

LA VIE DES ASSEMBLÉES DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

CONTRIBUTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

CHAPITRE VII - LES DIFFÉRENTES CATEGORIES DE LOIS

Au Québec, où la hiérarchie des lois est assez simple, il n'existe pas de catégories de lois comme au sein des autres membres de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie qui ont des systèmes de droit d'inspiration française.

Les lois constitutionnelles y régissent les organes les plus importants de l'État et posent les fondements des rapports entre l'État et les personnes qui y vivent. Elles se situent au-dessus des autres lois et des autres règles de droit; elles sont qualifiées de « supralégislatives¹ ». Le corpus législatif québécois se divise ensuite en deux catégories de lois, soit les lois publiques et les lois d'intérêt privé.

Les lois publiques sont d'application générale, en ce sens qu'elles s'appliquent à l'ensemble de la collectivité ou à une très grande partie de celle-ci. Tous les députés peuvent présenter à l'Assemblée nationale un projet de loi public, mais seuls les ministres peuvent présenter un projet de loi ayant des incidences financières².

Les lois d'intérêt privé visent une section beaucoup plus restreinte de la collectivité en ce sens qu'elles ont pour objet d'obtenir pour un individu, une société ou une municipalité des droits ou des privilèges exclusifs ou particuliers. Tout député peut, à la demande d'une personne intéressée, présenter à l'Assemblée nationale un tel projet de loi.

SECTION 1 — LES LOIS CONSTITUTIONNELLES

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, le Québec est doté d'un régime parlementaire de type britannique et il fait partie d'une fédération. La Constitution du Canada repose sur une multitude de lois constitutionnelles dont les principales sont la *Loi constitutionnelle de 1867*³ ainsi que la *Loi constitutionnelle de 1982*⁴.

Dépendamment de la nature des amendements voulant être apportés à la Constitution, différents mécanismes de modification constitutionnelle existent, allant de la simple modification par législation provinciale ou fédérale à la modification complexe requérant tantôt l'accord du fédéral et des provinces concernées, tantôt l'unanimité du fédéral et des provinces, tantôt l'accord du fédéral et de sept provinces⁵.

¹ Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 5. L'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* affirme que la Constitution est la loi suprême du Canada.

² *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. A-23.1, art. 30.

³ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c. 3.

⁴ *Loi constitutionnelle de 1982*, Elizabeth II, c. 11, ci-après Le 1982.

⁵ H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, *op. cit.*, p. 224 et s.

Par ailleurs, certaines lois ordinaires à caractère constitutionnel sont qualifiées par certains de « quasi constitutionnelles », dont notamment la *Charte des droits et libertés de la personne*⁶, la *Charte de la langue française*⁷ et la *Loi électorale*⁸. Leur importance s'explique du fait que plusieurs valeurs québécoises fondamentales y sont enchâssées. Ces lois appartiennent toutefois à la catégorie des lois publiques; elles ont été adoptées suivant un processus d'adoption régulier et peuvent être modifiées de la même façon que toute autre loi ordinaire.

SECTION 2 — LES LOIS PUBLIQUES

Les lois publiques concernent des intérêts généraux, par opposition aux lois d'intérêt privé qui concernent des intérêts particuliers ou locaux. Suivant l'adage « nul n'est censé ignorer la loi », les lois publiques sont réputées être connues de tous⁹. Elles sont par ailleurs adoptées selon la même procédure sans distinction quant au sujet dont elles sont l'objet.

SOUS-SECTION 2.1 - LES LOIS ORDINAIRES : LE DOMAINE DE LA LOI ET DU REGLEMENT

L'ensemble des lois, qu'elles soient à portée financière ou sociale ou qu'elles visent la ratification d'accords internationaux, sont présentées à l'Assemblée nationale et adoptées conformément à la procédure dont le chapitre VI du présent ouvrage fait état.

Par ailleurs, les textes réglementaires adoptés par l'administration gouvernementale occupent également une place importante dans le corpus législatif québécois. Ainsi, le Parlement peut déléguer la responsabilité de légiférer par règlement au gouvernement. Ce dernier peut en effet adopter des actes normatifs dans la mesure prévue et autorisée par la loi qui l'habilite pour ce faire¹⁰.

SOUS-SECTION 2.2 - LES LOIS DE FINANCES

Dans un système de démocratie parlementaire de type britannique, la Couronne a une complète initiative en matière financière. Ainsi, la Couronne, sur avis de ses ministres, fait connaître à l'Assemblée les besoins financiers du gouvernement. Après l'étude par l'Assemblée de ces besoins, seule une loi gouvernementale portant affectation de crédits peut permettre à ce dernier de dépenser des sommes d'argent¹¹. Ce privilège de l'exécutif avait traditionnellement pour objet de permettre au Parlement d'octroyer au souverain les deniers dont il avait besoin pour l'exercice de ses activités¹².

Les articles 54 et 90 de la *Loi constitutionnelle de 1867* établissent les assises des prérogatives de la Couronne en matière financière. Cette initiative financière consiste à saisir

⁶ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

⁷ *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11.

⁸ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3.

⁹ *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, article 39.

¹⁰ Patrice GARANT, *Droit administratif*, 5^e éd., 2004, p. 304; Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'Action gouvernementale*, 3^e éd., 2009, p. 454.

¹¹ JD, 16 décembre 1991, p. 11643-11647 (Jean-Pierre Saintonge) / *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire (RDPP)*, n° 233/2.

¹² JD, 5 juin 1995, p. 3429 et 3430 (Roger Bertrand) / *RDPP*, n° 233/4; JD, 19 juin 1996, p. 2546 (Jean-Pierre Charbonneau); JD, 8 décembre 1999, p. 4135 et 4136 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n° 233/6.

l'Assemblée de mesures financières et connaît son aboutissement lorsque l'Assemblée adopte ou rejette ces mesures. C'est pourquoi, dans le cadre des débats de l'Assemblée, seul un ministre peut présenter un projet de loi ou une motion qui a une incidence financière, c'est-à-dire 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 de biens appartenant à celui-ci. Les rapports entre le gouvernement et le Parlement en matière financière peuvent être résumés de la manière suivante :

« The Sovereign, being the executive power, is charged with the management of all the revenue of the State, and with all payments for the public service. The Crown, therefore, acting with the advice of its responsible ministers, makes known to the Commons the financial requirements of the government; the Commons, in return, grant such aids or supplies as are required to satisfy these demands; and they provide by taxes, and by the appropriation of other sources of the public income, the ways and means to meet the supplies which they have granted. Thus the Crown demands money, the Commons grant it, and the Lords assent to the grant: but the Commons do not vote money unless it be required by the Crown; nor do they impose or augment taxes, unless such taxation be necessary for the public service, as declared by the Crown through its constitutional advisers¹³. »

Chaque année financière, deux étapes majeures marquent le processus budgétaire. D'une part, il y a le dépôt du budget des dépenses annuelles ou supplémentaires qui est, en quelque sorte, le point de départ du processus budgétaire. L'adoption des lois qui portent affectation par le Parlement des crédits en est, pour sa part, l'aboutissement. Le Parlement recourt à deux types d'autorités législatives pour autoriser le gouvernement à dépenser, soit les crédits permanents et les crédits votés annuellement¹⁴.

¹³ Erskine MAY, *Treatise on the Law, Privileges and Usage of Parliament*, 21^e éd., Londres, Butterworths, 1989, p. 684.

¹⁴ Aucune somme ne peut être prise à même le fonds consolidé du revenu s'il n'y a pas d'autorisation législative expresse. À cet égard, les articles 27 et 28 de la *Loi sur l'administration financière*, L.R.Q., c. A-6.001, prévoient ce qui suit :

« 27. Aucun paiement sur le fonds consolidé du revenu ne peut être fait, sauf à la demande d'un ministre, d'un sous-ministre, d'un dirigeant d'un organisme, d'un membre du personnel ou d'un titulaire d'un emploi du ministère ou de l'organisme autorisé à cette fin. Cette demande doit être faite suivant la forme prescrite par le Conseil du trésor et être accompagnée des documents qu'il détermine.

« 28. Aucune demande de paiement ne peut être faite sans que le demandeur ait attesté qu'il existe un fondement législatif pour effectuer le paiement et qu'il se soit assuré que :

1° la somme réclamée résulte d'une imputation régulière sur un crédit;

2° la somme réclamée est due pour acquitter une obligation valablement conclue ou qui a été exécutée conformément aux conditions qui y sont attachées;

3° la demande de paiement et les modalités qui lui sont applicables sont conformes aux règles édictées par le Conseil du trésor. »

Il existe toutefois une exception au principe de l'autorisation législative préalable, soit le mandat spécial. Les articles 51 et 52 de la *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01, prévoient ce qui suit :

« 51. Quand l'Assemblée nationale ne siège pas en raison d'une interruption de ses travaux qui est prévue pour une période d'au moins 20 jours et qu'une dépense imprévue pour laquelle il n'a pas été pourvu par le Parlement est urgente et requise immédiatement pour le bien public, le gouvernement peut, sur le rapport du président du Conseil du trésor et du ministre des Finances à l'effet qu'il n'y a pas de disposition législative autorisant le paiement d'une dépense imprévue et du ministre responsable attestant l'urgence de ces coûts et sa nécessité dans l'intérêt public, donner un ordre de préparer un mandat spécial pour l'autorisation de la dépense d'un montant jugé nécessaire; ce montant est signé par le lieutenant-gouverneur et le montant en est porté par le ministre des Finances à un compte constitué à cette fin.

D'autre part, l'autre étape importante au cours d'une année financière consiste en la présentation du discours du budget par lequel le gouvernement expose de façon générale sa politique budgétaire, c'est-à-dire ses besoins financiers et les moyens par lesquels il entend y faire face.

Le processus budgétaire désigne donc le mécanisme par lequel le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale, pour approbation, sa politique budgétaire et ses prévisions de dépenses annuelles. Il sollicite ainsi l'autorisation de prélever les recettes nécessaires pour couvrir ces mêmes dépenses.

2.2.1 LES CREDITS BUDGETAIRES

Dans les pages qui suivent, nous nous pencherons d'abord sur les mécanismes d'étude et d'approbation du budget des dépenses ou, en d'autres termes, des crédits budgétaires. Nous aborderons ensuite la procédure régissant la livraison du discours du budget et l'adoption par l'Assemblée de la politique budgétaire du gouvernement.

2.2.1.1 LES CREDITS PERMANENTS

Nous venons de voir que le Parlement utilise deux types d'autorités législatives pour permettre au gouvernement de dépenser : les crédits permanents et les crédits votés annuellement. Les premiers n'ont pas à être votés annuellement par l'Assemblée nationale, car ils sont déjà autorisés législativement de façon permanente par une loi :

« Appelés aussi "crédits statutaires", ces crédits n'ont pas à être votés annuellement parce qu'ils sont déjà autorisés de façon permanente par la loi ordinaire qu'ils servent à appliquer. Cette loi prévoit que les sommes nécessaires à son application sont prélevées sur le fonds consolidé du revenu. L'autorisation ainsi donnée est permanente et sans limitation aucune, sous réserve des normes législatives et réglementaires pouvant régir par ailleurs l'exécution des dépenses concernées: niveau de salaires, montant des allocations, etc. Ces crédits concernent généralement des activités ou des charges auxquelles le législateur a décidé de conférer un certain caractère d'inaltérabilité ou de durabilité¹⁵. »

À titre d'exemple, il en est ainsi pour les crédits de l'Assemblée nationale. De fait, l'article 126 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit que « [l]es sommes requises pour l'application de la présente loi [sur l'Assemblée nationale] sont prises sur le fonds consolidé du revenu¹⁶ ».

« 52. Un mandat spécial délivré en vertu de l'article 51 est un crédit pour l'année financière au cours de laquelle il est délivré. »

De même, l'article 92 de la *Loi sur l'administration financière*, L.R.Q., c. A-6.001, se lit comme suit :

« 92. Le contrôleur des finances prépare un état de tout rapport et mandat spécial produit conformément à l'article 51 de la Loi sur l'administration publique (chapitre A-6.01) ainsi que des dépenses et autres coûts y afférents.

Cet état est présenté à l'Assemblée nationale au plus tard le troisième jour suivant la reprise de ses travaux par le ministre qui a attesté l'urgence de la situation. »

¹⁵ René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. II, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1986, p. 615 et 616.

¹⁶ Cependant, en vertu de l'article 125 de cette même loi, les prévisions budgétaires et les prévisions budgétaires supplémentaires de l'Assemblée sont préparées par le président en consultation avec le Bureau de l'Assemblée nationale. En outre, ce dernier doit approuver lesdites prévisions budgétaires.

Même si les parlementaires n'ont pas à voter chaque année les crédits déjà accordés par le Parlement de façon permanente, ils sont toutefois informés, dans le budget des dépenses soumis au Parlement, du montant que représentent annuellement les crédits permanents, formalité expressément prévue dans la *Loi sur l'administration publique*¹⁷.

2.2.1.2 LES CREDITS ANNUELS

L'Assemblée étudie également des crédits pour lesquels le gouvernement demande annuellement son approbation. C'est pourquoi, dans le jargon parlementaire, ces crédits sont qualifiés de « crédits annuels ».

La période de l'étude des crédits budgétaires par l'Assemblée est un important exercice de contrôle parlementaire qui permet notamment à ses membres de scruter les divers éléments de l'ensemble des programmes budgétaires du gouvernement et de questionner les ministres responsables quant à leur application.

Le dépôt des crédits annuels ou du budget annuel des dépenses a normalement lieu à l'une des séances précédant le 1^{er} avril, date du début de la prochaine année financière, à l'étape des affaires courantes prévue pour les dépôts de documents. Il doit être accompagné d'un message du lieutenant-gouverneur recommandant ces crédits à la considération de l'Assemblée, conformément à l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁸.

Selon le *Règlement de l'Assemblée nationale* (RAN), la procédure habituelle d'adoption des crédits budgétaires donne lieu d'abord à l'étude et à l'adoption des crédits provisoires en commission plénière et à un examen approfondi de l'ensemble des crédits en commission permanente. Puis, l'Assemblée adopte un projet de loi de crédits qui autorise le gouvernement à puiser à même le trésor public jusqu'à concurrence des montants indiqués dans le projet de loi. Au cours d'une année financière, le gouvernement peut également déposer à l'Assemblée des crédits budgétaires supplémentaires. À l'instar des crédits provisoires, les crédits supplémentaires sont étudiés en commission plénière.

2.2.1.2.1 L'ETUDE DES CREDITS PROVISOIRES

L'étude des crédits budgétaires débute par l'adoption des crédits provisoires au cours d'une séance de la commission plénière. Celle-ci doit avoir lieu avant le 1^{er} avril. Ainsi, au terme

¹⁷ L'article 47 de la *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01, se lit comme suit :

« 47. Les crédits apparaissant au budget de dépenses doivent indiquer distinctement les crédits permanents qui sont déjà autorisés par la loi et que le Parlement n'a pas à voter, ceux qui sont déjà ou doivent être autorisés pour une période de plus d'un an ainsi que ceux qui doivent être autorisés annuellement par un vote du Parlement. »

¹⁸ Cette recommandation royale n'est toutefois pas nécessaire pour les documents de nature explicative qui ne contiennent aucune mesure visée par l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (JD, 30 mars 2001, p. 513-515 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n° 279/1). Cette disposition se lit comme suit :

« 54. Il ne sera pas loisible à la Chambre des Communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt, à un objet qui n'aura pas, au préalable, été recommandé à la chambre par un message du gouverneur général durant la session pendant laquelle telle résolution, adresse ou bill est proposé. »

de l'année financière du gouvernement¹⁹, l'Assemblée nationale peut adopter un projet de loi de crédits représentant le quart de l'ensemble des crédits²⁰.

Le débat entourant l'étude des crédits provisoires en commission plénière dure au plus cinq heures. Les parlementaires peuvent alors discuter non seulement des crédits provisoires mais de l'ensemble des prévisions budgétaires que le gouvernement se propose de faire adopter par l'Assemblée. Cette étude est prioritaire [RAN, art. 280].

Le sujet des échanges entre les députés et les ministres responsables de l'application des différents programmes budgétaires ainsi que l'horaire de ces échanges ont habituellement lieu suivant une entente préalable entre les groupes parlementaires. Cette entente est par la suite entérinée par l'Assemblée et devient alors un ordre de celle-ci. Or, comme la présidence l'a déjà reconnu²¹, un ordre spécial a priorité sur toute disposition du Règlement à laquelle il déroge implicitement. À titre d'exemple, si l'ordre spécial prévoit un échange d'une durée de deux heures entre un ministre et les membres de la commission plénière, cet échange se poursuit indépendamment des heures fixées par le Règlement pour la suspension ou la levée d'une séance.

Quant aux autres modalités de l'étude des crédits provisoires, celles-ci ne sont pas prévues dans le Règlement. Ainsi, le président pourra s'inspirer des règles régissant l'étude des crédits en commission permanente pour déterminer les temps de parole des députés et des ministres. Il pourra également se baser sur les règles relatives à l'étude des crédits supplémentaires²².

Au terme du temps alloué pour ces échanges, le président de la commission plénière met aux voix en bloc le quart des crédits budgétaires pour la nouvelle année financière. La commission plénière fait ensuite rapport à l'Assemblée nationale qui se prononce sans débat sur ce rapport ainsi que sur le projet de loi de crédits y faisant suite [RAN, art. 281].

Avec les sommes d'argent ainsi débloquées, le gouvernement peut assumer ses obligations pour la durée de la période qui précède l'adoption de l'ensemble des crédits annuels du gouvernement.

2.2.1.2.2 L'ETUDE DES CREDITS ANNUELS EN COMMISSION PERMANENTE

Immédiatement après l'adoption du projet de loi sur les crédits provisoires, le leader du gouvernement propose par voie de motion l'envoi en commission permanente de l'étude de

¹⁹ Selon l'article 84 de la *Loi sur l'administration financière*, « l'année financière du gouvernement commence le 1^{er} avril d'une année et se termine le 31 mars de l'année suivante ».

²⁰ Il se peut cependant que l'Assemblée ne puisse se réunir avant le 1^{er} avril, ce qui rend impossible l'adoption des crédits provisoires avant cette date. C'est le cas notamment lorsque l'Assemblée est dissoute en vue de la tenue d'élections générales. Dans ces circonstances, le gouvernement, pour faire face à ses dépenses courantes, peut avoir recours à un mandat spécial, conformément à l'article 51 de la *Loi sur l'administration publique*. En vertu de cette disposition, lorsque l'Assemblée ne siège pas en raison d'une interruption de ses travaux qui est prévue pour une période d'au moins vingt jours et qu'une dépense imprévue pour laquelle il n'a pas été pourvu par le Parlement est urgente et requise immédiatement pour le bien public, le gouvernement peut ordonner qu'un mandat spécial soit préparé pour le montant jugé nécessaire.

²¹ JD, 3 mars 1999, p. 22 et 23 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n° 18/1.

²² Voir la section 2.2.1.2.5.

l'ensemble des crédits budgétaires du gouvernement. Cette motion ne nécessite pas de préavis et elle n'est pas débattue [RAN, art. 281].

L'étude des crédits budgétaires en commission débute au plus tôt quinze jours après leur dépôt à l'Assemblée [RAN, art. 282]. Cela permet aux députés de prendre connaissance des détails des propositions budgétaires du gouvernement, en vue d'un meilleur exercice de contrôle parlementaire. L'étude en commission ne peut excéder deux cents heures, le temps consacré à chaque ministère ne pouvant dépasser vingt heures [RAN, art. 283]. Pendant dix séances consécutives, du lundi au vendredi, les commissions étudient les crédits budgétaires dans les domaines de leur compétence. Durant cette période, l'Assemblée ne procède qu'aux affaires courantes [RAN, art. 282]. L'absence d'une période des affaires du jour empêche donc la tenue de tout débat, y compris le débat sur une affaire prioritaire, comme le discours d'ouverture de la session²³. Il ne peut y avoir non plus de débats de fin de séance, puisque ceux-ci ont lieu aux affaires du jour²⁴. Cela permet donc aux parlementaires de consacrer la majorité de leur temps à l'étude des crédits budgétaires en commission, ce qui démontre l'importance de l'exercice.

Si le Règlement est muet quant aux modalités de l'étude des crédits provisoires et supplémentaires, il n'en est pas ainsi pour l'étude des crédits en commission, puisque l'article 285 prévoit un mécanisme à cet égard, soit une réunion des leaders convoquée par le président de l'Assemblée. Selon cet article, avant que l'étude des crédits en commission débute, le président de l'Assemblée convoque une réunion des leaders des groupes parlementaires pour préciser les modalités de cette étude. Outre qu'elle permet de répartir entre les commissions les deux cents heures prévues pour l'étude des crédits, cette réunion donne généralement l'occasion aux leaders de s'entendre sur différentes modalités dont l'horaire des commissions et les crédits à étudier. Le président communique ensuite cette entente à l'Assemblée et, la plupart du temps, indique qu'il convoquera une nouvelle réunion des leaders pour préciser toute autre modalité, si cela est nécessaire.

Quoi qu'il en soit, l'Assemblée a déterminé dans son règlement le mécanisme qu'elle entend privilégier pour l'organisation de l'étude des crédits, soit diverses ententes intervenues lors d'une réunion des leaders. Le président d'une commission doit donc appliquer les modalités qui découlent de ce mécanisme d'organisation des travaux et, en cas de problèmes à cet égard, ne doit pas hésiter à soumettre la question aux leaders.

Au cours de l'étude des crédits en commission, ceux-ci sont mis aux voix. Il n'y a pas de procédure prévue dans le Règlement quant à la forme que doit prendre la mise aux voix. Les députés peuvent alors approuver, diminuer ou rejeter les crédits demandés [RAN, art. 288]. Les raisons pour lesquelles une commission ou l'Assemblée ne peut augmenter les crédits soumis à sa considération sont une conséquence logique du principe de l'initiative financière de la Couronne, le gouvernement disposant de l'entière initiative de faire connaître ses besoins financiers et de les soumettre à la considération de l'Assemblée. Ainsi, comme cette dernière ne

²³ JD, 24 avril 2001, p. 1038-1043 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n° 282/2. Le débat sur le discours d'ouverture de la session ne perd pas son statut d'affaire prioritaire au sens du Règlement. Il devra être traité comme tel dès que l'Assemblée sera de nouveau autorisée à procéder à la période des affaires du jour, à la fin de l'étude des crédits.

²⁴ JD, 24 mai 1990, p. 2693 (Jean-Pierre Saintonge) / *RDPP*, n° 308/2; JD, 15 avril 1986, p. 924 (Pierre Lorrain); JD, 24 avril 2001, p. 1038 et 1039 (Jean-Pierre Charbonneau).

peut jouer aucun rôle d'initiative en matière financière, il va de soi qu'elle ne peut proposer d'augmenter les crédits demandés par le gouvernement.

2.2.1.2.3 L'ADOPTION DES CREDITS PAR L'ASSEMBLEE

Au terme de l'étude des crédits en commission permanente, les rapports des commissions sont déposés ensemble à l'Assemblée. À la séance suivante, ils font l'objet d'un débat restreint de deux heures au cours duquel, suivant le principe de l'initiative financière de la Couronne, seul un ministre peut proposer un amendement en vue de rétablir des crédits diminués ou rejetés en commission [RAN, art. 288]. Ce débat est prioritaire [RAN, art. 87].

L'Assemblée nationale se prononce ensuite, le cas échéant, sur l'amendement, puis sur les rapports regroupés, amendés ou non, et sur le projet de loi de crédits qui y fait suite. Elle doit au préalable avoir statué sur les motions de censure proposées lors du débat sur le discours du budget et sur la motion du ministre des Finances proposant d'approuver la politique budgétaire du gouvernement [RAN, art. 288].

Après l'adoption des rapports de commissions ayant étudié les crédits budgétaires, l'Assemblée procède à la présentation, à l'adoption du principe et à l'adoption du projet de loi des crédits qui y fait suite. Il peut arriver cependant que le vote sur les rapports des commissions soit reporté aux affaires courantes de la séance suivante. Dans ce cas, une fois le vote terminé, l'Assemblée doit attendre de retourner à ses affaires du jour afin de procéder à la présentation, à l'adoption du principe et à l'adoption comme telle du projet de loi des crédits²⁵. Ces trois étapes sont cependant indivisibles et ont lieu au cours de la même séance. C'est pourquoi les restrictions de l'article 22, en vertu duquel un projet de loi présenté après le 15 mai ou après le 15 novembre ne peut être adopté pendant la même période, ne s'applique pas à un projet de loi des crédits²⁶. De plus, ces étapes ne donnent lieu à aucun débat et ne sont pas considérées comme prioritaires, contrairement au débat restreint sur les rapports de commissions ayant étudié les crédits budgétaires²⁷.

2.2.1.2.4 L'ETUDE DES CREDITS DE L'ASSEMBLEE

Au terme de l'étude des crédits des ministères, une séance de la commission plénière est consacrée à l'étude des crédits de l'Assemblée nationale. Cette séance est prioritaire [RAN, art. 286]. Nous avons vu dans la section 2.2.1.1 que les crédits de l'Assemblée nationale, suivant les dispositions de l'article 126 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, sont des crédits permanents qui n'ont pas à être adoptés chaque année par l'Assemblée²⁸. Le Bureau de l'Assemblée nationale doit cependant les approuver. La séance de la commission plénière ne conduit donc à

²⁵ JD, 17 mai 2001, p. 1299 (Jean-Pierre Charbonneau).

²⁶ JD, 16 mai 2001, p. 1273 (Michel Bissonnet) / RDPP, n° 288/1.

²⁷ JD, 17 mai 2001, p. 1281 (Raymond Brouillet) / RDPP, n° 288/2. En l'espèce, au terme du débat restreint sur les rapports des commissions ayant étudié les crédits budgétaires, le président avait mis aux voix les rapports regroupés des commissions. Un vote par appel nominal ayant été exigé, il avait été reporté à la période des affaires courantes de la séance suivante. Le leader de l'opposition officielle s'était alors opposé à ce que l'Assemblée passe à une autre affaire pour le motif que la présentation et l'adoption du projet de loi des crédits étaient prioritaires. La présidence avait rejeté cette objection en déclarant que seul le débat sur les rapports de commissions ayant étudié les crédits budgétaires était prioritaire.

²⁸ JD, 30 avril 1996, p. 526 (Raymond Brouillet) / RDPP, n° 286/1.

aucune décision²⁹. Il s'agit toutefois d'une occasion pour les députés de questionner le président sur la gestion de l'Assemblée et sur le soutien qui leur est offert par les services administratifs de l'Assemblée. C'est également le moment pour le président de livrer aux parlementaires de l'information et ses réflexions sur l'administration de l'Assemblée nationale.

2.2.1.2.5 L'ÉTUDE DES CREDITS SUPPLEMENTAIRES

À tout moment au cours de l'année financière, le gouvernement peut soumettre à la considération de l'Assemblée un budget supplémentaire de dépenses : il est alors question « de crédits supplémentaires ». Ceux-ci peuvent servir à couvrir une dépense imprévue ou à satisfaire des besoins supérieurs aux prévisions initiales.

Lorsque des crédits supplémentaires sont déposés à l'Assemblée, l'étude en est faite en commission plénière, sur motion sans préavis et non débattue du leader du gouvernement [RAN, art. 289]. Le Règlement ne contient aucune disposition précise eu égard à l'organisation de l'étude des crédits supplémentaires. Tout au plus, l'article 290 prévoit qu'au début de l'étude un représentant de chaque groupe parlementaire peut prendre la parole pendant vingt minutes. Puis, le représentant du gouvernement a droit à une réplique de même durée. À l'instar de ce qui se produit concernant l'organisation de l'étude des crédits provisoires, certaines modalités entourant les échanges durant l'étude des crédits supplémentaires peuvent être déterminées préalablement par une entente entre les groupes parlementaires. Le contenu de cette entente fait ensuite l'objet d'un ordre spécial adopté par l'Assemblée, lequel a priorité sur toute disposition du Règlement à laquelle il déroge implicitement³⁰.

À défaut d'un ordre de l'Assemblée établissant une liste d'intervenants ministériels³¹, il n'est pas possible d'exiger la présence d'un ministre en particulier lors de l'étude des crédits supplémentaires. Le choix du ministre qui répond de ces crédits est laissé à l'appréciation du gouvernement, l'article 290 du Règlement prévoyant uniquement la présence d'un représentant du gouvernement³². Le ministre peut être accompagné de fonctionnaires, mais ces derniers prendront la parole uniquement avec son consentement et celui de la commission; les conseillers de députés d'opposition peuvent aussi être présents³³.

La durée de l'étude en commission ne doit pas excéder huit heures pour l'ensemble des crédits [RAN, art. 291]. Auparavant, la pratique voulait que, à moins qu'un vote ne soit demandé dès la fin d'un échange, la commission plénière, au terme de ses travaux, vote tour à tour les crédits de chaque ministère avant de se prononcer sur l'ensemble des crédits supplémentaires³⁴.

²⁹ Cela semble d'ailleurs expliquer que, de 1997 à 2009, avec le consentement de l'Assemblée, il n'y a pas eu de séance de la commission plénière consacrée à l'étude des crédits de l'Assemblée nationale.

³⁰ Voir la section 2.2.1.2.1. consacrée à l'étude des crédits provisoires.

³¹ À défaut du consentement unanime de l'Assemblée, une motion d'organisation des travaux de la commission plénière nécessite un préavis (JD, 12 décembre 1994, p. 481-484 (Roger Bertrand) / *RDPP*, n° 290/1).

³² JD, 12 décembre 1994, p. 481-484 (Roger Bertrand) / *RDPP*, n° 290/1.

³³ JD, 24 mai 2001, p. 1470 et 1471 (Raymond Brouillet) / *RDPP*, n° 108/1.

³⁴ Par cette façon de faire, la commission plénière se trouvait à se prononcer deux fois sur la même question. Cela ne posait pas de problème lorsque tous les crédits étaient adoptés. Cela devenait plus complexe s'il y avait eu rejet de certains crédits par la commission plénière, comme cela a été le cas le 6 décembre 2002 où les crédits relatifs au programme 1 du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration ont été rejetés par la commission à la suite d'un vote par assis et levé. Dès lors, il devenait impossible pour la commission, à la fin de ses travaux, de se prononcer sur l'ensemble des crédits supplémentaires sans se retrouver avec deux votes

Maintenant, la pratique semble plutôt vouloir que, au terme de chaque échange, le président, s'il y a lieu³⁵, met aux voix les crédits du programme visé. À la fin du dernier échange, le président met aux voix les crédits sur lesquels la commission plénière ne s'est pas encore prononcée.

Le rapport de la commission est soumis à l'Assemblée qui se prononce sans débat sur le rapport ainsi que sur le projet de loi qui y fait suite [RAN, art. 291]. Comme il ne peut y avoir de débat sur le rapport, aucun amendement ne peut donc être présenté, contrairement à ce que prévoit l'article 288 du Règlement qui permet à un ministre de proposer un amendement en vue de rétablir des crédits annuels diminués ou rejetés par une commission permanente. Par conséquent, sitôt le rapport de la commission plénière présenté à l'Assemblée, le président le met aux voix. S'il est adopté, le projet de loi qui y fait suite doit contenir l'ensemble des crédits adoptés par la commission sans tenir compte, le cas échéant, de ceux qui ont été rejetés par celle-ci.

2.2.2 LE DISCOURS DU BUDGET ET LE DEBAT SUR LE DISCOURS DU BUDGET

Alors que les crédits budgétaires constituent le budget des dépenses qu'entend effectuer le gouvernement au cours d'une année financière, le discours du budget représente une prévision des besoins financiers de l'État et des ressources nécessaires à leur couverture. Cependant, le discours du budget est plus que cela. Étant donné que son contenu n'est pas régi par la procédure parlementaire, il devient souvent un moyen politique permettant au gouvernement de livrer certains messages à la population. En l'espèce, outre qu'il constitue une sorte de tableau sommaire des dépenses et des recettes publiques prévues pour un exercice financier, il donne souvent lieu à des annonces du gouvernement sur ses priorités en matière budgétaire ainsi que sur ses stratégies de développement économique et social. Dans certains cas, les mesures qui y sont annoncées sont d'application immédiate. Ainsi, selon les auteurs Dussault et Borgeat :

« [Une règle], fondée sur la tradition, veut que les mesures fiscales annoncées dans le Discours sur le budget prennent effet dès la date qui y est mentionnée, qui peut être celle de la présentation du Discours lui-même ou une autre date, même si les projets de loi présentés à l'appui de ces mesures ne seront adoptés et sanctionnés qu'ultérieurement. Autrement dit, la perception des impôts débute avant même l'adoption de la législation habilitante; une disposition prévoyant la rétroactivité donne force à ce principe³⁶. »

Contrairement à ce qui se passe dans certaines assemblées, il n'existe au Québec aucune contrainte législative qui oblige le gouvernement à présenter un nouveau budget pour chaque année financière. Cependant, sur un strict plan de contrôle parlementaire, le Règlement rend nécessaire un discours du budget avant l'adoption des crédits budgétaires pour chaque année

contradictoires. À ce propos, une analogie peut être faite avec l'étude détaillée d'un projet de loi. Dans une décision rendue en 1999, la présidence de la commission plénière avait déclaré inutile la pratique qui voulait que, après avoir adopté les éléments constitutifs d'un projet de loi, la commission se prononce sur l'ensemble du projet de loi (JD, 4 juin 1999, p. 2258 (Michel Bissonnet) /RDPP, n° 244/6).

³⁵ Il peut arriver qu'un échange ne porte pas sur un programme, mais sur les crédits en général. Le cas échéant, il va de soi qu'aucun vote n'a lieu au terme de l'échange. Il se peut aussi que les membres de la commission plénière conviennent de se prononcer sur l'ensemble des crédits accordés à un ministère plutôt que sur ceux qui sont prévus pour un programme en particulier. Dans un tel cas, le vote devrait normalement avoir lieu à la fin du dernier échange concernant ce ministère. Par ailleurs, les modalités de la mise aux voix des crédits peuvent être fixées dans l'ordre spécial adopté par l'Assemblée.

³⁶ R. DUSSAULT et L. BORGEAT, *op. cit.*, p. 722.

financière³⁷. Cela explique pourquoi le discours du budget est habituellement prononcé au printemps, soit peu avant ou peu après le dépôt des crédits annuels. Cependant, même si le Règlement rend obligatoire la tenue d'un discours du budget pour chaque année financière, il ne contient aucune exigence quant au moment où le discours doit être prononcé et quant à son contenu. C'est donc dire, d'une part, que plus d'un budget peut être présenté pour une même année financière et, d'autre part, que son contenu n'est pas restreint à cette seule année financière, mais peut englober plusieurs années.

2.2.2.1 LE DISCOURS DU BUDGET

Le discours du budget et le débat qui s'ensuit durent au plus vingt-cinq heures, dont quinze à l'Assemblée et dix à la Commission des finances publiques. Le discours et le débat à l'Assemblée sont prioritaires [RAN, art. 272].

Le discours du budget peut avoir lieu à n'importe quel moment des affaires du jour. Il ne peut donc être prononcé lors de l'étude des crédits annuels en commission, puisqu'il n'y a pas d'affaires du jour pendant cette période, l'Assemblée ne procédant alors qu'aux affaires courantes. Il peut se tenir avant ou après l'étude des crédits en commission³⁸, mais avant que l'Assemblée se soit prononcée sur l'ensemble des rapports des commissions sur l'étude des crédits annuels et sur le projet de loi de crédits qui y fait suite [RAN, art. 288]. Comme nous l'avons vu précédemment, l'Assemblée doit avoir statué sur les motions présentées lors du débat sur le discours du budget et sur la motion du ministre des Finances proposant d'approuver la politique budgétaire du gouvernement avant de se prononcer sur les crédits budgétaires.

Aucun préavis ne doit être donné au feuillet avant le prononcé du discours du budget. En effet, il n'existe aucun usage, ni aucune coutume, ni aucune disposition réglementaire qui exige qu'un préavis soit donné au feuillet avant la lecture du discours du budget³⁹.

Au terme de son discours, le ministre des Finances propose une motion par laquelle il demande que l'Assemblée approuve la politique budgétaire du gouvernement. L'article 271 du *Règlement de l'Assemblée nationale* n'accorde aucune marge de manœuvre au ministre quant à la formulation de sa motion. Comme les termes de cette dernière ne varient pas, il n'est pas nécessaire qu'elle soit écrite [RAN, art. 190]. Cela explique en partie pourquoi elle ne peut être amendée, même s'il s'agit d'une motion de fond. Un député, par l'entremise d'une motion d'amendement, ne pourrait avoir plus de latitude que le ministre des Finances lui-même. En effet, comme le précise la présidence dans une directive rendue en 2007, rien dans le Règlement ne permet de présenter des amendements à la motion du ministre des Finances, l'article 274 du Règlement prévoyant plutôt la possibilité pour les députés de présenter une motion de censure (et maintenant une motion pour formuler un grief). Or, selon la présidence, si l'on avait voulu

³⁷ JD, 7 novembre 2001, p. 3494 et 3495 (Jean-Pierre Charbonneau) / RDPP, n° 278/1. En effet, l'article 288 du Règlement prévoit que l'Assemblée doit, avant d'adopter les crédits budgétaires pour une année financière, s'être prononcée au préalable sur la motion du ministre des Finances proposant que l'Assemblée approuve la politique budgétaire du gouvernement, ainsi que les motions de censure présentées à l'occasion du débat sur le discours du budget.

³⁸ JD, 30 avril 1986, p. 1035 et 1036 (Pierre Lorrain) / RDPP, n° 282/1.

³⁹ JD, 30 avril 1987, p. 7010-7016 (Pierre Lorrain) / RDPP, n° 271/1.

permettre un amendement à la motion du ministre des Finances, le Règlement n'aurait pas autorisé concurremment la présentation d'un autre type de motion⁴⁰.

Selon une pratique bien établie, au cours de son discours, le ministre des Finances dépose certains documents contenant des renseignements supplémentaires sur les mesures annoncées. Toutefois, le dépôt de ces documents est conditionnel à l'obtention du consentement de l'Assemblée, afin de déroger à l'article 53 du Règlement, lequel prévoit notamment que le dépôt de documents a lieu à l'étape des affaires courantes prévue à cette fin. En l'absence de ce consentement, le dépôt ne pourrait avoir lieu au moment du prononcé du discours du budget, ce qui n'empêcherait pas le ministre des Finances de procéder à ce dépôt à la séance suivante à l'étape des affaires courantes prévue pour le dépôt de documents. Selon la présidence, le fait que ces documents ne sont pas déposés immédiatement n'influe en rien sur le processus prévu dans le Règlement qui indique uniquement que le discours du ministre des Finances se termine par une motion proposant que l'Assemblée approuve la politique budgétaire du gouvernement. L'opportunité ou non de déposer de tels documents ne relève pas de la procédure parlementaire, mais bien de l'initiative du ministre, et il appartient aux députés, au moment de la demande de consentement, d'évaluer la pertinence de pouvoir en disposer⁴¹.

Le discours du ministre ne peut excéder deux heures. Immédiatement après, le critique financier de chaque groupe parlementaire d'opposition a droit à dix minutes de commentaires [RAN, art. 271].

Il est d'usage de n'accepter aucune question de règlement ou de privilège avant⁴² et pendant⁴³ le prononcé du discours du budget. Cela dit, le président peut accepter une question de règlement une fois ce discours terminé. Il en est de même pour une question de privilège faite en vertu du premier alinéa de l'article 69 du Règlement⁴⁴, pourvu qu'elle soit fondée sur des faits venant de survenir en Chambre, c'est-à-dire dans l'enceinte de l'Assemblée, et qu'elle ne concerne pas une fuite de renseignements, la doctrine et les précédents ayant confirmé qu'une fuite sur le discours du budget ne relève pas de privilèges parlementaires⁴⁵. En effet, la coutume

⁴⁰ JD, 25 mai 2007, p. 845-847 (Michel Bissonnet) / *RDPP*, n° 271/5. Cette directive a été rendue dans le contexte d'un gouvernement minoritaire. Le président de l'Assemblée répondait à des questions qui lui avaient été adressées la veille par la leader du deuxième groupe d'opposition. Entre autres questions, celle-ci désirait savoir si, au cours du débat sur le discours du budget, il était possible, pour le gouvernement ou pour l'opposition, d'apporter des amendements et, dans l'affirmative, de quelle manière. Après avoir répondu par la négative à cette question, la présidence a ajouté que, quant à savoir si d'autres moyens procéduraux s'offraient au gouvernement, c'était à lui de les évaluer. À la suite de cette directive, le 1^{er} juin 2007, la ministre des Finances a lu une déclaration ministérielle ayant trait à la politique budgétaire du gouvernement. Le même jour, elle a déposé des crédits supplémentaires pour l'année financière se terminant le 31 mars 2008, répondant ainsi à une demande du deuxième groupe d'opposition (P.-V., 1^{er} juin 2007, p. 115 et 116).

⁴¹ *Ibid.*

⁴² JD, 30 avril 1987, p. 7010-7016 (Pierre Lorrain) / *RDPP*, n° 271/1.

⁴³ JD, 12 juin 2003, p. 330 et 331 (Michel Bissonnet) / *RDPP*, n° 271/3.

⁴⁴ *Ibid.* Dans une autre décision rendue la même journée, la présidence précisait qu'une éventuelle question de privilège portant sur un fait qui se serait produit pendant le discours du budget devrait être faite seulement après les commentaires du critique financier de l'opposition officielle (JD, 12 juin 2003, p. 333 (Michel Bissonnet) / *RDPP*, n° 271/4).

⁴⁵ JD, 12 juin 2003, p. 330 et 331 (Michel Bissonnet) / *RDPP*, n° 271/3. Toujours selon cette décision, dans la mesure où un ministre serait concerné par une allégation de fuite sur le budget, le paragraphe 316 (3) du Règlement ne saurait être le véhicule approprié non plus, étant donné qu'il doit être utilisé pour mettre en cause un acte accompli par un membre du Parlement dans l'exercice de ses fonctions parlementaires et non de ses

selon laquelle la préparation du discours du budget est entourée du secret le plus absolu est une convention politique qui repose essentiellement sur des principes d'équité et de justice. Cette convention a pour principal objectif d'éviter que des particuliers ne profitent d'information privilégiée en vue de réaliser des profits illicites. Par ailleurs, l'application rigoureuse de cette convention s'appuie sur un principe parlementaire tout aussi fondamental, à savoir que les grandes orientations du gouvernement devraient être divulguées aux députés en Chambre avant que le public en général en soit informé⁴⁶.

2.2.2.2 LE DEBAT SUR LE DISCOURS DU BUDGET

Le débat auquel donne lieu le discours du budget débute à la deuxième séance suivant le prononcé du discours [RAN, art. 273]. Ce délai a pour objet de permettre aux députés de l'opposition de prendre connaissance du discours du budget avant que commence le débat à l'Assemblée et, surtout, de donner l'occasion au représentant de l'opposition officielle de préparer son discours, puisque l'article 273 du Règlement prévoit que le débat commence par ce discours qui peut durer deux heures.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le discours du budget et le débat qui s'ensuit sont prioritaires. De plus, les travaux des commissions sont suspendus pendant le discours du ministre des Finances et celui du représentant de chaque groupe parlementaire [RAN, art. 87].

Le débat se fait en trois parties, soit la première à l'Assemblée, la deuxième à la Commission des finances publiques et, enfin, la troisième de nouveau à l'Assemblée. La première partie à l'Assemblée constitue un débat restreint qui prend fin au plus tard lorsqu'il s'est écoulé treize heures et demie depuis le début du discours du ministre des Finances. Après le discours du représentant de l'opposition officielle, le président, à la suite d'une réunion avec les leaders, répartit le temps entre les groupes parlementaires en tenant compte de la présence de députés indépendants [RAN, art. 210].

Chaque député peut prononcer un seul discours, dans lequel tous les sujets peuvent être abordés. Il peut, au moment de son intervention, présenter une motion de censure ou une motion formulant un grief. Celle-ci ne requiert aucun préavis et ne peut être amendée [RAN, art. 274].

Lorsqu'il n'y a plus d'intervenants ou lorsqu'il s'est écoulé treize heures trente minutes depuis le début du discours du ministre des Finances, le débat est suspendu à l'Assemblée. Il se poursuit à la Commission des finances publiques au plus tard à la séance suivante [RAN, art. 275]. Cette partie du débat en commission permet aux députés de discuter avec le ministre de la politique budgétaire du gouvernement et de l'évolution des finances publiques. Elle tient lieu de réunion trimestrielle que la Commission doit consacrer à l'étude de la politique budgétaire du gouvernement et à l'évolution des finances publiques [RAN, art. 292].

fonctions ministérielles. Aux yeux de la présidence, la motion de censure apparaissait alors comme le seul moyen pour exprimer un blâme à un ministre à la suite d'une fuite de renseignements sur le budget.

⁴⁶ *Ibid.* À ce propos, le président de l'Assemblée législative de l'Ontario a considéré comme constituant à première vue un outrage au Parlement le fait de présenter le budget à l'extérieur du Parlement, le gouvernement ayant justifié ce choix par son désir de communiquer directement avec la population (*Journal des débats de l'Assemblée législative de l'Ontario*, 8 mai 2003, p. 230-234).

Au terme du débat à la Commission des finances publiques, son président fait rapport à l'Assemblée dès la prochaine période des affaires courantes [RAN, art. 276].

Le débat reprend à l'Assemblée, dès l'appel des affaires du jour, par une intervention de trente minutes du représentant de l'opposition officielle. Il se termine par la réplique de une heure du ministre des Finances.

Le débat terminé, le président met aux voix les motions formulant un grief et les motions de censure présentées par les députés au cours du débat à l'Assemblée ainsi que la motion du ministre des Finances proposant l'adoption de la politique budgétaire du gouvernement [RAN, art. 277].

2.2.2.3 LA DECLARATION COMPLEMENTAIRE SUR LE BUDGET

Outre le discours du budget, le Règlement prévoit un autre véhicule par lequel le gouvernement peut soumettre sa politique budgétaire à l'Assemblée. L'article 278 du Règlement permet au ministre des Finances de faire une déclaration complémentaire sur le budget.

La déclaration complémentaire sur le budget est, comme son nom l'indique, complémentaire par rapport à un discours du budget prononcé au cours d'une année financière. Cela n'empêche toutefois pas le gouvernement de soumettre, au moment où il le juge opportun, un autre budget à l'Assemblée. En effet, l'existence de la déclaration complémentaire dans le Règlement ne peut être vue comme une limitation du principe constitutionnel de l'initiative financière du gouvernement, mais plutôt comme un véhicule moins contraignant que le discours du budget lorsque, en cours d'année budgétaire, le gouvernement veut apporter uniquement un complément au budget.

Les règles gouvernant le discours du budget et le débat qui y fait suite s'appliquent à la déclaration complémentaire sur le budget⁴⁷. Toutefois, l'ensemble de la déclaration et du débat dure douze heures et demie, tandis que le temps de parole du ministre des Finances et celui des critiques financiers des groupes parlementaires d'opposition sont réduits de moitié [RAN, art. 278].

SOUS-SECTION 2.3 - LES LOIS D'HABILITATION, LES LOIS D'ORIENTATION ET LOIS DE PLAN AINSI QUE LES LOIS AUTORISANT LA RATIFICATION DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Tel qu'il a été énoncé ci-dessus, au Québec, ces lois ne sont pas différentes, tant dans la procédure de présentation devant l'Assemblée que dans celle de l'adoption, de toute autre loi publique.

⁴⁷ Comme c'est le cas pour le discours du budget, la déclaration complémentaire sur le budget et le débat qui s'ensuit sont donc considérés comme des affaires prioritaires. De plus, les travaux des commissions sont suspendus pendant le discours du ministre des Finances et celui du représentant de l'opposition officielle, qui a lieu à la deuxième séance qui suit la déclaration complémentaire.

SECTION 3 — LES LOIS D'INTERET PRIVE

L'article 264 du Règlement prévoit qu'un député peut, à la demande d'une personne intéressée, présenter un projet de loi concernant des intérêts particuliers ou locaux. La procédure de présentation et d'adoption de ce type de loi est prévue au chapitre IV du présent ouvrage intitulée « La procédure législative ».

SECTION 4 — LES ACTES NON LEGISLATIFS

L'Assemblée nationale est appelée à se prononcer, au moyen de décisions, sur une multitude de sujets concernant les affaires publiques du Québec. Dans certains cas, ses décisions ont simplement pour objet d'exprimer une opinion ou une intention, alors que parfois elles ont une force exécutoire et prennent la forme d'ordres. L'Assemblée 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 [RAN, art. 185]. À la suite d'un débat, la question énoncée dans la motion est mise aux voix et est alors tranchée par l'affirmative ou la négative, selon le cas.

SOUS-SECTION 4.1 - LA MOTION

La motion est un acte de procédure par lequel un député propose que l'Assemblée se prononce sur une question. Il peut ainsi demander à celle-ci de faire un geste, d'ordonner l'accomplissement d'une action ou d'exprimer une opinion sur quelque sujet. Une motion, dès qu'elle est mise en délibération par la présidence, devient une question à décider. Une fois adoptée, la motion se transforme en un ordre quand l'Assemblée enjoint à une commission, à un député ou à toute autre personne de faire quelque chose, et une résolution quand elle exprime une opinion ou une intention ou encore affirme un fait ou un principe [RAN, art. 186]. Cette distinction est importante, puisque constitue une atteinte aux droits de l'Assemblée le fait de refuser d'obéir à un ordre de celle-ci ou d'une commission⁴⁸.

Par ailleurs, seul un ministre peut, sur motion sans préavis, proposer la révocation d'un ordre ou d'une résolution [RAN, art. 186]. Le gouvernement a notamment recours à la motion de révocation lorsqu'il désire revenir sur une étape du processus législatif⁴⁹ ou lorsqu'il veut modifier un mandat donné à une commission de tenir des consultations particulières sur une affaire. Dans ce dernier cas, il lui faut d'abord présenter une motion pour révoquer l'ordre donné à la commission avant de proposer une nouvelle motion d'envoi en commission⁵⁰.

Toute motion est soit de fond, soit de forme [RAN, art. 187]. La première a pour objet de saisir l'Assemblée d'une affaire, tandis que la seconde porte sur la procédure ou sur la façon de statuer sur une motion de fond. Outre les différences intrinsèques entre les deux types de motions, la qualification d'une motion s'avère très importante, les temps de parole attribués dans le cadre d'un débat sur une motion de fond étant le double de ceux alloués dans le contexte d'un

⁴⁸ *Loi sur l'Assemblée nationale*, article 55 (1).

⁴⁹ L'adoption de la motion de révocation ne touche pas les étapes antérieures de l'étude d'un projet de loi. Ainsi, la motion de révocation de l'adoption du projet de loi permet de reprendre le débat sur l'adoption sans que l'Assemblée soit obligée de revenir sur les autres étapes du processus législatif (JD, 2 novembre 1999, p. 3235 et 3236 (Raymond Brouillet) / RDPP, n° 186/3).

⁵⁰ JD, 3 décembre 2002, p. 7976 (Raymond Brouillet) / RDPP, n° 186/4.

débat sur une motion de forme [RAN, art. 209]. De plus, certaines procédures prévues dans le Règlement ne s'appliquent que dans le cadre d'un débat sur une motion de fond. À titre d'exemple, seul l'auteur d'une motion de fond dispose d'un droit de réplique.

4.1.1 LE PREAVIS

Un préavis est nécessaire pour que les députés soient informés des questions qui seront débattues à l'Assemblée et qu'ils aient le temps nécessaire de préparer leurs interventions sur ces questions. Le député qui désire présenter une motion à l'Assemblée doit généralement en donner préavis au feuilleton [RAN, art. 188]. C'est le cas d'une motion de fond qui a pour objet de saisir l'Assemblée d'une affaire. Le feuilleton est un document qui indique notamment les questions que l'Assemblée peut être appelée à débattre au cours d'une séance ainsi que le préavis des nouvelles questions qui seront considérées à une prochaine séance. Le préavis n'est valable que s'il est inscrit au feuilleton. Ainsi, l'annonce faite de vive voix à l'Assemblée, même si elle apparaît dans le *Journal des débats*, ne peut se substituer à un préavis au feuilleton.

Certaines motions prévues dans le Règlement ne nécessitent toutefois pas de préavis. Ce sont des motions qui portent sur une question dont le contenu ne risque pas de prendre un député par surprise et, par conséquent, qui peuvent être discutées à brûle-pourpoint sans une longue préparation. La plupart de celles-ci sont des motions de forme qui, d'une part, se rapportent à la procédure de l'Assemblée, comme une motion d'ajournement du débat [RAN, art. 100] ou une motion d'ajournement de l'Assemblée [RAN, art. 105] ou, d'autre part, concernent la façon de statuer sur une motion de fond qui, elle, est déjà connue des députés. Dans ce dernier cas, il peut s'agir d'une motion d'amendement [RAN, art. 196], d'une motion de report [RAN, art. 240] ou d'une motion de scission [RAN, art. 205 et 241]. Outre ces cas, une motion du leader du gouvernement proposant une procédure d'exception en vue de l'étude d'une affaire ne requiert pas de préavis [RAN, art. 182].

De même, selon une décision rendue par la présidence de l'Assemblée, l'article 188 du Règlement ne s'applique pas à l'égard d'une motion présentée lors d'une séance extraordinaire. Selon la présidence, comme une telle séance peut être convoquée en plein cœur de l'été ou de la période des fêtes et comme l'Assemblée ne siège habituellement pas durant ces périodes, le feuilleton n'est pas publié, ce qui rend impossible l'exigence d'un préavis.

Étant donné que le Règlement est muet quant à la procédure de transmission d'un préavis en vue d'une inscription au feuilleton, la présidence a consacré dans une décision un usage établi à l'Assemblée. Selon cet usage, l'impression du feuilleton a lieu dès 6 h le matin et sa distribution commence à 7 h 30 pour se terminer au plus tard à 9 h 30. Pour être inscrits au feuilleton, les préavis doivent être transmis au secrétaire général avant 17 h le jour précédent, et ce, pendant les jours où l'Assemblée ne siège pas. S'il y a séance, le délai court jusqu'à la fin de cette dernière. Ces délais sont nécessaires afin de faire traduire les préavis avant la distribution du feuilleton en français et en anglais, conformément à l'obligation faite par l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Malgré les dispositions de l'article 188, chaque séance de l'Assemblée comporte un moment durant la période des affaires courantes où tout député peut présenter sans préavis une motion [RAN, art. 84.1]. De fait, une motion de fond présentée à cette étape ne peut être débattue

qu'avec le consentement unanime de l'Assemblée. D'ailleurs, en pratique, il n'est pas rare que le contenu de la motion soit transmis à l'avance aux leaders parlementaires et aux députés indépendants afin qu'ils puissent, de façon éclairée, donner leur consentement ou non pour en débattre.

4.1.2 LA PRESENTATION DE LA MOTION

La motion est présentée généralement par le député qui en a donné préavis. Avec sa permission, un autre député peut la présenter à sa place. Compte tenu qu'un ministre peut toujours agir au nom d'un autre ministre, il peut en tout temps être remplacé par l'un de ses collègues au moment de la présentation d'une motion. Il semble ressortir de cette règle que, lorsque l'auteur d'une motion est un député, il peut être représenté par tous les députés, y compris un ministre. Toutefois, lorsque l'auteur d'une motion est le premier ministre ou un ministre, il peut être représenté par un ministre seulement.

Le Règlement prévoit que certaines motions doivent obligatoirement être présentées par le leader du gouvernement; la plupart de ces motions portent sur la procédure de l'Assemblée. En outre, le Règlement exige que certaines motions soient présentées par un ministre, comme cela est le cas pour la motion de révocation d'un ordre ou d'une résolution. Toutefois, les principales motions dont la présentation est exclusive à un ministre sont celles qui ont une incidence financière. De fait, seul un ministre peut présenter une motion en vue de l'engagement de fonds publics, de l'imposition d'une charge aux contribuables, de la remise d'une dette envers l'État ou de l'aliénation de biens appartenant à l'État, sauf si la motion n'exprime qu'une idée générale ou une opinion sur ces matières [RAN, art. 192]. Pour déterminer si une motion a pour effet d'engager des fonds publics, la présidence a établi les quatre critères suivants : La motion est-elle exécutoire? A-t-elle une incidence directe sur des dépenses d'argent? Est-elle exprimée en termes généraux? La dépense est-elle chiffrée? Il ressort de ces critères que, pour viser l'engagement de fonds publics, une motion doit engager de façon explicite des crédits budgétaires, c'est-à-dire qu'elle doit avoir un effet direct sur le fonds consolidé du revenu. Ainsi, elle peut nécessiter l'engagement de fonds publics pour son application sans engager elle-même expressément des fonds publics⁵¹.

4.1.3 LA FORME ET LE CONTENU DES MOTIONS

Les motions doivent être écrites, sauf celles dont les termes ne varient pas [RAN, art. 190]. Ces dernières sont des motions prévues dans le Règlement qui sont présentées de temps à autre à l'Assemblée toujours avec le même libellé. À titre d'exemple, au début d'une session, le premier ministre doit terminer son discours d'ouverture en proposant à l'Assemblée d'approuver la politique générale du gouvernement. De même, au terme du prononcé du discours du budget, le ministre des Finances doit présenter une motion demandant à l'Assemblée d'approuver la politique budgétaire du gouvernement. Les motions dont les termes ne varient pas concernent souvent la procédure de l'Assemblée. Parmi ces dernières figurent notamment la motion d'ajournement de l'Assemblée [RAN, art. 105], la motion d'ajournement du débat [RAN, art. 100] et la motion proposant que l'Assemblée se constitue en commission plénière [RAN, art. 108]. Le fait d'exiger que les autres motions soient écrites permet au président d'analyser

⁵¹ JD, 17 octobre 2001, p. 2752 (Claude Pinard) /RDPP, n°192/3.

leur recevabilité et à l'Assemblée de connaître exactement le contenu de la question qu'elle doit débattre.

D'après l'usage suivi à l'Assemblée, les motions peuvent être faites en français ou en anglais, selon le choix de leur auteur. Après leur adoption, elles sont traduites dans l'autre langue et sont publiées dans les deux langues au procès-verbal de l'Assemblée, comme l'exige l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Notons cependant que les motions qui font l'objet d'un préavis sont traduites avant de paraître au feuillet.

Les motions ne doivent contenir ni exposé de motif ni argumentation [RAN, art. 191]. Toutefois, les motions formulant un grief présentées dans le cadre du débat sur le discours d'ouverture ou du débat sur le discours du budget et les motions de censure peuvent exposer brièvement les motifs sur lesquels elles s'appuient. À l'exception de ces motions, toute motion comportant des motifs et de l'argumentation est jugée irrecevable⁵². L'interdiction pour une motion de contenir de l'argumentation vaut donc pour toutes les motions, y compris les motions de censure⁵³ et les motions formulant un grief.

La distinction entre ce qui constitue un exposé de motifs et de l'argumentation n'est toutefois pas facile à faire. Selon une décision rendue en 1999, une argumentation, tout comme un exposé de motifs, implique que l'on se réfère à deux situations, une expliquant ou justifiant l'autre⁵⁴. Cela dit, quelle est la différence entre une argumentation et un exposé de motifs? Dans une décision rendue en 1997, la présidence avait décrit un motif comme un mobile d'ordre psychologique, une raison d'agir⁵⁵. Toujours selon la présidence, l'emploi dans une motion de mots tels que « compte tenu » indique clairement un exposé de motifs⁵⁶. Par contre, selon *Le Petit Robert*⁵⁷, un argument est un « [r]aisonnement destiné à prouver ou à réfuter une proposition » ou une « [p]reuve à l'appui ou à l'encontre d'une proposition ». Cela a amené la présidence à définir le terme « argumentation » comme étant tout ce qui tend à appuyer la conclusion recherchée dans la motion⁵⁸.

⁵² En fait, ces dispositions sont la codification d'une décision de la présidence rendue en 1997. Cette dernière avait alors reconnu que, malgré les dispositions de l'article 191, les motions de censure peuvent comporter des exposés de motifs. Selon la présidence, il est dans la nature même d'une motion de censure de comporter, outre l'expression du blâme lui-même, les raisons, éventuellement nombreuses, pour lesquelles on blâme le gouvernement (JD, 22 mai 1997, p. 6887 et 6888 (Claude Pinard) / RDPP, n° 304/2).

⁵³ *Ibid.* Pour des exemples de motions de censure contenant de l'argumentation, voir aussi: JD, 8 avril 1998, p. 10713 (Jean-Pierre Charbonneau) / RDPP, n° 274/2; JD, 11 juin 2003, p. 291 (François Gendron) / RDPP, n° 191/3.

⁵⁴ JD, 10 novembre 1999, p. 3443 et 3444 (Jean-Pierre Charbonneau) / RDPP, n° 97/7. En l'occurrence, le cœur de la motion était que le gouvernement « mette immédiatement fin au gaspillage de l'argent des contribuables ». Le président a considéré que le mot « gaspillage » ne constituait pas en soi une argumentation ni un motif destiné à soutenir l'énoncé.

⁵⁵ JD, 21 mars 1997, p. 5448 et 5449 (Jean-Pierre Charbonneau) / RDPP, n° 233/5. En l'espèce, le leader du gouvernement avait présenté un projet de loi dont les notes explicatives commençaient ainsi : « Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre de l'effort collectif demandé à tous les Québécoises et Québécois afin d'assainir l'état des finances publiques. » La présidence a conclu que cette phrase constituait un exposé de motifs.

⁵⁶ JD, 10 novembre 1999, p. 3428 (Jean-Pierre Charbonneau).

⁵⁷ *Le Petit Robert*, 2011, *sub verbo* « argument ».

⁵⁸ JD, 11 juin 2003, p. 291 (François Gendron) / RDPP, n° 191/3. En l'espèce, la présidence a déclaré irrecevable la motion qui reprochait au gouvernement de ne pas avoir nommé de ministre à la Condition féminine, « imposant ainsi un recul de 30 ans aux Québécoises », formule que la présidence a considéré comme constituant de

Enfin, il va de soi qu'une motion pour saisir l'Assemblée d'une affaire en vue d'en débattre ne peut contenir des mots ou des expressions qu'il est interdit de se servir dans le cadre d'un débat [RAN, art. 35] et qui sont donc considérés comme non parlementaires.

4.1.4 LA RECEVABILITE D'UNE MOTION

Le président doit refuser tout préavis ou toute motion contraire au Règlement⁵⁹; il peut cependant en corriger la forme pour les rendre recevables [RAN, art. 193]. Il peut aussi soulever de lui-même l'irrégularité d'une motion qui contient des vices de fond ou de forme⁶⁰. Toutefois, ce n'est pas parce que le président accepte l'inscription d'une motion en préavis au feuilleton qu'il n'y a plus de possibilité de contester sa régularité⁶¹. Tout député peut également attirer l'attention du président sur une motion irrégulière. En fait, l'irrégularité d'une motion peut être soulevée en tout temps avant qu'elle soit mise aux voix⁶². Toute irrégularité d'une partie de motion vicie la motion en son entier⁶³.

La présidence doit s'en tenir rigoureusement à des interventions de forme lorsqu'elle exerce son pouvoir de corriger une motion irrégulière. À titre d'exemple, la présidence peut corriger de simples erreurs grammaticales contenues dans le texte de motions devant être inscrites au feuilleton. Par ailleurs, l'argumentation contenue dans une motion ne peut être considérée comme un vice de forme⁶⁴ et, par conséquent, le président ne peut donc changer le texte de la motion pour la rendre recevable. De même, il ne peut pas modifier une motion de scission de façon à en répartir autrement les articles. Le déplacement d'un article d'un projet de loi proposé vers un autre projet de loi aurait pour effet de modifier le contenu des projets de loi et serait donc irrecevable⁶⁵. Au surplus, lorsqu'il doit se prononcer sur la recevabilité d'une motion, le président n'a pas à juger de l'exactitude ou de la véracité des faits énoncés dans la motion⁶⁶, non plus que de leur pertinence⁶⁷.

l'argumentation. Par contre, dans une autre décision, la présidence a déclaré recevable une motion exigeant du gouvernement la mise sur pied d'une commission d'enquête publique dont le mandat serait de «briser la loi du silence qui règne dans le réseau» des centres d'hébergement. À ses yeux, les mots «briser la loi du silence qui règne dans le réseau» ne pouvaient être considérés comme tendant à expliquer ou à justifier la conclusion recherchée dans la motion puisqu'ils faisaient partie de cette conclusion (JD, 21 avril 2004, p. 4189 (Christos Sirros) / *RDPP*, n° 191/4).

⁵⁹ JD, 20 septembre 1995, p. 5151 (Roger Bertrand) / *RDPP*, n° 193/6; JD, 22 décembre 1988, p. 4619 (Pierre Lorrain) / *RDPP*, n° 188/1; JD, 29 juin 1973, p. 1947 et 1948 (Jean-Noël Lavoie).

⁶⁰ JD, 14 mars 1990, p. 1087 (Jean-Pierre Saintonge).

⁶¹ JD, 23 avril 1991, p. 7547 (Jean-Pierre Saintonge) / *RDPP*, n° 193/4.

⁶² *Ibid.*; JD, 17 décembre 1997, p. 9645 et 9646 (Claude Pinard) / *RDPP*, n° 100/6; JD, 3 juin 1999, p. 2164 et 2165 (Raymond Brouillet) / *RDPP*, n° 193/7; JD, 16 juin 1999, p. 2675-2677 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n 182/15. Notons que la présidence de l'Assemblée a déjà accueilli une question de règlement du leader du gouvernement sur la recevabilité d'une motion du mercredi avant la tenue du vote reporté sur cette motion (JD, 10 novembre 1999, p. 3443 et 3444 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n° 97/7).

⁶³ Geoffrion 1941, art. 157.

⁶⁴ JD, 8 avril 1998, p. 10713 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n° 274/2; JD, 23 mars 1999, p. 735 et 736 (Jean-Pierre Charbonneau); JD, 11 juin 2003, p. 291 (François Gendron) / *RDPP*, n° 191/3.

⁶⁵ JD, 3 juin 1998, p. 11650 et 11651 (Claude Pinard) / *RDPP*, n° 241/11.

⁶⁶ JD, 28 mars 1984, p. 5555-5557 (Richard Guay) / *RDPP*, n° 193/2; JD, 19 mai 1999, p. 1615 (Raymond Brouillet) / *RDPP*, n° 197/26; JD, 16 mars 2005, p. 7116 (François Gendron) / *RDPP*, n° 97/8.

⁶⁷ JD, 9 novembre 2005, p. 10048 (François Gendron) / *RDPP*, n° 197/43.

Parfois, en cours de débat, une partie de motion devient caduque. La motion est alors viciée dans son ensemble [RAN, art. 194]. Une motion est caduque lorsqu'il apparaît évident qu'elle ne pourra se réaliser⁶⁸. Ainsi, a été considérée comme caduque une motion d'envoi en commission qui avait été mise en discussion mais qui n'avait pas été adoptée à la date prévue pour l'exécution du mandat qu'elle confiait à la commission⁶⁹. Lorsque la présidence constate qu'une motion inscrite au feuillet est devenue caduque, elle doit la retirer du feuillet, même lorsque la motion a été mise en discussion⁷⁰.

4.1.5 LE RETRAIT D'UNE MOTION

Seul l'auteur d'une motion ou, avec sa permission, un autre député peut proposer le retrait d'une motion. Si la motion n'a pas été mise en discussion, une demande écrite adressée au secrétaire général ou une demande verbale adressée au président suffit pour la retirer. Lorsque la motion a été mise en discussion, le retrait fait l'objet d'un débat au cours duquel l'auteur et un représentant de chaque groupe parlementaire ont un temps de parole de dix minutes et l'auteur a un droit de réplique de cinq minutes. Toutefois, une motion proposant le retrait d'une motion de procédure d'exception est mise aux voix sans débat [RAN, art. 195].

Conformément à l'article 188 du Règlement, le retrait d'une motion mise en discussion nécessite un préavis au feuillet⁷¹. Par contre, ce préavis ne serait pas requis si la motion que l'on désire retirer ne nécessitait pas elle-même de préavis. Ainsi, la présidence a déjà déclaré recevable une motion sans préavis proposant le retrait d'une motion d'ajournement du débat⁷². Dans un tel cas, si un préavis avait été exigé, le droit de retirer la motion serait devenu théorique, puisque, lors de l'inscription du préavis, le débat sur la motion d'ajournement du débat aurait déjà été terminé. Il en serait ainsi pour toute autre motion prévue dans le Règlement qui ne nécessite pas de préavis.

SOUS-SECTION 4.2 - LE DEBAT

Lorsqu'une motion est régulière, le président soumet la question à l'Assemblée dans les termes mêmes de la motion. L'Assemblée en est régulièrement saisie et la motion peut faire l'objet d'un débat. Celui-ci est la partie du processus décisionnel qui débute après que le président a mis la motion en discussion et se termine avant la mise aux voix. Lorsque les députés interviennent dans le cadre d'un débat sur une motion, ils peuvent être amenés à proposer certaines motions de forme qui portent sur la façon de statuer sur la motion de fond en discussion. Ce sont alors des motions incidentes qui se rattachent à la motion principale en discussion. Tel est le cas de la motion d'amendement, de la motion de sous-amendement, de la motion de scission, de la motion de mise aux voix immédiate et de la motion d'ajournement du

⁶⁸ JD, 16 juin 1999, p. 2675-2677 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n° 182/15; JD, 16 juin 1999, p. 2698 et 2699 (Raymond Brouillet).

⁶⁹ JD, 9 mai 1990, p. 2474 (Jean-Pierre Saintonge) / *RDPP*, n° 194/1; JD, 14 décembre 1984, p. 1829-1832 (Jean-Pierre Jolivet). Par contre, une motion n'est pas caduque du simple fait qu'elle porte sur le même sujet qu'une motion précédemment adoptée par l'Assemblée (JD, 22 mai 1997, p. 6887 et 6888 (Claude Pinard) / *RDPP*, n° 304/2).

⁷⁰ JD, 9 mai 1990, p. 2474 (Jean-Pierre Saintonge) / *RDPP*, n° 194/1.

⁷¹ JD, 12 mai 1988, p. 964 et 967-971 (Pierre Lorrain) / *RDPP*, n° 195/1.

⁷² JD, 19 juin 1992, p. 2817-2824 (Roger Lefebvre) / *RDPP*, n° 195/2.

débat. Comme ces motions peuvent être présentées au cours d'un débat, elles ne nécessitent pas de préavis.

4.2.1 LA MOTION D'AMENDEMENT

Sauf dispositions contraires, toute motion de fond peut être amendée [RAN, art. 196]. Ainsi, tout député autre que l'auteur d'une motion en délibération peut, s'il a le droit de parler sur cette motion, proposer un amendement. Tout amendement doit, au moment où il est proposé, sur motion sans préavis, être transmis au président [RAN, art. 198]. Si ce dernier juge la motion d'amendement recevable, le débat sur la motion principale est alors interrompu et l'amendement est débattu jusqu'à ce que l'Assemblée en dispose⁷³. Le débat reprend ensuite sur la motion principale amendée ou non, et celle-ci peut faire l'objet d'un nouvel amendement [RAN, art. 199].

Pour être recevable, un amendement doit concerner le même sujet que la motion et ne peut aller à l'encontre de son principe. Il ne vise qu'à retrancher, à ajouter ou à remplacer des mots [RAN, art. 197]. Le président doit, de plus, tenir compte des nombreux critères élaborés par la jurisprudence sur le sujet. Ainsi, une motion d'amendement ne peut ni écarter, ni nier, ni dénaturer, ni contredire le principe de la motion principale. Elle ne peut non plus introduire un nouveau principe, c'est-à-dire un sujet nouveau qui, de ce fait, pourrait en lui-même être l'objet d'une motion distincte. Par contre, la motion d'amendement peut atténuer la motion principale ou lui apporter certaines précisions. Elle peut aussi élargir la portée de la motion principale, donner lieu à un débat plus large et entraîner des changements même importants à la motion principale qui permettront à un plus grand nombre de députés d'y adhérer.

Pour juger de la recevabilité d'une motion d'amendement, la présidence doit d'abord déterminer quel est le principe même de la motion principale. Il est alors important de ne pas confondre le principe de la motion et la fin recherchée par celle-ci⁷⁴. De même, un amendement peut avoir pour effet de modifier certaines modalités sans changer le principe de la motion⁷⁵. C'est pourquoi il est aussi important de distinguer le principe de la motion principale de ses modalités, un principe étant un élément essentiel d'une motion⁷⁶.

Par ailleurs, un amendement peut apporter des changements importants à une motion dans la mesure où il n'a pas pour effet de la nier, de la dénaturer ou d'en écarter le principe⁷⁷. La présidence n'a pas à déterminer si l'amendement est d'une importance telle que, une fois adopté, il pourra amener l'auteur de la motion à voter contre sa propre motion⁷⁸. Elle n'a pas à se

⁷³ Les amendements soumis dans le cadre de débats sur des motions sans préavis présentées en vertu de l'article 84.1 du Règlement et sur des affaires inscrites par les députés de l'opposition font exception à ce principe. Ces amendements ne peuvent être débattus qu'avec la permission de l'auteur de la motion principale. Le cas échéant, le débat se poursuit à la fois sur l'amendement et sur la motion principale [RAN, art. 84.2 et 98.1].

⁷⁴ JD, 5 novembre 2003, p. 1295 (Christos Sirros) / *RDPP*, n° 197/30.

⁷⁵ JD, 9 juin 2005, p. 8940 (François Gendron) / *RDPP*, n° 197/39; JD, 13 juin 2005, p. 9288 (Diane Leblanc) / *RDPP*, n° 197/41; JD, 14 mai 2008, p. 4161 (Jacques Chagnon) / *RDPP*, n° 197/51.

⁷⁶ JD, 19 septembre 1995, p. 5127 et 5128 (Raymond Brouillet) / *RDPP*, n° 197/22.

⁷⁷ JD, 9 juin 2005, p. 9146 (William Cusano) / *RDPP*, n° 197/40; JD, 31 octobre 2007, p. 1733 (Jacques Chagnon) / *RDPP*, n° 197/49.

⁷⁸ JD, 17 octobre 2001, p. 2765, 2780 et 2781 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n° 197/28.

questionner non plus sur l'intention de l'auteur de l'amendement⁷⁹, ni sur le sens politique que donnent les groupes parlementaires aux mots contenus dans une motion⁸⁰. Elle doit s'en tenir au texte proposé et aux critères de recevabilité élaborés par la jurisprudence.

4.2.2 LE SOUS-AMENDEMENT

Au cours de son intervention dans le cadre du débat sur une motion d'amendement, tout député peut présenter une motion en vue de la sous-amender. Les sous-amendements sont proposés et débattus un à la fois. Ils sont soumis aux mêmes règles que les amendements [RAN, art. 200]. Ainsi, un sous-amendement ne doit pas nier, dénaturer ou contredire le principe de la motion d'amendement⁸¹. Toutefois, le sous-amendement doit porter exclusivement sur l'amendement à modifier et non sur la motion principale⁸². En fait, l'objet d'un sous-amendement est de modifier un amendement : il ne doit pas en élargir la portée⁸³, mais se rapporter à des questions non visées dans celui-ci⁸⁴. En outre, un sous-amendement ne doit pas non plus être la répétition de la motion principale⁸⁵. Cependant, l'usage veut que le président décide de la recevabilité des sous-amendements avec latitude.

Celui qui a soumis un amendement ne peut proposer de le sous-amender. Cela semble aller de soi puisque l'auteur d'une motion d'amendement ne dispose pas du droit de parole dans le cadre du débat auquel elle donne lieu : il n'a donc aucune occasion de présenter un sous-amendement. Par contre, rien dans le Règlement ni dans la doctrine n'interdit à l'auteur d'une motion principale de proposer un sous-amendement. Par ailleurs, aucune disposition du Règlement n'offre la possibilité d'introduire un amendement à un sous-amendement.

Les sous-amendements sont mis aux voix avant les amendements et ces derniers, avant la motion de fond [RAN, art. 201].

Enfin, depuis la réforme parlementaire de 2009, aucun sous-amendement n'est permis dans le cadre d'un débat sur une motion inscrite par un député de l'opposition [RAN, art. 98.1] ou sur une motion présentée à l'étape des affaires courantes prévue pour les motions sans préavis [RAN, art. 84.2].

4.2.3 LA MOTION DE SCISSION

Toute motion de fond peut, sur motion sans préavis, être scindée lorsqu'elle contient plusieurs principes pouvant faire chacun l'objet d'une motion distincte. La motion de scission doit donc préciser de quelle façon celle-ci s'effectue. Quatre conditions essentielles doivent exister pour que le président déclare une motion de scission recevable: la motion en question doit être une motion de fond; la motion doit contenir plus d'un principe; chacun de ces principes doit

⁷⁹ JD, 7 novembre 2007, p. 1874 (Marc Picard) / *RDPP*, n° 197/50.

⁸⁰ JD, 31 octobre 2007, p. 1733 (Jacques Chagnon) / *RDPP*, n° 197/49.

⁸¹ JD, 17 novembre 2004, p. 5665 et 5666 (William Cusano) / *RDPP*, n° 200/9.

⁸² JD, 14 novembre 1979, p. 3636 et 3637 (Claude Vaillancourt) / *RDPP*, n° 200/5.

⁸³ JD, 20 décembre 1973, p. 767 et 768 (Jean-Noël Lavoie) / *RDPP*, n° 200/4; JD, 4 avril 1990, p. 1612, 1613 et 1620 (Lawrence Cannon) / *RDPP*, n° 200/7.

⁸⁴ JD, 19 décembre 1973, p. 698-700 (Jean-Noël Lavoie) / *RDPP*, n° 200/2.

⁸⁵ JD, 19 décembre 1973, p. 689-691 (Jean-Noël Lavoie) / *RDPP*, n° 200/1; JD, 27 novembre 1991, p. 10903-10914, 10935 et 10936 (Roger Lefebvre) / *RDPP*, n° 200/8.

pouvoir faire l'objet d'une motion distincte ou, en d'autres termes, chacun de ces principes doit pouvoir constituer une proposition distincte et complète en soi; enfin, dans sa forme, la motion doit indiquer de quelle façon la scission s'effectue. Si la motion est déclarée recevable par la présidence et est ensuite adoptée par l'Assemblée, chaque partie de la motion scindée devient alors une motion distincte.

La motion de scission tend à favoriser la libre expression des députés afin qu'ils puissent se prononcer sur chacune des propositions. Le rôle du président se limite donc à vérifier si les conditions exigées par l'article 205 du *Règlement de l'Assemblée nationale* sont remplies. Les précédents établis à l'Assemblée précisent qu'il faut donner au mot « principe » une signification plus limitée qu'aux mots « sujet », « but » ou « objet » d'une motion. Un fait demeure certain : un principe est un élément essentiel d'une motion ou d'un projet de loi par rapport à une simple modalité qui, elle, est un accessoire à un principe. Si la motion de scission est jugée recevable, elle fait l'objet d'un débat restreint d'au plus deux heures suivi du vote de l'Assemblée. Notons que le débat sur la motion de scission a priorité sur le débat concernant la motion de fond en discussion.

Si la motion de scission est rejetée, le débat peut reprendre sur la motion de fond au stade où il était rendu avant la présentation de la motion de scission. Par ailleurs, si cette dernière est adoptée, chaque partie de la motion scindée devient une motion en soi et, par conséquent, est discutée et mise aux voix séparément dans l'ordre où elle se trouvait dans la motion originale. Soulignons que la motion de scission en vue de scinder une motion de fond est rarement présentée à l'Assemblée. La motion de scission ayant pour objet de scinder un projet de loi est plus fréquente.

4.2.4 LA MOTION DE MISE AUX VOIX IMMEDIATE

Si aucun amendement n'est proposé à une motion, tout député qui a la parole peut proposer qu'elle soit immédiatement mise aux voix [RAN, art. 202]. Elle prend alors le nom de « motion de mise aux voix immédiate » ou de « question préalable ». Elle a pour objet de mettre un terme prématurément au débat sur la motion en discussion. Comme pour toute autre motion incidente qui peut être présentée dans le cadre du débat sur une motion, c'est au moment de son intervention sur la motion en discussion qu'un député peut soumettre une motion de mise aux voix immédiate. Ainsi, le député qui a déjà pris la parole sur la motion en discussion ne peut intervenir de nouveau pour proposer la mise aux voix immédiate. Toutefois, un député peut parler sur la motion de mise aux voix immédiate bien qu'il se soit précédemment exprimé sur la motion principale.

Le président peut d'office rejeter une telle motion s'il estime que le débat sur la motion en discussion ne s'est pas indûment prolongé ou que les droits des députés seraient lésés par une mise aux voix immédiate [RAN, art. 203]. Cette motion étant une atteinte à la liberté de parole des députés, il faut en user «avec modération et uniquement dans les cas extrêmes»⁸⁶. Si le débat suit un rythme normal, le président doit refuser la motion.

Le député qui a proposé la motion de mise aux voix immédiate et un représentant de chaque groupe parlementaire ont un temps de parole de dix minutes, et l'auteur de la motion a droit à

⁸⁶ JD, 30 novembre 2001, p. 4139 (Claude Pinard) / *RDPP*, n° 202/2.

une réplique de cinq minutes. La motion ne peut être amendée [RAN, art. 202 et 204].

Dès que la motion de mise aux voix immédiate est adoptée, la motion principale sur laquelle elle a été proposée doit être mise aux voix sur-le-champ, sans amendement ni débat.

La mise aux voix immédiate est une procédure peu utilisée. Une telle motion a déjà été présentée dans un débat sur une affaire inscrite au feuillet par un député de l'opposition, le mercredi. La présidence a alors rendu une décision dans laquelle elle semble confirmer qu'une motion de mise aux voix immédiate — sous réserve des prescriptions des articles 202 et 203 — peut être présentée dans le cadre de tout débat, même lors d'un débat sur une affaire inscrite par un député de l'opposition⁸⁷. Le président a toutefois un rôle important à jouer pour éviter les abus. Aussi doit-il veiller à la protection des droits des députés en évitant que la majorité mette fin prématurément à un débat sans motifs valables.

4.2.5 LA MOTION D'AJOURNEMENT DU DEBAT

L'ajournement d'un débat en cours peut également être proposé à tout moment de la séance au moyen d'une motion sans préavis par un député qui a la parole sur la motion en discussion. Il ne peut l'être qu'une seule fois, sauf par un ministre ou un leader adjoint du gouvernement [RAN, art. 100]. C'est au moment de son intervention sur la motion en discussion que le député peut présenter une motion d'ajournement du débat. Celui qui est déjà intervenu ne peut donc pas présenter une motion d'ajournement du débat. Même si une telle motion peut être présentée plusieurs fois dans le cadre d'un même débat par un ministre, ce qui inclut le leader du gouvernement, ou un leader adjoint du gouvernement, ces derniers sont également soumis à la règle selon laquelle ils doivent avoir le droit d'intervenir sur la motion en discussion afin de pouvoir présenter la motion d'ajournement. En somme, un ministre ou un leader adjoint qui s'est déjà exprimé sur la motion ne jouit pas de droit particulier en cette matière et, en conséquence, ne peut demander la parole de nouveau dans le contexte du débat pour présenter une motion d'ajournement du débat.

Si un député demande la parole au président dans le cadre d'un débat uniquement pour présenter une motion d'ajournement de celui-ci, et ce, sans s'exprimer sur la motion en discussion, il n'est pas considéré comme ayant pris la parole sur cette motion. Cela découle du libellé de l'article 102 du *Règlement de l'Assemblée nationale* selon lequel, si la motion est adoptée, son auteur est entendu le premier à la reprise du débat. Il peut choisir de reporter son intervention si elle n'était pas commencée au moment de l'ajournement. Dans le cas contraire, il doit la poursuivre dès la reprise, sinon elle est considérée comme terminée. Donc, un ministre ou un leader adjoint du gouvernement qui ne s'est pas exprimé sur la motion en discussion peut présenter plus d'une motion d'ajournement au fil du même débat, dans la mesure où il reporte toujours son intervention à la reprise du débat. D'ailleurs, il n'est pas rare en pratique que le leader ou un leader adjoint du gouvernement ajourne plusieurs fois un débat. Il peut même le faire au cours d'une même séance, puisqu'il est admis que le leader du gouvernement peut rappeler, au cours de la même séance, une affaire dont le débat vient d'être ajourné.

La motion d'ajournement du débat ne peut être amendée [RAN, art. 100] et peut donner lieu à un court débat [RAN, art. 101]. L'auteur de la motion et le représentant du groupe

⁸⁷ JD, 22 mai 1991, p. 8386-8390 (Roger Lefebvre) / RDPP, n° 202/1.

parlementaire ont chacun un temps de parole de dix minutes. Toutefois, lorsque l'auteur de la motion d'ajournement du débat s'est présenté comme étant le représentant de son groupe parlementaire, il y a alors confusion entre les deux rôles et, partant, cela empêche tout autre député de la même formation politique d'intervenir sur la motion. L'auteur de la motion a droit à une réplique de cinq minutes. Après quoi, la présidence met la motion aux voix. Si elle est adoptée, il n'y a plus aucune affaire devant l'Assemblée. Celle-ci peut alors débattre d'une autre question ou, tout simplement, ajourner ses travaux.

Aucun débat tenu à l'Assemblée n'est à l'abri d'une motion d'ajournement. La possibilité de présenter une telle motion ne comporte pas d'exception et vaut tant pour les affaires du gouvernement que pour les affaires de l'opposition.

SOUS-SECTION 4.3 - LE VOTE

L'Assemblée se prononce par vote, le quorum étant requis pour que le vote soit valide [RAN, art. 219]. Le vote se fait à main levée ou par appel nominal [RAN, art. 220]. Lorsqu'une motion a fait l'objet d'un débat à l'Assemblée, le président doit, avant de procéder à la mise aux voix de la motion, s'assurer que le débat est terminé et qu'il n'y a plus d'autres intervenants ou, dans le cas d'un débat restreint, que le temps alloué à cet égard est écoulé.

Avant de mettre une motion aux voix, le président en donne lecture [RAN, art. 221]. S'il doit mettre aux voix un amendement à une motion, à moins qu'un texte n'ait été distribué aux députés, il donne successivement lecture de la motion, de l'amendement à la motion et de la motion telle qu'elle se lirait une fois amendée [RAN, art. 222]. S'il y a lieu, il donne aussi lecture du sous-amendement et de la motion telle qu'elle se lirait une fois sous-amendée.

4.3.1 LE VOTE A MAIN LEVEE

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 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.

Un 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 unanime [RAN, art. 228]. Les députés qui désirent le faire doivent se lever à tour de rôle et mentionner leur dissidence sans formuler aucun commentaire⁸⁸.

4.3.2 LE VOTE PAR APPEL NOMINAL

⁸⁸ JD, 14 décembre 2004, p. 6762 (François Gendron) / *RDPP*, n° 228/1.

Lors de la mise aux voix d'une motion, lorsque cinq députés l'exigent, le vote se fait par appel nominal [RAN, art. 220]. Lorsque la demande est faite par le leader ou le leader adjoint d'un groupe parlementaire, la coutume veut que l'on presume que cinq députés présents de ce groupe y souscrivent. Dans le cas d'une demande émanant d'un député indépendant, la pratique qui a cours veut que la présidence l'accepte si elle constate que cinq députés indépendants sont présents et qu'ils acquiescent à la demande⁸⁹.

L'annonce du vote 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. 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 en 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. Si ce consentement est donné, 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.

Pendant un vote, les députés ne peuvent prendre la parole que pour faire un rappel au règlement ou pour signaler une violation de droit ou de privilège [RAN, art. 227]. Ils doivent rester assis jusqu'à ce que le président proclame le résultat du vote.

Lorsque tous les députés présents se sont prononcés, le secrétaire général communique le résultat au président, qui le proclame à l'Assemblée [RAN, art. 226]. Une fois le résultat du vote proclamé, le président ne peut le modifier sans le consentement unanime des membres de l'Assemblée. Les noms des députés sont consignés au procès-verbal de l'Assemblée selon leur vote (pour, contre ou abstention).

⁸⁹ JD, 18 novembre 2004, p. 5732 et 5733 (William Cusano) / RDPP, n° 220/5.

4.3.3 LE VOTE REPORTE

À la demande du leader du gouvernement, le président peut reporter un vote par appel nominal à plus tard au cours de la même séance ou à la période des affaires courantes de la séance suivante. Cinq minutes avant le moment prévu pour la tenue du vote, l'annonce en est faite dans tous les locaux de l'Assemblée à l'aide des sonneries d'appel.

La période des affaires courantes comporte une rubrique précise pour les votes reportés. Ils ont lieu tout juste après la période des questions et réponses orales, alors que la plupart des députés sont présents en Chambre. Cinq minutes donc avant la fin de la période des questions, l'annonce de l'appel nominal est faite dans tous les locaux de l'Assemblée à l'aide des sonneries d'appel.

En vertu de l'article 223, seules les motions d'ajournement et de mise aux voix immédiate ne peuvent faire l'objet d'un vote reporté en Chambre. C'est donc dire qu'il est possible de reporter le vote sur toute autre motion, y compris une motion de censure, même s'il s'agit d'une affaire prioritaire. L'article 223 ne fait aucune distinction entre une affaire prioritaire et une autre affaire. Le report du vote donne ouverture à l'étude d'une autre affaire. En effet, il est prévu dans le Règlement non pas pour empêcher l'Assemblée de fonctionner, mais bien pour favoriser la bonne marche des travaux, et ce, en permettant à tous les députés d'être présents pour voter à la suite de la période des questions.

Malgré que l'article 223 du Règlement énonce que le président possède un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser le report d'un vote, il semble que la présidence n'a jamais refusé de reporter un vote.

4.3.4 LA MAJORITE 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.

Le président ne participe pas aux discussions de l'Assemblée et ne vote pas, sauf en cas de partage des voix [RAN, art. 4]. Ainsi, les décisions étant prises à la majorité des voix, s'il y a égalité des voix lors d'un vote par appel nominal, le président exercera un vote prépondérant.

Certaines lois peuvent exiger des votes avec une majorité qualifiée. Ainsi, plusieurs lois prévoient que des motions ayant trait à la nomination ou à la destitution de personnes doivent être adoptées avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Pour qu'une telle motion soit adoptée, il faut les voix des deux tiers des membres de l'Assemblée et non des membres présents au moment du vote. Seul un vote par appel nominal permet de constater si la motion a été adoptée.