

LA VIE DES ASSEMBLÉES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

CONTRIBUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

CHAPITRE VI — LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

SECTION 1 — DU DÉPÔT À L'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR : L'INITIATIVE EN MATIÈRE LÉGISLATIVE ET LES TYPES DE PROJETS DE LOI AU QUÉBEC

À l'ère de l'imputabilité et d'une gestion étroite des finances publiques, le rôle des députés tend à se diversifier. D'essentiellement législatif qu'il était, il devient de plus en plus un rôle de contrôleur des activités gouvernementales. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'étude des projets de loi est toujours l'une des principales fonctions exercées par les députés dans le cadre des délibérations parlementaires.

Même si les députés ont un rôle majeur dans le processus menant à l'adoption d'un projet de loi, l'Assemblée ne possède pas en cette matière un rôle exclusif. D'abord, la plupart des projets de loi soumis aux délibérations ont une origine gouvernementale. Ainsi, avant d'être présenté à l'Assemblée, un projet de loi doit cheminer au sein de l'Administration; cela constitue en fait la phase gouvernementale du processus législatif. Comme l'a reconnu la Cour suprême, la rédaction et le dépôt d'un projet de loi font partie du processus législatif¹. Nous ne nous attarderons toutefois pas dans le présent chapitre sur l'aspect gouvernemental du processus législatif.

Aussi, mentionnons que le pouvoir législatif appartient ultimement au Parlement dans son ensemble, c'est-à-dire l'Assemblée nationale et le lieutenant-gouverneur, et non seulement à celle-ci. Cela est d'ailleurs énoncé explicitement à la *Loi sur l'Assemblée nationale*² (LAN) dans laquelle il est prévu que le Parlement, constitué du lieutenant-gouverneur et de l'Assemblée nationale, exerce le pouvoir législatif [LAN, art. 2 et 3] et que les lois sont adoptées par l'Assemblée nationale et sanctionnées par le lieutenant-gouverneur [LAN, art. 29].

L'initiative en matière législative

Comme nous l'avons vu précédemment, il n'existe pas au Québec de séparation étanche entre les branches exécutive et législative de l'État, le gouvernement faisant partie intégrante du pouvoir législatif.

Étant donné le contrôle qu'exerce le gouvernement, dans la tradition parlementaire de type britannique, en fixant l'ordre du jour de l'Assemblée, c'est donc lui qui décide des projets de loi qui seront étudiés au cours de la session et de l'ordre dans lequel ils le seront. Même si un député peut proposer à l'Assemblée de se saisir d'un projet de loi, ce député, s'il n'a pas l'accord du gouvernement, ne peut être assuré que son projet de loi sera adopté³. Toujours en matière

¹ Renvoi : régime d'assistance du Canada (C.-B.), [1991] 2 R.C.S. 525, 559.

² *Loi sur l'Assemblée nationale, L.R.Q.*, c. A-23.1

³ Les statistiques à cet égard sont d'ailleurs révélatrices. Lors de la 34^e Législature, l'Assemblée nationale a adopté 369 projets de loi publics provenant du gouvernement et seulement 7 venant de députés; lors de la 35^e Législature, l'Assemblée nationale a adopté 308 projets de loi publics soumis par le gouvernement et 11, par des députés. Lors de la 36^e Législature, 305 projets de loi publics du gouvernement ont été adoptés et 13 provenant de députés. Lors de la 37^e législature, 167 projets de loi publics du gouvernement ont été adoptés et 5 de députés. Enfin, au cours de la 38^e législature, 72 projets de loi du gouvernement et 2 de députés ont été adoptés, même si

législative, seul le gouvernement peut saisir l'Assemblée, d'un projet de loi qui a une incidence financière. Cela a aussi pour effet de réduire sensiblement le pouvoir d'initiative des députés.

En somme, même si les députés jouissent, dans le cadre des délibérations parlementaires, du privilège de la liberté de parole, cela ne leur assure pas un pouvoir d'initiative en matière législative. De fait, nous avons pu constater que le privilège de la liberté de parole permet toutefois aux députés de critiquer ouvertement le contenu des projets de loi soumis à l'examen de l'Assemblée et de proposer tout amendement qu'ils jugent opportun.

Le contrôle du gouvernement quant à l'ordre du jour de l'Assemblée

En vertu de l'article 96 du *Règlement de l'Assemblée nationale* (RAN), il revient au leader du gouvernement d'indiquer l'affaire inscrite au feuillet qui fera l'objet d'un débat, sauf pour ce qui est de la période réservée aux affaires inscrites par les députés de l'opposition et sous réserve des affaires prioritaires. De même, c'est le gouvernement qui décide des projets de loi qui seront étudiés au cours d'une session ainsi que de l'ordre dans lequel cela se fera. De ce fait, le député qui présente un projet de loi ne peut être assuré que ce dernier sera adopté ni même étudié par l'Assemblée. Toutefois, un député de l'opposition qui a présenté un projet de loi peut lui faire franchir les différentes étapes de l'adoption d'un projet de loi, le mercredi, lors des débats sur les affaires inscrites par les députés de l'opposition - sous réserve, bien sûr, du vote de la majorité.

L'initiative financière de la Couronne

Tout député peut présenter un projet de loi. Toutefois, l'initiative législative dans ce cas est limitée par le principe de l'initiative financière de la Couronne, en vertu duquel seule cette dernière - soit le gouvernement - peut proposer au Parlement des projets de loi à incidence financière. Ainsi, la Couronne, sur avis de ses ministres, fait connaître à l'Assemblée les besoins financiers du gouvernement. Ce principe sur lequel repose la procédure financière au Québec est le produit de l'évolution du gouvernement du type britannique⁴.

Le principe de l'initiative financière a amené la présidence à décider qu'un député ne peut présenter un projet de loi ayant pour effet de limiter le gouvernement dans ses dépenses budgétaires, en fixant d'avance dans une loi le montant du déficit de ses activités courantes pour les années à venir. Selon la présidence, un tel projet de loi porterait atteinte à l'initiative financière de la Couronne, puisqu'il établirait une contrainte sur les montants des prochaines recommandations de la Couronne. Toujours d'après la présidence, le contrôle de l'Assemblée ne s'exerce pas *a priori* ni au début du processus des prévisions budgétaires. L'exécutif et l'Assemblée nationale détiennent dans le cadre du processus budgétaire des fonctions particulières. Les deux participent d'une manière décisive à l'élaboration du budget annuel de l'État⁵.

L'initiative financière de la Couronne trouve son fondement aux articles 54 et 90 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En vertu de ces dispositions, l'Assemblée ne peut adopter un projet de loi portant affectation d'une partie du revenu public, d'une taxe ou d'un impôt si le lieutenant-gouverneur ne l'a pas préalablement recommandé à la Chambre. L'article 54

le gouvernement était minoritaire.

⁴ JD, 16 décembre 1991, p. 11643-11647 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire (RDPP)*, n° 233/2.

⁵ *Ibid.*; JD, 7 avril 2004, p. 4044 et 4045 / *RDPP*, n° 279/2.

constitutionnalise le principe selon lequel un projet de loi portant affectation d'une partie du revenu public doit recevoir la recommandation royale. Toutefois, il ne précise pas la procédure applicable à cette recommandation. À l'Assemblée, en pratique, la recommandation est acheminée par un ministre de la Couronne et comporte une présomption de l'accord du lieutenant-gouverneur. Selon une décision rendue par la présidence, celle-ci doit prendre la parole du ministre qui fait une telle déclaration⁶. Quant au moment où la déclaration doit être faite, la présidence de l'Assemblée nationale a reconnu que, même si la recommandation royale est habituellement communiquée à l'Assemblée au début du débat sur l'adoption du principe par le ministre qui présente le projet de loi, il n'y a aucune obligation à cet égard⁷.

L'initiative financière de la Couronne est également consacrée dans l'article 30 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* : tout député peut présenter un projet de loi, mais seul un ministre peut présenter un projet de loi qui a pour objet l'engagement de fonds publics, l'imposition d'une charge aux contribuables, la remise d'une dette envers l'État ou l'aliénation des biens appartenant à celui-ci. Et l'article 192 du Règlement énonce que seul un ministre peut présenter une motion ayant l'un de ces objets. En matière législative, cet article a pour effet d'empêcher tout député qui n'est pas ministre de présenter un amendement qui a une incidence financière.

Ainsi, pour déterminer si un projet de loi doit être présenté par un ministre à la suite d'une recommandation royale, le Président doit d'abord définir s'il est visé par l'un des objets mentionnés dans l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou l'article 30 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. À cet égard, la présidence de l'Assemblée a été amenée à interpréter ce que signifie l'engagement de fonds publics et la remise d'une dette envers l'État.

Dans une décision rendue en 1995, la présidence a rappelé les quatre critères élaborés par la jurisprudence parlementaire pour déterminer si une motion ou un projet de loi engage des fonds publics, soit :

« 1) Est-ce que la motion est exécutoire? 2) Est-ce qu'elle a une implication directe sur des dépenses d'argent? 3) Est-ce qu'elle est exprimé en termes généraux? 4) Est-ce que la dépense est chiffrée? »

Il ressort de ce qui précède que, pour viser l'engagement de fonds publics, une motion ou un projet de loi doit engager de façon explicite des crédits budgétaires, c'est-à-dire que cette motion ou ce projet de loi doit avoir un effet direct sur le fonds consolidé du revenu. Par ailleurs, un projet de loi peut nécessiter un engagement de fonds publics pour son application, sans que ce projet de loi n'engage lui-même expressément des fonds publics. La présentation d'un tel projet de loi ne serait pas réservée de façon exclusive à un ministre, compte tenu que les fonds publics requis pourraient découler d'une autre mesure, qu'elle soit de nature législative ou budgétaire. Seule une telle mesure relèverait de l'initiative financière de la Couronne⁸. »

Ainsi, un projet de loi qui a un effet direct sur le fonds consolidé du revenu ne peut être présenté par un député. Cela a amené la présidence à décider qu'un projet de loi qui diminue certains frais exigibles à l'État n'a pas pour effet d'engager des fonds publics. Tout en reconnaissant qu'une telle diminution pourra avoir des implications sur les revenus de l'État, la présidence est d'avis qu'il s'agit d'implications indirectes et approximatives. Du même coup, elle a décidé que la diminution des frais exigibles à l'État ne constitue pas la remise d'une dette

⁶ JD, 3 décembre 1990, p. 5537 (Jean-Pierre Saintonge) / RDPP, n° 179.

⁷ JD, 4 juin 2002, p. 6565 (Raymond Brouillet) / RDPP, n° 179 (1)/4.

⁸ JD, 5 juin 1995, p. 3429 et 3430 (Roger Bertrand) / RDPP, n° 233/4.

envers ce dernier. La remise est un acte juridique par lequel le créancier libère son débiteur d'une obligation. Aux yeux de la présidence, il semble évident que la diminution de certains frais exigibles à l'État par l'entremise d'un projet de loi n'a pas pour effet de libérer un débiteur d'une obligation qu'il aurait envers celui-ci⁹.

Les types de projets de loi

Outre les contraintes en matière d'initiative législative, le droit parlementaire impose d'autres contraintes procédurales en ce qui a trait au contenu des projets de loi.

D'abord, l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que les lois de la législature de Québec - le Parlement du Québec - devront être imprimées et publiées en français et en anglais. Selon l'usage suivi à l'Assemblée, les projets de loi sont publiés dans les deux langues, mais les amendements proposés à l'une des étapes du processus législatif peuvent être présentés, au choix de leur auteur, en français ou en anglais. Dès leur adoption, ils sont traduits dans l'autre langue de façon que les versions française et anglaise de chaque projet de loi ainsi modifié soient disponibles avant la sanction royale qui clôt le processus législatif¹⁰.

De plus, l'article 31 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* énonce que la formule introductive d'une loi est la suivante : « Le Parlement du Québec décrète ce qui suit ».

Toutefois, le principal encadrement procédural du contenu des projets de loi demeure celui qui est lié aux types de projets de loi qui peuvent être présentés à l'Assemblée nationale. À cet égard, le Règlement reconnaît deux types de projets de loi : les projets de loi publics et les projets de loi d'intérêt privé. Le projet de loi public peut être l'expression de la politique du gouvernement ou tout simplement l'énoncé d'une règle touchant l'ensemble ou une grande partie de la population, tandis que le projet de loi d'intérêt privé traite de questions qui représentent un intérêt ou un avantage particulier pour une ou plusieurs personnes. L'article 264 du Règlement définit ce dernier comme un projet de loi concernant des intérêts particuliers ou locaux.

Il existe aussi des distinctions importantes à faire entre les deux types sur le plan de la procédure parlementaire, et ce, tant dans la manière d'en saisir l'Assemblée que dans la façon de les étudier.

1) Les projets de loi publics

Compte tenu que les projets de loi publics concernent l'intérêt public général, ils sont dans la plupart des cas présentés par un membre du gouvernement - même si, comme nous l'avons vu, tout député peut présenter un projet de loi qui n'a pas d'incidence financière [LAN, art. 30].

Selon l'usage à l'Assemblée, les projets de loi présentés par un ministre sont numérotés de 1 à 189 et 400 et plus, et sont inscrits au feuilleton sous la rubrique « Projets de loi du gouvernement », tandis que les projets de loi publics présentés par des députés sont numérotés de 190 à 199 et de 390 à 399 et ils figurent dans le feuilleton sous la rubrique « Projets de loi publics au nom des députés ».

Les projets de loi publics doivent être accompagnés de notes explicatives, à l'exception des projets de loi de crédits. Ces derniers, qui ont pour objet de permettre au gouvernement de

⁹ JD, 8 décembre 1999, p. 4135 et 4136 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n° 233/6.

¹⁰ JD, 11 décembre 1996, p. 4208 (Raymond Brouillet) / *RDPP*, n° 252/1.

s'approprier les crédits votés par l'Assemblée, obéissent à des règles distinctes. Ainsi, ils sont présentés sans préavis et adoptés au cours de la même séance et sans débat.

2) *Les projet de loi d'intérêt privé*

Contrairement aux projets de loi publics qui concernent l'intérêt public et général, les projets de loi d'intérêt privé touchent des intérêts particuliers ou locaux. Sont réputés privés les projets de loi qui ont pour objet d'obtenir pour quelque individu, corps ou localité soit des droits ou des privilèges exclusifs ou particuliers, soit la faculté de faire quelque chose qui puisse porter atteinte aux droits, aux privilèges ou aux biens d'autrui, ou encore qui concernent particulièrement les intérêts de quelque localité ou de quelque classe de citoyens.

C'est pourquoi les projets de loi d'intérêt privé ne découlent pas *a priori* d'une initiative gouvernementale ou parlementaire, mais plutôt d'une initiative qui peut être qualifiée «d'externe» ou de «privée», en fait de l'initiative de ceux qui sont directement intéressés par son adoption. Toutefois, même si un projet de loi d'intérêt privé ne concerne pas directement l'ensemble de la population, l'Assemblée nationale doit tenir compte des intérêts des tiers, c'est-à-dire de ceux qui pourraient être touchés par son adoption. Voilà pourquoi les règles de procédure de l'Assemblée nationale prévoient que toute personne qui demande l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé doit faire publier un avis de présentation dans la *Gazette officielle du Québec* et dans un journal circulant dans son district judiciaire. Cet avis doit décrire l'objet du projet de loi et indiquer que toute personne qui a des motifs d'intervenir doit en informer le directeur de la législation. Celui-ci doit, pour sa part, transmettre au président un rapport mentionnant si un avis a été fait et publié dans la *Gazette officielle du Québec* et dans un autre journal, tel que requis par l'article 38 des Règles de fonctionnement concernant les projets de loi d'intérêt privé. Le président envoie ensuite copie du rapport du directeur de la législation au leader du gouvernement et au député qui a accepté de présenter le projet de loi.

Tout député peut présenter un projet de loi d'intérêt privé. Cependant, il existe une coutume parlementaire selon laquelle un ministre ne peut présenter ni promouvoir des projets de loi d'intérêt privé¹¹. Toutefois, dans les faits, le ministre dont le champ de compétence est touché par le sujet du projet de loi est rapidement consulté dans le processus d'élaboration du projet de loi, notamment pour lui permettre de s'assurer que celui-ci est conforme à la politique gouvernementale en la matière. D'ailleurs, la motion d'envoi du projet de loi en commission parlementaire prévoit toujours que le ministre concerné est membre de la commission pour la durée du mandat.

Le député qui accepte de présenter un tel projet de loi ne se porte toutefois pas garant de son contenu et n'en approuve pas nécessairement les dispositions. Son rôle se limite essentiellement à déposer le projet de loi auprès du directeur de la législation et à présenter le projet de loi à l'Assemblée. Il peut aussi participer aux travaux de la commission parlementaire qui procède à l'audition des intéressés et à l'étude détaillée du projet de loi.

Enfin, l'usage à l'Assemblée veut que les projets de loi d'intérêt privé portent les numéros 200 à 389 et soient inscrits au feuillet sous la rubrique «Projets de loi d'intérêt privé». Ils ne requièrent pas de notes explicatives, mais ils contiennent un préambule exposant les faits qui justifient leur adoption.

¹¹ Arthur BEAUCHESNE, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6^e éd., Toronto, Carswell, 1991, p. 297.

Par ailleurs, il importe de souligner que le processus législatif à l'Assemblée nationale du Québec est difficilement conciliable avec les différentes étapes de la procédure législative suggérée. La notion de « proposition de loi » n'existe pas en droit parlementaire québécois, la possibilité de présenter un projet de loi étant ouverte à tout député, qu'il soit ou non membre du Conseil des ministres. Les institutions parlementaires du Québec étant monocamérales depuis 1968, la navette parlementaire ne s'applique pas. L'Assemblée se prononce sur le principe des projets de loi dont elle est saisie avant d'en confier l'étude article par article aux commissions parlementaires. Bref, autant de distinctions que nous tenterons de faire ressortir.

SECTION 2 — LA PROCEDURE LEGISLATIVE

Aux termes de l'article 229 du Règlement, le processus d'étude d'un projet de loi par l'Assemblée nationale comporte cinq étapes essentielles : la présentation, l'adoption du principe, l'étude détaillée en commission, la prise en considération du rapport de la commission et l'adoption.

Chacune de ces étapes entraîne un vote des députés et doit se dérouler à une séance distincte. Cependant, les étapes de l'adoption du principe et de l'étude détaillée en commission peuvent être franchies au cours de la même séance et, si l'étude détaillée a été confiée à la commission plénière, c'est-à-dire à l'Assemblée elle-même constituée en commission plénière à la suite d'une motion sans préavis et non débattue du leader du gouvernement, l'adoption du rapport de celle-ci peut aussi avoir lieu durant cette séance [RAN, art. 230].

Bien que le processus d'étude des projets de loi, qu'ils soient publics ou d'intérêt privé, comporte les mêmes étapes, la procédure qui encadre celles-ci peut varier selon qu'il est question d'un projet de loi public ou d'un projet de loi d'intérêt privé.

A) Les étapes de l'adoption des projets de loi publics

Le député qui désire présenter un projet de loi doit en donner préavis au feuillet. Le préavis est constitué du titre du projet de loi. Le député doit donc faire parvenir copie du projet de loi au président avant la période des affaires courantes et le projet de loi peut être présenté le lendemain de son inscription au feuillet.

1) La présentation

La première étape de l'étude d'un projet de loi est sa présentation. Cette étape a lieu à la période des affaires courantes. Le député présente le projet de loi en donnant lecture des notes explicatives qui l'accompagnent ou en les résumant. Celles-ci doivent exposer sommairement l'objet du projet de loi et ne contenir ni exposé de motif ni argumentation.

Après la lecture des notes explicatives, le président demande ensuite si l'Assemblée accepte de se saisir de ce projet de loi. Cette motion ne fait l'objet d'aucun débat. Si l'Assemblée répond par l'affirmative, une motion sans préavis peut être faite par le leader du gouvernement pour envoyer le projet de loi à une commission afin que celle-ci consulte les personnes et les organismes qui désire faire connaître leur opinion sur ce projet de loi. La motion peut prévoir la tenue d'une consultation générale ou de consultations particulières. Toutefois, à moins qu'elle ne déroge aux règles concernant les consultations particulières, cette motion n'est pas débattue.

Lorsqu'elle a accompli le mandat de consultations qui lui a été confié, la commission visée fait rapport à l'Assemblée. Son rapport n'est pas l'objet d'un vote.

2) *L'adoption du principe*

L'adoption du principe est la deuxième étape de l'étude d'un projet de loi et elle a lieu à une séance distincte de sa présentation.

Le débat sur l'adoption du principe est inscrit aux affaires du jour de la séance suivant soit sa présentation, soit le dépôt du rapport de la commission qui a procédé à des consultations [RAN, art. 236]. Il ne peut cependant commencer moins d'une semaine après sa présentation. Il existe toutefois deux exceptions à cette règle pour éviter de paralyser les travaux parlementaires. Premièrement, durant la semaine suivant le début d'une période de travaux en février et en septembre ou lors de séances extraordinaires [RAN, art. 237], le délai d'une semaine n'a pas à être respecté. Le terme « semaine » a été interprété comme signifiant une période de sept jours, quel que soit le jour initial. Par conséquent, tous les projets de loi présentés au cours de la première semaine de la reprise des travaux en février et en septembre peuvent voir leur principe débattu au cours de la même semaine et pendant la séance du mardi suivant, dans la mesure où est respecté le délai requis entre les étapes de l'étude d'un projet de loi. Deuxièmement, si le projet de loi a été envoyé en commission pour consultation après sa présentation et que le rapport de celle-ci en recommande la réimpression, le débat peut commencer seulement à la troisième séance suivant celle du dépôt du texte réimprimé [RAN, art. 237]. Outre ce cas, le ministre qui a présenté un projet de loi peut aussi en proposer la réimpression [RAN, art. 255]. Ce sont les deux seuls cas où le Règlement prévoit une réimpression du projet de loi¹². Dans les deux cas, le projet de loi n'a pas à passer à nouveau l'étape de la présentation, et ce, même si le texte réimprimé contient de nouveaux principes¹³.

À moins que cinq députés ne s'y opposent, le leader du gouvernement peut proposer, sur motion sans préavis et non débattue, que la motion d'adoption du principe soit mise aux voix sans débat [RAN, art. 242]. Soulignons que cette procédure n'est pratiquement jamais utilisée à l'Assemblée. Il y a presque toujours un débat sur l'adoption du principe du projet de loi, même si le débat peut être parfois très court.

Le débat sur l'adoption du principe doit porter exclusivement sur l'opportunité du projet de loi, sa valeur intrinsèque ou tout autre moyen d'atteindre les mêmes fins [RAN, art. 239]. Selon les limites prévues dans le Règlement, la pertinence d'un discours sur l'adoption du principe d'un projet de loi doit recevoir une interprétation large. Les digressions abusives sont interdites et, dans les cas difficiles, la pertinence doit être interprétée au bénéfice de l'orateur¹⁴.

L'auteur de la motion, le premier ministre et les autres chefs des groupes parlementaires ou leurs représentants ont un temps de parole d'une heure. Les autres députés pourront parler pendant 20 minutes. Aucun député ne peut parler plus d'une fois, sauf l'auteur, qui a droit à une réplique. Lorsqu'il n'y a plus d'intervenants, le président met aux voix la motion.

La motion de report

La motion d'adoption du principe ne peut être amendée. Une exception est cependant prévue : la motion de report qui est, en fait, une motion d'amendement en vue de reporter l'adoption du principe pour un délai déterminé [RAN, art. 240]. Celui-ci doit toutefois être conforme au délai prévu dans l'article 5 de la *Loi constitutionnelle de 1982* selon lequel

¹² JD, 11 juin 1980, p. 6080 et 6081 (Clément Richard)/RDPP, n° 238/1.

¹³ JD, 9 décembre 1982, p. 6709 et 6710 (Claude Vaillancourt)/RDPP, n° 238/2.

¹⁴ JD, 4 juin 1986, p. 2226 et 2227 (Jean-Pierre Saintonge)/RDPP, n° 239/4.

l'Assemblée tient une séance au moins à tous les 12 mois. Une motion ne peut avoir pour objet de reporter l'étude d'un projet de loi au-delà d'un terme de un an ou de la durée d'une législature, s'il reste moins de un an à cette dernière¹⁵. Par ailleurs, la motion de report fait l'objet d'un débat restreint, et aucun sous amendement n'est recevable. L'auteur d'une motion de report tout comme l'auteur d'une motion de scission, n'a aucun droit de parole lors du débat restreint faisant suite à la présentation de cette motion¹⁶. En effet, selon un principe de droit parlementaire, l'auteur d'une telle motion est considéré s'être déjà exprimé sur celle-ci au moment où il l'a présentée lors de son intervention sur la motion visant l'adoption du principe du projet de loi.

La motion de scission

Lorsque le projet de loi contient plus d'un principe, le député qui a la parole peut présenter une motion de scission en vue de scinder le projet de loi. Si la motion est déclarée recevable et est ensuite adoptée, chaque partie du projet de loi visée par la motion devient alors un projet de loi distinct. Une telle motion ne peut être faite qu'une seule fois, sauf par un ministre. Elle ne peut être amendée et elle fait l'objet d'un débat restreint [RAN, art. 241]. Lorsque le Président décide de la recevabilité de la motion, il doit en examiner le contenu afin de déterminer si le projet de loi comprend plus d'un principe. Outre les critères de recevabilité d'une motion de scission énoncés à l'article 205 du Règlement, la jurisprudence a élaboré certains critères permettant d'évaluer si un projet de loi comporte ou non plus d'un principe. Le premier critère veut que chaque partie d'un projet de loi ne soit pas une fraction d'un tout, le tout constituant le principe, tandis que le deuxième critère consiste à distinguer entre l'essence et les modalités du projet de loi¹⁷. Ainsi, un principe est un élément essentiel du projet de loi par rapport à une simple modalité qui, elle, est un accessoire à ce principe¹⁸. Aussi, même si un projet de loi contient plusieurs modalités, il ne faut pas conclure qu'il existe plusieurs principes. De la même façon, ce n'est pas parce que les principes propres à chacun des projets de loi qui résulteraient de la scission pourraient être regroupés sous un même thème qu'on peut les ramener au rang de simples modalités¹⁹.

D'autres éléments peuvent aussi contribuer à la prise de la décision. Par exemple, même s'il est admis que les notes explicatives d'un projet de loi n'ont aucune valeur juridique pour déterminer les principes d'un projet de loi, elles peuvent être révélatrices de l'existence de plus d'un principe²⁰. Cela dit, la présidence est nécessairement amenée à faire une analyse des dispositions du projet de loi pour déterminer s'il contient un ou plusieurs principes. Pour ce faire, elle doit s'en tenir au texte du projet de loi, sans rechercher tous les effets qui pourraient découler de son application une fois adopté²¹.

Le fait qu'un projet de loi modifie plusieurs lois ne signifie pas nécessairement qu'il contient plus d'un principe. Par ailleurs, le fait qu'un projet de loi comporte plus d'un principe ne signifie pas forcément qu'il peut être scindé. Les conditions suivantes ont aussi été établies par la jurisprudence parlementaire : chaque partie du projet de loi scindé doit pouvoir être considérée

¹⁵ JD, 4 décembre 1977, p. 4750 et 4751 (Louise Cuerrier)/RDPP, n° 240/2.

¹⁶ JD, 22 octobre 1986, p. 3412 (Jean-Pierre Saintonge)/RDPP, n° 240/4.

¹⁷ JD, 4 décembre 1990, p. 5612 (Roger Lefebvre)/RDPP, n° 241/4.

¹⁸ JD, 3 juin 1998, p. 11650 et 11651 (Claude Pinard)/RDPP, n° 241/11.

¹⁹ JD, 3 décembre 1992, p. 4152 (Roger Lefebvre)/RDPP, n° 241/5.

²⁰ JD, 12 juin 1985, p. 4532-4540 (Richard Guay)/RDPP, n° 241/1.

²¹ JD, 7 juin 2000, p. 6702 et 6703 (Claude Pinard)/RDPP, n° 241/12.

distinctement; chaque partie du projet de loi doit constituer plus qu'une modalité; les projets de loi qui résulteraient de la scission doivent constituer des projets de loi cohérents en eux-mêmes²². Si la motion de scission ne satisfait pas à toutes ces conditions, la présidence ne peut se prévaloir de l'article 193 du Règlement pour la corriger en déplaçant des articles d'un projet de loi à l'autre puisque cela équivaldrait à une correction de fond. Elle ne peut en modifier le contenu. Elle ne peut apporter que des corrections de forme, conformément à l'article 193, et la modification de certains articles visées par une motion de scission n'entre pas dans cette catégorie de corrections²³. En effet, la jurisprudence parlementaire a établi que, dans une motion de scission, on ne peut réécrire les articles d'un projet de loi dans le but de la rendre recevable, la seule exception étant l'article qui concerne l'entrée en vigueur²⁴. Il est toutefois possible de retrancher des mots à un article dans la mesure où ils sont redistribués intégralement dans l'autre projet de loi proposé²⁵.

La présidence doit analyser la recevabilité d'une motion de scission en fonction uniquement de ce qu'elle contient²⁶. Il ne lui appartient pas d'interpréter la volonté de l'auteur de la motion de scission. C'est la raison pour laquelle la motion doit indiquer précisément la façon dont il est proposé de répartir les éléments du projet de loi de manière que le texte des projets de loi proposés soit clair²⁷.

Le fait que quelques articles se trouvent dans deux projets de loi proposés ne rend pas pour autant la motion irrecevable. Ces articles peuvent être dans deux projets de loi s'ils concernent des modalités compatibles avec le principe de chacune des parties scindées²⁸. Ainsi, il a été reconnu plusieurs fois qu'un article concernant l'entrée en vigueur du projet de loi pouvait se retrouver dans plusieurs projets de loi qui résulteraient de la scission²⁹, à condition de ne contenir aucune référence à des dispositions contenues uniquement dans un des projets de loi proposés³⁰.

Si une motion de scission est déclarée recevable par la présidence, la motion donne lieu à un débat restreint avant que se poursuive le débat sur la motion d'adoption du principe. Si la motion de scission est adoptée, les projets de loi qui en résultent doivent être réinscrits à l'étape de la présentation.

L'auteur d'une motion de scission, tout comme l'auteur d'une motion d'amendement ou d'une motion de report, n'a aucun droit de parole lors du débat restreint auquel elle donne lieu³¹. Il ne peut non plus reprendre la parole à la reprise du débat sur l'adoption du principe du projet de loi, puisqu'il est censé avoir proposé sa motion à la fin de son intervention³².

²² JD, 3 juin 1998, p. 11650 et 11651 (Claude Pinard) / *RDPP*, n° 241/11.

²³ JD, 27 mai 2004, p. 4743 et 4744 (François Gendron) / *RDPP*, n° 241/17.

²⁴ JD, 9 décembre 2005, p. 10933 (Diane Leblanc) / *RDPP*, n° 241/19. Ainsi, serait recevable une motion de scission qui adapterait l'article d'entrée en vigueur aux projets de loi qui résulteraient de la scission (JD, 27 mai 2004, p. 4743 et 4744 (François Gendron) / *RDPP*, n° 241/17).

²⁵ JD, 5 juin 2006, p. 2112 et 2113 (François Gendron) / *RDPP*, n° 241/20.

²⁶ JD, 27 mai 2004, p. 4733 et 4734 (François Gendron) / *RDPP*, n° 241/16.

²⁷ JD, 7 novembre 2006, p. 3133 et 3134 (François Gendron) / *RDPP*, n° 241/21.

²⁸ JD, 29 novembre 2000, p. 8259 (Raymond Brouillet) / *RDPP*, n° 241/13.

²⁹ JD, 26 mai 2004, p. 4647 (François Gendron) / *RDPP*, n° 241/15; JD, 27 mai 2004, p. 4743 et 4744 (François Gendron) / *RDPP*, n° 241/17.

³⁰ JD, 27 mai 2004, p. 4733 et 4734 (François Gendron) / *RDPP*, n° 241/16.

³¹ JD, 7 juin 1993, p. 7203-7207 (Michel Bissonnet) / *RDPP*, n° 241/6.

³² JD, 22 mai 2001, p. 1371 (Raymond Brouillet) / *RDPP*, n° 241/14.

3) L'étude détaillée en commission

Après l'adoption du principe, le leader du gouvernement propose sans préavis d'envoyer le projet de loi à la commission compétente ou en commission plénière pour en faire l'étude détaillée. Cette motion n'est pas débattue [RAN, art. 243].

L'adoption du principe et l'étude détaillée en commission peuvent avoir lieu au cours d'une même séance. Selon la motion d'envoi en commission adoptée par l'Assemblée, l'étude détaillée a lieu soit en commission plénière, soit devant la commission parlementaire compétente. Dans ce dernier cas, la commission est convoquée par le leader du gouvernement au moment des affaires courantes prévu pour les avis touchant les travaux des commissions. Si l'Assemblée ne tient pas séance, la commission est convoquée par son président sur avis écrit du leader du gouvernement. Le ministre ou le député qui a présenté le projet de loi est membre de plein droit de la commission qui l'étudie [RAN, art. 125].

La motion d'envoi ne prend effet qu'à compter de la communication du premier avis du leader du gouvernement. Dès la présentation de la motion, un député a jusqu'à la communication de ce premier avis pour soulever une question relative à la compétence de la commission. Après ce délai, il existe une présomption quant à la conformité de la motion d'envoi.

La commission saisie étudie chaque article du projet de loi et les débats portent sur les détails de celui-ci. Avant d'entreprendre l'étude détaillée, la commission peut décider de tenir des consultations particulières dans le cadre de son mandat [RAN, art. 244].

À cet égard, le déroulement de l'étude article par article d'un projet de loi public en commission sera examiné plus à fond à la section 3 du présent chapitre.

Pour le moment, il importe de souligner qu'au terme de son mandat, la commission qui a procédé à l'étude détaillée d'un projet de loi dépose un rapport à l'Assemblée. Ce rapport est déposé, par le président de la commission ou le membre qu'il désigne, à l'étape des affaires courantes prévue à cette fin. Le rapport est constitué du procès-verbal des travaux et du texte du projet de loi que la commission a adopté [RAN, art. 248].

Si l'étude détaillée a lieu en commission plénière, le rapport est constitué par le texte du projet de loi tel qu'il a été adopté en commission. Dans ce cas, le rapport verbal est fait par le président de la commission au président de l'Assemblée, lorsqu'a pris fin l'étude détaillée. Le rapport est mis aux voix sans débat et l'adoption du projet de loi est fixée à une séance subséquente [RAN, art. 248].

4) La prise en considération du rapport de la commission

L'Assemblée peut prendre en considération le rapport de la commission qui a procédé à l'étude détaillée du projet de loi à la séance suivant son dépôt [RAN, art. 253]. Ainsi, la règle suivant laquelle chaque étape de l'étude d'un projet de loi doit avoir lieu à une séance distincte est respectée. La raison pour laquelle il n'est pas possible de prendre en considération le rapport le jour de son dépôt, et ce, même si l'étude en commission a eu lieu à une séance précédente, est que le jour même du dépôt du rapport tout député peu, au plus tard à 22 h, transmettre au bureau du secrétaire général copie des amendements qu'il entend y proposer. Le président décide alors de leur recevabilité et les choisit de façon à en éviter la répétition. Puis le secrétaire général en transmet sans délai copie aux leaders des groupes parlementaires [RAN, art. 252]. Il est aussi d'usage à l'Assemblée qu'une copie soit envoyée aux députés indépendants. Aucun sous-amendement ne peut être proposé.

Au cours de la prise en considération du rapport de la commission, les temps de parole sont ceux prévus à l'article 209 du Règlement pour une motion de forme [RAN, art. 253]. En outre, le ministre ou le député qui présente le projet de loi peut intervenir au plus cinq minutes après chaque discours. Il n'y a pas de droit de réplique.

Avant la tenue du débat, le président organise la mise aux voix des amendements proposés à la suite d'une réunion avec les leaders. Le débat terminé, les amendements sont mis aux voix successivement, de la manière indiquée par le président. Celui-ci regroupe en bloc les amendements, de manière à réduire le nombre de mises aux voix. Les amendements adoptés sont ensuite intégrés au rapport, qui est alors mis aux voix [RAN, art. 254]. Dit en d'autres termes, une fois les amendements adoptés, l'Assemblée se prononce en bloc sur les articles du projet de loi, tels qu'ils ont été amendés, avant de le faire sur le rapport. La mise aux voix des articles du projet de loi, tels qu'amendés, est partie intégrante du processus législatif qui entérine, dans ce qui deviendra éventuellement un texte de loi, la nouvelle version de ces articles décidée par l'Assemblée³³.

5) L'adoption

La dernière étape de l'étude d'un projet de loi est son adoption. Toujours en vertu de la règle édictée à l'article 230 du Règlement, elle doit avoir lieu à une séance distincte de celle durant laquelle a eu lieu la prise en considération du rapport d'une commission.

Toutefois, un projet de loi présenté après le 15 novembre ou après le 15 mai ne peut être adopté pendant la même période de travaux parlementaires au cours de laquelle il a été présenté [RAN, art. 22]. L'Assemblée ne peut donc procéder au débat sur l'adoption d'un tel projet de loi durant cette période, sauf avec le consentement unanime de ses membres³⁴. Cette disposition ne s'applique toutefois pas à un projet de loi sur les crédits, puisque ce dernier doit être présenté et adopté au cours de la même séance.

Lorsqu'il s'agit d'un projet de loi émanant du gouvernement, la présence d'un ministre est nécessaire pour présenter la motion d'adoption du projet de loi, l'auteur de ce dernier pouvant toujours être remplacé par un ministre³⁵.

Portée du débat

Le débat sur la motion d'adoption d'un projet de loi est restreint à son contenu et aucun amendement n'est recevable [RAN, art. 256]. Toutefois, au cours du débat, l'auteur du projet de loi peut présenter une motion sans préavis pour qu'il soit envoyé en commission plénière, en vue de l'étude des amendements qu'il indique. Il s'agit de la dernière occasion pour introduire des modifications au texte législatif. La motion ne peut être amendée et elle est mise aux voix immédiatement après que son auteur a donné de brèves explications et qu'un représentant de chaque groupe parlementaire a fait de brefs commentaires [RAN, art. 257]. Si la motion est adoptée, le leader du gouvernement doit ensuite présenter une motion afin que l'Assemblée se constitue en commission plénière.

Recevabilité des amendements

Il appartient à la présidence de l'Assemblée de décider de la recevabilité des

³³ JD, 13 décembre 1996, p. 4402 et 4403 (Jean-Pierre Charbonneau)/ RDPP, n° 254/2.

³⁴ JD, 16 décembre 1992, p. 4817- 4819 (Roger Lefebvre)/ RDPP, n° 22/1.

³⁵ JD, 16 décembre 1992, p. 4817-4819 (Roger Lefebvre) / RDPP, n 22/1.

amendements et non au président de la commission plénière, et ce, dans le but d'éviter de confier à cette dernière un mandat portant sur des amendements irrecevables et conséquemment, inexistants³⁶. Au même effet, la présidence a décidé que, à l'étape de l'adoption d'un projet de loi, la commission plénière ne peut étudier d'autres amendements que ceux qui ont été précédemment déclarés recevables par la présidence de l'Assemblée, et ce, parmi les amendements transmis par celui qui présente le projet de loi³⁷. En commission plénière, l'étude doit se limiter aux amendements proposés.

Temps de parole

Les temps de parole lors du débat sur l'adoption d'un projet de loi sont les suivants : une heure pour le ministre ou le député qui présente le projet de loi ainsi que pour les chefs des groupes parlementaires ou leurs représentants et 10 minutes pour les autres députés. Un droit de réplique de 20 minutes est accordé à celui qui présente le projet de loi.

B) Les étapes de l'adoption des projets de loi d'intérêt privé

Les projets de loi d'intérêt privé sont régis par les règles précitées applicables aux projets de loi publics, sauf dans le cas des exceptions prévues explicitement. Ainsi, tout député qui désire présenter un projet de loi d'intérêt privé à la demande d'une personne intéressée doit en donner préavis au plus tard la veille de sa présentation et doit faire parvenir copie du projet de loi au président avant la séance où la présentation doit avoir lieu.

1) La présentation

Tout comme un projet de loi public, un projet de loi d'intérêt privé est présenté à l'étape des affaires courantes prévue pour la présentation de projets de loi. Le projet de loi ne requiert pas de notes explicatives, mais il contient un préambule exposant les faits qui justifient son adoption [RAN, art. 266]. Le député qui présente un projet de loi d'intérêt privé n'a aucune intervention à faire au moment de la présentation. En fait, c'est le président qui, tout juste avant la présentation du projet de loi, fait état du contenu du rapport du directeur de la législation et le dépose à l'Assemblée. Il procède ensuite à la mise aux voix de la motion de présentation.

Après l'adoption de la motion de présentation, contrairement à ce qui se produit dans le cas d'un projet de loi d'intérêt public qui passe alors à l'étape de l'adoption du principe, un projet de loi d'intérêt privé est envoyé en commission sur motion sans préavis du leader du gouvernement. La motion est mise aux voix sans débat [RAN, art. 267].

2) La consultation particulière et l'étude détaillée en commission

Cette étape de l'étude d'un projet de loi d'intérêt privé doit avoir lieu à une séance distincte de celle durant laquelle a eu lieu la présentation. En réalité, elle ne peut se dérouler que sept jours plus tard puisque le directeur du secrétariat des commissions parlementaires doit convoquer les intéressés au moins sept jours avant l'étude du projet de loi en commission. Les personnes ainsi convoquées sont celles qui ont préalablement informé le directeur de la législation de leurs motifs d'intervenir sur le projet de loi.

3) Le dépôt et l'adoption du rapport

Les projets de loi d'intérêt privé obéissent à des règles particulières en ce qui a trait au

³⁶ JD, 14 juin 1993, p. 7677 et 7678 (Roger Lefebvre).

³⁷ JD, 17 juin 1996, p. 2403 (Raymond Brouillet)/RDPP, n° 257/1.

rapport de la commission. Cette dernière fait rapport à l'Assemblée par l'intermédiaire de son président ou du membre qu'il désigne. Le rapport est mis aux voix immédiatement et sans débat [RAN, art. 267]. La présidence doit donc, immédiatement après le dépôt du rapport, demander si l'Assemblée adopte le rapport de la commission. En fait, cette formalité permettra au projet de loi de passer à l'étape législative subséquente.

4) L'adoption du principe

La motion d'adoption du principe est fixée à une séance subséquente. Cette motion ne peut faire l'objet d'une motion de report ni d'une motion de scission [RAN, art. 268].

Les temps de parole prévus sont les suivants : 30 minutes pour le député qui présente le projet de loi ainsi que pour les chefs des groupes parlementaires et 10 minutes pour les autres députés [RAN, art. 269]. Dans les faits, les débats sur l'adoption du principe d'un projet de loi d'intérêt privé ne sont pas très longs puisque les députés ont eu l'occasion d'exprimer leur point de vue devant la commission compétente.

5) L'adoption

L'adoption du projet de loi est l'étape qui suit l'adoption du principe d'un projet de loi d'intérêt privé, puisqu'il n'y a pas de second envoi en commission. Elle a lieu au cours de la même séance que l'adoption du principe, à moins que cinq députés ne s'y opposent.

Le député qui présente le projet de loi peut faire une motion pour qu'il soit envoyé en commission plénière en vue de l'étude d'amendements qu'il indique. Les règles sont alors les mêmes que celles qui s'appliquent pour un projet de loi public.

En commission plénière, l'étude doit se limiter aux amendements proposés.

Lors du débat sur la motion d'adoption du projet de loi d'intérêt privé, les temps de parole sont les mêmes que lors de l'adoption du principe, soit 30 minutes pour le député qui présente le projet de loi et pour les chefs des groupes parlementaires, ainsi que 10 minutes pour les autres députés [RAN, art. 269].

Tout projet de loi d'intérêt privé ne peut être adopté pendant la même période de travaux que celle de son dépôt auprès du directeur de la législation. À titre d'exemple, si un projet de loi est déposé auprès du directeur de la législation en octobre, il ne pourra être adopté avant la période de travaux débutant en février.

SECTION 3 — LA DISCUSSION EN SEANCE - L'ETUDE DETAILLEE EN COMMISSION ET LE DROIT D'AMENDEMENT

L'étude détaillée d'un projet de loi en commission constitue la troisième étape du processus menant à son adoption. Elle se situe après l'adoption du principe du projet de loi par l'Assemblée et de ce fait, la commission qui étudie le projet de loi est liée par le vote de l'Assemblée en faveur du principe du projet de loi. Elle ne doit pas, par conséquent, proposer des amendements qui porteraient atteinte à ce principe.

Le rôle de la commission dans l'étude du projet de loi est donc de l'examiner article par article, voire mot par mot, afin d'y apporter les amendements dont on peut croire qu'ils le rendraient plus acceptable en général³⁸. À cet égard, la doctrine enseigne que la commission peut

³⁸ A. Beauchesne, 6^e éd., p. 212.

modifier les dispositions du projet de loi à tel point que, lorsqu'elle déposera son rapport à l'Assemblée, le texte du projet de loi soit tout autre qu'il était avant de lui être déféré pour étude détaillée. La commission peut rejeter tous les articles et les remplacer par d'autres, sous réserve de ne pas s'écarter du principe entériné par l'Assemblée à l'étape de l'adoption du principe du projet de loi³⁹.

Lors des travaux de la commission, toute intervention, qu'il s'agisse de la présentation de motion préliminaire, de motion d'amendement ou du débat sur un article, doit avoir un lien direct avec le mandat de la commission.

Pour les fins de ce mandat, outre les députés nommés pour deux ans qui en sont membres, la commission se compose du député ou du ministre qui présente le projet de loi qui en est membre de plein droit pour la durée de son étude. Peuvent également participer aux travaux et présenter des motions, sans droit de vote, le député indépendant et le député membre d'aucune commission tandis que celui qui est membre d'une autre commission pourra participer aux délibérations avec la permission de la commission qui étudie le projet de loi, mais ne peut y présenter des motions ni voter.

Par ailleurs, la fonction de « rapporteur » n'existe pas en droit parlementaire québécois.

Selon la coutume, le processus de l'étude détaillée des projets de loi publics en commission se déroule en trois étapes distinctes. Il débute par des remarques préliminaires, se poursuit par des motions préliminaires suivies de l'étude détaillée de chaque article du projet de loi⁴⁰.

1) Remarques préliminaires

Au début de l'étude détaillée d'un projet de loi, chaque député dispose d'un temps de parole de 20 minutes qu'il ne peut utiliser qu'en une seule intervention pour faire ses remarques préliminaires, aussi appelées « déclarations d'ouverture ». Il s'agit en fait de la règle générale relative aux temps de parole prévue à l'article 209 du Règlement qui s'applique dans ce cas, puisque ce dernier ne prévoit pas expressément de remarques préliminaires au début de l'étude d'un projet de loi.

L'auteur du projet de loi est généralement le premier à prendre la parole lors des remarques préliminaires, qui ne doivent pas prendre la forme d'un échange.

Par ailleurs, l'étape des remarques préliminaires ne doit pas être confondue avec la discussion sur le principe d'un projet de loi prévue à l'article 247 du Règlement qui prévoit que lorsque le principe d'un projet de loi a été adopté sans débat à l'Assemblée, les membres de la commission peuvent s'exprimer sur son principe et sa teneur générale au début des travaux. À l'étape des remarques préliminaires, les débats portent non pas sur le principe et la teneur générale du projet de loi, mais plutôt sur les détails qu'il comporte. Ainsi, sans aborder de façon systématique chacun des articles du projet de loi, il est possible, lors des remarques préliminaires, de faire référence à certaines dispositions du projet de loi⁴¹.

2) Les motions préliminaires

S'il n'y a pas de remarques préliminaires ou une fois celles-ci terminées, la commission

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ JD, 2 décembre 1986, p. 1149 - 1156 (Jean-Pierre Charbonneau)/ *RDPP (Volume Commissions)*, n° 244/9.

⁴¹ JD, 9 juin 1986, p. CBA-1033 (Jean-Guy Lemieux)/ *RDPP (Volume Commissions)*, n° 211/3.

passé à l'étape des motions préliminaires.

Le Règlement de l'Assemblée ne traite nulle part des motions préliminaires. Cependant, cette pratique fait partie des coutumes parlementaires. Il faut donc les considérer comme une pratique habituelle et normale.

Les motions préliminaires concernent l'organisation fonctionnelle, technique et pratique des travaux et visent un meilleur accomplissement du mandat confié par l'Assemblée. Ces motions doivent être présentées avant que ne soit entrepris l'étude article par article du projet de loi. C'est notamment à cette étape que les députés peuvent proposer, en vertu du second alinéa de l'article 244 du Règlement, qu'avant d'entreprendre l'étude détaillée du projet de loi, la commission tienne des consultations particulières.

Le but et l'esprit d'une motion préliminaire étant de proposer les meilleurs moyens afin d'aider la commission à accomplir son mandat, seules sont recevables les motions relatives aux modalités d'organisation des travaux et ayant un lien avec le mandat de la commission⁴². Ainsi, ont été jugées recevables des motions proposant que la commission entende un ministre sur un projet de loi⁴³. Il en a été de même pour une motion demandant au ministre ayant présenté le projet de loi de mettre à la disposition des députés une copie des projets de règlement concernant l'application du projet de loi, car elle contribuait à un meilleur accomplissement du mandat de la commission⁴⁴. Parmi les autres exemples de motions préliminaires, il peut être proposé que la commission constitue une sous-commission pour l'étude article par article du projet de loi.

Les motions préliminaires sont considérées comme des motions de forme et ne peuvent être amendées. L'auteur de la motion, le premier ministre et les autres chefs des groupes parlementaires, ou leurs représentants, ont droit à une seule intervention d'une durée maximale de 30 minutes pour chaque motion. Les autres membres ont également droit à une seule intervention par motion, d'une durée maximale de 10 minutes.

Le Règlement ne prévoyant aucune limite quant au nombre de motions préliminaires pouvant être présentées, il n'est pas rare de voir se multiplier le nombre de celles-ci lorsqu'un projet de loi est contesté. Ces motions peuvent alors devenir un moyen pour retarder l'avancement des travaux de la commission. Cette pratique qualifiée « d'obstruction systématique » ou *filibuster* fait partie des mœurs parlementaires.

3) L'étude article par article du projet de loi

S'il n'y a pas de motions préliminaires ou une fois l'étape des motions préliminaires terminée, la commission étudie chaque article du projet de loi et les débats portent sur les détails de celui-ci.

Ordre d'étude des articles

Le texte du projet de loi est étudié selon l'ordre séquentiel des articles, c'est-à-dire en commençant par l'article 1, puis le 2 et ainsi de suite jusqu'à la fin. La pratique des commissions est d'étudier les articles nouveaux en même temps que les articles du projet de loi, dans l'ordre où ils sont présentés. L'étude des annexes et du préambule (s'il en est) ainsi que du titre vient

⁴² JD, 17 janvier 1995, p. CI-30 (Sylvain Simard)/ RDPP (*Volume Commissions*), n° 244/21.

⁴³ JD, 11 février 1986, p. CBA-30-35 (Jean-Guy Lemieux)/ RDPP (*Volume Commissions*), n° 244/3.

⁴⁴ JD, 14 décembre 1992, p. 4750 et 4751 (Michel Bissonnet)/ RDPP, n° 244/3.

compléter l'ordre. Il est toutefois possible, tant que la commission n'a pas disposé d'un article ou d'un paragraphe, d'en différer l'examen ou la discussion, à moins que cet article ou ce paragraphe ne soit essentiel et que les autres articles ou paragraphes à étudier ne soient qu'accessoires⁴⁵. Pour ce faire, il s'agit qu'une motion pour différer l'étude de l'article en discussion soit présentée. Si la motion est adoptée, l'étude de l'article en question est reportée à un moment ultérieur et la commission peut alors passer à l'étude de l'article suivant du projet de loi⁴⁶.

Les amendements

Les membres de la commission, le député membre d'aucune commission et le député indépendant qui participent aux travaux de la commission qui étudie un projet de loi peuvent proposer des amendements au projet de loi sous étude. En commission, les amendements ne nécessitent pas de préavis. Ils doivent être écrits et ne doivent contenir ni exposé de motif ni argumentation. Lors de leur présentation, ils doivent être remis au président de la commission qui statue sur leur recevabilité. Rappelons également que pour pouvoir présenter un amendement, un député ne doit pas avoir épuisé le temps de parole dont il dispose sur la motion principale.

En vertu de l'article 197 du Règlement, chaque amendement doit concerner le même sujet que l'article à l'étude et ne peut aller à l'encontre de son principe. S'il y a un doute sur le principe de l'article, il doit jouer en faveur de l'auteur de la motion⁴⁷. De plus, l'amendement ne doit servir qu'à retrancher, à ajouter ou à remplacer des mots.

De plus, chaque amendement doit être conforme aux critères généraux de recevabilité des amendements élaborés par la jurisprudence. À titre d'exemple, un amendement ne peut nier, ni écarter, ni contredire la motion principale, en l'occurrence, l'article que l'on cherche à amender. L'amendement ne peut non plus dénaturer cet article⁴⁸. De même, en vertu de l'initiative financière de la Couronne, seul un ministre peut présenter un amendement ayant pour objet l'engagements de fonds publics, l'imposition d'une charge aux contribuables, la remise d'une dette envers l'État ou l'aliénation de biens appartenant à celui-ci.

En plus de ces critères, chaque amendement doit respecter les critères de recevabilité propres à l'étude détaillée d'un projet de loi. Ainsi, en vertu de l'article 244 du Règlement, les amendements doivent se rapporter à l'objet du projet de loi et être conformes à son esprit et à la fin qu'il vise. Si le projet de loi modifie plusieurs lois et s'il est impossible d'en dégager un objet unique, la présidence de la commission doit vérifier si la motion d'amendement se rapporte à l'un des objets du projet de loi. Dans ce cas, le seul fait que la motion d'amendement a pour objet de modifier un article d'une loi dont d'autres articles sont modifiés par le projet de loi ne constitue pas un critère suffisant de recevabilité⁴⁹.

De même, les amendements ne doivent pas dépasser la portée du projet de loi⁵⁰ ni introduire un nouveau principe à ce dernier⁵¹. Ils ne peuvent équivaloir à un rejet du projet de

⁴⁵ *Geoffrion 1941*, art. 344 et 566, annotation 15.

⁴⁶ JD, 13 juin 2000, p. CAT-48 (Yvon Vallières)/ *RDPP (Volume Commissions)*, n° 244/30.

⁴⁷ JD, 13 juin 1986, p. CBA-1131 (Jean-Guy Lemieux)/ *RDPP (Volume Commissions)*, n° 197/6.

⁴⁸ JD, 15 avril 1997, CC-37, p. 41 (Jean Garon)/ *RDPP (Volume Commissions)*, n° 244/23.

⁴⁹ JD, 13 mars 1990, p. CE-736-737 (Claire-Hélène Hovington)/ *RDPP (Volume Commissions)*, n° 197/8.

⁵⁰ JD, 13 décembre 1990, p. CBA-2301 et 2302 (Jean Audet)/ *RDPP (Volume Commissions)*, n° 244/17.

⁵¹ JD, 29 mai 2008, CAS-50 p. 30 / *RDPP (Volume Commissions)*, n° 197/16; JD, 30 mai 2008, CAS-51 p. 14

loi⁵² ni aller à l'encontre du principe de ce dernier adopté préalablement par l'Assemblée⁵³. Aucun amendement ne doit non plus être destiné à corriger des erreurs d'écriture qui se seraient glissées dans une loi ne faisant pas l'objet de l'étude en commission⁵⁴. Les amendements pour ajouter des dispositions de concordance sont toutefois recevables⁵⁵.

Est irrecevable un amendement qui va à l'encontre ou s'écarte des dispositions du projet de loi adoptées jusque-là par la commission ou qui contredit une décision que celle-ci a rendue au sujet d'un amendement antérieur⁵⁶. Est également irrégulier un amendement identique en substance à un autre déjà rejeté par la commission, ou qui s'en inspire⁵⁷, à moins qu'il n'indique des faits nouveaux⁵⁸. Par contre, une motion d'amendement en tous points identique à une motion présentée au moment où un autre article était étudié est recevable, étant donné qu'elle a pour objet de modifier un article dont le fond est différent du précédent⁵⁹. Par ailleurs, une motion d'amendement en vue d'insérer un nouvel article qui viendrait contredire un article du projet de loi dont la commission n'a pas encore pris connaissance est irrecevable, car il modifie par anticipation un article non encore étudié par la commission⁶⁰.

Sont aussi irréguliers les amendements qui rendent un article inintelligible, qui sont frivoles ou qui sont proposés par moquerie⁶¹. Dans le même esprit, est irrecevable tout amendement vague ou futile ou présenté dans un esprit de dérision⁶².

Un amendement peut proposer de diviser un article ou un paragraphe en plusieurs, de la même façon qu'il peut avoir pour objet la fusion de plusieurs articles ou paragraphes en un seul⁶³.

Tout amendement peut faire l'objet de sous-amendements proposés et débattus un à la fois. L'auteur d'un amendement ne peut proposer de le sous-amender. Les critères de recevabilité d'un sous-amendement sont les mêmes que ceux d'un amendement. Toutefois, conformément à la jurisprudence, l'objet d'un sous-amendement étant de modifier un amendement, il ne doit pas en élargir la portée⁶⁴.

Temps de parole

Le temps de parole dont disposent les députés, membres ou non de la commission, est de 20 minutes pour chaque article, alinéa ou paragraphe d'un projet de loi, chaque amendement ou sous-amendement ou chaque article qu'on propose de modifier ou d'ajouter à une loi existante. Ce temps de parole peut être utilisé en une ou plusieurs interventions [RAN, art. 245].

Pour sa part, le ministre ou le député qui présente le projet de loi, outre le temps de parole

(Geoffrey Kelley) / *RDPP (Volume Commissions)*, n° 197/18.

⁵² *Geoffrion 1941*, a. 562.

⁵³ *Geoffrion 1941*, a. 566.

⁵⁴ JD, 14 avril 1987, p. CET-3001-3007 (Lawrence Cannon) / *RDPP (Volume Commissions)*, n° 244/14.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ JD, 2 décembre 1999, CET-43 p. 14 et 15 (Denise Carrier-Perreault) / *RDPP (Volume Commissions)*, n° 244/28.

⁵⁷ JD, 30 mai 1996, CET-15 p. 13 (François Beaulne) / *RDPP (Volume Commissions)*, n° 244/22.

⁵⁸ JD, 18 février 1986, p. CBA-181-187 (Jean-Guy Lemieux) / *RDPP (Volume Commissions)*, n° 185/2.

⁵⁹ JD, 2 décembre 1988, p. CE-1813-1815 (Marcel Parent) / *RDPP (Volume Commissions)*, n° 185/4.

⁶⁰ JD, 3 juin 1986, p. CC-710-712, 720 et 721 (Claude Trudel) / *RDPP (Volume Commissions)*, n° 197/3.

⁶¹ *Geoffrion 1941*, art. 566, annotation 4.

⁶² JD, 15 décembre 1997, CAS-101 p. 21 (Rosaire Bertrand) / *RDPP (Volume Commissions)*, n° 244/27.

⁶³ *Geoffrion 1941*, art. 333 (2).

⁶⁴ JD, 10 novembre 1988, p. CAS-1956-1960 (Guy Bélanger) / *RDPP (Volume Commissions)*, n° 200/1.

dont il dispose au même titre que les autres intervenants, a droit à un temps de parole de cinq minutes après chaque intervention. Ce temps de parole de cinq minutes ne peut pas être transféré à l'adjoint parlementaire d'un ministre⁶⁵.

En règle générale, le ministre consacre le temps qui lui est alloué après chaque intervention pour donner des explications ou pour répondre aux questions soulevées. Cependant, il est libre d'utiliser ou non son droit de parole. Il ne peut être obligé de répondre à une question et aucun rappel au règlement ne peut être fondé sur l'opinion que sa réponse à une question est insatisfaisante. Il appartient au député qui a posé la question de revenir à la charge s'il est insatisfait de la réponse donnée⁶⁶.

À la demande du ministre ou du député qui présente un projet de loi et avec la permission de la commission, un fonctionnaire qui accompagne celui-ci peut donner des explications ou répondre à une question d'un député⁶⁷. À cet égard, à moins qu'il n'ait été donné explicitement pour la durée de la séance, ce consentement doit être renouvelé avant chaque intervention⁶⁸.

Déroulement des débats et mise aux voix

Après l'appel de chaque article, les députés débattent, s'il y a lieu, des amendements proposés. Chaque amendement fait l'objet d'un débat distinct. Lorsqu'il ne semble plus y avoir de députés qui désirent intervenir sur l'amendement ou que les temps de parole sont expirés, le président procède à la mise aux voix de l'amendement. Comme le précise l'article 199 du Règlement, après l'adoption d'un amendement, le débat reprend sur la motion de fond telle qu'elle a été amendée, c'est-à-dire sur l'article amendé.

Si un sous-amendement a été proposé à l'amendement, les membres débattent d'abord de celui-ci avant toute autre chose.

Les sous-amendements sont mis aux voix avant les amendements et ces derniers avant la motion de fond [RAN, art. 201. Ainsi, lorsque le débat sur la motion de sous-amendement est terminé, la motion est mise aux voix. Le débat reprend ensuite sur l'amendement, éventuellement modifié. Après débat, celui-ci est ensuite mis aux voix et ainsi de suite. Lorsque la commission a disposé de toutes les motions d'amendement à l'article du projet de loi sous étude, éventuellement modifié, le président de la commission procède à la mise aux voix de celui-ci. Le vote se fait à main levée ou, si un membre le demande, par appel nominal. Dans tous les cas, le procès-verbal de la séance fait état du résultat du vote.

Convocation, suspension et ajournement

L'étude détaillée d'un projet de loi étant un mandat de l'Assemblée, la commission est convoquée sur avis du leader du gouvernement au moment des « avis touchant les travaux des commissions », si l'Assemblée siège, ou, lorsqu'elle ne siège pas, par son président sur avis écrit du leader du gouvernement [RAN, art. 147].

Lorsque vient l'heure de suspendre les travaux, le président annonce que les travaux de la commission sont suspendus et qu'ils reprendront à l'heure qu'il indique, soit l'heure mentionnée

⁶⁵ JD, 18 février 1986, p. CBA-219-221 (Jean-Guy Lemieux)/ *RDPP (Volume Commissions)*, n° 246/4.

⁶⁶ JD, 17 décembre 2001, CAT-30 p. 32 (Jean-François Simard)/ *RDPP (Volume Commissions)*, n° 82/1.

⁶⁷ JD, 19 décembre 2000, CC-55 p. 2 (Mathias Rioux)/ *RDPP (Volume Commissions)*, n° 246/5.

⁶⁸ JD, 22 novembre 2000, CAT-60 p. 14 (Yvon Vallières)/ *RDPP (Volume Commissions)*, n° 246/4.

dans l'avis du leader du gouvernement.

Quand vient l'heure de l'ajournement des travaux, le président annonce que les travaux sont ajournés à la date et à l'heure prévues par le leader du gouvernement, ou en l'absence d'un nouvel avis de convocation, il annonce que les travaux de la commission sur ce mandat sont ajournés *sine die*.

Rapport

Au terme de ses travaux, la commission dépose son rapport à l'Assemblée. Le dépôt du rapport d'une commission qui a procédé à l'étude détaillée d'un projet de loi a lieu à l'étape du « dépôt des rapports de commissions » prévue aux affaires courantes. Il est déposé par le président de la commission ou par le membre qu'il désigne. Le rapport est constitué du procès-verbal de ses travaux et du texte du projet de loi tel qu'elle l'a adopté, c'est-à-dire avec tous les amendements qui ont été adoptés par la commission.

SECTION 4 — LE DROIT D'AMENDEMENT

Le droit d'amendement et l'exercice de ce droit étant intimement liés à l'étude détaillée des projets de loi en commission, comme cet élément a largement été traité à la section 3 du présent chapitre, nous référons le lecteur à cette section en ce qui a trait aux amendements.

SECTION 5 — LA NAVETTE

Les institutions parlementaires du Québec étant monocamérales depuis 1968, la navette parlementaire ne s'applique pas ici.

SECTION 6 — LES VOTES

L'Assemblée nationale est amené à prendre une foule de décisions concernant les affaires publiques du Québec. Dans certains cas, ces décisions ont simplement pour objet d'exprimer une opinion ou une intention. Dans d'autres cas, des décisions ont une force exécutoire et deviennent des ordres de l'Assemblée. Celle-ci prend une décision par la mise aux voix d'une motion présentée par un député. De fait, le Règlement prévoit que le député qui désire proposer que l'Assemblée se prononce sur une question le fait par motion. À la suite du débat, la question énoncée dans la motion est mise aux voix et est alors tranchée par l'affirmative ou la négative, selon le cas.

Le vote à main levée

À l'Assemblée nationale, le vote à main levée ne requiert pas que les députés lèvent effectivement la main pour s'exprimer en faveur ou non de la motion mise aux voix. En fait, après avoir donné lecture de la motion, le président demande si la motion est adoptée. Si aucun député ne s'oppose verbalement à son adoption, le président la proclame adoptée. S'il y a opposition verbale, le président décide si les voix affirmatives ou négatives l'emportent et il proclame immédiatement la motion adoptée ou rejetée. En pratique, ce sont les leaders des groupes parlementaires ou leurs adjoints qui indiquent à la présidence si le groupe parlementaire qu'ils représentent est pour ou contre la motion mise aux voix.

Le vote à main levée est en quelque sorte un vote anonyme, dans la mesure où les noms des députés pour ou contre une motion ne sont pas consignés au procès-verbal de l'Assemblée.

Cependant, tout député peut exiger que le procès-verbal de la séance fasse état de sa dissidence ou de son abstention ou encore indique que l'adoption n'a pas été unanime⁶⁹.

Le vote par appel nominal

Lors de la mise aux voix d'une motion, lorsque cinq députés l'exigent, le vote se fait par appel nominal [RAN, art. 220]. L'annonce en est faite dans tous les locaux de l'Assemblée à l'aide des sonneries d'appel. Cette annonce interrompt les travaux des commissions.

Le président met la motion aux voix lorsqu'il juge que le délai d'appel a été suffisant. Il existe une tradition parlementaire selon laquelle le président ne met pas une motion aux voix tant qu'un des whips reste debout en chambre, indiquant ainsi que sa formation politique n'est pas prête à voter. Cependant, lorsque le président estime qu'il s'est écoulé un délai suffisant, il peut toujours mettre la motion aux voix.

Le vote par appel nominal se déroule de la façon suivante. Les députés doivent être à leur siège. Le président lit la motion et invite successivement à se lever les députés favorables à la motion, ceux qui s'y opposent et ceux qui s'abstiennent. Les députés se lèvent tour à tour. Le secrétaire général communique le résultat au président, qui le proclame à l'Assemblée [RAN, art. 226]. Un député présent en Chambre est tenu de voter et d'exprimer un des trois choix prévus dans le Règlement. Cependant, cette obligation n'est assortie d'aucune sanction.

Lors d'un vote par appel nominal, il est interdit d'entrer dans la Chambre après la mise aux voix d'une motion et d'en sortir avant la proclamation du résultat [RAN, art. 225]. Toutefois, selon un usage qui s'est développé, les députés retardataires peuvent, avec le consentement unanime de l'Assemblée, prendre part au vote. Ainsi, après s'être assuré du consentement de l'Assemblée, le président invite les députés retardataires à regagner leur place et demande aux députés en faveur de la motion de se lever, après quoi il invite ceux qui sont contre la motion à se lever et fait de même pour ceux qui désirent s'abstenir.

Les députés qui préfèrent ne pas se prononcer sur une motion peuvent quitter l'enceinte de l'Assemblée avant que celle-ci soit mise aux voix. La mise aux voix d'une motion commence lorsque la lecture de cette dernière est terminée.

Eu égard aux députés, au Québec, le vote est personnel en ce qu'il ne peut pas être délégué à un autre député. Le vote est public en ce que généralement, le vote n'est pas au scrutin secret mais il se tient en public, au cours d'une séance publique. De plus, pour pouvoir voter, le député doit être présent dans l'enceinte où se prend le vote, au moment du vote, parce qu'il n'y a pas possibilité d'exercer son droit de vote autrement qu'en personne.

La majorité requise

À moins d'une disposition explicite à l'effet contraire, les questions à l'Assemblée sont décidées à la simple majorité des voix. Ce principe est énoncé à l'article 49 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui s'applique à l'Assemblée en vertu de l'article 87 de la même loi.

⁶⁹ Dans les faits, lorsque l'adoption n'est pas unanime, cela est indiqué automatiquement dans le procès-verbal avec l'inscription « adoptée à la majorité des voix ».

Le président ne participe pas aux discussions de l'Assemblée et ne vote pas, sauf en cas de partage des voix. Ainsi, s'il y a égalité des voix lors d'un vote par appel nominal, le président exercera un vote prépondérant.

SECTION 7 — DE L'ADOPTION A LA PROMULGATION - LA SANCTION DES PROJETS DE LOI

Tout projet de loi adopté par l'Assemblée nationale doit recevoir la sanction du lieutenant-gouverneur pour devenir une véritable loi ayant des effets juridiques [LAN, art. 29; *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 55 et 90]. En vertu de l'article 67 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en l'absence du lieutenant-gouverneur, la sanction peut également être faite par l'administrateur de la province ou son représentant.

La procédure de sanction au Québec est somme toute assez simple. Sur l'indication du bureau du leader du gouvernement, les projets de loi adoptés sont transmis au lieutenant-gouverneur pour y recevoir la sanction au cours d'une cérémonie. Celui-ci appose sa signature sur la copie officielle du projet de loi adopté. Le secrétaire général certifie ensuite que l'Assemblée a adopté le projet de loi à une date donnée. Dès qu'une loi est sanctionnée, le lieutenant-gouverneur y inscrit la date de la sanction. Cette inscription fait partie de la loi [LAN, art. 32]. À cet égard, il importe de souligner qu'au Québec, une loi entre en vigueur le trentième jour de sa sanction à moins que la loi n'y pourvoie autrement⁷⁰. La cérémonie se déroule au cabinet du lieutenant-gouverneur en présence, généralement de députés, dont un membre de la présidence.

Le président avise l'Assemblée de la date et de l'heure de la sanction des projets de loi, et le procès-verbal de l'Assemblée fera état des projets de loi sanctionnés.

⁷⁰ *Loi d'interprétation* (L.R.Q., c. I-16, art. 5).