
Outils et ressources documentaires en matière de procédure

par Rémi Schenberg

L'Assemblée nationale du Québec s'est dotée, au cours des dernières années, d'une panoplie complète d'outils et de ressources documentaires relatifs à la procédure parlementaire. Ce travail de compilation, d'analyse et de publication sous divers supports est, par sa diversité et sa rigueur, une démarche originale dans le monde parlementaire. Elle atteste du dynamisme de la vie parlementaire du Québec et de la sophistication de son droit parlementaire. Elle témoigne aussi d'un réel souci pédagogique des autorités politiques et administratives de l'Assemblée, désireuses de faciliter l'accès à l'information auprès des membres de la « communauté parlementaire » que composent députés, personnel politique, fonctionnaires et journalistes parlementaires, de mieux faire connaître les travaux de l'Assemblée, mais aussi de vulgariser la connaissance des institutions parlementaires auprès du grand public.

Il convient, tout d'abord, de prendre en compte les caractéristiques intrinsèques du système parlementaire québécois. De fait, à l'instar des autres parlements de type britannique, l'Assemblée nationale du Québec réserve, dans son mode de fonctionnement, une place prépondérante à la procédure parlementaire.

D'une manière générale, le système parlementaire de type britannique se caractérise par une séparation souple des pouvoirs législatif et exécutif, par une forte maîtrise gouvernementale sur le travail législatif et par la reconnaissance de véritables « fenêtres » d'expression politique au profit de l'opposition, dont, au premier chef, l'opposition officielle.

Dans ce contexte, la maîtrise de la procédure devient un outil quotidien de « gouvernance parlementaire » et donc un enjeu essentiel pour l'ensemble des acteurs du travail parlementaire, qu'ils agissent pour le compte du gouvernement ou de l'opposition. Parmi ces acteurs, les principaux concernés sont, évidemment, ceux qui animent le travail parlementaire au quotidien, à savoir les leaders et leaders adjoints du gouvernement et de l'opposition officielle.

Un autre élément explicatif réside dans l'existence des privilèges parlementaires. Par l'entremise de procédures complexes, le Président de l'Assemblée nationale est le gardien de ces privilèges qui constituent un volet essentiel du droit parlementaire et qui donnent lieu à une abondante jurisprudence et à de longs développements doctrinaux. Parmi ces privilèges, figure, notamment, le pouvoir exclusif de l'Assemblée de régir ses affaires internes sans ingérence extérieure. Ce privilège se traduit, en particulier, par la compétence exclusive pour élaborer, appliquer et interpréter les règles de droit parlementaire et par les prérogatives du président qui a autorité pour rendre des décisions en la matière qui s'imposent à tous et ne peuvent être contestées. Dès lors, la formalisation, la publication et l'analyse *a posteriori* des précédents sont à la fois une condition *sine qua non* du bon fonctionnement de l'Assemblée et une mission qui incombe à elle seule.

Concourt également à cette abondante production documentaire, la diversité des sources du droit parlementaire québécois. Le corpus de règles applicables comprend, en effet, selon cet ordre hiérarchique : la Constitution (lois constitutionnelles de 1867 et 1982), les lois – dont, au premier chef, la *Loi sur l'Assemblée nationale*, adoptée en 1982 – le Règlement et autres règles de procédure, les ordres spéciaux de l'Assemblée, les précédents, l'usage, la tradition et la pratique – y compris ceux des autres assemblées de type britannique – et,

Rémi Schenberg est Conseiller en procédure à l'Assemblée nationale française, mis à la disposition de l'Assemblée nationale du Québec.

enfin, la doctrine. Face à cette diversité normative, il est pour le moins légitime, voire indispensable, que les autorités de l'Assemblée aient cherché à faciliter, autant que faire se peut, l'accès à l'information en la mettant à la portée de tous les utilisateurs potentiels.¹

Les spécificités culturelles et politiques du Québec contribuent, également, à ce besoin. Parmi celles-ci, on évoquera l'ancienneté et le dynamisme du système parlementaire, conjugués à l'importance des enjeux politiques, propices à des joutes parlementaires souvent toniques. Dans un tel environnement, on comprend que la connaissance et la maîtrise des règles du jeu parlementaire deviennent un enjeu majeur.

On mentionnera également la tradition juridique du Québec et la particularité qui consiste à appliquer un droit parlementaire d'essence anglo-saxonne dans un environnement culturel francophone, qui conduisent, dans certains cas, à l'émergence de solutions originales.

Enfin, le dernier élément contextuel à prendre en compte est d'ordre administratif. Il s'agit ici de considérer le rôle joué par l'administration parlementaire. De fait, et ce, non sans lien avec les observations précédentes, l'Assemblée recrute des fonctionnaires qualifiés, à même de constituer une force de proposition, de conception et de réalisation en matière procédurale. De ce point de vue, il est significatif que l'organigramme de l'administration de l'Assemblée comporte une Direction de la recherche en procédure parlementaire, placée sous l'autorité du secrétaire général adjoint aux affaires parlementaires, composée de plusieurs juristes, avocats pour la plupart, et dont le mandat principal consiste précisément à assister le secrétaire général dans son rôle-conseil auprès de la présidence, de l'Assemblée et des commissions parlementaires en matière de procédure parlementaire.

Le règlement et les règlements annotés

Le règlement de l'Assemblée nationale du Québec est évidemment le recueil de base en matière de procédure. En fait, le document est officiellement intitulé *Règlement et autres règles de procédure*, puisqu'à côté du règlement proprement dit, il rassemble l'ensemble des règles fondamentales de procédures directement applicables à l'Assemblée.

Dans sa livraison courante, il s'agit des textes suivants :

- les règles de fonctionnement intéressant les commissions parlementaires et celles concernant les projets de loi d'intérêt privé;
- les lois constitutionnelles de 1867 et 1982;
- la *Loi sur l'Assemblée nationale*;
- certaines dispositions de la *Loi électorale*;
- la *Loi d'interprétation*.

Le règlement actuellement en vigueur date de mars 1984. Chacune des modifications qui y ont été apportées depuis lors a

donné lieu à l'impression d'une nouvelle édition, la plus récente étant datée de janvier 2005.

Il convient de noter que les services de l'Assemblée – en l'occurrence la Direction du secrétariat de l'Assemblée, chargée de la publication du règlement – ne procèdent pas, quand le besoin se fait sentir, par technique de mises à jour partielles. C'est la réimpression complète du document qui est privilégiée, que les modifications portent sur le règlement lui-même ou sur les dispositions annexes. Cette solution ne résulte pas tant d'un choix de fond que d'une nécessité pratique, les autorités de l'Assemblée ayant opté pour un document facile à manipuler et pour une reliure boudinée qui ne permet pas de mises à jour partielles sous une forme satisfaisante.

Le règlement se présente sous la forme d'un document compact (20 cm X 15 cm), de l'épaisseur moyenne d'un livre (2 cm). Chaque édition du règlement de l'Assemblée nationale fait l'objet d'une version anglaise – *Standing Orders and Other Rules of Procedure* – dans le même format. Enfin, le règlement est disponible sur les sites intranet et Internet de l'Assemblée nationale.

L'application d'une règle de procédure parlementaire dépend davantage de l'interprétation à laquelle elle donne lieu que de sa lettre. Aussi, l'Assemblée a éprouvé le besoin de se doter d'un document présentant, sous une forme pratique, les dispositions du règlement précisées, expliquées ou commentées à la lumière des différents outils d'interprétation utilisés à l'Assemblée nationale du Québec, dont, principalement, les décisions rendues par la présidence.

En fait, cet outil existe, aujourd'hui, en deux versions. La première est le *Règlement annoté de l'Assemblée nationale*, élaboré par la Direction de la recherche en procédure parlementaire. Il s'agit d'un document de travail interne, dont la diffusion est restreinte. Outre la Direction de la recherche en procédure parlementaire, il n'est communiqué, de fait, qu'aux autres directions qui composent le Secrétariat général adjoint aux affaires parlementaires, dont la Direction du secrétariat de l'Assemblée et celle du secrétariat des commissions. Bien entendu, le document fait également partie des ressources documentaires dont disposent les officiers de la table.

Le but de ce règlement annoté est de mettre à la disposition des conseillers en procédure un outil synthétique leur permettant de faire le point rapidement sur l'interprétation d'une disposition réglementaire, au vu des questions les plus fréquentes que celle-ci soulève.

Dans cet esprit, le règlement annoté propose, sous chaque article, regroupées par thèmes liés à l'application de cet article, les interprétations résultant des décisions de la présidence, ainsi que des projets de décision préparés par la Direction, mais non rendues en Chambre, de la doctrine, des « réunions de la table » – il s'agit de réunions périodiques auxquelles participent le secrétaire général, le secrétaire général adjoint, les cadres du Secrétariat général adjoint et les conseillers en procédure –

voire des analyses, opinions ou commentaires rédigés par les conseillers eux-mêmes.

Le document se présente sous la forme d'un classeur regroupant des pages A4. À la suite d'un index alphabétique qui renvoie directement aux articles commentés, chaque article fait l'objet d'une ou de plusieurs pages d'annotation, selon le cas.

De par sa conception même, cet outil peut être rapidement et facilement actualisé, un conseiller en procédure étant spécialement chargé de cette tâche.

Depuis peu, la Direction de la recherche en procédure parlementaire s'est vue confier le mandat de préparer une nouvelle version du *Règlement annoté de l'Assemblée nationale*, destinée à être publiée.

Le deuxième règlement annoté, actuellement disponible, diffère totalement, dans sa forme et dans son contenu, du précédent. En 2003, M. Pierre Duchesne, secrétaire général de l'Assemblée de 1984 à 2001, a souhaité communiquer son expérience en publiant un règlement de l'Assemblée nationale annoté par ses soins, essentiellement à partir des décisions rendues par la présidence. L'idée de l'auteur était de mettre les règles de procédure en vigueur à la disposition de tous en en précisant la portée par le truchement de courtes notes.

Cet ouvrage se présente sous la forme d'un document peu volumineux (400 p), de format comparable au règlement lui-même et organisé selon le même plan. Les articles y figurent les uns après les autres, des annotations numérotées étant regroupées, par article, en bas de page.

Le règlement annoté de M. Pierre Duchesne est utilisé comme outil documentaire quotidien par les fonctionnaires et le personnel politique. L'ouvrage n'est pas publié sur le site de l'Assemblée, mais il est en vente à *La Boutique* de l'Assemblée nationale.

La procédure parlementaire du Québec

*La procédure parlementaire du Québec*² est l'outil documentaire le plus complet et, sans doute, le plus original que propose l'Assemblée nationale du Québec.

Le concept qui a présidé à la rédaction de la première édition, en 2000, était de présenter la procédure applicable à l'Assemblée selon une approche thématique, pédagogique, mais néanmoins exhaustive.

L'ouvrage comporte quatorze chapitres, déclinant la plupart des questions de procédure. Les principes applicables à chacune de ces questions y sont décrits et analysés par le commentaire, au fil de l'eau, des dispositions légales ou réglementaires, à la lumière de la jurisprudence parlementaire et, le cas échéant, de la doctrine, de la pratique et de la tradition. L'ensemble des références est reporté dans des notes de bas de page, de sorte que la lecture de l'ensemble en est facilitée.

Outre la *Loi sur l'Assemblée nationale*, le Règlement et autres règles de procédure, *La procédure parlementaire du Québec* contient une table des lois, une table des règlements et

des règles de fonctionnement, une table des jugements et une table des décisions, chacune d'elles renvoyant, pour chaque article, jugement et décision, aux pages du livre correspondantes. Enfin, le livre propose un index thématique.

De par sa conception globale, *La procédure parlementaire du Québec* se présente, en fait, comme une sorte de manuel de procédure, permettant aux lecteurs, au moyen d'un outil unique, d'avoir une vue d'ensemble de la procédure parlementaire. Il est destiné, au premier chef, à la présidence de l'Assemblée, aux leaders des groupes parlementaires, aux présidences des commissions, à l'ensemble des députés et aux greffiers. Toutefois, sa présentation et son approche éditoriale en font un ouvrage dont l'intérêt dépasse largement cette cible naturelle. Le « livre », comme il est familièrement dénommé, est ainsi devenu le support documentaire de base pour le nouvel élu, le fonctionnaire nouvellement arrivé, mais aussi pour les enseignants, les étudiants en droit et en science politique et, au-delà, pour toute personne intéressée par la vie parlementaire du Québec.

La procédure parlementaire du Québec est publiée par l'Assemblée nationale et est disponible, en version PDF, sur le site Internet de l'Assemblée, autre preuve de sa vocation « grand public »³.

Le Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire

Il apparaît clairement que les décisions rendues par la présidence de l'Assemblée sont au cœur de l'interprétation et de l'application des règles de procédure à l'Assemblée nationale du Québec, à l'instar de ce qui a cours dans l'ensemble des parlements de type britannique. Les décisions rendues par la présidence sont, bien sûr, l'expression d'un privilège parlementaire essentiel, puisqu'elles sont de la compétence exclusive du président et qu'elles ne peuvent être discutées. Elles sont aussi la garantie que la procédure conserve la souplesse nécessaire au bon fonctionnement du Parlement, souplesse inhérente à la procédure britannique.

Publié depuis 1986, le *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire* comprend, en fait, deux volumes. Le premier récapitule les décisions rendues par les présidents et vice-présidents de l'Assemblée depuis 1972, le second celles rendues en commissions parlementaires depuis mars 1984, soit depuis l'entrée en vigueur de l'actuel règlement de l'Assemblée nationale.

Il convient de souligner que le recueil ne retrace pas, de manière exhaustive, toutes les décisions rendues par les présidents ou vice-présidents de l'Assemblée ou de commission.⁴ De fait, sous l'autorité du secrétaire général et du secrétaire général adjoint aux affaires parlementaires, la Direction de la recherche en procédure parlementaire sélectionne celles qui semblent les plus pertinentes pour l'élaboration de la jurisprudence parlementaire, qu'il s'agisse de

l'interprétation d'une disposition réglementaire ou de la consécration d'une pratique. Ainsi, si la présidence rend une décision semblable à une décision de principe déjà rendue, il est d'usage de ne pas la reproduire au recueil, mais plutôt de l'inscrire sous cette dernière en « décision similaire ».

Le travail de compilation n'en reste pas moins considérable. Dans sa dernière édition, le recueil regroupe ainsi environ 610 décisions dans le volume « Assemblée », et plus de 210 dans le volume « Commissions ».

Bien entendu, si certains articles n'ont fait l'objet que de très peu de décisions, voire d'aucune, d'autres ont donné lieu à une abondante jurisprudence, certaines dispositions du règlement étant associées à plusieurs dizaines de décisions jugées suffisamment pertinentes pour figurer au recueil.⁵

Les décisions finalement retenues ne sont pas citées in extenso au recueil. Elles sont reproduites selon une charte éditoriale et graphique standardisée qui comprend, le plus souvent, les références de la décision au *Journal des débats*, une série de mots-clés, également standardisés, un bref rappel du contexte, la question posée et un résumé de la décision. Cette présentation est, si nécessaire, complétée par la référence aux articles de lois et de règlements, aux autres décisions et à la doctrine cités dans la décision.

Par souci de facilité, le plan de classement des décisions suit l'ordre des articles du règlement, les décisions étant numérotées, par ordre chronologique, sous chaque article.

Le recueil comporte un index composé à partir des mots-clés, qui renvoient au numéro sous lequel est répertoriée la décision.

Enfin, le recueil propose une liste des propos jugés non parlementaires par la présidence, à l'Assemblée et en commissions parlementaires, depuis 1984, chacun d'eux étant accompagné de la référence à la décision ou aux décisions de la présidence correspondante.

Sur le plan formel, le document se présente en deux volumes A4 reliés en boudin. Le volume « Assemblée » compte environ 450 pages et le volume « Commissions » près de 170.

Les deux volumes sont réédités périodiquement, d'abord sous une forme provisoire, puis sous une forme définitive. Chaque édition donne lieu à l'insertion de nouvelles décisions, mais aussi, le cas échéant, au retrait de certaines autres. La dernière version en date, distribuée en octobre 2005, regroupe les décisions rendues jusqu'au 30 juin 2005. Elle a déjà fait l'objet d'une mise à jour partielle (feuilles mobiles à brocher), six nouvelles décisions ayant été retenues pour figurer au recueil depuis cette date.

Le recueil est disponible à la fois sur les sites intranet et Internet de l'Assemblée.

La Banque de données Samuel-Phillips

La diversité des sources du droit parlementaire et l'abondance de la production procédurière ont logiquement

incité les autorités administratives de l'Assemblée, dont, au premier chef, la Direction de la recherche en procédure parlementaire, à s'interroger sur la manière d'accéder dans les meilleurs délais à une documentation éparsée et volumineuse. Progressivement, s'est imposée l'idée de la constitution d'une base de données interne centralisée, rassemblant l'ensemble de l'information pertinente, permettant de répondre rapidement aux questions de la présidence, des officiers de la table ou des commissions.

Cette banque de données, appelée « Samuel-Phillips » en l'honneur du premier greffier de la Chambre nommé en 1792, a vu le jour en 1994⁶. Après avoir nécessité la participation de plusieurs services au moment de sa conception, la banque est aujourd'hui placée sous la seule maîtrise d'œuvre de la Direction de la recherche en procédure parlementaire.

D'une manière générale, la documentation contenue dans la banque est structurée en douze rubriques correspondant à autant de types de documents :

- Procédures et lois connexes : articles du Règlement et autres règles de procédure dans leurs différentes versions, y compris les règlements de 1972 et de 1984, ainsi que le règlement « Geoffrion » de 1941, auxquels s'ajoutent quelques lois;
- Procédure – version anglaise : versions anglaises des dispositions réglementaires en vigueur ainsi que de quelques lois;
- Travaux des conseillers : ensemble des travaux des conseillers en procédure depuis 1984, qu'il s'agisse de notes ou de projets de décision;
- Doctrine : références d'articles de périodiques, tables des matières d'ouvrages de procédure, références bibliographiques;
- Décisions – Chambre : décisions rendues en Chambre depuis 1984 et, de manière sélective, celles rendues auparavant;
- Décisions – commissions : décisions rendues en commissions depuis 1984 et, de manière sélective, celles rendues auparavant;
- Chambre des communes : règlement de la Chambre des communes (anglais et français), ainsi que la revue de procédure et autres documents liés;
- Autres législatures : documents de procédure parlementaire concernant les autres assemblées législatives canadiennes;
- Autres parlements : sélection de documents de procédure parlementaire concernant quelques autres parlements dans le monde;
- Jugements : jugements ayant une incidence sur la procédure;
- Législature Québec – divers : documents à caractère politique ou historique;
- Outils documentaires : tables des matières des règlements, concordances, listes, thésaurus et autres documents permettant de faciliter la recherche.

Comme on l'a indiqué, c'est la Direction de la recherche en procédure parlementaire qui assure la gestion quotidienne de la banque.

Concrètement, ce sont les conseillers en procédure qui alimentent la base. Leurs travaux, ainsi que les résumés des décisions rendues en Chambre ou en commission qu'ils préparent, sont rédigés sous la forme de bordereaux normalisés, ce qui rend possible leur intégration directe dans la banque. Notons que c'est à partir des résumés des décisions, à l'exception de la partie consacrée aux commentaires des conseillers – retranscrits, en revanche, dans la banque – qu'est constitué, puis mis à jour, le recueil de décisions.

Il appartient également aux conseillers de sélectionner, le cas échéant, d'autres documents susceptibles de figurer dans la base de données.

L'intégration matérielle dans la banque est effectuée par la technicienne juridique de la Direction, qui, pour cette mission, agit en tant que gestionnaire de la base.

Pour effectuer sa recherche, l'utilisateur peut procéder de deux façons.

La première consiste à lancer une recherche en mode « plein texte », ce qui permet d'accéder directement à tous les documents contenus dans la base.

La seconde méthode est de lancer une recherche à partir des huit champs d'interrogation : type de document; date; titre enrichi; texte; auteur; mots-clés; articles-clés; références.

Enfin, le système rend possible l'insertion de liens hypertextes qui permettent de passer directement d'un document à l'autre, par exemple passer d'une version française à une version anglaise, ou accéder directement à un article cité dans un résumé de décision.

La Banque Samuel-Phillips est un outil performant, assez simple à utiliser et qui remplit pleinement les objectifs qui lui ont été assignés. De fait, la banque est devenue un instrument de travail quotidien des conseillers.

Conclusion

Au moyen d'outils nombreux mais complémentaires, c'est bien une véritable stratégie de gestion des ressources documentaires en matière de procédure qui se dessine, caractérisée par sa constance, sa cohérence, mais aussi son « évolutivité ».

Cette démarche répond d'abord à des objectifs internes, à savoir améliorer la qualité des services rendus à la présidence et aux parlementaires, accroître l'efficacité globale de l'administration de l'Assemblée et, d'une manière générale, contribuer à améliorer le fonctionnement de l'Assemblée dans l'exercice de ses missions essentielles.

Elle répond aussi à des préoccupations externes, l'Assemblée s'étant donné pour mission depuis de nombreuses années de mieux faire connaître son fonctionnement et ses caractéristiques, qu'il s'agisse de communiquer son savoir-faire

parlementaire vers les pays dont la démocratie est en émergence, ou de répondre au constat que la méconnaissance des institutions démocratiques contribue à accroître la désaffection des citoyens vis-à-vis de la politique.

De ce double point de vue, cette attention portée aux outils documentaires à l'Assemblée nationale du Québec apparaît originale à plus d'un titre dans un contexte où le droit parlementaire reste encore, bien souvent, l'apanage de quelques initiés.

Notes

1. Dans cette présentation, on entendra par " outils documentaires " l'ensemble des documents mis, sous une forme ou sous une autre, à la disposition des parlementaires, des fonctionnaires et, le cas échéant, du public, présentant et analysant les règles de procédure applicables. On laissera de côté, en revanche, les publications constituant des outils de gestion et d'information sur les travaux parlementaires tels que le *Feuilleton et préavis*, le *Procès-verbal* des séances et le *Journal des débats*, même si ces documents ne sont évidemment pas étrangers à la procédure.
2. On notera que, même s'il est sans doute le modèle plus convivial et le plus achevé, *La procédure parlementaire du Québec* s'apparente à d'autres ouvrages existant dans le monde parlementaire de type britannique. On peut penser que cet exercice y est, d'une manière générale, particulièrement justifié eu égard au caractère largement jurisprudentiel du droit parlementaire. Ainsi, l'ouvrage de référence est sans doute le « Parliamentary practice » d'Erskine May, « bible doctrinale » du parlement britannique, rendu à sa 23^e édition (2004), la première datant de 1844. La procédure de la Chambre des communes à Ottawa fait également l'objet d'un ouvrage comparable intitulé « La procédure et les usages de la Chambre des communes » publié en 2000. Celui-ci s'appuie sur une tradition en la matière représentée par le « Parliamentary procedure and practice in the Dominion of Canada » rédigé par le Greffier Georges Bourinot (4 éditions entre 1884 et 1916) et par le « Règlement annoté et formulaire » de la Chambre des communes du Canada, du Greffier Arthur Beauchesne (4 éditions entre 1925 et 1949). On citera également, sur le même registre, le « House of Representative practices » de la Chambre des Représentants australienne, dont la 4^e édition a été publiée en 2001.
3. La procédure parlementaire du Québec est actuellement en cours de traduction afin de proposer une version anglaise à l'occasion de la prochaine édition.
4. Une décision rendue en privé peut figurer au recueil moyennant la mention « private ruling ».
5. Ainsi, l'article 67 sur les droits et privilèges reconnus est associé à 53 décisions, l'article 88 sur les demandes de débat d'urgence à 52, l'article 197, sur la recevabilité des amendements au vu de leur contenu à 41 décisions.
6. Voir Mathieu Proulx, Une banque de données spécialisée en procédure parlementaire, *Revue parlementaire canadienne*, vol. 17, no. 4, hiver 1994-95.