Le nouveau règlement anglais de l'Assemblée nationale du Québec

par Charles A. Bogue

Supposons que des spécialistes de la littérature anglaise découvrent, un jour, une oeuvre en français qu'ils soupçonnent d'être, en réalité, la traduction d'une pièce jusque-là inconnue de Shakespeare. L'original ayant inexplicablement disparu, ils décident de mettre toutes leurs connaissances à profit pour reconstituer le texte perdu à partir de la traduction. Comment devraient-ils s'y prendre? Si une telle question peut sembler plutôt fantaisiste dans une revue parlementaire, le scénario exposé plus haut n'en était pas moins pertinent à l'Assemblée nationale, car c'est dans précisément cet esprit que nous avons élaboré la nouvelle version anglaise des règles de procédure de l'Assemblée.

Afin d'expliquer pourquoi un nouveau Règlement anglais s'avérait nécessaire, il est utile de rappeler l'évolution des règles de procédure de l'Assemblée nationale. En simplifiant quelque peu les faits, on peut identifier quatre grandes phases¹:

Rappel historique

Première phase (1793 à 1912) : à cette époque, les règles de procédure sont calquées largement sur celles de Londres et l'original est en anglais. Leur traduction en français est parfois d'une qualité discutable et ne reproduit pas toujours fidèlement le sens de l'anglais. Vers la fin du dix-neuvième siècle, la qualité du français s'améliore sensiblement.

Deuxième phase (1912 à 1972) : les règles subissent un remaniement en profondeur sous l'égide du greffier Louis-Philippe Geoffrion. Fort de ses vastes connaissances du parlementarisme britannique, Geoffrion confectionne, avec le temps, un ouvrage impressionnant (812 articles) qui compte parmi les règlements les plus volumineux du Commonwealth. Du point de vue de la langue, ce règlement semble représenter une phase de transition : si le français est en principe l'original,

certaines parties donnent toujours l'impression d'avoir été empruntées à des ouvrages anglais et traduites en français.

Troisième phase (1972 à 1984) : la refonte des règles entreprise sous l'autorité du président Jean-Noël Lavoie simplifie grandement notre procédure et ramène le Règlement de 812 articles à 180. Rédigé dans un français plus moderne que ses antécédents, ce règlement est également le premier dont la version française est indiscutablement l'original.

Quatrième phase (1984 jusqu'à présent) : une nouvelle refonte du Règlement commandée par le président Richard Guay apporte d'autres correctifs à la terminologie française.

Ainsi, au stade actuel de cette évolution (qui n'est sûrement pas terminée), le Québec, héritier d'un système parlementaire conçu et transmis en anglais, s'est doté d'un Règlement en français conforme à son génie particulier et adapté à la pratique qui lui est propre.

Or, en subissant une telle adaptation à une culture francophone, le système parlementaire britannique se trouve à avoir perdu quelque peu ses racines, du moins sur le plan linguistique. D'où l'idée de préparer une nouvelle version anglaise du Règlement.

L'étendue du projet

Le problème numéro un était de déterminer si les racines perdues étaient uniquement linguistiques ou s'il s'était creusé

Charles A. Bogue, l'auteur de la nouvelle version anglaise du Règlement de l'Assemblée nationale, est actuellement à la Direction des relations parlementaires et du protocole de l'Assemblée.

un fossé entre le parlementarisme pratiqué à l'Assemblée nationale et celui des autres parlements du Commonwealth.

On pouvait soupçonner que, malgré les apparences, une bonne partie de l'héritage parlementaire britannique subsistait encore dans les règles et pratiques de l'Assemblée, quoique parfois sous une forme voilée ou même profondément transformée.

Or, si l'essentiel de ce système parlementaire reste intact, le langage par lequel il s'exprime traditionnellement ne conviendrait-il pas, encore aujourd'hui, pour la version anglaise du Règlement?

Dans l'affirmative, le problème numéro deux était de cerner avec précision les similarités et les différences entre le Règlement québécois et ceux des autres assemblées, de façon à pouvoir établir un nouveau texte anglais qui serait le plus «authentique» possible. Car, dans la mesure où les règles de procédure reflètent toujours la lettre et l'esprit de l'héritage parlementaire britannique, il semblait sensé de ne pas s'en tenir à une simple traduction du texte français mais bien de «reconstituer» le texte — hypothétique, il va sans dire — qui aurait existé si le Règlement contemporain avait été rédigé originellement en anglais, comme ses prédécesseurs lointains.

Ainsi s'imposait une étude comparative minutieuse des règles de procédure de l'Assemblée nationale et de celles de ses assemblées soeurs. Mais lesquelles étudier? et comment?

Les contextes national et international

Afin de mieux situer le Règlement québécois dans le contexte canadien, on a mis à profit le règlement de la Chambre des communes ainsi que ceux des dix provinces et deux territoires canadiens. Pour donner à l'étude une dimension internationale, et vu l'importance de la Chambre des communes de Londres ainsi que des Chambres des représentants de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande dans le parlementarisme de type britannique, les règlements de ces parlements ont également été mis à contribution.

Le contexte québécois historique aussi était important, car le nouveau Règlement anglais de l'Assemblée devait s'inscrire également dans le droit fil du parlementarisme québécois. Pour les fins de cette étude donc, les règlements Geoffrion et Lavoie, mentionnés plus haut — règlements qui gardent, encore aujourd'hui, une certaine valeur interprétative dans la pratique québécoise — étaient incontournables.

Enfin, pour boucler encore plus définitivement la boucle, on a aussi consulté le Manuel de l'Assemblée législative de Québec de 1895. Ce règlement, aujourd'hui oublié, présente d'étonnantes ressemblances avec certains règlements canadiens contemporains. Qui plus est, il était le dernier règlement québécois dont le texte anglais est probablement l'original.

On fera grâce au lecteur des détails de la méthodologie employée pour effectuer la comparaison entre les divers

règlements étudiés. Il suffit d'indiquer ici qu'il a été possible de créer un système de concordances mettant en parallèle les milliers de dispositions réglementaires en question et de les comparer article par article, phrase par phrase, voire mot par mot, en faisant ressortir leurs ressemblances et leurs différences. Ces concordances ont donné naissance à une version annotée du Règlement actuel qui, espérons-le, sera utile aux rédacteurs des prochaines modifications ou d'une future refonte du Règlement de l'Assemblée.

Ce que révèle l'étude comparative

L'étude comparative confirme l'hypothèse de départ : les règles de procédure de l'Assemblée nationale demeurent, pour l'essentiel, fidèles aux principes et aux pratiques du système parlementaire britannique, et ce à un degré étonnant.

Elle permet aussi, malgré l'homogénéité apparente du texte actuel du Règlement, de retrouver les traces de l'évolution qu'il a connue depuis 1793. En effet, examiné de près, ce Règlement révèle clairement, d'une part, des racines enfoncées on ne peut plus profondément dans le sol parlementaire traditionnel et, d'autre part, de nouveaux fruits qui ont poussé et mûri sous le soleil parlementaire québécois.

À titre d'exemple de ces derniers, on n'a qu'à évoquer deux procédures propres aux commissions permanentes à l'Assemblée nationale : l'interpellation, c'est-à-dire un échange entre les membres d'une commission et un ministre sur un sujet relevant de la compétence de ce dernier, et l'étude des engagements financiers, c'est-à-dire l'examen des sommes qui ont fait l'objet d'une décision ferme de dépense de la part de l'administration publique, procédure qu'il faut bien distinguer de l'étude des comptes publics. Sauf erreur, ces procédures n'ont pas d'équivalent direct ailleurs dans le monde parlementaire britannique.

Notons également le débat restreint, c'est-à-dire un débat d'au plus deux heures qui est prescrit pour l'accomplissement de certains actes de l'Assemblée. Un tel débat doit être organisé par le Président en consultation avec les leaders des groupes parlementaires, façon de procéder qui semble propre à l'Assemblée nationale.

Si la pratique québécoise comporte ainsi certaines nouveautés, d'autres éléments de procédure restent fermement ancrés dans le parlementarisme britannique tout en ayant subi une évolution qui a donné naissance à des procédures «hybrides».

Une procédure «hybride» particulièrement intéressante est le débat sur le discours d'ouverture de la session. Au Québec, il y a en fait deux discours : celui du Lieutenant-gouverneur qui ouvre la session et celui du Premier ministre qui le suit immédiatement. Le débat porte uniquement — du moins, en théorie — sur le discours de ce dernier. Qui plus est, l'adresse traditionnelle en réponse au Lieutenant-gouverneur, à laquelle l'opposition propose d'habitude des amendements visant à la

transformer en motion de censure du gouvernement, est depuis longtemps disparue au Québec. À sa place, tout député peut présenter une motion de censure distincte; le débat se termine par la mise aux voix de ces motions.

Ainsi, cette pierre angulaire de la procédure parlementaire, quoique toujours présente au Québec, se distingue sensiblement de son équivalent dans d'autres parlements.

Nous ne devons cependant pas laisser ces particularités de la procédure québécoise obscurcir les liens de parenté profonds qui existent entre les pratiques du Parlement québécois et le parlementarisme britannique en général; car, en réalité, non seulement le fond, mais parfois aussi la forme colle étroitement à l'essentiel du système parlementaire britannique.

En particulier, les éléments suivants témoignent, dans leurs grands traits, d'un traditionalisme indéniable :

- l'élection du Président (articles 5 à 8 du Règlement de l'Assemblée nationale);
- le maintien de l'ordre (articles 29 à 44);
- la présentation ainsi que les critères de recevabilité des pétitions (articles 62 à 64);
- les privilèges parlementaires (articles 67 à 70);
- les questions orales (articles 74 à 82) et écrites (articles 313 et 314);
- l'étude de projets de loi publics (articles 229 à 257);
- l'étude de projets de loi d'intérêt privé (articles 264 à 270 et règles de fonctionnement 32 à 41); et
- les débats de fin de séance («adjourment debates»: articles 308 à 312).

Même la procédure financière — soit le débat sur le budget et l'étude des crédits — demeure fidèle, du moins dans ses grandes lignes, à celle du système parlementaire britannique.

Par ailleurs, le Règlement de l'Assemblée nationale explicite parfois des principes et des pratiques qui, bien que presque universels dans le parlementarisme, font généralement partie de la tradition non écrite.

Ainsi, le Règlement décrit le rôle, les pouvoirs et l'autorité du Président de l'Assemblée avec un luxe de détails que l'on ne retrouve pas dans les règlements des autres assemblées de type britannique. À quelques détails près toutefois, le contenu des articles en question fait état de la panoplie de pouvoirs que les parlements de type britannique reconnaissent habituellement à leurs Présidents.

La place du nouveau Règlement anglais

Aussi intéressantes que puissent être ces observations, il ne faut toutefois pas oublier que les recherches dont elles sont les fruits ont été entreprises dans le but d'établir un nouveau texte anglais du Règlement de l'Assemblée nationale. À ce stade-ci donc, nous ne saurions éviter de poser une question que l'on pourrait — pour reprendre l'analogie de départ — formuler ainsi :

Quelle est l'allure *shakespearienne* du nouveau texte? On cherchait à reconstituer «l'original perdu» — quoique hypothétique, bien sûr — du Règlement. Y est-on vraiment arrivé?

Sur la qualité de ce texte, laissons à d'autres le soin de se prononcer. Quant à son utilité cependant, il est permis de suggérer deux rôles qu'il pourrait jouer, malgré ses inévitables imperfections :

Pour ceux qui oeuvrent à l'Assemblée nationale, où la vieille tradition parlementaire anglophone s'est estompée avec le temps, le nouveau Règlement anglais rétablit, pour ainsi dire, le «chaînon manquant» entre un passé presque oublié et un présent toujours en évolution.

Pour nos collègues à l'extérieur du Québec qui généralement consultent la version anglaise du Règlement de l'Assemblée nationale, cette nouvelle version devrait être plus limpide; elle devrait aussi renforcer dans leur esprit le fait que l'Assemblée nationale n'est point l'oiseau exotique de la faune parlementaire britannique que certains pensent mais qu'elle est bel et bien un rejeton de la même espèce que les autres parlements canadiens.

La valeur ultime du projet réside, peut-être, en ce qu'il fait ressortir non seulement les liens de parenté profonds qui nous unissent avec d'autres parlements, mais également la grande souplesse inhérente au système parlementaire dont nous faisons partie. En effet, lorsqu'on fait le tour des règles de procédure des divers parlements canadiens, on ne peut que constater l'existence, par delà les nombreuses variantes, d'un fond et d'un esprit communs à ces assemblées, depuis Victoria jusqu'à St. John's, en passant par Ottawa et Québec.

En terminant, soulignons l'appui unanime que les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ont accordé au projet et à la réalisation d'une nouvelle version anglaise du Règlement. Le 26 mai 1994, après que le Président de l'Assemblée, M. Jean-Pierre Saintonge, eut déposé et fait adopter ce texte, le leader du gouvernement, M. Pierre Paradis, a fait état de son plaisir «de collaborer à cette nouvelle version». Puis, M. Guy Chevrette, leader de l'opposition officielle, a, pour sa part, traduit ainsi son appréciation du résultat obtenu :

«... après une étude de cette nouvelle version, le résultat final est particulièrement heureux et reflète très bien, au niveau du choix du vocabulaire, toute la richesse de notre tradition parlementaire, tout en restant extrêmement fidèle également à l'originalité de notre règlement en français. J'espère également, M. le Président, que les autres Parlements qui auront à nous lire sauront mieux s'inspirer encore, maintenant, de notre règlement et de notre tradition parlementaire.» ♦

Notes

1. D'après André Beaulieu, «Évolution de la procédure parlementaire depuis 1793» (inédit), Conservation du patrimoine et des archives, Assemblée nationale, mars 1987.