



**ASSEMBLÉE NATIONALE
DU QUÉBEC**

DÉCISION DE LA PRÉSIDENTE
Concernant
Le refus de prêter le serment d'allégeance

QUÉBEC, LE 1ER NOVEMBRE 2022

Le 11 octobre 2022, le député de Camille-Laurin a formellement demandé au secrétaire général, par écrit, d'être dispensé de prêter le serment d'allégeance prévu dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le 13 octobre, le secrétaire général lui a répondu qu'il ne pouvait donner suite à sa demande. Il lui a indiqué par la même occasion que le défaut de prêter serment prive un député du droit de siéger à l'Assemblée nationale.

Lors de leurs cérémonies d'assermentation respectives, les députés de Québec solidaire et du Parti québécois ont prêté le serment prévu à l'article 15 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*¹. Cependant, ils n'ont pas prêté le serment d'allégeance visé à l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867*². Le secrétaire général m'a d'ailleurs informé que ces députés n'ont toujours pas prêté ce serment depuis.

Je désire d'abord préciser pourquoi et en quelle qualité j'interviens aujourd'hui à ce sujet.

Si la décision de certains députés de ne pas prêter le serment d'allégeance a suscité l'intérêt du public je constate surtout qu'il existe de l'incertitude pour certaines personnes quant au caractère obligatoire du serment d'allégeance et aux conséquences du refus de prêter serment.

L'article 24 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* dispose que le président demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé de nouveau par la nouvelle Assemblée³. En tant que président, il est de ma responsabilité, conformément à notre

¹ *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1, art. 15.

² *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c. 3 (R.-U.; reproduite dans L.R.C. (1985), app. II, n° 5), art. 128.

³ *Loi sur l'Assemblée nationale*, préc., note 1, art. 24, al. 1.

Règlement et jusqu'à l'élection de la personne qui me succédera, de maintenir l'ordre, de faire observer le règlement et, généralement, de veiller à la bonne marche des travaux de l'Assemblée nationale.

Il est inhabituel pour la présidence, à plus forte raison pour un président sortant, de se prononcer sur une question hypothétique⁴. Toutefois, lorsque l'importance de la question le justifiait, la présidence a déjà recouru à la procédure exceptionnelle de la décision rendue en privé (« *private ruling* ») pour statuer à l'avance sur une question de règlement ou clarifier des points de pratique et de procédure parlementaire⁵.

À mon avis, la situation actuelle le justifie. D'une part, la question n'est pas hypothétique puisque certains députés ont déjà refusé de prêter le serment d'allégeance et se sont publiquement engagés à ne pas le faire. D'autre part, l'enjeu est important car il pourrait susciter des difficultés dès le début de la première séance de la nouvelle législature, avant l'élection des nouveaux membres de la présidence. Comme les parlementaires de la 43^e législature se réuniront pour la première fois le 29 novembre prochain, j'estime que la question est suffisamment sérieuse pour que la présidence s'en saisisse et rende une décision immédiatement afin que tous et toutes sachent quel est l'état du droit parlementaire avant d'entamer leurs travaux.

Ces précisions étant faites, j'en viens maintenant à la compétence de la présidence pour faire respecter l'obligation de prêter serment.

⁴ JD, 19 mars 1985, p. 2484-2485 (Richard Guay) / *RDPP*, n° 34/3; JD, 11 mars 2003, p. 8606 (Louise Harel) / *RDPP*, n° 88/50; JD, 12 juin 2003, p. 333 (Michel Bissonnet) / *RDPP*, n° 271/4.

⁵ Siegfried PETERS (dir.), *La procédure parlementaire du Québec*, 4^e éd., Québec, Assemblée nationale du Québec, 2021, p. 251-252. Voir, par exemple : JD, 24 avril 1986, p. 1013-1014 (Pierre Lorrain) / *RDPP*, n° 34/5; JD, 22 décembre 1988, p. 4619 (Pierre Lorrain) / *RDPP*, n° 188/1; JD, 26 novembre 1992, p. 3851 (Jean-Pierre Saintonge) / *RDPP*, n° 195/3; JD, 18 mars 1993, p. 5480-5481 (Jean-Pierre Saintonge) / *RDPP*, n° 316(2)/2.

L'Assemblée nationale est gouvernée par des règles de droit qui proviennent de plusieurs sources⁶. L'article 179 de notre *Règlement* prévoit que la procédure de l'Assemblée est régie par la loi, par son règlement, par ses règles de fonctionnement et par les ordres qu'elle adopte. À cet égard, dans la hiérarchie des sources de droit, les dispositions législatives et constitutionnelles ont préséance sur toute autre règle de procédure interne⁷. Bien que l'Assemblée nationale puisse, dans les limites fixées par la Constitution, modifier par voie législative les lois qui lui sont applicables, elle ne peut y déroger par simple motion⁸. Il en va de même des dispositions constitutionnelles applicables à l'Assemblée nationale.

Il est vrai qu'en vertu du privilège constitutionnel que possède une assemblée législative de régir ses affaires internes sans ingérence extérieure⁹, la sanction des règles de droit parlementaire, quelle que soit leur source, est du ressort exclusif de l'Assemblée nationale¹⁰. Ainsi, en vertu du pouvoir que lui confère le *Règlement*, la présidence est seule compétente pour interpréter et faire observer les dispositions, législatives ou constitutionnelles, qui régissent la procédure parlementaire¹¹.

Cela dit, bien que la présidence soit seule compétente en la matière et que ses décisions ne puissent être remises en cause, il ne lui est pas pour autant permis d'ignorer, de modifier ou d'écarter les règles ou encore de les interpréter de manière

⁶ Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, par. V-1.7; S. PETERS (dir.), préc., note 5, p. 110.

⁷ *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.; reproduite dans L.R.C. (1985), app. II, n° 44), art. 52; S. PETERS (dir.), préc., note 5, p. 114 et 833.

⁸ H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 6, par. V-1.8.

⁹ *Loi sur l'Assemblée nationale*, préc., note 1, art. 42; JD, 14 février 2012, p. 3774-3776 (Jacques Chagnon) / *RDPP*, n° 13/3; JD, 24 octobre 2000, p. 7300-7304 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n° 62/8; J. P. Joseph MAINGOT, *Parliamentary Immunity in Canada*, Toronto, LexisNexis Canada, 2016, p. 166-169, 281; S. PETERS (dir.), préc., note 5, p. 154-156, 158-159.

¹⁰ JD, 12 février 2015, p. 3537-3538 (Jacques Chagnon) / *RDPP*, n° 67/66.

¹¹ JD, 2 juin 1998, p. 11564 (Jean-Pierre Charbonneau) / *RDPP*, n° 219/2; JD, 5 juin 1995, p. 3429-3430 (Roger Bertrand) / *RDPP*, n° 233/4.

qu'elles deviennent sans objet. La compétence de la présidence à l'égard de la procédure parlementaire est semblable à celle d'une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'appel¹². La primauté du droit et le respect de l'ordre constitutionnel lui enjoignent de s'acquitter de ses fonctions avec rigueur et intégrité, en appliquant de son mieux le droit en vigueur.

En l'espèce, selon l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, tout membre de l'assemblée législative d'une province doit (« shall »), avant d'y prendre son siège (« before taking his Seat therein »), prêter et souscrire le serment d'allégeance énoncé dans la cinquième annexe¹³.

Cette expression est claire et a toujours été comprise de la même façon, ici comme ailleurs. Dans l'état actuel du droit, ce serment n'est pas facultatif. Tout membre d'une assemblée législative canadienne doit, avant d'occuper son siège, prêter le serment d'allégeance. Un député qui ne prête pas serment ne peut prendre place à l'Assemblée et participer aux travaux parlementaires. Il s'agit de l'opinion unanime des auteurs de doctrine parlementaire¹⁴.

¹² J. P. J. MAINGOT, préc., note 9, p. 169.

¹³ *Loi constitutionnelle de 1867*, préc., note 2, art. 128.

¹⁴ Marc BOSC et André GAGNON (dir.), *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 3^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2017, p. 208-209; Arthur BEAUCHESNE, Alistair FRASER, William Foster DAWSON et John A HOLTBY, *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne: règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6^e éd., Toronto, Carswell, 1991, p. 70; H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 6, par. V-2.19 et V-1.198 in fine; Kate RYAN-LLOYD (dir.), *Parliamentary practice in British Columbia*, 5^e éd., Victoria, Legislative Assembly of British Columbia, 2020, p. 42-43; John George BOURINOT et Thomas Barnard FLINT, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4^e éd., Toronto, Canada Law Book, 1916, p. 34. Voir aussi *McAteer v. Canada (Attorney General)*, 2014 ONCA 578, par. 43 et 56. Ailleurs dans le Commonwealth, voir David R. ELDER et P. E FOWLER (dir.), *House of Representatives Practice*, 7^e éd., Canberra, Department of the House of Representatives, 2018, p. 144-145; Mary HARRIS, David WILSON, David BAGNALL et Pavan SHARMA (dir.), *Parliamentary Practice in New Zealand*, 4^e éd., Auckland, Oratia Books, 2017, p. 49 et 162.

La même pratique est observée dans les autres provinces canadiennes. Certaines lois provinciales témoignent de la même interprétation de l'article 128 en réitérant qu'un député ne peut voter ni prendre place à l'assemblée avant d'avoir prêté le serment d'allégeance au souverain¹⁵.

Les rares cas documentés de défaut de prêter serment vont dans le même sens. En 1875, le Comité permanent des privilèges et élections de la Chambre des communes du Canada a recommandé que le nom d'un député qui, par mégarde, avait pris place en Chambre et voté sans prêter serment au préalable soit rayé des journaux de la Chambre, attendu, et je cite, « qu'il n'avait aucun droit de siéger et voter avant de prêter le serment en question »¹⁶. En 1970, six des sept députés élus du Parti québécois ont initialement refusé de prêter serment. Jusqu'à ce qu'ils s'y résolvent, ils se sont vu refuser l'accès à la salle de l'Assemblée et n'ont pu assister aux séances que depuis les tribunes du public¹⁷.

Au Royaume-Uni, les députés du parti irlandais républicain Sinn Féin qui sont élus à la Chambre des communes pratiquent l'abstention depuis plus d'un siècle. Par refus de prêter serment, ils renoncent délibérément à leur droit de prendre part aux travaux parlementaires¹⁸.

Le serment d'allégeance est distinct du serment que doivent prêter les parlementaires en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. Cet article dispose qu'un député ne peut siéger avant d'avoir prêté le serment de loyauté envers le peuple du

¹⁵ *Constitution Act*, RSBC 1996, c. 66 (C.-B.), art. 24; *Legislative Assembly Act*, RSA 2000, c. L-9 (Alb.), art. 23.

¹⁶ Chambre des communes, *Journaux de la Chambre des communes*, 3^e lég., 2^e sess., vol. IX, 8 mars 1875, p. 176; M. BOSCH et A. GAGNON (dir.), préc., note 14, p. 209, note 258.

¹⁷ JD, 10 juin 1970, p. 15; JD, 17 juin 1970, p. 255-257.

¹⁸ Michael EVERETT et Danielle NASH, *The Parliamentary Oath*, House of Commons Library (R.-U.), 2016, p. 12.

Québec prévu en annexe. Il s'agit là d'un serment additionnel qui ajoute certes une condition nécessaire, mais non suffisante en soi, pour qu'un député puisse occuper son siège. C'est la raison pour laquelle, depuis l'adoption de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, les députés prêtent deux serments distincts lors de leur assermentation.

Toutefois, malgré l'interdiction de participer aux travaux parlementaires, le refus de prêter serment n'entraîne pas la vacance du siège d'un député¹⁹. Le serment, en effet, n'est pas requis pour acquérir la qualité de député : un candidat élu devient membre de l'Assemblée nationale dès que le secrétaire général reçoit la liste des candidats proclamés élus²⁰. Le serment est toutefois une condition pour siéger à l'Assemblée et participer aux travaux parlementaires. Le défaut de prêter serment a donc une conséquence claire : cela empêche la personne en défaut de siéger.

On a déjà évoqué, au Québec, la possibilité de modifier ou d'abolir le serment d'allégeance. Au cours de la dernière législature, l'Assemblée a d'ailleurs étudié un projet de loi en ce sens avant sa dissolution²¹. Dans le cadre du projet de réforme parlementaire, il a été proposé d'abolir le serment d'allégeance ou de le rendre facultatif²². Cette question soulève des enjeux constitutionnels complexes qu'il ne m'appartient pas de trancher. Qu'il suffise de constater que l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est toujours en vigueur au Québec. Dans ce contexte, la présidence n'a pas le pouvoir de dispenser un député d'une obligation

¹⁹ Louis-Philippe GEOFFRION, *Règlement annoté de l'Assemblée législative*, Québec, Assemblée législative, 1941, art. 47, note 3.

²⁰ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 380, al. 2.

²¹ Projet de loi n° 192, *Loi visant à reconnaître le serment des députés envers le peuple du Québec comme seul serment obligatoire à leur entrée en fonction*, 42^e lég., 1^{re} sess., 2019.

²² Simon JOLIN-BARRETTE (dir.), *Réforme parlementaire - Cahier de propositions*, Québec, Gouvernement du Québec, 2020, p. 41-42; Martin OUELLET (dir.), *Projet de réforme parlementaire*, 2021, p. 3; Gabriel NADEAU-DUBOIS (dir.), *Réforme parlementaire - Cahier de propositions de la 2e opposition*, 2021, p. 17.

constitutionnelle et elle ne peut juger recevable une motion qui permettrait de passer outre à cette obligation.

Pour ces motifs, je déclare que le serment d'allégeance visé à l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est obligatoire pour prendre part aux travaux parlementaires. En conséquence, j'avise les députés qui n'ont pas prêté serment que cela les empêche de prendre place à la Salle de l'Assemblée nationale ou dans l'une de ses commissions pour y siéger. Par contre, je tiens à préciser que les députés concernés sont libres de se raviser en tout temps. Ils n'auront, le cas échéant, qu'à informer le secrétaire général qu'ils entendent prêter serment pour que des dispositions soient prises à cette fin. Lorsque ce dernier aura constaté que toutes les conditions requises ont été remplies pour siéger, l'interdiction de participer aux délibérations parlementaires sera alors levée pour les personnes concernées.

Par ailleurs, et afin que tous les parlementaires saisissent bien la portée de la présente décision, je donne l'ordre formel à la sergente d'armes de veiller à ce que la présente décision soit appliquée de manière que les députés qui n'ont pas prêté serment ne puissent prendre place dans la Salle de l'Assemblée nationale ou dans l'une de ses commissions. Dans le cas où une personne refuserait de se plier à cette interdiction, la sergente d'armes sera légitimée de l'expulser.