe est d'ailleurs codifié à l'article 189 du Règlement<sup>9</sup>.

Même si dans notre système de gouvernement parlementaire, l'opposition a reçu depuis longtemps une reconnaissance dans la pratique de la procédure parlementaire, l'expression « opposition officielle » n'a pas un statut juridique officiel<sup>10</sup>. Certes, des textes législatifs et le Règlement traitent

---

5 novembre 1982, p. 650). En 1987, à la suite de la démission de M. Pierre-Marc Johnson comme chef du Parti québécois, M. Guy Chevrette lui a succédé comme chef parlementaire de l'opposition officielle, en remplacement du nouveau chef, M. Jacques Parizeau qui n'était pas membre de l'Assemblée nationale (P.-V., 12 novembre 1987, p. 1109). En 1998, à la suite de la démission de M. Daniel Johnson à titre de chef du Parti libéral, Mme Monique Gagnon-Tremblay a été nommée chef de l'opposition officielle en remplacement du nouveau chef du parti, M. Jean Charest, qui n'était pas membre de l'Assemblée nationale (P.-V., 13 mai 1998, p. 1988).

- 8 L'article 11 de la *Loi sur l'exécutif*, L.R.Q., c. E-18, prévoit que tout membre du Conseil exécutif peut être nommé, par arrêté en conseil, vice-président du Conseil exécutif et chargé, à ce titre, d'exercer les fonctions et pouvoirs du président du Conseil lorsque ce dernier est absent de la capitale. Lors des élections générales du 2 décembre 1985, le Parti libéral a été porté au pouvoir, mais son chef, M. Robert Bourassa, n'a pu se faire élire dans sa circonscription électorale. La vice-première ministre, Mme Lise Bacon, l'a remplacé à l'Assemblée nationale en attendant l'élection du premier ministre dans une autre circonscription. En sa qualité de vice-première ministre, elle a présenté une motion prévue dans l'article 8 du Règlement en vue de l'élection du Président de l'Assemblée (P.-V., 16 décembre 1985, p. 4), a prononcé le discours d'ouverture conformément à l'article 45 du Règlement (P.-V., 16 décembre 1985, p. 9) et a présenté une motion prévue dans l'article 26 LAN en vue de la nomination du nouveau secrétaire général (P.-V., 19 décembre 1985, p. 25).
- 9 À titre d'exemple, le 18 décembre 1986, le ministre de la Justice, M. Herbert Marx, au nom du premier ministre, a présenté une motion en vue de la nomination de membres de la Commission des droits de la personne, conformément à l'article 58 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12 (P.-V., 18 décembre 1986, p. 650).
- 10 A droit au titre d'« opposition officielle » le groupement qui, parmi les partis minoritaires prêts à remplacer un gouvernement démissionnaire, compte le plus de membres. Si le nombre de députés ne fait pas ressortir clairement le groupe qui forme l'opposition officielle, il appartient au Président de désigner ce groupe (Arthur BEAUCHESNE, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes*, 6<sup>e</sup> éd., Toronto, Carswell, 1991, p. 57 et 58).

de la notion d'opposition officielle en sanctionnant les expressions « chef de l'opposition », « chef de l'opposition officielle » ou « leader de l'opposition officielle ». Toutefois, la reconnaissance de l'opposition officielle ne découle pas du Règlement<sup>11</sup>. Essentiellement, la reconnaissance de l'opposition de Sa Majesté (l'opposition officielle) est basée sur une convention constitutionnelle :

«The Opposition is an important component in the structure of the House and is considered to be essential for the proper working of democratic government and the parliamentary process in the Westminster system [...] The recognition of Her Majesty's Opposition is believed to have originated in the early 19th century. Essentially the term is based on the constitutional convention that, in the parliamentary system, the Crown recognises that Her Majesty's Government exists, for the time being, as the preference of the House over Her Majesty's Opposition<sup>12</sup>.»

Chaque chef d'un groupe parlementaire désigne un leader parmi les membres de son groupe. Le leader du groupe formant le gouvernement porte le titre de « leader du gouvernement ». Par ailleurs, le leader du groupe formant l'opposition officielle est appelé « leader de l'opposition officielle » [RAN, art. 16]. Le rôle d'un leader parlementaire, désigné tout simplement par le terme « leader », comporte de multiples facettes. Il est principalement lié à la procédure parlementaire, à la planification des travaux parlementaires et à l'élaboration de stratégies à adopter lors des débats. Le leader du gouvernement a notamment la responsabilité de l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée. Le Règlement lui confère en outre l'initiative de plusieurs procédures.

Le leader du gouvernement et le leader de l'opposition officielle peuvent être remplacés en Chambre par un leader adjoint. En outre, le leader du gouvernement peut être remplacé en Chambre par un ministre [RAN, art. 17].

Outre les fonctions de leader et de leader adjoint, les chefs des groupes parlementaires doivent également désigner parmi leurs membres un whip

---

11 Huit articles du *Règlement de l'Assemblée nationale* traitent de l'opposition officielle, soit les articles 16 et 17 qui sont consacrés au leader de l'opposition officielle, les articles 49 et 50 ayant trait au discours du chef de l'opposition officielle dans le cadre du discours d'ouverture de la session, l'article 56 portant sur les commentaires du chef de l'opposition officielle à l'occasion d'une déclaration ministérielle, l'article 128 qui établit la répartition des présidences de commission entre les groupes, dont l'opposition officielle, et les articles 273 et 276 qui traitent du discours du représentant de l'opposition officielle au moment du débat sur le discours du budget.

12 *House of Representatives Practice*, 4<sup>e</sup> éd., Canberra, 2001, p. 76.

en chef et un ou plusieurs whips adjoints le cas échéant<sup>13</sup>. Le whip et ses adjoints ont pour tâche principale de maintenir le bon ordre dans les rangs de leur groupe parlementaire, la cohésion et la solidarité parmi leurs collègues. Ils veillent notamment à assurer la présence d'un nombre suffisant de députés lors des travaux parlementaires.

#### ***4.1.2 Les avantages conférés aux groupes parlementaires par le Règlement***

##### **4.1.2.1 Le temps de parole**

Le *Règlement de l'Assemblée nationale* confère aux groupes parlementaires certains avantages, notamment dans l'attribution des temps de parole lors des débats à l'Assemblée et en commission parlementaire. Le temps est la principale ressource d'un député dans le cadre des délibérations parlementaires. Plus il dispose de temps, plus il a d'occasions de livrer ses opinions et, partant, de faire passer son message.

Outre les temps de parole particuliers à certains débats, le deuxième alinéa de l'article 209 du Règlement, qui établit la règle générale en matière d'attribution des temps de parole, prévoit notamment que le premier ministre et les autres chefs de groupes parlementaires, ou leurs représentants, ont un temps de parole de une heure pour les motions de fond et de trente minutes pour les motions de forme<sup>14</sup>.

##### **4.1.2.2 La réunion des leaders**

Le Règlement prévoit que des réunions des leaders des groupes parlementaires sont convoquées par le Président, notamment en vue du partage du temps lors d'un débat restreint [RAN, art. 98 et 210]. Des réunions des leaders ont également lieu pour préciser les modalités de l'étude des crédits [RAN, art. 285] ou pour organiser la mise aux voix des amendements à l'étape de la prise en considération du rapport d'une commission qui a étudié

---

13 L'article 2 des *Règles de fonctionnement concernant les commissions* et les articles 108 et 124.1 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* (L.R.Q., c. A-23.1) confèrent aux whips et aux whips adjoints certaines fonctions précises tant dans l'organisation des travaux des commissions que dans la gestion des budgets de recherche attribués aux groupes parlementaires. Selon l'article 7 (11) de la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale* (L.R.Q., c. C-52.1), le gouvernement et l'opposition officielle ont droit à un nombre de whips adjoints égal aux multiples de vingt députés en sus de vingt, les fractions de vingt n'étant pas comptées.

14 Voir le chapitre 9: «Les règles du débat parlementaire et l'organisation du temps».

un projet de loi [RAN, art. 253]. À la demande du leader du gouvernement, le Président doit aussi convoquer les leaders pour qu'ils s'entendent sur le moment où le rapport d'une commission sur un projet de loi devrait être déposé à l'Assemblée [RAN, art. 249].

Étant donné que seuls les groupes parlementaires peuvent disposer des services d'un leader parlementaire, les députés indépendants ne sont pas représentés lors de ces réunions. Toutefois, l'article 210 du Règlement, qui codifie la règle générale en matière de répartition du temps de parole pour un débat restreint, oblige le Président à tenir compte de la présence de députés indépendants lors d'une telle répartition. C'est pourquoi ceux-ci peuvent toujours compter sur un temps de parole individuel ou sur une enveloppe de temps collective dans le cadre de chaque débat restreint qui se tient à l'Assemblée nationale.

#### 4.1.2.3 L'alternance entre les groupes parlementaires

Dans certaines circonstances prévues par le Règlement, le Président doit tenir compte de l'alternance entre les groupes parlementaires et de la présence de députés indépendants avant de prendre certaines décisions. Il en va ainsi pour déterminer :

- l'ordre dans lequel seront débattues les affaires inscrites par les députés de l'opposition. En vertu de l'article 97.2, le Président peut déterminer l'ordre dans lequel les affaires sont débattues en tenant compte de l'ordre de leur inscription au feuillet ou de la réception des préavis, de l'alternance entre les groupes parlementaires et de la présence des députés indépendants<sup>15</sup>;
- le sujet d'une interpellation. En vertu de l'article 295, tout député peut interpellier un ministre. S'il y a plusieurs avis d'interpellation, le Président détermine celui qui est retenu en tenant compte de l'ordre dans lequel ils ont été donnés, de leur répartition entre les groupes parlementaires et de la présence des députés indépendants [RAN, art. 297]<sup>16</sup>;
- la répartition des motions de censure. Outre celles qui sont prévues dans le cadre du discours d'ouverture et du débat sur le budget, l'article 304 reconnaît aux députés d'opposition le droit de présenter six motions de censure par session. Le Président les répartit entre les groupes parlementaires d'opposition, en tenant compte de la présence de députés indépendants [RAN, art. 305];

---

15 Voir le chapitre 6: « Le déroulement d'une séance ».

16 Voir le chapitre 14: « Les commissions parlementaires ».

- l'ordre des débats de fin de séance. Tout député peut soulever un débat à la fin d'une séance du mardi ou du jeudi sur un sujet qu'il avait abordé à l'occasion de la période des questions [RAN, art. 308]. Dans l'éventualité où plusieurs débats seraient demandés en même temps, le Président détermine l'ordre dans lequel ils se dérouleront en tenant compte de l'ordre de réception des avis, de l'urgence des questions, de l'alternance entre les groupes parlementaires et de la présence de députés indépendants [RAN, art. 311]<sup>17</sup>.

La présidence respecte également le principe de l'alternance lors de la période des questions et réponses orales. Même si le Règlement ne le prévoit pas explicitement, le Président doit alors tenir compte de la participation des députés indépendants et des députés du groupe parlementaire formant le gouvernement. Précisons que la notion de groupe parlementaire est étrangère à la section du Règlement portant sur la période des questions et réponses orales. Cependant, en pratique, la période des questions est presque exclusivement consacrée aux questions que posent au gouvernement les députés de l'opposition officielle. Il s'agit sans contredit d'un des avantages majeurs qu'octroie l'usage parlementaire au groupe parlementaire de l'opposition officielle<sup>18</sup>.

#### 4.1.2.4 La composition et la présidence des commissions parlementaires

D'autres avantages accordés aux groupes parlementaires ont trait à la composition et à la présidence des commissions parlementaires. Ainsi, le leader et le whip de chaque groupe parlementaire sont à la fois membres de la Commission de l'Assemblée nationale et de la Sous-commission de la réforme parlementaire.

Dans les quinze premiers jours de la première session d'une législature, et au besoin pendant celle-ci, la Commission de l'Assemblée nationale détermine la composition des commissions parlementaires et désigne celles qui seront présidées par un député du groupe formant le gouvernement et celles qui le seront par un député de l'opposition [RAN, art. 127].

---

<sup>17</sup> Voir le chapitre 6: « Le déroulement d'une séance ».

<sup>18</sup> Les usages à l'Assemblée, découlant de balises qui ont été élaborées par la présidence depuis le début de la 35<sup>e</sup> Législature, veulent que les députés indépendants posent environ une question toutes les trois séances, que les députés ministériels en posent environ deux toutes les trois séances et que les députés de l'opposition officielle posent toutes les autres questions. En pratique, si les députés indépendants posent toutes les questions auxquels ils ont droit, les députés ministériels utilisent rarement les occasions qu'ils ont de le faire. Voir le chapitre 6: « Le déroulement d'une séance ».

En vertu de l'article 117.1 du Règlement, la Commission de l'administration publique est composée de dix membres permanents, soit six du groupe formant le gouvernement et quatre de l'opposition, dont au moins trois de l'opposition officielle. Elle comprend également huit membres temporaires: cinq du groupe formant le gouvernement et trois de l'opposition officielle, nommés par le whip de leur groupe parlementaire respectif pour la durée d'une séance ou d'une affaire. En vertu de l'article 117.5 du Règlement, son président est choisi parmi les membres de l'opposition officielle.

Les autres commissions sont composées de dix ou de douze membres, selon le cas. Chacune compte six députés du groupe parlementaire formant le gouvernement et quatre députés de l'opposition officielle [RAN, art. 121]. Lorsqu'un député indépendant est membre d'une commission, le nombre de membres de cette dernière est porté à douze, dont sept du groupe formant le gouvernement [RAN, art. 122].

Outre la Commission de l'administration publique, trois commissions sont présidées par un député de l'opposition — habituellement un député de l'opposition officielle —, et les six autres, par un membre du groupe formant le gouvernement [RAN, art. 126]. À défaut d'accord sur la répartition des présidences, le groupe formant le gouvernement a les premier, deuxième, quatrième, sixième, huitième et neuvième choix. Les autres choix reviennent à l'opposition officielle, sauf s'il y a un autre groupe d'opposition, auquel cas ce dernier a le septième choix [RAN, art. 128]<sup>19</sup>.

#### ***4.1.3 Les avantages conférés aux groupes parlementaires par certaines dispositions législatives***

Outre le Règlement, certaines dispositions législatives confèrent aussi des avantages aux groupes parlementaires.

C'est le cas notamment de l'article 88 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, qui a trait à la composition du Bureau de l'Assemblée nationale<sup>20</sup>, et de l'article 108, qui concerne l'attribution des budgets aux fins de recherche. Notons que ces dispositions ne font pas référence à la notion de groupe parlementaire mais à une notion plus large, soit celle de parti représenté, ce qui englobe tout parti politique ayant fait élire au moins un député à l'Assemblée nationale. Il s'agit pratiquement des seules occasions où la notion de parti refait surface dans le cadre du fonctionnement de l'Assemblée. L'article 88 énonce suivant quelle répartition les membres du Bureau autres que le Président doivent être désignés.

---

19 Voir le chapitre 14: « Les commissions parlementaires ».

20 Voir le chapitre 3: « La présidence ».

En ce qui a trait à la composition du Bureau, si plusieurs partis d'opposition sont représentés à l'Assemblée nationale à la suite d'une élection générale, le tiers parti qui suit l'opposition officielle quant au nombre de députés élus ou au nombre de votes valides a droit à un siège au Bureau, et ce, même s'il n'est pas un groupe parlementaire au sens de l'article 13 du Règlement, c'est-à-dire s'il n'a pas fait élire au moins douze députés ou s'il n'a pas obtenu au moins 20 p. 100 des « votes valides donnés » dans l'ensemble du Québec [LAN, art. 88].

Quant à l'article 108 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, cette disposition autorise le Bureau à déterminer par règlement les sommes dévolues à des fins de recherche aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale à la suite de la dernière élection générale et aux députés indépendants.

Par ailleurs, l'article 7 de la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale*<sup>21</sup>, accorde une indemnité additionnelle aux députés membres d'un groupe parlementaire qui occupent certaines fonctions parlementaires<sup>22</sup>.

---

21 *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. C-52.1.

22 Selon cet article, le député qui occupe le poste reconnu de chef de l'opposition officielle à l'Assemblée reçoit sur une base annuelle une indemnité égale à 75 p. 100 de l'indemnité annuelle; le député qui occupe le poste reconnu de leader parlementaire de l'opposition officielle reçoit sur une base annuelle une indemnité égale à 35 p. 100 de l'indemnité annuelle; le député qui dirige un parti d'opposition autre que l'opposition officielle reçoit sur une base annuelle une indemnité égale à 35 p. 100 de l'indemnité annuelle; le député qui occupe le poste reconnu de whip en chef du gouvernement à l'Assemblée reçoit sur une base annuelle une indemnité égale à 35 p. 100 de l'indemnité annuelle; le député qui occupe le poste reconnu de whip en chef de l'opposition officielle reçoit sur une base annuelle une indemnité égale à 30 p. 100 de l'indemnité annuelle; le député qui n'est pas membre du Conseil exécutif et qui occupe le poste reconnu de leader parlementaire adjoint du gouvernement reçoit sur une base annuelle une indemnité égale à 25 p. 100 de l'indemnité annuelle; le député qui occupe le poste reconnu de leader parlementaire adjoint du parti de l'opposition officielle reçoit sur une base annuelle une indemnité égale à 20 p. 100 de l'indemnité annuelle; le député qui occupe le poste de whip d'un parti autre que l'opposition officielle, de whip adjoint du gouvernement ou de whip adjoint de l'opposition officielle reçoit sur une base annuelle une indemnité égale à 20 p. 100 de l'indemnité annuelle; le député qui occupe le poste de président du caucus du parti du gouvernement reçoit une indemnité égale à 25 p. 100 de l'indemnité annuelle; le député qui occupe le poste de président du caucus de l'opposition officielle reçoit une indemnité égale à 22,5 p. 100 de l'indemnité annuelle si ce caucus compte au moins vingt députés; le député qui est président d'une commission permanente reçoit, sur une base annuelle, une indemnité égale à 25 p. 100 de l'indemnité annuelle; le député qui

## 4.2 LE DÉPUTÉ INDÉPENDANT

Comme nous l'avons vu précédemment, tous les députés qui n'appartiennent à aucun groupe parlementaire siègent à titre de députés indépendants, à l'exception, bien sûr, du Président [RAN, art. 13].

Sur le plan politique, un député indépendant jouit, à certains égards, d'une plus grande latitude que les députés membres d'un groupe parlementaire. N'étant pas généralement soumis, dans le cadre des travaux parlementaires, à une discipline de groupe, il peut user de son privilège de la liberté de parole et voter comme bon lui semble, sous réserve des règles du débat parlementaire. D'un autre côté, un député indépendant peut se sentir isolé dans la vie parlementaire de tous les jours, puisque c'est la loi du nombre qui établit les rapports de force à l'Assemblée. À cet égard, nous avons vu que le Règlement confère des droits importants aux groupes parlementaires.

Cela dit, la présidence a un rôle de premier plan à jouer en ce qui a trait à la protection des députés indépendants, un principe fondamental à la base du droit parlementaire étant la protection de la minorité contre l'oppression de la majorité<sup>23</sup>. Du reste, certaines dispositions du Règlement protègent précisément les droits des députés indépendants.

### 4.2.1 *Les avantages conférés aux députés indépendants par le Règlement*

Certaines dispositions du Règlement prévoient expressément que le Président de l'Assemblée nationale doit tenir compte de la présence des députés indépendants avant de prendre certaines décisions. Ainsi, il doit en tenir compte lorsqu'il détermine l'ordre dans lequel seront débattues les affaires inscrites par les députés de l'opposition [RAN, art. 98], le sujet d'une interpellation [RAN, art. 297], la répartition des motions de censure [RAN, art. 305] ou l'ordre des débats de fin de séance [RAN, art. 311]. Par exemple, en 1990 la présidence avait informé l'Assemblée que les députés indépendants devaient se limiter à une seule motion de censure pour la

---

est vice-président d'une commission permanente reçoit, sur une base annuelle, une indemnité égale à 20 p. 100 de l'indemnité annuelle; le député qui est président de séance d'une commission permanente reçoit, sur une base annuelle, une indemnité égale à 15 p. 100 de l'indemnité annuelle; le député qui est membre du Bureau de l'Assemblée nationale reçoit sur une base annuelle une indemnité égale à 15 p. 100 de l'indemnité annuelle. Toutefois, le député qui exerce plusieurs fonctions pour lesquelles sont accordées des indemnités en vertu de cet article ou de l'article 7 de la *Loi sur l'exécutif*, L.R.Q., c. E-18, n'a droit qu'à l'indemnité la plus élevée.

23 Voir le chapitre 1: «Les fondements de la procédure parlementaire».

session en cours<sup>24</sup>. De même, en 2002, une décision a établi qu'une affaire inscrite par un député indépendant pourrait être débattue au cours d'une session<sup>25</sup>.

De même, le Président doit veiller à protéger les droits des députés indépendants lors de réunions avec les leaders tenues pour fixer les modalités des débats restreints<sup>26</sup>.

Par ailleurs, le Président doit aussi tenir compte de la présence des députés indépendants dans l'application générale qu'il fait du Règlement, par exemple, lorsqu'il a à trancher des questions relatives aux droits accordés à tous les députés indépendamment de leur statut.

Lors de la période des questions et réponses orales, la présidence peut établir certaines modalités quant au rang et à la fréquence des questions principales qu'elle entend attribuer aux députés indépendants. Durant la 35<sup>e</sup> Législature, la pratique a été de reconnaître aux députés indépendants une question principale par trois séances en respectant l'alternance entre eux<sup>27</sup>. Cette balise a aussi été suivie pendant la première session de la 36<sup>e</sup> Législature<sup>28</sup>, alors qu'il n'y avait qu'un seul député indépendant. Au cours de la deuxième session de ladite législature, ce ratio a été porté à deux questions par cinq séances lorsque le nombre de députés indépendants a augmenté à cinq<sup>29</sup>, puis à deux questions par quatre séances à la suite de l'arrivée d'un sixième député indépendant<sup>30</sup>.

Tout député indépendant peut être membre d'une commission. Par ailleurs, cela ne lui donne pas le droit d'être nommé membre d'une commission en particulier, ce qui, bien sûr, ne l'empêche pas de faire part de sa préférence aux membres de la commission de l'Assemblée nationale à

---

24 JD, 18 juin 1990, p. 3533 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 305/2.

25 JD, 15 octobre 2002, p. 7077 et 7078 (Louise Harel) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 97.2/1. Voir à ce propos la section 6.2.5 du chapitre 6: «Le déroulement d'une séance».

26 Voir le chapitre 9: «Les règles du débat parlementaire et l'organisation du temps».

27 JD, 20 septembre 1995, p. 5159 (Roger Bertrand) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 74/12.

28 JD, 21 novembre 2000, p. 7998-8000 (Jean-Pierre Charbonneau) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 74/13.

29 JD, 15 octobre 2002, p. 7077 et 7078 (Louise Harel) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 74/14.

30 JD, 3 décembre 2002, p. 7966 et 7967 (Louise Harel) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*, n° 74/15.

qui revient cette décision conformément à l'article 127<sup>31</sup>. Lorsqu'un député indépendant devient membre d'une commission, la composition de celle-ci est portée à douze membres plutôt que dix [RAN, art. 122].

D'ailleurs, en ce qui a trait à leur participation aux travaux des commissions, les députés indépendants jouissent d'un droit particulier qui leur permet de participer aux travaux d'une commission qui étudie un projet de loi, et ce, même s'ils sont déjà membres d'une autre commission [RAN, art. 133]. Lorsqu'ils se prévalent de ce droit, ils peuvent présenter des motions mais ne peuvent pas voter<sup>32</sup>. Quant aux députés issus d'un groupe parlementaire et membres d'une commission, ils ne peuvent participer aux travaux d'une autre commission sans la permission de cette dernière [RAN, art. 132]<sup>33</sup>.

#### ***4.2.2 Les avantages conférés aux députés indépendants par certaines dispositions législatives***

Certaines dispositions législatives permettent aussi à des députés indépendants de pouvoir bénéficier de certains droits ou avantages sans qu'ils soient visés précisément par celles-ci. Ainsi, un député qui siège à titre d'indépendant au sens de l'article 13 du Règlement peut devenir membre du Bureau de l'Assemblée nationale, à condition, bien sûr, qu'il représente un parti [LAN, art. 88].

De même, depuis la dernière session de la 34<sup>e</sup> Législature, tous les députés indépendants — qu'ils représentent un parti ou non — peuvent recevoir un budget aux fins de recherche et de soutien<sup>34</sup>. Auparavant, seuls les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale avaient droit à un budget de ce type, ce qui veut dire que les députés qui n'étaient pas regroupés sous la bannière d'un parti politique ne pouvaient en bénéficier.

Par ailleurs, un député qui siège comme indépendant et dirige un parti politique ne peut toucher l'indemnité additionnelle octroyée à un chef de parti, sauf si son parti satisfaisait aux critères pour être un groupe parlementaire lors de la législature précédente<sup>35</sup>.

---

31 Voir le chapitre 14: « Les commissions parlementaires ».

32 JD, 2 mars 1993, p. CBA-1871 (Jean-Guy Lemieux) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire* (Volume Commissions) n° 133/1.

33 Voir le chapitre 14: « Le commissions parlementaires ».

34 L'article 108 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit que le Bureau détermine par règlement les sommes que les partis politiques représentés à l'Assemblée à la suite de la dernière élection générale et les députés indépendants peuvent recevoir de l'Assemblée à des fins de recherche et de soutien, ainsi que les conditions et modalités de leur versement.

35 *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. C-52-1, art. 7 (6) c).