

LA MOTION DE SUSPENSION DES RÈGLES DE PROCÉDURE :  
Le bâillon constitue-t-il une menace à la démocratie parlementaire?

Mémoire présenté par  
Lorraine Quevillon

Boursière-Stagiaire 2005-2006  
Fondation Jean-Charles-Bonenfant

Québec

Juin 2006

## TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Les fondements de la procédure parlementaire.....</b>	<b>4</b>
1.1 Le Règlement de l'Assemblée nationale du Québec.....	4
1.2 Les précédents.....	5
1.3 L'équilibre démocratique.....	5
<b>2. Les procédures exceptionnelles de limitation des débats.....</b>	<b>6</b>
2.1 La motion de mise aux voix immédiate.....	6
2.2 La motion de clôture.....	7
<b>3. La motion de suspension des règles de procédure.....</b>	<b>10</b>
3.1 L'historique de la motion de suspension des règles de procédure.....	10
3.2 Le contenu de la motion de suspension des règles de procédure.....	11
3.3 L'évolution de l'usage de la motion de suspension des règles de procédure.....	15
<b>4. La remise en question de la motion de suspension des règles de procédure.....</b>	<b>19</b>
4.1 Le projet de réforme parlementaire de 1998.....	19
4.2 Une décision importante de la présidence.....	20
<b>5. La motion de procédure d'exception.....</b>	<b>21</b>
<b>6. La réforme parlementaire actuelle.....</b>	<b>27</b>
6.1 Le projet de réforme parlementaire du président de l'Assemblée nationale.....	27
6.2 Le projet de réforme parlementaire du leader du gouvernement.....	27
6.3 Le processus de la réforme parlementaire.....	28
<b>7. Réflexion sur les impacts de la motion de suspension des règles et sur la motion de procédure d'exception.....</b>	<b>30</b>
7.1 La préservation de l'équilibre démocratique et du rôle du Parlement.....	30
7.2 La crédibilité des institutions parlementaires.....	34
7.3 La motion de procédure d'exception est-elle la solution?.....	35
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>37</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>39</b>

## AVANT-PROPOS

Ce mémoire est intimement lié à mon expérience de stage à l'Assemblée nationale du Québec réalisé dans le cadre du programme de bourses et de stages parlementaires de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant.

À la suite de l'ajournement surprise des travaux qui a eu lieu mercredi le 14 décembre 2005, l'Assemblée nationale a été convoquée le lendemain en session extraordinaire, afin d'adopter une loi spéciale pour décréter les salaires et conditions de travail des employés de l'État, mais aussi pour adopter le projet de loi 124 sur les services de garde. Ce dernier, qui comportait plus de 160 articles, en était au tout début de son étude détaillée. L'opposition, qui disait ne pouvoir collaborer à l'adoption du projet de loi avant Noël si certains éléments n'étaient pas modifiés, mais auxquels le gouvernement tenait, semblait étirer le temps en commission parlementaire. Après plusieurs heures de discussion, on en était toujours rendu au premier article et seulement un amendement fut adopté. Lorsqu'il y a eu ajournement des travaux, on aurait pu penser que le gouvernement acceptait de reporter son adoption en juin, mais dès le lendemain, il imposait le « bâillon » via une session extraordinaire. Certains représentants des groupes concernés par ce projet de loi affirmaient que les gens de leur milieu seraient scandalisés, car le gouvernement forçait l'adoption de ce projet de loi contesté sans que ses articles soient étudiés en commission parlementaire selon les règles habituelles<sup>1</sup>. Plusieurs questions me sont alors venues à l'esprit. Qu'est-ce que le bâillon? Quelles sont ses origines? Qu'est-ce qui justifie son utilisation? Quels sont ses impacts sur le parlementarisme et la démocratie? Ce présent mémoire tentera de trouver des éléments de réponse à ces questionnements.

---

<sup>1</sup> Jocelyne Richer, « Le gouvernement force l'adoption du projet de loi 124 sur les CPE », *La Presse Canadienne*, 14 décembre 2005.

## INTRODUCTION

Au cours des dernières années, plusieurs observateurs de la scène politique ont critiqué un déclin des pouvoirs conférés aux parlements. En théorie, le régime parlementaire est caractérisé par une collaboration entre le parlement et le gouvernement où le pouvoir exécutif se trouve subordonné au pouvoir législatif. En pratique, la situation serait autrement et certains parlent même d'une suprématie du gouvernement sur les institutions démocratiques<sup>2</sup>. Ce dernier exercerait un tel contrôle sur les travaux parlementaires qu'il contribuerait à dévaloriser l'institution parlementaire. En plus de décider des projets de loi qui y sont étudiés, le gouvernement détient le pouvoir de forcer leur adoption grâce à ce qu'on appelle communément le « bâillon » et ce, même sans étude appropriée par les parlementaires<sup>3</sup>. Cette façon de faire menace-t-elle réellement le rôle des parlementaires et par le fait même la démocratie? Il est certain qu'il est important que le débat public puisse se faire au Parlement pour qu'émerge l'intérêt commun susceptible d'orienter l'action gouvernementale<sup>4</sup>.

Ce mémoire portera plus spécifiquement sur la mesure exceptionnelle la plus couramment utilisée par le gouvernement pour mettre fin aux débats et accélérer les travaux, soit la motion de suspension des règles de procédure ou plus connue sous le nom de « bâillon ». Avant d'entrer dans le vif du sujet, il apparaît nécessaire de replacer la motion de suspension des règles dans un contexte plus large. Ainsi, les fondements de la procédure parlementaire seront exposés, ainsi que les autres procédures exceptionnelles de limitation des débats, dont la motion de mise aux voix immédiate et la motion de clôture. La motion de suspension des règles sera ensuite traitée plus en détail : son historique, son contenu et l'évolution de son usage seront présentés. La remise en question de celle-ci au cours de son histoire, son remplacement temporaire par la motion de procédure d'exception, ainsi que les projets de la réforme actuelle seront ensuite abordés. Enfin, une réflexion et des recommandations sur les questions soulevées par la motion de suspension des règles en lien avec la démocratie parlementaire seront présentées.

---

<sup>2</sup> Michel Bissonnet, « Challenges for the parliamentary system », *The Parliamentarian*, no 3 (2004), p. 30.

<sup>3</sup> Jacques P. Dupuis, *La réforme parlementaire : Cahier des propositions*, Québec, Gouvernement du Québec, 2004, p. 10.

<sup>4</sup> Michel Bissonnet, *loc. cit.*, p. 32.

## 1. Les fondements de la procédure parlementaire

En premier lieu, il s'avère important d'élaborer sur la procédure parlementaire puisque cette recherche prend origine dans le *Règlement de l'Assemblée nationale*, une source importante pour le fonctionnement du Parlement. La Constitution canadienne, qui est la première source du droit au Québec, est structurée en fonction des mêmes principes que celle du Royaume-Uni. Ainsi, le système parlementaire québécois, malgré sa propre évolution au fil du temps, s'inspire fortement du régime britannique. Puisque ce dernier est caractérisé par une séparation souple des pouvoirs de l'État, des mécanismes sont prévus afin de favoriser ou forcer la collaboration entre l'exécutif et le législatif<sup>5</sup>.

Cette collaboration se trouve en fait encadrée par le droit parlementaire qui représente, de façon générale, l'ensemble des règles applicables aux assemblées législatives et leur fonctionnement. Le droit parlementaire joue un rôle important, car il permet un équilibre démocratique dans le cadre des délibérations parlementaires. Les sources de la procédure parlementaire sont multiples : la constitution, les lois, la tradition ainsi que les règles écrites et les précédents<sup>6</sup>. Ces deux dernières seront détaillées ci-après, puisqu'elles sont davantage en lien avec le sujet de cet exposé.

### 1.1 Le Règlement de l'Assemblée nationale du Québec

En principe, l'Assemblée nationale du Québec, étant une assemblée d'inspiration britannique, détient le pouvoir exclusif de régir ses affaires internes sans ingérence extérieure. Ainsi, l'Assemblée s'est dotée de règles écrites qu'elle est la seule à élaborer, appliquer et interpréter. L'essentiel des règles de procédures d'aujourd'hui se retrouve dans le *Règlement de l'Assemblée nationale et ses Règles de fonctionnement*, adopté en 1984. Ce document est en constante évolution et c'est la Commission de l'Assemblée nationale qui a le mandat de l'établir et d'étudier les questions reliées à la réforme parlementaire, c'est-à-dire au processus de réflexion pouvant amener des modifications importantes aux règles de procédure. Celles-ci sont

---

<sup>5</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec (2<sup>e</sup> éd.)*, Québec, Assemblée nationale, 2003, p. 28.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 29.

généralement adoptées à l'unanimité des membres de l'Assemblée. Ce consensus est nécessaire afin de préserver l'équilibre démocratique lors des délibérations parlementaires<sup>7</sup>.

## 1.2 Les précédents

Les tribunaux n'ont généralement pas le pouvoir d'intervenir dans le fonctionnement de l'Assemblée même si elle ne respecte pas ses propres règles de procédure. C'est plutôt le président de l'Assemblée qui détient le pouvoir d'interpréter et de rendre des décisions sur tous les sujets concernant la procédure. Lors de l'application du Règlement, des ambiguïtés et des difficultés d'interprétation peuvent survenir et le président doit rendre des décisions guidées par les précédents. Cependant, la présidence dispose tout de même d'une marge de manœuvre et peut adapter la jurisprudence et la tradition aux nouvelles circonstances<sup>8</sup>.

## 1.3 L'équilibre démocratique

Des dispositions sont prévues dans les règlements de l'Assemblée afin de préserver l'équilibre démocratique. Par exemple, « La minorité doit être protégée et l'oppression et l'imprévoyance de la majorité doivent être tempérées<sup>9</sup>. » Ainsi, chaque parlementaire doit pouvoir exprimer son avis même s'il est divergeant de celui de la majorité. Il est important de s'assurer que chaque affaire ou mesure puisse être discutée amplement et suffisamment<sup>10</sup>. Cependant, celles-ci doivent aussi pouvoir être menées à bien dans un délai raisonnable<sup>11</sup>.

Il arrive plus souvent qu'on ne le pense que les débats à l'Assemblée nationale se déroulent dans un climat de bonne collaboration et que les parlementaires unissent leurs efforts pour adopter une mesure qui leur paraît souhaitable. Cependant, dans ce lieu où plusieurs courants de pensée s'entrechoquent, il est normal que survienne de la confrontation. Des mécanismes sont alors

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 32-33.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 34-35.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes, 2000, p. 553.

utilisés autant par la majorité pour accélérer la conduite des affaires de la Chambre que par la minorité pour les ralentir ou y faire obstruction<sup>12</sup>.

La plupart des moyens de limiter la durée des débats comme la limitation des discours ou l'interdiction de débattre certaines motions, font partie de la procédure normale. Il en est autrement pour certaines mesures exceptionnelles que l'on qualifie plutôt péjorativement de « clôture », « guillotine » ou « bâillon » en fonction de la motion et de l'époque en question. Ces dispositions prévues au Règlement, qui permettent au gouvernement de mettre fin aux débats et d'ainsi accélérer les travaux sont la motion de mise aux voix immédiate, la motion de clôture et enfin la motion de suspension des règles de procédure<sup>13</sup>.

## **2. Les procédures exceptionnelles de limitation des débats**

### **2.1 La motion de mise aux voix immédiate**

La motion de mise aux voix immédiate anciennement appelée « la question préalable » est inscrite au Règlement de l'Assemblée depuis la Confédération (RAN, art. 202). Elle est présente dans plusieurs autres parlements dont à la Chambre des Communes du Canada. Elle permet de mettre fin prématurément au débat et d'obtenir un vote direct sur une motion en délibération. Lorsqu'elle est acceptée, la motion principale sur laquelle elle a été proposée doit être mise aux voix immédiatement sans amendement ni débat<sup>14</sup>.

Contrairement aux autres mécanismes de limitation des débats, cette motion n'est pas seulement mise à la disposition du gouvernement pour mettre fin au débat, mais à tout député qui a le droit de prendre la parole. Le recours à cette procédure est plutôt rare à l'Assemblée et même qu'en 1973, le président refusa de recevoir une telle motion. Il souligna entre autres que la question préalable n'avait pas été utilisée à l'Assemblée depuis au moins vingt ans<sup>15</sup>. Cette motion

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 553-554.

<sup>13</sup> Louis Massicotte, « Clôture et guillotine à l'Assemblée nationale du Québec », *La Revue parlementaire canadienne*, vol. 4, no 3 (1981), p. 7.

<sup>14</sup> Louis Massicotte, *L'organisation des travaux parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1982, p. 23-24.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 24.

présente peu d'attrait pour les députés de la majorité qui y ont recours que très rarement, voire plus du tout.

En fait, deux restrictions gênent le recours à la motion de mise aux voix immédiate. En premier lieu, elle ne peut être présentée que si aucun amendement n'est proposé à une motion principale. En deuxième lieu, depuis 1972, le président de l'Assemblée peut rejeter d'office la motion de mise aux voix immédiate s'il estime que le débat sur la motion de fond n'a pas été prolongé indûment ou s'il croit que son acceptation a pour conséquence de léser les droits des députés<sup>16</sup>. Ainsi, comme elle représente une atteinte à la liberté de parole des parlementaires, le président doit éviter les abus en cette matière et faire en sorte qu'elle soit utilisée avec modération<sup>17</sup>. Une décision, rendue par la présidence en 2001, a affirmé qu'elle doit être utilisée uniquement dans les cas extrêmes et qu'elle doit être rejetée lorsque le débat sur la motion en discussion suit un rythme normal<sup>18</sup>. Ainsi, il en résulte peu d'ouverture à son application.

Dans le projet de réforme parlementaire soumis par le président de l'Assemblée en 2004, Michel Bissonnet, il est proposé que soient supprimées les dispositions du Règlement relatives à la motion de mise aux voix immédiate. En fait, elle n'a plus sa raison d'être, car en plus d'être très peu utilisée pour les raisons exposées plus haut, elle est une atteinte au droit de parole des députés<sup>19</sup>.

Pour venir à bout des manœuvres obstructionnistes réelles ou appréhendées de la part de l'opposition, le gouvernement s'est tourné vers d'autres procédures particulières, dont la motion de clôture, qui a été conçue à cet effet.

## 2.2 La motion de clôture

La motion de clôture, qui a été introduite à l'Assemblée nationale en 1972, permet à la majorité d'obliger une commission à mettre fin à ses travaux et déposer son rapport à l'Assemblée dans le

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *op. cit.*, p. 267.

<sup>18</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire (Volume Assemblée)*, Québec, Assemblée nationale, 2005, no 202/2, JD, 30 novembre 2001, p. 4139 (Claude Pinard).

<sup>19</sup> Michel Bissonnet, *Réforme parlementaire : Document de travail*, Québec, Assemblée nationale, 2004, p. 98.



délai qu'elle choisit<sup>20</sup>. Les débats de 1969 sur le Bill 63 (Loi pour promouvoir la langue française au Québec) et sur la restructuration scolaire de l'île de Montréal en 1971, qui montra la puissance que pouvait avoir une minorité déterminée à bloquer le gouvernement lors des commissions parlementaires, en étaient sûrement pour quelque chose dans la création de ce mécanisme.

En effet, c'est lors des commissions que l'obstruction systématique, aussi appelée *filibuster*, réussit le mieux, car les limites y sont moins strictes<sup>21</sup>. L'opposition peut par exemple multiplier les motions demandant à la commission de tenir des consultations particulières sur le projet de loi en question. Il sera aussi parfois nécessaire de suspendre les travaux si ce qu'elle propose est complexe et nécessite un temps de réflexion<sup>22</sup>. Chaque député peut aussi multiplier les amendements et les sous-amendements et les discours peuvent se répéter à l'infini sur chaque article d'un projet de loi qui est étudié en détail. En effet, lors de l'étude article par article du projet de loi, les membres de la commission peuvent prendre la parole aussi souvent qu'ils le souhaitent, pourvu qu'ils respectent le temps de parole de vingt minutes dont ils disposent pour chaque article, alinéa ou paragraphe du projet de loi, chaque amendement ou sous-amendement, chaque article qu'on propose de modifier ou d'ajouter dans une loi existante, etc. La motion de clôture a donc été mise en place dans le but d'éviter que les mesures gouvernementales soient systématiquement bloquées<sup>23</sup>.

Généralement, la motion de clôture est utilisée par le gouvernement lorsqu'il juge que les travaux d'une commission portant sur un projet de loi ont assez duré. Dans une telle situation, le leader<sup>24</sup> du gouvernement demande au président de convoquer une réunion des leaders pour qu'ils concluent une entente sur le moment où le rapport de la commission devrait être déposé à

---

<sup>20</sup> Louis Massicotte, *Un parlement provincial en transition. Le cas du Québec, 1867-1990*, Ottawa, Carleton University, 1991, p. 271, Thèse de doctorat en sciences politiques.

<sup>21</sup> Louis Massicotte, *L'organisation des travaux parlementaires...*, p. 20.

<sup>22</sup> Luc Gagné, *Le processus législatif et réglementaire québécois*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1997, p. 91.

<sup>23</sup> Louis Massicotte, *L'organisation des travaux parlementaires...*, p. 20.

<sup>24</sup> Le leader est un député désigné par le chef de son groupe parlementaire pour lui servir de principal conseiller en matière de procédure parlementaire. Son rôle est lié à la planification des travaux parlementaires et à l'élaboration de stratégies. Le leader du gouvernement est responsable de l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée et le Règlement lui attribue l'initiative de plusieurs procédures (Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 128).

l'Assemblée (RAN, art. 249)<sup>25</sup>. En d'autres termes, le gouvernement tente de mettre fin aux travaux de la commission avec le consentement de l'opposition<sup>26</sup>.

S'il y a eu accord, le leader du gouvernement fait une motion sans préavis afin de procéder à son adoption (RAN, art. 250). Cette motion est mise aux voix immédiatement, sans débat. Si au contraire il n'y a pas eu entente, ce qui arrive dans la majorité des cas, sinon la totalité, le leader du gouvernement peut, mais n'est pas tenu, présenter une motion sans préavis déterminant le moment où la commission devra mettre fin à ses travaux et déposer son rapport à l'Assemblée. Cette motion ne peut être amendée, mais fait l'objet d'un débat à une séance suivante (RAN, art. 251)<sup>27</sup>.

La motion de clôture peut être introduite sans égard à l'évolution des travaux de la commission, c'est-à-dire à tout moment après l'envoi d'un projet de loi en commission pour étude détaillée même si celle-ci n'a pas encore débuté. C'est une mesure exceptionnelle dont l'initiative revient au gouvernement<sup>28</sup>. C'est le leader du gouvernement qui porte la responsabilité finale quant à l'opportunité d'utiliser cette procédure. L'utilisation de cette disposition du Règlement ne peut être une entrave à l'égard du rôle des parlementaires, mais elle permet plutôt d'établir un rapport de force<sup>29</sup>.

La motion de clôture, qui était davantage employée auparavant, est plus utile pour le gouvernement que la motion de mise aux voix immédiate, car elle permet de mettre fin à toute une étape de la procédure législative et non seulement à la discussion d'un point précis. À titre d'illustration, ont eu recours à cette motion à seize reprises de 1972 à 1989<sup>30</sup> et elle n'a pas été utilisée depuis le 9 décembre 1996. En fait, bien qu'elle impose peu de contraintes au gouvernement et qu'elle n'est soumise à aucune appréciation du président quant à sa pertinence, elle est mise aux voix au terme d'un débat qui peut s'étendre sur plusieurs séances. Le fait que ce

---

<sup>25</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 313.

<sup>26</sup> Luc Gagné, *op.cit.*, p. 92.

<sup>27</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 314.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *Recueil de décisions...*, no 251/4, JD, 12 décembre 1990, p. 6254 -6255 (Jean-Pierre Saintonge).

<sup>30</sup> Louis Massicotte, *Un parlement provincial en transition...*, p. 271.

débat doit avoir lieu à une séance suivante et qu'il accorde un temps de parole à chaque député, peut constituer un outil supplémentaire entre les mains de l'opposition pour bloquer le gouvernement<sup>31</sup>.

De nos jours, le gouvernement a plutôt recours à la motion de suspension des règles de procédure, lorsqu'il souhaite mettre fin notamment aux travaux des commissions. Ce moyen s'avère plus efficace pour mettre fin rapidement à un débat tout en lui laissant encore plus de marge de manœuvre. Cette motion sera présentée en détail puisqu'elle est le moyen de limitation de débat qui est le plus couramment utilisé aujourd'hui<sup>32</sup>.

### **3. La motion de suspension des règles de procédure**

La motion de suspension des règles est en fait une procédure exceptionnelle qui permet au leader du gouvernement de suspendre certaines règles de procédures permanentes et de les remplacer temporairement par d'autres règles de son choix. Elle est considérée comme un moyen de déroger au Règlement tout comme l'est le consentement unanime. Cependant à la différence de cette dernière disposition, le contexte entourant son utilisation est beaucoup plus conflictuel et elle est devenue avec le temps un moyen privilégié du gouvernement pour accélérer les travaux, et ce, la plupart du temps, avec le désaccord de l'opposition<sup>33</sup>.

#### **3.1 L'histoire de la motion de suspension des règles de procédure**

En fait, la motion de suspension des règles existe depuis le siècle dernier, mais à cette époque (et jusqu'en 1942), elle devait être adoptée à l'unanimité. Elle constituait ainsi une procédure vraiment exceptionnelle prévue afin de remédier à une situation particulière plutôt qu'une façon de mettre fin au débat en « bâillonnant » l'opposition. Au fil des années, les réformes parlementaires ont assoupli ses règles et par le fait même son utilisation<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Jacques P. Dupuis, *op.cit.*, p. 35.

<sup>32</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 314.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 351.

<sup>34</sup> Danielle Parent, « La banalisation du bâillon à l'Assemblée nationale », *Le Devoir*, 21 janvier 1993, p. B8.

Ainsi, à partir de 1942, la règle du consentement unanime disparaît, mais un article est ajouté à la motion. En effet, si l'urgence est invoquée, une motion incluant un exposé de motifs prouvant l'urgence et justifiant le recours à la motion de suspension des règles devait d'abord être adoptée. Comme à cette époque aucune limite de temps ne restreignait les débats, la présentation d'une motion de suspension des règles sans motifs valables risquait de « paralyser » la Chambre et d'engendrer une forte réprobation de toute part<sup>35</sup>.

Par la suite, en 1972, la règle est encore une fois assouplie puisque l'étape de la motion contenant un exposé de motifs prouvant l'urgence est éliminée. Les motifs doivent tout de même être inclus dans le texte de la motion de suspension des règles. Enfin, en 1983, avec la constitution d'un nouveau Règlement, qui vaut encore essentiellement aujourd'hui, l'exposé de motifs justifiant l'urgence n'est plus exigé. Ainsi, le leader du gouvernement peut désormais proposer sans préavis, une motion de suspension des règles simplement en mentionnant qu'il y a urgence, mais il n'a plus à la prouver<sup>36</sup>.

### 3.2 Le contenu de la motion de suspension des règles de procédure

Il importe de s'attarder minutieusement aux règles de la motion de suspension des règles pour bien la comprendre et par la suite mieux saisir sa portée. D'abord, il revient au leader du gouvernement ou à un ministre de proposer la suspension de toute règle de procédure prévue aux paragraphes 2° et 3° de l'article 179 du Règlement, c'est-à-dire la suspension de toute règle régie par le Règlement, les Règles de fonctionnement et les ordres de l'Assemblée (RAN, art. 182). Ainsi, le leader adjoint, n'étant pas ministre ne peut être l'auteur d'une telle motion<sup>37</sup>.

Ensuite, selon l'article 188 du Règlement, une motion de ce type doit faire l'objet d'un préavis au feuillet avant que l'on puisse en débattre sauf lorsque le motif invoqué est l'urgence (RAN, art. 183). Lorsque c'est le cas, elle peut donc être présentée à tout moment que le leader juge opportun au cours d'une séance. Ainsi, cela peut être autant lors des affaires courantes, à l'étape des motions sans préavis, ou lors des affaires du jour.

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Pierre Duchesne, *Règlement annoté de l'Assemblée nationale*, Québec, Assemblée nationale, 2003, p. 96.

Suite à la présentation de la motion, la présidence doit décider de sa recevabilité, c'est-à-dire déterminer si elle répond aux exigences de la procédure inscrite dans le Règlement. Cependant, le président ne détient pas le pouvoir afin de se prononcer sur l'opportunité d'une motion de suspension des règles. Si la motion est déclarée recevable, il s'ensuit un débat restreint de deux heures où les parlementaires peuvent alors discuter de la motion et exprimer à l'Assemblée les raisons qui font que selon eux, elle est justifiée ou qu'au contraire ne l'est pas. De plus, il est important de mentionner que la motion de suspension des règles ne peut être amendée, ni scindée<sup>38</sup>.

Lorsqu'elle est adoptée, elle devient un ordre de l'Assemblée qui doit donc être mis à exécution. Puisque la motion de suspension des règles est une procédure exceptionnelle, elle doit être interprétée de façon restrictive. Elle devient alors un ordre particulier de l'Assemblée qui n'a pas d'impact généralisé sur tous les travaux de la Chambre. Pour évaluer la portée de la motion de suspension des règles, il est important d'avoir à l'esprit le but visé par la motion en question<sup>39</sup>.

La motion de suspension des règles, même si elle ne peut s'appliquer aux lois, pourrait en principe écarter l'essentiel des règles régissant les travaux de l'Assemblée puisque celles-ci proviennent pour la plupart d'autres sources comme le Règlement. Au cours de son histoire, la présidence a eu à prendre des décisions de toutes sortes concernant cette motion. Elle a entre autres conclu que, peu importe la portée de la motion de suspension des règles, elle ne peut être considérée comme une atteinte aux droits et aux privilèges de l'Assemblée et de ses membres puisque c'est ces derniers eux-mêmes qui ont adopté de façon unanime le Règlement qui permet l'existence de cette motion<sup>40</sup>.

Ainsi, la présidence a notamment décidé qu'il est possible, lorsque cette procédure exceptionnelle est employée, de suspendre les règles concernant le temps de parole prévues à l'article 209 du Règlement, même si la liberté de parole est le droit le plus incontesté et le plus fondamental des

---

<sup>38</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 352-353.

<sup>39</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *Recueil de décisions...*, no 182/13, JD, 3 juin 1999, p. 2158-2159 (Raymond Brouillet).

<sup>40</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 353-354.

droits des députés à l'Assemblée. La suspension des articles 71 à 73 du Règlement concernant la possibilité pour un député de s'expliquer sur un fait personnel a aussi fait l'objet d'une décision de la présidence et a été acceptée. De plus, la motion de clôture (RAN, art. 249 à 251) ainsi que l'article 220 concernant la possibilité pour cinq députés de demander un vote par appel nominal sur une question peuvent aussi être suspendus dans le cadre de la motion de suspension des règles<sup>41</sup>.

En ce qui concerne le contenu de la motion, elle doit indiquer le motif de la suspension et, s'il y a lieu, la règle qui s'appliquera (RAN, art. 182). Elle comporte donc deux aspects dont le premier est la suspension des règles proprement dite et le deuxième, le remplacement des règles qui ont été suspendues. Afin d'éviter qu'une nouvelle règle entre en contradiction avec une règle prévue au Règlement, il s'avère essentiel de suspendre en premier cette dernière. Cependant, l'article 182 ne mentionne pas que, pour chaque règle suspendue, il y a nécessité d'en substituer une autre par la suite. La motion peut aussi donner une possibilité supplémentaire à une règle déjà existante sans vouloir la suspendre. Comme la motion de suspension des règles limite le droit de parole des députés, il est important que les nouvelles règles de procédure amenées par la motion soient explicites, donc assez précises et détaillées<sup>42</sup>.

La motion de suspension des règles peut être utilisée pour adopter différentes mesures dont des motions, mais la majorité du temps, elle concerne l'adoption d'un ou plusieurs projets de loi. Donc, tout comme la motion de clôture, la motion de suspension des règles permet d'accélérer l'étude des projets de loi. Elle peut être proposée non seulement après l'envoi d'un projet de loi en commission, mais à n'importe quelle étape de son processus. Cependant, il est nécessaire que le contenu des projets de loi soit connu des parlementaires au moment de la présentation de la motion de suspension des règles. Ainsi, les projets de loi visés dans cette dernière, qui n'ont pas encore été présentés, doivent être distribués lorsqu'il y a présentation de la motion (RAN, art. 184). Les projets de loi sont ainsi rendus publics avant même que l'Assemblée décide de s'en saisir, disposition dérogeant ainsi à la règle générale. Cette façon de faire s'avère nécessaire afin d'informer les membres de l'Assemblée de l'affaire dont il est question dans la motion présentée.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 354.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 354-356.

Malgré le fait que cela ne soit pas indiqué au Règlement, il en a été décidé que la même disposition s'applique lorsque cette une motion qui est en cause<sup>43</sup>.

Il se peut que la motion de suspension des règles touche un projet de loi qui occasionne des changements importants aux yeux des députés, mais la présidence n'a pas à se prononcer sur l'opportunité du gouvernement de la présenter. Le Règlement n'apporte pas de nuance en ce qui a trait à la nature des projets de loi pouvant faire l'objet d'une motion de suspension des règles. De plus, la présidence n'a pas à se prononcer sur les questions de contenu d'un projet de loi, mais son rôle consiste plutôt à s'assurer que les règles de procédure sont respectées<sup>44</sup>. Le président n'a donc pas autant de pouvoir que lors d'une motion de mise aux voix immédiate par exemple. Dans ce cas là, il peut la rejeter s'il trouve que le débat n'a pas assez duré portant ainsi atteinte au droit de parole des députés<sup>45</sup>.

De plus, la motion de suspension des règles est la plupart du temps invoquée pour motif d'urgence, puisque dans ce cas-ci, elle ne nécessite pas de préavis. Selon la jurisprudence, le président n'a pas à déterminer si l'urgence invoquée est bien réelle. Il revient plutôt à l'Assemblée de se prononcer sur la question par un vote à la fin du débat restreint sur la motion. Il en est autrement lors d'une demande de débat d'urgence (RAN, art. 90) où le président doit décider de sa recevabilité en tenant compte non seulement des questions de forme, mais aussi de fond. Par exemple, il doit s'assurer que le sujet soit précis et d'une importance particulière<sup>46</sup>.

Ainsi, présentant plus d'avantages aux yeux du gouvernement, la motion de suspension des règles a au fil du temps remplacé la motion de clôture. En effet, contrairement à cette dernière, elle fait l'objet d'un débat restreint. De plus, elle ne vise pas seulement à écourter l'étape de l'étude en commission, mais peut toucher tout élément du processus législatif et permettre l'adoption de plusieurs projets de loi à la fois<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 356-357.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 357.

<sup>45</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *Recueil de décisions...*, no 202/2, JD, 30 novembre 2001, p. 4139 (Claude Pinard).

<sup>46</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 358-359.

<sup>47</sup> Jacques P. Dupuis, *op.cit.*, p. 35-36.

### 3.3 L'évolution de l'usage de la motion de suspension des règles de procédure

Comme vu précédemment, le contenu de la motion de suspension des règles a connu plusieurs modifications au cours de son histoire pour devenir ce qu'elle est aujourd'hui. L'usage qu'en ont fait les parlementaires a aussi connu une évolution. Ainsi, en plus d'assister à un assouplissement de ses règles, on observe un accroissement de son usage au fil du temps.

La motion de suspension des règles a d'abord été conçue pour permettre au gouvernement de déroger au Règlement dans des cas vraiment exceptionnels afin de remédier à des situations critiques. Même lorsque qu'en 1942, il a été décidé qu'elle ne nécessitait plus le consentement unanime, son utilisation est demeurée rarissime<sup>48</sup>. À partir de 1970, son usage s'accroît. Elle est principalement employée pour remédier rapidement à des situations jugées urgentes comme des conflits de travail dans le secteur public. L'interventionnisme étatique croissant et la combativité des syndicats québécois sont des facteurs qui ont certainement contribué à une plus grande utilisation de la motion de suspension des règles qui pouvait mettre fin rapidement à des conflits de travail par l'adoption de « lois spéciales »<sup>49</sup>.

À titre d'illustration, entre 1972 et 1980, la motion de suspension des règles pour motif d'urgence a été utilisée douze fois dont neuf concernaient des conflits de travail. Les trois autres motions consistaient à suspendre des dispositions du Règlement qui risquaient d'être utilisées par l'opposition pour étirer la discussion. Elles portaient sur des sujets controversés comme la Charte de la langue française ou encore le rapatriement unilatéral de la Constitution canadienne par le gouvernement fédéral<sup>50</sup>. Un facteur qui peut avoir contribué à l'utilisation plus fréquente durant cette période est l'émergence d'une nouvelle dynamique entre les partis présents à l'Assemblée. Ceux-ci ont des divergences profondes sur des questions fondamentales notamment sur le rôle de l'État fédéral dans ses relations avec le gouvernement du Québec. L'utilisation de moyens

---

<sup>48</sup> CSQ, « Petite histoire du bâillon. Extrait : Le Courrier parlementaire du mardi 14 décembre 2004 », CSQ, *Site de la CSQ*. (En ligne), <http://csq.qc.net/baillon.htm> (Page consultée le 16 mars 2006).

<sup>49</sup> Louis Massicotte, *Un parlement provincial en transition...*, p. 271-272.

<sup>50</sup> Louis Massicotte, « Clôture et guillotine... », p. 10.



exceptionnels dont la motion de suspension des règles est à la fois motivée par les nécessités de l'action gouvernementale et le comportement de l'opposition<sup>51</sup>.

En juin 1992, juste avant l'ajournement des travaux de l'Assemblée, le gouvernement a présenté une motion de suspension des règles qui a permis d'adopter 28 projets de loi d'un coup et ce, dans l'espace d'une demi-journée. Tournant décisif dans l'histoire de l'utilisation de cette motion, c'est la première fois qu'elle était utilisée afin d'adopter rapidement plusieurs projets de loi<sup>52</sup>. Ce premier « bâillon autobus », le plus imposant de tous, a même été surnommé la « Grosse Bertha »<sup>53</sup>.

L'obstruction systématique avait alors été employée par l'opposition, mais concernait essentiellement un des 28 projets de loi, celui portant sur la Société québécoise de développement de la main d'œuvre. Le patronat et les syndicats souhaitaient notamment que le partenariat établi entre eux et le gouvernement, afin de gérer cette société, soit élargi. L'opposition accusa notamment le gouvernement de tenir à son adoption parce qu'en créant cette société, des fonds fédéraux, accompagnés de normes fédérales, arriveraient probablement en même temps que le dépôt d'offres constitutionnelles<sup>54</sup>. Plusieurs autres projets qui faisaient partie de ce « bâillon omnibus » ne soulevaient pas d'objections majeures de la part de l'opposition, mais le gouvernement souhaitait leur adoption avant l'ajournement du 23 juin<sup>55</sup>. Le leader de gouvernement, Michel Pagé, justifia sa décision de suspendre les règles par le fait que la stratégie employée par Guy Chevrette, leader de l'opposition officielle, pour bloquer le 28<sup>e</sup> projet de loi

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>52</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 359.

<sup>53</sup> CSQ, *loc.cit.*; La « Grosse Bertha » est une très grosse pièce d'artillerie utilisée par les Allemands lors de la Première Guerre mondiale. Elle fut baptisée ainsi en l'honneur de Bertha Krupp (la fille héritière du propriétaire des usines Krupp chargées de l'élaborer) et de la grosseur du calibre de l'obusier. Elle est souvent confondue avec le canon qui bombardait Paris mais elle détruisait plutôt treize forts de Belgique réputés indestructibles ([http://fr.wikipedia.org/wiki/Grosse\\_Bertha](http://fr.wikipedia.org/wiki/Grosse_Bertha)).

<sup>54</sup> André Forgues, « Suspension sans précédent des règles de l'Assemblée nationale : 28 lois adoptées en 24 heures », *Le Soleil*, 23 juin 1992, p. A1.

<sup>55</sup> Réjean Pelletier, « L'année politique au Québec 1991-1992 : La vie parlementaire », Les Presses de l'Université de Montréal, *Site Les Presses de l'Université de Montréal*, (En ligne), <http://www.pum.umontreal.ca> (Page consultée le 16 mars 2006).

paraissait menacer l'adoption des 27 précédents que l'opposition semblait accepter de faire passer<sup>56</sup>.

Par la suite, de nombreux groupes, dont le Barreau du Québec s'est joint à l'opposition pour décrier cette procédure parlementaire. Ce dernier a manifesté son mécontentement de n'avoir pas eu l'opportunité de signifier ses commentaires sur des projets de loi qui ont été adoptés à toute vitesse en décembre 1992<sup>57</sup>. Le bâtonnier du Québec, Paul P. Carrière parla alors « d'utilisation abusive » du bâillon<sup>58</sup>. Cet évènement a aussi été couvert et critiqué négativement par les médias<sup>59</sup>. Malgré toutes les objections qu'elle a suscitées, cette pratique des motions d'urgence omnibus permise une fois, a créé un précédent et a été reprise par la suite et ce, peu importe le parti au pouvoir<sup>60</sup>. Cependant, Guy Chevrette, qui avait fortement critiqué cette utilisation du bâillon, a invoqué l'urgence distinctement pour seulement cinq textes et a recouru à la clôture une seule fois pendant les quinze mois où il fut leader parlementaire. Cependant, ses successeurs reviendront aux anciennes pratiques<sup>61</sup>.

La notion de « banalisation » de la motion de suspension des règles apparaît alors. Cette dernière n'est en fait plus considérée comme une mesure exceptionnelle, mais comme une règle normale de fonctionnement<sup>62</sup>. En effet, avec le temps son utilisation, pour faire adopter plusieurs projets de loi en bloc, est devenue pratique courante en période de travaux intensifs et ce, quelque soit le gouvernement en place. Ce dernier se dépêche alors, à l'aide de la motion de suspension des règles de procédure, de faire adopter l'ensemble de son programme législatif avant la date d'ajournement des travaux que fixe le calendrier parlementaire<sup>63</sup>.

---

<sup>56</sup> André Forgues, *loc. cit.*, p. A1.

<sup>57</sup> Danielle Parent, *loc. cit.*, p. B8.

<sup>58</sup> La Presse Canadienne, « Le barreau révolté par le recours « abusif » au bâillon à l'Assemblée nationale », *La Presse*, 8 février 1993, p. A14.

<sup>59</sup> Réjean Pelletier, *loc. cit.*

<sup>60</sup> Louis Massicotte, « L'année politique au Québec 1997-1998 : La vie parlementaire », Les Presses de l'Université de Montréal, *Site Les Presses de l'Université de Montréal*, (En ligne), <http://www.pum.umontreal.ca> (Page consultée le 16 mars 2006).

<sup>61</sup> Louis Massicotte, « L'année politique au Québec 1996-1997 : La vie parlementaire », Les Presses de l'Université de Montréal, *Site Les Presses de l'Université de Montréal*, (En ligne), <http://www.pum.umontreal.ca> (Page consultée le 16 mars 2006).

<sup>62</sup> Réjean Pelletier, *loc. cit.*

<sup>63</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 359.

À titre indicatif, depuis 1985, les gouvernements successifs ont eu recours au « bâillon » une quarantaine de fois, soit en moyenne deux fois par année<sup>64</sup>. Cependant, le nombre de motions de suspension des règles adoptées représente un indicateur imparfait puisqu'elles ne poursuivent pas toutes le même objectif et peuvent concerner plus qu'un projet de loi<sup>65</sup>. Si les péquistes l'ont utilisé plus souvent, ce sont les libéraux qui ont imposé le premier « bâillon omnibus » qui a été le plus important en terme de projets de loi concernés. Les péquistes détiennent aussi leur exploit : en 2001, ils ont imposé un bâillon pour neuf projets de loi qui comprenaient 800 amendements, alors que les députés ont eu seulement 24 heures pour les étudier<sup>66</sup>.

Les péquistes comme les libéraux, lorsqu'ils se trouvaient dans l'opposition, condamnerent l'utilisation de la motion de suspension des règles par le gouvernement. Cependant, une fois au pouvoir, ils ne se gênèrent guère pour l'employer. L'opposition tente souvent de démontrer que l'urgence est artificielle, que les élus et la population sont bâillonnés et que la démocratie est bafouée, etc. Lorsqu'elle manifeste son indignation, elle peut le faire par principe, mais aussi pour des raisons stratégiques. Dans le cas d'un projet de loi controversé, elle peut se faire du capital politique si elle s'oppose féroce à son adoption. Elle déclare ensuite que le gouvernement l'a adopté de façon précipitée, lui a imposé le bâillon et que cette façon de faire est antidémocratique. De son côté, le gouvernement réplique souvent qu'il doit pouvoir gouverner et jette le blâme sur l'opposition qui retarde de façon exagérée les travaux et le pousse ainsi à adopter des projets de loi sous bâillon<sup>67</sup>.

Certains mentionnent que l'introduction de dates fixes, en 1984, pour le début et l'ajournement des travaux a contribué au recours systématique de la motion de suspension des règles<sup>68</sup>. L'opposition a alors « beau jeu », car si elle décide de faire un *filibuster*, le gouvernement est en quelque sorte pris au piège. Auparavant, l'utilisation de cette tactique dilatoire avait un prix

---

<sup>64</sup> Mylène Moisan, « Autres temps...mêmes moeurs : C'était pareil à l'époque des péquistes », *Le Soleil*, 15 décembre 2004, p. A9.

<sup>65</sup> Louis Massicotte, « L'année politique au Québec 1997-1998... »

<sup>66</sup> Mylène Moisan, *loc. cit.*, p. A9.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> J. Jacques Samson, « De l'usage immodéré du bâillon », *Le Soleil*, 16 décembre 2003, p. A16.

puisque le premier ministre pouvait décider de faire siéger les députés aussi longtemps qu'il le souhaitait<sup>69</sup>.

Au-delà de ce jeu partisan, plusieurs questionnent réellement la portée de la motion de suspension des règles. Puisque le recours à la motion de suspension des règles de procédure n'est soumis à aucune balise, ses effets sont presque sans limites et elle laisse la place à de l'abus. Si l'on pousse la situation à l'extrême, tout le Règlement pourrait être suspendu par une telle motion et le contrôle parlementaire serait alors réduit au minimum. Son utilisation peut conduire à l'adoption de mesures importantes sans qu'elles soient véritablement débattues en Chambre. Le recours à la motion de suspension des règles est donc décrié par plusieurs acteurs s'intéressant au parlementarisme, dont les députés eux-mêmes<sup>70</sup>.

#### **4. La remise en question de la motion de suspension des règles de procédure**

##### 4.1 Le projet de réforme parlementaire de 1998

En 1996, le député de Borduas, Jean-Pierre Charbonneau, devient le nouveau président de l'Assemblée nationale. Dès son entrée en fonction, il mentionna que la réforme parlementaire serait une priorité<sup>71</sup>. Il enclencha donc un processus de réforme, non pas dans le but de changer en profondeur le fonctionnement de l'Assemblée mais dans l'objectif de valoriser le rôle des députés et de l'Assemblée<sup>72</sup>. En 1998, il déposa une proposition de réforme qui contenait onze thèmes prioritaires, identifiés suite à des discussions avec les leaders des groupes parlementaires<sup>73</sup>. Plusieurs modifications au Règlement étaient proposées dont une concernait le remplacement de la motion de suspension des règles par deux autres procédures, la motion de procédure dérogatoire<sup>74</sup> et la procédure législative extraordinaire<sup>75</sup> auxquelles le gouvernement

---

<sup>69</sup> CSQ, *loc.cit.*

<sup>70</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 353.

<sup>71</sup> Assemblée nationale, Québec, *Modifications au Règlement et aux Règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale : Motion de procédure d'exception, séances extraordinaires et pétitions*, Québec, Assemblée nationale, 2001, annexes.

<sup>72</sup> Michel Bissonnet, *Réforme parlementaire...*, présentation.

<sup>73</sup> Jean-Pierre Charbonneau, *Réforme parlementaire*, Québec, Assemblée nationale, 1998, 141 p.

<sup>74</sup> La procédure dérogatoire vise à remplacer la motion de suspension des règles de procédure. Elle permet d'encadrer le recours à une telle motion. Elle peut être utilisée uniquement pour l'examen d'affaires ne faisant pas l'objet d'une

pourrait recourir, dépendamment des circonstances. Les membres de la Commission de l'Assemblée nationale se sont ensuite réunis pour discuter de ce document et ont apporté les modifications qu'ils croyaient nécessaires. Peu de temps après, des modifications temporaires au Règlement ont été adoptées, mais rien ne concernait la motion de suspension des règles<sup>76</sup>.

#### 4.2 Une décision importante de la présidence

Le 19 décembre 2000, le président Charbonneau rendit une décision importante. Il déplora d'abord le fait que les efforts de la réforme n'aient pas encore permis de remplacer la motion de suspension des règles de procédure par un mécanisme plus respectueux des principes démocratiques fondamentaux<sup>77</sup>. En fait, le gouvernement présenta une telle motion pour motif d'urgence, afin de permettre l'adoption de quatre projets de loi. L'opposition soutenait alors que la motion était irrecevable notamment parce qu'elle portait atteinte au privilège constitutionnel de la liberté de parole, car les députés auraient très peu de temps pour intervenir au cours des différentes étapes du processus des projets de loi. En fait, la motion prévoyait des temps de débat très courts pour chaque étape non achevée ou restante de l'étude de chacun des projets de loi<sup>78</sup>.

La présidence a ensuite rendu sa décision. Elle a alors fait une distinction entre le privilège constitutionnel de la liberté de parole et le temps de parole en soit. Le président a rappelé le fait que, même si ce privilège est le plus incontesté et le plus fondamental des droits des députés, il est restreint par les règles du débat parlementaire auxquelles les députés ont accepté de se soumettre unanimement lors de l'adoption du Règlement. La motion en question est incluse dans ce dernier et permet de suspendre toute règle dont celles relatives au temps de parole. Même s'il est prévu au Règlement que le président exerce les pouvoirs nécessaires au maintien des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres, il ne peut se prononcer sur l'opportunité d'une telle

---

inscription au feuillet. Ainsi, cette motion serait employée seulement dans les cas où il y aurait un réel besoin d'adopter rapidement une motion ou un projet de loi (*Ibid.*, p. 3).

<sup>75</sup> La procédure législative extraordinaire vise à remplacer la motion de suspension des règles de procédure et la motion de clôture. Elle permet d'accélérer l'adoption d'un projet de loi déjà à l'étude à l'Assemblée de façon plus encadrée. Cette motion ne peut être utilisée que pour l'examen d'un seul projet de loi à la fois et la durée maximale du débat est de douze heures (*Ibid.*, p. viii et p. 8).

<sup>76</sup> Assemblée nationale, Québec, *op. cit.*, annexes.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *Recueil de décisions...*, no 182/20, JD, 19 décembre 2000, p. 8933-8934 (Jean-Pierre Charbonneau).

motion. Ainsi, faisant partie des règles que l'Assemblée s'est elle-même données, le président ne peut décider seul de la modifier même s'il reconnaissait qu'elle n'était pas « le meilleur outil dont pourrait disposer l'Assemblée pour encadrer temporellement l'étude d'un projet de loi avec crédibilité et dans le respect des principes démocratiques fondamentaux<sup>79</sup>. »

À la suite de cette décision, la motion de suspension des règles a été utilisée à trois reprises, dont le 20 juin 2001 où elle a permis l'adoption de neuf projets de loi à la fois qui a fait beaucoup jaser<sup>80</sup>. À ce moment, le premier ministre, Bernard Landry et le chef de l'opposition officielle, Jean Charest se sont montrés ouverts à l'adoption d'une procédure moins expéditive. En juillet 2001, le leader du gouvernement, Jacques Brassard, faisait part de ses propositions de réforme et s'ensuivirent des réunions des membres de la Commission de l'Assemblée nationale notamment pour discuter de nouvelles mesures dérogatoires<sup>81</sup>. Le 6 décembre 2001, l'Assemblée adopta des règles temporaires au Règlement, qui s'inspiraient largement des propositions contenues dans le projet de réforme de 1998. Une des modifications temporaires adoptées consistait à remplacer la motion de suspension des règles de procédure par la motion de procédure d'exception<sup>82</sup>.

## 5. La motion de procédure d'exception

La motion de procédure d'exception vise à remplacer la motion de suspension des règles de procédure afin de limiter ses effets. Elle permet entre autres d'accélérer l'étude d'une affaire de façon plus encadrée. Le gouvernement ne peut avoir recours à la motion de procédure d'exception que pour régler une seule affaire à la fois et elle garantit un temps minimal de débat pour chaque étape d'un projet de loi<sup>83</sup>.

Il importe de bien comprendre en quoi consiste la motion de procédure d'exception puisqu'elle a été considérée par plusieurs comme étant plus adaptée que la motion de suspension des règles de procédure. D'abord, le leader du gouvernement peut présenter une telle motion sans préavis.

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 360.

<sup>81</sup> Assemblée nationale, Québec, *op. cit.*, annexes.

<sup>82</sup> Michel Bissonnet, *Réforme parlementaire...*, présentation.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 15.

Ensuite, la procédure d'exception peut être introduite à l'égard d'une seule affaire inscrite ou non au feuillet. Ainsi, elle se distingue de la motion de suspension des règles de procédure par le fait qu'elle permet non seulement à un ministre de proposer la motion, mais aussi au leader adjoint du gouvernement. Aussi, il n'est plus nécessaire d'invoquer l'urgence pour que la motion soit sans préavis puisqu'elle est ainsi d'office. La notion d'urgence se trouve donc évacuée.

Cependant, important changement et contrainte pour le gouvernement, la motion ne peut être utilisée à l'égard de plusieurs projets de loi à la fois comme il est permis par la motion de suspension des règles en vigueur actuellement. La motion de procédure d'exception fait elle aussi l'objet d'un débat restreint et ne peut être amendée ni scindée (RAN, art. 182)<sup>84</sup>. Elle précise cependant le fait que le débat restreint ainsi que tout débat à l'Assemblée portant sur l'affaire faisant l'objet de la motion sont prioritaires. (RAN, art. 184.1)<sup>85</sup>. Toutefois, le discours d'ouverture de la session et s'il a lieu, le débat qui s'ensuit, le discours des chefs des groupes parlementaires ou de leurs représentants, les motions relatives à des violations de droits ou de privilèges et celles se rapportant à l'intégrité du Parlement ou de ses membres ont préséance (RAN, art. 87). Aussi, c'est seulement un ministre ou le leader adjoint du gouvernement qui peut proposer l'ajournement du débat sur l'affaire faisant l'objet d'une motion de procédure d'exception (RAN, art. 184.1). L'Assemblée ne pourra entreprendre ni continuer aucune autre affaire, sauf exceptions, tant que celle-ci ne sera pas réglée<sup>86</sup>.

Tout comme la motion de suspension des règles, la disposition provisoire mentionne que, lorsqu'elle touche un projet de loi qui n'a pas encore été présenté, celui-ci doit être distribué au moment de la présentation de la motion de procédure d'exception. Or, elle précise que lorsque l'affaire en question est une motion qui n'est pas inscrite au feuillet, elle doit aussi être distribuée au même moment (RAN, art. 183)<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 361.

<sup>85</sup> Pierre Duchesne, *op. cit.*, p. 237.

<sup>86</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 362-363.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 361.

Par ailleurs, le Règlement impose moins de contraintes en ce qui concerne le contenu de la motion de procédure d'exception que dans le cas de la motion de suspension des règles de procédure. En effet, elle ne comporte plus les deux aspects abordés un peu plus tôt et n'a donc pas à mentionner les articles du Règlement qui sont suspendus. Il est précisé que les dispositions du Règlement qui sont incompatibles avec la procédure prévue dans la motion sont implicitement suspendues pour les fins de l'étude de l'affaire faisant l'objet de la motion, sous réserve des dispositions de la première section, c'est-à-dire qu'elle ne pourrait empêcher l'application des articles (182 à 184.1) concernant la procédure d'exception ainsi que les articles (257.1 à 257.10) qui décrivent la procédure législative d'exception (RAN, art. 182)<sup>88</sup>.

La motion de procédure d'exception doit indiquer de quelle affaire il est question et si cette dernière est une motion, la procédure d'exception doit prévoir la durée du débat sinon les dispositions déjà prévues au Règlement (RAN, art. 209) concernant les droits de parole s'appliqueront. Si elle est un projet de loi, c'est plutôt la procédure législative d'exception prévue aux articles 257.1 et 257.10, comprenant notamment la durée minimum du débat pour chaque étape non réalisée de son étude, qui s'appliquera (RAN, art. 184). La motion peut prévoir toute autre règle, mais elle ne doit pas entrer en contradiction avec les dispositions du Règlement concernant la procédure d'exception<sup>89</sup>.

Le tableau comparatif ci-après illustre bien les similitudes et les différences existantes entre la motion de suspension des règles de procédure et la motion de procédure d'exception.

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 361-362.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 362-363.



**Tableau 1 : Comparaison entre la motion de suspension des règles de procédure  
et la motion de procédure d'exception**

<b>Caractéristiques de la motion</b>	<b>Motion de suspension des règles de procédure</b>	<b>Motion de procédure d'exception</b>
<b>Auteur de la motion</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leader du gouvernement</li> <li>• Ministre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leader du gouvernement</li> <li>• Ministre</li> <li>• Leader adjoint du gouvernement</li> </ul>
<b>Préavis/sans préavis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préavis sauf si le motif invoqué est l'urgence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sans préavis</li> </ul>
<b>Affaires concernées par la motion</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une ou plusieurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une seule</li> </ul>
<b>Caractéristiques du débat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restreint</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restreint</li> <li>• Précise qu'il est prioritaire</li> </ul>
<b>Possibilités de modification</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne peut être amendée</li> <li>• Ne peut être scindée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne peut être amendée</li> <li>• Ne peut être scindée</li> </ul>
<b>Distribution d'un projet de loi non présenté</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doit être distribué au moment de la présentation de la motion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doit être distribué au moment de la présentation de la motion</li> </ul>
<b>Distribution d'une motion non inscrite au feuillet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne précise pas qu'elle doit être distribuée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doit être distribuée au moment de la présentation de la motion</li> </ul>
<b>Contenu de la motion</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suspension de certaines règles et remplacement par d'autres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositions incompatibles avec la procédure précisée dans la motion sont implicitement suspendues</li> </ul>
<b>Durée des débats pour l'étude d'un projet de loi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non déterminée d'avance</li> <li>• Peut être précisée dans la motion présentée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temps minimal pour chaque étape d'un projet de loi prévu dans la procédure législative d'exception</li> </ul>

En ce qui concerne la procédure législative d'exception, celle-ci peut être introduite à n'importe quelle étape de l'étude de tout projet de loi, sauf si elle a fait l'objet d'une motion de clôture auparavant. La durée du débat pour chacune des étapes qui n'ont pas encore été réalisées doit être précisée dans la motion, mais elle ne doit pas être inférieure à ce qui est prévu à l'article 257.1<sup>90</sup>. L'article 209, concernant le temps de parole, devient incompatible et est automatiquement suspendu. Ainsi, un député pourrait s'exprimer plus d'une fois sur une même question, mais il revient au président d'organiser ces débats restreints. La durée doit être d'au moins cinq heures pour le débat sur l'adoption de principe, y compris, le cas échéant, le débat sur une motion de scission<sup>91</sup>. L'étude détaillée doit durer également au minimum cinq heures et lorsqu'elle cette

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 362.

<sup>91</sup> Pierre Duchesne, *op. cit.*, p. 243.

période d'étude est écoulée, la commission doit mettre fin immédiatement à ses travaux (RAN, art. 257.4). En ce qui concerne la prise en considération du rapport de la commission et le débat sur la motion d'adoption du projet de loi, ces étapes doivent être d'au moins une heure chacune (RAN, art. 257.1).

Concernant plus spécifiquement le rapport, si l'étude détaillée a eu lieu en commission permanente, elle doit le déposer au plus tard une heure après la fin de ses travaux. Par contre, si elle a eu lieu en commission plénière, cette dernière ne dispose pas de délai (RAN, art. 257.4). Le rapport de la commission comprend le texte du projet de loi au stade où il est rendu lorsque la commission met fin à ses travaux et il indique si son étude est complétée. Le procès-verbal de ses travaux y est aussi inclus si l'étude a eu lieu en commission permanente (RAN, art. 257.5).

Lorsque l'étape du rapport est terminée, les députés ont jusqu'à une heure pour transmettre copie de leurs amendements au bureau du secrétaire général qui les transmet ensuite aux leaders et aux députés indépendants. Le président sélectionne les amendements selon leur recevabilité et afin d'en éviter les répétitions. À l'expiration de ce délai, une heure au moins doit être écoulée avant que ne commence le débat (RAN, art. 257.6). Contrairement à la règle habituelle (RAN, art. 248), lorsqu'il y a procédure d'exception, le rapport d'une commission plénière donne lieu à un débat<sup>92</sup>.

Lorsque le débat est terminé, le président fait lecture de chaque amendement avant de le mettre aux voix. Quant aux articles ainsi amendés, ceux qui n'ont pas été adoptés par la commission et les autres éléments du projet de loi, ils ne sont pas lus par le président avant la mise aux voix. Tous ces votes se font à main levée. Les éléments qui ont été ainsi adoptés sont intégrés au rapport qui est ensuite mis aux voix (RAN, art. 257.7)<sup>93</sup>.

Si les amendements proposés sont nombreux, le fait de les lire un à un peut prendre beaucoup de temps : c'est pour cette raison que le leader du gouvernement peut demander que cette étape soit reportée à la période des affaires du jour d'une séance suivante. Les amendements seront alors

---

<sup>92</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 364-365.

<sup>93</sup> Pierre Duchesne, *op. cit.*, p. 245.

mis aux voix sans que le président en fasse lecture, mais ce, dans un délai minimum de dix heures après leur transmission par le secrétaire général, afin de donner le temps aux parlementaires d'en prendre connaissance. Les leaders tentent d'arriver à une entente sur la façon d'organiser la mise aux voix des amendements, à défaut de quoi ils le seront un à un (RAN, art. 257.8). Entre-temps, il est permis à l'Assemblée d'étudier d'autres affaires, mais elle ne peut recourir de nouveau à la procédure d'exception. C'est aussi le cas pendant l'étude détaillée en commission permanente et pendant le délai prévu pour le dépôt du rapport et la transmission des amendements vus précédemment (RAN, art. 257.3)<sup>94</sup>.

Vient ensuite le débat sur l'adoption du projet de loi au cours duquel, une motion sans préavis peut être faite par celui qui présente le projet de loi afin de l'envoyer en commission plénière en vue de l'étude des amendements qu'il indique. La motion est immédiatement mise aux voix sans débat par vote à main levée. L'étude en commission plénière doit durer au maximum 30 minutes. Chaque amendement est lu et mis aux voix à main levée. Le rapport de la commission plénière est ensuite mis aux voix sans débat par vote à main levée (RAN, art. 257.9). Le débat sur la motion de l'adoption du projet de loi peut ensuite reprendre jusqu'à ce que le temps qui lui est spécifiquement prévu ne soit écoulé. Finalement, les dispositions prévues dans le Règlement concernant les projets de loi qui sont compatibles avec la procédure d'exception, sauf celle portant sur la motion de report (RAN, art. 240) s'appliquent à la procédure législative d'exception (RAN, art. 257.10)<sup>95</sup>.

Ces modifications temporaires relatives à la procédure d'exception, qui ont été reconduites deux fois soient le 5 juin 2002 et le 19 décembre 2002, sont demeurées en vigueur jusqu'à la fin de la 36<sup>e</sup> législature. La motion de procédure d'exception a été employée à trois reprises, mais n'a pas été reconduite par la suite. Le gouvernement actuel peut donc de nouveau recourir à la motion de suspension des règles tel que le prévoit le Règlement<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 365.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 365-366.

<sup>96</sup> Michel Bissonnet, *Réforme parlementaire...*, présentation.

## 6. La réforme parlementaire actuelle

En juin 2004, deux documents, contenant plusieurs propositions de réforme, ont été déposés presque simultanément à l'Assemblée nationale, enclenchant ainsi un nouvel exercice de réforme parlementaire. Un de ces projets de réforme a été préparé par le président de l'Assemblée, Michel Bissonnet et l'autre par le leader du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, Jacques Dupuis. Afin de faire des réformes parlementaires un processus continu et soutenu, les deux projets ont comme point de départ la dernière réforme de 1996 et proposent des modifications en lien avec la motion de suspension des règles de procédure<sup>97</sup>.

### 6.1 Le projet de réforme parlementaire du président de l'Assemblée nationale

Le projet de réforme présenté par le président de l'Assemblée nationale contient notamment des propositions visant à réaffirmer l'équilibre démocratique dans le cadre des délibérations parlementaires. Afin d'y parvenir, des mesures protégeant le droit de parole des députés sont suggérées dont le remplacement de la motion de suspension des règles par la motion de procédure d'exception. En effet, cette dernière prévoit un temps minimal de débat pour chaque étape d'un projet de loi et permet qu'une seule affaire soit réglée à la fois. Ainsi, dans un esprit de continuité avec l'effort de réforme entrepris pendant la dernière législature, il propose que l'Assemblée adopte de façon permanente les règles relatives à la procédure d'exception qui ont été appliquées de façon temporaire dans le passé. Des modifications mineures lui sont tout de même apportées (changement de termes, réorganisation de l'information), mais son sens et sa portée demeurent les mêmes<sup>98</sup>.

### 6.2 Le projet de réforme parlementaire du leader du gouvernement

Dans son projet de réforme, le leader du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques fait aussi des propositions visant à redéfinir les rapports entre les

---

<sup>97</sup> Diane Leblanc, « Deux projets de réforme à l'Assemblée nationale du Québec », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, no1 (2005), p. 4.

<sup>98</sup> Michel Bissonnet, *Réforme parlementaire...*, p. 15.

pouvoirs exécutif et législatif. Plutôt que de suggérer la réintroduction de la motion de procédure d'exception, il est proposé de restreindre la facilité de recourir à la motion de suspension des règles et de favoriser l'utilisation de la motion de clôture.

Afin d'y parvenir, des modifications à la motion de clôture sont proposées dont celle qu'elle soit l'objet d'un débat restreint. Ce dernier serait donc d'une durée limitée de deux heures et pourrait commencer le jour même de sa présentation plutôt que d'être reporté à une séance suivante. Ainsi, l'opposition ne pourrait plus utiliser cette motion à son avantage, en étirant le débat et en bloquant le gouvernement.

En ce qui a trait à la motion de suspension des règles, des changements sont aussi proposés. À l'article 182, il est suggéré que la motion puisse indiquer que les dispositions du Règlement en vigueur qui vont à l'encontre de la règle temporaire soient implicitement suspendues. Il est aussi proposé que la motion soit présentée le même jour que son inscription au feuillet. De plus, à l'article 183, il n'y aurait plus la notion d'urgence. Il ne serait plus nécessaire qu'elle soit invoquée pour que la motion soit sans préavis. Cependant, on ajoute le fait que si la motion est présentée sans préavis, elle ferait l'objet d'un débat qui peut durer jusqu'à quatre heures. Enfin, autre changement d'importance suggéré qui vient rejoindre une des propositions du président, la motion de suspension des règles permettrait l'étude et l'adoption d'un seul projet de loi à la fois et non de plusieurs comme c'est le cas actuellement<sup>99</sup>.

### 6.3 Le processus de la réforme parlementaire

En ce qui concerne la démarche conduisant à l'adoption de la réforme parlementaire, c'est la Sous-commission permanente de la Commission de l'Assemblée nationale, qui est chargée d'étudier spécifiquement les questions s'y rapportant. Elle a d'ailleurs déjà été saisie de ces deux projets de réforme qui constituent en fait un point de départ du processus de discussion. Il est important de mentionner qu'elle est composée du président et des vice-présidents de

---

<sup>99</sup> Jacques P. Dupuis, *op.cit.*, p. 35-36.

l'Assemblée, des leaders et whips<sup>100</sup> des groupes parlementaires ainsi que de deux présidents de commissions dont un doit provenir de l'opposition. Pour cet effort de réforme, sa composition a été élargie pour permettre aux députés indépendants d'y être aussi représentés. Afin de les aider dans leur démarche, un comité technique a aussi été formé qui est en fait composé du secrétaire général et de ses adjoints ainsi que des représentants des cabinets des leaders<sup>101</sup>.

Lorsqu'elle aura terminé son travail, la sous-commission fera rapport des résultats de ses délibérations à la Commission de l'Assemblée nationale. Précisons que cette dernière est composée sensiblement des mêmes membres que dans le cas de sa sous-commission, mais ce ne sont pas seulement trois, mais tous les présidents des commissions permanentes qui y sont membres. Comme mentionné au tout début, c'est la Commission de l'Assemblée nationale qui est chargée d'établir les règles de procédure. Ainsi, elle soumettra à l'Assemblée les modifications proposées au Règlement pour son approbation ultime<sup>102</sup>.

Il n'est pas nécessaire que tout soit décidé avant de débiter l'application de modifications. Ces changements peuvent être apportés de façon progressive et aussi être mis à l'essai avant d'être adoptés de façon définitive. Il ne fait aucun doute que les changements apportés auront une influence considérable sur la nature et la qualité des décisions qui seront prises par les élus au nom de la population québécoise. C'est pourquoi même s'il revient aux parlementaires eux-mêmes de décider de leurs propres règles au sein de leur Assemblée, toute personne intéressée par nos institutions parlementaires est invitée à faire part de ses commentaires<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Le whip, député désigné par le chef de son groupe parlementaire, doit assurer le bon ordre, l'assiduité, la cohésion et la solidarité au sein de son groupe (Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 128-129).

<sup>101</sup> Diane Leblanc, *loc. cit.*, p. 8.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>103</sup> Jacques P. Dupuis, *op.cit.*, p. 11-12.

## **7. Réflexion sur les impacts de la motion de suspension des règles et sur la motion de procédure d'exception**

### 7.1 La préservation de l'équilibre démocratique et du rôle du Parlement

La motion de suspension des règles de procédure suscite de nombreux débats en lien avec la démocratie parlementaire. Elle peut notamment affecter l'équilibre démocratique au sein des délibérations parlementaires. Les règles sont essentielles au bon fonctionnement des travaux en assurant un équilibre entre le contrôle parlementaire et la volonté gouvernementale de mener ses affaires à bien. Cependant, dans certains cas, elles peuvent sembler inadaptées. Comme seule l'Assemblée a le pouvoir de les appliquer, elle peut décider d'y déroger ou adopter temporairement une nouvelle façon de faire. Sans cette possibilité, beaucoup de projets de loi ne pourraient être adoptés avant l'ajournement des travaux. L'équilibre a peu de risque d'être menacé lorsqu'il y a consentement unanime, puisque tous se mettent d'accord pour faciliter ou accélérer les travaux.

Cependant, dans le cas de la motion de suspension des règles, le gouvernement peut décider seul d'écarter toute règle assurant l'équilibre des forces dans le cadre de délibérations parlementaires<sup>104</sup>. Cette règle établie au départ pour faire face à des situations urgentes était légitime, mais peu balisée, elle ouvrit la porte à de l'abus de la part du gouvernement. « À de multiples occasions, on a mésusé de cette motion avec la résultante qu'on l'a fait dévier de son véritable sens et surtout de la fin pour laquelle elle figure non seulement dans notre Règlement, mais aussi celle pour laquelle elle existait dans tous les règlements antérieurs<sup>105</sup> ». De nos jours, étant utilisée couramment par le gouvernement comme moyen d'accélérer ses travaux et non comme moyen exceptionnel pour faire face à une réelle urgence comme elle était supposée l'être au départ, il est justifié de s'interroger sur la menace qu'elle représente pour l'équilibre démocratique.

---

<sup>104</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 343-345

<sup>105</sup> Pierre Duchesne, *op. cit.*, p. 97.

Le président a dû prendre plusieurs décisions concernant la motion de suspension des règles et de fois en fois il a confirmé le fait qu'elle ne pouvait constituer un abus de droit ou de violation des droits ou des privilèges de l'Assemblée ou de ses membres puisqu'elle faisait partie du Règlement. En effet, le droit de parole est circonscrit par les règles que l'Assemblée s'est elle-même données et cette motion qui en fait partie peut restreindre le temps de parole des députés<sup>106</sup>. Le problème c'est que la motion de suspension des règles se trouve soumise au seul jugement du gouvernement et ses effets sont presque sans limites<sup>107</sup>.

Selon Pierre Duchesne, ancien secrétaire général à l'Assemblée nationale et expert en matière de procédure parlementaire, le président pourrait déclarer irrecevable une motion de suspension des règles de procédure qui viserait à accélérer l'adoption de plusieurs projets de loi en limitant de façon exagérée le temps de parole des députés. Cette motion serait irrecevable, car elle irait à l'encontre des principes fondamentaux qui doivent guider les libertés parlementaires et préserver l'équilibre démocratique dont ceux de faire en sorte que chaque affaire puisse être discutée amplement et surtout que des mesures législatives ne soient pas prises sans délibérations adéquates. Le fait de permettre à chaque député de s'exprimer en respectant des limites nécessaires, de protéger les droits de la minorité et d'empêcher que cette dernière soit assujettie à la tyrannie de la majorité sont aussi des principes démocratiques menacés par une telle motion et contribuant à son irrecevabilité<sup>108</sup>.

La décision prise par la présidence en décembre 2000, même si elle n'a pas rejeté la motion présentée, allait dans le même sens en mentionnant qu'elle n'était pas le meilleur moyen pour encadrer temporellement l'étude d'un projet de loi dans le respect des principes démocratiques fondamentaux<sup>109</sup>. Il est compréhensible que la présidence ait fait preuve de prudence et qu'elle se soit basée sur les précédents qui ont été construits dans un sens très permissif. Puisqu'elle ne peut changer seule les règles, elle incitait ainsi les parlementaires à le faire ensemble plutôt que de restreindre son recours dans un cas particulier.

---

<sup>106</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *Recueil de décisions...*, no 182/24, JD, 15 décembre 2003, p. 2667-2669 (Michel Bissonnet).

<sup>107</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *La procédure parlementaire du Québec...*, p. 359.

<sup>108</sup> Pierre Duchesne, *op. cit.*, p. 97.

<sup>109</sup> Direction de la recherche en procédure parlementaire, Assemblée nationale, Québec, *Recueil de décisions...*, no 182/20, JD, 19 décembre 2000, p. 8933-8934 (Jean-Pierre Charbonneau).



Par ailleurs, la nécessité pour une assemblée de disposer de mécanismes permettant au gouvernement de mettre un terme au débat qui semble s'éterniser n'est pas remise en question. Afin de préserver l'équilibre démocratique, il est aussi nécessaire que la majorité puisse faire adopter son programme législatif dans un délai raisonnable<sup>110</sup>. La motion de suspension des règles est unique à l'Assemblée nationale du Québec, mais plusieurs autres parlements ont recours à des moyens pour limiter les débats.

Ces règles diffèrent d'un Parlement à l'autre. Par exemple, en Grande-Bretagne, la clôture, qui a une portée plus large que celle de l'Assemblée nationale du Québec, a été incluse en 1881 pour faire face à l'obstruction systématique des parlementaires irlandais. Au Canada, elle fut utilisée pour la première fois en 1913 afin d'accélérer l'adoption d'un projet de loi relatif aux forces navales<sup>111</sup>. Avant ce temps, seule la question préalable pouvait limiter les débats et n'était pas aussi efficace<sup>112</sup>. La motion d'attribution de temps ou guillotine est aussi présente dans ces deux parlements<sup>113</sup>.

Ces mesures, ainsi que l'utilisation qu'en ont fait les gouvernements au fil du temps, ont cependant, elles aussi, suscité de nombreux débats à la Chambre des communes du Canada. En 2001, le comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure a remis son rapport indiquant qu'il devrait y avoir un prix à payer concernant la procédure lorsque les gouvernements ont recours à la clôture et à l'attribution de temps. Les ministres devraient justifier le recours à ces mesures et démontrer pourquoi il y a lieu de les invoquer<sup>114</sup>. Là aussi, le recours aux moyens pour limiter les débats est en quelque sorte devenu la norme<sup>115</sup>.

En fait, depuis un demi-siècle, en raison des réalités du monde moderne affectant les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, la capacité des gouvernements d'agir avec

---

<sup>110</sup> Robert Marleau et Camille Montpetit, *op. cit.*, p. 553.

<sup>111</sup> CSQ, *loc. cit.*

<sup>112</sup> Robert Marleau et Camille Montpetit, *op. cit.*, p. 558.

<sup>113</sup> Manon Tremblay et Marcel R. Pelletier, *Le système parlementaire canadien*, Québec, Les presses de l'Université Laval, 1996, p. 239-240.

<sup>114</sup> Chambre des communes, Canada, *Rapport du Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes du Canada*, Ottawa, Chambre des communes, 2001, p. 8 à 10.

<sup>115</sup> Voir : Yves Yvon J. Pelletier, « L' « attribution de temps » à la Chambre des communes : Un bâillonnement à la démocratie ou une gestion efficace du temps ? », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 23, no 4 (2000-2001), p. 21-29.

fermeté et rapidité s'est considérablement accrue<sup>116</sup>. En même temps que plus d'affaires sont soumises au parlement, il y a un empressement toujours plus grand de l'opposition à utiliser des tactiques dilatoires<sup>117</sup>. Les gouvernements ayant un champ d'action élargi et davantage de pouvoir souhaitent faire voter leurs lois le plus rapidement possible, et ce, entre autres, par souci d'efficacité. L'opposition quant à elle met tout en oeuvre pour ralentir les travaux et le gouvernement répond par des moyens plus drastiques. Il en résulte une ambiance qui tourne trop souvent à la confrontation plutôt qu'à la coopération<sup>118</sup>.

L'un des pouvoirs de l'opposition consiste à retarder les travaux pour alerter l'opinion publique et faire pression sur le gouvernement. Cependant, si elle décide de bloquer la majorité à tout prix avec des tactiques dilatoires, le gouvernement doit avoir des moyens à sa disposition pour passer à l'action<sup>119</sup>. Cependant, cette situation devrait demeurer exceptionnelle. Un équilibre doit être établi entre la volonté du gouvernement de faire approuver ses mesures par la Chambre et la responsabilité de l'opposition d'en débattre sans paralyser complètement le déroulement des travaux<sup>120</sup>.

En fait, différents points de vue sont représentés au Parlement, l'idéal est que la majorité puisse faire des compromis avec la minorité et faire certaines concessions. Des mesures constructives peuvent être élaborées en étant le moins offensant possible avec ceux qui ne sont pas du même avis<sup>121</sup>. Le gouvernement, même s'il doit finir par prendre des décisions, doit s'assurer que le débat a duré suffisamment longtemps.

Dans un souci d'efficacité, il y a un risque réel que le processus législatif soit abrégé considérablement par l'utilisation de la motion de suspension des règles. Elle peut être utilisée pour parvenir à vider le feuilleton de son contenu législatif avant les ajournements de juin et

---

<sup>116</sup> Peter Dobell, « La réforme de la procédure parlementaire : Le point de vue des députés », *Enjeux publics*, vol. 1, no 9 (2000), p. 9-10.

<sup>117</sup> Robert Marleau et Camille Montpetit, *op. cit.*, p. 210.

<sup>118</sup> Peter Dobell, *loc. cit.*, p. 10.

<sup>119</sup> Jean-Charles Bonenfant, « La clôture ou la guillotine », *L'Action*, (1964), p. 4.

<sup>120</sup> Robert Marleau et Camille Montpetit, *op. cit.*, p. 210.

<sup>121</sup> Bill Hartley, « La réforme parlementaire : propositions récentes et faits nouveaux », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 23, no 3 (2000), p. 2-3.

décembre<sup>122</sup>. Il y a alors un danger que des mesures importantes, ayant un impact majeur sur de nombreux citoyens, soient adoptées sans discussion suffisante, sans véritables débats et sans un réel examen. Le rôle du Parlement se trouve ainsi déconsidéré. Même s'il n'est pas évident d'y parvenir, un changement de structures, mais aussi de mentalités s'impose dans la culture politique. Le gouvernement doit reconnaître qu'un examen approfondi peut bonifier la législation. De son côté, l'opposition ne doit pas s'enfermer dans une logique d'obstruction systématique qui l'empêche d'apporter une contribution utile en vue de l'amélioration de la législation<sup>123</sup>.

## 7.2 La crédibilité des institutions parlementaires

Le fait qu'à tour de rôle les partis utilisent la motion de suspension des règles à leur avantage en même temps qu'ils véhiculent l'idée qu'elle est antidémocratique, n'augmente pas leur crédibilité auprès de la population. Contourner l'esprit des règles par la présentation qui n'est pas justifiée de la motion de suspension des règles n'a rien pour valoriser l'image de l'institution parlementaire<sup>124</sup>. Le fait de ne pas prendre le temps de consulter les groupes intéressés peut aussi contribuer à ce phénomène. « La banalisation du bâillon n'est certes pas un signe de santé pour la démocratie parlementaire au Québec et discrédite notre processus législatif. » a déjà déclaré le bâtonnier du Québec, Paul P. Carrière<sup>125</sup>.

Dans son rapport annuel 2003-2004, intitulé *Pour le citoyen : miser sur le bon sens*, la protectrice du citoyen, Pauline Champoux-Lesage, émet des commentaires et des réflexions sur des pratiques courantes qui lui apparaissent déraisonnables et aborde l'utilisation de la motion de suspension des règles de procédure. Selon elle, la notion d'urgence, qui n'est d'ailleurs nulle part définie, est trop souvent utilisée pour imposer aux élus la fin des débats. La motion de suspension des règles doit être considérée comme une mesure d'exception et ainsi être utilisée avec modération. Afin d'éviter les abus, des limites doivent être fixées comme celles qu'imposait la motion de

---

<sup>122</sup> Jacques P. Dupuis, *op.cit.*, p. 34-35.

<sup>123</sup> House of Commons Information Office, *Programming of Government Bills, Factsheet P10 Procedure Series*, Londres, House of Commons, 2004, p. 6.

<sup>124</sup> Danielle Parent, *loc. cit.*, p. B8.

<sup>125</sup> La Presse Canadienne, *loc. cit.*, p. A14.

procédure d'exception. Elle affirme qu'il est important de le faire afin de préserver la qualité de vie démocratique et la confiance des citoyens envers nos institutions<sup>126</sup>.

### 7.3 La motion de procédure d'exception est-elle la solution?

Pour toutes ces raisons, il est « urgent » d'apporter un changement au Règlement concernant la motion de suspension des règles de procédure. Celle-ci a déjà fait l'objet de nombreuses discussions dans le cadre de la précédente réforme parlementaire. Un consensus s'est dégagé pour la remplacer temporairement par la motion de procédure d'exception. Ainsi, au plan théorique, les parlementaires reconnaissaient probablement plus d'avantages à cette dernière.

En effet, en plus d'apporter des améliorations en terme d'application, la motion de procédure d'exception remédie à plusieurs des problèmes soulevés précédemment. Plutôt que de tenter de ramener la motion à sa raison première, les parlementaires ont décidé d'améliorer la règle dans ses modalités d'utilisation. Ainsi, même si elle demeure exceptionnelle, elle ne constitue plus une façon de déroger aux règles pour faire face à une situation réellement urgente, mais plutôt un moyen pour le gouvernement de limiter les débats et d'accélérer ses travaux d'une façon raisonnable. La notion d'urgence se trouve évacuée, puisque de toute façon elle ne signifiait déjà plus rien. Ainsi, cela met fin aux échanges « rituels et acrimonieux » entre l'opposition et le gouvernement sur les « faux » motifs d'urgence invoqués pour recourir à la procédure<sup>127</sup>.

Comme la motion de procédure d'exception est beaucoup plus balisée que la motion de suspension des règles, elle décourage les recours abusifs. D'abord, elle ne peut plus concerner plusieurs projets de loi à la fois. Ensuite, le caractère exceptionnel de la motion est accentué, non seulement par le nom qui lui a été attribué, mais aussi par le fait qu'elle constitue une affaire prioritaire. De plus, une durée minimum de débats pour chaque étape du processus des projets de loi est prévue dans la motion. En assurant que chaque affaire puisse être discutée, elle a un effet positif sur l'équilibre démocratique. Aussi, puisque le processus prend plus de temps, le gouvernement ne peut plus se servir de cette motion dans le but d'adopter en toute vitesse son

---

<sup>126</sup> Pauline Champoux-Lesage, *Pour le citoyen : miser sur le bon sens, Rapport annuel 2003-2004 du Protecteur du Citoyen*, Québec, Assemblée nationale, Protecteur du Citoyen, 2004, p. 12-13.

<sup>127</sup> Jacques P. Dupuis, *op.cit.*, p.36.

programme législatif à la dernière minute. Il doit davantage planifier ses affaires et faire un choix plus sélectif dans les projets de loi qu'il souhaite absolument adopter et qui n'avancent plus sur le plan législatif. Cette situation pourrait avoir pour effet de changer la dynamique entre l'opposition et le gouvernement. Enfin, la motion de procédure d'exception, en donnant plus de place au débat, redonne du pouvoir au Parlement et contribue à la valorisation de son rôle.

## CONCLUSION

Comme le démontre ce mémoire, « le bâillon » ou plus précisément la motion de suspension des règles de procédure constitue un sujet complexe pouvant avoir des répercussions importantes sur la vie démocratique. En fait, ce n'est pas l'existence de la règle en soi qui représente une menace à la démocratie parlementaire, mais bien le recours abusif qu'elle permet et auquel on a assisté au cours de son histoire.

Initialement, la motion de suspension des règles de procédure avait été prévue pour permettre au gouvernement de s'adapter rapidement à une situation particulière et urgente. Au fil du temps, elle remplaça la motion de clôture et devint le moyen privilégié par le gouvernement pour contrer les manœuvres obstructionnistes employées par l'opposition. Depuis l'important précédent de 1992, elle est utilisée non seulement pour faire adopter un seul projet de loi mais plusieurs projets de loi à la fois. De pratique exceptionnelle, elle est en fait devenue pratique courante. En effet, les gouvernements y ont systématiquement recours, et ce, souvent, pour faire adopter des projets de loi controversés, juste avant l'ajournement des travaux. L'utilisation de la motion de suspension des règles peut même conduire à l'adoption de mesures importantes sans qu'elles soient véritablement débattues en chambre. De plus, la notion d'urgence, qui est sans cesse invoquée pour justifier l'utilisation de la motion de suspension des règles de procédure, ne veut plus rien dire.

La motion de suspension des règles de procédure est remise en question par plusieurs observateurs de la scène parlementaire. Il serait souhaitable que l'application concrète de la motion de procédure d'exception, solution potentielle aux problèmes soulevés par la motion de suspension des règles, soit évaluée et constitue le point de départ des discussions de l'actuelle réforme parlementaire. Quelques questions sans réponses claires mériteraient cependant un éclairage. Qu'advient-il de la motion de clôture qui avait été prévue au départ pour limiter les débats? La motion de procédure d'exception permet-elle au gouvernement d'adopter son programme législatif dans un délai raisonnable ou au contraire ce dernier devrait-il justifier davantage son recours? La motion de procédure d'exception permet-elle assez de flexibilité en

cas d'une réelle urgence (ex : évènement inattendu qui a des conséquences sur la sécurité ou la santé de la population)?

Il est important de rappeler qu'il existe non seulement une relation conflictuelle entre le parti au pouvoir et l'opposition, mais aussi entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Ainsi, les députés membres du parti ministériel peuvent aussi se sentir brimés par la présentation d'une motion de suspension des règles de procédure. Le bâillon, devenu en quelque sorte une nouvelle façon de gouverner, représente une arme de plus entre les mains du gouvernement pour contrôler le législatif. Au-delà d'une modification de la motion de suspension des règles, une redéfinition des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif s'avère nécessaire pour revaloriser le rôle des députés.

Il appartient aux parlementaires de décider de leurs propres règles, mais celles-ci doivent être conçues dans l'intérêt de tous les citoyens et de la démocratie. Un changement doit être apporté à la motion de suspension des règles de procédure, car l'usage abusif qu'elle permet et sa banalisation actuelle menacent l'équilibre démocratique, le rôle et la crédibilité des institutions parlementaires.

## BIBLIOGRAPHIE

Bissonnet, Michel. « Challenges for the parliamentary system ». *The Parliamentarian*, no 3 (2004), p. 30-32.

Bissonnet, Michel. *Réforme parlementaire : Document de travail*. Québec : Assemblée nationale, 2004.

Bonenfant, Jean-Charles. « La clôture ou la guillotine ». *L'Action*, (1964), p. 4.

Canada. Chambre des communes. *Rapport du Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes du Canada*. Ottawa : Chambre des communes, 2001.

Champoux-Lesage, Pauline. *Pour le citoyen : miser sur le bon sens, Rapport annuel 2003-2004 du Protecteur du Citoyen*. Québec : Assemblée nationale, Protecteur du Citoyen, 2004. 102 p.

Charbonneau, Jean-Pierre. *Réforme parlementaire*. Québec : Assemblée nationale, 1998. 141 p.

CSQ. « Petite histoire du bâillon. Extrait : Le Courrier parlementaire du mardi 14 décembre 2004 ». CSQ. *Site de la CSQ*, (En ligne). <http://csq.qc.net/baillon.htm> (Page consultée le 16 mars 2006).

Dobell, Peter. « La réforme de la procédure parlementaire : Le point de vue des députés ». *Enjeux publics*, vol. 1, no 9 (2000), p. 1-47.

Duchesne, Pierre. *Règlement annoté de l'Assemblée nationale*. Québec : Assemblée nationale, 2003. 408 p.

Dupuis, Jacques P. *La réforme parlementaire : Cahier des propositions*. Québec : Gouvernement du Québec, 2004. 50 p.

Forgues, André. « Suspension sans précédent des règles de l'Assemblée nationale : 28 lois adoptées en 24 heures ». *Le Soleil*, 23 juin 1992, p. A1.

Gagné, Luc. *Le processus législatif et réglementaire québécois*. Cowansville : Les Éditions Yvon Blais Inc., 1997. 269 p.

Hartley, Bill. « La réforme parlementaire : propositions récentes et faits nouveaux ». *Revue parlementaire canadienne*, vol. 23, no 3 (2000), p. 2-5.

House of Commons Information Office. *Programming of Government Bills, Factsheet P10 Procedure Series*. Londres : House of Commons, 2004. 7 p.



La Presse Canadienne. « Le barreau révolté par le recours « abusif » au bâillon à l'Assemblée nationale ». *La Presse*, 8 février 1993, p. A14.

Leblanc, Diane. « Deux projets de réforme à l'Assemblée nationale du Québec ». *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, no1 (2005), p. 4-8.

Marleau, Robert et Camille Montpetit. *La procédure et les usages de la Chambre des communes*. Ottawa : Chambre des communes, 2000. 1152 p.

Massicotte, Louis. « Clôture et guillotine à l'Assemblée nationale du Québec ». *La Revue parlementaire canadienne*, vol. 4, no 3 (1981), p. 7 à 12.

Massicotte, Louis. « L'année politique au Québec 1996-1997 : La vie parlementaire ». Les Presses de l'Université de Montréal. *Site Les Presses de l'Université de Montréal*, (En ligne). <http://www.pum.umontreal.ca> (Page consultée le 16 mars 2006).

Massicotte, Louis. « L'année politique au Québec 1997-1998 : La vie parlementaire ». Les Presses de l'Université de Montréal. *Site Les Presses de l'Université de Montréal*, (En ligne). <http://www.pum.umontreal.ca> (Page consultée le 16 mars 2006).

Massicotte, Louis. *L'organisation des travaux parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec*. Ottawa : Bibliothèque du Parlement, 1982. 26 p.

Massicotte, Louis. *Un parlement provincial en transition. Le cas du Québec, 1867-1990*. Ottawa : Carleton University, 1991. 669 p. Thèse de doctorat en sciences politiques.

Moisan, Mylène. « Autres temps...mêmes moeurs : C'était pareil à l'époque des péquistes ». *Le Soleil*, 15 décembre 2004, p. A9.

Parent, Danielle. « La banalisation du bâillon à l'Assemblée nationale ». *Le Devoir*, 21 janvier 1993, p. B8.

Pelletier, Réjean. « L'année politique au Québec 1991-1992 : La vie parlementaire ». Les Presses de l'Université de Montréal. *Site Les Presses de l'Université de Montréal*, (En ligne). <http://www.pum.umontreal.ca> (Page consultée le 16 mars 2006).

Pelletier, Yves Yvon J. « L'« attribution de temps » à la Chambre des communes : Un bâillonnement à la démocratie ou une gestion efficace du temps ? ». *Revue parlementaire canadienne*, vol. 23, no 4 (2000-2001), p. 21-29.

Québec. Assemblée nationale. Direction de la recherche en procédure parlementaire. *La procédure parlementaire du Québec (2<sup>e</sup> éd.)*. Québec : Assemblée nationale, 2003. 715 p.

Québec. Assemblée nationale. Direction de la recherche en procédure parlementaire. *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire (Volume Assemblée)*. Québec : Assemblée nationale, 2005.

Québec. Assemblée nationale. *Modifications au Règlement et aux Règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale : Motion de procédure d'exception, séances extraordinaires et pétitions*. Québec : Assemblée nationale, 2001. 7 p.

Québec. Assemblée nationale. *Règlement et autres règles de procédure*. Québec : Assemblée nationale, 2005. <http://www.assnat.qc.ca/fra/Assemblee/RANindex.html#reglement>

Richer, Jocelyne. « Le gouvernement force l'adoption du projet de loi 124 sur les CPE ». *La Presse Canadienne*, 14 décembre 2005.

Samson, J. Jacques. « De l'usage immodéré du bâillon ». *Le Soleil*, 16 décembre 2003, p. A16.

Tremblay, Manon et Marcel R. Pelletier. *Le système parlementaire canadien*. Québec : Les presses de l'Université Laval, 1996. 370 p.