

L'élaboration des lois et des règlements au Québec

Lucie Lauzière*

Table des matières

1.	La procédure législative	2
1.1	La phase administrative et politique	2
1.2	La phase parlementaire	8
1.2.1	Les lois d'intérêt public.....	8
1.2.2	Les lois d'intérêt privé	11
1.2.3	La législation financière.....	13
2.	La procédure réglementaire.....	14
2.1	L'élaboration administrative des projets de règlement	15
2.2	L'édiction des règlements	15
	Conclusion.....	18

La *Gazette officielle du Québec*, outil principal de diffusion des lois et des règlements du Québec, publiée depuis 1869 par l'éditeur officiel du Québec, ne présente en sa Partie 2, intitulée « Lois et règlements », que le produit final du travail législatif. Si l'on fait exception de l'étape de mise en vigueur, la publication des lois et des règlements marque la fin du processus d'élaboration du droit.

L'élaboration du droit revient d'abord à l'État. De ce fait, l'une de ses tâches fondamentales est de voir à l'organisation du phénomène législatif dans son ensemble. Selon la Constitution canadienne, le Parlement du Québec est habilité à exercer des fonctions législatives en certaines matières, eu égard au partage des compétences législatives. Le droit légiféré fait référence à deux types de textes législatifs, soit les lois et les règlements. Il s'agit de textes normatifs, à caractère général et impersonnel, qui sont établis directement, dans le cas des lois, ou indirectement, dans le cas des règlements, par le législateur d'un État. Les lois constituent la législation primaire du corpus législatif, alors que les règlements constituent, par rapport aux lois, la législation secondaire ou déléguée. Le processus d'élaboration de ces textes est différent selon qu'il s'agit de lois ou de règlements. Le présent exposé traitera successivement de la procédure législative et de la procédure réglementaire. La procédure législative fera état principalement du processus d'élaboration de la

législation québécoise ordinaire, soit les lois d'intérêt public et les lois d'intérêt privé, mais aussi de la législation financière. La procédure réglementaire exposera le processus de prise de règlements québécois, depuis l'élaboration du texte réglementaire par l'autorité chargée de son application, jusqu'à son adoption par l'autorité investie du pouvoir réglementaire.

1. La procédure législative

Le processus législatif se développe, relativement aux lois, en deux phases : la phase administrative et politique, au cours de laquelle le projet de loi est conçu et rédigé, et la phase parlementaire, au cours de laquelle le projet de loi est adopté par l'Assemblée nationale. Les lois d'intérêt public, qui constituent la presque totalité de la législation ordinaire, se distinguent des lois d'intérêt privé et de la législation financière par la procédure parlementaire qui entoure leur adoption.

1.1 La phase administrative et politique

L'initiative des mesures législatives nouvelles revient souvent à l'administration publique, bien que différentes circonstances soient à la source de l'acte législatif. Cette dernière procède d'abord à des études et analyses de différentes situations et propose ensuite au gouvernement des réformes fondamentales. C'est ainsi que la réforme du Code civil¹ ou encore la réforme des tribunaux judiciaires² ont été entreprises par l'administration.

La contingence de certains faits ou événements constitue une deuxième source de mesures législatives. En effet, la constatation de faits particuliers donne souvent lieu à l'adoption de dispositions législatives nouvelles. Par exemple, lorsqu'on a constaté que plusieurs enfants en bas âge perdaient la vie lors d'accidents d'automobile parce qu'ils étaient mal retenus à leur siège, le législateur a ajouté depuis 1986 au *Code de la sécurité routière* une disposition ponctuelle concernant le transport des jeunes enfants³. De la même manière, certaines mesures législatives

¹ Le *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64, fut adopté par l'Assemblée nationale le 18 décembre 1991. Il remplaçait le *Code civil du Bas-Canada* datant de 1866.

² *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16, instituant la Cour du Québec en 1988.

³ L'article 397 du *Code de la sécurité routière*, L.R.Q., c. C-24.2, prévoit l'obligation de l'utilisation d'un siège d'enfant pour transporter les enfants dont la taille est inférieure à 63 cm en position assise, mesurée du siège au sommet du crâne.

peuvent faire suite aux pressions exercées par divers groupes de la société. C'est à ce titre que les mesures visant les programmes d'accès à l'égalité⁴ ou encore les services de garde à l'enfance⁵ ont été adoptées.

Enfin, plusieurs réformes législatives tirent leur origine du programme du parti politique qui accède au pouvoir, ce qui constitue une troisième source de mesures législatives nouvelles. La *Charte de la langue française*⁶, de même que la *Loi sur l'assurance automobile*⁷, ont été présentées ainsi.

Mais quelle que soit la source des mesures législatives, même si l'idée d'une loi nouvelle n'émane pas de l'administration, elle nécessite toujours une phase d'élaboration administrative. Du fait de leur présence tout au long du processus législatif, les dirigeants et fonctionnaires de l'administration ont une influence auprès de ceux qui ont l'initiative des lois et qu'ils sont chargés de conseiller. Ils exercent donc un rôle déterminant lors de l'élaboration des lois.

Parallèlement aux mesures législatives, l'intervention de l'État peut aussi prendre la forme de mesures incitatives, tel l'octroi de subventions, de contrats gouvernementaux ou de mesures fiscales avantageuses. Ces mesures incitatives peuvent, dans certains cas, permettre à l'État d'atteindre opportunément le but recherché, tout en lui évitant d'intervenir législativement. Toutefois, la voie dans laquelle s'engagera le gouvernement pour mettre en œuvre ses politiques doit faire l'objet d'une décision politique.

Avant que n'intervienne la décision politique sur l'opportunité d'une intervention de l'État et, s'il y a lieu, sur la forme de cette intervention, l'administration procède à une étude et analyse de la situation. Lorsque des mesures législatives sont envisagées, une phase de décision politique accompagne l'élaboration du projet de loi.

La phase d'élaboration administrative et la phase de décision politique qui accompagnent ou précèdent la rédaction d'un projet de loi sont régies par l'article 9 de la *Loi sur l'exécutif*⁸ et les

⁴ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 86-92.

⁵ *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, L.R.Q., c. S-4.1.1.

⁶ *Charte de la langue française*, L.R.Q., c. C-11.

⁷ *Loi sur l'assurance automobile*, L.R.Q., c. A-25.

⁸ *Loi sur l'exécutif*, L.R.Q., c. E-18.

décrets pris en vertu de celui-ci, soit le *Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*⁹ et le *Décret concernant le Comité de législation*¹⁰.

Souvent de son propre chef, ou à la demande du ministre titulaire, le service de recherche du ministère ou de l'organisme concerné par la matière procède à une étude d'opportunité et de faisabilité d'une intervention étatique sur une question précise. Cette étude décrit les avantages et les coûts comparatifs des diverses formes d'intervention possible (loi, règlement, octroi de contrats gouvernementaux, subventions, mesures fiscales), ainsi que des conséquences de la non-intervention de l'État. L'étude est réalisée en tenant compte du point de vue de l'administration, quant à la faisabilité des modes d'intervention, et également de l'intérêt de la société, quant à leur opportunité. Elle comprend des recommandations sur l'intervention ou la non-intervention de l'État. Deux documents feront suite à cette étude : un mémoire et, si l'on préconise l'adoption d'une loi nouvelle, un texte législatif.

Dès que le ministre manifeste une intention de légiférer et que les grands principes du projet de loi ont été identifiés, le service juridique du ministère ou de l'organisme concerné commence à recueillir les données nécessaires à sa rédaction, de même qu'à celle du mémoire. Dans l'accomplissement de leur travail, les légistes s'inspireront des expériences étrangères. Une étude de droit comparé sur la législation analogue qui existe dans d'autres provinces ou d'autres pays les aidera à déterminer le contenu de la nouvelle loi. Ceci constitue souvent la première étape de leur travail. Parallèlement à cette étude, les impacts du projet de loi seront analysés en collaboration avec d'autres services du gouvernement qui sont consultés de façon informelle. Par la suite, les légistes procéderont à la rédaction du projet de loi. Celui-ci est quelquefois précédé d'un avant-projet de loi soumis à la consultation générale afin de recueillir des observations qui seront utiles à la dernière rédaction du texte du projet de loi¹¹.

Un mémoire explicatif destiné au Conseil exécutif accompagne le projet de loi. Celui-ci fait état des différentes possibilités d'intervention qui se dégagent des études préalablement menées par les ministères ou organismes et propose une solution en la justifiant. Le mémoire doit avoir une

⁹ *Décret 111-2002 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*, (2005) 137 G.O. II, 863.

¹⁰ *Décret 680-2010 concernant le Comité de législation*, (2010) 142 G.O. II, 3673.

¹¹ Sur la préparation et la rédaction des projets de loi d'intérêt public au nom du gouvernement et sur le travail des légistes, voir Richard THIBAUT, *Qu'est-ce-que l'Assemblée nationale?*, Assemblée nationale, Direction des relations parlementaires et des services aux députés, Gouvernement du Québec, Québec, 1990, p. 24 et 25.

facture administrative et non politique. Il sert à élaborer des politiques, effectuer des propositions et favoriser la prise de décision. Le mémoire explicatif accompagnant un projet de loi contient des recommandations conduisant à une décision, soit celle de modifier des règles juridiques existantes ou d'introduire des règles juridiques nouvelles¹².

Le mémoire est préparé par le service juridique du ministère ou de l'organisme concerné, conformément aux directives du personnel politique du cabinet du ministre qui sera chargé de l'application éventuelle de la loi, ou quelquefois par le personnel politique lui-même. Lorsque la loi porte sur un sujet technique ou spécialisé, le mémoire peut être rédigé par un service d'experts du domaine d'intervention visé par celle-ci. Le mémoire est rédigé selon la forme et le contenu prescrits à l'annexe A du *Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*.

Relativement à la forme, le titre du mémoire doit être synthétique et concis tout en explicitant bien l'objet du mémoire. L'exposé du mémoire doit être aussi succinct que possible et, de préférence, ne pas dépasser trois pages. Si l'exposé occupe plus de trois pages, il faut en présenter un résumé.

Relativement au contenu, le mémoire comporte deux parties distinctes, soit une partie accessible au public et une partie confidentielle. La partie accessible au public comprend différentes rubriques, soit: (1) l'exposé de la situation, qui décrit le problème dans toutes ses dimensions de façon claire et concise, en soulignant l'urgence, si elle existe; (2) l'indication des lois existantes en vertu desquelles des solutions sont proposées. Sinon les failles dans les lois existantes; (3) la présentation des diverses solutions possibles; (4) les avantages et les inconvénients administratifs, financiers ou autres de chacune des solutions possibles; (5) une analyse comparative des solutions retenues ailleurs au Canada et dans les états américains voisins afin de résoudre un problème de même nature que celui exposé dans le mémoire; (6) les effets de l'activité réglementaire prévue sur les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises; (7) les implications financières des solutions possibles pour l'année financière en cours et les quatre années suivantes; (8) les répercussions possibles des mesures envisagées sur les relations intergouvernementales et

¹² Par définition, le mémoire est un document d'orientation ou de politique préparé par un membre du Conseil des ministres, afin de saisir le Conseil des ministres d'une question et de faciliter le processus de décision. Voir l'article 24 du *Décret concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif*, préc., note 9, ainsi que le document interne du MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF, *Le Conseil exécutif et son fonctionnement*, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat général, Gouvernement du Québec, 1991, p. 17.

l'opportunité de consultations intergouvernementales; (9) les implications territoriales, soit sur les régions, sur la Capitale-Nationale ou sur la Métropole ; (10) les implications sur les jeunes ; (11) les consultations interministérielles, si les mesures proposées affectent d'autres ministères ou organismes du gouvernement ; (12) les mesures suggérées pour informer la population de la nature et de l'objet de chacune des solutions proposées. Cette partie du mémoire est normalement accessible au public dès que le projet de texte législatif a été déposé à l'Assemblée nationale.

La deuxième partie du mémoire, qui peut ne pas être accessible au public, comprend les informations que la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹³ permet de ne pas rendre accessibles et que le ministre qui présente le mémoire souhaite protéger, en expliquant les raisons à l'appui ; dans ce cas, les informations pertinentes apparaissent dans cette partie. La deuxième partie comprend également les recommandations du ministre qui nécessitent l'approbation du Conseil exécutif.

Une fois approuvé par le ministre, conseillé de ses hauts fonctionnaires et dirigeants d'organismes, le mémoire est signé par ce dernier et soumis au Conseil exécutif. À cette fin, il est transmis au secrétaire général du Conseil exécutif¹⁴. Il doit être accompagné du texte du projet de loi dont le mémoire recommande la présentation à l'Assemblée nationale. Le Secrétariat général peut acheminer le mémoire directement au Conseil exécutif ou il peut le soumettre à l'examen des comités du Conseil exécutif. Dans ce cas, le mémoire peut être transmis pour avis à un comité ministériel permanent ou temporaire ou encore au Conseil du trésor, au Comité des priorités ou au Comité des priorités économiques. Un comité ministériel permanent à compétence sectorielle (Comité ministériel au développement des régions et de l'occupation du territoire, Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel) recommandera au Conseil exécutif un choix politique parmi les différentes solutions préconisées et le Comité de législation examinera les implications de l'intervention législative. Le Conseil exécutif approuvera le mémoire à la lumière des avis qui lui auront été transmis. La décision politique approuvant le mémoire enclenche formellement le processus de rédaction finale du texte législatif.

¹³ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1.

¹⁴ Au plus tard le 21 janvier, pour les projets de loi soumis pour présentation à l'Assemblée nationale à la session du printemps, et le 1^{er} septembre, pour les projets de loi soumis pour présentation à l'Assemblée nationale à la session d'automne : *Décret concernant le Comité de législation*, préc., note 10, art. 14.

Parallèlement à la préparation du mémoire, un texte du projet de loi a déjà été rédigé pour accompagner ce dernier. Le travail de rédaction a été confié aux légistes du service juridique du ministère ou de l'organisme qui demande l'adoption de la mesure législative. Au terme du processus de rédaction, les projets de loi et leurs mémoires de présentation sont soumis au Comité de législation. Ce Comité peut donner des directives générales sur les règles à suivre dans la rédaction des lois et des règlements¹⁵. Celles-ci deviennent contraignantes pour l'ensemble de l'administration québécoise. Le Comité exerce ainsi une influence unificatrice sur l'ensemble de la législation.

Conformément à son mandat, le Comité de législation s'assure, une fois les décisions prises par le Conseil exécutif, de la cohérence législative et juridique des projets de loi qui en découlent. Il examine la cohérence interne et externe du projet de loi, plus précisément l'harmonisation du projet avec l'ensemble de la législation applicable au Québec, l'adéquation de la solution prévue au projet eu égard à l'objectif visé, la complexité, l'ampleur et les conséquences du projet sur le plan juridique, ainsi que la simplicité et la qualité de la terminologie du projet. Le mandat du Comité a un caractère à la fois politique et juridique. On lui prête également un caractère administratif, puisqu'il revient au Comité de législation de vérifier que les étapes du processus d'élaboration des projets de loi ont été franchies et que les consultations que ceux-ci pouvaient requérir ont été effectivement tenues¹⁶. En présence du ministre promoteur, assisté par un nombre très limité de fonctionnaires qui ont participé au travail de rédaction du projet de loi, le Comité de législation procède à l'étude du projet qui lui est soumis. Cette étude est toutefois restreinte aux difficultés du texte qui n'ont pu être résolues préalablement par le Secrétariat général du Conseil exécutif. L'approbation du projet de loi par le Comité est suivie immédiatement de la signature du texte par le premier ministre ou le leader parlementaire du gouvernement, après quoi le secrétaire du Comité le transmet aux services de l'Assemblée nationale chargés d'en assurer la traduction¹⁷ et l'impression. La présentation éventuelle du projet de loi devant l'Assemblée nationale suivra, au jour déterminé par le leader parlementaire du gouvernement. Les projets de loi accompagnés de brèves notes explicatives font partie des documents parlementaires de l'Assemblée nationale.

¹⁵ *Décret concernant le Comité de législation*, préc., note 10, art. 11.

¹⁶ *Id.*, art. 9.

¹⁷ Au Québec, des dispositions constitutionnelles et législatives régissent la langue des lois : *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, app. II, n° 5, art. 133 et *Charte de la langue française*, préc., note 6, art. 10.

1.2 La phase parlementaire

1.2.1 Les lois d'intérêt public

La phase parlementaire qui entoure la discussion et l'adoption d'un projet de loi par l'Assemblée nationale est régie par la *Loi sur l'Assemblée nationale*¹⁸ et le *Règlement de l'Assemblée nationale*¹⁹ complété par des règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale²⁰.

L'étude d'un projet de loi par l'Assemblée nationale comporte cinq étapes: la présentation, l'adoption du principe, l'étude détaillée en commission, la prise en considération du rapport de la commission et, finalement, l'adoption. En principe, chaque étape doit avoir lieu à une séance distincte. L'adoption du principe et l'étude détaillée en commission peuvent toutefois avoir lieu au cours de la même séance.

Au moment jugé opportun par le leader du gouvernement²¹, et au plus tard la veille de sa présentation, un préavis de la présentation d'un projet de loi à l'Assemblée nationale est donné en communiquant le titre du projet au Secrétaire général de l'Assemblée nationale. Celui-ci l'inscrit alors au feuillet de l'Assemblée nationale. Au jour fixé par le leader du gouvernement, le promoteur du projet de loi, soit normalement le ministre qui sera chargé de son application, présente le projet à l'Assemblée en donnant lecture des notes explicatives qui l'accompagnent. Les notes explicatives exposent sommairement l'objet du projet de loi et ne contiennent ni argumentation ni exposé de motif. Une motion est présentée pour proposer à l'Assemblée de se saisir de l'étude du projet de loi qui devient alors public. Cette motion ne donne lieu à aucun débat. Dès l'étape de la

¹⁸ *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. A-23.1.

¹⁹ Le règlement a été adopté par l'Assemblée nationale le 13 mars 1984 comme règlement sessionnel; il est devenu permanent le 16 avril 1985. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 4^e sess., 32^e légis., 13 mars 1984, p. 5098 et 5099; QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 5^e sess., 32^e légis., 4 avril 1985, p. 2974 et 2975.

²⁰ *Règles de fonctionnement concernant les commissions, Règles de fonctionnement concernant la vérification des engagements financiers et Règles de fonctionnement concernant les projets de loi d'intérêt privé*. D'abord adoptées comme règles sessionnelles, les règles de fonctionnement sont devenues permanentes le 16 avril 1985. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 4^e sess., 32^e légis., 22 mars 1984, p. 5404 et QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 5^e sess., 32^e légis., 4 avril 1985, p. 2974 et 2975.

²¹ Le *Décret concernant le Comité de législation*, préc., note 10, prévoit à l'article 21 qu'aucun avis concernant un projet de loi ministériel ne peut être mis au feuillet de l'Assemblée nationale sans l'approbation écrite du leader parlementaire du gouvernement.

présentation du projet de loi, le leader du gouvernement peut faire une motion pour envoyer le projet à une commission, afin que celle-ci consulte les intéressés qui désirent faire connaître leur opinion dans le cadre d'une consultation générale.

L'Assemblée ayant accepté de se saisir du projet de loi avec la motion de présentation, le débat sur l'adoption du principe du projet de loi peut être inscrit au feuillet. Lorsque le projet a été envoyé à une commission pour une consultation générale après sa présentation, la commission doit faire rapport à l'Assemblée. La commission peut proposer des modifications au projet. Dans ce cas, les modifications seront intégrées au projet de loi; exceptionnellement, celui-ci peut faire l'objet d'une réimpression si le rapport de la commission le recommande. L'inscription du projet au feuillet pour l'adoption du principe peut donc se faire après sa présentation ou, le cas échéant, à la suite du rapport de la commission. Le débat sur le principe d'un projet de loi ne peut commencer moins d'une semaine après sa présentation; il porte exclusivement sur l'opportunité du projet de loi, sur sa valeur intrinsèque ou sur tout autre moyen d'atteindre les mêmes fins. Pour que le projet de loi soit mis en délibération, son promoteur présente alors une motion pour l'adoption du principe. Lors du débat sur l'adoption du principe, le texte ne peut être amendé. Le seul amendement recevable est celui visant à reporter l'adoption du principe, auquel cas l'adoption du projet pendant la session en cours devient impossible.

Après l'adoption du principe du projet de loi, celui-ci est envoyé en commission parlementaire, où s'effectue le travail le plus important et le plus efficace de l'Assemblée législative. Onze commissions permanentes de l'Assemblée nationale s'occupant chacune d'un domaine matériel de compétence relié aux activités de l'État²² procèdent, selon l'objet du projet de loi soumis, à son étude détaillée, article par article. Les débats portent sur les détails du projet. Des amendements peuvent être apportés, s'ils se rapportent à l'objet du projet de loi et s'ils sont conformes à son esprit et à la fin qu'il vise. Le principe et les objectifs du projet de loi ne pourraient être remis en cause par ces amendements. Le procès-verbal des travaux de la commission et le texte

²² Les dénominations et les compétences sectorielles des onze commissions permanentes de l'Assemblée nationale sont prévues à l'article 118 du *Règlement de l'Assemblée nationale*. On y trouve la Commission de l'administration publique; la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles; la Commission de l'aménagement du territoire; la Commission de l'Assemblée nationale; la Commission de la culture et de l'éducation; la Commission de l'économie et du travail; la Commission des finances publiques; la Commission des institutions; la Commission des relations avec les citoyens; la Commission de la santé et des services sociaux; la Commission des transports et de l'environnement. Chaque commission peut constituer des sous-commissions.

du projet de loi tel que la commission l'a adopté constituent le rapport de la commission qui sera déposé à l'Assemblée nationale.

La prise en considération du rapport de la commission par l'Assemblée amène un débat sur les grandes lignes et sur les détails du projet de loi tel que modifié par la commission. Lors de la discussion du rapport, les membres de l'Assemblée peuvent présenter et débattre des amendements au projet. Le débat terminé, les amendements présentés par les membres de l'Assemblée sont mis aux voix successivement et, lorsqu'ils sont adoptés, intégrés au rapport de la commission. Le rapport est ensuite lui-même mis aux voix, d'où il en résulte le texte final du projet de loi, qui pourra exceptionnellement faire l'objet d'une réimpression si de nombreuses modifications y ont été apportées.

À la suite de l'adoption du rapport de la commission par l'Assemblée, le projet de loi est inscrit au feuillet pour l'adoption. Au jour jugé opportun par le leader du gouvernement, une motion d'adoption est présentée par le promoteur du projet de loi. Cette motion ne donne lieu qu'à un débat sur le contenu du projet de loi et aucun amendement ne peut être reçu. Le texte est alors adopté.

Afin d'assurer un fonctionnement efficace du travail parlementaire, le *Règlement de l'Assemblée nationale* a prévu des règles relatives la durée des travaux parlementaires, qui normalement devraient s'étendre sur un minimum de douze jours, sauf lorsqu'il y a urgence ou pendant certaines périodes parlementaires déterminées. Le Règlement a également prévu certaines règles régissant le droit et le temps de parole des parlementaires au cours du processus législatif. Ces règles visent à assurer à chacun des membres de l'Assemblée la possibilité d'intervenir lors de la discussion des projets de loi. Normalement, les règles prévoient une seule intervention de chacun et une limite de temps de vingt minutes. Ces règles souffrent toutefois plusieurs exceptions, notamment en faveur des chefs de groupe parlementaire, de l'auteur d'une motion ou du promoteur d'un projet de loi, de même qu'à l'occasion du débat de principe d'un projet de loi ou son étude détaillée en commission.

Le processus législatif ne se termine pas avec l'adoption du texte du projet de loi par l'Assemblée nationale. Il faut, pour parfaire le processus législatif, la participation de tous les

organes composant le Parlement, soit l'Assemblée nationale et le lieutenant-gouverneur²³. Le projet de loi doit recevoir la sanction royale pour devenir loi. Pour ce faire, le lieutenant-gouverneur sanctionne les projets de loi en apposant sa signature sur l'original, signifiant ainsi, au nom du souverain, son assentiment au texte de loi. La coutume veut que cet assentiment ne soit jamais refusé. L'original du projet de loi est déposé auprès du secrétaire général de l'Assemblée nationale. Rapport de la sanction royale est fait à l'Assemblée et consigné au procès-verbal ; c'est ce dernier qui fera preuve de l'existence de la loi. La loi entrera en vigueur le trentième jour suivant celui de sa sanction, à moins qu'elle n'y pourvoie autrement²⁴; dans ce dernier cas, la date d'entrée en vigueur de la loi peut être fixée par le législateur, à une date autre que le trentième jour suivant celui de sa sanction, ou encore laissée au pouvoir exécutif qui la fixera ultérieurement par décret.

Les lois sont publiées par l'Éditeur officiel du Québec sous forme de feuillets, immédiatement après leur sanction; ils sont par la suite reproduits dans la Partie II de la *Gazette officielle du Québec*, quelques semaines après leur sanction et dans un *Recueil annuel [ou sessionnel] des lois*, dans l'année suivant leur sanction. De plus, les lois d'intérêt public sont régulièrement intégrées à la refonte permanente des lois du Québec (*Lois refondues du Québec*). La publication des textes de loi par l'Éditeur officiel du Québec leur donne un caractère d'authenticité et fait preuve de leur contenu.

1.2.2 Les lois d'intérêt privé

Les lois d'intérêt privé, que l'on a pendant longtemps désignées communément sous le nom de «bills privés», présentent une certaine anomalie dans le système parlementaire québécois puisqu'elles ne sont adoptées que pour régler des cas particuliers²⁵. Loin de présenter un caractère impersonnel et général comme les lois d'intérêt public, elles sont même dépourvues de tout contenu normatif. On les considère toutefois comme des lois sur le plan formel, parce qu'elles émanent du législateur. L'adoption des projets de loi d'intérêt privé présente beaucoup de similarité avec celle des projets de loi d'intérêt public. On constate cependant quelques particularités dans leur

²³ L'article 71 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, préc., note 17, et l'article 2 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, préc., note 18, déterminent les composantes du Parlement.

²⁴ *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 5.

²⁵ Voir par exemple la *Loi concernant la succession de Gérard Morissette*, L.Q. 1992, c. 86. Les lois d'intérêt privé sont identifiables par leur titre qui souvent, soit décrit l'action entreprise par la loi (*Loi autorisant...*, *Loi créant...*, *Loi constituant...*), soit utilise le terme « concernant » (*Loi concernant...*).

cheminement parlementaire. Des règles de fonctionnement²⁶ adoptées par l'Assemblée nationale complètent le *Règlement de l'Assemblée nationale* à ce sujet.

L'initiative des projets de loi d'intérêt privé revient aux particuliers concernés par l'objet de la loi : individus seuls ou en groupe, sociétés civiles, religieuses, municipales ou scolaires, etc., qui désirent se faire accorder par la loi des droits ou des privilèges concernant des intérêts particuliers ou locaux²⁷. Les particuliers s'occupent eux-mêmes de faire rédiger le projet de loi, mais ils doivent soumettre le texte au directeur de la législation de l'Assemblée nationale qui procède à un examen rédactionnel du projet et le transmet avec commentaires, soit au ministère de la Justice, soit aux autres ministères concernés. Les projets de loi d'intérêt privé ne contiennent pas de notes explicatives. Ils contiennent cependant un préambule exposant les faits qui justifient leur adoption.

L'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé comporte certaines exigences de publication. La personne intéressée qui en demande l'adoption doit faire publier sous sa signature, dans la *Gazette officielle du Québec* et dans un journal de son district judiciaire, un avis de présentation décrivant l'objet du projet de loi et invitant toute personne qui a des motifs d'intervenir sur le projet de loi à le faire auprès du directeur de la législation.

La présentation d'un projet de loi d'intérêt privé à l'Assemblée nationale doit être faite par un député. Celui-ci ne se porte toutefois pas garant de son contenu et n'en approuve pas nécessairement les dispositions. La présentation du projet entraîne aussitôt son renvoi en commission. Lors des audiences publiques qui accompagnent la commission, il revient au promoteur du projet de loi de faire valoir l'opportunité de son adoption. La commission entend également les intéressés qui ont manifesté auprès du directeur de la législation leur désir d'intervenir, procède à l'étude détaillée du projet de loi et fait rapport à l'Assemblée. Le rapport est mis aux voix immédiatement et sans débat. La motion d'adoption du principe du projet est par la suite fixée à une séance subséquente de l'Assemblée. L'adoption du principe et celle du projet de loi ont lieu au cours de la même séance, sans envoi en commission. Une fois adopté, le projet de loi d'intérêt privé devient une loi publique, au sens où elle est censée connue de tous²⁸.

²⁶ *Supra*, note 20. *Règles de fonctionnement concernant les projets de loi d'intérêt privé*, (1984) 116 G.O.II, 1869.

²⁷ On trouve la liste de tous les projets de loi d'intérêt privé adoptés par l'Assemblée nationale depuis 1867 dans l'*Index des lois à caractère privé du Québec 1867-1975*, Bibliothèque de la Législature, Assemblée nationale, Québec, 1976.

²⁸ *Loi d'interprétation*, préc., note 24, art. 39, qui prévoit qu'une loi est publique, à moins qu'elle n'ait été déclarée privée. Ce qui ne s'est jamais réalisé.

Les particuliers qui ont pris l'initiative des projets de loi d'intérêt privé assument les frais des services de l'Assemblée nationale pour la traduction et l'impression des projets de loi en vue de leur publication dans le *Recueil annuel des lois* de l'année au cours de laquelle la loi est sanctionnée. Les lois d'intérêt privé sont publiées successivement sous forme de feuillets, dans la Partie II de la *Gazette officielle du Québec* et dans les *Recueils annuels des lois* du Québec.

1.2.3 La législation financière

Les projets de loi concernant la législation financière, c'est-à-dire ceux qui visent les revenus et les dépenses de l'État, ont un cheminement parlementaire différent de la législation ordinaire. Leur initiative est réservée aux membres du gouvernement, ce qui constitue une limite au principe de la liberté d'initiative reconnue à tout membre de l'Assemblée de présenter un projet de loi²⁹.

Le processus parlementaire de la législation financière commence avec le discours du budget prononcé par le ministre des Finances devant l'Assemblée, à la fin de l'année financière, vers la fin mars. Après son discours, le ministre propose une motion pour faire approuver par l'Assemblée la politique budgétaire du gouvernement. Cette motion fait l'objet d'un débat d'au plus vingt-cinq heures. Parallèlement, les prévisions budgétaires de chacun des ministères annoncées dans le discours du budget sont renvoyées pour examen aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale. Les différentes commissions se chargent de l'étude de ces crédits budgétaires dans le domaine de leur compétence. L'examen des crédits des ministères ne peut durer plus de deux cents heures, après quoi les commissions font rapport à l'Assemblée. Celle-ci se prononce sur les rapports regroupés des commissions et procède par la suite à l'adoption du budget global, sous forme d'un projet de loi de crédits.

Pour ménager la gestion financière de l'État pendant la période où les prévisions budgétaires sont discutées en commission, l'Assemblée se prononce sans débat avant le 1^{er} avril sur une somme de crédits provisoires, qui sont reproduits en annexe d'une première loi budgétaire (*Loi n^o 1 sur les*

²⁹ Selon les articles 54 et 90 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, préc., note 17, toute motion, résolution, adresse ou bill pour l'affectation d'une partie du revenu public, ou d'une taxe ou d'un impôt doit être recommandé à la Chambre des communes par un message du gouverneur général. Cette règle a été reprise à l'article 30 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, préc., note 18.

crédits), équivalant au quart des crédits annuels pour lesquels le gouvernement demande son approbation. Lorsque les discussions sur le budget et les prévisions budgétaires sont terminées, le budget principal des dépenses est voté en une seule séance sous forme d'une deuxième loi budgétaire où sont reproduites en annexe les prévisions budgétaires de l'ensemble des ministères.

L'Assemblée ayant adopté, à la suite du débat sur le budget, la motion approuvant la politique budgétaire du gouvernement, celle-ci procédera par la suite à l'étude des projets de loi fiscale annoncés dans le discours du budget. L'adoption de ces projets de loi suit la procédure normale prévue pour la législation ordinaire.

En cas d'insuffisance de revenus, si le gouvernement juge nécessaire de demander des crédits supplémentaires au Parlement, un budget supplémentaire prenant la forme d'une loi budgétaire sera présenté à l'Assemblée et renvoyé en commission plénière, selon le processus d'adoption qui est le même que pour le budget principal, sous réserve d'une limitation des délais et des discussions.

Certaines commissions assurent le contrôle du respect de la législation financière par l'administration. La Commission de l'administration publique assure la vérification des engagements financiers et entend, au moins une fois par année, les ministres – si ceux-ci le jugent opportun –, sous-ministres ou dirigeants d'organismes publics, afin de discuter de leur gestion administrative ou de toute autre matière de nature administrative relevant de ce ministère ou organisme et signalée dans un rapport du vérificateur général ou du Protecteur du citoyen. De même, la Commission des institutions entend chaque année le vérificateur général, mandaté pour faire l'analyse des comptes publics qu'il présente dans son rapport annuel³⁰ et, chaque trimestre, la Commission des finances publiques consacre une séance à l'étude de la politique budgétaire du gouvernement et à l'évolution des finances publiques.

2. La procédure réglementaire

Alors que l'adoption d'une loi fait suite à la discussion du projet de loi par les parlementaires de l'Assemblée nationale, l'édiction d'un règlement ne fait aucunement l'objet d'un

³⁰ Voir à cet effet la *Loi sur l'administration financière*, L.R.Q., c. A-6.001, art. 84-92 et la *Loi sur le vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01, art. 37-45.

débat public. Le Parlement délègue au gouvernement, ou à une autre autorité habilitante, le pouvoir d'édicter des normes dont le contenu présente un caractère subordonné ou complémentaire par rapport à celui de la loi habilitant la prise de règlements. C'est ainsi que l'on qualifie le règlement d'acte administratif quasi unilatéral de l'État, par opposition à l'acte législatif que constitue la loi.

2.1 L'élaboration administrative des projets de règlement

L'élaboration des projets de règlement par l'administration publique s'accomplit de façon similaire à celle des projets de loi. Le rôle décisif du processus d'élaboration des règlements revient aux dirigeants politiques présents au Conseil exécutif. La préparation des projets de règlement est laissée aux juristes et experts de l'administration.

Tout comme dans le processus d'élaboration des lois, la rédaction et la mise au point des projets de règlement sont laissées à l'autorité administrative qui est habilitée à prendre le règlement et qui sera chargée de son application. Dans la mesure où les règlements ont un contenu technique ou spécialisé, les juristes associeront à la tâche initiale de rédaction des experts (ingénieurs, biologistes, géographes, etc.) familiers avec le contenu du règlement. Outre son dispositif, le projet de règlement doit comprendre une mention référant à la disposition habilitante du règlement et, s'il y a lieu, une disposition fixant l'entrée en vigueur du règlement à une date ultérieure au quinzième jour suivant la date de sa publication. Le projet de règlement doit également être traduit en anglais.

2.2 L'édiction des règlements

La plus grande partie des pouvoirs réglementaires délégués par l'Assemblée nationale à une autorité administrative est attribuée au gouvernement³¹, c'est-à-dire au lieutenant-gouverneur assisté du Conseil exécutif. Une moindre partie des pouvoirs réglementaires est attribuée aux autorités administratives gouvernementales et quelquefois à un ministre individuellement. Dans ces cas, puisque la plupart du temps l'édiction des règlements est soumise à l'approbation du gouvernement, ce dernier exerce un rôle décisif sur l'activité réglementaire québécoise.

³¹ Il est fait exception ici des pouvoirs réglementaires attribués aux collectivités locales ou régionales ou aux commissions scolaires.

La perception de cette activité réglementaire comme un acte administratif unilatéral de l'État, faisant auparavant l'objet de décisions internes de l'administration publique et la plupart du temps sans consultations, a cependant été modifiée par l'adoption de la *Loi sur les règlements*³² qui vient depuis régir l'activité réglementaire du gouvernement et de ses organismes. Dans l'accomplissement de ses objets, cette loi devait favoriser la participation du public au processus réglementaire.

La *Loi sur les règlements* définit le règlement comme un acte normatif, de caractère général et impersonnel, édicté en vertu d'une loi et qui, lorsqu'il est en vigueur, a force de loi. Elle le distingue du projet de règlement, c'est-à-dire du texte qu'une autorité veut édicter comme règlement, lorsque la loi n'en exige pas l'approbation par une autre autorité, ou, dans le cas contraire, le texte qui doit être soumis pour approbation. Cette distinction est à l'origine du régime de double publicité des textes réglementaires institué pour favoriser la consultation du public.

Le processus réglementaire comporte trois étapes principales, dont deux s'articulent autour du régime de double publicité. Il s'agit de la publication du projet de règlement ou la prépublication du règlement, de l'édition du règlement par le titulaire du pouvoir réglementaire et de la publication du règlement.

Tout projet de règlement est publié à la Partie II de la *Gazette officielle du Québec*, accompagné d'un avis indiquant, notamment, que le projet ne pourra être édicté ou soumis pour approbation avant un délai de quarante-cinq jours et que tout intéressé peut pendant ce délai transmettre des commentaires concernant l'édition du règlement. L'avis accompagnant la publication peut prévoir un délai plus long, bien que, lorsque l'urgence de la situation l'impose ou lorsque le projet est de nature fiscale, le projet de règlement puisse être édicté ou approuvé à l'expiration d'un délai plus court ou sans avoir fait l'objet d'une publication. Les modifications apportées au projet de règlement après sa publication ne nécessitent pas que le projet soit publié à nouveau.

Non seulement le public peut se faire entendre sur un projet de règlement, mais les commissions permanentes de l'Assemblée nationale peuvent aussi, de leur propre initiative ou à la

³² La *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1, a été adoptée en 1986 pour régulariser le processus réglementaire au Québec.

demande de l'assemblée, procéder à l'examen des projets de règlements et des règlements³³. L'examen de la commission peut porter tant sur l'opportunité que sur la légalité des textes réglementaires.

Parallèlement, les projets de règlement sont soumis pour examen au ministère de la Justice. Celui-ci vérifie la légalité du projet de règlement, son harmonisation avec les lois et les règlements en vigueur, sa conformité juridique avec le but recherché, sa cohérence interne et la qualité de sa rédaction. L'examen terminé, un avis motivé est transmis à l'autorité qui veut édicter le projet de règlement ou, dans le cas d'un texte qui doit être soumis pour approbation à une autre autorité, à cette dernière. Si le projet subit d'autres modifications, il doit être transmis de nouveau pour examen.

Lorsque le règlement est édicté par le gouvernement ou soumis à son approbation, le projet de règlement doit être présenté avec un projet de décret et un mémoire analogue à celui qui accompagne un projet de loi³⁴, afin de faciliter le processus de décision. Le texte du décret comporte différents éléments, notamment, un renvoi précis à la disposition législative habilitant le règlement et la mention, le cas échéant, de la réglementation existante en vertu de cette même habilitation; le décret comprend aussi quelquefois un exposé des motifs pour lesquels le gouvernement édicte le règlement. Conformément à la *Loi sur les règlements*³⁵, si le projet de règlement ou le règlement n'a pas été publié, le décret en expose les motifs.

L'ensemble de ces documents est acheminé au Greffe du Conseil exécutif qui procédera, avec les comités permanents du Conseil exécutif, à leur examen. Dans le processus réglementaire, l'examen du projet par le ministère de la Justice se substitue à celui du Comité de législation. Le projet de règlement, le décret et le mémoire sont par la suite présentés pour décision à l'une de ses séances hebdomadaires du Conseil exécutif.

À l'expiration du délai prévu dans l'avis de publication du projet de règlement, l'édiction d'un règlement par le gouvernement se fait au moyen d'un décret auquel est annexé le texte du règlement. Dans un exposé des motifs contenu dans le décret, le gouvernement exprime sa volonté d'édicter le règlement. Pour sa part, l'édiction d'un règlement par une autorité administrative, autre

³³ *Règlement de l'Assemblée nationale*, art. 120.

³⁴ *Supra*, partie 1.1 et note 12.

³⁵ *Loi sur les règlements*, préc., note 32, art. 12 et 13.

que le gouvernement, s'accomplit par la prise d'une décision de son organe dirigeant à cet effet. Cette décision de l'autorité administrative est cependant la plupart du temps assujettie à un contrôle gouvernemental exercé sous forme d'approbation.

Lorsque le règlement est édicté par l'autorité habilitante et, le cas échéant, approuvé, il est de nouveau publié à la *Gazette officielle du Québec*. Le défaut de publication entraîne l'invalidité du règlement. Le gouvernement peut cependant soustraire à l'obligation de publication certains règlements qu'il détermine par décret³⁶. De plus, pour faciliter leur consultation, les règlements font continuellement l'objet d'une mise à jour dont les travaux sont confiés au ministre de la Justice³⁷.

L'entrée en vigueur d'un règlement est normalement le quinzième jour suivant la date de sa publication ou toute autre date ultérieure indiquée dans le règlement ou la loi en vertu de laquelle le règlement est édicté ou approuvé. Certaines situations exceptionnelles peuvent justifier qu'un règlement entre en vigueur dès la date de sa publication ou avant le quinzième jour suivant la date de sa publication. Il en est ainsi lorsque l'urgence de la situation l'impose ou lorsque le règlement est de nature fiscale³⁸. Les règlements publiés à la *Gazette officielle du Québec* sont censés connus de tous.

L'Assemblée nationale peut désavouer par vote un règlement ou une disposition d'un règlement³⁹. Le désaveu d'un règlement a les mêmes effets que ceux de l'abrogation d'un règlement.

Conclusion

L'élaboration des textes législatifs constitue l'objet essentiel de l'activité parlementaire québécoise. Les conditions dans lesquelles s'élaborent ces textes sont fixées par les règles de procédure parlementaire qui encadrent la discussion et l'adoption des projets de loi à l'Assemblée nationale. Au cours des années quatre-vingt, le *droit parlementaire* s'est transformé

³⁶ *Id.*, art. 3 (6).

³⁷ La première refonte des *Règlements refondus du Québec* date de 1981. Le ministre de la Justice détermine maintenant les lois et les règlements qui ont un caractère justifiant leur intégration au Recueil des lois et des règlements du Québec et il pourvoit de manière continue à leur mise à jour. Ce recueil est rendu accessible à tous au moyen d'une publication officielle. *Loi sur le Recueil des lois et des règlements du Québec*, L.R.Q., c. R-2.2.0.0.2, art. 1 et 2.

³⁸ *Loi sur les règlements*, préc., note 32, art. 18.

³⁹ *Id.*, art. 24. L'Assemblée nationale n'a jusqu'ici jamais utilisé son pouvoir de désaveu.

progressivement. Le fonctionnement des institutions parlementaires québécoises s'est modernisé avec l'adoption de règles nouvelles régissant les travaux de l'Assemblée.

En 1982, l'adoption de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, dont le préambule exprimait « le profond attachement du peuple du Québec aux principes démocratiques de gouvernement » et affirmait « la pérennité, la souveraineté et l'indépendance de l'Assemblée nationale », a constitué une première initiative en faveur du renouvellement des institutions parlementaires. Cette initiative a été suivie de l'adoption du nouveau règlement interne de l'Assemblée nationale⁴⁰ qui réaménageait le travail des parlementaires et développait le rôle des commissions.

De même, le processus d'édiction des règlements par l'administration publique a aussi, au cours des mêmes années, fait l'objet d'une réforme en raison de l'accroissement accentué du champ de la législation déléguée qui, dans l'ensemble, échappait au contrôle des parlementaires. L'absence de débat public dans le processus réglementaire donnait à considérer la prise de règlements comme un acte unilatéral et strictement interne de l'administration publique. C'est donc en parallèle avec la réforme des institutions parlementaires qui s'amorçait que l'adoption de la *Loi sur les règlements* est venue en 1986, d'une part, favoriser la participation du public au processus d'édiction des règlements, en introduisant un régime de double publicité, et, d'autre part, instaurer des mesures de contrôle parlementaire de la réglementation. Le renouvellement parlementaire préserve l'équilibre des valeurs démocratiques de nos institutions.

⁴⁰ Le *Règlement de l'Assemblée nationale* a été adopté d'abord à titre de règlement sessionnel en 1984 et ensuite à titre de règlement permanent en 1985 : *supra*, note 19.