1

**PM-1 3½"x4" PHOTOGRAPHIC MICROCOPY TARGET
NBS 1010a ANSI/ISO #2 EQUIVALENT**

PRECISIONSM RESOLUTION TARGETS

PIONEERS IN METHYLENE BLUE TESTING SINCE 1974

15000 COUNTY ROAD 3, BURNSVILLE, MN 55307 USA
TEL 612/435-7687 FAX 612/435-7687 TLEX 510800MNM

National Library
of Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Canadian Theses Service

Service des thèses canadiennes

Ottawa, Canada
K1A 0N4

NOTICE

The quality of this microform is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us an inferior photocopy.

Reproduction in full or in part of this microform is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30, and subsequent amendments.

AVIS

La qualité de cette microforme dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de qualité inférieure.

La reproduction, même partielle, de cette microforme est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30, et ses amendements subséquents.

UN PARLEMENT PROVINCIAL EN TRANSITION.

LE CAS DU QUÉBEC

1867-1990

Thèse de doctorat

par

Louis Massicotte

Department of Political Science

Carleton University

1991

National Library
of Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Canadian Theses Service Service des thèses canadiennes

Ottawa, Canada
K1A 0N4

The author has granted an irrevocable non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of his/her thesis by any means and in any form or format, making this thesis available to interested persons.

The author retains ownership of the copyright in his/her thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without his/her permission.

L'auteur a accordé une licence irrévocable et non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de sa thèse de quelque manière et sous quelque forme que ce soit pour mettre des exemplaires de cette thèse à la disposition des personnes intéressées.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège sa thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

ISBN 0-315-75990-9

Canada

The undersigned hereby recommend to
the Faculty of Graduate Studies and Research
acceptance of the thesis,

UN PARLEMENT PROVINCIAL EN TRANSITION:
LE CAS DU QUÉBEC (1867-1990)

submitted by

Louis Massicotte, B.A., M.A.

in partial fulfilment of the requirements
for the degree of Doctor of Philosophy

Chair, Department of Political Science

Thesis Supervisor

External Examiner

Carleton University

A B S T R A C T

This is a dissertation on the Legislature of the Province of Quebec for the period 1867-1990. Though it is intended to provide a general account of the evolution of the Legislature, it is focused on the procedure of the Assembly and the legislative behaviour of its Members. Topics like the Lieutenant-Governor, the Legislative Council, the powers of reservation and disallowance, the composition of both Houses and the indemnities of Members are also dealt with.

Three main theses are argued in this dissertation.

The first one is about the historical evolution of the attitudes of Members towards party leadership. During the first four decades following 1867, Members of the Assembly were granted much more leeway than today. Party cohesion, while being strong on confidence issues and government legislation, was low on divisions pertaining to private Members' legislation and private Bills. As a result, government defeats on the floor of the Assembly were not uncommon and did not lead to the resignation of the Cabinet when they occurred on minor issues. More than 40% of all public Bills passed by the Assembly originated with private Members from both sides of the House, and Government Members felt free to ask written questions to Cabinet Ministers. This pattern of behaviour lasted until the first decade of this century. Afterwards, party discipline became much tighter. One may therefore argue that there was a golden age, if not of the Quebec Legislature, then of the private Member.

The second point made is about the significance of the sweeping procedural reforms of the 1970s and 1980s. Before 1960, the structure and procedure of the Legislature remained remarkably - some would say: excessively - stable. The Legislative Council was abolished in 1968, Standing Orders were rewritten in 1972 and 1984, committees were activated and various procedural devices reduced the opportunities for the Opposition to obstruct successfully the passage of controversial Government Bills. It is argued that most of those changes increased the control of the Government over the business of the Assembly, and were necessitated by the tremendous increase of the activities of the provincial Government as a whole.

The third and final thesis tries to relate the Quebec Legislature to its Canadian environment. British institutions were transplanted into a predominantly French-speaking society some two centuries ago. Did they evolve in a different way than in other Canadian provinces? While acknowledging the existence of original features, this dissertation emphasizes the similarities between the Quebec Legislature, the federal Parliament and other provincial Legislatures. Most of the procedural and behavioural changes recorded also occurred elsewhere, though not always at the same time.

Remerciements

Oeuvre éminemment individuelle, la rédaction d'une thèse de doctorat n'est menée à son terme que grâce à nombre de concours extérieurs, personnels ou institutionnels, et la présente ne fait pas exception à la règle.

Je n'aurais pu entreprendre les études de doctorat dont cette thèse constitue l'aboutissement sans l'octroi puis le renouvellement, par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, d'une bourse d'études doctorales. Que les responsables du Conseil, ainsi que les professeurs Vincent Lemieux, Jean-Pierre Derriennic et Louis Balthazar dont les recommandations pesèrent de leur poids habituel à ce stade, trouvent ici l'expression de ma gratitude.

L'acceptation de cette bourse de doctorat impliquait pour moi l'abandon d'une situation professionnelle enviable au service de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Je remercie de tout coeur le Bibliothécaire, M. Erik J. Spicer, d'avoir consenti à ce que cette séparation ne soit que partielle en me permettant de prendre un congé sans solde pour profiter de l'occasion unique qui m'était offerte. C'est à la Bibliothèque que j'ai acquis l'essentiel de mes connaissances en matière parlementaire, avec l'avantage additionnel de les confronter avec la réalité vécue. Je me considère privilégié d'avoir eu accès tout au long de mes études aux riches collections de la Bibliothèque, certainement les meilleures au pays en ce qui a trait à mes domaines d'intérêt.

Parmi les facteurs qui ont facilité la transition d'un emploi stable à la précarité matérielle qui caractérise la condition étudiante, je ne saurais passer

sous silence la décision d'Élections Canada de me confier divers travaux dont la préparation d'une exposition sur l'histoire des élections au Canada, à titre d'emploi à temps partiel. Ma gratitude s'adresse ici notamment à l'ex-Directeur général des élections, M. Jean-Marc Hamel, à son successeur, M. Jean-Pierre Kingsley, et au directeur des Opérations, M. Louis Lavoie. Je remercie aussi l'Université Carleton de m'avoir octroyé en 1987 la bourse Epstein, décernée à un étudiant jugé prometteur par son département.

Mes remerciements s'adressent aussi de façon particulière aux professeurs Robert J. Jackson, Kenneth McRae et Conrad J. Winn, qui ont supervisé la progression de la présente thèse. Co-auteur d'un ouvrage sur le processus législatif canadien qui fut l'une de mes premières lectures en la matière, le professeur Jackson m'a fait bénéficier de son esprit toujours en éveil, de ses conseils judicieux et de ses recommandations. Le professeur McRae a manifesté un vif intérêt pour mon entreprise, multipliant les suggestions, suggérant de nouvelles perspectives, et je ne suis pas peu fier que mes premières esquisses aient survécu à son regard proverbiallement attentif au détail. Le professeur Winn a également étudié le manuscrit. À toutes ces personnes, je tiens à réitérer ma gratitude toute particulière pour avoir accepté que cette thèse soit rédigée dans la langue de son auteur afin d'en faciliter la publication ultérieure.

À l'Assemblée nationale, plusieurs fonctionnaires m'ont aidé de leurs conseils et de leur expérience. Le directeur du service de recherche de la Bibliothèque de la Législature, M. Gaston Deschênes, a été depuis près de 10 ans une source inépuisable de documentation, d'encouragements et de

conseils. Les travaux rédigés par lui ou sous son égide ont facilité mes propres recherches, bien que mes conclusions soient parfois plus optimistes que les siennes. Son collaborateur, M. Maurice Champagne, a relu avec minutie une première version du manuscrit, tout comme Madame Danielle Parent, de la direction du Conseil en droit parlementaire. Je dois à toutes ces personnes non seulement des rectifications qui n'étaient pas toutes typographiques, mais aussi la connaissance de nombre de faits nouveaux qui ont enrichi ma propre réflexion et actualisé le document. Je prends bien sûr la responsabilité des lacunes qui pourraient subsister, comme de l'approche générale de la thèse et des idées qu'elle avance.

À toute ma famille, je tiens finalement à réitérer mes remerciements les plus sincères pour le soutien moral dont elle m'a comblé tout au long d'une entreprise qui au départ s'annonçait ardue, et au terme de laquelle j'éprouve un seul regret : que mon père Gérard, décédé prématurément au moment même où j'allais entreprendre la rédaction de cet ouvrage, ne soit plus avec nous pour en célébrer l'achèvement.

Table des matières

CHAPITRE 1 - OBJET ET CADRE THÉORIQUE DE LA THÈSE	1
A. Revue de la littérature en ce domaine	1
B. L'évolution des paradigmes théoriques	6
C. Le développement de la science politique au Québec	9
D. Idées maîtresses de la thèse	10
1. Il y a eu bel et bien un âge d'or du Parlement québécois	11
2. Les réformes de procédure réalisées depuis 1960 ont eu pour source essentielle l'accroissement des responsabilités de l'État québécois	11
3. Principal organe législatif d'une société distincte, le Parlement québécois ne se distingue pas de façon appréciable des autres corps législatifs du pays dans son évolution historique et par les réformes qu'il a subies, sauf sur le plan des symboles	12
E. Sources et méthodes	13
F. Plan de la thèse	16
 PARTIE I : LE PARLEMENTARISME TRADITIONNEL (1867-1960)	 22
 CHAPITRE 2 - «IMMOBILISME LÉGENDAIRE»? L'ÉVOLUTION DU CADRE CONSTITUTIONNEL ET PROCÉDURAL DU PARLEMENT	 23
A. Considérations générales	24
B. Le cadre constitutionnel initial établi par l'A.A.N.B. de 1867	27

C.	L'évolution constitutionnelle après 1867 : La loi de la législature	31
D.	La procédure de l'Assemblée	40
1.	Le règlement	42
2.	Les règlements sessionnels ou spéciaux	55
3.	La pratique	57
4.	Les décisions de la présidence	59
E.	Conclusion	64
 CHAPITRE 3 - LES ACTEURS PARLEMENTAIRES		79
A.	L'Assemblée législative	80
B.	Le Conseil législatif	87
C.	Le cas particulier de la minorité anglophone	89
 CHAPITRE 4 - L'ASSEMBLÉE À L'OEUVRE. DURÉE DES SÉANCES, ACTIVITÉS LÉGISLATIVES ET FINANCIÈRES		101
A.	La durée des sessions	102
B.	La fonction législative du Parlement	108
1.	La procédure législative	109
2.	Statistique de l'activité législative	115
(a)	Législation d'intérêt privé	124
(b)	Importance relative des projets de loi comportant des implications financières (<u>money bills</u>)	128
C.	Le contrôle des finances publiques	130
1.	Les subsides	131
2.	La taxation	135
3.	Le Comité des comptes publics	136

CHAPITRE 5 - «LIEUTENANT-GOUVERNEUR, VA AU BALAI!»,	
LE DÉCLIN DES CONTREPOIDS EXTÉRIEURS	
À L'ASSEMBLÉE	146
A. Le Conseil législatif	150
1. Présence de ministres au Conseil	150
2. Présentation de projets de loi au Conseil	151
3. Amendement par le Conseil de projets de loi transmis par l'Assemblée	152
4. Rejet par le Conseil de projets de loi transmis par l'Assemblée	152
B. Le lieutenant-gouverneur	156
1. Désignation du premier ministre	157
2. Révocation du premier ministre	158
3. Refus de dissoudre la législature	160
4. Refus de sanctionner un projet de loi adopté par les deux chambres	160
5. Réserve de projets de loi	161
6. Autres manifestations du déclin	162
C. Le pouvoir de désaveu du gouvernement fédéral	163
D. Conclusion synthétique	165
 CHAPITRE 6 - «HIER LA GRANDE ARMÉE ET MAINTENANT	
TROUPEAU». LE HARNACHEMENT DE LA	
DÉPUTATION	175
A. La cohésion des partis	179
1. Méthodologie	180
2. Constats	182
3. Inventaire des facteurs explicatifs	185
B. Défaites du gouvernement en Chambre	194
C. La législation publique d'initiative parlementaire	200
D. Les questions écrites	214

	iv
E. Conclusion	216
 PARTIE II - LE PARLEMENT RÉFORMÉ (1960-1990)	 237
 CHAPITRE 7 - CRISE ET RÉFORME	 238
A. Une crise «mécanique» : du vin nouveau dans de vieilles outres (1960-1964)	241
B. Une crise symbolique	248
C. L'abolition du Conseil législatif	256
D. Les réformes de la procédure de l'Assemblée (1964-1984)	258
1. Délester le Parlement de certaines tâches	259
2. Permettre au Parlement d'accomplir plus rapidement ses travaux en matière législative et financière	261
(a) La 'purgation' (<u>purging</u>)	262
(b) L'élagage (<u>slimming</u>)	265
(c) La compression (<u>squeezing</u>)	268
E. L'adaptation symbolique	275
F. Une réforme originale?	277
 CHAPITRE 8 - «STILL THE ERA OF PARTY GOVERNMENT». LE DÉPUTÉ D'AUJOURD'HUI : UN LÉGISLATEUR TOUJOURS «HARNACHÉ», MAIS UN MÉDIATEUR MIEUX OUTILLÉ	 286
A. Des députés toujours aussi «harnachés»	288
1. La discipline de vote	289
2. L'initiative des lois	294
3. Les défaites du gouvernement	297
4. Les questions	297

	v
5. L'entrée en vigueur discrétionnaire des lois	298
6. Autres indices	301
B. Des médiateurs mieux outillés	304
1. L'indemnité parlementaire de base	305
2. Les indemnités supplémentaires	307
3. Les allocations	309
C. Conclusion	315
 CONCLUSION GÉNÉRALE	 330
 BIBLIOGRAPHIE	 344

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 -	Évolution de l'indemnité parlementaire, 1867-1960	67
Tableau 2.2 -	Appel des décisions de la présidence, 1867-1960	68
Tableau 4.1 -	Nombre moyen de jours de séance par session, selon les périodes historiques, Assemblée législative du Québec, Chambre des communes, Ottawa	139
Tableau 4.2 -	Projets de loi privés et publics adoptés par chaque chambre, 1867-1960	140
Tableau 5.1 -	Taux de rejet des projets de loi transmis par l'Assemblée au Conseil législatif, 1867-1960, par période partisane et par catégorie	168
Tableau 5.2 -	Séances du Conseil législatif	169
Tableau 6.1 -	Cohésion du parti ministériel à l'Assemblée législative, par législature, 1867-1960	218
Tableau 6.2 -	Cohésion moyenne du parti gouvernemental selon l'objet des votes, 1867-1897	219
Tableau 6.3 -	Importance relative de certaines catégories de scrutins, 1867-1944	220
Tableau 6.4 -	Défaites du gouvernement à l'Assemblée depuis 1867	221
Tableau 6.5 -	Défaites du gouvernement, Londres, Ottawa, Toronto et Québec	222
Tableau 6.6 -	Objet des défaites du gouvernement à l'Assemblée, 1867-1936	223

Tableau 6.7 -	Prépondérance des professionnels du droit parmi les députés et parmi les législateurs	224
Tableau 6.8 -	Projets de loi adoptés par l'Assemblée législative du Canada uni, 8 ^e législature, 1863-1867	225
Tableau 6.9 -	Nature des projets de loi adoptés par l'Assemblée mais non adoptés tel quels par le Conseil législatif, 1867-1960	226
Tableau 6.10 -	Source des questions écrites auxquelles réponse a été fournie, par législature, 1879-1960	227
Tableau 7.1 -	Étude en commission des projets de loi d'intérêt public du gouvernement après la 2 ^e lecture 1969-1989	279
Tableau 8.1 -	Cohésion du parti ministériel à l'Assemblée législative (Nationale), par législature, 1960-1989	317
Tableau 8.2 -	Objet des dissidences au sein de tous les partis, 1960-1989	318
Tableau 8.3 -	Analyse des dissidences par législature, 1960-1989	319
Tableau 8.4 -	Dispositif d'entrée en vigueur des lois d'intérêt public, 1977-1989	320
Tableau 8.5 -	Évolution de l'indemnité parlementaire de base et de l'allocation, 1960-1990	321
Tableau 8.6 -	Liste des fonctions donnant droit à des indemnités supplémentaires (1990)	322

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 6.1 - Le déclin de l'initiative parlementaire	228
---	-----

Chapitre 1

Objet et cadre théorique de la thèse

La présente thèse porte sur le Parlement du Québec de 1867 à 1990. Sans négliger les autres composantes de la législature, lieutenant-gouverneur et Conseil législatif,¹ j'y mettrai l'accent sur l'Assemblée législative (depuis 1969 : Assemblée nationale), sa procédure, le comportement législatif des députés, le personnel politique. Mon ambition est de situer l'évolution historique des rapports de force entre les différentes catégories d'acteurs qui évoluent dans l'arène parlementaire. Mais avant d'expliquer en détail ma méthode et les thèses que je compte avancer, il est nécessaire de justifier mon intérêt pour un sujet qui, à tout le moins dans l'état actuel de la science politique, suscite deux objections préliminaires : pourquoi s'intéresser au parlementarisme? et pourquoi le faire dans une perspective historique? Ces objections sont fort bien venues, car elles permettent de mettre au jour certaines carences de la science politique québécoise.

A. Revue de la littérature en ce domaine

Non qu'il n'existe en ce domaine une littérature abondante : le professeur Sylvio Normand a publié en 1985, sous les auspices de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, une Bibliographie sur les institutions parlementaires québécoises comptant 83 pages. Près de la moitié des sources citées sont des publications officielles dont les préoccupations académiques sont bien sûr nulles : lois, règlements des assemblées, décisions de leurs présidents, documents parlementaires. Mais on y recense aussi plusieurs centaines d'ouvrages et d'articles décrivant, analysant ou évaluant

le fonctionnement des assemblées. Trop de ces textes sont de simples chroniques publiées dans des quotidiens, qui ne sauraient servir de substitut à des synthèses de calibre universitaire comme Jean-Charles Bonenfant aurait été fort capable d'en produire s'il en avait eu le loisir. On se rapproche - sans l'atteindre véritablement - de l'objectif avec les articles publiés, le plus souvent par des fonctionnaires, des députés ou des stagiaires parlementaires, dans des périodiques semi-officiels comme la Revue parlementaire canadienne et le Bulletin de la Bibliothèque de la Législature. De tels textes sont habituellement exempts de considérations d'ordre théorique ou d'ambitions comparatistes. Ils couvrent un secteur bien délimité du domaine et répondent souvent à des demandes émanant des parlementaires. On n'y ignore pas la dimension historique des problèmes, d'autant plus que nombre des auteurs sont historiens de profession ou ont été associés à la reconstitution des débats de l'Assemblée entre 1974 et 1985.

Si l'on restreint l'examen à la contribution des universitaires, force est de constater que les politologues ont bien moins labouré ce champ d'études que ceux, par exemple, des partis politiques, du comportement électoral ou des idéologies. Trois aspects ont particulièrement retenu l'attention : le contrôle parlementaire de l'administration, examiné par Gélinas en 1969 et lors du colloque de l'ENAP en 1984;² le personnel politique, dont les caractéristiques ont fait l'objet de travaux de la part de Robert Boily, Réjean Pelletier, Jean Crête, Yoland Sénécal et d'autres;³ et le Conseil législatif, examiné par André Garon, Jean-Charles Bonenfant et François Chevette

avant de faire l'objet de la synthèse probablement définitive d'Edmond Orban, malheureusement rendue caduque - d'un point de vue pratique - l'année même qui suivit sa parution par l'abolition de la haute assemblée.⁴ Encore faut-il préciser que ce sont surtout des spécialistes d'administration publique qui ont mené à bien les recherches dans le premier de ces trois secteurs, alors que le second retenait l'attention de chercheurs préoccupés d'abord par les partis politiques.

Les politologues sont loin de détenir un monopole en ce domaine, qui a retenu l'attention de chercheurs issus de disciplines connexes. Ainsi, chez les juristes, Henri Brun a retracé l'émergence et le fonctionnement des institutions parlementaires sous le régime de l'Acte constitutionnel (1792-1838);⁵ Claude Harmegnies et Geneviève Benezra ont étudié les commissions parlementaires, et il n'est guère d'aspect de nos institutions qui n'ait échappé à l'examen du fécond Jean-Charles Bonenfant. Du côté des historiens de profession, il faut mentionner avant tout la contribution du recteur Marcel Hamelin sur les années 1867-1878⁶ : bien qu'il couvre l'histoire générale de la période, cet ouvrage comporte plusieurs chapitres consacrés au fonctionnement de l'Assemblée, dont l'auteur avait auparavant reconstitué les débats pour le compte de la Bibliothèque de la législature.

Précieuses, ces contributions ont laissé subsister des lacunes importantes : on dispose d'historiques superficiels du règlement de l'Assemblée, non d'une véritable analyse de sa procédure; les implications des réformes de la procédure n'ont pas fait l'objet d'analyses fouillées. On a eu

tendance à les énumérer, et parfois à les encenser; sauf un travail pionnier de J.A.A. Lovink, on ne s'est guère intéressé à l'analyse des votes pris en Chambre.⁷ Trop d'auteurs ont eu tendance à prendre pour acquis que la discipline de parti la plus stricte avait de tout temps régné à l'Assemblée. Il n'est guère surprenant dans ces conditions que deux parlementaires de valeur aient pu écrire qu'aucun gouvernement n'avait été renversé par un vote défavorable de la Chambre, et qu'aucun projet de loi ou de finances présenté par le gouvernement n'ait été défait⁸ : en réalité, trois cabinets on dû démissionner ou déclencher des élections générales à la suite de telles défaites, et une lecture du procès-verbal depuis 1867 révèle qu'à au moins 170 reprises le premier ministre (ou, à défaut, la majorité des ministres présents) a été mis en minorité lors de votes à l'Assemblée, parfois sur des projets de loi d'initiative gouvernementale.

Les lacunes de la littérature existante n'ont d'ailleurs pas échappé à ceux qui l'ont passée en revue. Peu suspects les uns et les autres de juridisme, Édouard Cloutier, Daniel Latouche, André Bélanger et Réjean Landry s'entendent pour constater et déplorer le sous-développement de la science politique dans le secteur institutionnel. Les deux premiers écrivaient en 1979 : « Tout sujet d'étude qui ne peut être formulé en termes 'économiques' (i.e. dépendance, hégémonie, domination) est souvent considéré comme non pertinent à la politique québécoise. Inutile de dire qu'il se trouve alors peu de volontaires pour étudier le comportement électoral, le poste de premier ministre ou le fonctionnement de l'Assemblée nationale, pour ne nommer que

trois sujets pourtant fondamentaux, mais sur lesquels nous manquons sérieusement d'information.»⁹ Six ans plus tard, André J. Bélanger renchérisait : «... on compte peu d'ouvrages qui se soient astreints à l'analyse méthodique du processus législatif. L'attention s'est plutôt portée sur le discours des agents que sur leurs pratiques».¹⁰ Et plus loin : «... on ne peut pas dire que le législateur en tant que preneur de décisions ait été souvent abordé. L'Assemblée des parlementaires (appelée 'caucus') propre à chaque parti garde encore son mystère et l'organisation du cabinet son secret».¹¹ Quant à Réjean Landry, en 1983, il affirmait : «On ne sait rien de plus maintenant qu'il y a quinze ans relativement au parlementarisme québécois. On parle d'indépendance du Québec, mais pourtant, personne ne semble s'intéresser à l'étude des institutions politiques (et de leur design)».¹²

Il n'est pas suffisant de s'en tenir au simple constat qu'un champ de connaissances a été négligé : on peut fort bien l'avoir négligé pour de bonnes raisons! Disons simplement que cette négligence n'a pas d'équivalent ailleurs au pays. Sur le Parlement fédéral, on dispose des travaux de Norman Ward, W.F. Dawson, Robert Jackson et Michael Atkinson, John Stewart, C.E.S. Franks, Roman March et Allan Kornberg, pour s'en tenir à ceux qui ont pris la forme de livres. Le classique de R.A. MacKay sur le Sénat a fait l'objet de suivis par F.A. Kunz et (dans une veine plus polémique) Colin Campbell. Pour l'Assemblée législative de l'Ontario, l'exploration de Schindeler à la fin des années 60 a été suivie par la synthèse récente de Graham White, alors que les ouvrages consacrés à d'autres provinces par Murray Beck, Frank

Mackinnon et Murray Donnelly s'attardent longuement sur les processus législatifs.

Pourquoi ne dispose-t-on pas au Québec de travaux équivalents, vastes synthèses plutôt qu'opuscules portant sur des pièces de système? L'explication doit faire appel à deux ordres de facteurs : l'évolution des paradigmes théoriques au sein de la discipline, et la jeunesse relative de la science politique au Québec.

B. L'évolution des paradigmes théoriques

«Jusqu'à la révolution behavioriste du milieu du 20^e siècle, écrit Kenneth Shepsle, on n'exagère pas trop en disant que l'étude des institutions (avec l'histoire de la pensée politique), c'était la science politique».¹³ Peut-être l'auteur exagère-t-il plus qu'il ne le concède : les intérêts de Tocqueville, Michels, Bryce, Siegfried, V.O. Key, dépassaient de loin le cadre des institutions pour embrasser les parties politiques, les mentalités et les pratiques électorales. Il reste que les institutions représentaient à l'époque un domaine central d'étude et de recherche, comme en témoignent en France les travaux de Duverger et Burdeau, ou au Canada l'ouvrage classique de R. Macgregor Dawson.

La révolution behavioriste (Parsons, Easton, Dahl) se voulait d'abord une réaction contre ces approches traditionnelles dites «institutionnelles-historiques» («et normatives», pourrait-on ajouter). L'accent fut mis sur la recherche de généralisations valables dans le temps et dans l'espace, la

rigueur des méthodes, la quantification, le mesurable. Les behavioristes avaient tendance à évacuer les débuts normatifs, jugés incompatibles avec l'idéal d'une science pure, et les considérations d'ordre historique sous le prétexte que le manque de données ne permettait pas d'effectuer d'analyse valable. Du reste, le postulat de départ des behavioristes, voulant que l'univers social soit constitué de déterminismes aussi éternellement valides que ceux mis à jour par les sciences de la nature, les dispensait de s'aventurer dans des siècles reculés. De plus, le behaviorisme avait tendance à voir dans le politique une variable dépendante plutôt qu'indépendante. Les institutions gouvernementales devenaient le simple théâtre d'affrontements sociaux plus profonds. Raison de plus pour en négliger les règles de fonctionnement et de mettre l'accent sur les forces politiques en présence.¹⁴

Sur les failles de ce système de pensée, tout ou presque a été dit, et souvent par des behavioristes eux-mêmes. La fin des années 60 voit l'émergence du «post-behaviorisme», dont le néo-marxisme constitue l'incarnation la plus achevée. L'on y remet à l'honneur une science plus engagée, plus portée aux débats normatifs et aux théorisations globales, plus attentive à l'histoire (ou du moins à une histoire réduite à la lutte des classes). Le scepticisme à l'égard d'une science «pure» axée sur la recherche de généralisations valables dans le temps et dans l'espace, sous-tend l'ensemble de la perspective.

La remise à l'honneur par les néo-marxistes du concept d'«État», dont les behavioristes avaient banni l'usage, paraît à première vue présager une

plus grande attention aux institutions. Impression trompeuse, car l'État des néo-marxistes apparaît davantage comme une matrice abstraite des rapports sociaux chargée d'assigner une place à chaque agent¹⁶ : l'État, c'est «le système», pour reprendre une expression populaire chez les étudiants à cette époque. À l'instar du behaviorisme, l'approche globale demeure contextuelle. Dans le concept d'autonomie relative de l'État, c'est sur l'épithète que l'accent est mis.¹⁶ Les études réalisées dans cette voie d'analyse, préoccupées d'identifier les bénéficiaires des décisions étatiques, nous en apprennent fort peu sur la physiologie (et les pathologies) des États, entendus au sens classique du terme.

Le néo-marxisme se révélait à l'analyse bien proche du marxisme classique. Il n'en est pas de même du courant néo-institutionnaliste, auquel se rattachent depuis 1980 de nombreux chercheurs.¹⁷ Ceux-ci ne sauraient être tenus pour des institutionnalistes à l'ancienne mode. Avec les marxistes, ils partagent une prédilection pour la question de l'autonomie relative de l'État : se refusant toutefois en cette matière aux théorisations à prétention universelle, ils partent de l'hypothèse que le degré d'autonomie des États dépend de façon significative de la solidité des institutions politiques entendues au sens le plus large. En bref, les institutions font une différence et redeviennent légitimes, en contraste avec le contextualisme caractéristique des paradigmes (ou «aspirants paradigmes») antérieurs.

Prenons garde de croire que l'émergence d'un nouveau courant implique la mise au rancart des précédents. Depuis quarante ans, coexistent

au sein de la discipline (est-il terme plus inexact, diront les cyniques, pour désigner la science politique dans son état actuel?) des courants dont les postulats de base s'opposent sur des points fondamentaux. L'image utilisée par Gabriel Almond paraît fort juste : «Separate tables».¹⁸ L'on trouve diverses écoles travaillant à l'intérieur d'un cadre théorique défini, échangeant souvent peu avec les écoles rivales. Ce qui ressort avec acuité de l'histoire qui précède, c'est que la censure des dimensions institutionnelles ne constitue qu'un moment de la science politique et qu'elle est remise en question par les courants théoriques les plus récents. L'étude des institutions retrouve sa légitimité, tout comme l'histoire l'avait déjà fait, en dépit des exclusives d'un behaviorisme un peu trop sûr de lui (ou entendu de façon trop simpliste) et d'un marxisme en pleine débandade.

C. Le développement de la science politique au Québec

Au Québec, la science politique est une discipline jeune,¹⁹ le premier département universitaire ayant été créé en 1954. C'est dire qu'elle est née au moment où le behaviorisme constituait le courant le plus nouveau.²⁰ Désirant se situer d'emblée dans les perspectives les plus contemporaines, les chercheurs ont adopté une attitude peu susceptible d'encourager l'étude scientifique des institutions. Typique est l'attitude de Léon Dion, écrivant en 1965 :

Au cours des récentes années, les spécialistes de la science politique, dans une certaine mesure peut-être par coquetterie scientifique mais surtout dans le dessein de surmonter les évidentes lacunes du juridisme, de l'historicisme et de l'institutionnalisme, se sont rapprochés de la sociologie.²¹

Bien qu'elle fût nuancée quelques pages plus loin par une appréciation somme toute assez réaliste des conséquences importantes de l'agencement des institutions d'une nation - responsabilité ministérielle, séparation des pouvoirs, nombre de chambres législatives²² - sur les modalités d'accès des groupes aux centres décisionnels, ce genre de raccourci pouvait aisément s'interpréter, surtout de la part d'un des leaders de la discipline, comme une invite à regarder ailleurs!

Un tel choix, sous d'autres cieux, n'allait pas sans avantages évidents. L'on y disposait déjà en effet d'excellents travaux sur les phénomènes institutionnels : à partir de cet acquis, il était plutôt recommandable d'élargir les perspectives, d'ouvrir de nouveaux domaines d'étude, bref de sortir des sentiers battus. Encore fallait-il que les sentiers aient été bel et bien battus. Dans le cas du Québec, l'étape initiale a été sautée, d'où la lacune que l'on constate aujourd'hui, et que la présente thèse vise à combler.

D. Idées maîtresses de la thèse

«There must be an argument». Je remercie mille fois mon directeur de thèse de m'avoir enseigné ce précepte. L'étymologie même du mot l'indique clairement : un tel ouvrage doit avancer des thèses. Dans le cas présent,

mon propos est d'avancer, à propos du Parlement québécois depuis 1867, trois idées maîtresses.

1° Il y a eu bel et bien un âge d'or du Parlement québécois.

Le thème du «déclin des parlements», ce que Vincent Lemieux appelait «l'effacement du pouvoir législatif», domine depuis Bryce la littérature en ce domaine. Pour qu'il y ait déclin, il faut bien qu'il y ait eu autrefois une période faste. Nombre d'auteurs avancent par exemple que le Parlement britannique a connu une telle apogée au milieu du siècle dernier.²³ Si l'on entend par «âge d'or» une période où les simples députés sont de véritables législateurs et où le résultat des votes n'est pas acquis à l'avance, je tenterai de démontrer qu'en ce sens le Parlement québécois a bel et bien connu un âge d'or qui s'est prolongé jusqu'au début du 20^e siècle. L'examen des votes, de l'origine des lois d'intérêt public et des sources des questions, mené au chapitre 6, permettra d'appuyer cette interprétation.

2° Les réformes de procédure réalisées depuis 1960 ont eu pour source essentielle l'accroissement des responsabilités de l'État québécois.

Mon examen de la procédure mettra en lumière l'essentielle stabilité du cadre constitutionnel, législatif et procédural du Parlement québécois pendant près d'un siècle de 1867 à 1964 (chapitre 1), ainsi que l'ampleur et la direction des modifications intervenues après cette date. Contrairement à d'autres auteurs, qui ont tendance à faire des frustrations de l'arrière-ban l'un

des moteurs du changement, je tenterai de démontrer que ces réformes ont rogné les droits des parlementaires, raffermi le contrôle exercé par le gouvernement sur les travaux de la chambre et facilité l'expédition par l'Assemblée du volume croissant d'affaires généré par l'avènement, avec la Révolution tranquille, d'une conception plus interventionniste du rôle de l'État.

3° Principal organe législatif d'une société distincte, le Parlement québécois ne se distingue pas de façon appréciable des autres corps législatifs du pays dans son évolution historique et par les réformes qu'il a subies, sauf sur le plan des symboles.

Cette idée sera défendue grâce à de nombreux rappels comparatifs basés sur la littérature existante en ce domaine aux niveaux fédéral et provincial canadiens. Société à dominance française par la langue et la culture, le Québec a expérimenté des institutions parlementaires modelées sur celles de l'Angleterre. Cette coexistence suscite dans certains milieux intellectuels des jugements négatifs, soit que l'on trouve l'incarnation québécoise indigne du modèle, à l'instar de l'école de Cité Libre, soit qu'on y voit la greffe d'un corps étranger voué à un rejet global dès que le patient atteindra sa pleine maturité, comme tend à le soutenir, avec des degrés différents d'intransigeance, l'école nationaliste.²⁴ Sceptique sur la possibilité d'implanter un régime institutionnel dans un terreau social et culturel différent, je suis d'avis néanmoins, à la lumière du cas québécois, que de telles greffes

sont fort possibles, moyennant des adaptations d'ordre symbolique qui ne touchent guère à l'essence des choses. La version dite britannique du régime parlementaire, fondée sur le jeu combiné de la responsabilité ministérielle, du scrutin majoritaire à un tour et de la discipline de parti, peut fonctionner avec succès dans un milieu culturel différent de celui où elle a pris naissance. Cette thèse reviendra dans l'ensemble de l'ouvrage, principalement sous forme de rappels soulignant la similitude des règles et des pratiques avec celles prévalant au Parlement fédéral et dans les assemblées législatives des autres provinces canadiennes.

E. Sources et méthodes

J'ai mentionné plus haut l'accent que je comptais mettre sur la procédure et les comportements, dans le but de mieux comprendre l'évolution des rapports de force au sein de l'institution parlementaire. Ma méthode combine donc deux traditions intellectuelles distinctes, quoique non exclusives l'une de l'autre.

Côté procédure, j'ai fortement subi l'influence de John Stewart.²⁶ Trop d'ouvrages en ce domaine se limitent à un exposé sec des règles en vigueur. Praticien du domaine à l'époque où étaient apportées à la procédure des Communes les réformes les plus importantes en un siècle, Stewart avait à coeur d'en faire comprendre l'esprit, de dévoiler les intentions et les espoirs de leurs promoteurs. Dans son esprit, et il ne s'en cache pas, la tâche du Parlement est définie par le titre d'un de ses chapitres, «Doing the

government's business». Son oeuvre est basée moins sur les compilations classiques de Bourinot et Beauchesne que sur la réalité vécue par la Chambre tel que la révèlent les Journaux et les Débats. Il accumule les statistiques sur l'emploi du temps de la Chambre et sur ses outputs. Ce qui l'intéresse, c'est la procédure en action plus que la procédure censée être suivie. De plus, il est conscient que le Parlement est l'organe législatif d'un État dont le rôle, le champ d'intervention et les moyens d'action se sont prodigieusement accrus en un siècle, et que les réformes de procédure ne deviennent pleinement intelligibles qu'à la lumière des redéfinitions successives du rôle de l'État.

Stewart n'est guère impressionné par les jérémiades des simples députés frustrés de leur manque d'autonomie dans le cadre du parlementarisme majoritaire.²⁶ Il a tendance à trouver normal et inévitable l'étouffement à peu près complet de la dissidence qui caractérise les groupes parlementaires d'aujourd'hui, ainsi que la domination exercée par le gouvernement sur les travaux de la Chambre. Son ouvrage s'inscrit clairement en faux contre le congressionalisme, et minimise (probablement trop) les conduites parlementaires s'inspirant de ce régime. Le traditionalisme de la méthode de Stewart le rend peu ouvert à l'utilisation des méthodes quantitatives qui permettent d'évaluer la cohésion des partis. Il me paraissait au contraire nécessaire de scruter ces dimensions avec plus d'attention.

Dans ce but, je me suis tourné vers une tradition, antérieure mais toujours bien vivante, de la recherche en ce domaine. Inaugurée par Lowell

au début du siècle,²⁷ cette approche est incarnée aujourd'hui en Angleterre par Philip Norton.²⁸ Elle consiste à scruter le résultat des votes par appel nominal afin d'identifier les dissidences au sein des groupes parlementaires et, le cas échéant, les défaites du gouvernement. Écrivant dans un contexte de réveil de la dissidence, soit dans l'Angleterre des années 70, Norton a eu tendance à en magnifier un peu l'impact. Néanmoins, le type de travail, patient et parfois ennuyeux, qu'il effectue permet de mettre à jour des réalités intéressantes, surtout à certains époques. Je me suis fortement inspiré de sa démarche, ainsi que de l'ensemble de la littérature concernant la cohésion des partis.

Quant aux sources, la perspective choisie permet de deviner l'importance que prendront les Journaux de l'Assemblée. Sorte de «journal de bord» de la démocratie québécoise, le procès-verbal fourmille de renseignements précieux pour qui s'y arrête et sait les utiliser. Il s'agit d'un squelette d'où est exclue, dans la tradition de tels documents, la substance des discussions. L'on y enregistre par contre scrupuleusement tous les actes de procédure posés à chaque séance, les votes auxquels ils ont le cas échéant donné lieu, les questions adressées au gouvernement, etc. Des index souvent très détaillés accompagnent chaque volume. J'ai lu de façon systématique les Journaux et Procès-verbaux pour les sessions allant de 1959 à 1976, années cruciales durant lesquelles les failles des anciennes règles se sont révélées avec éclat et où de nouvelles ont été implantées. J'ai consulté les Journaux des années 1867 à 1959 de façon plus sélective afin de constater l'évolution

de certains indicateurs en longue période. À l'occasion, les débats, disponibles pour les années 1867 à 1906 et depuis 1964, ont été consultés. J'ai naturellement fait usage des travaux antérieurs pertinents évoqués plus haut, lorsque besoin était.

F. Plan de la thèse

Le présent chapitre permet au lecteur de mieux comprendre ma démarche. La thèse est divisée en deux grandes parties axées autour d'une date-charnière, 1960. Celle-ci marque l'arrivée au pouvoir des Libéraux de Jean Lesage, le début de la Révolution tranquille et l'avènement d'une conception plus activiste du rôle de l'État provincial québécois. Les sessions dès lors s'allongent de façon marquée, soulignant ainsi la nécessité de réformer les règles et usages de l'Assemblée.

D'où une première partie consacrée au parlementarisme traditionnel (1867-1960), caractérisé par l'immobilisme relatif du cadre constitutionnel, législatif et procédural (chapitre 2), la stabilité du personnel politique (chapitre 3), du régime des sessions et des méthodes de travail (chapitre 4), mais aussi par des mutations, dont le caractère silencieux ne réduit en rien l'importance : il s'agit de ce que j'appelle le déclin des «contraintes extérieures à l'Assemblée» (chambre haute, Couronne, pouvoirs de veto, de réserve et de désaveu), analysé au chapitre 5, et de ce que la géographie du Québec suggère de baptiser le «harnachement» de la députation, c'est-à-dire la perte d'indépendance des simples députés vis-à-vis l'exécutif. (chapitre 6).

La deuxième partie, couvrant les années 1960 à 1990, révèle des tendances lourdes à maints égards opposées à celles identifiées pour le siècle précédent. L'immobilisme des procédures fait place à une ère de réformes profondes et continuelles dont l'effet net est de raffermir encore le contrôle de l'Assemblée par le gouvernement (chapitre 7). Par contre, en dépit de l'impression contraire laissée par nombre de rapports ou de manchettes, les députés demeurent en profondeur à peine moins subordonnés en chambre qu'en 1960, les réformes parlementaires ayant touché surtout, dans le sens d'un progrès indéniable, le salaire et les conditions de travail (chapitre 8).

1. Du point de vue légal, la «législature» du Québec était composée en effet du lieutenant-gouverneur, du Conseil législatif et de l'Assemblée législative jusqu'en 1968 (Loi constitutionnelle de 1867, art. 71). Depuis cette date, la législature (rebaptisée «Parlement» en 1982) se compose du lieutenant-gouverneur et de l'Assemblée nationale (Loi sur l'Assemblée nationale, L.Q. 1982, c. 62, art. 2).
2. A. Gélinas, Les parlementaires et l'administration au Québec, Québec, P.U.L., 1969; CEPAQ, Le contrôle de l'administration et la réforme parlementaire, Ste-Foy, ENAP, 1984.
3. Ces travaux sont cités plus loin, chapitre 3.
4. Ces travaux sont cités plus loin, chapitre 5.
5. H. Brun, La formation des institutions parlementaires québécoises 1791-1838, Québec, P.U.L., 1970.
6. M. Hamelin, Les premières années du parlementarisme québécois (1867-1878), Québec, P.U.L., 1974.
7. Cette question est discutée plus loin, chapitre 6.
8. D. Vaugois, L'Assemblée nationale en devenir, Québec, 1982, p.32, et C. Forget, Démocratiser le Parlement, Québec, 1977, p.11.
9. É. Cloutier et D. Latouche, «Mais où est donc passée la science politique québécoise?», dans E. Cloutier et D. Latouche (dir.), Le Système politique québécois (Montréal, Hurtubise HMH, 1979), p.11. Je ne suis pas d'accord avec la partie de cette citation portant sur le comportement électoral, sujet qui a retenu l'attention de V. Lemieux (Quatre élections provinciales au Québec, 1969); de Latouche et al. (Le processus électoral au Québec : les élections provinciales de 1970 et 1973, 1976); de A. Bernard (Québec : élections 1976, 1976). Voir aussi l'ouvrage collectif de Lemieux, Gilbert et Blais (Une élection de réaligement, 1970) et le recueil d'articles de V. Lemieux (Le Quotient politique vrai, 1973), auxquels s'est ajouté par la suite le recueil dirigé par Jean Crête (Comportement électoral au Québec, 1984).
10. A.J. Bélanger, «Lectures politiques», Recherches sociographiques, vol. 26, n° 1-2, 1985, p.124.
11. Idem, p.126.

12. Cité par V. Lemieux dans son intervention dans le débat sur la situation de la recherche en ce domaine (1962-1984): Recherches sociographiques, vol. 26, n° 1-2, 1985, p.152.
13. K.A. Shepsle, «Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach», Journal of Theoretical Politics, vol. 1, n° 2, 1989, p.131-47, à la p.132.
14. Sur la révolution behavioriste, voir surtout R.A. Dahl, «The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Movement», American Political Science Review, vol. 55, n° 4, 1961, p.763-72; D. Easton, «The New Revolution in Political Science», American Political Science Review, vol. 63, n° 4, 1969, p.1051-61; G. Almond et S. Genco, «Clouds, Clocks and the Study of Politics», World Politics, vol. 29, n° 4, 1977, p.489-522.
15. N. Poulantzas, Pouvoir politique et classes sociales et l'État, le pouvoir et le socialisme. Pour une critique du concept d'État chez Poulantzas, voir D. Easton, «The Political System Besieged by the State», Political Theory, vol. 9, n° 3, 1981, p.303-25.
16. N. Poulantzas et R. Miliband, «The Problem of the Capitalist State», dans R. Blackburn (dir.) Ideology in Social Science. Readings in Critical Social Theory (Londres, Fontana/Collins, 1972) p.238-62; R. Miliband, «State Power and Class Interests», New Left Review, n° 138, 1983. Pour un regard sans indulgence sur le structuralisme marxiste, voir F. Moreau et R. Poulin, «Fatales prophètes et faux apôtres à l'heure du renversement des verdicts. Montée et déclin du marxisme au Québec», Critiques socialistes, n° 1, automne 1986, p.101-46, spéc. les pp.121 et suiv.
17. J.G. March et J.P. Olsen, «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», American Political Science Review, vol. 78, n° 3, 1984, p.734-49; P. Evans et al., Bringing the State Back In, Cambridge, Cambridge University Press, 1985; R. Benjamin et S. Elkin (dir.), The Democratic State, 1985; A. Cairns, «The Government and Societies of Canadian Federalism», Revue canadienne de science politique, vol. 10, n° 4, 1977, p.695-725. Dans une contribution récente, Gabriel Almond, tout en reconnaissant que les marxistes ont totalement négligé les institutions, conteste la validité d'un jugement semblable sur le travail des behavioristes : G. Almond, «The Return to the State», American Political Science Review, vol. 82, n° 3, 1988, p.853-901. Pour une réponse marxiste aux néo-institutionnalistes, voir P. Cammack, «Review Article: Bringing the State Back In?», British Journal of Political Science, vol. 29, n° 2, 1989, p.261-90.

18. G. Almond, «Separate Tables: Schools and Sects in Political Science», PS: Political Science & Politics, vol. 21, n° 4, 1988, p.828-43.
19. M. Leclerc, La science politique au Québec. Essai sur le développement institutionnel 1920-1980, Montréal, Éditions de l'Hexagone, 1982.
20. C'est ce qu'observe avec à-propos Caroline Andrew dans Recherches sociographiques, vol. 26, n° 1-2, 1985, p.146.
21. L. Dion, Les groupes et le pouvoir politique aux États-Unis, Québec, P.U.L., 1965, p.7. De même, deux auteurs américains constatent : «Political institutions as objects of study in political science were casualties of the behavioral evolution of the 1950s.» C.L. Taylor et M.C. Hudson, World Handbook of Political and Social Indicators, New Haven, Yale University Press, (2e éd.) 1972, p.14.
22. Les extraits suivants constituent une excellent réponse au sociologisme qui caractérise encore aujourd'hui de larges secteurs de la discipline : «Les chances, les modalités et les motifs de l'accès aux divers centres de décisions politiques, pour les différents groupes, varient selon les pays unitaires, où existent la responsabilité ministérielle, une chambre unique ou dominante et de fortes organisations partisans, que dans les pays fédéralistes, comme les États-Unis par exemple, qui ignorent la responsabilité ministérielle et qui possèdent deux Chambres très puissantes et des organisations partisans souples et lâches (...) Ces différences entre régimes politiques, pour majeures et essentielles qu'elles apparaissent aux yeux de l'analyste même superficiel, permettent une certaine convergence de fonctionnement entre les divers régimes politiques (...) L'organisation interne des groupes de pression se modèle souvent d'après les régimes politiques eux-mêmes au sein desquels ces groupes évoluent». L. Dion, op. cit., p.12-3. (Les soulignés sont de nous)
23. C'est le thème de l'introduction classique de R.H.S. Crossman à l'édition de l'ouvrage de W. Bagehot, The English Constitution (Londres, Fontana/Collins, 1963) p.1-57.
24. J'ai évoqué ces débats dans ma contribution à l'ouvrage dirigé par G. Levy et G. White, Provincial and Territorial Legislatures in Canada (Toronto, University of Toronto Press, 1989), p.70-4.
25. J.B. Stewart, The Canadian House of Commons. Procedure and Reform, Montréal et London, McGill-Queen's University Press, 1977.

26. J. Stewart, op. cit., p.22sq.
27. A.L. Lowell, The Government of England, New York, Macmillan, 1920.
28. P. Norton, Dissension in the House of Commons 1945-74, Londres, Macmillan, 1975 et Dissension in the House of Commons 1974-79, Oxford, Clarendon Press, 1980.

Partie I

LE PARLEMENTARISME TRADITIONNEL

1867-1960

Chapitre 2

«Immobilisme légendaire»?

**L'évolution du cadre constitutionnel
et procédural du Parlement**

Ce chapitre est consacré à l'évolution des règles de droit qui encadrent la législature québécoise entre 1867 et 1960. Les unes portent sur la structure du Parlement : le nombre des parlementaires, leur rémunération, les conditions de leur éligibilité et les incompatibilités rattachées à leurs fonctions. Dans le cas qui nous occupe, comme ailleurs au pays, ces règles de droit se présentent le plus souvent sous forme de lois ou encore sont inscrites dans la constitution même du pays. Non moins importantes s'avèrent les règles de droit qui définissent la procédure à suivre pour l'expédition des affaires : législation, budgets, contrôle du gouvernement. On les trouve dans le règlement de l'Assemblée, ses règlements sessionnels et spéciaux, ainsi que dans ses usages et coutumes. Ces grands types de règles seront étudiés successivement. À l'issue de cet examen, l'on pourra juger de la pertinence du jugement de G. Benezra, qui parlait de «l'immobilisme légendaire» de l'Assemblée québécoise.¹

A. Considérations générales

Au sens formel du terme, il n'existe pas de «Constitution du Québec». Non que le fédéralisme interdise par nature la production de tels textes au niveau des États membres : les États américains et les Länder ouest-allemands, par exemple, sont tous dotés de constitutions rigides décrivant les principaux organes de leur gouvernement et les relations qu'ils sont censés entretenir entre eux.² C'est plutôt à l'influence britannique que l'on doit cette absence. L'apprentissage démocratique des Canadiens s'est effectué au sein d'une

tradition pragmatique peu soucieuse de couler en phrases majestueuses des rapports de forces politiques dont l'expérience enseignait la fragilité. Sur ce point, observons-le, les Britanniques ne semblent pas avoir fait école, et si leur parlementarisme est demeuré un article d'exportation ou un objet d'imitation hautement coté, le reste de la planète (pour le meilleur ou pour le pire), dans le sillage des révolutions américaine et française, marque une nette préférence pour les constitutions formelles. Il n'est guère étonnant que ce soit au Québec les mouvements nationalistes qui aient insisté, jusqu'ici sans succès, sur la nécessité de rédiger une constitution québécoise en bonne et due forme.³

À défaut d'un tel texte, c'est évidemment à la Constitution canadienne elle-même qu'il faut se reporter. Selon Sharman, l'A.A.N.B. empiète sur les provinces d'au moins six façons.⁴ Tout d'abord, il leur attribue des champs de compétence législative. Deuxièmement, il confie au gouvernement fédéral les pouvoirs (aujourd'hui tombés en désuétude) d'intervenir dans ces champs provinciaux : désaveu, réserve, pouvoir déclaratoire, etc. Troisièmement, il crée la fonction de lieutenant-gouverneur et la met à l'abri de la législature provinciale. Quatrièmement, l'A.A.N.B. de 1867 a historiquement mis sur pied les gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec et, indirectement, ceux des provinces admises par la suite. Cinquièmement, la Charte de 1982 a instauré des limites nouvelles (mais encore en voie de définition) aux pouvoirs des législatures provinciales et du Parlement fédéral. Enfin, selon Sharman, l'A.A.N.B. et la Charte exigent des provinces qu'elles disposent

d'assemblées représentatives élues, puisqu'elles enchâssent les droits de vote et de candidature et exigent que de telles assemblées se réunissent au moins une fois par année, tout en limitant la durée maximale de leur mandat.

L'A.A.N.B. de 1867 constitue donc le point de départ obligé d'une étude de l'évolution constitutionnelle québécoise de 1867 à 1960. Mais ce document ne saurait être isolé des lois de la législature du Québec qui ont pour effet de le modifier ou de le compléter. Loi britannique, l'A.A.N.B. de 1867 ne peut formellement être modifié que par acte du Parlement qui lui a donné naissance.⁵ Mais le réalisme conduit les constituants de 1867 à prévoir la possibilité pour le Parlement fédéral ou les législatures des provinces de déroger à plusieurs des dispositions de l'A.A.N.B., typiquement précédées dans de tels cas des mots «Jusqu'à ce que la législature de (...) en décide autrement ...». Pour bien marquer cette volonté de souplesse, les législatures provinciales sont explicitement investies du pouvoir de modifier la constitution interne de la province à l'exception de la charge de lieutenant-gouverneur. Ce pouvoir s'exerce par le moyen d'une loi ordinaire dont la présentation et l'adoption ne sont assujetties à aucune procédure ou majorité spéciale.⁶ En conséquence, le texte de l'A.A.N.B. de 1867 demeure encore aujourd'hui largement inchangé à cet égard, mais plusieurs de ces dispositions sont depuis longtemps périmées suite à l'adoption de lois provinciales. En conséquence de cette souplesse extrême de la constitution québécoise, une étude complète de l'évolution constitutionnelle du Québec requiert donc non seulement une lecture de l'Acte de 1867 mais aussi un examen des multiples lois qui par la

suite y ont dérogé. Les lois, en ce qu'elles traitent des deux chambres législatives, seront étudiées sous la rubrique «Loi de la législature».

B. Le cadre constitutionnel initial établi par l'A.A.N.B. de 1867

Bien que ses origines remontent à l'Acte constitutionnel de 1791, l'Assemblée québécoise d'aujourd'hui a été créée par l'Acte de 1867. Pour la première fois depuis la Conquête, les francophones du Québec se voyaient concéder un pouvoir politique autonome sur leur territoire.⁷ Majoritaires avant 1840 au sein d'une Assemblée disposant de pouvoirs limités par ceux du gouverneur, du Conseil et de la métropole, minoritaires par la suite au sein d'une Assemblée qui, avec l'avènement du gouvernement responsable, devient plus puissante, cette communauté se trouve désormais majoritaire au sein d'une législature qui dispose de pouvoirs propres dans les champs de compétence que lui attribue la Constitution. Cette innovation n'allait pas sans susciter au sein de la minorité anglo-québécoise des appréhensions qui dictèrent plusieurs particularités du design institutionnel de la nouvelle province.

La plupart des constitutions fédérales demeurent relativement discrètes quant au mode de gouvernement des États membres. À cet égard, la Loi de 1867 se distingue par de multiples dispositions traitant des «constitutions provinciales». Le texte demeure bien concis sur les institutions du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, puisqu'il se borne à reconduire les dispositions en vigueur depuis fort longtemps dans ces deux provinces. Par

contre, les législatures de l'Ontario et du Québec sont décrites en détail. Il ne faut pas voir dans cet apparent déséquilibre l'indice d'un quelconque préjugé favorable au Canada central, mais plutôt le résultat d'une nécessité pratique indiscutable : pour ces deux provinces, l'union fédérale de 1867 constitue également la rupture d'un lien imposé par le Parlement britannique un quart de siècle plus tôt. Les deux rejetons de l'ancienne «province du Canada» devaient dès lors être pourvus sur-le-champ d'institutions propres.

Pour le Québec, ces institutions parlementaires sont des plus classiques. Tout comme en 1791 et en 1840, une Assemblée législative élue et un Conseil législatif dont les membres sont désignés par le lieutenant-gouverneur exercent le pouvoir législatif sur une base d'égalité presque complète. Les grandes conquêtes réalisées sous le régime précédent - le gouvernement responsable, le contrôle des subsides par l'Assemblée - ne sont pas remises en cause. Mais à y regarder de plus près, ce schéma institutionnel révèle une double volonté de modérer le principe démocratique et de protéger la minorité anglophone.

Le recul du principe démocratique se manifeste essentiellement dans la composition du Conseil législatif. Le vieux rêve des Patriotes, consigné notamment dans les 92 Résolutions,⁹ de faire procéder la Chambre haute de la même source que l'Assemblée, s'est réalisé en 1856 lorsque la législature canadienne a restructuré le Conseil législatif. Aux côtés de ses anciens membres nommés à vie, on trouvait désormais, injectée par étape à tous les deux ans, une «dose élective». Une fois la transition complétée, en 1862

lorsque tous les sièges électifs sont pourvus, le Conseil compte 48 membres élus par les mêmes électeurs que leurs collègues de l'Assemblée (bien que dans des circonscriptions plus vastes) auxquels s'ajoute alors une cohorte de 24 conseillers nommés sous l'ancien régime et dont le nombre est voué à se réduire au fil des ans jusqu'à extinction complète, au gré des décès ou des démissions.⁹

Il paraît évident qu'aux yeux des constituants de 1867 le système électif n'avait pas produit les résultats escomptés.¹⁰ Mackay soutient que le dynamisme nouveau insufflé au Conseil par l'élection avait amené ses membres à faire obstacle à l'Assemblée, bien que plus récemment, O'Brien ait nuancé ce point de vue.¹¹ On a aussi soutenu que les vues foncièrement conservatrices des Pères de la Confédération les prédisposaient tout naturellement à ériger face aux assemblées élues un contrepoids aristocratique. Quoi qu'il en soit, le principe électif trouva peu de défenseurs, y compris parmi les députés les plus progressistes et les artisans même de la réforme de 1856. La nouvelle constitution prévoyait astucieusement que les conseillers législatifs en fonction se verraient offrir sous l'empire du nouveau régime des fauteuils au Sénat¹² : il n'y eut donc guère de résistance à la modification opérée.

De tout temps, les Anglo-Québécois avaient craint que la majorité francophone de la province n'utilise le pouvoir politique provincial à son profit propre, comme Durham l'eût avait d'ailleurs accusée. Cette crainte a inspiré plusieurs dispositions du texte de 1867 : le pouvoir remédiateur prévu à l'article 92 et les droits linguistiques protégés par l'article 133 sont trop

connus pour être décrits en détail ici. La présence à la tête de l'exécutif de la province d'un lieutenant-gouverneur désigné et mandaté par le gouvernement fédéral peut également être interprétée comme une garantie des droits de la minorité linguistique, encore qu'il ne s'agisse pas d'un trait particulier au Québec. Au sein des deux assemblées, l'on prend soin de protéger la représentation de cette minorité.¹³

Au Conseil législatif, chaque membre «représente» une des 24 circonscriptions «électorales» délimitées en 1856 pour fins d'élection à l'ancien Conseil. Un membre doit résider dans la circonscription pour laquelle il est nommé ou y posséder une propriété de valeur supérieure à 4 000 \$. La même exigence s'applique aux sénateurs du Québec. Elle vise ostensiblement à garantir à la minorité linguistique la nomination de conseillers dans les régions où elle est dominante. Protection fort illusoire néanmoins, puisque rien n'empêche la désignation pour une circonscription à majorité anglophone d'un conseiller francophone légalement qualifié. Cette disposition sera d'ailleurs largement vidée de toute signification par la suite.

À l'Assemblée législative, il ne s'avère pas nécessaire d'exiger des élus un tel lien territorial : on peut supposer que la minorité linguistique assurera le triomphe de l'un des siens là où elle prédomine. Mais que faire au cas où la majorité francophone de l'Assemblée voudrait manipuler la délimitation électorale au détriment des anglophones? À cette inquiétude, l'A.A.N.B. de 1867 répond par les fameuses «circonscriptions protégées».¹⁴ Douze districts électoraux où sont concentrés les anglophones sont désignés nommément en

annexe. Une modification affectant l'un d'entre eux doit recevoir l'assentiment de la majorité de leurs représentants (et non simplement de la majorité des députés présents). En tant que mécanisme de protection des droits de la minorité, ce mécanisme de double majorité est fondée sur une vision trop statique des choses pour s'avérer efficace : en émigrant dans des circonscriptions non protégées de la région montréalaise par la suite, les anglophones voient la disposition de son but premier : les députés francophones qui les remplaceront graduellement se serviront de ce privilège pour assurer la pérennité d'un découpage électoral qui les favorise.

Hormis ce mécanisme demeuré unique dans les annales du pays, l'Assemblée québécoise présente un portrait des plus classiques et la Constitution en traite de façon rapide. Ses 65 membres sont élus dans les circonscriptions délimitées sous l'Union en 1853, tel que modifiées en 1855 et 1860. Chaque circonscription élit un seul député.¹⁵ Le seul indice de supériorité de l'Assemblée par rapport au Conseil réside dans l'obligation d'y faire naître un projet de loi à caractère financier.¹⁶

C. L'évolution constitutionnelle après 1867 : La Loi de la législature

Aussi bien au Parlement fédéral que dans toutes les provinces, l'on retrouve une ou plusieurs lois traitant du pouvoir législatif. De telles lois rééditent ou modifient les dispositions pertinentes de la Loi constitutionnelle de 1867 et traitent de matières ignorées par celle-ci : rémunération des parlementaires, organisation administrative des chambres, immunités et

incompatibilités, démission de leurs membres, etc. Élaboré à la pièce durant les deux premières décades du nouveau régime, codifié pour la première fois en 1886 sous le titre d'«Acte concernant le pouvoir législatif» (devenu par la suite «Loi de la Législature»), ce texte est considéré par Henri Brun comme la principale loi constitutionnelle du Québec.¹⁷

Dans ses premières incursions en ce domaine, la Législature se borne le plus souvent à rééditer des dispositions antérieurement applicables à l'ancienne Province du Canada. Tel est le cas par exemple, d'une loi de 1868 autorisant l'Orateur à désigner un suppléant si la maladie ou une autre circonstance l'oblige à quitter le fauteuil avant la fin d'une séance.¹⁸ Il en est de même de l'indemnité législative (cependant réduite au passage de 600 \$ à 450 \$), des incompatibilités et des dispositions assurant que la législature ne sera pas dissoute par le décès du souverain¹⁹ : l'une après l'autre, souvent mot à mot, les dispositions en vigueur sous l'Union sont transplantées dans la nouvelle province. Après une tentative initiale qui s'est soldée par un désaveu fédéral, la législature définit les principales immunités de ses membres en 1870.²⁰ Quatre ans plus tard, à l'initiative d'un député d'opposition, elle abolit le double mandat, c'est-à-dire la possibilité pour un parlementaire fédéral de siéger à l'Assemblée législative.²¹ Il demeure toutefois possible à un sénateur de siéger au Conseil législatif, privilège dont se prévaudront notamment par la suite Charles de Boucherville et Thomas Chapais.²² En 1875, une réforme importante confie la régie interne de l'Assemblée à un comité composé de l'Orateur et de trois ministres : ce régime, qui retire aux

simples députés la gestion administrative de leur assemblée, durera jusqu'en 1982.²³

En 1881, par dérogation à l'A.A.N.B., la durée du mandat de l'Assemblée est portée de quatre à cinq ans. Cette réforme, qui ne s'applique pas à la législature en cours, met l'Assemblée au diapason de la Chambre des communes canadiennes : l'une après l'autre, toutes les provinces canadiennes suivront cet exemple par la suite.²⁴

L'année suivante, l'Orateur du Conseil législatif est privé de son droit de siéger au Conseil exécutif. L'on interprète cette décision comme l'indice d'une brouille entre le Premier ministre Chapleau et l'Orateur Boucher de la Bruère, jugé trop proche des «castors». Ce dernier voit néanmoins sa position confortée par une stipulation à l'effet qu'il soit nommé pour la durée d'une législature, alors qu'il était auparavant révocable à tout moment.²⁵

Enfin, en 1884, de nouvelles dispositions sont édictées afin d'officialiser le statut de la bibliothèque de la législature.²⁶

Deux ans plus tard, l'Acte concernant le pouvoir législatif²⁷ codifie tous les textes antérieurs en ce domaine. Ce texte sera lui-même refondu en 1888, 1909, 1925 et 1941 dans le cadre de la révision générale des lois de la province. Entre 1886 et 1960, on relève 73 lois modificatrices en ce domaine, y compris, une fois exclues les simples concordances nécessitées par la réorganisation des départements ministériels ou par une altération du nombre de députés, une cinquantaine de modifications de substance.

Huit modifications ont affecté le Conseil législatif, la plupart de ces textes étant présentés en premier lieu au Conseil.²⁸ En 1887, on clarifie le pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires du Conseil et le moment où prennent fin les fonctions de l'Orateur. Deux ans plus tard, au moment où les libéraux majoritaires à l'Assemblée ont pris le contrôle du Conseil législatif, le gouvernement fait adopter une loi qui lui permet de nommer et de destituer à sa guise l'Orateur du Conseil : jusque là protégé par les dispositions de 1882, Boucher de la Bruère doit céder son poste à Henry Starnes. En 1895, les conservateurs tentent un retour en arrière en permettant à l'Orateur du Conseil de siéger au Conseil exécutif s'il y est nommé. Durant les dix années suivantes, Thomas Chapais puis Horace Archambault cumuleront un portefeuille ministériel avec la présidence de la Chambre haute. Aucun Premier ministre par la suite ne se prévaudra du droit, que la loi maintiendra néanmoins jusqu'à l'abolition du Conseil, d'en faire siéger l'Orateur aux côtés des ministres.

Les conditions de résidence des conseillers font l'objet de deux réformes successives qui réduisent à néant l'intention du constituant de protéger la minorité linguistique. En 1892, on regroupe les 24 divisions en quatre districts (Québec, Montréal, Trois-Rivières et Sherbrooke) comptant chacun six divisions. À un conseiller, il suffira désormais d'être domicilié ou de posséder sa qualification foncière dans les limites du district dans lequel est inclus la division qu'il représente. Cet assouplissement paraît encore insuffisant et en

1921, les districts disparaissent : il suffira à tout membre du conseil d'être domicilié et de posséder sa qualité foncière dans les limites de la province.²⁹

Par la suite, on relèvera deux changements touchant le Conseil. En 1946, on prévoit le versement aux leaders du gouvernement et de l'opposition en cette chambre d'une allocation de 2 000 \$ pour frais de représentation : c'est la première reconnaissance légale de ces deux fonctions.³⁰ En 1953, la brèche qu'avait laissé subsister quelque 80 ans plus tôt l'abolition du double mandat est comblée, puisqu'un sénateur fédéral ne peut désormais plus être nommé au Conseil. Les conseillers Nicol et du Tremblay, qui cumulent alors des fauteuils viagers dans deux Parlements, sont courtoisement exemptés de l'application de cette règle. L'initiative, on s'en doute, n'est pas venue du Conseil : l'autonomie provinciale est alors fort en vogue.

Les conditions de travail des parlementaires font l'objet de 17 modifications : 14 visent les indemnités et allocations, alors que les trois autres, à compter de 1958, créent (puis modifient) un régime de pensions. L'indemnité demeure sessionnelle tout au long de la période, et évolue selon le tableau 2.1.

Les lois portant création de nouvelles fonctions parlementaires sont à rapprocher des précédentes, en ce qu'elles prévoient toutes le paiement aux titulaires de ces fonctions d'une indemnité supplémentaire. Le plus souvent, ces lois accroissent le pouvoir du Premier ministre en lui conférant de nouvelles ressources lui permettant d'asseoir son influence. Tel est le cas des lois créant les fonctions d'Orateur suppléant de l'Assemblée (1908)³¹ et

d'adjoints parlementaires (1954) dont le nombre est porté de huit à dix en 1958.³² La reconnaissance légale de la fonction du chef de l'opposition en 1918 procède présumément d'intentions plus «sportives».³³

Les incompatibilités et inhabilités ont fait l'objet d'une dizaine de lois après la codification de 1886. Certaines de ces lois visent davantage à couvrir des infractions dites techniques ou à créer des exceptions aux règles draconiennes en vigueur : tel paraît être le cas des lois de 1888, 1914, 1937, 1958 et 1960.³⁴ La loi de 1927 peut également être perçue comme un assouplissement dans la mesure où elle abolit la règle, d'origine britannique, obligeant un ministre à portefeuille nouvellement désigné à se représenter devant ses électeurs : l'expérience avait depuis longtemps démontré que l'heureux élu, loin d'être soumis à un examen sourcilleux pour s'être «vendu à la Couronne», était presque invariablement «acclamé» par ses électeurs.³⁵ En revanche, d'autres lois visent à réprimer les conflits d'intérêts. Adoptée dans le sillage de l'affaire Mousseau, une loi de 1915 interdit aux parlementaires de recevoir des honoraires ou des récompenses en relation avec un projet de loi, et interdit à leurs associés professionnels d'agir à titre de promoteurs de projets de loi.³⁶ En 1952, on interdit à une personne trouvée coupable de trahison ou d'un acte criminel punissable de deux ans ou plus de prison, d'être mise en candidature ou élue.³⁷ Sept ans plus tard, à l'initiative de Georges-Emile Lapalme, chef de l'opposition, l'Orateur de l'Assemblée se voit interdire la direction d'une corporation faisant affaire avec le

gouvernement du Québec ou pouvant être appelée à lui verser des impôts : les ministres étaient soumis à la même règle depuis 1936.³⁸

Les autres lois en ce domaine portaient sur des sujets plus divers. Le quorum de l'Assemblée avait initialement été fixé à 20 députés, tout comme aux Communes. En 1888, eu égard à son propre effectif nettement moindre (seulement 65 députés contre 215 à Ottawa), l'Assemblée réduit ce quorum à 15 membres. En 1953, à l'occasion d'une augmentation des indemnités parlementaires, le quorum est porté à 30 (on compte alors 92 députés).³⁹

Le titre des députés (mais non celui des conseillers) fait l'objet en 1955 d'une déclaration explicite. Ce titre sera celui de «Membre du Parlement Provincial» (M.P.P.), et non plus de «Membre de l'Assemblée législative». Une telle initiative revêt une signification évidente si l'on se rappelle la querelle, aujourd'hui bien oubliée, entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux relativement à l'opportunité de qualifier de «parlements» les «législatures» provinciales. À une époque d'affirmation de l'ordre provincial du gouvernement, une telle initiative ne manquait pas de signification.⁴⁰

La procédure de démission des députés a fait l'objet de modifications d'ordre technique sans grande importance en 1930 et en 1954.⁴¹ Une loi de 1920 a dispensé le lieutenant-gouverneur d'indiquer par proclamation à quelle date il prorogeait la législature.⁴² En 1890, l'Assemblée met son Orateur sur le même pied que celui du Conseil en prévoyant son maintien en fonction après la dissolution, et ce jusqu'à l'ouverture de la session suivante.⁴³ Cette disposition s'avérera heureuse lorsque par exemple l'Orateur sera défait aux

élections générales, comme en 1904 (Rainville), 1936 (Dugas), 1970 (Fréchette), 1985 (Guay), ou ne se représente pas aux élections (cas de Roy en 1908, Delâge en 1916, Lorrain en 1989). Des lois de 1922 et 1945 augmentent le personnel de la Bibliothèque,⁴⁴ alors qu'une loi de 1936, dans le sillage du dévoilement de la conduite scandaleuse d'Antoine Taschereau, enlève au comptable de l'Assemblée, pour les confier au trésorier de la province et les placer à la disposition de la commission de régie interne de l'Assemblée, les deniers publics votés par la législature pour le paiement des indemnités et frais de déplacement de ses membres.⁴⁵

Finalement, deux lois traitent des immunités et privilèges des membres des deux chambres.⁴⁶ En 1898, l'immunité de parole est étendue aux propos tenus par un parlementaire devant un comité de l'Assemblée ou du Conseil. En 1922, l'Assemblée déclare coupable d'avoir violé ses privilèges le journaliste John H. Roberts, qui avait publié un article accusant deux députés (dont il ne révéla jamais l'identité) d'être complice d'un assassinat, et le condamne à un an de prison.

Quelques remarques d'ordre analytique. Premièrement, la quasi totalité des lois analysées plus haut, y compris les projets de loi présentés en premier lieu au Conseil législatif, étaient dûs à l'initiative du gouvernement. Les exceptions sont rares. Trois conseillers législatifs (Marsil, S. Létourneau et Bovey) et trois députés (Bachand, Marchand et Lapalme) ont pris avec succès l'initiative de telles lois. Il n'est pas sans intérêt de relever qu'à l'exception de Létourneau, tous siégeaient alors dans l'opposition. L'abolition du double

mandat, étape essentielle dans l'émancipation de l'ordre provincial de gouvernement, fut par exemple adoptée à l'initiative de l'opposition.

Une théorie en vogue veut que les institutions politiques ne puissent être modifiées qu'avec l'accord des principaux partis. Cette théorie s'est notamment imposée dans le domaine du droit électoral. Depuis les années 30 à Ottawa, et les années 80 au Québec, l'on présente régulièrement le consensus comme indispensable. Massicotte et Bernard ont fait valoir que, quoi qu'on en pense sur le plan normatif ou théorique, cette théorie était dépourvue de fondement empirique en matière électorale dans la mesure où bon nombre de remaniements de la carte électorale ont été effectués sans l'accord de l'opposition.⁴⁷ Le même constat s'impose relativement à la Loi de la Législature. Des 22 lois de substance relatives à ce domaine votées entre 1868 et 1886, seulement sept (y compris l'inoffensive refonte de 1886) n'ont fait l'objet d'aucune opposition à l'Assemblée sous forme d'adoption sur division, de motion dilatoire ou de vote enregistré. Quant à la cinquantaine de lois votées entre 1887 et 1960, au moins quinze ont fait l'objet d'une opposition semblable. Des pièces importantes du dispositif parlementaire sont nées dans la controverse : citons l'abolition du double mandat, les élections aux cinq ans et la réduction du quorum à 15 membres. La question des indemnités, allocations et pensions des parlementaires fut traditionnellement source de controverse : les lois de 1869, 1870, 1878, 1885, 1907, 1928, 1929, 1936 et 1941 suscitèrent une certaine opposition, bien que douze autres initiatives en ce domaine semblent avoir fait consensus.

De façon globale, peu de ces lois paraissent avoir bouleversé le schéma institutionnel mis en place en 1867 ou se signaler par leur originalité. Reproduisant pour l'essentiel les lois antérieures à 1867, la Loi de la Législature se vit apporter des amendements auparavant testés à Ottawa. Tel fut le cas par exemple pour la reconnaissance du poste de chef de l'opposition, des adjoints parlementaires et de l'orateur suppléant, du régime de pensions et de la bibliothèque parlementaire.⁴⁸ En revanche, des pièces capitales du régime parlementaire comme le gouvernement responsable n'ont fait l'objet d'aucune codification constitutionnelle. Les deux tentatives d'abolition du Conseil législatif (1878, 1900) se soldèrent par des échecs.⁴⁹ Le cadre victorien mis en place en 1867 avait étonnamment bien résisté, près de cent ans plus tard, à l'épreuve du temps.

D. La procédure de l'Assemblée

Si elle aurait grand tort de s'y confiner, l'étude des parlements peut difficilement ignorer la procédure des assemblées. Celle-ci détermine les étapes à suivre pour l'accomplissement des divers travaux d'une assemblée. Elle confère au gouvernement et à l'opposition des droits respectifs lors de chaque étape, reflétant ainsi les rapports de force au sein de l'assemblée.

Entre les mains de certains vieux renards, la procédure dégénère facilement en un « jeu d'échecs » dont l'objectif est de faire trébucher l'adversaire en invoquant des particularités réglementaires : si ce genre d'opération fait frétiller de plaisir les habitués du sérail, elle fait souvent figure

d'enfantillage pur et simple aux yeux du public et même aux yeux de nombreux parlementaires. Disons-le d'emblée, la chronique des divers épisodes de cet interminable tournoi est sans intérêt aux yeux de l'analyste contemporain, tant sont souvent mineures les questions soulevées. En revanche, la procédure nous intéresse en ce qu'elle indique comment l'Assemblée s'acquitte de ses diverses fonctions.

Toute étude de la procédure débute par une énumération des sources.⁵⁰ Les trois principales sont les règlements écrits permanents (complétés à l'occasion par des règlements sessionnels ou spéciaux), la pratique et les décisions de la présidence. Historiquement, c'est la pratique passée qui en régime britannique constitue la source première: initialement, la façon dont une chose s'est faite par le passé (tel que le rapportent les Journaux) constitue la meilleure source permettant de déterminer comment elle doit se faire à l'avenir. Mais ce régime équivaut à ce que Chesterton aurait appelé la démocratie des morts,⁵¹ condamnant l'assemblée à la répétition constante. Le développement des règlements écrits, qui caractérise les Communes britanniques au 19^e siècle,⁵² permet de changer les anciens usages, un peu comme le droit statuaire modifie la common law.⁵³ Enfin, tout régime légal comporte un arbitre chargé en dernière instance de dire le droit, d'indiquer en cas de litige, sur la foi du règlement et de la pratique antérieure, la voie à suivre. Ce rôle est joué par les décisions de l'Orateur.

De façon générale, la procédure québécoise est marquée par un certain malaise éprouvé par l'esprit légal français devant la complexité d'un droit

parlementaire d'origine britannique, surtout lorsque ces usages sont exprimés dans une langue que certains députés maîtrisent mal. La volonté de codifier cette masse touffue et de la rendre intelligible à tous les députés constitue l'une des lignes de force de l'évolution de la procédure à l'Assemblée. C'est pourquoi une étude de la procédure révèle le rôle joué par de bons traducteurs et de laborieux codificateurs. En revanche, on n'y sent guère l'influence de véritables innovateurs : la procédure demeure essentiellement la même en la plupart des domaines. Cette procédure sera décrite aux chapitres 5 et 6. Sa persistance au fil des décennies, qui contraste avec les réformes nombreuses apportées à Londres et à Ottawa au même moment, justifie le mot de Geneviève Benezra cité plus haut.⁶⁴

1. Le règlement

Durant la période couverte par la présente partie, l'Assemblée a conduit ses travaux sous l'empire de quatre règlements. À la première séance qui suivit l'ouverture de sa première session, l'Assemblée décide de s'en remettre à titre intérimaire aux règles de procédure de la Chambre des communes du Canada. Conformément à l'usage reconnu, elle charge un comité spécial présidé par l'Orateur Blanchet de rédiger un règlement permanent et lui réfère «pour sa gouverne, le Règlement des Communes du Canada». Le 22 février 1868, quelques heures avant la prorogation, le comité spécial soumet un projet de règlement que l'Assemblée entérine immédiatement.⁶⁵

Jusqu'à la refonte suivante, réalisée en 1885, ce règlement subira onze amendements.⁶⁶ La procédure suivie est presque invariable : la Chambre crée un comité spécial chargé d'aider l'Orateur à réviser les règles. En font le plus souvent partie le Premier ministre, quelques ministres et le chef de l'Opposition. La proposition du comité spécial est plus tard acceptée par l'Assemblée.

Sept des onze amendements portent en tout ou en partie sur la procédure d'adoption des bills privés, ce qui indique bien l'importance que revêt ce type de législation aux yeux des acteurs. Par exemple, en 1883, on exige qu'un projet de loi d'intérêt privé autorisant l'admission d'une personne à l'exercice de la profession d'avocat, de notaire, de médecin, d'arpenteur, de pharmacien et de dentiste, contienne en son préambule l'assentiment du conseil d'administration de la profession dans laquelle le pétitionnaire désire entrer. La suggestion provenant du comité des bills privés lui-même, on peut penser que les abus visés n'avaient rien de théorique. Très valable à long terme s'avérera la modification apportée en 1879 à l'initiative d'un député ministériel, exigeant l'impression dans les Journaux du texte des questions écrites et des réponses qui leur sont fournies. En 1874, le trésorier Robertson avait fait simplifier la procédure de formation des comités des subsides et des voies et moyens, imitant une réforme introduite à Ottawa plus tôt la même année.

Le refonte réalisée en 1885, souvent ignorée par les analystes, est intéressante à plus d'un titre. Comme on le constatera souvent par la suite,

ce sont les considérations de langue et de forme, plus que de substance, qui domineront l'exercice. Au moins deux aspects du Règlement de 1868 étaient vulnérables à cet égard. Tout d'abord, la terminologie parlementaire était parfois d'une pauvreté insigne. Comme on a pu l'écrire, «réunie sous la présidence de l'«Orateur», l'Assemblée, après avoir disposé des «affaires de routine» «passait» alors des «bills» non sans s'être «divisée» au passage sur une motion dont un «membre» s'était fait le «moteur».⁵⁷

D'autre part, suivant une pratique courante dans les assemblées coloniales, l'article 116 et dernier du texte disposait que dans tous les cas non prévus par le règlement, l'Assemblée devait suivre les «règles, usages et formalités» de la Chambre des communes du Royaume-Uni. Or les silences des règlements à l'époque étaient si nombreux que le recours à la procédure britannique s'avérait souvent indispensable.

Ailleurs au Canada, cette incorporation des usages britanniques ne suscitait guère de difficultés. Au Québec, la présence de plusieurs députés unilingues francophones posait la question sous un jour différent, les usages britanniques n'étant accessibles qu'en anglais.⁵⁸

Dès 1883, un comité spécial avait recommandé de confier à une Commission spéciale le soin d'effectuer «une codification aussi complète que possible des règles de votre honorable Chambre».⁵⁹ Les commissions de refonte et de codification étaient fort en vogue à l'époque, mais c'est bien l'Assemblée elle-même qui se chargera deux ans plus tard de ce travail par l'intermédiaire d'un comité spécial présidé par l'Orateur Würtele.⁶⁰ À première

vue, le nouveau règlement ne constitue qu'une réimpression du précédent, assorti d'une toilette terminologique. Les «membres» deviennent des députés, les «serviteurs de la Chambre» seront désormais ses employés et les motions, autrefois «secondées», seront appuyées. Le principal indice d'affirmation nationale réside dans l'exigence, posée par la motion mettant ce règlement en vigueur, qu'en cas de divergence entre ses versions française et anglaise, le texte français prévale.⁶¹ Il n'est pas interdit de voir dans cette stipulation inédite, que ne reprendront pas les règlements subséquents, un sous-produit du climat créé au même moment par la rébellion de Louis Riel.

L'essentiel de la réforme de 1885 tient non pas au texte du règlement mais plutôt à son intégration au sein d'un Manuel. Appelé à régir les travaux de l'Assemblée durant près de trente ans, ce Manuel présente l'originalité de réunir en un gros volume bilingue de 722 pages toutes les sources de la procédure en vigueur. On y trouve donc (1) des lois constitutionnelles et organiques (essentiellement : l'A.A.N.B. de 1867 et ses modifications); (2) diverses lois provinciales traitant de l'Assemblée; (3) le règlement de 1885, complété par des renvois pertinents à May et Bourinot; (4) les «usages parlementaires» s'écartant de la pratique londonienne développée par l'Assemblée, tel que compilés par Würtele; et enfin (5) quelques-uns des règles et usages de la Chambre des communes britannique relatifs aux affaires publiques et qui doivent être suivis dans les cas non prévus. Travail colossal qui valut à son auteur un concert d'éloges dépassant le cadre de son travail. Le député Gauthier, de Charlevoix, croit décerner l'éloge suprême au

compilateur, d'origine allemande et marié à une anglophone, en proclamant «qu'il est des nôtres». Le leader du gouvernement à l'Assemblée, Louis-Olivier Taillon, compare la «sollicitude» avec laquelle Würtele a étudié la procédure parlementaire à l'ardeur qu'apporte une jeune fille à la lecture d'un roman.⁶² Malgré cette pointe moqueuse, Taillon ne pouvait que respecter, avec ses collègues, les connaissances juridiques approfondies et les décisions bien calibrées et motivées qu'avait rendues Würtele, qualités qui le conduiront bientôt sur le Banc.⁶³

Malgré tous ces éloges, le Manuel Würtele demeurait bien rébarbatif pour les non initiés. Son auteur avait compilé les différentes sources au lieu de les codifier. L'utilisation du Manuel requérait la consultation de cinq index détaillés, et le député désireux de s'en servir pour soulever une question de règlement était bien avisé de vérifier au passage les cinq pages d'errata que le scrupuleux codificateur avait décelées.

Le Règlement de 1885 fut modifié à 14 reprises, la plupart du temps au chapitre des bills privés.⁶⁴ Le recours à un comité spécial pour la proposition de modifications au règlement, cesse d'être la procédure normale. Les changements résultent le plus souvent de propositions du Premier ministre, d'un ministre, d'un député ministériel ou d'opposition. Deux retiennent l'attention. En 1887, suite à un incident, on permet à un député ayant voté dans un sens contraire à son intention de corriger son vote moyennant le consentement unanime de l'Assemblée. En 1902, on inscrit au Règlement la pratique, inaugurée 14 ans plus tôt, de faire réviser les bills privés par des

légistes afin d'en vérifier la conformité aux règles de la Chambre. Cinq ans plus tôt, on avait jugé nécessaire d'exiger, dans le cas des lois d'admission à certaines corporations professionnelles, la production d'une copie authentique de l'approbation du conseil d'administration de la corporation.⁶⁶

Véritable écheveau, le Manuel Würtele ne pouvait satisfaire indéfiniment les esprits soucieux de clarté et de logique. Des comités spéciaux furent créés en 1907, 1908, 1910 et à la première session de 1912 pour réviser les règlements de la Chambre.⁶⁶ Seul le troisième donna signe de vie par la suite, mais n'eut alors d'autre nouvelle à annoncer que le choix de son président. Le 26 novembre 1912, un nouveau comité spécial exprime l'avis que «les règles de pratique non écrites devraient être incorporées dans le règlement de façon à faire de ce dernier un code de procédure parlementaire».⁶⁷ Le rapport propose également de confier le travail préliminaire à cette codification à une seule personne, Louis-Philippe Geoffrion, qui vient de succéder à Louis-Georges Desjardins au poste de greffier de l'Assemblée. L'ancien secrétaire particulier de Sir Lomer Gouin, passionné par le droit parlementaire et la langue française,⁶⁸ se met au travail avec acharnement. Déposé à l'Assemblée le 12 novembre 1913, son projet est examiné et amendé par un comité spécial durant la session et adopté, sur division, le 18 février 1914.

Bien qu'il s'accompagne d'une nouvelle épuration du vocabulaire, le règlement Geoffrion se distingue surtout par son mode de présentation du sujet. À une compilation des diverses sources se substitue un code intégré. En quelque 200 pages, 688 articles et 40 formules, harmonieusement

regroupés en 18 titres et 77 chapitres, Maître Geoffrion avait logiquement reconstruit, et traduit en un français fort passable, l'une des procédures les plus complexes du monde civilisé. En paraphrasant un commentaire de Maurice Duverger sur une tentative du même genre, on est tenté de dire : Descartes avait clarifié Wotan.⁶⁹ On croit pouvoir affirmer, après vérification, que le résultat du labeur de Geoffrion était le règlement parlementaire le plus long de tout l'Empire britannique. Tout y était, grâce aux innombrables notes érudites du greffier qui complétaient chaque article. Par acquit de conscience, l'on avait précisé qu'en l'absence d'une disposition spécifique, l'on devait observer «les formes reconnues à la Chambre des communes du Canada le premier janvier 1904».⁷⁰ Un tel renvoi ne s'avérerait pas souvent nécessaire à l'usage.

Les générations d'après 1960 se sont copieusement gaussées du Règlement Geoffrion. «Friperies moyenâgeuses» dira un député en 1967. Encore en 1981, le ministre Claude Charron en parlait comme d'un texte dont certaines dispositions «remontaient à peu près au déluge».⁷¹ Un jugement équitable doit à coup sûr tenir compte de ce que ce Règlement remplaçait. Vu sous cet angle, il avait au moins le mérite d'ordonner une matière complexe et de dispenser la plupart des lecteurs d'un examen des lourds traités de May, Bourinot ou Redlich. À une époque où Henri Bourassa répandait les thèses du nationalisme canadien, la substitution d'Ottawa à Londres en tant que source ultime de la procédure revêtait une importance symbolique non négligeable.

Mais l'oeuvre de Geoffrion avait les défauts de ses qualités. Dans son souci de ne rien oublier, l'auteur mêlait le trivial et l'essentiel. Nul ne pouvait douter de l'importance de l'article 667, selon lequel aucune allocation de deniers publics ne peut être votée à moins qu'elle n'ait été demandée par la Couronne. Les avis étaient et demeurent plus partagés quant à la nécessité de prévoir les abonnements aux quotidiens ou les salles de séances des divers comités.⁷² De plus, la multiplication des précisions et des exceptions décourageait les nouveaux députés, qui avaient peine à distinguer l'essentiel sous le fatras des distinguos. Peu de parlementaires avaient la patience de s'y absorber et la remarque jetée en 1967 aux jeunes députés friands de réforme par un professionnel de la procédure («ces règlements sont merveilleux, quand on les connaît») n'était pas exempte d'un brin de cynisme.⁷³

Si le Règlement Geoffrion marque une rupture (et un progrès) au niveau de la forme, on ne peut en dire autant au chapitre de la substance. Il est en effet bien difficile de discerner quelque rupture significative avec la pratique antérieure. Au contraire, la parfaite orthodoxie du document était attestée par les multiples renvois aux grands auteurs britanniques et canadiens qui en accompagnaient chaque article. En d'autres termes, dans le droit fil de sa tradition, l'Assemblée avait davantage réécrit que conçu.

Comme écrasée par la majesté du grand oeuvre que son greffier venait d'accomplir, l'Assemblée s'abstint pendant longtemps d'y changer la moindre virgule. Puis, entre 1931 et 1941, cinq modifications lui furent apportées, toutes à l'initiative du gouvernement. Certaines méritent une mention

particulière car elles annoncent la rationalisation de la procédure (et la restriction des droits de l'opposition) qui deviendront le trait dominant des réformes après 1960.

Les deux modifications apportées en 1931, plutôt insignifiantes par leur contenu, suscitent l'intérêt par les circonstances qui ont entraîné leur adoption. Dans chaque cas, Maurice Duplessis, fraîchement promu chef de l'opposition après la défaite de Camillien Houde, donna au gouvernement un avant-goût de la redoutable maîtrise de la procédure qui contribuerait par la suite à le porter au pouvoir. À deux reprises, il souleva des questions de règlement si bien fondées que l'Orateur Bouchard, pourtant Libéral, ne pouvait manquer de lui donner raison : dans chaque cas, le gouvernement répliqua en faisant modifier le Règlement de façon à ce que celui-ci reflétât sa propre intelligence du texte.⁷⁴

Plus significative s'avère la décision prise en 1936 de supprimer les séances du lundi (tout probablement pour permettre aux députés de consacrer plus de temps à leurs commettants) et de ne siéger désormais que quatre jours par semaine. Par la même occasion, l'on prévoit que les séances se termineront à une heure fixe (soit 23 heures le mardi, mercredi et jeudi, et 13 heures le vendredi), et non plus sur adoption d'une motion d'ajournement susceptible d'être discutée indéfiniment.⁷⁵

Les deux modifications suivantes, apportées respectivement en 1939 et en 1941, revêtent une importance capitale et leur pleine signification ne devient intelligible qu'à la lumière de la crise parlementaire qui mit fin

prématurément à la première session de 1936 (et au long règne du parti libéral au pouvoir). Cette crise eut en effet le mérite de mettre pleinement en lumière tout le profit qu'une opposition compétente et déterminée pouvait tirer des règles existantes, même en face d'un gouvernement majoritaire.

Des événements qui conduisirent à l'été 1936 à la débâcle du gouvernement de Louis-Alexandre Taschereau, la mémoire collective a surtout retenu les séances mouvementées du comité des comptes publics. Ce choix est légitime. Les croustillantes révélations qui y firent surface, contribuèrent certainement à discréditer encore davantage le parti au pouvoir. À elles seules, elles n'obligeaient en rien le gouvernement à aller aux urnes au moment le plus défavorable pour lui : le cabinet était sorti vainqueur de tous les votes pris depuis l'ouverture de la session, faisant preuve d'une cohésion sans faille (alors que le colonel Gault faisait occasionnellement faux bond à ses collègues conservateurs). Il est concevable que, suite au remplacement de Taschereau par une personnalité plus intègre, et à l'éloignement des plus compromis, le régime libéral ait pu survivre quelques années, le temps pour la prospérité renaissante (et par la suite la guerre européenne) de dissiper les odeurs de scandale qui empestaient l'atmosphère de 1936.

Mais l'offensive parlementaire de Duplessis ne reposait pas uniquement sur le dévoilement de pratiques honteuses au comité des comptes publics. S'y ajoutait, sur le parquet de la Chambre, une habile guérilla sur une question qui mettait en jeu l'existence même du ministère : l'adoption du budget des dépenses. À cette époque, l'année financière débutait le 1^{er} juillet : pour que

l'État puisse payer ses employés, il fallait que la loi annuelle des subsides soit adoptée avant cette date. À défaut, il lui fallait démissionner ou dissoudre la législature. Le respect de cette échéance n'avait traditionnellement posé aucun problème : ouverte en janvier, la session se terminait en mars ou avril avec la sanction de la loi annuelle des subsides, bien avant l'échéance légale.

L'épisode débuta par une bétise de Taschereau : il ne convoqua que pour le 24 mars 1936 l'Assemblée élue quatre mois plus tôt. Les règles stipulaient que l'examen des subsides ne pouvait débuter avant que fût complété le débat sur l'Adresse : habituellement conclu au terme de quelques séances, ce débat s'étira cette fois-ci sur cinq semaines, ce qui retarda au 30 avril la transmission à l'Assemblée du budget des dépenses. L'étude de ce budget était alors précédée d'une formalité préliminaire, soit la présentation par le trésorier de la province, au terme de son discours sur le budget, d'une motion portant formation de la Chambre en comité des subsides. Sans l'adoption de cette motion, l'étude du budget ne pouvait même pas être entamée. Or cette motion était sujette à amendement et à débat. Duplessis eut l'idée de faire traîner en longueur le débat sur cette motion en recourant notamment au verbe intarissable du député de Montréal-Maisonneuve, William Tremblay. Le procédé réussit au-delà de toutes ses espérances : malgré quinze tentatives en cinq semaines, la majorité ne put faire adopter un seul article du budget et l'échéance du 30 juin se faisait dangereusement proche. Taschereau en fut réduit le 2 juin à informer le ministre fédéral Ernest Lapointe que son gouvernement allait s'écrouler à moins qu'Ottawa ne lui avance les

fonds nécessaires jusqu'en septembre. Adélard Godbout tira les conséquences logiques de cette impasse et fut contraint de courir à l'abattoir en déclenchant des élections anticipées.⁷⁶

Le monologue-marathon de Tremblay avait illustré avec éclat le défaut de l'armure gouvernementale : le Règlement ne limitait ni la durée des discours ni la durée de certains débats. La modification apportée au Règlement en 1939 résulte directement de cette expérience. Son adoption, proposée par Duplessis lui-même, donne lieu au premier vote enregistré depuis 1867 sur une proposition de modification au Règlement. Le nouvel article 229A limite à une heure la durée des discours, bien que fussent exemptés de cette règle les discours prononcés par le premier ministre ou le chef de l'opposition, et, en certaines circonstances, par les porte-parole respectifs du gouvernement et de l'opposition.⁷⁷ Règle nouvelle dont l'Orateur Sauvé précisera bientôt qu'elle s'applique également aux discours prononcés en comité plénier.⁷⁸ S'il faut indiquer quand l'Assemblée a commencé à rationaliser sa procédure, 1939 constitue une date fort défendable.

Que cette réforme (d'ailleurs introduite douze ans plus tôt à Ottawa)⁷⁹ ne soit pas qu'une aberration d'un tempérament autoritaire, la chose devient évidente deux ans plus tard quand les Libéraux, revenus au pouvoir, instaurent une guillotine réglementaire pour le vote des crédits provisoires. Âprement contestée elle aussi par l'opposition, cette mesure découlait de la décision prise par le trésorier Mathewson d'avancer du 1^{er} juillet au 1^{er} avril le début de l'année financière. En l'absence d'une modification concomitante au régime

des sessions, l'on supposait que l'Assemblée n'aurait pas le temps d'adopter la loi annuelle des subsides avant le début du nouvel exercice financier. S'imposait donc la nécessité d'adopter avant le 31 mars des «crédits provisoires», c'est-à-dire de consentir au gouvernement une avance de fonds couvrant un ou deux mois, ce qui laisserait à l'Assemblée le temps de compléter l'examen des subsides annuels. Le hic, c'était que l'opposition pouvait à ce stade faire obstruction à l'adoption des crédits provisoires. Pour s'éviter cette infortune, le gouvernement fit modifier le Règlement de façon à garantir le vote des crédits provisoires dans un délai maximum d'environ 13 heures. Chaque étape se voyait attribuer à l'avance une durée maximum ou se voyait exempter de tout débat. Si d'aventure l'opposition tentait comme en 1936 de bloquer le budget principal, le gouvernement n'avait qu'à faire adopter à répétition des crédits provisoires en recourant au nouveau mécanisme. Il s'agissait d'une véritable guillotine, imposée de force par la majorité.⁸⁰ Pas plus que la précédente cette innovation ne fut-elle remise en cause après le retour au pouvoir de ceux qui l'avaient si vivement dénoncée.

Cet épisode précéda de peu la mise à jour du Règlement de 1914. Le 19 juin 1940, l'Orateur Bissonnette avait été chargé de préparer, en collaboration avec un ministre et un député d'opposition, et avec l'assistance du greffier Geoffrion, un projet de modifications au Règlement. L'épuisement prochain de l'édition annotée du texte constituait le seul motif officiellement avancé de cette entreprise.⁸¹ Déposé en janvier 1941, le projet fut examiné par un comité spécial de quinze membres et entériné par l'Assemblée le 8 mai

1941.⁸² Geoffrion, qui devait décéder l'année suivante, avait porté à 812 le nombre d'articles, sans y apporter de changements très substantiels. Le discours du budget, par exemple, serait désormais prononcé juste avant la présentation d'une motion portant formation de la Chambre non plus en comité des subsides, mais en comité des voies et moyens.

Par la suite, des modifications décidées en 1950, 1954 et 1955 touchèrent l'horaire des séances et créèrent un comité permanent des relations industrielles.⁸³ Ce furent les derniers changements apportés durant la période étudiée.

2. Les règlements sessionnels ou spéciaux

On a souligné plus haut l'existence de règlements dits sessionnels ou spéciaux. Il s'agit de règles, qui, par dérogation à un ou plusieurs articles du règlement permanent, édictent des procédures différentes pour l'expédition d'une affaire particulière (on parle alors d'un règlement spécial ou ad hoc) ou modifient le règlement jusqu'à la fin de la session en cours seulement (règlement sessionnel). Ignoré par les études antérieures,⁸⁴ ce domaine révèle des pratiques intéressantes.

La principale réside dans l'adoption systématique de motions dites «de fin de session». Toujours présentées par le Premier ministre, ces motions avaient pour effet de prolonger, jusqu'à la fin de la session en cours, la durée des séances ou de faire siéger l'Assemblée le samedi. La très grande majorité d'entre elles donnaient priorité aux mesures gouvernementales jusqu'à la

prorogation. La plupart des exceptions à cet égard coïncident avec le faible leadership de S.-N. Parent (1901 à 1904) et les débuts de Lomer Gouin (1905 et 1906) : ce furent aussi les plus beaux jours de l'initiative parlementaire.

Entre 1867 et 1936, deux constantes retiennent l'attention. En premier lieu, le gouvernement tend à n'imposer pareil régime que durant les toutes dernières semaines (et parfois les derniers jours de la session. Deuxièmement, «imposer» est un mot un peu fort, dans la mesure où l'opposition ne signale son désaccord avec une telle mesure qu'à une occasion en près de 70 ans, lors de la session pré-électorale de 1912. Ceci suggère un climat relativement peu hargneux où l'opposition s'accommode volontiers de l'usage prudent que fait le gouvernement des armes dont il dispose. Sous Taschereau, par exemple, la motion de fin de session n'est jamais adoptée, avant la 39^e séance de la session en cours.

Duplessis impose un changement de cap en la matière à compter de 1936. Durant son premier mandat, la première motion de ce type est imposée entre le 8^e et le 39^e jour de séance de la session, et les règlements sessionnels ou spéciaux en ce domaine se multiplient : on en compte quatre en 1937, et six l'année suivante. De plus, l'opposition s'objecte à ces procédés trois sessions sur quatre. Les mêmes tendances se poursuivent sous Godbout. On comprend mieux dès lors l'écroulement de l'initiative parlementaire qui s'observera après 1936⁸⁶ : les députés savent désormais que le temps réservé à leurs initiatives sera vite comprimé. L'on ne reviendra pas en arrière par la suite. Cette pratique rend bien sûr assez illusoires les garanties du règlement.

La motion de fin de session, en l'absence d'un véritable mécanisme de clôture, semble avoir servi d'outil permettant au gouvernement d'imposer ses priorités législatives à l'Assemblée avant 1960. À compter des dernières semaines de session, le gouvernement monopolisait le temps disponible et pouvait avoir les récalcitrants à l'usure. De telles pratiques n'avaient bien sûr rien d'exclusif au Québec. John Stewart a exploré avec minutie les pratiques de la Chambre des communes à cet égard,⁸⁶ et au Manitoba la «speed-up motion» fait partie depuis longtemps de la routine des sessions de l'Assemblée.⁸⁷

3. La pratique

La procédure, on l'a souligné plus haut, ne se limite pas au règlement et à ses modifications. Il s'impose, pour en avoir une vision complète, de considérer la pratique («l'usage») : plusieurs modifications pas toujours dénuées d'intérêt (et jusqu'ici ignorées par les auteurs) se révèlent à la lecture des Journaux, sans que le Règlement ne soit modifié pour autant (sinon longtemps après).

Ainsi en est-il de l'Adresse en réponse au Discours du Trône. En 1867, le débat sur l'Adresse portait sur une motion reprenant un à un chacun des paragraphes du Discours du Trône en y ajoutant un signe d'approbation. Une fois tous les paragraphes adoptés, un comité était formellement créé afin de rédiger l'Adresse et soumettait un projet d'Adresse que l'Assemblée adoptait sur-le-champ. Cette procédure multipliait les votes et dans certaines

circonstances mettait en péril la survie d'un gouvernement ne disposant que d'une très mince majorité, comme on le vit à l'été 1878. À compter de 1895, le débat s'engage sur une simple motion remerciant la Couronne du gracieux discours que son représentant venait de prononcer, et l'on supprime le comité de rédaction de l'Adresse, dont le caractère superfétatoire avait fini par sauter aux yeux de tous.

Quelques changements intéressants s'observent dans le rôle législatif des comités. Dans l'ensemble, l'Assemblée est restée fidèle aux canons traditionnels : les comités permanents n'interviennent que dans l'étude de la législation d'intérêt privé, et les projets de loi d'intérêt public sont examinés en détail au sein du comité plénier. L'Assemblée a toutefois dérogé à ce dernier principe de deux façons.

En premier lieu, les projets de loi d'intérêt public présentés par de simples députés font l'objet, à compter de 1882, d'une procédure particulière. Par dérogation à la pratique habituelle, leur étude détaillée s'effectue au sein d'un comité permanent dit de Législation qu'on rebaptisera en 1914 Comité des bills publics en général.⁸⁹ Cette filière, qui n'exclut cependant pas (pour la forme) un examen final en comité plénier, demeurera courante jusque vers 1936, lorsque la législation publique d'initiative parlementaire tombera en désuétude. Quant aux projets de loi (d'intérêt public) modifiant le Code municipal, l'usage en confiait l'étude à un comité spécial du Code municipal qui devint permanent après 1914.

De plus, certains projets de loi d'initiative gouvernementale ont été examinés par le Comité des bills publics en général (ou, plus rarement, par le Comité du Code municipal ou même celui de l'Agriculture) sous Alexandre Taschereau, sans pour autant que le Règlement prenne acte de cette pratique, qui connut une popularité croissante. Durant la 18^e législature (1931-1935), le gouvernement fit étudier plus du tiers de son menu législatif par l'un des comités permanents de l'Assemblée.

4. Les décisions de la présidence

«Nous vivons sous une constitution, dit un jour le juge Hughes, mais celle-ci est ce que les juges disent qu'elle est».⁸⁹ Cette remarque célèbre ne saurait être transposée sans inconvénient pour décrire le rôle de la présidence d'une assemblée parlementaire dans l'interprétation des diverses règles de procédure, car le principe premier en la matière fait de l'Assemblée la maîtresse de sa procédure.⁹⁰ Durant la période considérée, les décisions de la présidence ont toujours été susceptibles d'appel auprès de l'Assemblée, ce qui permettait à la majorité gouvernementale de conserver le dernier mot pourvu qu'elle fasse preuve de cohésion lors du vote qui s'ensuivait.

De 1867 à 1960, les Orateurs de l'Assemblée (et à l'occasion, leurs suppléants), ont rendu près de 900 décisions sur des questions de règlement soulevées par un député. La mémoire officielle de l'Assemblée accorde de l'importance à ces décisions. Faucher de Saint-Maurice les reproduit intégralement en 1885 dans son manuel de Procédure parlementaire, et le

greffier Desjardins compile en un gros volume de plus de 1 200 pages les décisions des Orateurs de 1867 à 1901.⁸¹ Par la suite, les décisions sont reproduites en annexe aux Journaux pour chaque session.

La plupart de ces décisions portent sur des points de détail et posent rarement des principes nouveaux et essentiels. Typiquement, elles revêtent plus d'intérêt pour le praticien que pour l'analyste. Leur qualité est inégale, certains Orateurs (comme Würtele par exemple) consacrant beaucoup d'efforts à préparer des décisions juridiquement solides et bien motivées alors que d'autres rendent à l'occasion des décisions plutôt boîteuses.

Tout au long de la période, l'Orateur est élu par ses collègues pour la durée de la législature : cette particularité permet à Turcotte de survivre à la disparition en 1879 de la majorité libérale qui l'avait porté au fauteuil. Le terme «élu» ne doit pas prêter à équivoque : il n'y a pas de mise en candidature ou de vote secret. Un député, toujours le Premier ministre, propose l'élection d'un de ses collègues à la présidence, et l'Assemblée accepte cette motion sans débat. À l'occasion, cependant, surviennent des incidents intéressants.

En 1878, les élections donnent au cabinet Joly 32 sièges contre 32 aux Conservateurs : l'indépendant Turcotte, élu dans Trois-Rivières, tient le fléau de la balance. Joly s'assure de son soutien en le faisant élire à la présidence dès l'ouverture de la session, grâce à son propre vote bien sûr! Durant les deux mois suivants, Turcotte sauvera le gouvernement à huit

reprises grâce à son vote prépondérant, jusqu'à ce que des élections partielles permettent au gouvernement d'asseoir sa majorité sur des bases plus solides.⁹²

En 1887, au moment où s'ouvre la sixième législature, la fonction d'Orateur est vacante depuis la nomination de Würtele à la magistrature. Les élections de l'automne précédent ont donné 26 sièges aux Conservateurs sortants et 33 aux Libéraux dirigés par Mercier. Ce partage laisse en position d'arbitres les six «conservateurs nationaux». Ces bleus ayant déserté leur parti après l'exécution de Riel, la direction conservatrice affecte d'ignorer qu'ils ont signé après leur élection un round robin en faveur du parti libéral et, suivant une pratique admise à l'époque, décide d'attendre «le verdict de la chambre». Celui-ci tombe sans coup férir : dès l'ouverture de la session, l'Assemblée rejette la proposition du Premier ministre Taillon portant élection de Faucher de Saint-Maurice au fauteuil et accepte une motion du chef de l'opposition proposant Félix-Gabriel Marchand pour ce poste. Le cabinet démissionne aussitôt et Mercier devient Premier ministre.⁹³

Élu député sous la bannière d'un parti, choisi à toutes fins pratiques par le Premier ministre, l'Orateur s'élève-t-il au-dessus de la partisanerie dès lors qu'il occupe le fauteuil? La question est cruciale dans la mesure où une réponse négative relativise fortement l'autorité morale des décisions rendues. Plusieurs indices révèlent une réalité complexe qui évolue dans le temps. À cet égard, l'année 1936 semble constituer un point tournant. Jusque là généralement équitable et respectée (sous réserve de certaines exceptions), la

présidence devient à compter de cette date plus partielle et les signes d'irrespect à son endroit se multiplient.

L'évolution des appels est révélatrice à cet égard (voir tableau 2.2). Un député insatisfait d'une décision de l'Orateur peut en faire appel à l'Assemblée qui décide, par vote, de confirmer ou d'infirmer la décision litigieuse. De tels appels émanent dans leur écrasante majorité de l'opposition. Leur fréquence constitue donc un indice de la confiance que la minorité éprouve envers l'Orateur. De 1867 à 1936, l'Orateur (ou son suppléant) rend 512 décisions, dont seulement 61 (11 %) suscitent un appel : dans un cas seulement, en 1880, la décision sera-t-elle renversée par la Chambre.⁸⁴ Mais à compter de 1937, les appels deviennent proprement épidémiques, couvrant 85 % (281 sur 329) des décisions rendues jusqu'en 1960.

L'usage fait par l'Orateur du vote prépondérant que la constitution lui octroie le droit d'émettre en cas de partage égal des voix sur une motion constitue un indice intéressant de son impartialité.⁸⁵ Il doit alors trancher une question sur laquelle le Premier ministre et ses collègues viennent tout juste de se prononcer. De telles occasions sont bien sûr rares, car les gouvernements du Québec ont historiquement tendu à reposer sur des majorités confortables. On peut néanmoins relever 22 cas entre 1867 et 1960 où l'Orateur a dû utiliser son vote prépondérant.⁸⁶ Or, dans au moins sept d'entre eux, le choix de l'Orateur tranche la question dans le sens contraire à celui où a voté le Premier ministre. Il provoque ainsi une défaite du gouvernement sur un projet de loi d'intérêt public émanant de l'opposition

(1872, 1880) ou d'un député ministériel (1886, 1893, 1897 et 1933) ou sur un projet de loi d'intérêt privé (1875). On relève bien sûr beaucoup de cas où l'Orateur assure par son vote la défaite de motions de censure visant le gouvernement, notamment durant la session de l'été 1878 : rien ne permet pour autant de voir dans l'Orateur d'alors un simple pantin du gouvernement.

Un examen du contenu des décisions rendues avant 1936 confirme que les Orateurs de ce temps pouvaient à l'occasion rendre des décisions favorables au côté adverse. Réputé partisan pour son attitude pro-gouvernementale sous le cabinet Joly, l'Orateur Turcotte rend néanmoins durant les sessions de 1880 et de 1881 seize décisions favorables aux conservateurs, et dix-sept favorables à l'opposition libérale : l'une de ces dernières sera renversée sur appel, mais toutes les autres seront acceptées par une majorité qui arithmétiquement aurait pu la contester avec succès. À la session de 1923-1924, l'Orateur Francoeur rend deux décisions en faveur de l'opposition.⁹⁷ En mars 1931, l'Orateur T.-D. Bouchard accueille favorablement trois questions de règlement soulevées par des députés conservateurs, dont l'une provenant de Maurice Duplessis à l'encontre d'une motion d'un ministre⁹⁸ : tel que mentionné plus haut, le Premier ministre Taschereau fera modifier le règlement par la suite pour faire prévaloir l'interprétation qui avait la faveur du gouvernement dans deux de ces affaires, mais il se refuse à humilier l'Orateur en faisant appel de sa décision auprès de l'imposante majorité qu'il dirige. En janvier 1934, Bouchard rendra même une décision défavorable au Trésorier de la province.⁹⁹

De tels cas deviennent de plus en plus rares après 1936. L'opposition fait appel de façon presque systématique des décisions de l'Orateur, et celles-ci sont confirmées en appel par un vote épousant strictement les lignes de parti. L'Orateur et son suppléant deviennent ainsi les otages de la majorité, et la multiplication des appels tend à devenir un moyen comme un autre pour l'opposition de retarder les travaux de l'Assemblée. À l'époque où il occupait la vice-présidence, Daniel Johnson avait résumé avec esprit la convention régissant alors le fauteuil présidentiel : tout comme un automobiliste, il lui fallait garder sa droite!¹⁰⁰

E. Conclusion

Le relevé détaillé des modifications apportées à la constitution interne de la province, à la loi de la législature et à la procédure ne doit pas faire illusion : la plupart eurent un impact mineur et c'est la stabilité de l'ensemble qui prédomine.¹⁰¹ Par exemple, le Conseil législatif n'est ni aboli (ce que toutes les autres provinces canadiennes où de tels Conseils avaient existé avaient fait depuis longtemps), malgré deux tentatives infructueuses, ni même réformé quant au mode de nomination de ses membres ou à ses pouvoirs. En substance, la carte électorale demeure semblable au découpage de 1854, complété par l'addition en milieu urbain d'un nombre de sièges bien inférieur à celui que leur vaudrait leur population.¹⁰² Il n'est bien sûr pas question de mode de scrutin proportionnel. Quant aux méthodes de travail de l'Assemblée, elles demeurent essentiellement les mêmes sur plusieurs points

capitaux. Comme on le verra au chapitre 4, le gros du travail en matière législative et financière s'effectue en comité plénier (sauf pour la législation d'intérêt privé) sous diverses appellations, et les comités ne sont pas utilisés dans le but d'alléger la charge de travail de l'Assemblée elle-même. La rationalisation de la procédure, si avancée à Londres et à Ottawa en 1960, n'en est à Québec qu'à ses balbutiements. La durée des débats généraux n'est pas limitée, il n'existe pas encore de clôture et la guillotine ne vise que les crédits provisoires. Tout comme les deux Parlements précités, l'Assemblée québécoise perpétuait des cérémonies surannées et des formules d'un autre âge. Mais alors qu'ailleurs la survivance de vieilles formes masquait aux esprits superficiels des changements de fond importants, à Québec l'apparence et la réalité coïncidaient largement. C'est sur la foi de cette expérience historique que Jean-Charles Bonenfant pouvait dire en 1963 : «Les Canadiens, qu'ils soient d'origine anglaise ou française, ne touchent pas facilement à leurs institutions politiques. Sans doute parce qu'ils les croient inoffensives».¹⁰³

Aussi peut-on s'interroger sur les causes de cet immobilisme. Plusieurs hypothèses viennent à l'esprit. L'augmentation relativement lente et graduelle du volume des affaires à traiter peut avoir rendu moins évidente la nécessité d'une réforme des procédures : la réduction graduelle après 1904 de la législation d'initiative parlementaire laissait de façon concomitante un espace pour les matières gouvernementales en progression. On peut aussi évoquer la rareté à Québec des grandes manoeuvres obstructionnistes qui à Londres et à Ottawa ont tant contribué au resserrement des procédures : la clôture à

Londres découla directement de l'obstruction pratiquée par les nationalistes irlandais durant les années 1880.¹⁰⁴ À Ottawa on cite les filibusters de 1885 sur l'uniformité du droit de suffrage d'une province à l'autre, de 1896 sur le projet de loi remédiateur, de 1911 sur la réciprocité, de 1913 sur la loi de la marine de guerre et de 1956 sur le pipe-line.¹⁰⁵ À Québec, en plus de la «querelle de subsides» (version moderne) de 1936, on ne peut repérer qu'un autre filibuster sérieux, en 1904. L'opposition était d'autant moins en mesure de s'engager dans ce type de manoeuvre qu'après 1900 son poids numérique fut plus réduit qu'ailleurs.

On peut penser enfin que la partialité des occupants du fauteuil présidentiel a pu servir de substitut à une réforme parlementaire, dans la mesure où un Orateur complaisant permettait presque invariablement au Premier ministre et à sa majorité de remporter la partie, lors même qu'ils s'engageaient sur des sentiers procéduralement douteux.¹⁰⁶

Tableau 2.1

Évolution de l'indemnité parlementaire, 1867-1960

Année	Indemnité pour une session de 30 jours ou plus	Allocation de dépenses
1868	450 \$	-
1869	600	-
1870	600	-
1878	500	-
1885	600	-
1888	800	-
1909	1 500	-
1920	2 000	-
1928	2 500	-
1929	2 500	300
1936	2 250	300
1938	2 500	300
1941	3 000	1 000
1953	4 000	2 000
1957	5 000	2 000
1959	6 000	2 000

SOURCES : M. Nadeau, «L'évolution de l'indemnité parlementaire au Québec (1868-1984)», Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 14, n° 4, oct. 1984, p.29-40. Données corrigées pour les années 1936-38. Cette diminution décidée en 1936 est omise dans le Rapport du Comité sur les indemnités parlementaires (1974) p.11.

Tableau 2.2

Appel des décisions de la présidence, 1867-1960

Orateur	Mandat	Décisions	Appels*
J.-G. Blanchet	1867-1875	43	3
P. Fortin	1875-1876	3	0
L. Beaubien	1876-1878	33	3
A. Turcotte	1878-1881	71	7
L.-O. Taillon	1882-1884	28	0
J.S.C. Würtele	1884-1886	80	5
F.-G. Marchand	1887-1892	45	1
P.-E. LeBlanc	1892-1897	37	12
J. Tessier	1897-1900	29	4
H.-B. Rainville	1900-1905	37	1
A. Tessier	1905	12	0
W.A. Weir	1905-1907	3	0
P.-H. Roy	1907-1909	8	0
P. Pelletier	1909-1911	34	7
C.F. Delâge	1912-1916	20	6
A. Galipeault	1916-1919	4	0
J.-N. Francoeur	1919-1928	34	6
H. Laferté	1928-1930	10	3
T.-D. Bouchard	1930-1936	30	3
L. Dugas	1936	1	0
P. Sauvé	1936-1940	40	36
B. Bissonnette	1940-1942	15	13
V. Bienvenue	1942-1943	1	0
C. Dumaine	1943-1945	23	16
A. Taché	1945-1955	108	87
M. Tellier	1955-1960	142	129

* Toutes confirmées par l'Assemblée sur appel, sauf une en 1880.

1. G. Benezra, «Les nouvelles règles de la procédure parlementaire canadienne et québécoise», Revue générale de droit, vol. 1, 1970, p.397-440, à la p.428.
2. Sur cette question, voir J.-Y. Morin, «Pour une nouvelle Constitution du Québec», Revue de droit de McGill, vol. 30, n° 2, 1985, p.171-220.
3. La rédaction d'une telle constitution fut prônée par l'Union nationale en 1966, puis fut reprise par le Parti Québécois sous Pierre Marc Johnson et le N.P.D.-Québec. Voir le manifeste Pour les souverainistes: Reprendre l'initiative. Plan d'action pour l'affirmation nationale du Québec, Montréal, septembre 1986, publié par le Comité national du programme du Parti Québécois, 37p., aux p.34-35. Sur la position du N.P.D.-Québec, voir J.-P. Harney et al., «Pour sortir de l'impasse constitutionnelle», Le Devoir, 9 octobre 1986, p.11. Sur le projet Johnson, voir les commentaires de Gilles Lesage (Le Devoir, 30 sept. 1986), Paul Painchaud (Le Devoir, 29 sept. 1986) et Lysiane Gagnon (La Presse, 11 déc. 1986). Voir aussi D.C. Thomson, Jean Lesage et la Révolution tranquille, Saint-Laurent, Éditions du Trécarré, 1984, p.201-2.
4. C. Sharman, «The Strange Case of a Provincial Constitution: The British Columbia Constitution Act», Revue canadienne de science politique, vol. 17, n° 1, mars 1984, p.87-108.
5. Voir P. Gérin-Lajoie, Constitutional Amendment in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1950.
6. À l'exception des circonscriptions dites «protégées», dont la modification requiert aux termes de l'article 80, une double majorité.
7. Cet aspect est souligné par Lionel Groulx : «Au-dessus de tout, la Confédération restituait [au Bas-Canada] le suprême privilège de l'individualité politique» (Histoire du Canada français, tome 2, Montréal, Fides, 1960, p.292). De même, Robert Boily : «Quels que soient les jugements que nous puissions porter sur les textes de 1867 il reste que pour la première fois depuis la conquête la collectivité canadienne-française avait la possibilité d'occuper majoritairement un pouvoir politique souverain.» («Les Hommes politiques du Québec 1867-1967», dans V. Lemieux (dir.) Personnel et partis politiques au Québec, Montréal, Éditions du Boréal Express, 1982, p.94). Selon le Premier ministre Brian Mulroney, «la Confédération elle-même fut en même temps un acte de séparation - du Haut et du Bas-Canada - et un acte d'unification» (Débats de la Chambre des communes, 1^{er} nov. 1990, p.15006).

8. Résolution n° 17 et suivantes. Voir W.P.M. Kennedy, Documents of the Canadian Constitution 1759-1915, Toronto, Oxford University Press, 1918, p.369sq.
9. Sur le Conseil législatif du Canada-Uni, voir R.A. MacKay, The Unreformed Senate of Canada, Toronto, McClelland and Stewart, 1963, p.25-32; D. McArthur, «A Canadian Experiment with an Elective Upper Chamber», dans Royal Society of Canada, Proceedings and Transactions, 1930, p.79-88; A. Garon, «Le Conseil législatif du Canada-Uni : Révision constitutionnelle et composition socio-économique», Histoire sociale, n° 8, nov. 1971, p.61-83; S.C. 1856 c. 140.
10. Voir les discours des Pères de la Confédération cités par MacKay, op. cit., p.31n.
11. MacKay, op. cit., p.30-31; Contra, McArthur, op. cit., p.87 et G. O'Brien, Pre-Confederation Parliamentary Procedure: The Evolution of Legislative Practice in the Lower Houses of Central Canada, 1792-1866, Ph.D. Dissertation, Carleton University, 1989, p.341-2.
12. Loi constitutionnelle de 1867, art. 127.
13. R. Rudin, The Forgotten Quebecers. A History of English-Speaking Quebec, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1985, p.255.
14. Sur cette question, voir L. Massicotte et A. Bernard, Le scrutin au Québec. Un miroir déformant, Montréal, Hurtubise HMH, 1985, p.54-61; J.-C. Bonenfant, «Les douze circonscriptions électorales privilégiées du Québec», Cahiers de géographie du Québec, vol. 16, nos 1-2, 1962, p.161-175.
15. À noter que les 65 circonscriptions, en 1867, sont identiques aux deux niveaux de gouvernement. À compter de 1890, cette homologie sera rompue lorsque l'effectif de l'Assemblée provinciale est porté à 73 circonscriptions, alors qu'il y aura 65 sièges fédéraux québécois jusqu'à la redistribution de 1947.
16. Loi constitutionnelle de 1867, art. 53 et 90.
17. Henri Brun et Guy Tremblay, Droit public fondamental. Textes commentés, Québec, P.U.L., 1973, p.84. Sur la loi de la législature, voir M. Champagne «Loi sur la législature : modifications importantes (1888-1980)», Bulletin de la Bibliothèque de la Législature, vol. 11, nos 3-4, 1981, p.53-75.

18. S.Q. 1867-8, c. 4.
19. S.Q. 1867-8, c. 5; S.Q. 1869 c. 5.
20. M. Hamelin, Les premières années du parlementarisme québécois (1867-1878), Québec, P.U.L., 1974, p.291-3.
21. Possibilité qui n'avait rien de théorique, puisque plus du quart des députés à l'Assemblée (19 en 1867, 17 en 1871) siégeaient également aux Communes. Hamelin, op. cit., p.287-91; N. Ward, The Canadian House of Commons. Representation, Toronto, University of Toronto Press, 1950, p.65-69. Le double mandat avait été aboli au niveau fédéral en 1873.
22. Il ne sera aboli qu'en 1953. Voir infra p.35.
23. S.Q. 1875, c. 12. Voir Hamelin, op. cit., p.321-2.
24. S.Q. 1881, c. 7. Sur la «contagion» subséquente, voir le tableau dressé par E.A. Forsey, Freedom and Order. Collected Essays, (Toronto, McClelland and Stewart, 1974), p.205-222. L'Île-du-Prince-Édouard fut la dernière à effectuer cette réforme, en 1932.
25. S.Q. 1882, c. 3. R. Rumilly, Histoire de la Province de Québec, tome III, Montréal, Valiquette, 1941, p.181.
26. S.Q. 1884, c. 4.
27. S.Q. 1886, c. 97.
28. S.Q. 1887, c. 8; S.Q. 1889 c. 3; S.Q. 1892 c. 2; S.Q. 1895 c. 13; S.Q. 1899, c. 14; S.Q. 1921, c. 16; S.Q. 1952-53, c. 37. Seules les lois de 1895 et de 1953 ont été présentées en premier lieu à l'Assemblée.
29. Dans son ouvrage par ailleurs fort exact, E. Orban affirme par erreur que cette réforme fut réalisée en 1909. Voir E. Orban, Le Conseil législatif de Québec 1867-1967, Montréal, Bellarmin, 1968, p.47.
30. S.Q. 1946, c. 11 a. 11. Les deux fonctions étaient établies bien avant cette date.
31. S.Q. 1908, c. 17.
32. S.Q. 1954-55, c. 20; S.Q. 1958-59, c. 26.
33. S.Q. 1917-18, c. 19.

34. S.Q. 1888, c. 7; S.Q. 1913-14, c. 5; S.Q. 1937, c. 17; S.Q. 1957-58, c. 18; S.Q. 1959-60, c. 31.
35. S.Q. 1927, c. 13. Voir L. Massicotte, «Les élections partielles provinciales au Québec depuis 1867. Un bon thermomètre, un mauvais baromètre?», Recherches sociographiques, vol. 22, n° 1, 1981, p.105-124, aux p.106 et 108. Cette décision de 1927 résulta tout probablement des difficultés causées l'année précédente à Ottawa par une règle semblable au bref cabinet Meighen. Voir Forsey, The Royal Power of Dissolution in the British Commonwealth, Toronto, Oxford University Press, 1968, p.206-32.
36. S.Q. 1915, c. 15. Voir J.-C. Bonenfant, «La première table d'écoute au Québec», Cahiers des Dix, n° 40, 1975, p.87-111.
37. S.Q. 1951-52, c. 20.
38. S.Q. 1959-60, c. 32.
39. Loi constitutionnelle de 1867, a. 48 et 87; S.Q. 1888, c. 4; S.Q. 1952-53, c. 38 a. 2.
40. S.Q. 1955-56, c. 16. Sur cette querelle, voir L.-P. Pigeon, «Are the Provincial Legislatures Parliaments?», Revue du Bureau canadien, vol. 21, 1943, p.826-833, et A. Beauchesne, «The Provincial Legislatures are not Parliaments», Revue du Bureau canadien, vol. 22, 1944, p.137-146. Voir aussi G. Deschênes et G. Levy, «Désignation des parlementaires fédéraux et provinciaux», Revue parlementaire canadienne, vol. 6, n° 2, 1983, p.27.
41. S.Q. 1930, c. 17; S.Q. 1954-55, c. 28.
42. S.Q. 1920, c. 16.
43. S.Q. 1890, c. 8.
44. S.Q. 1922, c. 22; S.Q. 1945, c. 14.
45. S.Q. 1936, c. 7.
46. S.Q. 1897-98, c. 12; S.Q. 1922, c. 18. Sur l'affaire Roberts, voir M. Champagne, «La convocation et l'immunité des témoins à l'Assemblée nationale du Québec», Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 13, n° 2, 1983, p.35-53, aux pp.47-50, et J.-C. Bonenfant, «Outrages au Parlement», Cahiers des Dix, n° 39, 1974, p.171-187.

47. L. Massicotte et A. Bernard, op. cit., p.90-91.
48. À Ottawa, la fonction de chef de l'opposition fut reconnue dès 1905 (4-5 Éd. VII, c. 43). Des secrétaires parlementaires avaient été nommés dès 1943 (Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération : 1er juillet 1867 - 1er avril 1973, Ottawa. Archives publiques du Canada, 1974, pp.vi et 104-9). La fonction d'Orateur suppléant a été créée en 1885 (W.F. Dawson, Procedure in the Canadian House of Commons, Toronto, University of Toronto Press, 1962, p.70sq.) Le régime de pensions fut institué en 1952, et la Loi de la Bibliothèque parlementaire remonte à 1871 (34 Vict. c. 21).
49. La première tentative eut lieu sous le gouvernement Joly de Lotbinière en 1878. Voté par l'Assemblée, le projet de loi abolissant le Conseil est rejeté par celui-ci. Le même scénario se reproduit en 1900. Voir E. Orban, op. cit., p.199 et 267-9; J.-C. Bonenfant, «Le bicaméralisme dans le Québec», Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. 29, n° 4, 1963, p.495-504, aux p.499sq.
50. Voir O. Hood Phillips, Constitutional and Administrative Law, 5^e édition, Londres, Sweet & Maxwell, 1973, p.166-168; W.F. Dawson, op. cit., p.6-10; J. Redlich, The Procedure of the House of Commons, vol. II, New York, Arms Press, 1969, p.3-9.
51. «Tradition means giving votes to the most obscure of all classes - our ancestors. It is the democracy of the dead. Tradition refuses to submit to the small and arrogant oligarchy of those who merely happen to be walking around», cité dans K. Banting et R. Simeon (dir.), And No One Cheered, (Toronto, Methuen, 1983), p.28.
52. Sir Edward Fellowes, «Standing Orders», dans A.H. Hanson et B. Crick, (dir.), The Commons in Transition, Londres, Fontana/Collins, 1970, p.26. Voir G. Campion, «Parliamentary Procedure, Old and New», dans Parliament. A Survey (Londres, George Allen & Unwin, 1952), p.141sq.
53. «The standing orders are to the conventions of the House of Commons what statute law is to common law» et «The House has a common-law mind. It has many rules which are conventional». J.B. Stewart, The Canadian House of Commons. Procedure and Reform, Montréal et London, McGill-Queen's University Press, 1977, p.328 et X.

54. Sur l'évolution de la procédure québécoise, voir J.-C. Bonenfant, «Un droit parlementaire québécois», dans Travaux et communications de l'Académie des sciences morales et politiques, Montréal, Bellarmin, 1974, vol. II, p.63-78; L. Massicotte, «Le Parlement de Québec en transition», Administration publique du Canada, vol. 28, n° 4, 1985, p.550-574, dont sont repris plusieurs des passages qui suivent.
55. Journaux de l'Assemblée législative (J.A.L.), 1867-68, p.6, 67-8, 130-141.
56. J.A.L. 1869, p.203-5 et 210-1; J.A.L. 1871, p.67-8 et 74; J.A.L. 1872, p.195-6; J.A.L. 1874, p.31; J.A.L. 1875, p.136; J.A.L. 1879, p.54 et 107; J.A.L. 1879, p.258; J.A.L. 1880, p.36 et 40; J.A.L. 1882, p.342; J.A.L. 1883, p.177-8 et 206-7; J.A.L. 1884, p.198, 237 et 246.
57. L. Massicotte, «L'Assemblée nationale du Québec : la synthèse réussie de la culture française et du parlementarisme britannique», Communication présentée à la conférence sur la tradition parlementaire au Canada, Québec, 27 mars 1987, p.10.
58. À cet égard, citons un échange révélateur survenu à l'Assemblée en mai 1885. Suggérant au gouvernement de faire traduire l'ouvrage de Bourinot sur la procédure parlementaire, le député Faucher de Saint-Maurice dit : «On sait que beaucoup de nos collègues ne sont pas assez versés dans la langue anglaise pour bien se rendre compte, à la simple lecture, des principes qui sont posés dans les traités de droit parlementaire». Et Demers, député libéral d'Iberville, de renchérir : «J'avoue ne pas connaître la langue anglaise et je suis par là même incapable d'étudier la procédure parlementaire dans les auteurs qui traitent de ce sujet.» Débats de la législature de la province de Québec, par G.-A. Desjardins, session 1885, p.1514-5.
59. J.A.L. 1883, p.178.
60. J.A.L. 1885, p.301-315. Voir J.S.C. Würtele, Manuel de l'Assemblée législative de la Province de Québec, Québec, Imprimeur de la Reine, 1885, 722p.
61. J.A.L. 1885, p.315.
62. Débats de la législature de la province de Québec, par G.-A. Desjardins, session 1885, p.1517.
63. Würtele quittera la présidence de l'Assemblée pour la Cour supérieure en 1886, puis sera nommé à la Cour du Banc de la Reine en 1891, dont il deviendra juge en chef l'année suivante.

64. Voici la liste complète des modifications apportées de 1885 à 1914 : J.A.L. 1887, p.217; J.A.L. 1888, p.148; J.A.L. 1890, p.266; J.A.L. 1890 (2^e session), p.51-2; J.A.L. 1893, p.348; J.A.L. 1894-5, p.277; J.A.L. 1895, p.173; J.A.L. 1897-8, p.116-7; J.A.L. 1900, p.420; J.A.L. 1902, p.238-9, J.A.L. 1903, p.463; J.A.L. 1906, p.292-3; J.A.L. 1907, p.126; J.A.L. 1907, p.299 et 381-2. Un amendement est proposé puis retiré en 1902 (J.A.L. 1902, p.284).
65. Voir infra, chapitre 4.
66. J.A.L. 1907, p.382; J.A.L. 1908, p.199; J.A.L. 1910, p. et 75; J.A.L. 1912, p. 178; J.A.L. 1912 (2^e session), p.60.
67. J.A.L. 1912 (2^e session), p.105.
68. Sur la carrière et l'oeuvre de Louis-Philippe Geoffrion, voir J.-C. Bonenfant, «Zigzags autour des Zigzags», Cahier des Dix, n° 41, 1976, p.13-19.
69. Duverger ajoutait : «Mais Wotan clair, est-ce toujours Wotan?», L'autre côté des choses, Paris, Albin Michel, 1977, p.75.
70. Art. 4 du Règlement.
71. Débats de l'Assemblée nationale, 10 mars, 1981, p.1296.
72. Art. 688 et 351.
73. Cité par G. Deschênes, «Les réformes parlementaires ou le mythe de Sisyphe», dans l'ouvrage collectif Le contrôle de l'administration et la réforme parlementaire, (École nationale d'administration publique, 1984), p.294.
74. Les amendements figurent aux J.A.L. de 1931, p.413, et J.A.L. 1931-32, p.29. Sur les passes d'armes les ayant motivés, J.A.L. 1931, p.225 et 321-3.
75. J.A.L. 1936, p.17.

76. Sur cette période, voir C. Black, Duplessis, tome 1 (Montréal, Éditions de l'Homme, 1977, p.190-211; B. Vigod, Quebec before Duplessis. The Political Career of Louis-Alexandre Taschereau, Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 1986, p.236-243; T.-D. Bouchard, Mémoires, tome 3, Montréal, Beauchemin, 1960, p.105; et L. Roberts, The Chief, (Toronto, Clarke, Irwin & Co., 1963), p.28. Selon Rumilly, les députés libéraux auraient prôné dès cette époque l'adoption de la clôture, Maurice Duplessis et son temps, tome 1 (Montréal, Fides, 1973), p.226.
77. J.A.L. 1939, p.68-9. Voir Rumilly, op. cit., p.497.
78. J.A.L. 1939, p.175-7.
79. W.F. Dawson, op. cit., p.133-7; Règlement annoté de la Chambre des communes, 1989, p.143-5.
80. J.A.L. 1941, p.30, 34-5, 39, 65-7, 74-5, 85-90.
81. J.A.L. 1940, p.303.
82. J.A.L. 1941, p.290.
83. J.A.L. 1950, p.23-4; J.A.L. 1954-5, p.8; J.A.L. 1955-6, p.64-5.
84. Les études antérieures s'en tiennent aux refontes de 1885, 1914 et 1941, laissant de côté aussi bien les modifications apportées entre-temps que les règlements sessionnels ou spéciaux. Toutefois, M. Hamelin a évoqué le phénomène des motions de fin de session (op. cit., p.321), et j'ai moi-même décrit cette pratique durant les années 70 dans «Clôture et guillotine à l'Assemblée nationale du Québec», Revue parlementaire canadienne, vol. 4, n° 3, 1981, p.7-12, à la p.9.
85. Voir plus loin, chapitre 6.
86. Op. cit., p.197-235.
37. Voir A. Anstett et P. Thomas, «Manitoba: The role of the legislature in a polarized political system», dans G. Levy et G. White (ed.) Provincial and Territorial Legislatures in Canada, (Toronto, University of Toronto Press, 1989), p.101-2; G. Mackintosh, «The Parliamentary Tradition in Manitoba», Canadian Parliamentary Review, vol. 6, n° 2, 1983, p.2sq.

88. On trouvera plus de détails sur ce point au chapitre 6 de la présente thèse.
89. Le mot de Charles Evans Hughes fut prononcé bien avant que son auteur ne devienne juge en chef de la Cour suprême des États-Unis : «We are under a Constitution, but the Constitution is what the juges say it is». Cité dans Federal Bar Association, Equal Justice Under Law. The Supreme Court in American Life, Washington, D.C., National Geographic Society, 1965, p.10. La traduction française est celle de F.A. Ogg et P.O. Ray, Le gouvernement des États-Unis d'Amérique, Paris, P.U.F., 1958, p.309.
90. Stewart, op. cit., p.33-4.
91. Narcisse Henri Edouard Faucher de Saint-Maurice, Procédure parlementaire, Montréal, Imprimerie générale, 1885, 787p.; Louis-Georges Desjardins, Décisions des Orateurs de l'Assemblée législative de la Province de Québec 1867-1901, Québec, Assemblée législative, 1902, 1255p.
92. Voir Rumilly, Histoire de la Province de Québec, tome II, (Montréal, Valiquette, 1942), p.151-5.
93. Voir Rumilly, Honoré Mercier et son temps, tome I, (Montréal, Fides, 1975), p.340-9.
94. Le 22 juillet 1880. J.A.L. 1880, p.281-83. Il s'agissait d'une décision défavorable au gouvernement, qui fut renversée par 23 voix contre 18. Au fédéral, E. Forsey a recensé les appels de décisions de l'Orateur (Freedom and Order, p.141-4).
95. Loi constitutionnelle de 1867, art. 49 et 87.
96. Les amateurs de précédents pourront se reporter à la liste suivante, que l'on croit complète : J.A.L. 1872, p.106; J.A.L. 1874-5, p.224; J.A.L. 1878, pp.7, 18, 20, 21, 38, 77 et 125; J.A.L. 1879, p.302-3; J.A.L. 1880, p.242; J.A.L. 1883, p.83-4; J.A.L. 1886, p.398-9; J.A.L. 1890, p.334; J.A.L. 1893, p.115 et 116; J.A.L. 1897-8, p.88-9; J.A.L. 1899, p.357; J.A.L. 1900, p.345; J.A.L. 1908, p.151; J.A.L. 1933, p.378-9. M. Hamelin en a analysé un (op. cit., p.327). Le dernier cas recensé survint paradoxalement sous le gouvernement le plus majoritaire de l'histoire du Québec, le 21 mai 1976 (P.V. A.N., 1976, p.221-2). Sur le vote prépondérant aux Communes, voir le Règlement annoté de la Chambre des communes, p.19-20 : on n'y relève que huit cas depuis 1867. Pour l'Ontario, voir G. White, The Ontario Legislature: A Political Analysis, Toronto, University of Toronto Press, 1989, p.58.

97. J.A.L. 1923-4, p.386 et 420.
98. J.A.L. 1931, p.225-7, 233 et 321-3.
99. J.A.L. 1934, p.184.
100. P. Godin, Daniel Johnson, tome 1, (Montréal, Éditions de l'Homme, 1980), p.60. Le même auteur ajoute : «Duplessis écrase tout, même les siens. Son (sic) vice-président doit suivre ses directives à la lettre (...) Duplessis rend illusoire l'impartialité du président et du vice-président de l'Assemblée». (ibid.) L'attitude du Premier ministre en moins, le parallèle est aisé avec l'Ontario d'avant les années 70 : voir G. White, op. cit., p.55.
101. Notre constat rejoint celui de F.F. Schindeler, Responsible Government in Ontario, Toronto, University of Toronto Press, 1969, p.143.
102. Sur les réformes apportées avant 1960, voir Massicotte et Bernard, op. cit.
103. J.-C. Bonenfant, «Le bicaméralisme dans le Québec», Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. 29, n° 4, 1963, p.504.
104. R. Butt, The Power of Parliament, Londres, Constable, 1967, p.88.
105. W.F. Dawson, op. cit., p.121; E.A. Forsey, op. cit., p.137.
106. On en a un bon exemple à la session de 1929. L'Orateur concède à l'opposition qu'un comité de la Chambre a agi de façon tout à fait contraire au règlement. Il observe cependant que le comité se situe dans le droit fil de nombreux précédents. En pareil cas, Geoffrion était formel : le règlement prévalait sur les usages et les précédents (annotations à l'article 4 du Règlement commenté de 1915). L'Orateur préfère déclarer le cas «douteux» et laisser à l'Assemblée le soin de trancher. (J.A.L. 1929, p.79-80) La décision de l'Orateur est si mauvaise que son successeur, placé devant un cas identique deux ans plus tard, tranchera en sens inverse. (J.A.L. 1931, p.322) Pour une affaire semblable en Ontario, voir Schindeler, op. cit., p.144.

Chapitre 3

Les acteurs parlementaires

La sociologie des assemblées en scrute la composition afin d'en juger la représentativité. Ce dernier terme est employé ici au sens purement sociologique, puisque les députés sont présumés représentatifs au sens politique du terme, ayant été désignés, sous la bannière d'un parti politique ou à titre d'indépendants, par les électeurs d'une circonscription.¹ La représentativité sociologique des parlementaires est habituellement jugée à l'aune de quelques critères : âge, sexe, instruction, profession antérieure à l'élection, religion et, dans les États multiethniques, langue.

La plupart de ces caractéristiques individuelles des parlementaires sont indiquées dans les bottins ou guides édités dans chaque pays sur la base des réponses fournies par les intéressés.² Les études menées en ce domaine dans de nombreux pays convergent vers une conclusion bien simple, que résume Jean Blondel : «From the point of view of a photographic image of the social groups in countries of the contemporary world, legislatures are unrepresentative and the only question which arises is how vast the distortion between the composition of the country and the composition of its legislature».³ Résumant les données disponibles, Blondel montre que par rapport à leurs mandants, les parlementaires sont presque tous des hommes plus âgés, plus instruits et appartiennent davantage aux classes professionnelles (avocats surtout) et d'affaires.⁴ Le trait de Redlich sur la Chambre des communes britannique au début du siècle pourrait s'appliquer sans injustice à nombre d'assemblées : «frankly a delegation from the whole to the propertied classes of the land». Même en Suède, après un demi-siècle

2

**PM-1 3½"x4" PHOTOGRAPHIC MICROCOPY TARGET
NBS 1010a ANSI/ISO #2 EQUIVALENT**

PRECISIONSM RESOLUTION TARGETS

PIONEERS IN METHYLENE BLUE TESTING SINCE 1974

1900 COUNTY ROAD 6, BIRMINGHAM, AL 35207 USA
TEL 912 435 7887 FAX 912 435 7887 TUL 5100000000

de gouvernement social démocrate, le Riksdag élu en 1985 comptait 31 % de femmes mais seulement 9 % de travailleurs, contre 41 % dans l'ensemble de l'électorat.⁵

La dénonciation de cet état de fait est aussi vieille que les assemblées elles-mêmes. Tour à tour nationalistes, marxistes puis féministes ont souligné à quel point la sous-représentation de groupes ethniques, de la classe ouvrière et des femmes rendait illusoire la légitimité démocratique dont se targuaient les assemblées élues.⁶ Ce n'est guère que dans les régimes communistes pré-gorbatchéviens que ce problème a été rendu moins aigu par la nomination de femmes et d'ouvriers en plus grand nombre, mais au sein d'assemblées à peu près inactives.⁷ La dénonciation des inégalités de représentation permet, aux yeux de nombre de ceux qui s'y livrent, «d'expliquer» pourquoi les décisions publiques se prendraient au profit de certaines classes de la société. Exprimée sans nuances, cette version est simpliste en ce qu'elle oublie que nombre de décisions politiques vont directement à l'encontre des intérêts de classes, de groupes ou d'ethnies pourtant largement surreprésentés au sein des parlements et de la classe politique en général. Le suffrage universel, l'émancipation de la femme, le Welfare State, ont été légiférés par des assemblées massivement masculines et bourgeoises. Plus près de nous, les syndiqués québécois du secteur public furent réprimés en 1982-1983 avec bien plus de dureté par un gouvernement issu de la nouvelle classe moyenne liée à l'État qu'ils ne l'avaient été par le parti libéral auparavant.⁸

La vérité demeure que les sous-représentations affectant certains groupes peuvent influencer la décision politique non en bloquant certaines mesures mais en les retardant. Et ceci justifie amplement leur examen. Dans le cas du Québec, il faut dire d'entrée de jeu que les inégalités de représentation aux deux chambres du Parlement, pour prononcées qu'elles aient été, n'ont rien d'insolite pour qui connaît les assemblées canadiennes, américaines et européennes. Nous accorderons une attention spéciale dans ce chapitre au cas particulier de la minorité anglophone.

A. L'Assemblée législative

Les acteurs parlementaires, ce sont les députés et les conseillers législatifs. Les premiers émanent des luttes électorales, menées en conformité de règles qui restreignent l'accès à l'Assemblée. C'est pourquoi il s'impose de broser un tableau rapide de la base électorale de l'Assemblée législative.

Le trait marquant à cet égard de la période étudiée est l'avènement du suffrage universel.⁹ Tout comme le Canada en général, le Québec n'a pas connu les aristocraties électorales qui ont caractérisé bon nombre de pays européens au siècle dernier, parce que la propriété foncière y était plus largement répandue. En 1871, les électeurs inscrits sur la liste constituaient environ 31,8 % de la population adulte (21 ans et plus). Par la suite, cette proportion s'est élevée à 33,8 % en 1881, à 38,5 % en 1892, à 39,7 % en 1900 et à 42,9 % en 1912, date qui de l'avis de Bernard et Laforte marque

pratiquement l'avènement du suffrage universel masculin.¹⁰ Comme on le sait, ce n'est pas avant 1940 que les Québécoises furent admises à exercer sur la scène provinciale le droit qui leur avait été concédé plus de vingt ans auparavant pour les élections fédérales.¹¹

Le nombre total de sièges à l'Assemblée, originellement fixé à 65 (comme au niveau fédéral), fut porté à 73 en 1890, à 74 à 1897, à 81 en 1912, à 85 en 1923, à 90 en 1931. On le réduisit à 86 en 1939, ostensiblement dans un but d'économie, mais le chiffre passa à 91 en 1944, à 92 en 1948, à 93 en 1956 et à 95 à 1960. La carte électorale du Québec a toujours été caractérisée par un niveau d'inégalité numérique prononcée, particulièrement après 1945 à l'époque où l'Union nationale pratiquait le gerrymander silencieux. Après 1919, les inégalités de la carte électorale jouèrent systématiquement au profit du parti appuyé par les milieux ruraux, soit le parti libéral jusqu'en 1936 inclusivement, puis l'Union nationale à compter de 1939. Ainsi le poids relatif du Québec rural fut-il grossi artificiellement non seulement au sein de l'Assemblée en général, mais particulièrement au sein du parti au pouvoir. Phénomène qui, il faut le dire, n'avait alors rien d'exceptionnel à l'échelle de l'Amérique du nord.¹²

Ce qui paraît en revanche assez insolite, dans les élections québécoises, c'est le taux très élevé des élections sans concurrent. Entre 1867 et 1900, 22,5 % des circonscriptions «acclament» leur député lors d'élections générales, contre 11,4 % sur la scène fédérale et 6,0 % à l'Assemblée de Queen's Park. Entre 1901 et 1940, les élections sans concurrent tombent à

3,9 % en Ontario, à 1,9 % à Ottawa, mais pèsent toujours pour 15,3 % du total à Québec. Encore en 1919, on verra plus de la moitié (45 sur 81) des sièges pourvus à la clôture des mises en candidature. On avait auparavant frôlé cette proportion à deux reprises (1900 et 1904).¹³ De même, on observe un taux élevé d'élections sans concurrent lors des élections partielles : 29,6 % entre 1867 et 1897, 37,5 % entre 1897 et 1936.¹⁴

Le « personnel politique » constitue l'un des secteurs les mieux fouillés par la discipline au Québec. Les travaux pionniers de Robert Boily ont été poursuivis par Réjean Pelletier, Yoland Sénécal, Gaston Deschênes, Marc-André Bédard et d'autres. Dans une très large mesure, les paragraphes qui suivent se borneront à résumer leurs principaux constats et leurs analyses.

Dans leur étude du renouvellement du personnel politique, Pelletier et Crête constatent un taux de changement assez élevé dans la députation lors d'élections générales. Entre 1871 et 1956, le taux de changement (soit le nombre de nouveaux députés exprimé en pourcentage du nombre total de députés élus lors d'une élection donnée) varie entre un minimum de 23,9 % (1952) et un maximum de 69,8 % (1939), pour une moyenne globale de 39 %. Les taux observés au 19^e siècle (plus de 42 % en moyenne) sont d'autant plus remarquables qu'à cette époque les grands balayages ne sont pas monnaie courante. Même les longs règnes des Libéraux puis de Duplessis ont donné lieu à des taux de renouvellement supérieurs au quart du total.¹⁵

L'âge moyen de la députation s'établissait à 41,7 ans en 1867. De ce niveau, il s'est graduellement élevé à 45,1 ans en 1900 et à 50,3 ans en

1927. Par la suite on observe un léger rajeunissement, mais l'âge moyen grimpe à nouveau après 1936 pour atteindre en 1956 un sommet de 52,4 ans, inégalé par la suite.¹⁶ Gaston Deschênes fait judicieusement remarquer que le quadragénaire de 1867, dans un contexte où l'espérance de vie est moindre, est relativement plus âgé que celui d'aujourd'hui ou de 1960.¹⁷

La prépondérance écrasante des professionnels et des hommes d'affaires au sein de la députation québécoise constitue un trait majeur de la période 1867-1960.¹⁸ Trois grandes strates : les professionnels, les propriétaires de petites et moyennes entreprises, et les administrateurs, hommes d'affaires et industriels, ont occupé jamais moins des trois quarts des fauteuils à l'Assemblée. La domination de ces trois groupes tend à se réduire avec les années : 85,5 % avant 1897, 79,4 % de 1897 à 1936 et 76,5 % après cette dernière date. Ce repli est surtout attribuable à la réduction du poids relatif des avocats, de 43,7 % au 19^e siècle à moins de 30 % durant l'ère dominée par Duplessis. À l'inverse, les agriculteurs ont oscillé autour d'un dixième des sièges, tandis que les employés et semi-professionnels grimpaient de 1,3 % au 19^e siècle à 11 % de 1936 à 1960. De tout temps les ouvriers ont constitué une part statistiquement négligeable de la représentation parlementaire, et les «Pit» Bertrand, William Tremblay et Maurice Bellemare ont surtout apporté de la couleur à une assemblée demeurée essentiellement bourgeoise.

Le poids relatif énorme des avocats ne constitue pas une anomalie en termes comparatifs, puisque la même surreprésentation se constate dans la

plupart des Parlements occidentaux. Le Québec se rapproche davantage du pôle américain (où les avocats forment souvent la majorité) que du pôle européen, où ils occupent un poids plus modeste.¹⁹ Ce constat n'est en fait qu'un début, car la dominance des professions juridiques devient de plus en plus écrasante à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie parlementaire.²⁰ Les données de Sénécal²¹ indiquent que dans toutes les législatures, la proportion d'avocats et de notaires est encore plus élevée au Conseil des ministres qu'à l'Assemblée. Elle oscille entre 30 % sous Duplessis (23^e législature) et le taux assez incroyable de 90,9 % sous Parent. Avant 1960, pourrait-on ajouter, la fonction de Premier ministre a toujours été occupée par un avocat ou un notaire : les seules exceptions sont les médecins Boucherville et Ross, l'agronome Godbout et l'ouvrier Barrette, dont les mandats totalisent une douzaine d'années en près d'un siècle.²²

La même prédominance se confirme dans les rôles d'encadrement parlementaire. Sauf pendant un total de 20 ans en près d'un siècle, tous les Orateurs de l'Assemblée (sauf cinq) sont issus des professions juridiques.²³ Il en est de même pour les Orateurs adjoints (12 sur 17 entre 1909 et 1960).²⁴ Enfin, les comités les plus actifs de l'Assemblée élisent des hommes de loi à leur présidence. Entre 1879 et 1960, en 80 sessions, le Comité des Ordres permanents est présidé par un avocat ou un notaire lors de 49 sessions, celui des Bills privés lors de 66 sessions et celui des Bills publics (législation) à toutes les sessions. Ce n'est qu'au Comité des chemins de fer pendant sa période la plus active (1878-1929) que les avocats et notaires

cèdent le pas aux hommes d'affaires (12 sessions contre 30). De ces quatre comités, les Ordres permanents et les Chemins de fer ne font pas figure de tremplins pour des fonctions supérieures (ministres, adjoints parlementaires, Orateur ou Orateur suppléant), alors que les Bills publics font figure de point d'arrivée, puisqu'après 1905 c'est le Procureur général qui en assume presque constamment la présidence. Le véritable tremplin est la présidence du comité des Bills privés, et les avocats, on l'a vu, s'y installent en force.²⁶

La députation québécoise s'est de tout temps distinguée de la masse de la population par un niveau d'instruction très supérieur. Entre 43,8 % et 75,9 % des députés selon les législatures, selon les données de Pelletier et Crête, avaient une scolarité universitaire. Curieusement, la proportion était plus élevée au 19^e siècle (environ 65 % en moyenne) qu'après la première guerre mondiale (51 %).²⁸

Si l'on peut justifier en raison la prépondérance et la surreprésentation de certaines strates professionnelles ou des personnes instruites en général, il n'en est pas de même en matière de sexe. Or, durant toute la période traditionnelle, pas une seule femme n'a été élue à l'Assemblée ni nommée au Conseil législatif, la première femme élue l'ayant été en 1961.

B. Le Conseil législatif

Au regard de la plupart des variables socio-professionnelles et démographiques, le Conseil législatif a encore moins de titres que l'Assemblée pour prétendre «représenter» la population, au sens sociologique du terme.²⁷

L'image d'une chambre de «vieillards» est confirmée par la moyenne d'âge qui, selon Orban, excède de loin celle de l'Assemblée au même moment : 55 ans en 1867 (42 à l'Assemblée), 59 ans en 1900 (45), 65 ans en 1960 (49).²⁸ Tout comme à l'Assemblée, l'effectif vieillit à long terme, mais le Conseil conserve une douzaine ou plus d'années d'avance à ce chapitre.

Au point de vue socio-professionnel, les hommes d'affaires (banquiers, membres de conseils d'administration, directeurs de sociétés industrielles ou commerciales) constituaient près de la moitié des conseillers, suivis par les avocats, notaires et médecins. Orban conclut que la très grande majorité des membres du Conseil provenaient de groupes sociaux constituant environ 1 % de la main-d'oeuvre, «Le Conseil législatif, observe-t-il, est réellement une Chambre aristocratique, en ce sens que la classe économiquement supérieure y est quasi seule représentée».²⁹

Deux observations en terminant. Premièrement, la durée moyenne des mandats au Conseil s'est établie à 14 ans, bien que certains conseillers (Boucherville, Bryson jr., Chapais) y aient siégé près ou plus d'un demi-siècle.³⁰ De plus, on a tendance à nommer au Conseil des personnalités ayant déjà été élues à une autre assemblée (municipale, provinciale ou fédérale). Entre 58 % et 82 % des conseillers nouvellement nommés, selon les époques, pouvaient se targuer d'une telle expérience électorale.³¹

Pas plus que l'Assemblée, le Conseil ne compta-t-il une femme en son sein tout au long de son existence. Jusqu'à l'arrêt du Conseil privé dans l'affaire Edwards en 1929,³² les Premiers ministres pouvaient se retrancher

derrière une lecture littérale du texte constitutionnel; par la suite, il semble que leurs propres préjugés aient suffi à perpétuer l'exclusivisme masculin au Conseil. Ajoutons que l'absence de femmes au sein des viviers naturels de la Chambre haute (conseils d'administration, bureaux d'avocats ou assemblées élues) ne leur facilitait guère la tâche à cet égard.

C. Le cas particulier de la minorité anglophone

Le Parlement du Québec est le seul corps législatif au monde où anglophones et francophones coexistent et où les premiers soient en position minoritaire. Traditionnellement, cette dualité linguistique a constitué l'un des traits les plus originaux et significatifs des assemblées québécoises. Les premières séances de l'Assemblée législative du Bas-Canada furent marquées par une querelle d'ordre linguistique entre francophones et anglophones (immortalisée dans un tableau de Charles Huot accroché au mur de l'Assemblée actuelle), et la langue constitua un facteur essentiel d'alignement lors des votes sous le régime de l'Acte constitutionnel de 1791.³³ L'un des buts avoués des auteurs de l'Acte d'Union de 1840 était de minoriser l'élément français au sein du Parlement.³⁴ À compter de 1867, la communauté anglophone se retrouve à nouveau minoritaire dans les deux chambres québécoises et, comme on l'a dit, plusieurs dispositions de la nouvelle Constitution visaient à atténuer les craintes que suscitait cette situation chez les intéressés.³⁵

L'histoire de la représentation parlementaire provinciale de la minorité anglo-qubécoise de 1867 à 1960 est celle d'un déclin constant, sensible à peu près à tous les niveaux. Au Conseil législatif, les données compilées par Edmond Orban ne laissent aucun doute : du tiers à l'origine, la proportion y chute à environ le quart sous Gouin et Taschereau, puis au cinquième sous Duplessis.³⁶ À l'Assemblée, le mouvement, tel qu'analysé par Boily, est analogue, en plus prononcé : 30 % sous la première législature, 20 % au tournant du siècle, 10 % après 1945.³⁷ En un sens, ce tassement reflète le recul démographique des personnes dont l'anglais est la langue maternelle; par contre, la proportion des Québécois ayant l'anglais comme langue d'usage semble être restée stable tout au long de la période. Il faudra attendre les années 70 pour que les premiers représentants des «communautés culturelles» (allophones) fassent leur entrée à l'Assemblée.

Minoritaire, l'élément anglais pèse au Parlement d'un poids bien supérieur à son poids numérique.³⁸ Au 19^e siècle, il n'est pas rare de voir un cabinet compter plus de 40 % d'anglophones en son sein. Deux Premiers ministres (Ross et Flynn) sont issus de cette communauté. En 1884-6, le cabinet Ross compte même une majorité d'anglophones (quatre ministres sur six, dont le Premier). Constamment surreprésentés au Conseil exécutif jusqu'à la première guerre mondiale, les Anglophones y voient leurs effectifs décliner par la suite. Après 1944, leur représentation y devient nettement plus faible (entre 4 et 8 % du total) : le poste de Trésorier de la Province, qui jusque là leur était quasi-automatiquement attribué (souvent par recrutement externe),³⁹

leur échappe définitivement à compter de cette date. Cette tendance découle du comportement électoral adopté par la communauté anglophone à compter de 1939 : jusque là encline à partager ses suffrages entre conservateurs et libéraux, avec une certaine préférence pour les premiers, elle appuie désormais massivement ces derniers vu l'attitude de Duplessis sur la guerre et par la suite l'autonomie provinciale : l'Union nationale ne dispose donc normalement que de quelques députés anglophones ruraux (Robinson, French, Cottingham) à qui elle confie des portefeuilles secondaires.⁴⁰ On est bien loin de l'époque (1867) où un Premier ministre pressenti devait se désister par suite du simple refus d'une personnalité anglophone de faire partie de son cabinet!

Quant à la présidence de l'Assemblée ou du Conseil législatif, elle échoit rarement à un anglophone : J.S.C. Würtele (1884-86) et W.A. Weir (1905-07) seront les seuls représentants de la minorité à occuper cette fonction. On n'observe aucune tendance à flanquer l'Orateur francophone d'un suppléant anglophone après la création de cette fonction en 1908, et pas un seul anglophone ne l'occupera avant 1960.

Quant à la présidence des comités permanents de l'Assemblée, elle ne revêt qu'une importance relative, puisque nombre de comités permanents ne siègent jamais. Même au sein des comités les plus actifs, ceux qui scrutent la législation d'intérêt privé, il est rare qu'un député anglophone se voie élire à la présidence. Aux Ordres permanents, on ne relève qu'un président issu de la minorité linguistique en plus de 80 ans. Le comité de législation (bills publics en général) est présidé par un anglophone pendant seulement quatre

sessions sur 80. Trois anglophones président successivement le comité des bills privés en général entre 1879 et 1882, un seul par la suite (Joseph Cohen) en 1932-35. C'est le comité des chemins de fer qui devient la chasse gardée de la minorité à ce point de vue : pendant sa période «active» (1878-1930), douze des dix-sept députés qui se succèdent à sa présidence sont anglophones. La forte présence des anglophones à la présidence du comité des Industries (environ une session sur deux) est dépourvue de signification puisque ce comité se distingue par son inactivité.

Dans quelle mesure la langue anglaise est-elle utilisée lors des débats? Dans son introduction à la reconstitution des débats de l'Assemblée entre 1867 et 1871, le recteur Marcel Hamelin soutient qu'il est bien difficile de le savoir : les journaux à partir desquels la reconstitution a été effectuée rapportent les discours dans la langue de leurs propres lecteurs, sans indiquer dans quelle langue ils ont été effectivement prononcés.⁴¹ Le même auteur rapporte toutefois que durant les dix premières années du régime fédératif, environ 30 % des débats se faisaient en anglais et que le discours du budget était toujours prononcé en anglais.⁴² Chose certaine, les feuillets et procès-verbaux des chambres ainsi que le recueil annuel des lois furent toujours publiés dans les deux langues depuis les origines de l'Assemblée.

Les députés anglophones ne paraissent pas plus enclins que leurs collègues à la dissidence lors des votes par appel nominal. Pierre Corbeil rapporte qu'en 1867, les premiers députés anglophones jonglèrent avec l'idée de siéger ensemble, à l'écart de leurs collègues conservateurs francophones,

mais qu'ils en vinrent rapidement à se percevoir comme les représentants d'une entité géographique plutôt que d'une communauté linguistique, quitte à mécontenter certains membres de celle-ci.⁴³ Dans le but de mieux cerner cette dimension, j'ai examiné une cinquantaine de scrutins entre 1867 et 1960, portant sur des enjeux susceptibles de provoquer une polarisation ethnique.

L'examen du comportement des députés anglophones à l'Assemblée tend à confirmer que les anglophones, tout comme leurs collègues d'ailleurs, votent d'abord en fonction de leur allégeance partisane et brisent rarement les lignes de parti pour voter en bloc sur une mesure.⁴⁴ Cette tendance est d'autant plus remarquable qu'elle se manifeste même lors de scrutins portant sur des questions susceptibles de provoquer une polarisation ethnique. Qu'il s'agisse d'autonomie provinciale, du moins au 19^e siècle (destitution du lieutenant-gouverneur par le Cabinet fédéral; pouvoir déclaratoire, bill des magistrats de district), du projet de fédération impériale, de la représentation des «divers éléments» de la province au sein du Conseil exécutif ou même de l'affaire Riel, les dissidences sont rares et les anglophones tendent à voter avec les francophones élus sous la même bannière partisane. Une exception notable : la question du double mandat. Le député Stephens en propose sans succès le rétablissement en 1882, et lors du bref débat qui s'ensuit, ne reçoit que l'appui de collègues anglophones, libéraux ou conservateurs.⁴⁵ L'absence de votes enregistrés sur l'usage du français dans les transports publics (loi Lavergne de 1910), la motion Francoeur (1918) ou la priorité accordée à la

version française dans l'interprétation des lois québécoises (loi Duplessis de 1937) ne permet pas de juger de l'attitude des parlementaires anglophones sur ces divers dossiers.

En revanche, on relève un certain nombre d'enjeux où les députés anglophones tendent à se démarquer de leurs collègues francophones. C'est le cas en 1882 et 1884 sur le projet de loi concernant la «Grande loterie nationale du Québec»,⁴⁶ en 1893 sur un assouplissement proposé à la vente des «liqueurs enivrantes» (les anglo-protestants y sont presque tous opposés), en 1894 sur l'usage du tabac par les mineurs et sur l'emprunt contracté par le gouvernement auprès du Crédit lyonnais.⁴⁷ Lors de la discussion de la motion Francoeur en 1918, le seul orateur anglophone à participer au débat s'oppose à l'indépendance du Québec.⁴⁸ Sur la conscription et ses suites, entre 1942 et 1946, diverses motions permettent aux deux partis de voter à l'unisson mais moyennant la dissidence de quelques libéraux anglophones. On n'observe pas de tendance chez les anglophones à s'apitoyer sur la piètre représentation des francophones dans la fonction publique fédérale : en 1947, une motion de René Chaloult dénonçant cet état de fait ne recueille parmi les anglophones que l'appui de deux unionistes, et les libéraux anglophones se sont tous absentés de la Chambre.⁴⁹

Sur certains enjeux de nature institutionnelle, les députés anglophones tendent à adopter des attitudes plus progressistes que leurs collègues francophones. En 1893-95, plusieurs conservateurs anglophones n'hésitent pas à se démarquer de leur parti pour appuyer l'abolition du Conseil législatif,

ce qui prouve que la minorité avait déjà cessé à cette époque de tenir le Conseil pour un des remparts qui la protégeaient.⁶⁰ Les prises de position les plus intéressantes s'observent durant les années 20 et 30 sur le vote des femmes. Techniquement libres, puisqu'ils portent sur des projets de loi d'initiative parlementaire, ces votes permettent à des anglophones libéraux (Bercovitch, Cohen, Dillon, Bullock, Power) d'unir leurs voix l'espace d'un scrutin à celles des anglophones conservateurs (Gault, Smart, Fisher) et bien sûr de plusieurs francophones pour appuyer, sans succès jusqu'en 1940, le principe du suffrage vraiment universel. Quelques anglophones toutefois se refusent sur ce point à aligner le Québec sur le reste du pays : c'est le cas du trésorier Nicol (qui se convertira au catholicisme sur son lit de mort), et de Wallace McDonald.⁶¹

Les députés anglophones ne se distinguent pas non plus de leurs collègues francophones au chapitre de la propension à présenter des projets de loi d'initiative parlementaire. La liste des « législateurs acharnés » inclut 17 % d'anglophones, celle des « législateurs à succès », 22 % : on peut en conclure que le taux de succès de la minorité linguistique à ce chapitre excède un peu celui de la majorité.⁶²

1. A.H. Birch parle à ce sujet de «microcosmic representation», «The Theory of Representation and British Practice», dans S.E. Finer (dir.), Adversary Politics and Electoral Reform (Londres, Anthony Wigram, 1975) p.56. Voir aussi son ouvrage Representation, Londres, Macmillan, 1971.
2. À Ottawa, on dispose des Guides parlementaires de Normandin et, depuis peu, de Bejermi. Le Répertoire des parlementaires québécois 1867-1978, édité en 1979 par la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, constitue l'outil de travail reconnu pour le Québec. Une mise à jour publiée récemment couvre les années 1978 à 1987.
3. J. Blondel, Comparative Legislatures, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1973, p.77.
4. Ibid., p.76-91.
5. J. Redlich, op. cit., vol. II, p.116. S. Holmberg, «Political Representation in Sweden», communication présentée au congrès de l'Association internationale de science politique à Washington, août 1988, p.7.
6. R. Miliband, The State in Capitalist Society. The Analysis of the Western System of Power, Londres, Quartet Books, 1973, p.60sq. La sous-représentation des femmes dans les assemblées est constatée et dénoncée dans nombre d'ouvrages. Au Québec, les promoteurs de la proportionnelle tentèrent d'accréditer l'idée que le scrutin majoritaire «bloquait» l'entrée des femmes à l'Assemblée. Voir Massicotte et Bernard, op. cit., p.206-7.
7. Blondel, op. cit., p.78 et 82.
8. C'est aussi l'opinion de R.J. Jackson et M.M. Atkinson, The Canadian Legislative System, Toronto, Macmillan of Canada, 1974, p.139. Pour une opinion différente, voir C.E.S. Franks, The Parliament of Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p.68-70.
9. Sur l'évolution du suffrage, voir D. Laforte et A. Bernard, La législation électorale au Québec. 1790-1967 (Montréal : Éditions Ste-Marie, 1969) p.115-128.

10. Calculs effectués à partir des données des recensements fédéraux et de la compilation de P. Drouilly, Statistiques électorales du Québec, 1867-1981 (Québec, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, 1982). Pour des données comparatives sur le Royaume-Uni, voir W.H. Greenleaf, The British Political Tradition, vol. I, The Rise of Collectivism (Londres : Methuen, 1983) p.206-7.
11. C.L. Cleverdon, The Woman Suffrage Movement in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1950.
12. Sur ces questions, Massicotte et Bernard, op. cit., p.9-42.
13. Les données québécoises sont extraites de Directeur général des élections du Québec, Rapport des résultats officiels du scrutin du 25 septembre 1989, Québec, 1989, p.921. Pour l'Ontario, Chief Election Officer, Election Returns, 1985 General Election, Toronto, 1985, p.xxxii-xxxiii. Pour la Chambre des communes, les données proviennent d'Élections Canada.
14. Massicotte, «Les élections partielles provinciales québécoises depuis 1867. Un bon thermomètre, un mauvais baromètre?», Recherches sociographiques, vol. 22, n° 1, 1981, p.105-124, à la p.111.
15. R. Pelletier et J. Crête, «Réalignements électoraux et transformations du personnel politique», Revue canadienne de science politique, vol. 21, n° 1, 1988, p.3-33.
16. Idem, p.24.
17. G. Deschênes, Le député québécois, p.18.
18. M.-A. Bédard, «La profession des députés (1867-1980)», Bulletin de la Bibliothèque de la législature, vol. 11, n° 1, mai 1981, p.31-54.
19. J. Blondel, op. cit., p.80. Sur les données canadiennes, voir N. Ward, op. cit., p.
20. Le constat rejoint les conclusions d'Aberbach, Putman et Rockman sur la «loi de disproportion ascendante» (v. Aberbach et al., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge, Harvard University Press, 1981) et, sur la scène canadienne, de N. Guppy et al., «Representing Canadians: Changes in the Economic Backgrounds of Federal Politicians 1965-1984», Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie, vol. 24, n° 3, 1987, p.417-30.

21. Y. Sénécal, «Les professions juridiques chez les parlementaires québécois, 1867-1982. Étude sur les rapports entre la formation juridique et la composition des Assemblées parlementaires», Revue du Barreau, vol. 44, n° 3, mai-juin 1984, p.545-67, aux p.550, 564 et 565.
22. Données établies à partir du Répertoire des parlementaires québécois. Depuis 1960, M. René Lévesque, issu du journalisme (qu'il pratiqua sans avoir complété ses études de droit) est le seul chef du gouvernement qui se soit ajouté à cette courte liste.
23. Les exceptions, d'après le Répertoire des parlementaires québécois, sont J.-G. Blanchet (1867-75), P. Fortin (1875-76) et Pantaléon Pelletier (1909-12), tous trois médecins, L. Beaubien (1876-78), propriétaire terrien et homme d'affaires et T.-D. Bouchard (1930-36), journaliste.
24. Les exceptions, toujours selon le Répertoire, sont Eugène Desaulniers (1916-19) et Marc Trudel (1936-39), médecins, Gustave Lemieux (1922-23), dentiste, T.-D. Bouchard à nouveau (1928-30), journaliste, et Irénée Vautrin (1930-35), architecte.
25. Les données pertinentes ont été rassemblées par moi-même. La liste des présidents des comités permanents a été établie à partir des Journaux de l'Assemblée, et leur profession a été identifiée grâce au Répertoire. Sur la profession des députés, en plus des sources citées plus haut, voir R. Boily, «Les hommes politiques du Québec, 1967-1967», dans V. Lemieux (dir.), Personnel et partis politiques au Québec. Aspects historiques (Montréal, Boréal Express, 1982) p.93-117. et C.A. Roberge, «Le notaire-législateur», La Revue du Notariat, vol. 87, n° 1-2, 1984, p.89-94.
26. R. Pelletier et J. Crête, article cité, p.30. «Le Québec fut gouverné par des gens instruits, possédant majoritairement une formation universitaire et massivement une formation secondaire», selon R. Boily, op. cit., p.100.
27. E. Orban, Le Conseil législatif de Québec, 1867-1967, Montréal, Bellarmin, 1968, p.43-80.
28. Orban, op. cit., p.64, et Pelletier et Crête, article cité, p.24.
29. Orban, op. cit., p.75.
30. Orban, op. cit., p.52.
31. Orban, op. cit., p.55.

32. Edwards v. A.G. Canada, (1930) A.C. 124, connu sous le nom de «l'affaire des personnes». Renversant une décision en sens contraire de la Cour suprême du Canada, le comité judiciaire du Conseil privé de Londres statua que l'expression «personnes» dans la Constitution canadienne englobait les femmes, ce qui permettait la nomination de femmes au Sénat.
33. Sur cette période, voir H. Brun, La formation des institutions parlementaires québécoises 1791-1838 (Québec, P.U.L., 1970). Sur les votes, voir J. Hare, Lexicologie politique du Canada français (1784-1812), thèse de doctorat en linguistique, Université Laval, 1970, et «L'Assemblée législative du Bas-Canada 1792-1814 : députation et polarisation politique», Revue d'histoire de l'Amérique française, vol. 27, n° 3, 1973, p.361-395.
34. L. Groulx, Histoire du Canada français, tome 2 (Montréal, Fides, 1960), p.185.
35. Cf. supra, chapitre 2.
36. E. Orban, op. cit., p.78-80.
37. R. Boily, op. cit., p.327, n. 17.
38. Données extraites de R. Boily et G. Bernier, Le Québec en chiffres de 1850 à nos jours (Montréal, ACFAS, 1986), p.293. La surreprésentation des anglophones au cabinet est soulignée par R. Boily, op. cit., p.97.
39. Nombre de trésoriers ou d'autres ministres anglophones étaient souvent nommés directement au cabinet et affrontaient ensuite l'électorat : Church (1874), Rhodes (1888), Atwater (1896), McCorkill (1903), Devlin (1907), Mitchell (1914), Nicol (1921), Dillon (1924), McMaster (1929), Scott (1930), auxquels s'ajoutera Eric Kierans (1963). Plus de la moitié des 20 ministres nommés dans ces conditions depuis 1867 étaient anglophones.
40. Sur le comportement électoral des Anglo-Québécois, voir R. Rudin, The Forgotten Quebecers. A History of English-Speaking Quebec 1759-1980 (Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1985), p.253-267).
41. Débats de l'Assemblée législative, 1ère législature, 1867-1870. Texte établi par Marcel Hamelin (Québec, Assemblée nationale du Québec - Journal de débats, 1974) p.xi.

42. M. Hamelin, op. cit., p.313. L'auteur note la prédominance de l'anglais «dans les débats touchant les finances, les chemins de fer et les constitutions de compagnies». Le Premier ministre d'alors traduisait à l'intention de ses collègues les grandes lignes du discours du budget prononcé en anglais par son collègue trésorier.
43. Cité par Rudin, op. cit., p.255n.
44. On trouvera plus de détail sur les votes au chapitre 6.
45. Débats de l'Assemblée législative, 1882, p.1326-9.
46. J.A.L. 1882, p.210; J.A.L. 1884, p.82, 86 et 89-90.
47. J.A.L. 1893, p.297; J.A.L. 1894-5, p.42 et 70. L'opposition des députés des deux groupes ethniques sur la question de la prohibition reflète l'attitude de leurs électors respectifs, comme le démontreront les référendums fédéral de 1898 et québécois de 1919.
48. Il s'agit du colonel Gault. Voir Quebec and Confederation. A Record of the Debate in the Legislative Assembly of Quebec on the Motion proposed by J.-N. Francoeur, Member for Lotbinière, 1918.
49. J.A.L. 1947, p.445.
50. J.A.L. 1893, p.113-5; J.A.L. 1893-4, p.42sq; J.A.L. 1895, p.130.
51. Le «bill des femmes» suscite les votes suivants : J.A.L. 1927, p.237; J.A.L. 1928, p.147-8; J.A.L. 1929, p.168; J.A.L. 1930, p.195; J.A.L. 1931, p.388-9; J.A.L. 1931-2, p.151-3; J.A.L. 1933, p.117-8; J.A.L. 1934, p.166sq.; J.A.L. 1935, p.243sq.; J.A.L. 1938, p.113.
52. Sur les concepts de législateurs «acharnés» et «à succès» ainsi que sur la méthodologie employée, voir plus loin, chapitre 6.

Chapitre 4

L'Assemblée à l'oeuvre

**Durée des séances,
activités législatives et financières**

Ce chapitre est constitué d'un examen global des travaux de l'Assemblée législative entre 1867 et 1960. Je m'y interroge sur la durée de ces travaux et sur les activités en matière législative et financière. Du point de vue méthodologique, j'y recours largement à la quantification, tout en soumettant les sources à une critique serrée, jugée nécessaire à la production de données valables. La relative brièveté des sessions et l'importance relative de la législation d'intérêt privé sont mises en exergue. Aucun des phénomènes observés sous ce rapport ne semble particulier au Québec, et le profil général des travaux de l'Assemblée s'apparente à celui des autres assemblées provinciales canadiennes.

A. La durée des sessions

La fréquence des réunions d'un organe législatif revêt-elle de l'intérêt autrement que d'un point de vue strictement administratif? Peut-on tirer des conclusions significatives des évolutions constatées à cet égard (ou de leur absence)? À ces questions plusieurs auteurs répondent de façon positive. Jean Blondel perçoit un lien entre le caractère libéral et démocratique d'un système politique et le nombre de jours et d'heures de séance de son parlement : d'après ses données, les Parlements du Canada et de Grande-Bretagne ainsi que le Congrès américain siègent plus de 150 jours par an, contre une dizaine ou moins pour les assemblées parlementaires de la zone soviétique (au moins avant la perestroïka).¹ C'est bel et bien la volonté de limiter le pouvoir du Parlement français qui a conduit les constituants de la

V^e République française à limiter à un total de six mois la durée de ses sessions régulières, permettant ainsi au gouvernement, selon le mot cru d'un observateur français, «d'être tranquille» pendant les six autres.² L'on objecte que la Suisse connaît elle aussi des sessions courtes, mais le référendum, largement utilisé, y renforce la composante démocratique.

Plus près de nous, dans la conclusion de son étude de la législature ontarienne, Schindeler a noté que durant son premier siècle d'existence, l'Assemblée de Queen's Park a siégé en moyenne environ 45 jours par année. À la brièveté de ces sessions, l'analyste attribuait plusieurs conséquences : l'étude des affaires publiques devait être comprimée en un laps de temps relativement court; la fonction de député était perçue comme un emploi à temps partiel; et surtout, l'exécutif demeurait libre de tout contrôle parlementaire pendant la majeure partie de l'année.³

Opération apparemment simple, la mesure de la durée des sessions s'avère à l'examen beaucoup plus complexe. Un premier problème est posé par les niveaux de mesure : deux assemblées peuvent siéger le même nombre de jours durant une année, mais cet indicateur s'avère bien trompeur si l'une d'entre elles possède une multitude de comités actifs auxquels elle délègue plusieurs tâches importantes, alors que l'autre recourt toujours au comité plénier. Ce problème nous gênera peu dans le cadre d'une comparaison entre les assemblées ontarienne, québécoise et fédérale avant 1960, puisqu'aucune n'a fait alors grand usage des comités sauf pour la législation d'intérêt privé. Il constituerait aujourd'hui un obstacle sérieux à une comparaison des

assemblées provinciales canadiennes, vu le niveau inégal de développement du système des comités.⁴

Se pose aussi le problème de l'unité de mesure. L'unité idéale est le nombre d'heures durant lesquelles une assemblée a siégé. Ce nombre est toutefois difficile à obtenir pour les périodes reculées dans la mesure où les documents officiels ne mentionnent l'heure exacte ni du début de chaque séance, ni de son ajournement. Il est parfaitement vain à cet égard de se rabattre sur la mesure du nombre de colonnes au procès-verbal ou au journal des débats, pour des raisons qui sautent aux yeux de toute personne un tant soit peu familière avec ces deux types de documents. Lorsqu'on en dispose, le nombre d'heures est l'indicateur idéal : en son absence, il faut se tourner vers celui des séances.

En régime britannique, les règlements prévoient la tenue, le plus souvent chaque jour ouvrable de la semaine, d'une séance : celle-ci débute à une heure fixe (typiquement : 15 heures) et prend fin lorsque la chambre décide de s'ajourner. Un ordre du jour est prévu pour chaque jour de la semaine. En théorie, une séance peut voir sa durée prolongée pendant plusieurs jours en raison de manoeuvres de la part de certains députés : ainsi, lors de la célèbre «crise de la cloche», la séance du 2 mars 1982 de la Chambre des communes n'a-t-elle pris fin, formellement tout au moins, que deux semaines plus tard!⁵ Mais de tels cas demeurent exceptionnels. Ils nous empêchent simplement de confondre sans discernement les notions de séance et de jour de séance. Ni l'une ni l'autre ne doit par ailleurs être tenue pour équivalente à celle de jour

de session, qui désigne une journée, entre l'ouverture et la prorogation, durant laquelle la législature était en session, sans qu'elle siége nécessairement pour autant : par exemple, si la chambre ajourne un vendredi midi et reprend ses travaux le lundi suivant, le samedi et le dimanche sont des jours de session, mais non des jours de séance.

Ces considérations peuvent paraître techniques à l'excès, mais les usages de l'Assemblée québécoise imposaient des précautions inhabituelles en ce cas. En effet, la notion de séance y a été joyeusement galvaudée au fil des ans, et l'analyste qui se fie aveuglément à la statistique officielle des séances s'expose à bien des déconvenues. Comme beaucoup de ses homologues, ainsi qu'on l'a mentionné au chapitre 2, l'Assemblée québécoise a pris l'habitude, vers la fin des sessions, de prolonger la durée de ses séances quotidiennes afin d'expédier un plus gros volume d'affaires. Typiquement, une «motion de fin de session» (il y en eut une à presque chaque session avant l'institutionnalisation de cette pratique en 1978) permettait à l'Assemblée de siéger non seulement l'après-midi, mais le matin et le soir. Malheureusement, le vocabulaire officiel utilise parfois l'expression «séance» pour désigner chacune de ces périodes : l'Assemblée tiendra trois séances, l'une le matin, la seconde l'après-midi et la troisième le soir : cette terminologie requiert notamment l'impression d'autant de feuillets par jour. À compter de 1940, les Journaux de l'Assemblée commencent à porter, le cas échéant, les mentions «PREMIÈRE SÉANCE», «DEUXIÈME SÉANCE» aux endroits

appropriés. Pratique dont on ne trouve pas l'équivalent à la Chambre des communes du Canada.⁶

Une comptabilisation de ce genre de «séances» comme on en trouve dans les états statistiques annexés aux Journaux de l'Assemblée, serait malheureusement sans valeur. En effet, une étude attentive des motions de fin de session révèle l'inconstance du vocabulaire officiel. En 1927, Taschereau propose «trois séances» par jour : la première de 11h00 à 13h00, la deuxième de 15h00 à 18h00 et la troisième de 20h30 à jusqu'à l'ajournement.⁷ En 1959, Duplessis parle cette fois-ci de «deux séances» par jour : la première de 11h00 à 18h00 avec suspension de 13h00 à 15h00, et la seconde de 20h00 à l'ajournement⁸ : pourvu que l'ajournement ait lieu à la même heure, la durée sera identique mais l'on parle de deux séances au lieu de trois! On verra encore mieux l'année suivante lorsque Barrette proposera «une seule séance», de 10h30 à l'ajournement, avec suspension de 12h30 à 15h00 et de 18h00 à 20h00.⁹ Comme le dit l'expression populaire : «quatre 25 sous pour une piastre»!

Aussi ai-je totalement ignoré les statistiques officielles et procédé moi-même au dénombrement des jours de séance de l'Assemblée, concept également utilisé par Schindeler et à peu près équivalent aux «séances» utilisées par Stewart sur la base des procès-verbaux de la Chambre des communes.¹⁰ Les renseignements fournis par cet indicateur pour l'ensemble de la période couverte par la présente partie seront complétés par la statistique des heures de séances lorsque celles-ci sont disponibles.

Durant près d'un siècle, l'Assemblée a siégé en moyenne seulement 45 jours par an, tout comme son homologue ontarienne. Cette durée moyenne n'est pas sensiblement affectée par l'étiquette du gouvernement au pouvoir, ou par l'ampleur de la majorité du parti gouvernemental au sein de l'Assemblée, et demeure assez constante d'une décennie à l'autre. Elle s'élève à 43 jours durant les trente années suivant la Confédération, à 47 jours durant l'ère libérale et à 45 jours durant la période dominée par Duplessis.

La prise en considération des données plus fragmentaires dont on dispose relativement au nombre d'heures de séance ne dément pas l'impression de stabilité foncière que laissent les statistiques des jours de séance. Durant chacune des onze sessions tenues entre 1867 et 1878, selon les données établies par Marcel Hamelin, l'Assemblée siège en moyenne 37,7 jours, ou 151,3 heures par session.¹¹ Entre 1893 et 1906, selon mes propres calculs, l'Assemblée tient 13 sessions d'une durée moyenne de 38,8 jours, ou 148,7 heures.¹² Par conséquent, un «jour de séance» correspond à environ 4 heures durant la première période, et à 3,8 heures durant la seconde.

L'idéologie traditionnelle du Canada français est toute empreinte de méfiance envers l'État, auquel elle a tendance à n'assigner qu'un rôle supplétif par rapport à celui de la société civile.¹³ Bien qu'elle comporte au Québec une intensité particulière qui se traduit notamment par le refus de créer un véritable ministère de l'instruction publique, cette attitude correspond aux idées alors

dominantes sur le continent nord-américain. La durée relativement brève des sessions la reflète. Il n'est pas sans intérêt de relever que les sessions les plus brèves (la deuxième session de 1936, celles de 1949 et de 1950) sont tenues sous la férule de Duplessis, ennemi juré du «paternalisme d'État», alors que les plus longues surviennent sous les gouvernements plus interventionnistes de Godbout en 1944 (67 jours), de Sauvé et de Barrette en 1959-1960 (65 jours). C'est sous le second gouvernement Godbout que la durée moyenne des sessions a été la plus élevée, et au cours de ce siècle c'est sous les deux ministères de Duplessis qu'elle est la moins élevée.

La stabilité québécoise à ce chapitre, si elle correspond à la pratique ontarienne, contraste de façon marquée avec l'accroissement régulier observé à Ottawa, comme en fait foi le tableau 4.1. La Chambre des communes siège 65 jours en moyenne au 19^e siècle, 117 jours durant les années 30, 40 et 50.

B. La fonction législative du Parlement

Le travail législatif mobilise le gros des énergies des députés durant la période couverte par la présente partie. Non seulement le gouvernement mais (au moins jusqu'en 1936) les simples députés présentent des projets de loi d'intérêt public en grand nombre, alors qu'à chaque session des «promoteurs» inondent les deux chambres de pétitions demandant l'adoption de bills privés. Il n'existe pas alors de période quotidienne de questions orales susceptible d'attirer l'attention du public et de la presse, et les questions écrites aboutissent simplement au dépôt d'une réponse ou d'un document par le

ministre responsable, non à un débat sur leur contenu. Les comités ne se consacrent pas fréquemment à des fonctions d'étude ou d'enquête, occupés qu'ils sont par l'étude de la législation privée et des projets de loi de députés.

1. La procédure législative

Les traits essentiels de la procédure suivie par l'Assemblée en matière législative entre 1867 et 1960 sont l'orthodoxie et la stabilité. Orthodoxes, ces procédures peuvent être ainsi qualifiées en ce qu'elles suivent de très près celles qui sont en vigueur à Westminster et à Ottawa en 1867. Elles sont stables en ce qu'elles ne connaissent guère en près d'un siècle de modification d'importance. Ce trait se vérifie aussi bien en matière privée que publique.

De façon schématique, un projet de loi d'intérêt public à caractère non financier est soumis aux étapes suivantes.¹⁴ Un député demande la permission de présenter le projet, et celui-ci est lu une première fois. Il s'agit ici d'une simple présentation qui ne donne lieu à aucun débat. À une séance ultérieure, le débat de deuxième lecture donne lieu à une discussion du principe du projet : contrairement aux usages contemporains, ce débat est généralement bref. Par la suite, l'on fait motion pour que l'Orateur quitte le fauteuil et que la chambre se forme en comité plénier afin d'étudier le projet article par article. Cet examen détaillé peut se poursuivre sur plusieurs séances : le comité fait alors rapport à chaque occasion qu'il n'a pas terminé ses travaux et qu'il demande la permission de siéger à nouveau. La chambre reçoit ensuite le rapport du comité plénier et peut discuter les amendements éventuellement

adoptés par celui-ci. Le débat de troisième lecture donne lieu à une discussion plus longue qu'aujourd'hui, et il est fréquent d'y proposer des amendements «motivés» demandant par exemple que le projet soit retourné au comité plénier avec instruction d'y être amendé dans le sens indiqué. Après avoir été lu une troisième fois, le bill est adopté et instruction est donnée au greffier de le porter au Conseil.

D'un point de vue contemporain, cette procédure étonne à plus d'un titre. À peu près toutes les étapes (sauf la première lecture) ouvrent théoriquement la voie à un débat et à des amendements : le Règlement énonce simplement des restrictions touchant la nature des amendements permis aux motions de deuxième et de troisième lecture. Si la modernité en la matière se définit par l'imposition de restrictions au droit de débattre et d'amender un projet de loi, alors cette procédure loge à l'enseigne du traditionalisme. L'autre trait remarquable réside dans le rôle du comité plénier, c'est-à-dire de la chambre siégeant sous un autre nom et en vertu de règles plus souples. L'on a suivi à la lettre le vieux principe britannique voulant que le détail des projets de loi d'intérêt public se discute non dans des comités restreints mais bien sur le parquet de la chambre,¹⁶ ce qui permet notamment à tout député d'intervenir et de voter à ce stade. Ce principe était accepté de façon si aveugle que même les projets de loi d'initiative parlementaire, pourtant étudiés en comité des bills publics après leur deuxième lecture, devaient eux aussi être examinés à nouveau en comité plénier. La même remarque vaut pour les

quelques projets de loi d'initiative gouvernementale que Taschereau fit renvoyer au comité des bills publics sous son règne.¹⁶

L'apparente similarité de ces procédures avec celles qui régissaient l'adoption des projets de loi d'intérêt privé (trois lectures) ne doit pas faire illusion. Ces derniers suivaient une filière bien différente, nettement plus appropriée à leur nature. De tels textes trouvaient leur origine à l'extérieur des chambres, ils avaient pour but d'obtenir au profit de particuliers, d'organisations privées ou de corporations publiques des privilèges, chartes ou droits nécessitant des dérogations aux lois générales existantes, et ils étaient susceptibles d'affecter les droits de tiers. Le rôle du Parlement à leur égard prenait un caractère mi-législatif, mi-judiciaire vu la très forte individualisation des règles de droit demandées.¹⁷

La procédure applicable à un projet de loi privé¹⁸ commence par une pétition introductive en indiquant «clairement et distinctement» la nature et l'objet. Annoncée par avis public à la Gazette et dans les journaux, la pétition est présentée par un député à l'Assemblée, au début de la session, et se trouve renvoyée au comité des ordres permanents (rebaptisé en 1914 comité des règlements). Ce comité a pour fonction de vérifier si la pétition et l'avis qui en a été donné sont réguliers et suffisants et si le projet de loi, dont des exemplaires ont été déposés avant l'ouverture de la session auprès du secrétaire du comité des bills privés, est lui aussi régulier et conforme à l'avis et à la pétition. Sur rapport favorable du comité des règlements à l'Assemblée, le projet de loi peut alors être présenté sur-le-champ et recevoir

peu après la deuxième lecture qui, à en juger par le grand nombre de textes qui la recevaient de suite en une seule séance, se réduisait à une formalité. Le projet est ensuite renvoyé derechef au comité des chemins de fer et autres moyens de communication, s'il touche à ce secteur, et dans le cas contraire, au comité des bills privés. À ce stade, les parties intéressées peuvent être entendues par la voix de leurs procureurs ou agents, et toute personne dont les intérêts ou les biens sont affectés par le texte proposé peut, à la demande du comité, comparaître pour donner son accord à l'adoption du projet de loi. C'est là l'étape capitale : les promoteurs doivent établir à la satisfaction des membres du comité les faits allégués par eux dans le préambule que doit obligatoirement comporter le projet. S'ils échouent dans cette tâche, le comité rapporte à la Chambre que le préambule du projet n'a pas été prouvé. Dans le cas contraire, le comité examine en détail le texte du projet et, le cas échéant, y apporte des amendements. Après cette opération, le comité rapporte le projet à la chambre, qui l'examine à nouveau en comité plénier avant de procéder à la troisième lecture.

Très peu de changements substantiels furent apportés à cette procédure au fil des ans. L'un des plus importants fut la création en 1888, sur recommandation du comité des bills privés, de la fonction de réviseurs de tels projets. À une époque où l'opportunité d'une telle révision était contestée par certains députés, les réviseurs en fonction, sans bien sûr pouvoir prétendre au désintéressement le plus complet, firent valoir ce qui suit :

Avant la nomination de réviseurs de bills privés, ces bills étaient imprimés tels qu'ils étaient reçus des mains des promoteurs. Plusieurs étaient bien préparés. Mais ne peut-on pas dire que la généralité (sic) était dressée sous une forme tout à fait incorrecte, et absolument dénuée des qualités exigées pour le style législatif, c'est-à-dire la force, la clarté, la précision. Non seulement le style était affreux, délayé; non seulement la grammaire, la syntaxe étaient cruellement traités, mais parfois le bon sens, les notions même élémentaires du droit étaient méconnues; et parfois aussi, on renvoyait à des lois abrogées.¹⁹

D'inspiration britannique, la révision permettait, selon ceux qui la pratiquaient, de «dégrossir» les bills. Le zèle initial des réviseurs semble avoir indisposé les parlementaires (et peut-être aussi les promoteurs, à cause des frais supplémentaires nécessités par l'opération). En février 1890, le comité des bills privés, dans un rapport à la chambre, émit l'opinion qu'à la lumière de l'expérience des deux années précédentes, le système de révision des bills privés n'avait pas démontré l'utilité à laquelle on s'attendait, et en recommanda la suppression.²⁰ Le réviseur des bills privés, Léon Lorrain, plaida sa cause dans le long mémoire dont on vient de citer des extraits, et que l'Assemblée jugea digne de figurer en annexe à ses Journaux. À la session suivante, le comité des bills privés, doté d'un nouveau président, recommanda que les réviseurs soient présents à ses séances futures pour «donner les renseignements qu'ils sont en état de donner après l'étude qu'ils ont faite de ces bills», et l'assemblée s'empressa d'endosser ce rapport.²¹ En 1902, à l'initiative du Premier ministre Parent, une modification au Règlement exigea la transmission sans délai au bureau des officiers spéciaux en loi de tout bill privé pour examen. Aucun projet de loi de ce type ne pouvait désormais être

considéré par le comité des bills privés avant la production du rapport d'un de ces officiers constatant sa conformité aux règles de la chambre et indiquant en quoi il dérogeait aux lois générales.²² Cette règle fut maintenue par la suite.

Une autre modification intéressante entourant la procédure relative à ces projets s'observe au niveau des comités. Le XIX^e siècle vit la construction à grande échelle de chemins de fer : il n'était pas déraisonnable de renvoyer à un organe spécial (le comité portant ce nom) au sein duquel les anglophones et les hommes d'affaires siégeaient en force, les projets de loi ayant trait à de tels sujets, et d'expédier tous les autres à un «comité des bills privés en général» (dont la désignation anglaise, miscellaneous private bills, illustre mieux la nature résiduaire). Mais les investissements dans les infrastructures de ce type se tarissent après la première guerre mondiale, et le comité des chemins de fer cesse de donner signe de vie après 1945, bien que pour la forme on l'ait recréé à chaque session pendant encore un quart de siècle. Pourtant, les bills privés demeurent nombreux. Aussi redéfinit-on au début des années 40 les fonctions du comité des bills publics en général. Cet organe s'était jusque là chargé de l'examen des projets de loi publics d'initiative parlementaire mais après 1936 le nombre de tels projets avait chuté dramatiquement. Le Règlement de 1941 trouve une solution tout à fait conforme à l'histoire constitutionnelle britannique en conservant l'organe et sa désignation traditionnelle tout en lui attribuant des fonctions nouvelles : désormais, aux termes de l'article 625-2°, un projet de loi privé peut après sa

deuxième lecture être renvoyé soit au comité des bills privés en général, soit au comité des bills publics en général «s'il a pour objet principal de faire trancher une ou plusieurs questions de droit». Au sein de ce comité à la désignation désormais trompeuse, les textes d'intérêt privé subissaient le même traitement qu'au comité des bills privés. Même des parlementaires avaient de la difficulté à s'y retrouver : «Par un étourdissant choix de mots, commente Georges-Emile Lapalme, tout ce qui est privé devient public et vice-versa».²³

On peut aussi observer qu'au fil des années, surtout à compter des années 1900, l'Assemblée tend à procéder par «grappes» de projets plutôt que cas par cas. Dans l'ensemble, cependant, un professionnel du droit appelé en 1960 à «promouvoir» un projet de loi d'intérêt privé quarante ans après une précédente tentative n'aurait eu guère de difficulté à maîtriser la procédure, tant celle-ci était restée semblable au fil des ans.

2. Statistique de l'activité législative

L'analyse de la production législative du Parlement québécois ne peut ignorer la dimension statistique. Le dénombrement des lois constitue une étape obligée de tout travail en ce domaine. Encore ce type d'opération est-il fort risqué s'il est mené sans discernement. Le nombre brut des lois constitue en particulier un indicateur bien sommaire : la dernière législature dominée par Duplessis (1956-1960) voit l'adoption de 867 lois, alors que seulement 410 seront adoptées durant la 32^e législature (1981-1985) : faut-

il conclure à une «chute dramatique» de l'interventionnisme étatique durant la période? Un examen plus serré révèle que c'est le nombre des lois d'intérêt privé qui a chuté, alors que les lois d'intérêt public, elles aussi un peu moins nombreuses, sont devenues bien plus longues et complexes et couvrent des domaines d'action plus larges.

La même prudence s'impose face à la comptabilisation du nombre de pages des lois : la mise en page du recueil annuel des statuts a en effet été modifiée au fil des ans. À l'origine, les statuts sont imprimés l'un à la suite de l'autre, sans espace blanc. À compter de 1925, chaque loi est imprimée sur une page différente de celle qui la précède, et de façon à ce que son texte débute sur la page de droite du volume ouvert. À compter de 1942, les versions française et anglaise sont imprimées côte à côte dans un même recueil, mais en 1977 on reviendra à l'ancienne pratique de deux recueils distincts français et anglais!²⁴

Il faut donc convenir honnêtement à ce stade que la statistique des outputs législatifs ne fournit que des indications sommaires. Peut cependant s'avérer instructive l'évolution dans le temps du poids relatif des principales catégories de projets de loi. Par exemple, combien de projets de loi étaient-ils d'intérêt privé? Parmi les textes d'intérêt public, combien émanaient de ministres et de simples députés? Ces deux types de parrains avaient-ils le même taux de succès? Pour répondre à de telles questions, il est nécessaire de disposer de données à la fois complètes et sûres.

Deux sources existent à cet égard. En 1911, en réponse à une question de Mathias Tellier, le secrétaire provincial Décarie déposa un état statistique indiquant, pour chaque session tenue de 1867 à 1910, le nombre de bills présentés, passés et sanctionnés, privés et publics.²⁵ En plus du fait qu'on ignore tout de l'origine de ces chiffres et de la façon dont ils furent compilés, une étude attentive révèle des erreurs d'addition pour trois sessions.

La seconde source disponible est une série de tableaux dressés par Edmond Orban dans le cadre de son étude sur le Conseil législatif. Les données y sont rangées par décades, et vont de 1867 à 1966. L'auteur y distingue les textes d'intérêt public et privé introduits dans chaque chambre, mais non les sources des projets de loi publics (gouvernement, députés ministériels, députés d'opposition).²⁶

Pour établir un panorama complet des différentes facettes du problème, il m'a paru nécessaire de constituer un répertoire législatif complet permettant la constitution de tableaux par session, par législature et par grande période historique. J'ai aussi pris en considération des dimensions ignorées par les tentatives précédentes, notamment le caractère financier des projets de loi, le statut du parrain du projet et, si celui-ci est d'intérêt public, le sort réservé au texte (selon qu'il a été présenté mais non adopté, adopté mais non sanctionné, sanctionné). Un travail de cette ampleur soulève des problèmes de méthode et de définitions.

Les sources de base utilisées ont été les index des Journaux de l'Assemblée et du Conseil législatif. À compter de 1895, l'index des Journaux

de l'Assemblée, à la rubrique BILLS, regroupe tous les projets de loi présentés ou transmis à l'Assemblée par ordre numérique (de A à ... pour les bills du Conseil transmis à l'Assemblée, de 1 à ... pour les bills présentés en premier lieu à l'Assemblée). Il indique pour chacun l'identité du député l'ayant présenté et le sort qui lui a été réservé. Une fois déterminée la nature exacte de chaque projet, il suffit de procéder au dénombrement.

Pour les quelque trente sessions précédentes, les projets de loi sont dispersés dans l'index selon l'ordre alphabétique du titre (ou parfois du sujet). Il a donc fallu scruter les index afin de repérer tous les projets de loi. Ce travail a permis de compiler pour chaque session trois listes : celle des projets de loi sanctionnés, celle des projets adoptés par l'Assemblée mais non sanctionnés, et celle des projets de loi présentés ou transmis à l'Assemblée mais non adoptés par elle. Parfois l'identité du parrain ne figure pas à l'index : on l'a retracée alors systématiquement dans le corps du texte.

Cette méthode s'est avérée onéreuse car elle oblige le chercheur à transcrire au long le titre de tous les projets de loi non sanctionnés. Aussi a-t-on été heureux de pouvoir s'en dispenser pour les trois premières législatures (1867-1878) et les sessions de 1893, 1893-94 et 1894-95. En effet, la reconstitution des Débats de l'Assemblée pour ces sessions comporte un index où les bills étaient groupés selon les même modalités que dans les Journaux à compter de 1895 (sauf qu'ils y sont rangés par ordre alphabétique du titre plutôt que dans l'ordre numérique), ce qui comme on l'a vu facilite notablement le dénombrement. À l'occasion, des vérifications dans les

Journaux ont permis de dissiper les ambiguïtés que laissait subsister l'index des Débats : de telles vérifications ont rarement été nécessaires.

Cette démarche permettait de repérer tous les projets de loi présentés en premier lieu à l'Assemblée ou présentés en premier lieu au Conseil législatif, adoptés par celui-ci et transmis à l'Assemblée. Pour tenir compte des projets de loi présentés en premier lieu au Conseil mais non transmis à l'Assemblée parce que le Conseil ne les avait pas adoptés ou parce que le projet, adopté par le Conseil, n'avait pas, par mégarde, été transmis à l'Assemblée, il a fallu se reporter aux index des Journaux du Conseil législatif où, fort heureusement, les projets de loi étaient groupés dès 1867 selon les modalités décrites plus haut pour les Journaux de l'Assemblée à compter de 1895.

Voilà pour les problèmes de méthode. Bien plus cruciaux s'avèrent toutefois les problèmes de définitions. Pour classer convenablement les quelque 15 000 projets de loi présentés au Parlement québécois depuis 1867, il fallait procéder au préalable à une clarification des concepts. Sur ce point, il s'impose de bien distinguer les projets de loi privés et publics. Cette distinction, selon Redlich, est de la plus haute importance en ce qu'elle détermine quelle procédure sera suivie pour l'étude des projets.²⁷ Mais tous les auteurs s'entendent pour souligner la difficulté de tirer la ligne entre ces deux catégories. Plusieurs décisions des Orateurs de l'Assemblée ont d'ailleurs illustré que les praticiens n'éprouaient à l'occasion guère moins de difficulté que les théoriciens en ce domaine.²⁸

Écartons d'emblée les fausses pistes. Seul un juriste fraîchement émoulu de l'université peut par exemple attacher grande importance à l'article de la Loi d'interprétation qui prévoit qu'«un statut est public, à moins qu'il n'ait été déclaré privé» : depuis plus d'un siècle, selon Bonenfant, aucune loi n'a été déclarée privée bien que la législature ait adopté des milliers de textes selon une procédure réservée aux projets de loi d'intérêt privé.²⁹

Il existe essentiellement deux façons de déterminer si un projet de loi est à caractère privé. La première consiste à en scruter l'objet à la lumière des définitions contenues dans les divers manuels de procédure de l'Assemblée. Dans l'édition annotée du Règlement publiée en 1915, par exemple, Geoffrion apporte les définitions suivantes :

Un bill est public quand il a pour objet de refondre ou de modifier la loi générale (à moins que ce ne soit pour des fins locales ou pour l'avantage de quelque individu ou corps), ou quand il a trait au revenu public, à l'administration de la justice, ou à la constitution ou à l'élection des gouvernements locaux.

Un bill est privé quand il concerne des intérêts particuliers ou qu'il a trait à quelque localité en particulier.³⁰

Ces concepts sont précisés plus loin dans le texte. Ainsi, entre autres, sont péremptoirement réputés bills privés

a. les bills dont l'objet est d'obtenir pour quelque individu, compagnie, corps, association ou municipalité, l'autorisation de construire, établir ou améliorer un chemin de fer, un tramway, un pont, une route à péage, une ligne télégraphique, une ligne téléphonique, une ligne de transmission de l'énergie électrique, une ligne de bateaux, un canal, un port, une écluse, une digue, un glissoir, un tunnel, un passage souterrain, un viaduc, une conduite d'eau, un aqueduc, une conduite de gaz, une conduite d'égout, un cimetière, une usine à eau, ou quelques travaux semblables.³¹

Ce fastidieux catalogue n'est qu'une parcelle des exemples cités. On saisit d'emblée le travail énorme que requiert la mémorisation de cette batterie de critères et son application systématique à 15 000 textes de loi!

De mauvaises surprises attendent par surcroît l'analyste qui s'attellera à une telle tâche. En effet, la législature n'a pas toujours été constante dans leur application. Par exemple, trois lois adoptées en 1940 visent la cité de Montréal. L'une réorganise le conseil municipal en prévoyant notamment la nomination du tiers de ses membres par les corps intermédiaires.³² Une seconde soumet Montréal à la surveillance et au contrôle de la Commission municipale de Québec.³³ Enfin, un troisième énonce les modalités d'adoption du budget de la ville pour l'exercice 1940-41.³⁴ Or ces trois textes, qui tous ont trait à l'évidence à une localité en particulier, sont pilotés à l'Assemblée par le ministre des affaires municipales à titre de bills publics!³⁵ Encore pourrait-on soutenir que le premier a trait «à l'élection des gouvernements locaux», sujet qui se règle par bill public. Mais comment expliquer dès lors que les cités de Québec en 1929 et de Montréal en 1960 fassent adopter à titre de bills privés des chartes municipales complètes touchant notamment à l'élection de leurs officiers? Et qu'en 1962 Montréal fasse refondre sa carte électorale par le même procédé?

Aussi nous est-il apparu inutile de recommencer le travail des fonctionnaires de l'Assemblée, et le cas échéant d'argumenter avec des morts! Postulons plutôt que ceux-ci ont généralement fait leur travail de façon consciencieuse, et que les députés étaient assez vigilants pour signaler les cas

irréguliers à l'attention de l'Orateur. Dès lors, il devient très facile de distinguer les projets de loi d'intérêt privé. Ceux-ci débutent toujours par une pétition introductive. Il ne s'agit pas d'un détail superfétatoire, mais d'un trait qui découle de l'essence même de ce type de législation. Comme le soulignent en effet tous les auteurs,³⁶ un bill privé est un texte qui émane de l'extérieur du Parlement. Ses «promoteurs» sont des individus ou des corporations qui demandent des dérogations au droit ordinaire. Par pétition, ces personnes physiques ou morales exposent la nature et l'objet du projet et, dans certains cas, les raisons particulières qui motivent la dérogation demandée. L'Orateur de l'Assemblée a d'ailleurs décidé dès 1869 qu'un bill privé doit être basé sur une pétition et déclaré hors d'ordre un bill privé qui ne l'était pas.³⁷ Dans quelques cas très anciens où l'existence d'une telle pétition n'apparaissait pas de façon claire à l'index, on a présumé que le bill était à caractère privé si durant son étude les règles relatives aux bills privés avaient été suspendues, ou si ce bill avait été renvoyé au comité des bills privés ou à celui des chemins de fer. En d'autres termes, le chercheur procède au classement en fonction de la procédure suivie, en postulant que chaque cas a été scruté par des gens compétents qui ont indiqué la filière appropriée.

Ce choix, disons-le en toute honnêteté, comporte le risque de sous-estimer de façon marginale le nombre de textes d'intérêt privé et de surestimer celui des projets de loi d'intérêt public présentés par de simples députés. En effet, dans le Manuel de l'Orateur de l'Assemblée législative qu'il

rédige en 1910 peu avant sa retraite, le greffier Louis-Georges Desjardins

écrit :

Il est à ma connaissance personnelle, et je pourrais mentionner le cas, où, intentionnellement sans doute, plusieurs bills incontestablement privés de leur nature, étaient présentés comme «BILLS PUBLICS», dans le seul but de soustraire les intéressés à l'adoption de ces «PROJETS DE LOI», à l'honoraire et aux frais exigés pour les bills privés.

Je me rappelle qu'un député, très estimé de ses collègues, personnellement populaire dans la Chambre, réussit, à la fin d'une session, à faire adopter un de ces bills, en obtenant, avec beaucoup d'habileté et d'adresse, le concours des uns, le silence des autres, l'inattention d'un grand nombre, le consentement unanime de la Chambre.

Le tour fut joué avec tant de dextérité, que l'Orateur ne parut pas même s'en apercevoir, et s'empressa de déclarer le bill adopté, la fin très prochaine de la session exigeant la plus rapide expédition des affaires.³⁸

Desjardins présente cependant «le» cas qu'il cite non pas comme un exemple parmi d'autres d'une pratique très courante, mais plutôt comme une tentative intéressante de la part d'un député bien équipé pour en faire une réussite. De plus, il poursuit d'une façon qui illustre bien la portée limitée de l'incident qu'il rapporte :

À la session suivante, s'appuyant sur ce précédent, on vint me demander de me charger de faire adopter un bill privé comme bill public.

Je refusai net. Je répondis carrément à ceux qui me faisaient cette demande, et insistaient fortement pour que j'y consentisse, que mon devoir était d'aider l'Orateur à faire appliquer le Règlement, et non de lui demander de le violer.

Ces braves gens me comprirent et n'insistèrent point davantage.³⁹

Retenons de ce passage que celui qui fut le greffier de l'Assemblée pendant vingt années durant lesquelles l'initiative parlementaire se déploya assez librement s'opposa avec succès au genre d'astuce qu'il rapporte. Ajoutons que l'Assemblée n'avait aucun intérêt à encourager des manoeuvres de ce type puisqu'elle y perdait les honoraires prescrits par le Règlement. Au cas où les députés, par sympathie pour les promoteurs d'un bill privé, souhaitaient les dispenser du paiement des honoraires, ils n'avaient qu'à adopter une motion explicite en ce sens, ce que d'ailleurs ils firent à plusieurs reprises, nonobstant à l'occasion l'avis du Premier ministre.⁴⁰

Les données du répertoire dont on vient de décrire et de discuter la méthodologie fournissent des indications intéressantes sur la législation du Parlement québécois.

(a) Législation d'intérêt privé

Globalement parlant, un peu plus de la moitié des textes présentés en premier lieu à l'Assemblée et adoptés par celle-ci (mais pas nécessairement entérinés par le Conseil par la suite) étaient d'intérêt privé. Ceux-ci sont particulièrement nombreux jusqu'à la fin de la première guerre mondiale. Puis les textes publics l'emportent plus nettement, surtout durant les années de crise économique (on peut soupçonner que les honoraires exigés font alors réfléchir plus d'un promoteur potentiel). Après la deuxième guerre mondiale, les bills privés se font à nouveau nettement plus nombreux. Parmi les projets de loi présentés en premier lieu au Conseil législatif et adoptés par celui-ci

(mais pas nécessairement entérinés par l'Assemblée), les textes d'intérêt privé représentent moins du tiers du total, mais leur prise en considération ne modifie en rien le tableau général, vu le nombre relativement faible de textes introduits en premier lieu au Conseil (voir tableau 4.2).

L'importance numérique de la législation d'intérêt privé au Parlement québécois n'a rien d'insolite en comparaison avec le Parlement fédéral et les législatures des autres provinces canadiennes. Selon Bourinot, écrivant en 1884, plus des deux tiers des lois des législatures provinciales avaient trait à des matières de nature locale ou privée qui d'ailleurs leur étaient explicitement conférées par la Constitution.⁴¹

Il n'existe pas d'analyse systématique du contenu des lois à caractère privé au Québec ou ailleurs. Celles-ci touchaient les objets les plus divers : incorporation de compagnies ou d'associations; changement du nom d'un individu; règlement d'une succession embrouillée; adoption ou modification d'une charte municipale; autorisation de procéder à des travaux publics; admission d'un individu à la pratique d'une profession. Cette dernière catégorie paraît avoir occasionné des abus manifestes. En 1881, par exemple, le comité permanent des bills privés porte à l'attention de l'Assemblée le texte d'une résolution que vient d'adopter l'assemblée du Conseil général du Barreau de la Province, «regrettant le fait que, depuis quelque temps, un grand nombre de Bills aient été présentés à la Législature pour autoriser l'admission à la pratique, de personnes qui n'ont pas suivi des cours de droit ou qui n'ont pas fait une cléricature régulière».⁴² On a mentionné plus haut les modifications

apportées au Règlement de l'Assemblée en 1883, 1897 et 1900 afin de réprimer ce type d'abus. En 1903, à l'initiative de Louis-Philippe Pelletier, une loi empêche la présentation de tels projets «à moins que l'avis ou le projet de loi ne soient accompagnés d'un certificat constatant que le projet a été approuvé par le bureau ou conseil d'administration de la profession dont il s'agit».⁴³ Quatre ans plus tard, à l'initiative de Maurice Perrault, l'application de cette règle est restreinte aux professions d'avocat, de notaire, de médecin, de dentiste, d'arpenteur, d'architecte, d'ingénieur civil, de chimiste et de médecin vétérinaire.⁴⁴ Les comptables publics seront ajoutés à cette liste en 1947, les pharmaciens en 1964.⁴⁵ En 1973, le nouveau Code des professions assujettit à la même règle toutes les professions qu'il régit.⁴⁶

En général, les projets de loi d'intérêt privé connaissent un excellent taux de succès. Près de 92 % des textes de cette nature présentés en premier lieu à l'Assemblée entre 1867 et 1960 ont été adoptés par elle. Avant l'avènement de Duplessis, à tout le moins, le gouvernement s'abstient généralement de se prononcer sur l'opportunité de tels textes. En 1901, un ministre déclare à l'Assemblée que les bills en discussion tiennent de la législation privée, qui relève entièrement de la Chambre, et qu'il ne peut exprimer l'opinion du gouvernement.⁴⁷ L'examen des votes suscités par de tels projets démontre que les députés n'hésitaient pas alors à voter comme bon leur semblait, et la cohésion des groupes parlementaires tombait alors à un niveau assez bas (voir plus loin, chapitre 6). En contrepartie, de nombreux indices tendent à accréditer l'hypothèse que si les députés votaient selon leur

«conscience», certains d'entre eux n'avaient aucune objection à voir des pots-de-vin influencer leur décision. La retentissante affaire Mousseau, en 1914, confirme que les allégations d'un Olivar Asselin ou d'un Jules Fournier, à l'époque, tenaient souvent de la médisance, mais non de la calomnie.⁴⁸ Le public portait d'ailleurs des jugements peu flatteurs sur les séances du comité des bills privés.⁴⁹

Le témoignage, évidemment partial, de Georges-Emile Lapalme sur l'attitude adoptée par Duplessis au sein d'un des comités étudiant de tels bills, suggère que même en matière privée, le Premier ministre, bien qu'il s'en défendît, campait dans la partisanerie la plus totale. Au vue de la qualité du style, on nous pardonnera la longueur de cette citation :

La salle exiguë des comités, avec ses meubles de mont-de-piété et son apparence malpropre, seyait bien au degré le plus bas d'une politique qui n'avait de parlementaire que les accessoires. Le public s'y entassait à un bout, les députés à l'autre; les journalistes se frottaient sur un mur. C'était l'ancre où se déroulait chaque jour la vie de la nation, la nôtre, la petite existence d'héritiers en mal de contestation d'un testament, de financiers en rupture éventuelle de contrats, de compagnies en gestation, de conseils municipaux en quête de pouvoirs, de commissions scolaires en difficultés. Les individus et les corps publics gravissaient la colline et montaient vers le dieu qui les condamnait, les absolvait et les récompensait selon des barèmes qu'il fallait deviner. C'était le royaume et le Luna Park de Maurice Duplessis.

Dans les temps passés, il avait immédiatement saisi tout l'intérêt politique de cette vie grouillante dont il avait fini par faire une chose enfermée dans sa Cour des Miracles.

Un premier ministre, à Québec, ne peut pas se permettre d'être absent de ces comités. Adélard Godbout commit l'erreur de déléguer un collègue. Antonio Barrette fit de même. L'un et l'autre, ignorant le pullulement des requêtes, des prières et des suppliques, restant loin des représentations verbales ou des luttes que se livraient des intérêts privés, perdaient pied quand les échos en parvenaient à la Chambre. J'ai vu, à deux ou trois

reprises, pendant son éphémère interrègne, Antonio Barrette incapable de dire un mot au sujet d'un bill privé rebondissant à la Chambre. Il était perdu dans la discussion, un autre prenait sa place.

Pour Maurice Duplessis, la vie politique commençait là et souvent s'y terminait.

Assis à côté de lui, à sa gauche, j'appris une chose importante dès le premier jour : contredire Duplessis en public et spécialement en comité équivalait à faire mourir ou à faire passer un bill. George Marler m'en fournit un exemple en ce premier matin de ma présence au comité. S'attaquant à une clause vraiment loufoque, il en suggéra calmement le rejet. Ceci eut pour effet de déclencher le détonateur. Maurice Duplessis, enfilant sophisme sur sophisme, porta la clause aux nues et félicita qui de droit d'avoir introduit dans ce projet de loi un article aussi essentiel que seul un homme d'une grande étroitesse d'esprit pouvait combattre.

Une seule séance et j'étais édifié; en comité comme à la Chambre, Maurice Duplessis régnait et commandait avec une superbe impudeur.⁶⁰

(b) Importance relative des projets de loi comportant des implications financières (money bills)

Réservés par la Constitution à l'initiative gouvernementale,⁶¹ les projets de loi comportant des implications financières retiennent l'attention tant sur le plan politique que procédural. Leur présence constitue l'un des indices d'interventionnisme gouvernemental, et leur adoption s'accompagne de procédures supplémentaires qui alourdissent les travaux de l'Assemblée. Tout au long de la période, de tels projets sont en effet assujettis à une formalité supplémentaire, l'étape de la résolution.⁶² Lorsque les dispositions financières d'un projet de loi en constituent l'objet direct et principal, ces dispositions doivent d'abord être votées en comité plénier sous forme de résolutions et

ensuite être agréées par la Chambre avant la présentation du projet de loi à l'Assemblée. Même si les dispositions financières d'un projet de loi, signalées au lecteur par leur encadrement par des doubles crochets, n'y tiennent qu'une place secondaire, elles doivent elles aussi, sous forme de résolutions, être étudiées de façon distincte en comité plénier et agréées par la Chambre avant leur incorporation au projet de loi. La présentation d'un tel projet peut toutefois précéder l'étude de ses dispositions financières, afin de permettre aux députés de mieux comprendre la portée de celle-ci.

La tendance séculaire à cet égard est à l'accroissement constant de la législation de ce type. Sous Chauveau, Ouimet et Boucherville (1867-1878), elle ne constitue que 13 % des textes dus à l'initiative gouvernementale dans les deux chambres. Sous Joly, Chapleau, Mousseau et Ross (1878-1886), le taux grimpe à 25 %, puis à 33 % sous Mercier (1887-1891). Un recul s'observe sous Marchand, mais entre 1921 et 1944, 37 % des textes d'initiative gouvernementale comportent des dispositions financières. Sous le deuxième ministère Duplessis (1944-1959), la proportion dépasse 40 %.

La marée montante de la législation financière constituait l'un des défis que devaient relever les gouvernements successifs du Québec, à cause de la lourdeur des procédures en vigueur. Pour les expédier dans le cadre d'une session à durée limitée et constante, il fallait rogner sur l'initiative parlementaire, phénomène qui sera traité au chapitre 6.

C. Le contrôle des finances publiques

En 1867, les conflits entre la Couronne et la représentation populaire, qui avaient jalonné le premier demi-siècle d'existence du Parlement québécois, appartenaient au passé, et des procédures détaillées avaient déjà été élaborées pour concrétiser les axiomes traditionnels d'Erskine May en la matière : La Couronne demande l'argent, les Communes le lui octroient, et les Lords consentent à cet octroi.⁶³

Le rôle financier du Parlement québécois a été analysé avec une minutie extraordinaire par André Bernard, dans un ouvrage auquel il y a bien peu à ajouter.⁶⁴ Il consiste en trois activités principales : le vote des «subsidés» ou crédits budgétaires, l'adoption des lois fiscales et le contrôle des comptes publics. La première consiste à autoriser l'exécutif, à sa demande, à dépenser des montants précis en vue de fins définies : il s'agit d'une opération annuelle, les crédits étant votés pour la durée de l'année financière. Pour permettre de défrayer ces dépenses, le Parlement autorise l'exécutif à percevoir des impôts ou taxes : de telles lois sont destinées à s'appliquer pour une durée indéfinie, jusqu'à ce que le Parlement en décide autrement. Enfin, le comité des comptes publics de l'Assemblée a pour fonction de contrôler l'usage que l'exécutif a fait des fonds publics.

1. Les subsides

En droit parlementaire d'inspiration britannique, les «travaux de subsides» sont entourés d'un cérémonial minutieux : les bons bourgeois se font tirer l'oreille avant d'autoriser la Couronne dépensière à puiser dans le fonds consolidé, garni du fruit de leur labeur, les sommes nécessaires à ses activités.⁵⁶

L'étude des subsides constituait une activité privilégiée de l'Assemblée, et le passage du discours du Trône les concernant était adressé pour cette raison aux seuls «Messieurs de l'Assemblée législative». Immédiatement après l'adoption de l'Adresse en réponse au discours du Trône, la Chambre instituait le comité des subsides et le comité des voies et moyens, qui n'étaient rien d'autre que le comité plénier siégeant sous des appellations distinctes. Plus tard au cours de la session, le lieutenant-gouverneur, par l'intermédiaire du trésorier de la province, transmettait à l'Assemblée le budget principal des dépenses pour la prochaine année financière et le recommandait par message à la considération de la Chambre. Budget et message étaient immédiatement renvoyés au comité des subsides.

C'est au sein de ce comité que s'accomplissait l'examen détaillé des prévisions budgétaires. Au cours d'une séance, le trésorier proposait que la Chambre se forme en comité des subsides. Généralement, cette motion était aussitôt adoptée et l'Assemblée, sous la présidence de l'Orateur suppléant, se formait en comité des subsides pour l'étude de certains crédits. Mais il était loisible à l'opposition de débattre cette motion, voire d'y proposer un

amendement motivé censurant le gouvernement : ce procédé permettait l'ouverture d'un débat sur un sujet choisi par l'opposition et retardait l'étude des subsides, d'autant plus qu'il pouvait être répété à chaque fois que le gouvernement proposait la formation de la chambre en comité des subsides.

En comité des subsides, les députés votaient de courtes résolutions (une par poste budgétaire) autorisant l'octroi à Sa Majesté d'un crédit n'excédant pas X dollars pour un objet Y durant l'exercice financier se terminant le 31 mars Z. Une fois la séance du comité des subsides terminée, les résolutions ainsi adoptées étaient à nouveau agréées par l'Assemblée. Cette procédure était répétée à de multiples séances jusqu'à l'adoption de tous les articles du budget.

La dernière étape du processus avait lieu à la fin de la session. Une fois tous les articles du budget adoptés en comité des subsides, le trésorier proposait que la Chambre se forme en comité des voies et moyens. En comité, l'on votait une résolution autorisant le débit, à même le fonds consolidé, d'une somme de X dollars (correspondant au total des articles du budget) pour pourvoir aux subsides accordés à Sa Majesté pour l'année financière à venir. À nouveau lue et agréée par l'Assemblée, cette résolution ouvrait la voie au dépôt immédiat par le trésorier d'un projet de loi contenant tous les articles du budget, projet qui subissait en quelques instants les trois lectures, était ensuite porté au Conseil législatif et par la suite recevait la sanction royale. La loi des subsides annuels devait être sanctionnée avant le début de l'année financière, faute de quoi l'exécutif devait s'en remettre à des

mandats spéciaux du lieutenant-gouverneur pour pouvoir encourir les dépenses publiques. À cet égard, des grains de sable enrayèrent la machine à trois occasions.

En mars 1878, la législature fut prorogée puis dissoute sans avoir adopté les subsides annuels, la majorité conservatrice se vengeant du renvoi de Boucherville en retenant les subsides.⁶⁶ Des élections eurent lieu, et les crédits pour l'année financière 1878-1879 ne furent votés par la nouvelle Assemblée que le 18 juillet suivant, soit près de trois semaines après le début de l'exercice.

En 1879, les crédits pour l'exercice 1879-1880 ne furent votés par l'Assemblée que le 26 août, mais le Conseil législatif, dominé par les conservateurs, refusa de les entériner et exigea la démission du gouvernement. Il ne mit fin à son obstruction, en octobre, qu'après le renversement du cabinet Joly de Lotbinière par l'Assemblée.

Enfin, tel qu'évoqué au chapitre 2, la 19^e législature fut dissoute le 11 juin 1936 sans avoir pu voter les subsides, à cause de l'obstruction menée par Duplessis. Pour la période allant du 1^{er} juillet au 31 octobre suivant, l'on dut s'en remettre aux mandats spéciaux du lieutenant-gouverneur, obtenus par tranches de deux mois les 30 juin et 31 août 1936. Réunie en octobre, la nouvelle Assemblée vota sans coup férir les subsides le 10 novembre suivant.

Ces trois épisodes demeurent exceptionnels et les difficultés alors éprouvées par l'exécutif tenaient strictement à la conjoncture partisane. En mars 1878, le cabinet était en minorité dans les deux chambres, et l'année

suivante, ne contrôlait toujours pas la chambre haute. Les événements de 1936 constituent toutefois le meilleur exemple des ressources que le règlement offrait à une opposition compétente et déterminée, et de l'impuissance en pareil cas d'un gouvernement pourtant arithmétiquement maître de la chambre.

Les principales innovations en cette matière découlèrent d'une décision prise en 1940 de porter du 1^{er} juillet au 1^{er} avril le début de l'exercice financier de façon, selon le discours du Trône du 20 février 1940, à faciliter les comparaisons avec les gouvernements du Canada et de l'Ontario.⁶⁷ Traditionnellement, la session était ouverte début janvier : l'Assemblée dès lors disposerait de seulement trois mois (au lieu de six) pour compléter l'étude des subsides, et l'exemple tout proche de 1936 prouvait que l'opposition disposait d'armes redoutables en ce domaine. D'où l'adoption dès 1941 d'une guillotine réglementaire permettant à l'Assemblée d'accorder au gouvernement, avant le début de l'année financière, des crédits provisoires en attendant que soit complétée, parfois huit ou dix semaines plus tard, l'étude du budget principal.⁶⁸ De tels crédits provisoires furent effectivement adoptés, à raison d'un douzième ou même d'un sixième des articles du budget, à chacune des sessions tenues de 1941 à 1948. À compter de 1950, Duplessis fit avancer de janvier à novembre la convocation des chambres, se donnant ainsi une marge de manoeuvre supplémentaire pour faire adopter les subsides avant le 1^{er} avril suivant, sans recourir aux crédits provisoires, qui ne revinrent à la mode qu'après 1960.

Le respect général de ces procédures par le gouvernement ne doit faire aucune illusion. Si les mandats spéciaux ne semblent pas avoir occasionné d'abus manifestes, les crédits «statutaires» ont permis à des pans entiers de dépenses publiques d'échapper au contrôle que les parlementaires auraient pu vouloir exercer. D'innombrables dispositions législatives autorisaient des dépenses pour une période indéfinie, dispensant ainsi l'exécutif d'inclure ces postes et les montants afférents dans les crédits budgétaires assujettis à la procédure que l'on vient de décrire. Résultat : selon André Bernard, les dépenses statutaires auraient représenté, d'une année à l'autre durant la période étudiée, entre 31 et 87 % du total des dépenses effectuées.⁶⁹

2. La taxation

Le discours du budget constitue l'occasion pour le Trésorier de la province d'exposer sa politique fiscale et d'annoncer les mesures législatives affectant les diverses lois en la matière. Contrairement à l'usage contemporain, la pratique traditionnelle ne dissocie pas le dépôt des crédits budgétaires de l'annonce des mesures fiscales : les deux opérations ont lieu simultanément le soir où le Trésorier propose pour la première fois la formation de la Chambre en comité des subsides. Le «discours sur le budget» est alors du point de vue procédural le discours prononcé par le Trésorier à l'appui de la motion qu'il vient de faire. Une seule modification intervint à cet égard en 1941 : à compter de cette date, la motion ouvrant la voie au discours sur le budget proposait la formation de la Chambre en comité des voies et moyens.

Quant aux projets de loi portant réforme des lois fiscales, ils étaient assujettis à la procédure régissant les projets de loi à caractère financier, et notamment à la fastidieuse étape des résolutions financières. En 1893 par exemple, la deuxième lecture à l'Assemblée des résolutions afférentes à un projet de loi sur les droits de succession suscita à elle seule pas moins de six amendements dilatoires motivés, semble-t-il, par des considérations d'ordre partisan.⁶⁰

3. Le Comité des comptes publics

Dans les parlements d'inspiration britannique, le comité permanent des comptes publics joue en principe un rôle important. Il a charge d'examiner les comptes établissant l'emploi par le gouvernement des crédits votés par la législature. Par convention, la présidence en est parfois réservée à un député de l'opposition.

À Québec, les activités de ce comité permanent ont été scrutées par André Bernard. Comme beaucoup de ses homologues, le comité s'est montré actif surtout au 19^e siècle. Il remet des rapports de substance environ une session sur deux. En 1886, par exemple, le comité enquête sur le scandale McGreevy et contribue, selon Bernard, à la victoire électorale remportée peu après par Mercier.⁶¹ Dès cette époque cependant, l'opposition en avait fait un instrument de guerre contre le parti gouvernemental plus qu'un outil du contrôle parlementaire.

Après 1912, le comité entre dans une longue période d'inactivité, ponctuée de deux grandes enquêtes : sur la Commission des liqueurs en 1922-1924, et sur le régime Taschereau en 1936. Ce n'est d'ailleurs qu'à cette dernière occasion que la plupart des électeurs apprendront son existence, lorsque Duplessis l'utilise avec succès pour ternir l'image du régime libéral en mettant à jour de nombreuses irrégularités dans l'administration des fonds publics. Les séances du comité révèlent que le ministre de la colonisation Irénée Vautrin, que ses fonctions obligent à inspecter les villages de colons en Abitibi, a fait acquitter par son ministère le coût des salopettes qu'il revêt à cette occasion : les «culottes à Vautrin» font le tour de la province.⁶² Du ridicule, l'on passe au honteux lorsque les interrogatoires serrés menés par Duplessis permettent d'apprendre que le comptable de l'Assemblée législative, Antoine Taschereau, à qui l'on ne reprochait jusque là que d'être moins brillant que son frère le Premier ministre, a détourné à son profit les intérêts produits par les fonds de l'Assemblée déposés par lui dans une banque du comté de Portneuf. La révélation atteint le régime à sa tête : issu d'une illustre lignée, Alexandre Taschereau était fier de sa famille plus que de tout.⁶³ Il cède peu après la place à Adélard Godbout. Ce sera la dernière heure de gloire du comité, qui après avoir examiné les scandales libéraux quelques sessions encore, retombe dans le coma.

L'organisation du comité ne témoignait d'aucun égard particulier pour l'opposition. Sauf à la session de 1878, la présidence en fut toujours occupée par un député ministériel et le chef de l'opposition n'avait aucun privilège

relativement à la convocation de ce comité : celle-ci nécessitait une demande en ce sens de cinq membres, tout comme pour les autres comités. La présidence de ce comité fut occupée environ une session sur trois par un anglophone. Rien n'indique que la présidence de ce comité ait constitué une étape vers le ministère des finances, bien que certains trésoriers (comme P.S.G. Mackenzie et Jacob Nicol) n'aient nullement jugé incongru de présider eux-mêmes le comité chargé en principe de contrôler leurs propres activités. On vit même en 1884 le comité se donner pour président un député qui ne figurait pas parmi ses membres!⁶⁴

Tableau 4.1

Nombre moyen de jours de séance par session,
selon les périodes historiques, Assemblée législative du Québec,
Chambre des communes, Ottawa

	Québec	Ottawa
1867-1897	43	65
1897-1936	47	96
1936-1960	45	117

SOURCES : Pour le Québec, calculs personnels de l'auteur à partir
des Journaux de l'Assemblée. Pour Ottawa, J. Stewart, op.
cit., p.204.

Tableau 4.2

Projets de loi privés et publics adoptés par
chaque chambre, 1867-1960

Législature	Projets de loi présentés en premier lieu à l'Assemblée et adoptés par celle-ci		Projets de loi présentés en premier lieu au Conseil et adoptés par celui-ci.	
	Publics	Privés	Publics	Privés
1e 1867-1871	146	128	15	8
2e 1871-1875	111	184	15	11
3e 1875-1878	112	133	8	1
4e 1878-1881	182	164	6	6
5e 1881-1886	242	271	14	11
6e 1886-1890	240	244	24	21
7e 1890-1891	62	47	3	5
8e 1892-1897	347	326	14	12
9e 1897-1900	146	204	42	4
10e 1900-1904	218	343	40	8
11e 1904-1908	252	335	13	10
12e 1908-1912	239	383	2	9
13e 1912-1916	234	386	11	8
14e 1916-1919	221	229	8	1
15e 1919-1923	377	292	5	0
16e 1923-1927	324	309	5	0
17e 1927-1931	421	289	1	0
18e 1931-1935	441	226	4	2
19e 1935-1936	8	29	0	0
20e 1936-1939	354	160	4	0
21e 1939-1944	335	222	2	1
22e 1944-1948	305	264	0	2
23e 1948-1952	301	324	2	1
24e 1952-1956	251	489	3	1
25e 1956-1960	<u>271</u>	<u>596</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
TOTAL 1867-1960	6 140	6 577	241	122
	<u>12 717</u>		<u>363</u>	

SOURCE : Calculs personnels de l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée et du Conseil.

1. J. Blondel, Comparative Legislatures, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1973, p.57.
2. P. Avril, Les Français et leur Parlement, Tournai, Casterman, 1972, p.75. Constitution française de 1958, art. 28 à 30.
3. F.F. Schindeler, op. cit., p.261-3.
4. C'est la raison pour laquelle il faut utiliser avec prudence des données comme celles compilées par R.J. Fleming (dir.), Canadian Legislatures. The 1986 Comparative Study (Toronto, Office of the Assembly, Queen's Park, 1986) p.127-8.
5. Sur cette crise, voir J.B. Stewart, «Commons Procedure in the Trudeau Era», dans J.C. Courtney (dir.), The Canadian House of Commons. Essays in Honour of Norman Ward (Calgary, University of Calgary Press, 1986) p.21-41, aux p.32-7.
6. La Colombie-Britannique distingue bel et bien les «sitting days» et les «sittings». Les Journaux de l'Assemblée pour 1986 (p.102) parlent de 53 jours de séance, mais de 32 «morning sittings» et 42 «afternoon sittings».
7. J.A.L. 1927, p.265.
8. J.A.L. 1958-59, p.541-2.
9. J.A.L. 1959-60, p.507-8.
10. Schindeler, op. cit., p.262; Stewart, The Canadian House of Commons. Procedure and Reform (Montréal et London, McGill-Queen's University Press, 1977) p.198-201 et 204.
11. M. Hamelin, op. cit., p.320.
12. Calcul effectué à partir des Débats reconstitués pour cette période. Dans de très rares cas, l'heure d'ouverture ou d'ajournement n'est pas indiquée : il s'agit surtout de la séance d'ouverture de la session, très courte de toute façon à cette époque.
13. Voir M. Brunet : «Trois dominantes de la pensée canadienne-française : l'agriculturisme, l'anti-étatisme et le messianisme», Écrits du Canada français, vol. 3, 1957.
14. Voir les règlements successifs de l'Assemblée.

15. «From 1700 onwards the Committee of the whole House became the normal type of committee except for specific matters, for privileges and for private bills», Sir Ivor Jennings, Parliament, 2^e édition (Cambridge, Cambridge University Press, 1957), p.268; au Canada avant les réformes de 1968, voir W.F. Dawson, op. cit., p.207; R.J. Jackson et M. Atkinson, The Canadian Legislative System. Politicians and Policymaking, 2^e édition (Toronto, Macmillan of Canada, 1980), p.132; M. Rush, «The Development of the Committee System in the Canadian House of Commons», The Parliamentarian, vol. 55 (1974), p.87; M. Rush, «Committees in the Canadian House of Commons», dans J.D. Lees et M. Shaw (dir.), Committees in Legislatures. A Comparative Analysis (Durham, N.C., Duke University Press, 1979), p.191.
16. Voir supra, chapitre 2.
17. Sur la législation d'intérêt privé, voir Sir William Anson, The Law and Custom of the Constitution, 4^e édition, vol. I (Oxford, Clarendon Press, 1911), p.291-96; Lord Campion, An Introduction to the Procedure of the House of Commons, 3^e édition (Londres, Macmillan & Co., 1958), p.294-7; Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 20^e édition par Sir Charles Gordon (Londres, Butterworths, 1983), p.891sq.; Sir Ivor Jennings, op. cit., p.454-72.
18. Pour plus de détails, voir le Règlement annoté de Geoffrion, édition de 1941, art. 594-665.
19. L. Lorrain, «Mémoire relatif à la révision des bills privés», annexe n° 1 aux J.A.L. 1890 (1^{re} session), p.523-526, à la p.524.
20. Ibid., p.524.
21. J.A.L. 1890 (2^e session) p.37.
22. J.A.L. 1902, p.239.
23. G.-E. Lapalme, Le vent de l'oubli (Montréal, Leméac, 1969), p.163.
24. La Charte de la langue française de 1977 prévoyait que les projets de loi étaient adoptés en langue française seulement, quitte à garantir la publication ultérieure d'une version anglaise des lois. Suite à la décision de la Cour suprême dans l'affaire Blaikie, l'on revint rapidement à l'ancienne pratique, ce qui n'affecta en rien la mise en page du recueil des lois.
25. J.A.L. 1911, p.170-1.

26. E. Orban, op. cit., p.145 et 148.
27. J. Redlich, op. cit., p.256.
28. J.A.L. 1879, p.115 et 319; J.A.L. 1897-8, p.286; J.A.L. 1917-8, p.113.
29. J.-C. Bonenfant, «Introduction», dans Bibliothèque de la législature, Index des lois à caractère privé du Québec 1867-1975 (Québec, 1976) p.6.
30. L.-P. Geoffrion, Règlement annoté de l'Assemblée législative, 1915, p.114.
31. Idem, p.133.
32. S.Q. 1940, c. 75. Le corporatisme est alors à la mode, et ce n'est qu'en 1962 que le Conseil redeviendra entièrement électif.
33. S.Q. 1940, c. 77.
34. S.Q. 1940, c. 78.
35. Ce qui n'empêche pas le chapitre 75, cité plus haut à la note 32, d'être inclus à l'index des lois à caractère privé cité à la note 29.
36. Anson, op. cit., p.291; Campion, op. cit., p.297; Redlich, op. cit., p.256; Erskine May, p.892.
37. L.-G. Desjardins, Décisions des Orateurs de l'Assemblée législative de la Province de Québec 1867-1901, (Québec, Assemblée législative, 1902), p.18 et 20.
38. L.-G. Desjardins, Manuel de l'Orateur de l'Assemblée législative (Québec, 1910), p.196-7.
39. Idem, ibid.
40. En mars 1900, par exemple, le Premier ministre est mis en minorité 13 fois les 20, 21 et 23 mars sur des motions portant remise d'honoraires aux promoteurs de bills privés : J.A.L. 1900, p.346-53, 371 et 413.
41. Sir J. Bourinot, Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada, 1^{re} édition, Montréal, Dawson Brothers, 1884, p.585.
42. J.A.L. 1881, p.79.

43. Loi sur les professions libérales, S.Q. 1903, c. 37.
44. S.Q. 1907, c. 44.
45. S.Q. 1947, c. 64, a. 2; S.Q. 1964, c. 55, a. 26.
46. Sur cette question, voir le Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social (Castonguay-Nepveu), Québec, 1970, tome I, vol. VII, p.83-4, et l'annexe 12 à ce rapport, par C.-A. Sheppard, L'organisation et la réglementation des professions de la santé et du bien-être au Québec, tome 1 (Québec, mai 1970), p.191-210 (les deux sources ne sont pas très en harmonie). Voir l'art. 50 du Code des professions (L.Q. 1973, c. 43).
47. Débats de l'Assemblée législative, session 1901, p.155.
48. J. Fournier, Mon Encrier (Ottawa, Fides, 1965) p.150-54.
49. Débats de l'Assemblée législative, session 1901, p.163-4.
50. G.-E. Lapalme, op. cit., p.163-4.
51. Loi constitutionnelle de 1867, art. 54 et 90.
52. Stewart, op. cit., p.237-9; Règlement annoté de l'Assemblée législative, 1941, art. 548 et suiv.
53. Voir G. O'Brien, thèse citée, et N. Ward, The Public Purse, Toronto, University of Toronto Press, 1962.
54. A. Bernard, Parliamentary Control of Public Finance in (the Province of) Quebec, thèse de maîtrise, Université McGill, 1964; et, du même auteur «La fonction du contrôle parlementaire des finances publiques à l'Assemblée législative du Québec» dans Réflexions sur la politique au Québec (Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1969), p.31-43.
55. Voir Stewart, op. cit., p.112-27.
56. M. Hamelin, op. cit., p.278.
57. J.A.L. 1940, p.5.
58. Cf. supra, chapitre 2.
59. A. Bernard, op. cit., p.198-209.

60. J.A.L. 1893-4, p.374-80.
61. A. Bernard, op. cit., p.299.
62. C. Black, op. cit., tome 1, p.199-207.
63. Ce qui n'empêche pas, selon son biographe, qu'il ait été au courant dès 1935 des détournements de fonds de son frère Antoine, et ne fit que suggérer au coupable de remettre cet argent : Vigod, op. cit., p.242.
64. J.A.L. 1884, p.84 et 115. L'incongruité fut rectifiée peu après.

Chapitre 5

«Lieutenant-gouverneur, va au balai!»

**Le déclin des contrepoids
extérieurs à l'Assemblée**

Au sein du dispositif institutionnel mis en place en 1867, seule l'Assemblée législative peut prétendre émaner du peuple, bien que les limites du droit de suffrage rabattent quelque peu cette prétention. Mais la théorie constitutionnelle dominante à cette époque trouve tout naturel d'entourer l'organe démocratique de contrepoids modérateurs. Si cette conception paraît aujourd'hui vieillotte, il ne faut pas oublier que les Chartes et les tribunaux jouent de plus en plus un rôle comparable dans les démocraties contemporaines.

L'un de ces contrepoids est externe : c'est le pouvoir de désaveu du gouvernement fédéral. Les autres existent au coeur même du Parlement : il s'agit du Conseil législatif non élu et du Lieutenant-gouverneur. Au sein du premier peuvent siéger des ministres, voire le Premier ministre, qui échappent ainsi au contrôle direct de l'Assemblée. Le Conseil, où des projets de loi peuvent être présentés en premier lieu à condition qu'ils ne comportent pas d'implications financières, peut amender ou rejeter les projets de loi qui lui sont transmis par l'Assemblée, et son veto est absolu puisque ses pouvoirs législatifs (réserve faite de l'aspect financier) sont égaux à ceux de l'Assemblée. Sous le régime de l'Acte constitutionnel de 1791, le Conseil avait amplement démontré qu'à ses yeux de tels pouvoirs lui avaient été confiés pour être exercés.¹ Le Conseil recréé en 1867 disposait en principe d'un avantage stratégique dont ses prédécesseurs nommés, tout comme la Chambre des Lords britannique, avaient été privés : puisque la Constitution fixait à 24 le nombre de ses membres (et que cette stipulation ne pouvait être

abrogée sans le consentement du Conseil lui-même), l'exécutif ne pouvait venir à bout de l'entêtement des conseillers en recourant au procédé dit du swamping, qui consistait à nommer à la chambre haute une fournée suffisante de nouveaux membres pour assurer l'adoption d'une mesure à laquelle s'objectent ses membres, procédé auquel eurent recours au 19^e siècle aussi bien les Rois de France et d'Angleterre que les gouvernements de Nouvelle-Écosse et de Nouvelle-Zélande au 20^e siècle.² Comme on le sait, l'article 26 de la Loi constitutionnelle de 1867 permet au Cabinet de nommer 4 ou 8 sénateurs supplémentaires aux mêmes fins, pouvoir qui fut exercé par le Premier ministre Mulroney le 27 septembre 1990.

Du lieutenant-gouverneur, on a peine à réaliser aujourd'hui quel personnage considérable il était au siècle dernier. Désigné par le Cabinet fédéral pour un mandat de cinq ans (et révocable «pour cause» par lui), il disposait d'un certain nombre de prérogatives lui permettant de gêner l'activité législative des chambres et de contrecarrer ses ministres. En toutes lettres, la Constitution lui conférait le pouvoir de refuser de sanctionner une loi ou de la «réserver» à l'attention du gouvernement fédéral. Ce pouvoir s'exerçait à sa discrétion, bien que sous réserve des dispositions de la Loi de 1867 et des instructions du gouvernement fédéral. Le pouvoir de réserve était spécialement redoutable en ce qu'il empêchait la mesure législative réservée d'entrer en vigueur jusqu'à la «signification du bon plaisir» (pour reprendre les termes de la Loi) du gouvernement fédéral : si dans un délai d'un an à compter de la réserve du projet de loi, le Cabinet fédéral n'avait pas

sanctionné le projet, celui-ci disparaissait. Le pouvoir de désaveu visait à corriger les oublis que des lieutenants-gouverneurs pourraient commettre, en permettant au gouvernement fédéral, dans un délai d'un an à compter de la sanction d'un projet de loi, de retirer la sanction apposée par son agent local et de lui enlever toute vigueur exécutoire à compter du jour du désaveu.³

Par ailleurs, vis-à-vis ceux que l'usage appelait alors «ses aviseurs constitutionnels» ou «ses» ministres, le lieutenant-gouverneur disposait des prérogatives royales traditionnelles. À une époque de lignes de parti imprécises et de leadership partisan mal défini, la Couronne jouissait d'une certaine discrétion dans le choix de chef du gouvernement. On lui reconnaissait en plus communément le droit de refuser au cabinet la dissolution du Parlement, voire de démettre ses ministres. Contrairement aux précédents, ces pouvoirs n'étaient pas statutairement définis, et découlaient de la prérogative royale, résidu de pouvoirs traditionnellement possédés par la Couronne, susceptibles d'être abolis ou réduits par une loi, mais pouvant être exercés en l'absence d'une loi contraire.⁴

Tous les pouvoirs qu'on vient d'énumérer ont trois choses en commun : tous visaient à tenir en laisse l'Assemblée élue et les ministres qui en émanaient; tous furent exercés à un moment ou l'autre avant la première guerre mondiale; tous tombèrent en désuétude par la suite, au point de faire figure d'anachronismes après 1945, bien qu'aucun n'ait fait l'objet d'une abrogation explicite.

abrogée sans le consentement du Conseil lui-même), l'exécutif ne pouvait venir à bout de l'entêtement des conseillers en recourant au procédé dit du swamping, qui consistait à nommer à la chambre haute une fournée suffisante de nouveaux membres pour assurer l'adoption d'une mesure à laquelle s'objectent ses membres, procédé auquel eurent recours au 19^e siècle aussi bien les Rois de France et d'Angleterre que les gouvernements de Nouvelle-Écosse et de Nouvelle-Zélande au 20^e siècle.² Comme on le sait, l'article 26 de la Loi constitutionnelle de 1867 permet au Cabinet de nommer 4 ou 8 sénateurs supplémentaires aux mêmes fins, pouvoir qui fut exercé par le Premier ministre Mulroney le 27 septembre 1990.

Du lieutenant-gouverneur, on a peine à réaliser aujourd'hui quel personnage considérable il était au siècle dernier. Désigné par le Cabinet fédéral pour un mandat de cinq ans (et révocable «pour cause» par lui), il disposait d'un certain nombre de prérogatives lui permettant de gêner l'activité législative des chambres et de contrecarrer ses ministres. En toutes lettres, la Constitution lui conférait le pouvoir de refuser de sanctionner une loi ou de la «réserver» à l'attention du gouvernement fédéral. Ce pouvoir s'exerçait à sa discrétion, bien que sous réserve des dispositions de la Loi de 1867 et des instructions du gouvernement fédéral. Le pouvoir de réserve était spécialement redoutable en ce qu'il empêchait la mesure législative réservée d'entrer en vigueur jusqu'à la «signification du bon plaisir» (pour reprendre les termes de la Loi) du gouvernement fédéral : si dans un délai d'un an à compter de la réserve du projet de loi, le Cabinet fédéral n'avait pas

sanctionné le projet, celui-ci disparaissait. Le pouvoir de désaveu visait à corriger les oublis que des lieutenants-gouverneurs pourraient commettre, en permettant au gouvernement fédéral, dans un délai d'un an à compter de la sanction d'un projet de loi, de retirer la sanction apposée par son agent local et de lui enlever toute vigueur exécutoire à compter du jour du désaveu.³

Par ailleurs, vis-à-vis ceux que l'usage appelait alors «ses aviseurs constitutionnels» ou «ses» ministres, le lieutenant-gouverneur disposait des prérogatives royales traditionnelles. À une époque de lignes de parti imprécises et de leadership partisan mal défini, la Couronne jouissait d'une certaine discrétion dans le choix de chef du gouvernement. On lui reconnaissait en plus communément le droit de refuser au cabinet la dissolution du Parlement, voire de démettre ses ministres. Contrairement aux précédents, ces pouvoirs n'étaient pas statutairement définis, et découlaient de la prérogative royale, résidu de pouvoirs traditionnellement possédés par la Couronne, susceptibles d'être abolis ou réduits par une loi, mais pouvant être exercés en l'absence d'une loi contraire.⁴

Tous les pouvoirs qu'on vient d'énumérer ont trois choses en commun : tous visaient à tenir en laisse l'Assemblée élue et les ministres qui en émanaient; tous furent exercés à un moment ou l'autre avant la première guerre mondiale; tous tombèrent en désuétude par la suite, au point de faire figure d'anachronismes après 1945, bien qu'aucun n'ait fait l'objet d'une abrogation explicite.

A. Le Conseil législatif

On a décrit plus haut la structure de la chambre haute.⁶ Du point de vue politique, le Conseil fut dominé par le parti conservateur, puis par l'Union nationale, de 1867 à 1888, de 1894 à 1900 et de 1957 à son abolition. Les libéraux y détenurent la majorité de 1888 à 1894 grâce aux nominations effectuées par Honoré Mercier, et de 1900 à 1957 suite à leur long séjour de près de quarante ans au pouvoir.⁶ Ironie du sort, cette chambre législative fut contrôlée durant la majeure partie de son existence par un parti dont le programme initial avait juré la perte! Du point de vue sociologique, la représentativité du Conseil a été scrutée au chapitre 3.

1. Présence de ministres au Conseil

Au sein de ce club sélect, la présence de ministres à portefeuille, voire du Premier ministre lui-même, n'a rien d'insolite. Au 19^e siècle, on verra trois ministères dirigés par des conseillers législatifs, ceux de Boucherville (1874-1878 et 1891-1892) et de Ross (1884-1887). En 1867, le ministère formé par Chauveau compte trois conseillers parmi ses sept membres : le commissaire des Terres de la Couronne, le commissaire de l'Agriculture et des travaux publics et l'Orateur du Conseil législatif (la présence de ce dernier est statutairement requise).⁷ Le déclin s'amorce dès 1873 : le cabinet Ouimet ne compte plus que deux membres de la chambre haute. En 1882, Chapleau, qui a peu apprécié la sourde opposition du Conseil à la politique des chemins de fer, fait abroger la disposition exigeant la présence de l'Orateur du Conseil

législatif au cabinet provincial.⁸ On rétablira en 1895 la possibilité pour l'Orateur de siéger au Conseil exécutif, mais après le départ du cabinet de Sir Horace Archambault, en 1905, aucun Orateur ne sera appelé à exercer des fonctions ministérielles. Après 1929, le Conseil législatif n'est plus représenté au sein du cabinet que par un ou deux ministres sans portefeuille, dont l'un exerce la fonction de leader du gouvernement au Conseil. De 1946 à 1960, le Conseil ne compte plus un seul ministre dans ses rangs et le leader du gouvernement, Edouard Asselin, doit se contenter d'allocations supplémentaires.

2. Présentation de projets de loi au Conseil

Les données compilées dans le cadre de la présente thèse indiquent que très peu de projets de loi ont été présentés en premier lieu au Conseil législatif, même durant ses années d'existence les plus actives. De 1867 à 1907, 14,7 % des projets de loi publics et 4,3 % des projets de loi d'intérêt privé présentés au Parlement l'ont été en premier lieu au Conseil législatif. Pour la période 1908-1966, les pourcentages chutent respectivement à 1,4 % et 0,7 %. L'évolution n'est pas parfaitement linéaire. Le déclin en matière publique se fait sentir dès le 19^e siècle, mais le Conseil connaît à cet égard un «été indien» entre 1897 et 1905 : soucieux d'arrondir les angles avec une assemblée initialement dominée par ses opposants, F.-G. Marchand confie le poste important de Procureur général à Horace Archambault, dont il fait également l'Orateur du Conseil. Durant cette période, plus du cinquième du

menu législatif gouvernemental est présenté d'abord au Conseil, et le taux de succès y dépasse celui des décennies précédentes. Après, c'est la chute. Le dernier projet de loi présenté dans l'histoire du Conseil le sera en 1954. Ainsi, le Conseil rate la chance, que saisira le Sénat canadien, de se rendre utile en examinant le premier des textes de nature privée, ou peu controversés malgré leur caractère public.⁹

3. Amendement par le Conseil de projets de loi transmis par l'Assemblée

Ici, le relevé statistique ne révèle aucune tendance au déclin. D'une décennie à l'autre, selon les chiffres d'Orban, le Conseil amende entre 15 et 25 % des projets de loi publics qui lui sont transmis, et entre 28 et 57 % des textes d'intérêt privé. Les pourcentages sont même plus élevés pour la dernière décennie d'existence du Conseil (1958-1966) que pour la première. Beaucoup de ces amendements visaient simplement à corriger des erreurs cléricales.¹⁰

4. Rejet par le Conseil de projets de loi transmis par l'Assemblée

Comme le savent les praticiens de la procédure parlementaire, il est bien des astuces qui permettent à une chambre haute de bloquer une mesure législative transmise par l'Assemblée. On peut refuser de la piloter au Conseil, en retarder l'examen jusqu'à la prorogation, lui greffer des amendements n'ayant aucune chance d'être entérinés down there, en plus bien sûr de la rejeter purement et simplement. Dans le choix du procédé entrent beaucoup

de tactique et de camouflages. C'est pourquoi on parlera ici de «rejet» pour qualifier tous les cas où une mesure transmise par l'Assemblée au Conseil n'a pas été adoptée par celui-ci. On est conscient du risque de confondre ici le rejet véritable avec le simple abandon en cours de route d'une mesure défectueuse. Il ne semble pas que de tels cas soient nombreux. Ici, l'analyse sera menée à partir des statistiques compilées spécialement dans le cadre de la présente thèse.

Les études du comportement des chambres hautes en Grande-Bretagne comme à Ottawa soulignent l'importance du facteur partisan : lorsque le même parti contrôle les deux chambres, les oppositions se font rares. En revanche, les conflits deviennent fréquents lorsque l'opposition au gouvernement en place domine la Chambre haute.¹¹ On peut donc suggérer que les choses se déroulent de la même façon au Québec. Cette hypothèse est parfaitement confirmée par les données dont on dispose ici, mais la dimension temporelle croise la dimension partisane (voir tableau 5.1). Les conflits entre le Conseil et l'Assemblée atteignent une plus grande intensité lorsque les deux chambres sont contrôlées par des majorités différentes. Mais de façon plus globale, les conflits deviennent plus rares avec le temps, que le parti au pouvoir domine ou non la chambre haute. En d'autres termes, avec les années le Conseil se réfugie dans la prudence au moment où le progrès des idées démocratiques sape sa légitimité. Vis-à-vis du gouvernement Joly de Lotbinière (1878-1979), le Conseil pratique une obstruction systématique rappelant l'attitude de son ancêtre d'avant 1837 : il rejette près du tiers des mesures gouvernementales,

et la moitié des projets de loi d'intérêt public parrainés par des députés ministériels, que lui transmet l'Assemblée. Les taux de rejet correspondants pour les deux périodes antérieure (1867-1878) et postérieure (1880-1886) étaient dix fois moins élevés pour les projets du gouvernement, et cinq fois moins élevés pour ceux des députés ministériels. C'est l'époque où le Conseil rejette sa propre abolition (1878) et, l'année suivante, bloque les subsides, proclamant même par voie de résolution que le gouvernement est responsable devant les deux chambres de la législature et non pas seulement devant l'Assemblée élue.¹² L'impasse est dénouée en octobre 1879 lorsque la défection de cinq députés libéraux provoque la chute du gouvernement Joly : les subsides seront alors approuvés au Conseil illico.

La chambre haute s'abstiendra par la suite de pousser son opposition aussi loin. La gravité du geste posé était sans doute, dans l'esprit de ses auteurs, proportionnelle à l'injure qu'avait constitué l'intervention du lieutenant-gouverneur Letellier. Parvenu au pouvoir de façon douteuse du point de vue démocratique, Joly en fut éconduit par des procédés dont certains ne l'étaient pas moins. Par la suite, le Conseil eut affaire à des gouvernements issus du verdict de l'électorat, et son attitude s'en ressentit. Périodiquement par la suite, en 1887, 1892, 1897, 1936, 1944 et 1960, le Conseil doit faire face à un gouvernement de tendance opposée et recourt plus volontiers pour un temps à des manifestations de rejet, mais ces manifestations sont de moins en moins vigoureuses, au moins numériquement parlant, comme en témoigne

le tableau 5.1. Tel un lion vieillissant, le Conseil rugit de moins en moins fort avec les années.

En plus de rejeter sa propre abolition à deux reprises (1878, 1900), le Conseil retarda l'abolition du double mandat en 1872, et le projet de Grande loterie nationale parrainé par le curé Labelle en 1884. Un projet de réforme de la carte électorale subit le même sort trois ans plus tard. C'est également au Conseil que l'on doit l'enterrement, en 1890, d'un projet de loi établissant le vote obligatoire et diminuant les dépenses électorales. La décision la plus lourde de conséquences pour l'avenir fut sans nul doute le rejet, en 1898, du projet de loi remplaçant le surintendant de l'instruction publique par un ministre : il faudra par la suite attendre 66 ans avant qu'une telle réforme n'aboutisse. Après 1900, le Conseil exerce ses prérogatives avec prudence. La majorité libérale ne rejette aucune des mesures (même les plus controversées, comme la loi du cadenas) du premier gouvernement Duplessis, et en 1945 se contente de bloquer une taxe sur les produits de luxe.¹³ Comme on le verra au chapitre 6, c'est à l'encontre des projets de loi d'initiative parlementaire que ses foudres s'exercent préférentiellement, comme tout au long de son histoire. Les projets de loi d'intérêt privé, en comparaison, peuvent habituellement espérer au Conseil un examen sans douleur.

Tout se passe d'ailleurs comme si les conseillers se résignaient sans peine à leur déchéance. Un signe ne trompe pas : la haute assemblée siège de moins en moins fréquemment, comme en témoigne le tableau 5.2. Encore

beaucoup de séances du Conseil sont-elles ajournées dès leur ouverture pour défaut de quorum.

B. Le lieutenant-gouverneur

Il y a une trentaine d'années, l'auteur de la meilleure étude sur la charge de lieutenant-gouverneur se voyait reprocher d'avoir consacré autant d'énergie et de veilles à un sujet aussi dépourvu d'importance.¹⁴ On illustrera donc rapidement dans la présente section comment une fonction jadis aussi stratégique a progressivement glissé dans l'insignifiance.

Au 19^e siècle, le comportement des lieutenants-gouverneurs est conforme à la thèse voulant que le Trône ne soit pas un fauteuil vide. Investis de prérogatives vis-à-vis leurs ministres et les lois votées par les chambres, ils n'hésitent pas à les exercer, quitte à susciter des controverses. Les circonstances s'y prêtent. Le pouvoir fédéral sous Macdonald perçoit les provinces comme de simples corps municipaux et n'est pas loin de voir dans cet officier qu'il désigne et rémunère le proconsul local chargé d'assurer sa tutelle. Le prestige entourant la monarchie britannique déteint tout naturellement sur ses représentants locaux. La fluidité des allégeances partisans, les divisions existant au sein des partis, l'absence à l'occasion de chefs de parti incontestés, tous ces facteurs concourent à faire du lieutenant-gouverneur un personnage potentiellement puissant.¹⁵

1. Désignation du Premier ministre

Légalement parlant, par exemple, c'est le lieutenant-gouverneur qui choisit le premier ministre. Les circonstances sont nombreuses au 19^e siècle où l'identité de l'appelé n'est pas évidente. C'est le cas en 1867, où le ministère est constitué avant les élections générales.¹⁶ Quand le premier ministre quitte son poste, ou décède, alors que son parti demeure majoritaire à l'Assemblée, la Couronne peut jouer un rôle dans la désignation de son successeur. De telles situations se présentent en 1873 (retraite de Chauveau), 1874 (démission de Ouimet), 1882 (lorsque Chapleau passe sur la scène fédérale), 1896 (lorsque Taillon à son tour saute dans l'arène fédérale), 1900 (décès de Marchand) et 1905 (lorsqu'une révolte du caucus emporte Parent). Les informations disponibles laissent croire que le lieutenant-gouverneur a joué un certain rôle dans la désignation de Boucherville en 1874, de Ross en 1884, de Flynn en 1896, de Parent en 1900 et peut-être de Gouin en 1905.¹⁷ Sauf cependant en 1896 (où Chapleau a agi de sa propre autorité pour empêcher les Castors de revenir au pouvoir), le lieutenant-gouverneur agit le plus souvent en consultation avec les chefs fédéraux de son parti. Très éloquents à cet égard sont les événements qui suivent en 1900 le décès de Félix-Gabriel Marchand. Celui-ci avait désigné pour lui succéder Frédéric-Liguori Béique, et une forte majorité des députés signe un round robin en faveur du secrétaire provincial Robidoux. Mais Laurier craint que la nomination de ce dernier, parrain du projet de loi de 1898 sur l'instruction publique, ne compromette la

paix avec le clergé : sur sa recommandation, le lieutenant-gouverneur Jetté appelle S.-N. Parent.¹⁸

Gouin en 1920, tout comme Taschereau en 1936, désignent leurs successeurs respectifs à la nomination vice-royale.¹⁹ Lors des décès de Duplessis, en 1959 et de Sauvé en 1960 (et de Johnson en 1968), le caucus des conseillers législatifs et des députés de l'Union nationale prie le lieutenant-gouverneur, par voie de pétition, d'entériner le choix déjà arrêté par les têtes dirigeantes du parti.²⁰ La nomination des autres premiers ministres de la période résulte directement du verdict des urnes en faveur du chef reconnu du parti majoritaire : Marchand en 1897, Duplessis en 1936 et en 1944, Godbout en 1939 et Lesage en 1960 : en de telles circonstances, le rôle discrétionnaire de la Couronne est nul.

2. Révocation du premier ministre

À cet égard, l'histoire constitutionnelle québécoise comporte deux cas célèbres qui illustrent à l'évidence l'ampleur des pouvoirs du représentant de la Couronne. En 1878, le lieutenant-gouverneur Letellier de Saint-Just démet de ses fonctions le premier ministre de Boucherville. En 1891, c'est au tour d'Honoré Mercier d'être sacqué par le lieutenant-gouverneur Angers.²¹ Dans chaque cas, la victime était appuyée par une solide majorité à l'Assemblée; le lieutenant-gouverneur invoque des motifs particuliers (en 1878 : l'attitude du ministère sur le financement des chemins de fer; en 1891, la corruption régnant au plus haut niveau tel qu'attestée par le rapport d'une commission

royale d'enquête); le lieutenant-gouverneur est un ex-politicien actif et fait face à un premier ministre du parti opposé; dans chaque cas, l'opération est suivie de la dissolution de la législature, et les électeurs endossent le geste du lieutenant-gouverneur (avec ambiguïté en 1878, très nettement en 1892). Ces deux affaires révèlent surtout l'extraordinaire partisanerie des acteurs. Sous des prétextes (surtout en 1878), des politiciens abusent des prérogatives royales pour régler des comptes avec leurs adversaires politiques.²² Angers, auteur du coup de 1891, était procureur général du cabinet éconduit de la même façon treize ans plus tôt, et c'est à la victime même de Letellier, Charles de Boucherville, qu'il fait appel pour remplacer Mercier, réussissant ainsi, selon Rumilly, une «revanche parfaite». Ces affaires retentissantes ont peu d'équivalents ailleurs au pays : rien de tel n'est survenu sur la scène fédérale et on dénombre seulement trois cas dans les autres provinces, tous survenus en Colombie-Britannique au tournant du siècle.²³ Plus que les précédents britanniques, c'est le «coup d'état» du maréchal de MacMahon en France, le 16 mai 1877, qui paraît avoir inspiré le coup de Letellier, qui survient d'ailleurs moins de dix mois plus tard.

Moins spectaculaire, le retrait du premier ministre de Boucherville en 1892 confirme encore l'importance de Spencer Wood à cette époque. Devant la perspective de l'accession au poste de lieutenant-gouverneur de Chapleau, qu'il n'aime point, Boucherville confie en privé : «Si Chapleau vient, je m'en irai». Chapleau vint, et monsieur de Boucherville s'en alla.²⁴

Par la suite, cependant, on ne relève aucun incident de la sorte et la répétition de tels épisodes n'a jamais été évoquée.

3. Refus de dissoudre la législature

Conféré explicitement au lieutenant-gouverneur par la Loi constitutionnelle de 1867, le pouvoir de dissolution est en principe exercé sur l'avis du premier ministre. Depuis 1926 au niveau fédéral, on considère fort improbable un refus de la Couronne en cette matière.²⁵ On relève toutefois un précédent à cet égard dans l'histoire québécoise. Censuré à l'Assemblée en 1879, Joly de Lotbinière demande au lieutenant-gouverneur Robitaille la dissolution, comme il l'avait fait en pareille circonstance l'année précédente. Robitaille refuse, rendant ainsi inévitable l'avènement au pouvoir de ses amis conservateurs.²⁶

4. Refus de sanctionner un projet de loi adopté par les deux chambres

Un seul précédent existe en cette matière et ne revêt aucune signification politique valable. À la session de 1913-1914, un projet de loi d'intérêt privé visant à incorporer «The Montreal Fair Association of Canada» est présenté à l'Assemblée par le député Joseph-Octave Mousseau, et entériné par les deux chambres. Un journal accuse alors le député, ainsi que deux conseillers législatifs, d'avoir accepté des pots-de-vin de la part des promoteurs du projet, et un comité spécial de l'Assemblée présidé par le ministre Taschereau conclut à la culpabilité du député. Un comité spécial du

Conseil législatif en vient à la même conclusion concernant les conseillers législatifs Bergevin et Bérard. Peu après, lorsque le lieutenant-gouverneur est appelé à sanctionner les projets de loi adoptés au cours de la session, il refuse la sanction au projet de loi qui est à la source de ces deux enquêtes. C'était la seule façon d'empêcher les promoteurs de recevoir rétribution pour leurs pots-de vin.²⁷

5. Réserve de projets de loi

Seulement sept projets de loi québécois ont été réservés par le lieutenant-gouverneur, le dernier cas remontant à 1904. À aucun de ces textes la sanction royale ne fut donnée par la suite.²⁸

Cinq de ces projets étaient d'intérêt privé. En 1868, un projet visant à incorporer «The St.Louis Hydraulic Co.» fut réservé parce qu'autorisant la construction d'un barrage, en violation apparente du pouvoir du Parlement fédéral sur la navigation et les navires. En 1890, deux projets de loi ayant pour effet de légaliser des mariages subirent le même sort, cette fois-ci au nom de la compétence législative du Parlement fédéral en matière de mariage et de divorce. L'un de ces deux projets, adopté à nouveau en 1892, fut à nouveau victime de cette procédure. La même année, c'est au nom de la compétence du Dominion sur les banques que le lieutenant-gouverneur réserve le projet de loi incorporant «La Banque hypothécaire canadienne».

Les deux autres projets réservés étaient d'intérêt public. Voté en 1878 à l'initiative du gouvernement, le projet de loi concernant le chemin de fer

Québec, Montréal, Ottawa et Occidental avait suscité une vive controverse et avait servi de prétexte au renvoi de Boucherville. Il était tout naturel, à tout le moins aux yeux du lieutenant-gouverneur, de compléter cette opération par la réserve du projet de loi litigieux. Le second cas est dû à l'initiative du député ministériel Cyprien Dorris qui en 1904 avait fait adopter un amendement à l'article 599 du Code de procédure civile. Parce qu'il pouvait être interprété comme autorisant la saisie des salaires des fonctionnaires fédéraux, le projet fut réservé.²⁹

Exception faite du texte de 1878, ces cas sont qualitativement peu importants et leur traitement ne suscita aucune controverse majeure.

Ni le refus de sanction ni la réserve ne furent exercés à l'encontre du Québec avec une vigueur particulière. De 1867 à 1960, la réserve frappe 70 textes provinciaux, dont 7 québécois.³⁰ Durant le même laps de temps, un seul des 28 projets de loi auxquels la sanction a été refusée provenait du Québec.

6. Autres manifestations du déclin

Les signes de déclin de la fonction vice-royale ne manquent pas. On pourrait parler de la désuétude graduelle à l'Assemblée de la procédure de l'adresse au lieutenant-gouverneur, qui ne subsiste guère après 1914 que dans le cadre du discours du Trône. À compter de 1897 au moins, Son Honneur parle de plus en plus souvent à cette dernière occasion «des» ministres plutôt que de «ses» ministres.³¹ Son traitement annuel, inchangé après 1873 (et ce

pour près d'un siècle) sera successivement surclassé par celui du premier ministre fédéral en 1905, par celui du premier ministre québécois en 1920 et par celui d'un ministre québécois huit ans plus tard.³² L'arrêt Maritime Bank du Conseil privé en 1892 confirme que le lieutenant-gouverneur représente la Reine, non le gouvernement fédéral, et les Libéraux de Laurier arrivés au pouvoir quatre ans plus tard prônent le respect de l'autonomie des provinces.³³ On observe après 1900 un vieillissement marqué des titulaires de la fonction. Les lieutenants-gouverneurs nommés au 19^e siècle étaient âgés en moyenne de 56 ans à leur nomination et, parmi eux, seul René-Edouard Caron, entré à Spencer Wood à l'âge de 73 ans, faisait figure de retraité. Les huit occupants du poste par la suite sont en moyenne âgés de 67 ans lors de leur nomination, et cinq d'entre eux (Pelletier, Langelier, Leblanc, Brodeur et Gouin) décèderont en fonctions.

«Lieutenant-gouverneur, va au balai!», aurait lancé Duplessis à Onésime Gagnon en présence de tiers le jour de l'assermentation de celui-ci comme vice-roi.³⁴ Mieux que toute autre, cette apostrophe méprisante symbolise bien le profond déclin qu'avait connu la fonction du locataire de Bois de Coulange depuis l'époque des Letellier et des Angers.

C. Le pouvoir de désaveu du gouvernement fédéral

Le pouvoir de désaveu est l'une des expressions juridiques du colonialisme les plus courantes en droit public d'inspiration britannique. Il s'agit du pouvoir accordé à l'exécutif de la métropole d'annuler les lois votées

par le parlement d'une colonie, même si le représentant de la Couronne en icelle leur a accordé la sanction. Ce pouvoir permet aux fonctionnaires du Colonial Office de réparer les oublis qu'auraient pu commettre les proconsuls locaux de Sa Majesté.³⁶ Il se retrouve dans un grand nombre de constitutions ou chartes coloniales, et figurait à l'Acte de Québec de 1774, à l'Acte constitutionnel de 1791, à l'Acte d'Union de 1840.³⁶ L'A.A.N.B. de 1867, tout en le rééditant à nouveau à l'égard des lois du Parlement fédéral, confère au Gouverneur général du Canada le pouvoir de désavouer une loi d'une législature provinciale dans l'année suivant sa réception à Ottawa. Le lieutenant-gouverneur ne joue aucun rôle en ce domaine, hormis qu'il est chargé de transmettre le texte des lois pour examen par les légistes fédéraux.

Tout comme le pouvoir de réserve, le pouvoir de désaveu a été utilisé avec bien plus de parcimonie à l'encontre du Québec que d'autres provinces. Seulement six lois connaissent cette infortune après 1867, la dernière en 1910.³⁷

Quatre des lois désavouées étaient dues à l'initiative gouvernementale.³⁸ En 1869, ce sort échoit à la loi définissant les privilèges, immunités et pouvoirs des deux chambres, qu'à l'instar d'une loi ontarienne votée la même année, Ottawa trouve trop ambitieuse à la lumière des compétences provinciales. En 1887, le même motif est invoqué pour annuler une loi votée l'année précédente qui avait pour effet de refondre les dispositions législatives ayant trait au pouvoir exécutif. Finalement, une loi concernant la nomination de magistrats de district, adoptée en 1888 et à nouveau en 1889 est frappée

à chaque fois du désaveu de l'autorité fédérale, celle-ci faisant valoir que le pouvoir de nomination des juges est réservé au Gouverneur général. Rumilly interprète ces gestes de Macdonald comme des manœuvres purement partisans de harcèlement à l'encontre de Mercier, qu'il tient pour un ennemi.³⁹

Les autres textes victimes de cette procédure, tous deux d'intérêt privé, sont une loi votée à la session de 1874-1875 afin d'incorporer la «St.Lawrence Bridge Company», et une loi de 1910 modifiant la charte du Trust général. Le gouvernement fédéral invoque la nécessité de préserver dans le premier cas la navigation sur le Saint-Laurent et dans le second sa compétence en matière bancaire.

Le pouvoir de désaveu paraît avoir constitué une contrainte tout à fait marginale pour le Parlement du Québec, et n'est plus exercé après 1910 (il pourrait toujours légalement l'être). Pour mettre les choses en perspective, rappelons qu'entre 1867 et 1937, cent lois provinciales furent désavouées, dont 42 de la Colombie-Britannique et 28 du Manitoba.⁴⁰ Le dernier désaveu remonte à 1943, à l'encontre d'une loi albertaine.⁴¹

D. Conclusion synthétique

Comme on l'a souligné tout au long de ce chapitre, aucun des phénomènes qu'on vient d'évoquer n'était propre au Québec. La vie politique des provinces canadiennes est parsemée d'épisodes semblables. Partout, ces pratiques sont devenues graduellement désuètes.

Au 19^e siècle, le régime parlementaire correspond encore dans une certaine mesure à la fiction légale des «trois états du Royaume». Son fonctionnement découle de l'interaction de trois organes distincts et actifs : la Couronne, la Chambre haute et l'Assemblée élue. Dans aucun des changements de gouvernement survenus avant 1897, la volonté populaire ne joue-t-elle un rôle direct. En 1878 et en 1891, c'est le lieutenant-gouverneur qui provoque l'avènement d'une nouvelle équipe, sous réserve d'une ratification populaire subséquente. En 1879, les trois composantes du Parlement s'unissent pour provoquer la chute de Joly de Lotbinière : le Conseil législatif en bloquant les subsides, l'Assemblée en censurant le cabinet et le lieutenant-gouverneur en refusant la dissolution au premier ministre battu. Enfin, en 1887, c'est une série de votes à l'Assemblée qui entraîne le remplacement du ministère conservateur de Taillon par la coalition nationale de Mercier, bien qu'on puisse parler en ce cas d'enregistrement tardif par l'Assemblée d'un verdict populaire par ailleurs non dénué d'ambiguïté.

Les développements évoqués dans ce chapitre, résumés en termes positifs, traduisent le progrès de l'idéologie démocratique. Le régime parlementaire classique du siècle dernier, fondé sur la coexistence plus ou moins harmonieuse d'organes démocratiques, aristocratiques et autocratiques, satisfait les adeptes de «l'équilibre» et de la «modération», non ceux du pouvoir du peuple. À compter de 1897, cependant, c'est la volonté de l'électorat qui retire le pouvoir aux uns et le confère aux autres. Cette volonté, exprimée par l'Assemblée, n'est plus guère sujette à des contrepoids

extérieurs à cet égard. Le progrès de la démocratie dans le Québec de cette époque, comme à l'ère des Patriotes, a une double dimension : affaiblissement des contrepoids aristocratiques internes, émancipation de l'ordre provincial de gouvernement de ses tuteurs externes.

Mais au moment où l'Assemblée acquiert au sein du dispositif constitutionnel une prééminence indiscutable, se dessinent en son sein d'importants changements de comportement qui ont pour effet net d'accroître l'ascendant qu'y exerce le Premier ministre, et qui feront l'objet du chapitre suivant.

Tableau 5.1

Taux de rejet des projets de loi transmis par
l'Assemblée au Conseil législatif, 1867-1960,
par période partisane et par catégorie

Période partisane	Projets de loi d'intérêt public			Projets de loi d'intérêt privé
	Gouvernement	Députés ministériels	Députés d'opposition	
1867-1878	3,5	9,9	17,1	2,7
* 1878-1879	31,4	50,0	22,6	7,0
1880-1886	2,6	8,7	20,5	5,4
* 1887-1888	9,5	20,0	27,3	5,5
1889-1891	4,7	20,0	26,1	7,9
* 1892-1894	6,4	19,5	25,0	7,5
1894-1897	0,9	16,2	7,7	1,3
* 1897-1900	3,0	40,7	25,0	3,9
1901-1936	0,2	22,5	23,5	1,1
* 1936-1939	0,0	0,0	0,0	0,0
1940-1944	0,0	5,6	0,0	1,4
* 1945-1957	0,3	1,6	0,0	0,3
1957-1960	0,0	0,0	0,0	0,0

* Période durant laquelle l'opposition est majoritaire au Conseil législatif.

SOURCE : Calculs personnels de l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée et du Conseil.

Tableau 5.2

Séances du Conseil législatif

Période	Séances du Conseil	Moyenne par session	Séances du Conseil en % des séances de l'Assemblée
1867-1880	508	36,3	92 %
1881-1890	443	40,3	82 %
1891-1900	273	30,3	75 %
1901-1910	309	30,9	75 %
1911-1936	779	30,0	61 %
1936-1960	589	23,6	53 %

SOURCE : Pour la période 1867-1910, état déposé par le secrétaire provincial Décarie à l'Assemblée, J.A.L. 1911, p.214-5. Pour les années suivantes, calculs personnels de l'auteur à partir des Journaux du Conseil.

1. Selon Groulx, op. cit., p.125, le Conseil du Bas-Canada aurait rejeté 134 projets de loi adoptés par l'Assemblée entre 1822 et 1836. «Dans le Haut-Canada, en l'espace de dix ans, et toujours d'après des documents officiels, le Conseil législatif y aurait guillotiné tout près de 400 projets de loi». Pour une opinion favorable au Conseil, voir G. Craig (ed.), Lord Durham's Report, Toronto, McClelland & Stewart, 1963, p.58sq.
2. En Angleterre, 12 nouveaux pairs furent nommés en 1712 pour assurer l'acceptation par la Chambre des Lords du Traité d'Utrecht. Dans le cas du Reform Bill en 1832, et du Parliament Bill en 1911, la simple menace de faire de même suffit (il aurait fallu 80 nouveaux pairs dans le premier cas, et 400 dans le second). Voir Anson, op. cit., vol. I, p.355-7, et O. Hood Phillips et P. Jackson, Constitutional and Administrative Law (Londres, Sweet & Maxwell, 1987), p.139-142. Sur la pratique française sous la Restauration, voir P. Bastid, Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française, (1814-1848) (Paris, Sirey, 1954) p.102-7, 243-50 et 341sq. Le Roi nomme 60 nouveaux pairs en 1819, 28 en 1823 et 76 en 1827 afin de surmonter l'opposition de la Chambre haute. Cette pratique des «fournées» fait passer l'effectif de la Chambre de 154 membres en 1814 à 365 en 1830, et contribue fortement à en anéantir le prestige. Sur la Nouvelle-Zélande, voir W.K. Jackson, The New Zealand Legislative Council, Toronto, University of Toronto Press, 1972, p.177-211 et Anson, op. cit., vol. II, partie II (1935) p.80-81. Sur la Nouvelle-Écosse, Forsey, op. cit., p.84-87, J.-C. Bonenfant, «Le Bicaméralisme dans le Québec», C.J.E.P.S., vol. 29, n° 4, 1963, p.501-2; A. Adamson, «Nova Scotia. The Wisdom of their Ancestors is its Foundation», dans G. Levy et G. White, op. cit., p.140-1.
3. Loi constitutionnelle de 1867, art. 55-57 et 90.
4. Sur la nature de la prérogative royale, voir O. Hood Phillips, op. cit. (1973), p.228-60; H. Brun et G. Tremblay, Droit public fondamental, 1^{re} édition, Québec, P.U.L., 1972, p.298sq.
5. Cf. supra, chapitre 2.
6. E. Orban, «La fin du bicaméralisme au Québec», Revue canadienne de science politique, vol 2, n° 3, 1969, p.312-26, à la p.316.
7. Loi constitutionnelle de 1867, art. 63.
8. Supra, chapitre 2.
9. À ce sujet, voir R.A. MacKay, op. cit., p.86.

10. E. Orban, op. cit., p.120n.
11. MacKay, op. cit., p.96. Sur la Chambre des Lords, voir H. Laski, Le gouvernement parlementaire en Angleterre, Paris, P.U.F., 1950, p.75.
12. E. Orban, op. cit., p.135.
13. Idem. ibid., p.181-340.
14. J.T. Saywell, «Reservation revisited: Alberta, 1937», Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. 27, n° 3, 1961, p.367-72, à la p.367.
15. J.T. Saywell, The Office of Lieutenant-Governor. A Study in Canadian Government and Politics, Toronto, University of Toronto Press, 1957.
16. Voir M. Hamelin, op. cit., p.9-16.
17. R. Rumilly, Histoire de la Province de Québec, tome 1, p.321; tome 4, p.123-4; tome 8, p.47-9; tome 11, p.218-21; Saywell, op. cit., p.96-102; P.A. Dutil, «The Politics of Progressivism in Quebec: The Gouin 'Coup' Revisited», Canadian Historical Review, vol. 69, n° 4, 1988, p.441-65, aux p.462-3.
18. Saywell, op. cit., p.100-1.
19. Black, op. cit., tome 1, p.210-1; Vigod, op. cit., p.74-6 et 242.
20. J.R. Mallory, «The Royal Prerogative in Canada: The Selection of Successors to Mr. Duplessis and Mr. Sauvé», Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. 26, n° 2, 1960, p.314-9. Mallory concluait justement : «In Canada the discretionary prerogative in choosing a prime minister has in practice been displaced by a system of selection by organs of the political party» (p.318). Sur les discussions au sein du cercle dirigeant du parti, voir P. Godin, op. cit., tome I, p.115-23 et 138-59. Sur le choix de Bertrand en 1968, voir J. Proulx, Le panier de crabes, Montréal, Éditions Parti Pris, 1971, p.111.

21. Sur ces affaires, voir Saywell, op. cit., p.113-30; J.-C. Bonenfant, «Destitution d'un premier ministre et d'un lieutenant-gouverneur», Les Cahiers des Dix, n° 28, Montréal, 1963, p.9-31; M. Hamelin, op. cit., p.272-80; A. Todd, Parliamentary Government in the British Colonies, Boston, Little Brown & Co., 1880, p. 405-25; Rumilly, Honoré Mercier et son temps, tome II (Montréal, Fides, 1975), p.235-74.
22. «The impartial observer will realize that the policy of both factions in this controversy of the coup d'état [1878] was subordinate to the dictates of party interests more or less skilfully coloured with constitutional sophisms», A.D. De Celles, «Quebec under Confederation 1867-1913», dans A. Shortt et A.G. Doughty (dir.) Canada and its Provinces (Toronto, Publishers' Association of Canada, 1914), tome 15, p.189.
23. Destitution des premiers ministres Turner (1898) et Semlin (1900) par le lieutenant-gouverneur McInnes, et du premier ministre Prior (1903) par le lieutenant-gouverneur Joly de Lotbinière. Ironiquement, ce dernier devait à un geste semblable d'avoir été auparavant premier ministre du Québec. Voir Saywell, op. cit., p.130-43.
24. R. Rumilly, Histoire de la Province de Québec, tome 7 (Montréal, Valiquette, s.d.) p.60-2.
25. E. Forsey a contesté avec vigueur cette opinion. Voir son classique The Royal Power of Dissolution of Parliament in the British Commonwealth (Toronto, Oxford University Press, 1968) et Freedom and Order (Toronto, McClelland & Stewart, 1974), p.34-49, 87-109.
26. Forsey, Royal Power, p.52-4; Saywell, op. cit., p.147-9.
27. J.C. Bonenfant, «La première table d'écoute au Québec», Cahiers des Dix, n° 40, 1975, p.87-111, aux p.102-3; Saywell, op. cit., p.221, a compté 28 refus de sanction dans toutes les provinces de 1867 à 1957; voir aussi E. Forsey, «Disallowance of Provincial Acts, Reservation of Provincial Bills, and Refusal of Assent by Lieutenant-Governors since 1867», Canadian Journal of Economics and Political Science, vol 4, 1938, p.47-59, aux p.55-6. Je n'ai pu établir si le refus de la sanction en 1914 fit ou non suite à une recommandation du cabinet.

28. Forsey, article cité à la note précédente, p.52-55, soutient que la sanction fut donnée à l'un des ces textes par le gouverneur général, mais cette affirmation est contredite par le tableau dressé par G.V. LaForest, Disallowances and Reservations of Provincial Legislation, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1955, appendice «B», p.102-115.
29. LaForest, op. cit., p.102, 109, 111, 113 et 114.
30. Le nombre total de cas de réserve est extrait d'une des sources les plus récentes sur le sujet, le Rapport du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sur certains aspects de la Constitution canadienne, Ottawa, 1980, p.4.
31. Conrad Black soutient, à tort, que cette pratique fut inaugurée par Duplessis (op. cit., tome 2, p.287).
32. Sur le traitement des lieutenants-gouverneurs, voir les remarques de M. Yvon Pinard, Débats de la Chambre des communes, 27 mai 1983, p.25792. Fixé en 1868 à 8 000 \$, ce traitement est porté à 10 000 \$ cinq ans plus tard, et ne sera par la suite rajusté qu'en 1963 (à 20 000 \$), et non en 1965 comme une coquille typographique aux Débats cités plus haut le laisse entendre : S.C. 1868, c. 33; S.C. 1873, c. 31; S.C. 1963, c. 41, a. 7. On le portera en 1975 à 35 000 \$ (S.C. 1974-75-76, c. 56, a. 1) et une loi de 1983 en prévoit depuis l'indexation (Loi sur les traitements, L.R.C. 1985, c. S-3, art. 3). Depuis le milieu des années 70, il existe aussi une Loi sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs (L.R.C. 1985, c. L-8).
33. J.M. Beck (dir.), The Shaping of Canadian Federalism: Central Authority or Provincial Right? (Toronto, Copp Clark, 1971), p.94-97.
34. La scène est rapportée par P. Laporte, Le vrai visage de Duplessis (Montréal, Éditions de l'Homme, 1960) p.47.
35. O. Hood Phillips, op. cit. (1973), p.603.
36. Art. XIV de l'Acte de Québec; article XXXI de l'Acte constitutionnel; article XXXVIII de l'Acte d'Union.
37. Forsey, «Disallowance of Provincial Acts», p.50.
38. On en trouvera la liste à l'appendice «A» du répertoire de LaForest cité plus haut, p.83, 85, 87-9, 91-2.
39. R. Rumilly, Honoré Mercier et son temps, tome 2, p.37-42.

40. Forsey, «Disallowance», p.50. À l'époque contemporaine, le désaveu de lois québécoises controversées fut réclamé par les groupes qu'elle visait : ce fut le cas notamment de la loi 22 sur la langue officielle (1975) et de la loi 178 sur l'affichage (1989). Ironie suprême, on vit en 1983 la Centrale de l'Enseignement du Québec, peu suspecte de fédéralisme ou de monarchisme, demander le désaveu de la loi 111 sur les conflits dans le secteur public. Sur ces tentatives infructueuses, voir Le Soleil, 23 juillet 1975, p.5; Le Devoir, 19 février 1983; Le Soleil, 22 décembre 1989.
41. H. Brun et G. Tremblay, op. cit. (1^{re} édition), p.233.

Chapitre 6

«Hier la grande armée et maintenant troupeau»¹

Le harnachement de la députation

15000 COUN. # ROAD 9, BURNSVILLE, MN 55337 USA
TEL 612 435 1067 FAX 612 435 7967 TLA 510000405

Un constat domine la littérature sur les parlements occidentaux : sauf aux États-Unis, le pouvoir est ailleurs.² En dépit de l'importance du rôle que leur assigne la théorie constitutionnelle, les parlements sont présentés comme des institutions plutôt faibles chargées de «contrôler» les dirigeants et de légitimer leurs décisions plutôt que de les prendre. On souligne que l'initiative des lois et des budgets appartient de facto à l'exécutif, que les textes d'origine gouvernementale sont adoptés moyennant peu ou pas d'amendements, que la discipline des partis rend prévisible le résultat des votes qui concluent les débats. Bref, c'est le résultat des élections générales qui s'avère décisif, et contre une majorité parlementaire il n'est d'autre recours, en dehors des tribunaux, que la prochaine consultation électorale. Les gouvernements dits minoritaires nuancent un peu ce portrait, dans la mesure où l'équipe en place doit accepter à l'occasion de mettre de l'eau dans son vin : l'expérience enseigne toutefois qu'il s'agit de situations mal acceptées par les gouvernants, prompts à retourner à la première occasion devant l'électorat pour rectifier leur infortune.³

L'exception américaine confirme la pertinence des indicateurs retenus. Au sein du plus puissant parlement de l'univers, le Congrès américain, les partis font preuve d'une faible cohésion lors des votes, sénateurs et représentants exercent réellement leur droit d'initiative en matière législative et financière, les propositions présidentielles font l'objet d'un bargaining intense quand elles ne sont pas purement et simplement rejetées.⁴ Il n'est pas

rare de voir les membres du Congrès retarder l'adoption des crédits budgétaires.

Dans leur ensemble, les auteurs ont donc tendance à faire découler la force d'un parlement du degré d'indépendance de ses membres, au point souvent de confondre pouvoir de ceux-ci et pouvoir de l'institution. Au Congrès américain est habituellement opposé aujourd'hui le Parlement britannique, dont le prestige historique ne masque plus guère la déchéance politique. Dans ce contraste, les variables institutionnelles ne pèsent pas lourd : après tout, la Chambre des communes peut renverser l'exécutif et les lois qu'elle adopte ne sont pas sujettes à un contrôle judiciaire de constitutionnalité. Les variables décisives tiennent plutôt au comportement des acteurs parlementaires et à l'usage qu'ils font, en pratique, des droits qui leur sont accordés. D'où la nécessité, en cette matière, de scruter les aspects du comportement parlementaire les plus pertinents à cet égard.

Dans la zone institutionnelle britannique, le débat s'étend à la dimension temporelle. Tous s'entendent pour reconnaître la faiblesse des parlements actuels, mais s'agit-il d'une tare congénitale au régime parlementaire ou du résultat d'une déchéance plus récente? En Angleterre, Richard Crossman a contribué à populariser l'idée qu'il y eut un «âge d'or» du Parlement britannique au milieu du XIX siècle,⁶ et au Canada, Roman March a tenté, de façon pas toujours convaincante, de faire écho à cette thèse.⁶ Il s'est trouvé toutefois dans chaque pays d'autres auteurs, comme Crick et Stewart, pour nuancer ou contredire cette version des choses. Le premier notamment

soutient que le pouvoir du Parlement n'a jamais été bien grand, et qu'il est dès lors bien difficile de le «restaurer».⁷ Le second observe que le gouvernement a toujours été en mesure de faire entériner ses propositions, même au 19^e siècle.⁸

Dans le présent chapitre, on vise à analyser sous cet angle le cas québécois. Tel qu'annoncé au chapitre 1, on y présentera des données qui conduisent à la conclusion suivante : il y eut bel et bien un âge d'or, sinon du Parlement québécois, à tous le moins des simples députés. Bien que le gouvernement n'ait jamais perdu le contrôle de l'Assemblée et ait pu assurer l'adoption de son menu législatif, les députés furent longtemps de leur propre chef des législateurs actifs, n'hésitèrent pas en certaines matières à rompre allègrement les lignes de partis, quitte à mettre en minorité à l'occasion le ministère que la plupart d'entre eux appuyaient. De plus, les députés ministériels n'hésitaient pas à poser des questions à leur gouvernement. Tous ces comportements, insolites à nos yeux contemporains, furent monnaie courante jusqu'à l'aube de ce siècle, quitte à s'étioler par la suite. Leur disparition constitue une révolution du comportement parlementaire qui contraste vivement avec la stabilité du cadre constitutionnel et de la procédure tout au long de la période couverte par la présente partie.

Cette proposition sera vérifiée au moyen de quatre indicateurs statistiques : (1) la cohésion des partis lors des votes; (2) les défaites du gouvernement à l'Assemblée; (3) les projets de loi publics d'initiative parlementaire; (4) les questions écrites posées par les députés ministériels.

Chacun de ces indicateurs pourrait justifier de très longs développements : c'est plutôt le tableau général qui retiendra ici l'attention.

A. La cohésion des partis⁹

La rigidité de la discipline partisane au sein des assemblées parlementaires des sociétés qui ont subi l'influence institutionnelle de la Grande-Bretagne, telle qu'elle s'est manifestée durant la majeure partie du siècle, a longtemps gêné la recherche en ce domaine. À quoi bon gloser sur les rarissimes entorses à une règle si généralement respectée ! L'évolution des deux dernières décennies a modifié la perspective traditionnelle. On a en effet assisté à un réveil de la dissidence même dans les assemblées où elle semblait autrefois presque éteinte.¹⁰ De nombreux chercheurs ont scruté les facettes du phénomène, suggéré des explications et écarté celles qui étaient mauvaises, ce qui est tout aussi utile. On a redécouvert des travaux plus anciens¹¹ portant sur des périodes lointaines où les mêmes phénomènes se produisaient régulièrement, et l'on s'est mis à scruter d'un oeil plus critique les explications traditionnelles dont on avait jusque-là cru pouvoir se satisfaire.

Il n'est guère besoin d'insister sur l'importance du sujet, où se recoupent les préoccupations des spécialistes des partis politiques et des observateurs des assemblées parlementaires. Les premiers admettent en général que le degré de cohésion atteint par les partis conditionne leur efficacité comme outils de transformation sociale.¹² La dissidence intéresse aussi les seconds, qui font notamment valoir qu'en régime de responsabilité

ministérielle, la discipline de vote détermine de façon essentielle le contrôle que le gouvernement est en mesure d'exercer sur le déroulement des travaux de l'Assemblée.

Le groupe parlementaire ne constitue qu'une des composantes d'un parti, et le vote ne représente qu'une de ses nombreuses activités. À ces constats élémentaires, il faut répliquer que les députés sont une composante privilégiée des partis, que le gros des activités partisans vise encore aujourd'hui à assurer leur élection et que la déloyauté du groupe parlementaire compromet sérieusement la position des chefs pourtant désignés par les militants.¹³ Quant aux votes, ils ont l'avantage d'être quantifiables et permettent de dépasser le niveau des impressions sommaires.

1. Méthodologie

Des divers instruments de mesure proposés depuis le début du siècle, l'indice de cohésion conçu par Stuart Rice s'est révélé le plus utile.¹⁴ De calcul relativement simple,¹⁵ il mesure le degré de cohésion au sein d'un groupe parlementaire selon une échelle variant de 0 à 100. Ce dernier chiffre exprime une cohésion totale, c'est-à-dire que tous les membres du groupe ayant pris part au scrutin votent dans le même sens. Une valeur de 0 reflète au contraire une situation où la moitié des membres d'un groupe vote dans un sens opposé à l'autre moitié. Largement utilisé dans la littérature spécialisée,¹⁶ cet indice permet de comparer plusieurs partis dans le temps et dans l'espace,

et son application n'est pas limitée à un contexte bipartisan.¹⁷ Autant d'avantages qui le désignent pour les fins de notre étude.

De l'abondante littérature consacrée à ce type de phénomènes,¹⁸ il faut retenir la complexité du sujet et l'absence de consensus entre les spécialistes.¹⁹ La cohésion varie dans le temps et dans l'espace et aucun facteur ne paraît constituer à lui seul la clé explicative du phénomène. Les thèses avancées représentent néanmoins, dans la plupart des cas, des versions plausibles se prêtant à la vérification empirique dans des contextes nationaux autres que ceux qui les ont inspirées. Beaucoup, d'ailleurs, ne s'excluent pas mutuellement.

La matière première de la présente section est constituée des quelque 3 400 votes par appel nominal (autrefois appelés votes «enregistrés») pris à l'Assemblée entre 1867 et 1960. Dans les Journaux de l'Assemblée ont été consignés, depuis ses origines, l'objet précis de chaque vote ainsi que le choix de chaque député présent. Malgré quelques imperfections de détail, ces données constituent un outil indispensable et leur fiabilité ne paraît pas sujette à caution.²⁰

Tous les règlements successifs de l'Assemblée depuis 1867 ont prévu la tenue d'un vote à la demande de cinq députés présents, et un simple coup d'oeil au tableau 6.1 révèle des disparités considérables dans la fréquence des scrutins selon les législatures. Néanmoins, la moisson est suffisamment abondante à chaque décennie pour en autoriser une étude approfondie.

Dans le cadre de son étude du parti libéral québécois, J.A.A. Lovink a réalisé un inestimable travail de défrichage portant sur la cohésion du caucus ministériel entre 1897 et 1936.²¹ Nous avons poursuivi ce travail pour les années antérieures et ultérieures, prenant en considération non seulement le parti gouvernemental mais aussi le ou les partis d'opposition. Aucune base documentaire comparable n'existe à notre connaissance pour une autre Assemblée provinciale canadienne.

2. Constats

Le tableau 6.1, dont la structure s'inspire fortement de celui qui a été dressé par Lovink et dont il intègre le contenu, fournit les données essentielles concernant la cohésion du parti ministériel. La conclusion majeure qui s'en dégage est la progression marquée de la cohésion en longue période. Examinons, par exemple, le poids relatif des votes où la cohésion est totale (c.-à-d. où l'indice de Rice atteint 100) pour quatre législatures dont l'élection fut séparée par un intervalle d'environ 30 ans : 1867, 1897, 1927 et 1956. Ce pourcentage passe successivement de 4 à 50, 73, puis 100. Il n'est pas exagéré de parler de lame de fond pour décrire une évolution aussi marquée. La cohésion du parti gouvernemental, en 1867-1871 était inférieure à celle dont font preuve aujourd'hui les partis américains, véritables prototypes de partis à faible cohésion dans l'Occident contemporain.²²

L'évolution en longue période est moins linéaire que ne le suggèrent les intervalles trentenaires sélectionnés plus haut. La cohésion s'élève rapidement

et constamment après 1867, pour atteindre un sommet relativement élevé durant la législature de 1878-1881, où les deux partis sont de force presque égale et où des motions de censure à répétition visent le gouvernement. Elle se stabilise à un niveau un peu plus bas durant les 15 années qui suivent, et chute durant les deux premières législatures de l'ère libérale (1897-1904). Puis elle reprend son ascension régulière, connaît un léger recul entre 1927 et 1935, se resserre durant les dix années suivantes et connaît son apogée durant l'après-guerre.

Le tableau dont on vient de résumer les données essentielles ne couvre que le parti ministériel. Dans la mesure où la discipline conditionne l'autorité gouvernementale, il n'est que juste de privilégier cette dimension. Mais l'opposition a connu une évolution du même ordre. En d'autres termes, rien n'autorise à penser que la dissidence ait été simplement un luxe que pouvait se permettre un caucus gouvernemental obèse ou une opposition pour laquelle la dissidence avait moins de conséquences graves. L'opposition manifeste une cohésion supérieure à celle des ministériels de 1871 à 1875 et de 1880 à 1897, et l'inverse est vrai de 1867 à 1871 et de 1875 à 1879. La différence entre les indices de Rice moyens est rarement bien grande. En conséquence, on peut dire que le mouvement touche les deux côtés de la Chambre et n'est pas sensiblement influencé par la présence d'un parti au gouvernement.

Rien ne permet par ailleurs de conclure que la dissidence, à l'époque où elle se manifesta le plus vigoureusement, ait été l'affaire exclusive de quelques récalcitrants chroniques. Dans des brochures anonymes couvrant les deux

premières législatures,²³ on trouve des tableaux indiquant, pour chaque scrutin, si le député a voté «pour le ministère avec les conservateurs» ou «pour l'opposition dans le sens libéral». Seulement 24 des 64 députés de la première législature (1867-1871) ont constamment appuyé le même côté, et 20 des 71 députés de la législature suivante. Encore les deux relevés ne couvrent-ils qu'un peu plus de la moitié des scrutins qui ont effectivement eu lieu, et portent-ils sur des matières d'intérêt public, ce qui réduit les risques de déviance.

Sauf durant la législature 1890-1891, les «conformistes parfaits» (députés n'ayant jamais été dissidents durant toute une législature) représentent au 19^e siècle une minorité de la députation. Une analyse plus fine révèle qu'il s'agit souvent de députés élus ou décédés en cours de législature (et qui ont par conséquent voté moins fréquemment que leurs collègues), ou encore de l'Orateur de l'Assemblée qui, par tradition, ne votait qu'en cas de partage égal des voix. À l'autre extrême, les «dissidents chroniques» (définis arbitrairement comme ceux qui accumulèrent plus de 15 dissidences lors d'une législature) ont rarement été nombreux. Les «dissidents occasionnels» (ceux qui accumulent entre 1 et 15 dissidences durant la même législature) constituent de loin l'espèce la plus commune. Posons le problème différemment. Prenons, pour chaque législature, les 10 pour cent de députés ayant accumulé le nombre le plus élevé de dissidences. À aucun moment (sauf durant la brève et donc peu significative législature de 1890-1891), la somme de leurs dissidences ne représente plus de 39 pour cent du total.

3. Inventaire des facteurs explicatifs

La dissidence parlementaire, relativement forte au 19^e siècle des deux côtés de la Chambre, a donc été graduellement éliminée au 20^e siècle. Comment expliquer cette évolution?

Pour rendre compte de la présence de la discipline, on avance fréquemment un argument de nature institutionnelle : l'existence d'un régime de responsabilité ministérielle. On fait valoir qu'un tel contexte favorise une solidarité étroite entre l'appui à un gouvernement et l'acceptation des mesures qu'il propose. Si cette observation aide à comprendre la direction générale de l'évolution constatée, elle laisse subsister des zones d'ombre. Par exemple, pourquoi la discipline est-elle si stricte alors que, techniquement parlant, la survie du gouvernement n'est en jeu que lors d'une minorité de scrutins? D'autre part, la stabilité totale des règles conventionnelles en la matière durant la période considérée explique fort mal l'étendue de la dissidence au siècle dernier.

Les données résumées plus haut révèlent surtout la souplesse du régime parlementaire «à la Westminster» et la diversité des pratiques qu'il autorise. On a longtemps interprété ces règles comme exigeant une discipline aveugle dans tous les cas. On est beaucoup plus près de la réalité en estimant qu'elles n'excluent pas forcément une certaine dissidence, même sur des mesures gouvernementales, et que la survie du gouvernement n'est remise en question que par les votes de censure, le rejet des subsides annuels ou le rejet

d'une motion sur laquelle le gouvernement a préalablement et explicitement engagé sa responsabilité.²⁴ En fait, comme on le verra, le comportement des députés québécois au 19^e siècle laisse penser qu'ils savaient fort bien faire les distinctions nécessaires à cet égard.

Ces considérations devraient modérer les transports de ceux qui, au nom d'une orthodoxie constitutionnelle plutôt douteuse, stigmatisent la dissidence comme un comportement incompatible avec l'esprit du régime constitutionnel. Mais elles atteignent aussi ceux qui tirent du même raisonnement la conclusion que seul un chambardement constitutionnel complet, débouchant sur un régime de séparation des pouvoirs à l'américaine, peut porter remède aux frustrations des députés d'arrière-ban et leur permettre de voter selon leur conscience. La règle constitutionnelle, exaltée ou décriée, est trop souple pour autoriser l'analyste à parler de détermination structurelle.

Ceci nous amène à examiner une seconde explication, on le verra, beaucoup plus convaincante : l'objet des scrutins. Il ne s'agit pas ici de leur objet matériel (agriculture, relations fédérales-provinciales, voirie ou éducation) mais plutôt du caractère formel de la motion qui fait l'objet du vote. Pour les fins de la présente étude, on a identifié sept catégories très précises : (1) les motions de confiance ou de censure; (2) les subsides; (3) les projets de loi d'intérêt public émanant du gouvernement, (4) de députés ministériels, (5) de députés d'opposition; (6) les projets de loi d'intérêt privé; (7) les autres motions.²⁵

Le choix d'une typologie formelle se justifie par l'existence d'un dispositif constitutionnel qui indique des réponses fort différentes à un gouvernement en cas de défaite. Les trois premières catégories constituent des domaines intimement reliés (les deux premières surtout) à la confiance en une équipe ministérielle. Les autres y touchent de façon beaucoup moins évidente. Les députés sont donc plus susceptibles de secouer le joug en ces domaines, car les conséquences seront moins sérieuses.

Une analyse fouillée des données très complètes dont nous disposons pour la période 1867-1897 confirme le bien-fondé de ce point de vue. On trouvera au tableau 6.2, pour les huit premières législatures, la moyenne des indices de Rice pour chacune des catégories de scrutins énumérées plus haut. La cohésion moyenne sur une période de trente ans atteint un niveau extrême (98) lors des votes de censure, et demeure très élevée pour les subsides et les projets de loi du gouvernement (93 et 91 respectivement). Elle chute de façon marquée toutefois dans le cas des projets de loi publics de députés d'opposition (62) ou ministériels (46) et pour les projets de loi d'intérêt privé (59). Les votes sur les motions diverses présentent une valeur moyenne (86), ce qui n'étonne guère si l'on tient compte du caractère résiduaire de la catégorie où voisinent des motions purement routinières (l'ajournement de la Chambre) et des propositions plus litigieuses (par exemple une motion portant formation d'un comité d'enquête sur une malversation présumée). Il est significatif de relever que ce classement par ordre décroissant vaut non

seulement pour l'ensemble de la période mais se reproduit dans ses grandes lignes pour chaque législature.

De cette variance significative, on peut déduire que l'évolution du taux global de cohésion est sensiblement affectée par l'évolution du poids relatif des catégories de votes. En d'autres termes, la dissidence s'étiolle parce que les scrutins où elle peut se manifester sont de moins en moins fréquents.

Cette version est partiellement confirmée par le tableau 6.3. Durant les trois premières décennies du régime fédératif, la corrélation entre le degré de cohésion et l'importance relative des votes portant sur des projets de loi publics de députés et des projets de loi privés manque de netteté. Cette dernière variable conserve un poids du même ordre du début à la fin de la période, alors que la dissidence régresse de façon marquée. Après 1897, toutefois, la relation est beaucoup plus nette. Les deux législatures de l'ère libérale où la dissidence atteint des sommets marqués, législatures élues en 1897 et en 1900, connaissent un nombre record de votes portant sur des matières législatives non gouvernementales. Le déclin subséquent de ces dernières coïncide avec celui de la dissidence. Après 1936, alors que la législation publique de députés s'efface et que les projets de loi d'intérêt privé, toujours nombreux, ne font plus l'objet de votes sur le parquet de la Chambre, la dissidence s'évanouit. Nos données confirment la remarque faite par Lovink : après 1897, la cohésion s'accroît dans la mesure où les occasions de dissidence se font plus rares.²⁸

Pour les 30 années précédentes, ce facteur ne semble pas avoir joué un rôle essentiel : après tout, à regarder de près le tableau 3, la cohésion s'accroît au sein même du domaine gouvernemental durant cette période : les votes de censure produisent une cohésion moyenne de 81 durant la deuxième législature, et jamais moins de 97 par la suite. La cohésion sur les projets de loi gouvernementaux n'est que de 65 durant la première législature, et elle atteindra 96 durant la huitième.

Tournons-nous maintenant vers l'hypothèse classique avancée par Ostrogorski :²⁷ l'élargissement du corps électoral aurait multiplié le nombre des électeurs, fait grimper les coûts des campagnes électorales à des niveaux excessifs pour les notables d'antan, contraint ceux-ci à faire appel aux ressources des partis pour leur réélection, et donc conduit à leur subordination graduelle aux consignes des «whips». Thèse séduisante, largement répandue, qui incidemment semble marquer l'évolution constatée du sceau de l'inéluctable.

Les données manquent pour vérifier toutes les articulations de cette hypothèse dans le contexte québécois : on ne dispose pas de données factuelles fiables concernant la croissance des organisations partisans au niveau des circonscriptions ni le coût des campagnes électorales d'autrefois. L'on connaît cependant le volume de l'électorat, point de départ de la démonstration d'Ostrogorski.

Si le regard embrasse l'ensemble de la période étudiée, sans s'attarder aux détails, l'explication de la discipline par le suffrage universel semble

globalement confirmée. La discipline est plus faible au début de la période, alors que seulement 32 pour cent de la population adulte est inscrite sur les listes électorales. L'avènement du suffrage universel en 1940 coïncide grosso modo avec l'étouffement complet de la dissidence.

Ce type d'explication rend malaisément compte de la faible cohésion, aujourd'hui comme hier, des partis américains dans un contexte de suffrage universel. Surtout, on voudrait souligner ici les différences existant entre l'évolution britannique qu'étudia Ostrogorski et celle du Québec. Dans les deux cas, la cohésion des partis en Chambre s'accrut de façon sensible entre les années 1860 et le début du 20^e siècle.²⁸ En Grande-Bretagne, ce resserrement de la discipline coïncide avec une augmentation massive du nombre des électeurs. Leur effectif global s'accrut de 562 pour cent entre 1864 et 1914. Durant le même laps de temps, la proportion de personnes âgées de 20 ans et plus ayant qualité d'électeur passa de 9,0 à 30,0 pour cent, soit une augmentation de 223 pour cent.²⁹

Les données québécoises sur les élections de 1871 et de 1912 révèlent aussi une croissance de l'électorat, mais cette croissance fut bien plus modeste pour la raison suivante : la démocratisation du suffrage était déjà plus avancée au Québec en 1871 qu'en Grande-Bretagne 40 ans plus tard. Dès cette époque, quelque 32 pour cent de adultes y avaient le droit de vote, proportion qui s'éleva graduellement à 43 pour cent en 1912 sous l'effet de l'enrichissement de certains citoyens et des réductions du cens électoral survenues en 1889, 1895 et 1912.³⁰ Considéré sous cet angle, le rythme de

croissance de l'électorat québécois fut six fois moins rapide que celui de l'électorat britannique : la métropole partait tout simplement de fort loin.

On est donc en droit de se demander si, au Québec, les conditions de la lutte politique furent modifiées au même degré durant cette période cruciale. D'autant plus que les organisations partisans ne semblent pas avoir alors connu le développement spectaculaire qui capta l'attention d'Ostrogorski.

L'évolution britannique a inspiré à Gary Cox une autre hypothèse explicative de l'accroissement de la discipline.³¹ Selon lui, les députés avaient perdu dans un premier temps l'initiative des lois : le constatant, les électeurs avaient ensuite choisi de fonder leur vote sur l'étiquette partisane des candidats plutôt que sur leurs qualités individuelles et les députés avaient, à leur tour, réagi en conséquence en évitant des attitudes individualistes désormais sans effet auprès des électeurs. On ne peut juger de la pertinence au Québec du deuxième temps de l'hypothèse de Cox, puisque l'indicateur choisi par celui-ci, le vote dans les circonscriptions binominales, est absent dans ce contexte-ci. En revanche, le premier temps se prête à vérification, et l'hypothèse paraît inapplicable : comme on le verra dans la suite de ce chapitre, la perte par les députés de l'initiative législative a suivi, et de très loin, le renforcement de la discipline au lieu de le précéder.

Le respect de la discipline de vote est parfois attribué à la gravité des sanctions qui frappent les récalcitrants. Les «whips» et le premier ministre disposent d'une panoplie de petites et grosses carottes pour s'assurer de la loyauté des députés, tout en gardant en réserve le coup de bâton ultime que

représente l'expulsion. Les spécialistes estiment que l'ampleur de ce facteur est souvent surestimée.³² Dans quelle mesure a-t-il pu jouer dans le cas québécois?

Au 19^e siècle, la dissidence ne semble guère avoir gêné la progression des carrières parlementaires. Scrutons la liste des principaux réfractaires pour chaque législature. On y trouve, bien sûr, d'illustres inconnus dont la carrière n'a pas été très loin, mais tel était le lot de la majorité des députés à une époque où le cabinet comptait seulement sept ou huit sièges. On relève les noms de députés en instance de divorce avec leur parti, comme De Beaujeu et Bellingham durant la deuxième législature, Racicot, Chauveau et Flynn sous le gouvernement Joly, Cooke durant la huitième législature. Mais les exemples abondent aussi de députés qui accumulent les dissidences, demeurent au sein de leur parti et accèdent par la suite aux fonctions les plus élevées. Chapleau, Shehyn, Robertson, Louis Beaubien, Arthur Turcotte, Boyer, G.W. Stephens figurent parmi les principaux dissidents de leurs partis respectifs durant les années qui précèdent leur accession au Cabinet. Une revue cas par cas susciterait l'ennui, aussi nous en tiendrons-nous au cas de William Warren Lynch. Élu député de Brome en 1871 il rompt avec la majorité de ses collègues 16 fois durant la deuxième législature (il y a eu 65 votes, auxquels il n'a pas toujours participé), et 10 fois à la suivante (44 votes). Il récidive 14 fois durant les deux premières sessions de la quatrième législature, alors que son parti vient de passer à l'opposition : durant cette dernière, il détient, et de loin, le record de la dissidence au sein du caucus conservateur. Chapleau le

nomme néanmoins Solliciteur général en 1879 lorsque les Conservateurs reviennent au pouvoir. Durant la législature suivante, il vote encore dans un sens opposé à la majorité de ses collègues 21 fois, et demeure ministre!

Il n'existe guère de preuves que les sanctions aient été appliquées à l'encontre des dissidents avant 1936. Il reste que, bien avant cette date, l'exécutif s'était arrogé deux atouts essentiels. En premier lieu, le contrôle des nominations administratives et judiciaires lui permettait d'offrir -- ou de refuser -- aux députés d'intéressants débouchés de carrière à une époque où n'existait aucun régime public de pension. De plus, les divers octrois discrétionnaires qui, avant la Révolution tranquille, tenaient souvent lieu de politique administrative permettaient d'ajouter à la menace de l'expulsion celle du «retrait du patronage». Privé des ressources du pouvoir, le député expulsé risquait de perdre toute crédibilité auprès de ses propres électeurs.³³ Jeffrey Simpson soutient que c'est en recourant à ces outils que John A. Macdonald transforma les conglomerats hétéroclites de l'Union en un parti unifié,³⁴ et il y a tout lieu de croire que ce raisonnement est valable pour le Québec.

Bien que l'expulsion ait été un phénomène peu fréquent avant 1936, rien n'interdit de penser que sa simple évocation ait alors suffi à calmer bien des élans. La situation changea nettement sous Duplessis, qui durant son premier mandat fit expulser 8 des 76 membres de «son» caucus. Dans ses mémoires, l'une des victimes du Chef indique explicitement que la sanction entraînait la perte du patronage, et montre que la brutalité de Duplessis contraste avec les manières relativement plus «civilisées» en semblables

circonstances de ses adversaires libéraux, formés à l'école de Taschereau.³⁶ Cette application rigoureuse de sanctions par Duplessis a probablement semé le germe de la cohésion proprement mécanique qui règnera durant le quart de siècle suivant son retour au pouvoir.

Ceci nous amène à discuter de l'impact de la personnalité des chefs de partis sur le degré de cohésion des caucus en Chambre. L'équation est tentante : Duplessis réussit à imposer une discipline sans faille, alors que la dissidence renaîtra sous Jean-Jacques Bertrand, l'un des Premiers ministres les plus faibles de la période contemporaine. Mais la dissidence ne se porte pas trop mal non plus sous Honoré Mercier, tempérament plutôt autoritaire, et la cohésion des Conservateurs s'accroît de façon marquée sous Ouimet et Boucherville, qui n'ont rien de foudres de guerre. À Toronto comme à Ottawa au 19^e siècle, Mowat et Macdonald doivent, eux aussi, tolérer une dissidence suffisamment sérieuse pour qu'ils soient mis en minorité en Chambre des dizaines de fois.³⁸ La force de caractère des chefs devient décisive dans la mesure où elle leur permet d'utiliser à plein un arsenal déjà existant.

B. Défaites du gouvernement en Chambre

De la cohésion parlementaire des partis, Lowell glissait tout naturellement à la comptabilisation des défaites subies par le gouvernement en Chambre,³⁷ ouvrant ainsi une nouvelle voie d'étude que prolonge aujourd'hui Philip Norton. Observons que vu la nature conventionnelle du principe du gouvernement responsable, ce type de recherche trouve des prolongements

au niveau du droit constitutionnel. Contrairement aux régimes parlementaires d'Europe continentale, en effet, les régimes dérivés directement du modèle britannique s'abstiennent généralement de formuler de façon explicite les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement.³⁸

La règle de droit se dégage de façon empirique par l'étude des précédents accumulés au fil des décennies. Pourquoi un gouvernement doit-il démissionner ou déclencher une élection générale après l'adoption d'une motion de censure à son égard? Aucun gouvernement confronté à cette infortune depuis 1832, répond Jennings, ne s'est refusé à voir les choses de cette façon.³⁹ Pourquoi les défaites sur des projets de loi d'intérêt privé ou des motions diverses ne sont-elles pas considérées comme décisives (à moins que le gouvernement ne décide bien sûr de les tenir pour telles)? Parce que l'on peut citer par dizaines des précédents qui n'ont rien d'antique à l'appui de cette thèse.⁴⁰ Rien d'étonnant à ce que Philip Norton, au terme de son étude de la dissidence parmi les députés britanniques, ait poursuivi sa démarche par un article, publié dans une revue de droit public, où, à la lumière des précédents, il tente de reformuler en termes clairs les cas où un gouvernement est réduit à l'alternative dissolution/démission.⁴¹

Qu'est-ce qu'une défaite du gouvernement? Une revue de la théorie en ce domaine révèle une discrétion surprenante de la part des auteurs, lors même que ceux-ci procèdent à des recensements statistiques de longue haleine. Dans une brève note portant sur la Chambre des communes du Canada sous le premier gouvernement de Sir John A. Macdonald (1867-1873),

Eugene Forsey a compilé une narration de quatorze «défaites gouvernementales», mais nulle part ne définit-il ce concept.⁴² Même pragmatisme de la part de Lowell, auteur de travaux pionniers sur les Communes britanniques, et dont les seules indications à cet égard résident dans le titre du tableau dans lequel il détaille le nombre de défaites gouvernementales par session entre 1847 et 1906 : «divisions in which the government whips were defeated».⁴³ Norton interprète cette définition comme signifiant «government defeats in the lobbies on whipped votes», et l'applique à son tour aux votes pris après 1905 : mais son relevé inclut également quelques votes où la position gouvernementale était claire en dépit de l'absence «tactique» des whips.⁴⁴

Deux traits caractérisent les travaux antérieurs en ce domaine. Tout d'abord, ils ne portent que sur les votes par appel nominal (dit autrefois «votes enregistrés»), non sur les votes à main levée. De plus, ils n'excluent pas a priori les votes portant sur des matières d'ordre privé ou sur des motions diverses : la présence des whips ne semble requise que pour déterminer les préférences gouvernementales.

Pour les fins du présent chapitre, l'on appliquera la définition suivante. Lors d'un vote par appel nominal, il y a «défaite du gouvernement» lorsque le Premier ministre se retrouve du côté perdant. Si le Premier ministre siège au Conseil législatif, la position ministérielle est présumée être indiquée par l'attitude du ministre qui joue le rôle de leader du gouvernement à l'Assemblée. En l'absence du Premier ministre ou, le cas échéant, du leader

du gouvernement à l'Assemblée, la position du ministère est indiquée par l'attitude prise lors du vote par la majorité des ministres présents. Quant au «côté perdant», il se définit le plus simplement du monde comme l'option (POUR ou CONTRE la motion) qui obtient le nombre de votes le moins élevé (après, le cas échéant, que l'Orateur ait donné son vote prépondérant).

Appliquée aux votes par appel nominal pris à l'Assemblée législative du Québec depuis 1867, cette méthode produit les résultats consignés au tableau 6.4.

Avant de pousser l'analyse plus loin, quelques commentaires méthodologiques s'imposent. Tout d'abord, la très grande majorité des 170 défaites recensées s'est produite en présence du chef du gouvernement : dans seulement 20 défaites la position du ministère a-t-elle été déterminée par l'attitude prise par les ministres présents. L'on doit préciser de plus que dans nombre de cas, les ministres ne font pas front commun, ce qui réduit la portée de la défaite subie tout en illustrant la faiblesse de la cohésion du Cabinet. En particulier, lors d'une vingtaine de défaites, le Premier ministre vote dans un sens opposé à la majorité de ses collègues ministres présents.⁴⁶

Ces nuances étant apportées, demeurent 170 défaites, la dernière en date remontant à 1933. La méthode choisie sous-estime probablement le nombre réel de défaites. Si le Premier ministre perd un vote à mains levées et que celui-ci n'est pas suivi d'un vote par appel nominal, la méthode l'ignore et, à vrai dire, même une lecture attentive des Journaux ne permettrait pas de repérer un tel cas. Échappent également aux filets de cette méthode les votes

pris en comités pléniers, puisque ceux-ci ne figurent jamais aux Journaux (le comité plénier se borne à faire rapport à la Chambre qu'il a adopté un texte ou des crédits avec ou sans amendements). Il en est de même des votes pris en comité permanent ou spécial.⁴⁶

Les données statistiques en ce domaine n'ont rien de magique. La fréquence des défaites dépend de la conjonction de plusieurs facteurs favorables et sera d'autant plus élevée que (a) se multiplieront les votes par appel nominal; (b) ces votes porteront davantage sur des matières non gouvernementales; (c) la majorité du parti ministériel en Chambre sera faible ou même inexistante (cas des gouvernements minoritaires) et (d) le parti gouvernemental fera preuve d'une piètre cohésion.

Les données disponibles révèlent que la mise en minorité du Premier ministre en Chambre n'avait rien d'exceptionnel au siècle dernier. Les 138 défaites subies entre 1867 et 1900 constituent une moyenne de quatre défaites par session ou une à tous les dix jours de séance. Durant le même laps de temps, les gouvernements britanniques furent défaits 117 fois, les fédéraux canadiens 83 et les ontariens 55 (voir tableau 6.5).⁴⁷ Le tableau général sous l'Union était assez similaire. Durant la dernière législature du régime (1863-1867), les cabinets Sandfield Macdonald-Dorion, Macdonald-Taché puis Macdonald-Belleau furent battus en tout à 33 reprises.⁴⁸

Après 1900, la fréquence de ces défaites chute à Québec tout comme dans les autres Parlements examinés, si bien qu'on est incapable d'y en repérer une seule après 1933. On n'y constatera pas le sursaut observé à

Londres, Ottawa et Toronto durant les années vingt à cause de la présence dans ces capitales de gouvernements minoritaires ou de coalition.⁴⁹

De moins en moins nombreuses, les défaites du gouvernement sont aussi de moindre gravité avec les années (voir tableau 6.6). Au 19^e siècle, des gouvernements doivent à trois occasions démissionner ou déclencher des élections générales à la suite de revers à l'Assemblée. Le ministère formé en mars 1878 après le coup d'état du lieutenant-gouverneur Letellier, par Joly de Lotbinière, très minoritaire à l'Assemblée, y est aussitôt frappé à répétition de motions de censure et contraint d'aller aux urnes. Les élections qui suivent lui donnent une majorité précaire. En octobre 1879, la défection de cinq députés (surnommés «les cinq veaux») entraîne à nouveau sa défaite sur une motion de censure, et le refus du lieutenant-gouverneur Robitaille de lui accorder de nouvelles élections l'obligent à céder sa place aux Conservateurs dirigés par Chapleau. Enfin, en janvier 1887, trois défaites subies lors de la première séance de l'Assemblée depuis les élections d'octobre 1886 indiquent au cabinet Taillon la vanité de son espoir d'attirer de son côté les «conservateurs nationaux», permettant ainsi à Honoré Mercier d'accéder au pouvoir.⁵⁰ Aucune situation de ce type n'est survenue par la suite, encore que l'éclatement du caucus péquiste en 1984-85 sur le «beau risque» choisi par René Lévesque en ait laissé entrevoir la répétition.

Les défaites du gouvernement sur un projet de loi présenté par un ministre méritent un bref commentaire. Le 28 novembre 1870, la Chambre adopte un amendement proposé par un député d'opposition au projet de Code

municipal piloté par le Procureur général Ouimet : celui-ci, le Premier ministre Chauveau, le Trésorier Robertson et le Solliciteur général Irvine n'ont entraîné à leur suite que onze Conservateurs, alors que 19 autres se sont joints aux Libéraux, assurant ainsi la défaite du cabinet bien qu'en tout 34 Conservateurs aient fait face à seulement huit Libéraux lors de ce vote. Le gouvernement doit donc sa défaite à ses propres partisans.⁶¹ Ce scénario se reproduit le 20 décembre 1872 sur un projet de loi électorale parrainé par le Premier ministre. Une motion dilatoire présentée par un député ministériel l'emporte grâce au soutien de 30 Conservateurs et deux Libéraux. Ironiquement, les quatre ministres présents n'ont été soutenus que par cinq Conservateurs et 16 Libéraux, ce qui a entraîné le report du projet de loi aux calendes grecques.⁶² Seigneur, gardez-moi de mes amis...

Des amendements sont adoptés contre l'avis du Premier ministre en avril 1882 au projet de loi du ministre Flynn visant à amender et refondre les lois de la chasse, et le 7 mai 1885 au projet de loi relatif au Code municipal, dernier cas du genre.⁶³

C. La législation publique d'initiative parlementaire

En 1896, dans L'Avenir du peuple canadien-français, Edmond de Nevers écrivait : «M.Z. a-t-il proposé un amendement à notre code de procédure civile ou obtenu des subventions pour la construction d'un chemin de fer local, on parle aussitôt des services insignes qu'il a rendus à son pays et de son dévouement à la cause nationale.»⁶⁴ Aucun observateur du Parlement

contemporain ne risquerait une remarque semblable sur nos députés. À l'époque cependant, comme on va le voir, elle ne manquait pas de pertinence.

Techniquement, tous les projets de loi sont «d'initiative parlementaire», puisque tous sont présentés par un député ou (avant 1968) par un conseiller législatif. Pour les fins de la présente section, on réservera toutefois cette appellation aux projets de loi de nature publique présentés en premier lieu à l'Assemblée législative par un député qui n'est pas membre du Conseil exécutif. Cette définition exclut donc tous les projets de loi (de nature publique ou privée) présentés en premier lieu au Conseil législatif, les projets de loi d'intérêt privé, et les projets de loi d'intérêt public parrainés par un ministre.

Une simple quantification en ce domaine nécessite au préalable un énorme travail de défrichage qu'on a décrit au chapitre 4. Une telle opération nécessite au départ des définitions rigoureuses. Il faut d'abord distinguer les projets de loi selon la Chambre où ils ont été présentés en premier lieu : chose aisée puisque les «bills du Conseil» sont identifiés comme tels dans les Journaux de l'Assemblée. En second lieu, il faut distinguer, parmi les projets introduits en premier lieu à l'Assemblée, ceux qui sont de nature privée. On a décrit au chapitre 4 les paramètres de cette entreprise. Enfin, il reste à départager les projets de loi d'intérêt public selon l'identité de leur parrain : ministre, député ministériel, député d'opposition. L'initiative parlementaire proprement dite est constituée des textes émanants des deux derniers types d'acteurs.

Entre 1867 et 1960, l'initiative parlementaire a représenté 39 % des projets de loi d'intérêt public présentés en premier lieu à l'Assemblée et 25 % des projets de loi d'intérêt public adoptés par celle-ci. Les données par législature sont toutefois révélatrices d'une évolution considérable. L'âge d'or du député-législateur va de 1867 à 1904 approximativement : les simples députés sont alors à l'origine de 63 % des textes d'intérêt public présentés et de 46 % de ceux qui sont adoptés par l'Assemblée. Par la suite, on observe un déclin marqué, et le sursaut de la première moitié des années 30 est suivi après 1936 d'une brusque chute (voir graphique 6.1).

Rien ne permet de penser qu'avant 1904 cette pratique ait été un privilège réservé aux députés ministériels. Ces derniers sont à l'origine de 2 292 textes présentés, dont 1 243 furent adoptés, mais les députés d'opposition en présentèrent 857 et en firent adopter 301. Si le taux de succès des députés ministériels (54,3 %) excède celui de leurs collègues de l'opposition (35,1 %), la contribution de ces derniers ne paraît nullement négligeable. Ajoutons que l'écart moyen entre les taux de succès de ces deux catégories de députés tend à s'élargir au fil des décennies, preuve que le comportement des députés en ce domaine se fait plus partisan : pour la période 1867-1923, l'écart moyen entre les taux de succès des deux catégories est de seulement 8 points. Après cette dernière date, il grimpe à 54 points.

Il ne faut pas conclure de ce qui précède que le gouvernement ait perdu le contrôle de la Chambre. Le taux de succès des projets de loi du

gouvernement pour l'ensemble de la période 1867-1960, à 93,3 %, dépasse de loin celui des simples députés (49 %), et ceci est vrai pour chaque législature. Dans sa sphère, le gouvernement est roi et maître, et les députés ministériels l'appuient massivement. Mais il existe une deuxième sphère où les députés s'en donnent à coeur joie, et où les lignes de parti sont allègrement franchies. Entrent notamment dans cette sphère les modifications au Code civil, au Code de procédure civile, au Code municipal et aux lois professionnelles.

Finalement, rien ne permet de penser que la propension à légiférer, tout comme celle à faire dissidence, ait été l'apanage plus ou moins exclusif de quelques toqués excentriques ou marginaux sans avenir. Encore que certains députés se soient montrés particulièrement prolifiques (on songe à Ernest Gagnon durant les années 1880, à Alexandre Taschereau puis à son fils Robert), la propension à légiférer est assez généralisée avant 1936. Pour les 19 législatures élues avant cette date, en moyenne 47 % des députés présentent un projet de loi et 36 % réussissent à en faire adopter. Après cette date cependant, les données correspondantes chutent à 18,7 % et 16 % respectivement : le député-législateur devient une exception.

Qui sont les législateurs? Pour chaque législature, on a établi la liste des cinq députés ayant respectivement présenté et fait adopter ou sanctionner le nombre le plus élevé de projets de loi. L'opération n'a pas été menée au-delà de 1935 vu la strangulation de l'initiative parlementaire après cette date. Les résultats sont des plus probants : le club des législateurs est

essentiellement un club d'avocats et de notaires. Au chapitre des projets de loi présentés, la méthode décrite plus haut produit 90 noms, qu'une élimination des doubles entrées (individus figurant sur la liste pour deux ou même trois législatures) réduit à 69. Parmi ces «législateurs acharnés», 53 sont avocats, 9 notaires, un est décrit comme avocat et notaire et un autre comme juriste : au total 64 personnes sur 69 ont une formation juridique. Même tendance au chapitre des projets de loi adoptés ou sanctionnés (émanant de ceux qu'on pourrait appeler les «législateurs à succès») : après élimination des doubles entrées, 63 sur 74 ont une formation juridique (voir tableau 6.7).

La surreprésentation des professionnels du droit, déjà énorme au sein de l'Assemblée elle-même, devient proprement écrasante au sein du club des députés législateurs, et ce pour chacun des grands intervalles chronologiques choisis. Le recul des avocats et notaires au sein de l'Assemblée après 1912 est à peine perceptible parmi les législateurs.

À en juger par la carrière ultérieure de ses membres, le club des législateurs peut prétendre inclure la crème de l'Assemblée. Trente des 69 «législateurs acharnés» sont devenus par la suite ministres à Québec ou à Ottawa, ou Orateurs de l'Assemblée, et huit sont même devenus premiers ministres. On relève aussi 25 futurs juges, dont quatre siégeront à la Cour suprême du Canada (deux à titre de juge en chef) et six à la Cour du Banc du Roi (quatre juges en chef). De même, la liste des 74 législateurs à succès comprend 27 futurs ministres, un Orateur de l'Assemblée et 21 juges. L'on

n'observe pas, bien au contraire, de surreprésentation des anglophones parmi les « législateurs acharnés », ni parmi les « législateurs à succès ». ⁶⁵

La propension à légiférer constitue l'un des comportements qui caractérisent au sein de la députation le jeune loup ambitieux. Certains accéderont par la suite au Conseil exécutif, d'autres monteront sur le Banc, parfois après avoir été ministres. Leur geste démontre leur esprit d'initiative, leur maîtrise du droit et de la procédure et leur aptitude à avancer des idées susceptibles de recueillir l'assentiment de leurs collègues.

La législation d'initiative parlementaire suscite néanmoins des réticences, et pas seulement de la part des ministres. La charge la plus dévastatrice vint du juge Loranger en 1878-1881, et suscita des échos favorables au sein de l'Assemblée elle-même.

Le juge Thomas-Jean-Jacques Loranger (1823-1885) est surtout connu aujourd'hui pour ses Lettres sur l'interprétation de la constitution fédérale, dans lesquelles on voit généralement le premier manifeste autonomiste québécois. ⁶⁶ Ancien ministre, Loranger avait été nommé juge de la Cour supérieure en 1863 et enseigna par la suite le droit administratif à la succursale montréalaise de l'Université Laval. Le 16 août 1877, il est nommé président de la Commission de refonte des statuts généraux de la province. ⁶⁷

Le premier rapport de cette Commission, remis en février 1878, révèle une conception de la refonte législative plus ambitieuse que celle qui prévaut aujourd'hui : invoquant Justinien, le pape Grégoire IX et Napoléon, les commissaires envisagent une codification, c'est-à-dire « un recueil méthodique

et précis débarrassé de la verbosité du style légal et rendu intelligible à la masse des citoyens». De tels codes ont cependant un ennemi mortel : le changement. Citant Catherine de Russie, selon laquelle «la manie de législater étouffe la raison sous une pile de lois», les commissaires poursuivent :

Si jamais ce brocart fut vrai quelque part, c'est dans les pays soumis au régime parlementaire, qui laisse l'initiative des lois à chaque représentant du peuple, et surtout dans le Bas-Canada, où une foule de projets de loi, proposés pour parer à des besoins éphémères, réels ou prétendus, souvent pour servir des intérêts particuliers, couvrent chaque session le parquet parlementaire et de là trouvent fréquemment accès aux livres des statuts!⁵⁸

Les travaux de la Commission sont arrêtés pour des raisons politico-budgétaires peu après, mais en 1880, le juge Loranger est chargé par son propre frère Louis-Onésime, devenu entre-temps Procureur général, de reprendre le travail à titre de Commissaire unique. Le 27 avril 1881, il remet un nouveau rapport où il souligne encore une fois la nécessité «d'arrêter le flot de projets de lois (sic) inopportunes qui inondent notre législature, restent souvent sans embryons, ou naissent sans vitalité, ou bien qui, si elles arrivent à maturité et reçoivent la sanction du corps législatif, jettent de l'obscurité dans la législation, y créent des perturbations fâcheuses et de nombreuses antinomies».⁵⁹

Pour réprimer cette manie de législater, le juge Loranger suggérait l'institution, «au sein de la législature ou en dehors de son personnel», d'une commission ou d'un comité général, appelé comité ou commission de législation, «dont les fonctions seraient de conserver l'harmonie des lois statutaires et de protéger le code des statuts contre l'incohérence et la

confusion des lois nouvelles». Nulle loi ne devrait être présentée dans l'une ou l'autre Chambre avant d'avoir été soumise à la commission et d'avoir été rédigée par elle de manière à la faire entrer dans le cadre du Code. «Il est bien entendu, précisait le magistrat, que si après sa réduction par la Commission, la loi proposée subissait des amendements dans l'une ou l'autre Chambre, elle devrait, avant d'être passée définitivement, être renvoyée à la commission qui devrait en modifier la rédaction ou en faire une rédaction nouvelle».⁸⁰

L'Assemblée aurait pu ignorer ce rapport, contester l'analyse peu flatteuse qu'on y faisait de l'initiative parlementaire, voire censurer son auteur pour outrage au Parlement : il fallait quelque outrecuidance en effet pour insinuer dans un rapport officiel que la législation était affaire trop sérieuse pour être laissée aux députés! Que les parlementaires aient réagi de façon plutôt positive à cette charge semble indiquer qu'elle contenait une large part de vérité. Le 27 juin suivant, le comité permanent des lois expirantes, outrepassant quelque peu ses attributions, cita avec approbation deux paragraphes du rapport Loranger mais, sous couvert de citer la solution proposée, y substitua la sienne propre : l'Assemblée se doterait d'un comité permanent de législation (qui remplacerait celui des lois expirantes), dont les fonctions seraient de «protéger la législation passée contre l'incohérence et la confusion des lois nouvelles».⁸¹ Tout projet de loi, après sa première lecture, serait renvoyé à ce comité qui serait chargé d'en «examiner la convenance» et au cas où cet examen serait favorable au projet, d'en faire la rédaction.

Bien entendu, l'Assemblée conserverait le dernier mot quant à l'à-propos du projet. Il y aurait bien un chien de garde, mais il serait constitué au sein même de l'Assemblée, sauvegardant ainsi les droits constitutionnels de la législature. La proposition du comité fut entérinée par l'Assemblée le lendemain, le gouvernement prenant soin toutefois d'exempter ses propres mesures de ce tamis.⁶²

Les réticences des députés devant cette innovation se manifestèrent dès le début de la session suivante. Des législateurs acharnés comme Gagnon ou Stephens, à l'occasion d'une question de règlement, firent valoir leurs objections. «C'est au fond une espèce de délégation des pouvoirs de la Chambre à un comité», dit le second, «je ne voudrais certainement pas lui donner le pouvoir de censurer toutes les propositions de lois qui seraient déposées sur le bureau de cette Chambre».⁶³ Une semaine plus tard, à la suggestion du comité de législation lui-même, l'Assemblée décidait que les projets de loi ne seraient renvoyés au comité de législation qu'après leur deuxième lecture : la Chambre se réservait donc le privilège de se prononcer elle-même sur le principe et l'à-propos du texte.⁶⁴ L'année suivante, l'Assemblée abolit le comité de législation, mais le rétablit dès 1884.⁶⁵ Rebaptisé comité des bills publics en général, par le règlement de 1914, ce comité fut présidé très souvent par le Procureur général de la province⁶⁶ et fut l'un des comités les plus actifs de l'Assemblée. Après la déchéance de fait de la législation publique d'initiative parlementaire après 1936, ce comité,

comme on l'a mentionné au chapitre 4, se vit renvoyer des projets de loi d'intérêt privé, soulageant ainsi le comité des bills privés en général.

Une partie de la législation d'initiative parlementaire échappa cependant aux tentacules du comité de législation. Dès 1867, l'Assemblée prit l'habitude de créer à chaque session un comité spécial du Code municipal auquel elle renvoyait les projets de loi présentés par des députés en cette matière. Ce comité devient permanent après 1914.

Si l'Assemblée québécoise ne paraît guère se distinguer de celle de l'Ontario, par le dynamisme de l'initiative parlementaire,⁶⁷ la situation est fort différente au niveau fédéral canadien. Les données colligées par John Stewart démontrent en effet que seulement 7 % des lois fédérales d'intérêt public sanctionnées de 1867 à 1877 avaient été présentées par de simples députés, et que ce pourcentage ne fit que décliner par la suite.⁶⁸ L'absence au niveau fédéral de lois professionnelles, municipales ou relatives aux codes civils ou de procédure civile constitue tout probablement un puissant facteur explicatif.

Il n'y a certes pas lieu en tout cas de faire appel au facteur ethnique pour expliquer cette différence, quoiqu'ait insinué Loranger à cet égard dans son rapport. En effet, en permettant à ses simples membres de contribuer largement au menu législatif, l'Assemblée québécoise se situe dans le droit fil des traditions de l'Assemblée législative du Canada uni à laquelle elle succède. Durant la 8^e et dernière législature de l'Union (1863-1867), un examen de la législation adoptée par l'Assemblée produit le tableau 6.8. Au moins 61 % des textes d'intérêt public adoptés par l'Assemblée émanaient de simples

députés.⁶⁹ Un peu plus du tiers de ces textes émanaient de députés d'opposition. La prise en considération des textes présentés en premier lieu au Conseil législatif, adoptés puis transmis par lui et adoptés par l'Assemblée ne modifie en rien ce tableau.

En 1945, Me Louis-Philippe Pigeon, ex-conseiller juridique du Premier ministre Godbout pouvait écrire :

La législation publique, le gouvernement en a, pour ainsi dire, accaparé graduellement le monopole. Tous les députés ont gardé le droit d'initiative de législation, sauf en matière financière. Mais, en pratique, le nombre des mesures d'intérêt général présentées par de simples députés décroît continuellement, si bien que l'on peut compter sur les doigts d'une seule main celles qui sont ainsi présentées au cours d'une de nos sessions.⁷⁰

Ce constat vaut aujourd'hui comme pour la période où il a été écrit. Il reste à expliquer pourquoi l'initiative parlementaire qui se déployait de façon si dynamique avant la première guerre mondiale, et qui demeura bien vivante par la suite jusqu'en 1936, s'évanouit de façon aussi brusque et complète. Tout comme pour la dissidence, les causes paraissent multiples.

D'un point de vue institutionnel, ce n'est pas tant l'interdiction constitutionnelle visant la présentation par les simples députés de projets de loi comportant des incidences financières (money bills)⁷¹ qui joue, mais plutôt le temps alloué par le règlement pour la discussion de tels projets et le rôle du Conseil législatif. Pour que soient adoptés les textes des députés, il faut que le règlement réserve des plages horaires adéquates à cette fin. De 1867 à 1936, les affaires émanant des députés avaient priorité trois jours sur cinq

durant une semaine parlementaire normale. Une modification apportée en 1936 réduit cette proportion à deux jours sur quatre⁷². En 1955, avec le rétablissement de séances du lundi, les simples députés n'avaient plus qu'un jour sur cinq (le mercredi) à consacrer à leurs propres propositions.⁷³ Encore faut-il préciser qu'à cet égard la lecture du règlement est trompeuse, comme on l'a vu au chapitre 2, l'Assemblée a pris dès le 19^e siècle l'habitude de concéder au gouvernement une partie du temps réservé aux affaires émanant des députés. Finalement, dans une importante décision rendue en 1939, l'Orateur Paul Sauvé décida que l'article 122 du Règlement, selon lequel les motions de députés avaient priorité le mercredi sur les mesures du gouvernement, était «depuis longtemps tombé en désuétude» et qu'il était maintenant d'usage que le Premier ministre appelle les affaires dans l'ordre qui lui convenait.⁷⁴ On peut juger plutôt «circonstancielle» cette décision, à la lumière du vieux principe de droit parlementaire accordant au règlement la priorité sur l'usage contraire.⁷⁵ Elle n'en prévalut pas moins.

Le Conseil législatif paraît avoir joué le rôle d'un filtre à l'égard de l'initiative parlementaire, si l'on en juge au tableau 6.9.⁷⁶

Durant la période couverte par la présente partie, le Conseil se voit transmettre quelque 4 596 mesures d'origine gouvernementale adoptées par l'Assemblée : seulement 51 y seront bloquées, alors que 307 des quelque 1 544 mesures d'initiative parlementaire subiront le même sort. Autrement dit, un projet de loi a une chance sur 5 de ne pas franchir l'étape du Conseil s'il a été présenté par un député, mais seulement une chance sur 95 de subir

le même sort s'il émane du gouvernement. Les foudres du Conseil se sont exercées avec une vigueur particulière durant la période 1897-1904, qui à bien des égards a vu l'apogée de l'initiative parlementaire : en moyenne 12 mesures de ce type s'enlisent au Conseil à chaque année durant cette période, contre seulement trois avant comme après. Peut-être le gouvernement libéral du temps a-t-il vu d'un bon oeil le Conseil modérer les ardeurs législatives de ses propres députés. C'est cependant moins par le rejet que par l'inaction que le Conseil, à l'instar du Sénat canadien, joue objectivement ce rôle de filtre. Ici, l'on découvre l'avantage stratégique dont disposait la législation gouvernementale sur celle des simples députés en régime bicaméral. Une mesure de député n'était étudiée au Conseil que si un conseiller voulait bien la prendre en charge et la piloter. Le gouvernement avait l'avantage incomparable de compter au sein de la haute assemblée un ou plusieurs ministres pour y faire franchir à ses mesures les dernières étapes du parcours législatif. Il ne faut certes pas exagérer l'importance de ce facteur, puisque la législation d'initiative parlementaire s'est évanouie dans d'autres parlements pourtant monocaméraux. Il a toutefois contribué à freiner le dynamisme de la députation et à réduire quelque peu le poids numérique relatif de ses textes.⁷⁷

D'un point de vue sociologique, on peut avancer le déclin des avocats et notaires au sein de l'Assemblée. On a souligné plus haut le rôle capital joué par les professionnels du droit dans l'initiative parlementaire. Ceux-ci

constituaient 43,7 % de la députation de 1867 à 1900 mais seulement 28,9 % de 1936 à 1960.⁷⁸

Enfin, un changement d'attitudes des deux côtés de la Chambre paraît avoir contribué à la déchéance de l'initiative parlementaire. On a souligné plus haut à quel point les lignes de parti s'assouplissaient lors des votes portant sur des mesures présentées par de simples députés. Pour qu'une telle attitude soit possible, il fallait que les députés s'abstiennent de soumettre des propositions contredisant carrément les politiques gouvernementales, et il était nécessaire que le gouvernement accepte qu'en certaines matières les députés puissent déployer leur initiative. Divers indices laissent penser qu'à partir des années 30, l'opposition se mit à présenter des projets de loi à teneur nettement plus politique dont la majorité ministérielle assura en bloc le rejet immédiat.⁷⁹ Cette tradition se maintint par la suite. En présentant durant les années 50 des projets de loi tendant à abroger le «bill 34» si controversé, les députés libéraux ne pouvaient s'illusionner sur leurs chances de succès. Aux projets de loi, dont la rédaction s'avère souvent onéreuse, l'opposition tend, à compter des années 30, à substituer des motions plus brèves et souvent plus épicées, qui remplissent mieux le rôle désormais dévolu aux affaires émanant des députés : susciter pour quelques heures un débat sur une question susceptible d'embarrasser le ministère. Dans une Assemblée totalement dominée par la dimension partisane, la législation d'initiative parlementaire n'avait plus guère de place.

D. Les questions écrites

Orales ou écrites, les questions posées par les simples députés aux ministres constituent aujourd'hui une chasse gardée de l'opposition. Des rares questions émanant des troupiers ministériels, bon nombre portent sur des aspects embarrassants du gouvernement précédent, et ne sauraient dès lors être interprétées comme un indice d'indépendance d'esprit.

À l'instar des autres assemblées parlementaires canadiennes, l'Assemblée législative québécoise ne semble guère avoir connu par le passé de questions orales. En revanche, dès ses origines, on y fit large usage des questions écrites. Une modification apportée au Règlement en 1879 à l'initiative d'Ernest Gagnon exigea l'insertion au procès-verbal du texte de ces questions et des réponses qui y étaient faites par les ministres.⁸⁰

Un examen des quelque 9 300 questions et réponses reproduites dans les Journaux de l'Assemblée révèle des tendances intéressantes. La multiplication abusive de ces questions après 1900 a constitué l'une des tactiques utilisées par une opposition agressive. Les deux législatures où l'on dépasse le millier, celles élues en 1908 et en 1923, voient l'arrivée de nouvelles figures dont on attend beaucoup (Henri Bourassa et Armand Lavergne) ou d'un contingent de nouveaux députés d'opposition (en 1923, les conservateurs quadruplent leur députation). Il en résulte bien des questions frivoles dont l'objectif manifeste est de surcharger de travail les adjoints des ministres.⁸¹

Le tableau 6.10 indique, pour chaque législature, la source des questions écrites auxquelles réponse a été fournie de 1879 à 1960. Deux périodes se distinguent clairement. Durant la première, qui va jusqu'à la Grande Guerre, les députés ministériels constituent une source, minoritaire mais non négligeable, des interpellations adressées aux ministres. Entre 1879 et 1916, 28,3 % de questions proviennent de l'arrière-ban ministériel. Le pourcentage atteint même 41 % pour la législature élue en 1881, et 59 % pour celle élue en 1904.

La rupture survient en fait en 1914, avec la nomination à titre d'agent du Québec à Bruxelles du député montréalais Godfroy Langlois. Rien n'interdit de penser que le Premier ministre Gouin se soit ainsi débarrassé d'un gêneur dont les incessantes questions sur les lacunes du système d'éducation devenaient royalement déplaisantes pour un gouvernement qui sur ce point avait fait la paix avec le clergé. Durant les deux dernières sessions où il siège à l'Assemblée, Langlois à lui seul est à l'origine de 79 % des questions émanant des simples députés ministériels! Rien d'étonnant alors à ce que son départ coïncide avec une chute brutale à ce chapitre. De facto, les questions écrites deviennent un monopole de l'opposition. Seulement 157 des quelque 4 309 questions écrites auxquelles réponse a été fournie de 1916 à 1960 émanent de députés ministériels : c'est une sur 27, contre un peu moins d'une sur trois durant la période précédente. Ajoutons que bon nombre d'entre elles sont clairement «plantées».⁹²

E. Conclusion

Les mutations du comportement parlementaire décrites au présent chapitre ont profondément altéré la nature de la démocratie québécoise. Leur effet net a été de renforcer la position du premier ministre au sein de l'appareil institutionnel. Au 19^e siècle, le chef du cabinet fait plus modeste figure : il doit compter avec une députation potentiellement rétive, une seconde chambre parfois acquise à l'opposition, sans compter les caprices du représentant de la Couronne. Parmi les occupants du poste, seuls Chapleau et Mercier font grande figure, et encore ces deux centristes doivent-ils compter l'un et l'autre avec leurs alliés «castors» ou «conservateurs nationaux». De 1867 à 1905, la Province voit se succéder quatorze ministères, dont la durée moyenne est inférieure à trois ans. Le premier ministre est à la merci d'une révolte de ses propres députés (Mousseau, Parent), d'une détérioration de ses relations avec le lieutenant-gouverneur (Boucherville, Mercier), d'un vote négatif à l'Assemblée (Joly, Taillon). Durant cette période, seul Flynn (1897) cède son poste immédiatement après une défaite aux élections générales.

Le resserrement de la discipline partisane et l'effacement de la Couronne et du lieutenant-gouverneur contribuent à mettre en place le trône sur lequel, en plus d'un demi-siècle, seulement quatre hommes - Gouin, Taschereau, Godbout et Duplessis - s'asseoiront successivement. Le Québec devient à son tour l'une de ces «monarchies électives» en lesquelles Maurice Duverger voyait la formule de l'avenir.⁸³ Mais, avec la révolution tranquille, le

régime parlementaire québécois allait être confronté à de nouveaux défis, dont il allait sortir passablement transformé.

Tableau 6.1

Cohésion du parti ministériel à l'Assemblée législative,
par législature, 1867-1960

Pourcentage des votes où la cohésion atteint :						
Législature	0-40	41-80	81-99	100	Cohésion moyenne	Nombre de votes
1e 1867-1871	29	40	27	4	57,7	45
2e 1871-1875	15	35	35	14	68,4	65
3e 1875-1878	9	16	43	32	81,9	44
4e 1878-1881	7	10	14	69	90,1	173
5e 1881-1886	9	19	25	47	83,7	294
6e 1886-1890	11	17	12	60	84,3	204
7e 1890-1891	6	10	10	74	90,7	31
8e 1892-1897	11	13	30	47	84,2	264
9e 1897-1900	27	16	7	50	71,3	175
10e 1900-1904	20	18	13	49	75,5	123
11e 1904-1908	17	12	16	55	80,0	51
12e 1908-1912	4	9	19	68	91,3	185
13e 1912-1916	7	6	14	73	90,6	90
14e 1916-1919	50	-	50	-	46,0	2
15e 1919-1923	9	9	3	78	88,2	32
16e 1923-1927	2	2	9	87	93,9	105
17e 1927-1931	3	6	18	73	93,4	113
18e 1931-1935	4	6	18	72	92,6	158
19e 1935-1936	-	-	-	100	100,0	4
20e 1936-1939	-	1	4	96	99,5	139
21e 1939-1944	-	-	5	95	99,6	322
22e 1944-1948	-	-	-	100	100,0	156
23e 1948-1952	-	-	-	100	100,0	83
24e 1952-1956	-	-	-	100	100,0	321
25e 1956-1960	-	-	-	100	100,0	310

SOURCE : Pour la période 1897-1936, J.A.A. Lovink, *op. cit.*, p.110.
Pour les années 1867-97 et 1936-60, calculs personnels de
l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée.

Tableau 6.2

Cohésion moyenne du parti gouvernemental
selon l'objet des votes, 1867-1897

Législature	Parti gouv.	Motion de censure/ confiance	Projets de loi publics				Projets de loi privés	Autres motions	Tous les votes
			Subsides	Gouv.	Opp.	Dép. min.			
1867-1871	Cons.	-	66	65	57	48	36	57	58
1871-1875	Cons.	81	88	72	53	44	34	77	68
1875-1878	Cons.	99	95	93	-	21	47	85	82
1878-1881		98	99	97	52	49	80	93	90
1878-1879	Lib.	97	100	99	38	60	81	98	91
1880-1881	Cons.	100	99	97	53	4	80	83	90
1881-1886	Cons.	97	91	86	71	46	66	84	84
1886-1890	Lib.}	99	98	98	75	47	62	94	85
1890-1891	Lib.}								
1892-1897	Cons.	97	96	96	55	50	42	87	84
Période 1867-1897		98	93	91	62	46	59	86	83

SOURCE : Calculs personnels de l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée.

Tableau 6.3

Importance relative de certaines catégories de scrutins,
1867-1944

Législature		Importance relative (en %) des votes de :		
		Confiance, subsides, Projets de loi publics gouv.	P.L. publics députés min. et opp., P.L. privés	Autres motions
1e	1867-1871	51	29	20
2e	1871-1875	40	31	29
3e	1875-1878	52	16	32
4e	1878-1881	63	21	16
5e	1881-1886	55	23	22
* 6e et 7e	1886-1891	53	32	15
8e	1892-1897	65	23	12
9e	1897-1900	45	50	5
10e	1900-1904	47	49	4
11e	1904-1908	47	35	18
12e	1908-1912	61	31	8
13e	1912-1916	61	18	21
*14e et 15e	1916-1923	48	21	31
16e	1923-1927	69	20	11
17e	1927-1931	64	25	11
*18e et 19e	1931-1936	73	28	19
20e	1936-1939	71	6	22
21e	1939-1944	68	4	23

* Les 6^e et 7^e législatures, la 14^e et la 15^e de même que la 18^e et la 19^e ont été considérées en bloc vue le faible nombre de cas dans l'une des législatures ainsi agglomérées. Ce type d'analyse n'a pas été mené au-delà de 1944 parce que la dissidence s'est évanouie après cette date.

SOURCE : Calculs personnels de l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée.

Tableau 6.4

Défaites du gouvernement à l'Assemblée depuis 1867

Premier ministre	Session	Défaites	Premier ministre	Session	Défaites
Chauveau	1867-68	1	Parent	1901	1
	1869	2		1902	2
	1869-70	2		1903	2
	1870	1		1904	5
	1871	0	Gouin	1905	0
	1872	4		1906	0
Ouimet	1873-74	3		1907	1
Boucherville*	1874-75	2		1908	3
	1875	0		1909	2
	1876	1		1910	1
	1877-78	2		1911	3
Joly de Lotbinière	1877-78 (fin)	6		1912	0
	1878	5		1912(2e)	2
	1879	5		1913-14	1
Chapleau	1880	3		1915	2
	1881	5		1916	1
	1882	3		1916(2e)	1
Mousseau	1883	1		1917-18	0
Ross**	1884	5		1919	0
	1885	2		1919-20	0
	1886	2	Taschereau	1921	1
	1887 (début)	3		1922	0
Taillon	1887	1		1922(2e)	0
Mercier	1888	4		1923-24	1
	1889	4		1925	0
	1890	10		1926	0
	1912(2e)	1		1927	0
	1892	3		1928	0
	1893	7		1929	0
Boucherville**	1893-94	6		1930	0
Taillon	1894-95	4		1930-31	0
	1895	3		1931-32	0
Flynn	1896-97	4		1933	2
Marchand	1897-98	5	Aucune défaite n'a été repérée après 1933.		
	1899	15			
	1900	13			

* Leader du gouvernement à l'Assemblée : H.-G. Malhiot (1874-75) puis A.-R. Angers (1876-78)

** Leader du gouvernement à l'Assemblée : L.-O. Taillon (1884-86 et 1892).

SOURCE : Calculs personnels de l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée.

Tableau 6.5

Défaites du gouvernement, Londres, Ottawa, Toronto et Québec
1867-1960

Période	Royaume-Uni	Canada	Ontario	Québec
1867-1880	69	41	40	35
1881-1890	36	29	7	43
1891-1900	12	13	8	60
1901-1910	7	2	2	17
1911-1920	3	1	0	11
1921-1930	12	17	2	2
1931-1940	3	0	0	2
1941-1950	3	2	2	0
1951-1960	5	2	0	0
	—	—	—	—
	150	107	61	170

SOURCE : Voir la note 47 du présent chapitre.

Tableau 6.6

Objet des défaites du gouvernement à l'Assemblée,
1867-1936

Période	Motion de censure	Projets de loi publics			Projets de loi privés	Motions diverses	Total
		Gouver- nement	Oppo- sition	Députés minist.			
1867-1880	9	2	10	4	4	6	35
1880-1890	-	3	13	11	7	9	43
1891-1900	-	-	1	13	26	20	60
1901-1910	-	-	-	7	9	1	17
1911-1920	-	-	-	4	7	-	11
1921-1936	-	-	-	2	2	-	4
TOTAL	9	5	24	41	55	36	170

SOURCE : Calculs personnels de l'auteur à partir des Journaux de
l'Assemblée.

Tableau 6.7

**Prépondérance des professionnels du droit
parmi les députés et parmi les législateurs, 1867-1936**

Période	Pourcentage de professionnels du droit	
	À l'Assemblée	Parmi les 5 députés ayant présenté à chaque législature le nombre le plus élevé de projets de loi*
1867-1881	43,0 %	97,5 % (39 sur 40)
1881-1897	44,4 %	97,5 % (39 sur 40)
1897-1912	44,9 %	90,0 % (36 sur 40)
1912-1927	34,6 %	97,5 % (39 sur 40)
1927-1936	29,4 %	87,5 % (7 sur 8)

* Données non rajustées pour éliminer les doubles ou triples entrées.

SOURCE : Calculs personnels de l'auteur à partir du Répertoire des parlementaires québécois 1867-1978.

Tableau 6.8

Projets de loi adoptés par l'Assemblée législative
du Canada uni, 8^e législature, 1863-1867

Nature des projets de loi	Nombre
Projets de loi d'intérêt public	
Ministres	75
Députés ministériels et d'opposition*	116
Projets de loi d'intérêt privé	433
Projets de loi transmis par le Conseil législatif	43
TOTAL	677

- * Les simples députés, qu'ils soient ministériels ou d'opposition, ont été considérés en bloc à cause des changements de gouvernement survenus en pleine session : des députés classés ministériels présentent des projets de loi qui sont adoptés à la fin de la session, alors que leur parrain siège sur les banquettes de l'opposition. Une telle occurrence rend aléatoire toute distinction fondée sur cette variable.

SOURCE : Calculs personnels de l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée législative du Canada-uni, 1863-67.

Tableau 6.9

Nature des projets de loi adoptés par l'Assemblée
mais non adoptés tel quels par le Conseil législatif
1867-1960

Nature du projet	Nombre
Projets de loi d'intérêt public	
Gouvernement	51
Députés ministériels	243
Députés d'opposition	64
(Sous-total : simples députés)	(307)
Projets de loi d'intérêt privé	117
Projets de loi présentés en premier lieu au Conseil législatif*	5
TOTAL	480

* Il s'agit de «bills du Conseil» auxquels l'Assemblée a apporté des amendements que le Conseil n'a pas entérinés par la suite.

SOURCE : Calculs personnels de l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée et du Conseil.

Tableau 6.10

Source des questions écrites auxquelles réponse a été fournie,
par législature, 1879-1960

Législature	Députés d'opposition	Députés ministériels	Total	% émanant des députés ministériels
4e 1878-1881	200	76	276	27,5
5e 1881-1886	220	153	373	41,0
6e 1886-1890	523	175	698	25,1
7e 1890-1891	49	15	64	23,4
8e 1892-1897	605	92	697	13,2
9e 1897-1900	219	84	303	27,7
10e 1900-1904	261	90	351	25,6
11e 1904-1908	255	368	623	59,1
12e 1908-1912	890	303	1 193	25,4
13e 1912-1916	387	67	454	14,8
14e 1916-1919	117	5	122	4,1
15e 1919-1923	416	13	429	3,0
16e 1923-1927	1 112	18	1 130	1,6
17e 1927-1931	810	31	841	3,7
18e 1931-1935	684	16	700	2,3
19e 1935-1936	71	1	72	1,4
20e 1936-1939	170	12	182	6,6
21e 1939-1944	274	52	326	16,0
22e 1944-1948	188	8	196	4,1
23e 1948-1952	56	0	56	0,0
24e 1952-1956	41	0	41	0,0
25e 1956-1960	213	1	214	0,5

SOURCE : Calculs personnels de l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée et du Répertoire des parlementaires québécois 1867-1978. Avant 1879, les questions écrites n'étaient pas produites au procès-verbal.

Graphique 6.1

Le déclin de l'initiative parlementaire

GRAPHIQUE: Projets de loi publics de simples députés en pourcentage des projets de loi publics adoptés par l'Assemblée législative, 1867-1960

Remarque: La septième législature fut dissoute en décembre 1891 et la législature suivante fut élue en mars 1892. La législature 1935-1936 est omise.

1. Cité par J. Fournier, Mon Encrier, Montréal, Fides, 1965, p.159. Il s'agit d'un vers extrait des Châtiments de Victor Hugo.
2. A. Chandernagor, Un parlement, pour quoi faire?, Paris, Gallimard, 1967, p.12sq.; P. Avril, Les Français et leur Parlement, Tournai, Casterman, 1972 chap. II-IV; Sir K. Wheare, Legislatures, Londres, Oxford University Press, 1968, p.148sq.; J. Blondel, Comparative Legislatures, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1973, p.134-5.
3. Au Canada, par exemple, les gouvernements minoritaires, souvent loués par certains analystes, ont généralement la vie brève : la durée moyenne des législatures ayant produit de tels gouvernements sur la scène fédérale a été de 19 mois, alors que les autres législatures ont duré en moyenne 50 mois. Voir Élections Canada, Le Système électoral du Canada. Son Évolution et son fonctionnement, Ottawa, 1988, p.11.
4. Sur la cohésion des partis américains lors des votes, voir J.A. Schlesinger, «The New American Political Party», American Political Science Review, vol. 79, n° 4, 1985, p.1152-69; D.W. Brady et al., «The Decline of Party in the U.S. House of Representatives», Legislative Studies Quarterly, vol. 4, n° 3, 1979, p.381-407.
5. R.H.S. Crossman, Introduction à l'édition du classique de W. Bagehot, The English Constitution (Londres, Fontana/ Collins, 1963) p.35sq.
6. R. March, The Myth of Parliament, Scarborough, Prentice-Hall of Canada, 1974.
7. «The power of Parliament was never great, so cannot be restored» : B. Crick, «Whither Parliamentary Reform?» dans A.H. Hanson et B. Crick (ed.), The Commons in Transition (Londres, Fontana/Collins, 1970) p.249-76, à la p.276.
8. «At Ottawa the private members never had, nor were they interested in having, a heyday of independence and dominance» : J.B. Stewart, op. cit., p.28.
9. Cette section reprend la substance de mon article : «Cohésion et dissidence à l'Assemblée nationale du Québec depuis 1867», Revue canadienne de science politique, vol. 22, n° 3, 1989, p.505-21.
10. Voir notamment les travaux de Philip Norton, Dissension in the House of Commons, 1974-1979 (Oxford, Clarendon Press, 1980) et Parliament in the 1980s (Oxford, Blackwell, 1985).

11. Ceux de Lowell, notamment. Voir «The Influence of Party Upon Legislation», Annual Report of the American Historical Association for 1901, vol. 1, 1902, p.321-545.
12. On reconnaîtra ici la thèse du «responsible party model» mise de l'avant aux États-Unis durant les années cinquante. Pour une synthèse du débat, voir L. Epstein, «What Happened to the British Party Model?», American Political Science Review, vol. 74, 1980, p.9-22.
13. Au Québec, des chefs de parti ont dû céder leur poste en 1982 et 1987 à la suite de conflits avec leurs collègues du caucus. Sur le départ de Claude Ryan, voir L. Ian MacDonald, From Bourassa to Bourassa. A Pivotal Decade in Canadian History (s.l., Harvest House, 1984), p.257-71. Au niveau fédéral canadien, les tiraillements au sein du caucus libéral, dont certains membres ont défié leur chef sur des questions importantes après 1984, ont affecté la performance du parti. Sur cette période, voir G. Weston, Reign of Error. The Inside Story of John Turner's Troubled Leadership (Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1988).
14. S.A. Rice, «The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement», Political Science Quarterly, vol. 40, 1925, p.60-72.
15. Pour un vote donné, on soustrait le pourcentage de dissidents au sein d'un parti du pourcentage des députés du parti qui suivent la ligne officielle. Si 25 pour cent des membres d'un groupe présents font dissidence, l'indice s'élèvera à $(75-25 =) 50$.
16. Voir E. Ozbudun, Party Cohesion in Western Democracies. A Causal Analysis, Beverley Hills, Calif., Sage Publications, 1970.
17. Voir par exemple, P. Pesonen, «Political Parties in the Finnish Eduskunta», dans S.C. Patterson et J.C. Wahlke (ed.), Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research (New York, Wiley-Interscience, 1972), p.199-233; H.P. Hertig, «Party Cohesion in the Swiss Parliament», Legislative Studies Quarterly, vol. 3, n° 1, 1978, p.63-81.
18. Une bibliographie sélective et annotée des recherches en ce domaine a été compilée par la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec. Voir Gilberte Boilard, Discipline de parti, avril 1988, 23p.
19. Pour un résumé, en plus de l'ouvrage d'Ozbudun cité plus haut n.16, voir M.P. Collie, «Voting Behavior in Legislatures», Legislative Studies Quarterly, vol. 9, 1984, p.3-50, spécialement les pages 7 à 13.

20. Il arrive parfois que le nom d'un député soit inscrit à la fois dans la colonne des pour et dans celle des contre (par exemple, J.A.L. 1893-94, p.367-8, et J.A.L. 1960-61, p.280). On a toujours présumé dans ces cas que l'intéressé avait voté dans le même sens que la majorité de ses collègues de parti.
21. J.A.A. Lovink, «Le pouvoir au sein du Parti libéral provincial du Québec, 1897-1936», dans R. Pelletier (dir.), Partis politiques au Québec (Montréal, Hurtubise HMH, 1976), p.109-11.
22. Pour des données comparatives, voir les articles de Schlesinger et Brady et al., cités plus haut n.4.
23. De 1867 à 1871, Québec, s.d., 41 pages, et La politique de la province de Québec de 1871 à 1875.
24. Voir E. Forsey et G. Eglinton, The Question of Confidence in Responsible Government, Ottawa, 1985, et L. Massicotte, «Les paramètres constitutionnels de la nouvelle situation parlementaire», Le Devoir, 12 février 1985, p.9.
25. Ont été considérés comme votes de confiance ou de censure tous les votes sur une motion affectant en termes explicites la confiance à l'endroit du gouvernement ou de l'un de ses membres, quel que soit le cadre où elle ait été proposée. Ont été considérés comme se rapportant aux projets de loi du gouvernement tous les votes pris à l'une ou l'autre étape de l'étude d'un projet de loi d'intérêt public présenté par un ministre. Les projets de loi publics de députés ont été classés en fonction de l'allégeance du député qui les avait présentés. Ont été par ailleurs considérés comme projets de loi d'intérêt privé, conformément au classement expliqué au chapitre 4, ceux dont la présentation avait été précédée d'une pétition introductive. La rubrique «subsidés» n'inclut que les votes portant sur un crédit budgétaire particulier, sans qu'un blâme quelconque soit adressé au gouvernement à son sujet.
26. Lovink, «Le pouvoir», p.109.
27. M. Ostrogorski, La démocratie et l'organisation des partis politiques, Paris, Calmann-Lévy, 1903, 2 volumes.
28. En Grande-Bretagne, l'indice de cohésion du parti au pouvoir passe de 59,8 en 1860 à 71,7 en 1874, à 82,0 en 1881, à 94,2 en 1899 et à 95,0 en 1908. Voir S. Beer, British Politics in the Collectivist Age, New York, Alfred A. Knopf, 1966, p.257.
29. W.H. Greenleaf, op. cit., p.206-7.

30. Voir les sources citées au chapitre 3, n.9.
31. G.W. Cox, «The Development of a Party Orientated Electorate in England, 1832-1918», British Journal of Political Science, vol. 16, 1986, p.187-216. Voir aussi, du même auteur, The Efficient Secret. The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
32. R.J. Jackson, Rebels and Whips, Londres, Macmillan, 1968; R. Dowse et T. Smith, «Party Discipline in the House of Commons - A Comment», Parliamentary Affairs, vol. 16, 1963, p.159-64.
33. Le rôle du député en cette matière est souligné par H. Quinn, The Union Nationale. A Study in Quebec Nationalism, Toronto, University of Toronto Press, 1963, p.137, et R. Boily, «Les partis politiques québécois - perspectives historiques», dans V. Lemieux (dir.), Personnel et partis politiques au Québec (Montréal, Boréal Express, 1982), p.47.
34. J. Simpson, Spoils of Power. The Politics of Patronage, Toronto, Collins, 1988, p.63 et 72-3.
35. R. Chaloult, Mémoires politiques, Montréal, Éditions du Jour, 1969, p.118-9.
36. Dans la Chambre élue en 1867, Macdonald dispose de 108 des 181 sièges. Il n'en subit pas moins plusieurs défaites. Voir à ce sujet E. Forsey, Freedom and Order. Collected Essays, Toronto, McClelland & Stewart, 1974, p.123-8. Sur les défaites subies par Mowat, voir plus loin dans le présent chapitre, tableau 6.5.
37. A.L. Lowell, The Government of England, vol. II, New York, Macmillan, 1908, p.78-9.
38. Sur les mécanismes européens, voir P. Lauvaux, Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'État confrontés aux expériences étrangères, Bruxelles, Bruylant, 1988; J.-C. Colliard, Les régimes parlementaires contemporains, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978; P. Pactet, «L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes», dans Mélanges Georges Burdeau (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977) p.191-210.
39. Sir I. Jennings, Cabinet Government, 3^e édition, Cambridge, Cambridge University Press, 1959, p.495; Sir B. Keith, The British Cabinet System, 2^e édition, Londres, Stevens & Sons, 1952, p.216.

40. Entre 1972 et 1974, par exemple, le gouvernement minoritaire de M. Trudeau subit sept défaites aux Communes sans démissionner. La huitième, survenue le 8 mai 1974, lui fut fatale. Voir L. Massicotte, La mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1983, p.17-8.
41. P. Norton, «Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality», Public Law, hiver 1978, p.360-78, et «Government Defeats in the House of Commons: The British Experience», Canadian Parliamentary Review, vol. 8, n° 4, 1985-86, p.6-9.
42. E. Forsey, article cité plus haut n.36.
43. A.L. Lowell, ouvrage cité plus haut n.37.
44. P. Norton, Dissension in the House of Commons, 1945-1974. Intra-Party Dissent in the House of Commons' Division Lobbies, Londres, Macmillan, 1975, p.X.
45. Pour un exemple à cet égard, voir J.A.L. 1903, p.172.
46. Des projets de loi du gouvernement ayant été rapportés rejetés par les comités permanents auxquels ils avaient été renvoyés, on peut supposer que le gouvernement y perdit des votes. Pour des cas semblables, voir J.A.L. 1899, p.212; J.A.L. 1930, p.343.
47. Compilation effectuée par l'auteur à partir des sources suivantes. Pour la Grande-Bretagne : en plus des articles et ouvrages de Norton cités plus haut, J.E. Schwarz, «Exploring a New Role in Policy-Making: The British House of Commons in the 1970s», American Political Science Review, vol. 74, n° 1, 1980, p.23-37. Pour le Canada (Chambre des communes) : les Journaux depuis 1867 (compilation originale). Pour l'Ontario : les Journaux de l'Assemblée depuis 1867 (compilation originale).
48. Compilation originale effectuée par l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée législative du Canada uni, 1863 à 1867.
49. À Londres, il s'agit des gouvernements minoritaires travaillistes de R. MacDonald (1924 et 1929-31); à Ottawa, de Mackenzie King et A. Meighen (1921-6); à Toronto, d'E. Drury (1919-23).
50. Sur ces défaites majeures, voir M. Hamelin, op. cit., p.275-80, et Rumilly, Histoire, tome II, p.133-6 et 210-3; tome V, p.211-4; J.A.L. 1878, p.211-4, J.A.L. 1879, p.358-9; J.A.L. 1887, p.2-4; A. Desjardins, Débats de la législature de la province de Québec, 1887, p.15-37.

51. J.A.L. 1870, p.49; M. Hamelin, op. cit., p.330.
52. J.A.L. 1872, p.172-3; M. Hamelin, op. cit., p.330.
53. J.A.L. 1882, p.184-6; J.A.L. 1885, p.264-5.
54. E. de Nevers, L'Avenir du peuple canadien-français, Montréal, Fides, 1964 (réédition), p.96.
55. Les données biographiques pertinentes proviennent du Répertoire des parlementaires québécois 1867-1978.
56. E.R. Black, Divided Loyalties. Canadian Concepts of Federalism, Montréal et London, McGill-Queen's University Press, 1975, p.151-3.
57. Dictionnaire biographique du Canada, vol. 11 (Québec, P.U.L., 1982) p.584-6.
58. Premier rapport des commissaires nommés pour classifier, réviser et refondre les Statuts généraux de la province de Québec, 15 février 1878, reproduit en entier dans le Rapport de la Commission de révision et refonte des Statuts de la province de Québec, 27 avril 1881, p.9.
59. Rapport de la Commission (1881), p.73.
60. Idem, p.71-2.
61. J.A.L. 1881, p.277.
62. J.A.L. 1881, p.285.
63. A. Desjardins, Débats de la législature de la province de Québec, 1882, p.531. L'Orateur tira la conclusion de ce débat le lendemain : voir J.A.L. 1882, p.43-4.
64. J.A.L. 1882, p.53.
65. J.A.L. 1883, p.116-7, J.A.L. 1884, p.103.
66. Notamment après 1905.
67. Voir: Schindeler, op. cit., p.177-81.
68. Stewart, op. cit., p.198-201.

69. Compilation originale effectuée par l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée législative du Canada-uni, 1863-67.
70. L.-P. Pigeon, «L'élaboration des lois», La Revue du Barreau de la Province de Québec, vol. 5, n° 8, 1945, p.365-79, à la p.366.
71. Loi constitutionnelle de 1867, art. 54 et 90.
72. J.A.L. 1936 (1^{re} session), p.17.
73. J.A.L. 1955-6, p.64-5.
74. J.A.L. 1939, p.198-201.
75. O. Hood Phillips, op. cit., p.167.
76. Compilation personnelle de l'auteur à partir du répertoire législatif décrit au chapitre 4.
77. Les données présentées par R.A. MacKay, op. cit., p.95, révèlent que le Sénat canadien a joué un rôle comparable. Entre 1867 et 1960, le taux d'échec à la chambre haute est de 2,4 % pour les textes d'initiative gouvernementale et 33,1 % pour les textes d'initiative parlementaire.
78. Cf. supra, chapitre 3.
79. Quelques exemples : en 1932, Duplessis présente un projet de loi abrogeant la loi sur la radiodiffusion adoptée à la session précédente (J.A.L. 1931-2, p.287); en 1933, P. Sauvé propose l'abolition de la fameuse loi Dillon (J.A.L. 1933, p.341). Durant la 18^e législature (1931-1935), une vingtaine de projets de loi parrainés par l'opposition furent rejetés grâce au vote en bloc des députés ministériels présents.
80. Cf. chapitre 2, n. 56.
81. En 1913, par exemple, le ministère se voit demander le nombre d'oiseaux sauvages dans la province! J.A.L. 1913-14, p.109.

82. Un des plus beaux cas de questions «plantées» : à la session pré-électorale de 1912, le gouvernement répond, à la veille de la prorogation, à une multitude de questions émanant des députés ministériels : comparaisons (favorables) avec l'ancienne administration; cartes ou livres distribués gratuitement par le gouvernement dans les écoles; comparaison des coûts anticipés et réels d'une construction effectuée sous le régime précédent : le procès-verbal de cette séance constituait en fait le manuel de campagne électorale des députés libéraux sortant, imprimé aux frais du contribuable! J.A.L. 1912 (1^{re} session), p.553-73.
83. M. Duverger, La monarchie républicaine, Paris, Robert Laffont, 1974. Du même auteur, La République des citoyens, Paris, Éditions Ramsay, 1982.

Partie II

LE PARLEMENT RÉFORMÉ

1960-1990

Chapitre 7

Crise et réforme

Ce chapitre est consacré à l'analyse d'une double crise et des solutions qui lui ont été apportées. Toute institution, aussi ancienne soit-elle - on pourrait dire : d'autant plus qu'elle est ancienne - est un jour ou l'autre confrontée à de nouveaux défis qui nécessitent des adaptations. Huntington cite à cet égard la Chambre des Lords britannique face au budget Lloyd George en 1910-1911, et la Cour suprême des États-Unis vis-à-vis le New Deal.¹ Ou l'institution réussira à modifier ses structures internes, son attitude, son rôle même, ou elle périra. C'est en ce sens que Burke, peu suspect de progressisme échevelé, a pu écrire : «A State without the means of some change is without the means of its conservation».²

La plupart des comptes rendus de la réforme parlementaire québécoise demeurent sibyllins quant à la source dynamique des phénomènes qu'ils décrivent ou, dans certains cas, célèbrent.³ Les changements apportés sont présentés comme évidemment nécessaires et bénéfiques, sans qu'on s'interroge en profondeur sur leurs causes véritables. Parfois, l'on présente la frustration des députés d'arrière-ban comme une cause majeure de la réforme : devant la constatation que ces frustrations ont survécu à 25 ans de réformes, on conclut alors, comme Gaston Deschênes, que la réforme a manqué son but et que, tel Sisyphe, les réformateurs devront repartir à zéro.⁴ De plus, les analystes ont eu tendance à étudier leur propre société comme si elle évoluait en vase clos. C'est ignorer que les parlementaires et leurs conseillers pratiquent depuis longtemps l'analyse comparative et empruntent généreusement à leurs voisins des recettes testées ailleurs.

La présente analyse⁶ diffère des précédentes en ce qu'elle souligne, dans l'esprit de la première partie, les similitudes entre les réformes apportées au Québec et au niveau fédéral canadien. Surtout, elle se fonde sur l'idée que ces réformes ont été adoptées en réponse à une double crise, l'une de nature mécanique, l'autre de nature symbolique. La première renvoie à des dimensions d'ordre technique : le volume des affaires à traiter, le temps nécessaire à cette fin et les obstacles posés par les règles de procédure alors existantes. Cette dimension se rencontre également à Londres et à Ottawa, dont on s'est fortement inspiré dans la recherche des solutions. L'autre dimension, particulière celle-là au cas québécois, renvoie ultimement au rapport entre une société et son appareil institutionnel, et est dominée par des considérations d'ordre plus symbolique : si cette dimension n'affecte pas de façon immédiate le fonctionnement mécanique du système, elle conditionne dans une bonne mesure l'attitude de la population à son égard, variable dont en régime démocratique l'importance n'est plus à démontrer.

Cette double crise, il faut en chercher la source ultime dans la Révolution tranquille. Celle-ci s'est traduite par une augmentation rapide et considérable du rôle de l'État, d'où la crise «mécanique» qu'on va décrire, et par une remise en question de valeurs jusque là communément acceptées au Canada français, source de la crise symbolique. Toutes deux ont germé durant les années 60 et ont entraîné la plupart des réformes appliquées par la suite.

A. Une crise «mécanique» : du vin nouveau dans de vieilles outres (1960-1964)

On a mis en lumière au chapitre 2 l'essentielle stabilité du cadre législatif et procédural mis en place en 1867. Ce cadre vieillot avait jusque là subsisté non seulement grâce au prestige qu'il conservait aux yeux de la classe politique mais aussi parce que le volume des affaires à traiter, demeuré relativement modeste, pouvait s'y insérer et s'y expédier avec succès. On le conserva durant les premières années de la Révolution tranquille, alors que les budgets se gonflaient brusquement et que les lois devenaient de plus en plus complexes : il en résulta une rupture du cadre temporel des sessions, dont la durée tripla presque en seulement cinq ans.

À cet égard, l'évolution québécoise diffère sensiblement de celle que John Stewart a analysé avec minutie au niveau fédéral canadien. À Ottawa, l'augmentation de la charge de travail fut plus graduelle, ce qui nécessita des adaptations procédurales étalées sur plusieurs décennies.⁶ À Québec, l'augmentation fut brusque, les réformes ne pouvaient être que fondamentales et leur mise en oeuvre concentrée en un laps de temps relativement restreint.

Ceci devint particulièrement évident au chapitre des subsides. Durant la session 1959-60, l'Assemblée adopta, en plus du budget principal, deux budgets supplémentaires, le tout pour un montant de 419,3 millions de dollars. À la session suivante, le budget principal s'accompagna de quatre budgets supplémentaires. La longueur du processus, qui dépassa de loin le délai traditionnel du 1^{er} avril, date du début de l'année financière, nécessita le vote

de deux lois de crédits provisoires, les premières depuis 1948. Quatre ans plus tard, l'Assemblée dut voter sept lois de subsides (le budget principal, trois budgets supplémentaires et trois budgets provisoires) pour un montant total approchant 1,2 milliard de dollars. Les sommes à voter avaient presque triplé, en moins de cinq ans.

Parallèlement se multipliaient les indices de surcharge des mécanismes traditionnels permettant à l'Assemblée de disposer des «travaux de subsides». Les mécanismes d'alors faisaient en sorte que l'étude des crédits budgétaires s'effectue sur le parquet de la Chambre, tout en conférant à l'opposition la possibilité d'en retarder l'achèvement. Comme on l'a mentionné au chapitre 4, la procédure en vigueur prévoyait la présentation par le ministre des Finances d'une motion portant formation de la Chambre en comité des subsides. Cette motion, qui devait être faite tous les jours où les budgets étaient étudiés, était sujette à un débat dont la durée n'était pas restreinte, ainsi qu'à des amendements. De tels amendements permettaient l'ouverture d'un débat sur le sujet indiqué, i.e. tout sujet entrant dans le cadre des attributions de la législature. L'étude des crédits proprement dite ne pouvait débiter avant que l'Assemblée n'ait disposé de ces motions, dites «de subsides» bien que leur objet n'ait souvent rien à voir avec le budget. En 1960-1, l'Assemblée se forma en comité des subsides à 26 séances (il n'y eut aucune motion de subsides). À la session de 1962, 53 séances furent consacrées en tout ou en partie aux mêmes fins, et 67 séances à la session de 1964 (il y eut quatre motions de subsides dans chaque cas). Le nombre de jours de séance écoulés

entre la transmission et l'adoption du budget principal des dépenses passa de 52 en 1959-60 à 92 en 1964.

Les indices de surcharge se multipliaient également sur le plan législatif. Durant cette période, on continua à introduire à chaque session une centaine de projets de loi d'intérêt privé qui continuèrent à constituer plus de la moitié de la production législative totale. Les changements les plus significatifs intervinrent cependant sur le plan de la législation d'intérêt public.

Le changement ne se traduisit guère par une progression du nombre de projets de loi publics d'initiative gouvernementale présentés par session. Le chiffre moyen à cet égard s'établit à 73 entre 1960 et 1964 contre 65 pour la période 1940-1959. Mais les textes adoptés étaient plus longs que par le passé. Entre 1942 et 1959, le recueil annuel des lois comptait en moyenne 249 pages de textes d'intérêt public. Durant les cinq sessions tenues entre 1959 et 1964, cette moyenne grimpa à 436 pages, puis à 756 pages entre 1965 et 1975. Tel que discuté antérieurement,⁷ l'indice est grossier, mais révélateur. Qu'on parcoure le recueil des lois d'après 1960 : on constatera tout de suite que les lois de cette période disposaient souvent d'enjeux autrement plus importants que sous Duplessis : création de sociétés d'État, réforme complète du système éducatif et social, etc.

De plus, cette législation comportait de plus en plus fréquemment des implications financières. De tels projets comptaient à l'origine fort peu au sein du programme législatif gouvernemental mais leur poids relatif s'était accru avec les années.⁸ De deux sur cinq sous Duplessis (1944-1959), cette

proportion s'établit durant le quinquennat suivant à un texte sur deux, un niveau autour duquel elle continua à osciller par la suite.

L'importance nouvelle des projets de loi financiers contribuait à surcharger les mécanismes parlementaires en ce qu'ils nécessitaient une étape supplémentaire, l'étape de la résolution.⁹ Dans le contexte d'un État moderne, plus préoccupé de dépenser que d'économiser, cette étape avait perdu sa signification initiale : elle rallongeait le processus législatif tout en introduisant un risque très réel de répétition. Elle devint rapidement la cible des critiques.¹⁰

À l'accroissement de la charge de travail de l'Assemblée s'ajouta après 1960 la présence d'une opposition plus forte, aguerrie et expérimentée. De 1900 à 1960, le parti gouvernemental contrôla en moyenne 80 % des sièges, et souvent plus, situation sans équivalent à Ottawa ou à Toronto.¹¹ De 1960 à 1970, l'opposition détint par contre entre le tiers et un peu moins de la moitié des sièges. Cette force nouvelle s'explique largement par le rôle inédit joué par les inégalités numériques de la carte électorale, qui atteignirent leur sommet durant cette période. Ces inégalités jouaient au profit des régions rurales où l'Union nationale réalisait ses meilleures performances. Avant 1960, le parti détenant la pluralité des voix dans l'ensemble de la province était aussi le favori des milieux ruraux : l'effet mécanique du scrutin majoritaire, combiné à l'effet de la carte électorale, produisait des législatures où l'opposition ne disposait le plus souvent que d'une poignée de députés. À compter de 1960, c'est le parti urbain - le parti libéral - qui conquiert et conserve la pluralité du suffrage populaire, mais les succès parlementaires qu'il

proportion s'établit durant le quinquennat suivant à un texte sur deux, un niveau autour duquel elle continua à osciller par la suite.

L'importance nouvelle des projets de loi financiers contribuait à surcharger les mécanismes parlementaires en ce qu'ils nécessitaient une étape supplémentaire, l'étape de la résolution.⁹ Dans le contexte d'un État moderne, plus préoccupé de dépenser que d'économiser, cette étape avait perdu sa signification initiale : elle rallongeait le processus législatif tout en introduisant un risque très réel de répétition. Elle devint rapidement la cible des critiques.¹⁰

À l'accroissement de la charge de travail de l'Assemblée s'ajouta après 1960 la présence d'une opposition plus forte, aguerrie et expérimentée. De 1900 à 1960, le parti gouvernemental contrôla en moyenne 80 % des sièges, et souvent plus, situation sans équivalent à Ottawa ou à Toronto.¹¹ De 1960 à 1970, l'opposition détint par contre entre le tiers et un peu moins de la moitié des sièges. Cette force nouvelle s'explique largement par le rôle inédit joué par les inégalités numériques de la carte électorale, qui atteignirent leur sommet durant cette période. Ces inégalités jouaient au profit des régions rurales où l'Union nationale réalisait ses meilleures performances. Avant 1960, le parti détenant la pluralité des voix dans l'ensemble de la province était aussi le favori des milieux ruraux : l'effet mécanique du scrutin majoritaire, combiné à l'effet de la carte électorale, produisait des législatures où l'opposition ne disposait le plus souvent que d'une poignée de députés. À compter de 1960, c'est le parti urbain - le parti libéral - qui conquiert et conserve la pluralité du suffrage populaire, mais les succès parlementaires qu'il

pourrait en retirer sont mitigés (et en 1966, annulés) par le jeu en sens contraire de la carte électorale.¹²

Plus nombreuse, l'opposition ne tarda pas à faire un large usage des moyens traditionnels permettant de retarder le rythme des travaux ministériels ou de harceler le gouvernement du moment. Un moyen classique était la multiplication des appels des décisions de l'Orateur. De 1959 à 1968, on en comptera 206, portant sur la quasi-totalité des décisions de l'Orateur, de l'Orateur suppléant ou du président de séance.¹³

Les spécialistes ont amplement démontré à quel point cette pratique réduisait la crédibilité de la Présidence.¹⁴ On peut ajouter qu'avec le temps l'opposition se servit de ce moyen pour retarder la progression des travaux, faisant appel même de décisions bien fondées. On compta ainsi 45 appels à la seule session de 1959-60, et 53 à celle de 1960-61.¹⁵

La complexité croissante des projets de loi gouvernementaux, le gonflement des budgets, l'agressivité d'une opposition plus nombreuse profitant de la latitude que lui laissaient les règlements traditionnels, tous ces facteurs se traduisirent après 1959 par un rallongement constant de la durée des sessions. On en a évoqué au chapitre 4 la durée moyenne traditionnelle pendant près d'un siècle : 45 jours de séance. Telle fut exactement la durée de la dernière session dominée par Duplessis, celle de 1958-59. En 1959-60, on compte 65 jours de séance, chiffre qui n'avait été auparavant dépassé qu'en 1944. À la session de 1960-61, ce chiffre bondit à 107. Il descendit à 93 à la session de 1962 (mais la durée de celle-ci fut prématurément

interrompue par la tenue de l'élection de l'électricité) et à 92 à la session de 1963. En 1964, on atteignit 120 jours de séance. Les cadres temporels des sessions avaient purement et simplement volé en éclats.

La vulnérabilité dans laquelle les règlements d'alors laissaient le gouvernement avait de quoi faire frissonner tout leader parlementaire. Tout comme la procédure britannique traditionnelle dont elle s'inspirait étroitement, la procédure québécoise protégeait les droits des députés. Aucune limite n'était donc imposée quant à la durée de l'étude des subsides ou au nombre de motions de subsides que l'opposition pouvait présenter. Même position de faiblesse sur le plan législatif, où presque toutes les étapes de la procédure pouvaient donner lieu à la tenue de débat et à la proposition d'amendements. Une opposition résolue et nombreuse pouvait retarder longtemps l'adoption d'une mesure particulière, comme on le verra en 1969 avec le bill 63, en 1971 sur la baie James et sur la restructuration scolaire de l'île de Montréal. Le cas du bill 63 est particulièrement révélateur, puisqu'une demi-douzaine de francs-tireurs réussirent à faire traîner le débat pendant un mois grâce à une utilisation (généralement) astucieuse des ficelles et de la procédure.

Dans un contexte où l'accroissement du rôle de l'État paraissait aller de soi et devoir se poursuivre indéfiniment, la perspective ouverte par les années 1960-64 était bien claire : les sessions se prolongeraient indéfiniment et les gouvernements pourraient être contraints à un moment ou l'autre à jeter du lest en face d'une obstruction résolue. Ceci, bien sûr, au cas où les procédures héritées de Westminster ne connaîtraient pas les mutations qui y

avaient été apportées depuis longtemps dans leur terreau d'origine, et qu'on avait graduellement opérées à Ottawa depuis le début du siècle.

La crise était d'autant plus sérieuse que les expédients traditionnels auxquels les gouvernements avaient recouru ou auraient pu recourir par le passé s'avéraient nettement insuffisants. La question préalable, figurant au Règlement depuis 1868, était tombée en désuétude. Utilisée dix fois entre 1867 et 1895, elle n'avait été utilisée qu'une fois par la suite, en 1947, et avait rarement rempli le rôle d'instrument de clôture aujourd'hui joué par d'autres mécanismes.¹⁶ La motion de fin de session, on l'a vu, avait été utilisée constamment depuis 1867.¹⁷ Mais le régime de séances imposé par ces motions n'était guère moins épuisant pour les ministres que pour l'opposition et les contraignait à négliger les affaires de leurs ministères. Et les jours de la semaine officiellement réservés aux affaires non gouvernementales par le règlement, de trois sur cinq en 1867, étaient tombés à un sur cinq depuis 1955 : il ne restait plus grand-chose à enlever à l'opposition par le biais de ces motions de fin de session!

De même, la limite d'une heure assignée aux discours perdait de son efficacité face à une opposition de trente ou quarante députés, surtout si ceux-ci doublaient ou triplaient leur temps de parole par la présentation d'amendements et de sous-amendements.

B. Une crise symbolique

Mécaniques complexes, les institutions s'enracinent dans des sociétés dont elles reflètent l'expérience historique, l'aménagement linguistique, le niveau de développement socio-économique et les particularismes culturels. La relation entre ces deux variables peut s'envisager selon deux pôles. D'un côté, certains tendent à méconnaître la nécessité pour un ordre institutionnel de correspondre aux données du milieu auquel il s'applique : ayant identifié le régime légal qui leur paraît le meilleur, ils ont tendance à recommander sa transposition dans tous les contextes, sans égard aux particularités du terrain. Lorsque leur avis prévaut, il en résulte bien souvent un rejet brutal par le patient de l'organe greffé avec si peu de précautions. Dans l'Europe centrale et orientale d'après 1918, bien des professeurs de droit constitutionnel connurent des déceptions de ce type, à une époque où la discipline avait tendance à présenter les institutions britanniques ou françaises comme des produits d'exportation qu'il suffisait de livrer au bon endroit. Cette attitude n'est pas exempte de relents colonialistes ou ethnocentriques, les nations dominantes ayant tendance à croire à l'universalité de leur propre expérience.

L'autre extrême consiste à monter en épingle le particularisme national de façon à nier aux institutions d'un autre pays toute applicabilité, voire à faire à chaque nation le devoir de se distinguer des autres quant à son aménagement institutionnel. Typique de cette attitude est la caractérisation des régimes légaux ou électoraux selon leur propre pays d'origine : le parlementarisme est «britannique», le scrutin à deux tours «français» (et le

scrutin majoritaire à un tour, «anglais»), le vote unique transférable est «irlandais», le régime présidentiel «américain» quand il fonctionne bien (et «latino-américain» quand il se détraque). On ne peut faire grief à quiconque d'illustrer une catégorie conceptuelle par un exemple national précis, mais le recours obsessionnel à ce type de terminologie trahit une adhésion pas toujours consciente à ce que j'appelle une théorie culturelle des institutions politiques. Poussée à sa limite, cette approche évite la discussion des avantages et inconvénients d'une formule particulière, et fait dépendre le choix exclusivement de critères d'ordre ethnique. Les institutions deviennent une sorte de drapeau destiné à affirmer le particularisme national. Le jugement porté sur un mécanisme institutionnel devient fonction des sentiments qu'on éprouve à l'égard des nations où il prévaut.

Je rejette l'une et l'autre de ces approches. L'adulation (ou le rejet) du régime parlementaire et du scrutin majoritaire à un tour du simple fait qu'ils sont d'origine britannique me paraissent proprement enfantins, au même titre que le rejet du système métrique, de la choucroute ou de l'habeas corpus en fonction de leurs origines nationales respectives. Par ailleurs un siècle d'expérience devrait avoir ouvert les yeux de ceux et celles qui croient encore qu'on puisse transposer des institutions sans égard à la mentalité et aux traditions des nations. Ma position est la suivante : tout régime constitutionnel comporte un principe fondamental, qui peut être transposé, en même temps que des aspects symboliques plus directement rattachés au contexte national où le régime a pris naissance, et qui eux sont malaisément

exportables. Au Québec, comme ailleurs au pays, le régime parlementaire à la Westminster fut copié jusque dans plusieurs de ses détails, encore que certaines de ses pièces essentielles aient été conquises par la collectivité plutôt qu'octroyées ou imposées par la métropole coloniale.¹⁸ Ce mimétisme colonial nécessita des aménagements bien avant 1960, comme on l'a vu au chapitre 2 : codification des règles de procédure, épuration terminologique. Néanmoins, pour l'observateur de 1960, le parlementarisme québécois présentait nombre de traits insolites ou ridicules qui, sans toucher à l'essentiel des choses, compromettaient la crédibilité de l'ensemble aux yeux de la population. Au fil des âges, nombre de pratiques et de mots avaient fini par signifier tout autre chose (et parfois le contraire) de ce qu'ils désignaient dans l'entendement commun. La chose est courante à Westminster, et peu s'en offusquent, l'esprit pragmatique de la nation et le respect dont elle entoure ses traditions évitant qu'on s'étrangle de rire en constatant la présence au Cabinet, en 1990, d'un «Chancelier du duché de Lancaster». Dans le cas du Québec, des archaïsmes comparables suscitaient des réactions différentes. Par exemple :

- La session était ouverte par un discours que le lieutenant-gouverneur, revêtu d'un uniforme du siècle dernier, lisait mais que d'autres avaient écrit à sa place.
- Le débat qui s'ensuivait portait techniquement sur le vote d'une adresse remerciant le lieutenant-gouverneur de son «gracieux discours»; en réalité, ce débat portait sur tout sujet entrant dans la juridiction

provinciale, aucun député n'y traitait du vice-roi, lequel ne se souciait guère d'ailleurs de savoir ce que les députés pensaient de «son» discours.

- Le lieutenant-gouverneur recommandait des mesures qu'il n'avait pas vues et que d'autres avaient préparées en son nom. Techniquement, les subsides étaient accordés à Sa Majesté, laquelle n'en voyait bien sûr pas un sou.
- La présidence de l'Assemblée était occupée par un personnage affublé du titre d'Orateur, bien qu'il ne parlât que très rarement.
- Chaque session débutait par la présentation d'un «bill des serments d'office». Personne n'avait jamais vu ledit bill, qui n'était pas imprimé.
- Peu se souciaient de savoir que la présentation de ce texte visait à rappeler une tradition de défiance à l'égard de l'exécutif, tradition du reste bien éteinte.

Nombre de ces pratiques découlaient du régime de monarchie constitutionnelle qui prévalait au Québec. Toutes enracinées dans l'histoire constitutionnelle britannique, leur compréhension requérait une érudition fort peu répandue (ou recherchée) dans la société québécoise.

Mais la tendance à la substitution dépassait le domaine des symboles et affectait toute la terminologie de l'Assemblée. Ainsi le discours sur le budget était-il techniquement proposé dans le cadre d'une motion portant formation de la chambre en comité des voies et moyens; un projet de loi subissait trois «lectures» sans jamais y être lu au sens littéral du terme; le

comité des règlements ne traitait pas du règlement de l'Assemblée; des deux comités qui examinaient les bills privés, l'un s'appelait fort proprement le Comité des bills privés en général, l'autre, le Comité des bills publics en général; certains comités permanents, comme celui des chemins de fer ou de la bibliothèque, ne s'étaient pas réunis depuis au moins 20 ans; pour provoquer un débat d'urgence, un député devait proposer l'ajournement de la Chambre, c'est-à-dire une motion qui, eût-elle été adoptée sur-le-champ, aurait empêché précisément la tenue d'un tel débat.

On peut à bon droit juger bénins tous ces détails. Parce qu'ils étaient souvent fort visibles, ils n'en contribuaient pas moins à aliéner le Parlement du public, dans la mesure où les cérémonies les plus solennelles ne pouvaient être pleinement comprises que par une petite élite instruite. Tant que subsista un sentiment d'aliéance et de respect envers la Couronne britannique, ces détails ne retenaient guère l'attention. Dans le Québec du début du siècle décrit par André Siegfried,¹⁹ peu s'en formalisaient. Mais les indices sont nombreux de désagrégation de ce sentiment par la suite. Henri Bourassa avait propagé l'idéal d'un nationalisme canadien et rejeté l'impérialisme britannique. À la question «Que devons-nous à l'Angleterre?», il avait répondu en substance : le pardon chrétien des offenses! En 1917 comme en 1942, les Québécois francophones avaient massivement rejeté la conscription pour service outre-mer, dont l'imposition brutale en 1917 contribua à marginaliser pour longtemps le parti conservateur dans la province. L'évolution subséquente du nationalisme québécois laissait encore moins de place au

sentiment monarchique. La critique indépendantiste des années 60, dans la foulée de la décolonisation des pays d'Asie et d'Afrique, tendait à attribuer à la sujétion coloniale nombre des retards qui affligeaient la société québécoise, et donc à pourchasser tous les symboles qui pouvaient l'évoquer.²⁰ Bien que quelques rares auteurs canadiens-français contemporains aient tenté de justifier l'institution monarchique,²¹ il est de notoriété publique que le sentiment populaire francophone y voit maintenant un reliquat de la Conquête, et donc un symbole humiliant. Comme l'appareil parlementaire québécois portait en plusieurs endroits la trace de la royauté, le discrédit croissant de celle-ci risquait de rejaillir sur le Parlement lui-même. Disons-le tout net, beaucoup de nationalistes québécois en étaient venus, dans la foulée du chanoine Groulx, à voir dans le parlementarisme une forme d'anglomanie.²² Des réactions de cet ordre, on ne le soulignera jamais assez, n'étaient pas propres aux indépendantistes ni même à la famille nationaliste québécoise. Nombre de leurs adversaires les plus acharnés éprouvaient la même réaction viscérale, quitte à refuser d'en faire un enjeu majeur. À cet égard, le témoignage de Gérard Pelletier sur ses premières expériences de député fédéral est éclairant :

«... on nous assène, pour ouvrir la session, une cérémonie interminable et rigoureusement [souligné dans le texte] britannique. Je m'étonne qu'en un siècle de tolérance où chacun se montre si fier de son fair-play, personne n'ait jamais eu l'idée d'introduire dans le rituel quelques éléments familiers aux non-britanniques de ce pays (...) Le cérémonial qui règle cette inauguration m'est si totalement étranger, si mystérieux dans son anachronisme, que je n'y comprends rien de rien. Au vrai, il me paraît ridicule et réveille mes instincts iconoclastes (...) on voudrait, d'entrée de jeu, dépayser les nouveaux députés francophones, les convaincre qu'ils sont des étrangers [souligné dans le texte] dans cette institution, on ne s'y prendrait pas

sentiment monarchique. La critique indépendantiste des années 60, dans la foulée de la décolonisation des pays d'Asie et d'Afrique, tendait à attribuer à la sujétion coloniale nombre des retards qui affligeaient la société québécoise, et donc à pourchasser tous les symboles qui pouvaient l'évoquer.²⁰ Bien que quelques rares auteurs canadiens-français contemporains aient tenté de justifier l'institution monarchique,²¹ il est de notoriété publique que le sentiment populaire francophone y voit maintenant un reliquat de la Conquête, et donc un symbole humiliant. Comme l'appareil parlementaire québécois portait en plusieurs endroits la trace de la royauté, le discrédit croissant de celle-ci risquait de rejaillir sur le Parlement lui-même. Disons-le tout net, beaucoup de nationalistes québécois en étaient venus, dans la foulée du chanoine Groulx, à voir dans le parlementarisme une forme d'anglomanie.²² Des réactions de cet ordre, on ne le soulignera jamais assez, n'étaient pas propres aux indépendantistes ni même à la famille nationaliste québécoise. Nombre de leurs adversaires les plus acharnés éprouvaient la même réaction viscérale, quitte à refuser d'en faire un enjeu majeur. À cet égard, le témoignage de Gérard Pelletier sur ses premières expériences de député fédéral est éclairant :

«... on nous assène, pour ouvrir la session, une cérémonie interminable et rigoureusement [souligné dans le texte] britannique. Je m'étonne qu'en un siècle de tolérance où chacun se montre si fier de son fair-play, personne n'ait jamais eu l'idée d'introduire dans le rituel quelques éléments familiers aux non-britanniques de ce pays (...) Le cérémonial qui règle cette inauguration m'est si totalement étranger, si mystérieux dans son anachronisme, que je n'y comprends rien de rien. Au vrai, il me paraît ridicule et réveille mes instincts iconoclastes (...) on voudrait, d'entrée de jeu, dépayser les nouveaux députés francophones, les convaincre qu'ils sont des étrangers [souligné dans le texte] dans cette institution, on ne s'y prendrait pas

autrement (...) Est-il vraiment nécessaire que les anglophones d'origine britannique, désormais minoritaires au Canada, nous fassent sentir, de manière aussi appuyée, à quel point ce parlement canadien est leur maison, peuplée de leur parenté, exclusivement réglée par leurs traditions? J'ai connu des députés, d'origine italienne ou polonaise, qui se posaient les mêmes questions.»²³

À l'instar de l'école politique à laquelle il se rattache, Pelletier se refuse à réclamer une réforme à cet égard. «Il faut être patient, en politique, surtout dans les petites choses». Appelé, lui, républicain, à prêter le serment d'allégeance, il «substitue en pensée le service du peuple au service de la reine».²⁴

Ce pragmatisme - ou cet opportunisme - la génération indépendantiste des années 60 ne le partage point. «La vie politique du Québec, écrit Marcel Rioux, est toute empreinte de symbolique coloniale.»²⁵ Suit un catalogue dressé par André D'Allemagne, ex-président du R.I.N., énumérant la sanction royale, le serment d'allégeance à la reine, les références à la monarchie dans les divers actes publics. Tous les programmes indépendantistes des années 60 prévoyaient un régime républicain.

Ces idées firent leur chemin dans la société québécoise. La visite de la reine Élisabeth II en 1964 à Québec, à l'occasion des célébrations marquant le centenaire d'une des conférences préparatoires à la création du système fédéral, donna lieu à une émeute marquée d'une répression policière : l'épisode passa dans la mémoire collective comme «le samedi de la matraque». Les partis indépendantistes obtinrent au total 8,8 % des voix aux élections générales de 1966, sans toutefois décrocher un seul siège. Ces élections

portèrent au pouvoir l'Union Nationale de Daniel Johnson, dont le slogan était «égalité ou indépendance», et dont plusieurs jeunes députés étaient proches des indépendantistes. La profondeur du mouvement se vérifia en 1970 lorsque le Parti Québécois remporta 23 % des voix. Six de ces sept députés refusèrent aussitôt de prêter le serment d'allégeance prévu par l'article 128 de l'A.A.N.B., et ne se ravisèrent que quelques semaines plus tard lorsqu'on leur représenta qu'ils ne pourraient prendre leur siège autrement. En conquérant trois ans plus tard le statut d'opposition officielle, ce parti confirma encore davantage la profondeur du courant qu'il incarnait. La montée du courant indépendantiste rendait inévitable au minimum une adaptation symbolique qui, tout en laissant subsister les rouages essentiels du régime parlementaire, réduirait la visibilité de symboles auxquels la population ne croyait plus guère.

C'est à la lumière de ce contexte qu'il faut analyser les réformes apportées à la structure, à la procédure et aux usages du Parlement québécois depuis 1964.

On ne vise pas ici à énumérer toutes les réformes ou à en faire une chronologie détaillée. Nous disposons d'ores et déjà de travaux à cet égard. Après avoir évoqué l'abolition du Conseil législatif, j'analyserai les changements apportés à la procédure de l'Assemblée et j'en dégagerai la signification, pour scruter ensuite l'adaptation symbolique qui les a accompagnés.

C. L'abolition du Conseil législatif

Sur le plan de la structure du Parlement, la réforme la plus importante a bien sûr été l'abolition du Conseil législatif. On a montré que la chambre haute était entrée après 1905 dans une longue période de somnolence qui, à défaut de calmer les critiques, réduisait l'acuité du problème. Dominé par l'Union nationale, après 1957, le Conseil préféra sagement ne pas réinventer la Révolution tranquille. Au grand vent de réforme qui balaya alors le Québec, le Conseil ne sut pas faire face en proposant de lui-même une réforme qui aurait pu lui conférer un nouveau rôle. Jean-Charles Bonenfant proposa d'en faire une chambre de représentation régionale élue au suffrage universel et à la proportionnelle.²⁶ Le milieu officiel ne put accoucher, en 1963, que d'une loi obligeant les conseillers nommés après la date de son adoption (mais non les conseillers en fonction à la même date) à prendre leur retraite à 75 ans. Ceci au moment où une journaliste comme Adèle Lauzon dénonçait de façon virulente l'institution dans un article dont le titre à lui seul donnait le ton : «Incroyable mais vrai! le Conseil législatif».²⁷

C'est moins l'indignation publique que la bataille constitutionnelle qui entraîna la plus sérieuse tentative de réforme du Conseil.²⁸ En 1964, le fédéral et les provinces, y compris le Québec, acceptèrent la formule Fulton-Favreau comme méthode de modification de la Constitution canadienne. Dénoncée par les centralisateurs comme une camisole de force, la formule fit l'objet au Québec d'une campagne des milieux nationalistes qui reçut l'aval de

l'Union nationale. Craignant apparemment que le Conseil ne rejette la modification constitutionnelle proposée, le Premier ministre Lesage fit adopter par l'Assemblée législative en janvier 1965 un projet de loi directement inspiré des Parliament Acts britanniques de 1911 et de 1949. Bien qu'elle ne témoignât guère de l'imagination de ses auteurs, cette nouvelle donne parlementaire réduisait le veto absolu du Conseil à un simple veto suspensif : elle ouvrait la voie à une réforme majeure du Conseil, ou même à son abolition, sans que son consentement ne soit requis, et facilitait l'acceptation de la formule Fulton-Favreau par le Parlement québécois. Trop transparente, la stratégie gouvernementale fut contrée par le Conseil, qui greffa au projet un amendement inacceptable au gouvernement, maintenant intactes les prérogatives du Conseil en matière constitutionnelle. Le gouvernement couvrit sa retraite en expédiant une adresse à la Reine priant le souverain d'introduire au Parlement britannique la mesure contestée. Saisi d'une adresse en sens contraire du Conseil législatif, le gouvernement britannique oublia cette affaire.

En 1966, sensible à son tour, avec quelque retard, au vent du changement, l'Union nationale inscrivit l'abolition du Conseil à son programme électoral. Parvenu au pouvoir, Daniel Johnson entama avec les conseillers des négociations en vue de les amener à consentir à leur propre élimination du processus législatif. Dans la plus pure tradition de l'histoire de ce bribery fund, diraient les adversaires du Conseil, l'affaire fut ainsi conclue : en échange de leur consentement, les conseillers se voyaient garantir jusqu'à leur décès le paiement de leur salaire annuel.²⁹ C'était payer le prix fort,

commentera plus tard M. René Lévesque, «mais ça valait le coup».³⁰ Une loi de 1968 sanctionna ce marché, et lors de son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1969 le Parlement québécois devint monocaméral pour la première fois de son histoire.

Le Conseil n'a laissé aucun regret. Son abolition, 40 ans après que la dernière des autres provinces (la Nouvelle-Écosse) ait posé semblable geste, témoigne du retard des Québécois en matière institutionnelle. Le Conseil ne fit aucun effort sérieux pour se rendre utile, à l'instar du Sénat canadien, en étudiant la législation d'intérêt privé ou en menant des études sur des dossiers publics. La seule tentative en ce sens, l'établissement en 1966 d'un comité mixte sur l'assurance-maladie, devint caduque quelques semaines plus tard avec la dissolution, et le dossier fut refilé à une Commission royale d'enquête.³¹ On entendit peu de voix par la suite réclamer la création d'une nouvelle deuxième chambre, encore que le Parti Québécois sous Pierre Marc Johnson ait brièvement flirté avec cette idée (le projet fut ridiculisé de toutes parts). Il n'est pas interdit de penser que le Conseil, ne comptant que peu ou pas de membres péquistes, eût pu freiner ou amender certains des projets les plus radicaux du gouvernement Lévesque après 1976.

D. Les réformes de la procédure de l'Assemblée (1964-1984)

L'examen est ici limité à la procédure et ne touche ni les conditions de travail des députés, ni les services parlementaires, qui feront l'objet du chapitre suivant.

Cette réforme s'est échelonnée sur une vingtaine d'années. En 1964 a été abolie l'étape de la résolution financière. L'année suivante, l'Assemblée a commencé à confier à des comités particuliers l'étude des crédits budgétaires. En 1969, l'abolition du Conseil législatif s'est accompagnée de changements terminologiques et d'un règlement sessionnel constamment reconduit par la suite. La coexistence malaisée de ce règlement sessionnel et du Règlement Geoffrion conduisit tout naturellement en 1972 à l'adoption d'un nouveau Règlement simplifié.³² Les ajournements à date fixe ont été introduits en 1978.³³ Enfin, l'adoption en 1982 d'une nouvelle Loi sur l'Assemblée nationale a été suivie deux ans plus tard d'une refonte du Règlement.

Ces réformes, sauf les trois dernières, découlaient directement de l'analyse de l'engorgement constaté au début des années soixante. On peut les grouper sous deux rubriques. Certaines ont eu pour effet de délester purement et simplement le Parlement de certaines tâches; d'autres lui ont permis d'accomplir plus rapidement ses travaux en matière législative et financière.

1. Délester le Parlement de certaines tâches

Le développement le plus notable à cet égard a été la réduction de l'importance relative des lois d'intérêt privé. Celles-ci avaient constitué plus de la moitié de la production législative totale de 1867 à 1964. En 1965, elles comptaient encore les deux cinquièmes des textes présentés comme des

textes adoptés, et près de la moitié à la session de 1966-67. Le déclin fut sensible par la suite : environ 30 % aux sessions de 1968 et de 1969, et à la deuxième session de 1970, environ le quart durant les années 70.³⁴

L'explication de ce déclin tient pour une bonne part à l'adoption de mesures législatives transférant à des organes administratifs le soin de décider des demandes en des matières nécessitant auparavant un bill privé : les incorporations de sociétés et les changements de nom constituent deux bons exemples.

Le développement de la législation déléguée constitue une autre manifestation de cette tendance. Au lieu d'inscrire dans la loi certains détails, on délègue à l'exécutif le soin de prendre des règlements à cet égard.³⁵ La tendance s'est fait sentir jusque dans la législation électorale après 1977, domaine sur lequel les députés avaient conservé un monopole jaloux : encore ont-ils subordonné l'exercice du pouvoir réglementaire du Directeur général des élections à l'approbation d'une commission parlementaire. Les inquiétudes suscitées par la législation déléguée ont conduit à la formation d'une commission spéciale de l'Assemblée présidée par l'ex-ministre Denis Vaugeois. Les recommandations de cette commission se sont concrétisées en 1986 par l'adoption d'une loi cadre en ce domaine.

Dernier dessaisissement qui, lui, n'a pas été sans douleur : la carte électorale. En 1971, l'Assemblée a confié à une Commission indépendante le soin de préparer un projet de délimitation après chaque élection générale, tout en se réservant le dernier mot sur le projet de loi en découlant. En 1979,

l'opération a été complètement retirée de l'Assemblée et l'adoption de la nouvelle carte est passée dans le domaine réglementaire, comme on l'avait décidé à Ottawa quinze ans plus tôt.³⁶

2. Permettre au Parlement d'accomplir plus rapidement ses travaux en matière législative et financière

Dans cet ordre de préoccupation, la meilleure méthode d'exposition consiste probablement à suivre le modèle proposé par Lord Campion dans un texte classique portant sur la procédure britannique.³⁷ Campion distingue trois procédés de base : l'élagage (slimming process) consiste à supprimer certaines étapes et à proscrire à d'autres étapes les débats, les amendements ou encore les deux à la fois; la compression (squeezing process) consiste à limiter la durée d'un processus ou d'un débat particulier ou encore à donner au gouvernement le moyen de le faire s'il le juge à propos; enfin, la «purgation» (purging process) a pour effet de libérer le parquet de la Chambre de certaines fonctions pour confier celles-ci à des commissions plus restreintes. Elle se distingue des dessaisissements purs et simples au profit du gouvernement et de l'administration énumérés plus haut. Vu l'importance relative de chacune, il convient pour les fins du présent travail de modifier quelque peu l'ordre d'exposition.

(a) La 'purgation' (purging)

À Québec, cette opération s'est concrétisée par deux initiatives majeures auxquelles on a eu aussi recours à Ottawa à compter de la même époque. Aussi bien l'étude détaillée des crédits budgétaires que celle des projets de loi après la deuxième lecture, jusque-là accomplies sur le parquet de l'Assemblée, transformée en «comité des subsides» et en «comité plénier», ont été graduellement transférées à des commissions spécialisées plus restreintes, permettant à l'Assemblée de vaquer à d'autres tâches. À elle seule, cette double décision constitue probablement l'innovation essentielle de la réforme.

Les faiblesses de la procédure traditionnelle en matière de subsides furent reconnues en mars 1965, lorsqu'une entente entre le leader parlementaire du gouvernement et le chef de l'opposition permit l'étude simultanée des crédits par le comité des subsides et par un comité spécial, le premier discutant de la politique générale du ministère et le second, des autres articles.³⁸ Toutefois, un article précis du budget pouvait toujours être discuté en Chambre si les députés le désiraient. Le comité des subsides perdait son monopole, non sa prééminence, car les «comités de crédits» lui demeuraient subordonnés. Cette mesure permit d'enrayer la croissance du nombre de séances de l'Assemblée consacrées en tout ou en partie à cette fin. En 1972, le comité des subsides fut aboli et dès lors tous les crédits d'un ministère ou d'un organisme furent renvoyés à la commission permanente compétente.

Même mouvement sur le plan législatif. Jusqu'alors, en matière d'intérêt public, seuls les projets de loi d'initiative parlementaire et certains textes émanant du gouvernement avaient été étudiés en comités permanents : les premiers étaient devenus rares après 1936 tandis que la seconde pratique s'éteignit presque à la même époque. De toute manière, on l'a dit, le comité plénier supervisait a posteriori le travail effectué par les comités permanents. L'innovation, à partir de 1969, consista à poser en principe le renvoi d'un projet de loi en commission après la deuxième lecture, tout en laissant à l'Assemblée la possibilité d'examiner néanmoins, à son choix, un texte en comité plénier.

Le principe se concrétisa plus rapidement au niveau des règlements que dans la pratique. À la session de 1969, un seul projet fut étudié en commission contre 88 en comité plénier. À la deuxième session de 1970, les chiffres respectifs étaient de 10 et 57, et à celle de 1971, de 23 et 83. Ce n'est qu'à compter de 1972 que la moitié environ des projets de loi publics ont été renvoyés en commission. Il faut préciser qu'il s'agissait des textes les plus importants, le comité plénier paraissant plus approprié pour les textes brefs et non controversés. Après 1976, la très grande majorité des projets de loi ont été étudiés en commission (voir tableau 7.1).

Ces rôles nouveaux nécessitèrent une réorganisation complète du système des comités permanents de l'Assemblée, demeuré à peu près semblable à lui-même pendant un siècle. En 1964, on avait créé deux comités permanents sur l'Éducation et sur les Régies gouvernementales à caractère

industriel ou commercial. En 1965, le nouveau régime d'examen des crédits nécessita la création de onze comités spéciaux. En février 1966, ces comités de crédits devinrent permanents. La suite logique vint trois ans plus tard avec la refonte totale du système : l'Assemblée se dota de 27 commissions permanentes comptant chacune une dizaine de membres (celle des bills privés et publics en comptait vingt), et couvrant chacune un secteur déterminé de politique.³⁹ Le système a été fréquemment réorganisé par la suite. Le nombre de commissions fut réduit à 16 en 1972, par regroupement de commissions existantes, porté à 27 en 1978, et réduit à nouveau à neuf en 1984. Cette dernière réorganisation a permis de doter chaque commission d'un secrétariat distinct sans pour autant crever les plafonds budgétaires existants. Jusqu'en 1972, chaque commission continua à être présidée par un député formellement élu par elle. Cette année-là, l'Assemblée opta pour la formule d'une «banque de présidents» : huit députés désignés par la Commission de l'Assemblée nationale et rémunérés à cette fin, présidaient tour à tour aux délibérations de chaque commission. Depuis 1984, chaque commission élit son propre président et son vice-président. En 1972, l'opposition obtint la présence d'un de ses membres au sein de la banque des présidents et, à compter de 1984, trois présidences et cinq vice-présidences, toutes rémunérées. Enfin, on a remédié à l'une des faiblesses traditionnelles des comités québécois : leur obésité. Le nombre moyen des membres des comités, de 38 en 1935 et de 28 en 1960, est tombé à une douzaine à la fin des années 60. Au cours des dernières années, il est remonté à 15 ou 16.

L'Assemblée a innové en instaurant une étape originale qui consiste à renvoyer un projet de loi en commission après la première lecture pour fins d'auditions publiques. On a voulu par là permettre au grand public (en pratique : aux groupes de pression jugés les plus représentatifs par la commission) de se faire entendre. Le nombre des textes ainsi renvoyés a rarement dépassé la dizaine, mais les projets les plus importants ont subi cette épreuve. Citons par exemple les projets de loi sur la langue et sur les handicapés.

(b) L'élagage (slimming)

Cette deuxième tendance est particulièrement évidente au niveau législatif. Jadis constitué de nombreuses étapes sujettes à débat ou amendement, le processus d'adoption des lois à l'Assemblée a été à la fois simplifié et réglementé en 1964, en 1972 et, dans une moindre mesure, en 1984.

Deux étapes ont été purement et simplement supprimées : la présentation d'une «motion introductive» et l'étape de la résolution financière. Quant aux autres, elles ont été assorties de restrictions, surtout en 1972, de sorte que le processus se résume aujourd'hui ainsi. La première lecture (présentation) a lieu sans débat. Une motion portant renvoi d'un projet à une commission pour fins d'auditions publiques est décidée sans débat. À la deuxième lecture (adoption du principe), un seul amendement est possible et ne peut viser qu'à retarder l'accomplissement de cette étape, par exemple de

trois ou de six mois. Il ne peut faire l'objet d'un sous-amendement. Depuis 1984, le débat sur cet amendement est restreint à une durée maximum de deux heures. En 1977, dans le but d'accélérer la procédure, on a donné au leader parlementaire du gouvernement le pouvoir de proposer que la deuxième lecture d'un projet ait lieu sans débat, mais l'opposition de cinq députés entraîne le rejet d'une telle proposition (cette procédure n'a jamais été utilisée en treize ans). La motion de renvoi du projet en commission n'est pas susceptible de débat. On verra plus loin que le gouvernement dispose d'un moyen exceptionnel très efficace pour empêcher que le débat en commission ne s'éternise.

L'étape du rapport de la commission revêt désormais une importance particulière puisque l'étude détaillée ne s'effectue généralement pas en commission plénière. En théorie, l'opposition pourrait multiplier à loisir les amendements à ce stade. Aussi le Règlement encadre-t-il soigneusement le déroulement de cette étape. Un député doit remettre au secrétaire général de l'Assemblée copie des amendements qu'il propose avant 22 heures le jour où a lieu le dépôt du rapport. De plus, le Président décide de la recevabilité des amendements et les choisit pour en éviter la répétition. Un filtrage important peut donc précéder la mise aux voix. Ensuite le Président organise le débat au cours duquel a lieu la prise en considération du rapport et des amendements proposés. Aucun sous-amendement ne peut alors être proposé. Quand le débat est terminé, les votes sur les amendements sont pris

successivement de la manière indiquée par le Président et le rapport, tel qu'éventuellement amendé, est ensuite adopté ou rejeté globalement.

L'importance nouvelle accordée à l'étape du rapport a réduit l'importance de la troisième lecture, lors de laquelle n'étaient limités ni les débats ni les amendements. Depuis 1972, les amendements sont proscrits à cette étape et le droit de parole de chaque député est limité à dix minutes. Le parrain du texte et les chefs des groupes parlementaires (ou leurs représentants) ont droit à une heure, et le parrain dispose en plus d'un droit de réplique de 20 minutes.

L'abolition du Conseil législatif en 1968, tout en éliminant un éventuel obstacle politique de taille, a supprimé les étapes supplémentaires nécessitées autrefois par l'étude du projet au Conseil et, éventuellement, par l'examen à l'Assemblée des amendements adoptés par le Conseil.

Ce double souci de simplification et de restriction se manifeste aussi au niveau de l'étude des crédits budgétaires. Il n'est plus nécessaire de proposer la formation de la chambre en comité des subsides : après leur dépôt en Chambre par le Président du Conseil du Trésor, les crédits sont renvoyés en commission sans débat ni amendement. La motion d'adoption du rapport des commissions sur les crédits ne peut subir d'amendement, et le projet de loi qui en résulte est adopté en un seul vote, sans débat ni amendement. Les mêmes restrictions s'appliquent aux crédits provisoires. Jusqu'en 1972, seulement un ou deux douzièmes des crédits pouvaient être avancés à chaque fois au gouvernement, ce qui nécessitait deux lois du genre durant la session si

l'adoption du budget principal n'intervenait pas avant le début du mois de juin.

Le pourcentage fut fixé à 1/6 en 1972, puis porté à 1/4 en 1976.

L'ancien processus budgétaire, on l'a vu, confiait l'étude des crédits à la commission plénière, sous le vocable de «comité des subsides». La motion du ministre des Finances proposant que la Chambre se forme en comité des subsides pouvait faire l'objet d'un amendement de l'opposition susceptible d'être discuté pendant plusieurs séances. L'opposition a perdu cette arme en 1972 avec le transfert de l'étude de la plupart des crédits aux commissions élues mais, en contrepartie, on lui a ouvert la possibilité de présenter au cours d'une session, après la fin du débat sur le message inaugural, six motions de censure dont la discussion ne peut cependant s'étendre sur plus d'une séance.

(c) La compression (squeezing)

Si le débat est proscrit à certaines étapes, on a pris la précaution d'en écourter la durée à d'autres. Le procédé le plus simple consiste à limiter le droit de parole de chaque député. Fixée en 1939 à une heure, la durée des discours fut écourtée en 1969 à 30 minutes, sauf pour le travail en comité. En 1971, des droits de parole plus généreux furent concédés au Premier ministre, aux chefs des partis d'opposition et à certains députés. Depuis 1972, la durée des discours est en principe limitée à 20 minutes, mais cette règle souffre plusieurs exceptions motivées par la nature du débat et l'identité de l'intervenant.

Du point de vue de la planification des travaux parlementaires, la solution idéale consiste non pas à limiter le droit de parole de chaque député, mais plutôt à fixer à l'avance dans le Règlement une enveloppe globale pour la durée d'un débat précis. La guillotine tombe alors automatiquement à un moment connu à l'avance, sans qu'il soit pour autant nécessaire d'adopter une motion spéciale à cet effet.

L'Assemblée nationale s'est engagée dans cette voie dès 1969 en limitant à 25 heures la durée des débats sur le message inaugural et sur le discours du budget. La même année, la période de questions orales a été limitée à 30 minutes, puis rallongée à 45 minutes en 1977. Depuis 1972, cette technique a été étendue à de nombreuses catégories de débat. La discussion d'une motion de suspension de l'application des règles de procédure pour raison d'urgence ne peut excéder deux heures. Les débats de fin de séance (tenus les mardis et jeudis seulement) ne peuvent durer plus de dix minutes pour chacune des trois questions qui peuvent être soulevées à cette occasion : en tenant compte des répliques, un peu plus d'une demi-heure par jour peut donc être occupée par cette procédure. La question avec débat en commission élue, introduite en 1977, et rebaptisée «interpellation» en 1984, ne peut durer plus de deux heures.

Par la suite, des lois sont venues encadrer certains débats particuliers. Adoptée en 1978, la Loi sur la consultation populaire⁴⁰ prévoit la tenue à l'Assemblée nationale d'un débat sur la question devant être posée à la population lors d'un référendum, et en limite la durée à 35 heures. La Loi sur

la représentation électorale.⁴¹ sanctionnée en 1979, tout en retirant aux parlementaires la responsabilité ultime d'adopter la carte électorale pour la confier à une commission indépendante, a permis la tenue d'un débat à l'Assemblée sur le projet de carte proposé par la Commission de la représentation dans son rapport préliminaire. La durée de ce débat ne peut cependant excéder cinq heures.

Depuis 1984, une motion proposant l'ajournement de l'Assemblée pour une période de plus de quinze jours fait l'objet d'un débat restreint d'au plus deux heures. La même restriction s'applique aux débats sur le motif de la convocation de l'Assemblée en séances extraordinaires, sur un rapport de commission (autre qu'un rapport portant sur un projet de loi), sur une motion de scission d'un projet de loi.

Avant 1972, la durée globale de l'étude des crédits budgétaires était illimitée (sauf pour les crédits provisoires). Cette année-là, le gouvernement réussit à imposer le principe d'une guillotine en la matière : une commission étudiant les crédits d'un ministère faisant partie du budget principal devait faire rapport à l'Assemblée dans un délai de 45 jours, faute de quoi elle était « censée » en avoir recommandé l'adoption à condition d'y avoir consacré au moins dix heures de travaux. Dans le cas d'un budget supplémentaire, le délai d'examen était de sept jours. Les règles du jeu ont été reformulées à cet égard en 1984. L'étude des crédits dure dix séances consécutives en commission du lundi au vendredi (en pratique, ce travail s'étend sur trois semaines). Le temps consacré à l'étude des crédits en commission ne peut

4

**PM-1 3½"x4" PHOTOGRAPHIC MICROCOPY TARGET
NBS 1010a ANSI/ISO #2 EQUIVALENT**

excéder 200 heures, celui consacré à l'étude des crédits d'un ministère, 20 heures. Quant aux crédits supplémentaires, leur examen ne peut durer plus de huit heures.⁴²

En plus des armes qui précèdent, le gouvernement dispose de trois moyens exceptionnels : la question préalable, la motion de clôture et la suspension des règles pour raison d'urgence.

La question préalable figurait au Règlement de l'Assemblée depuis ses origines, mais n'avait guère été utilisée depuis fort longtemps. On a rendu son maniement encore plus délicat en 1972 en accordant au Président de l'Assemblée le pouvoir d'en refuser le dépôt s'il jugeait que les droits de la minorité seraient lésés par son acceptation. Aussi cette procédure, rebaptisée «motion de mise aux voix immédiate» en 1984, n'a-t-elle jamais été utilisée par le gouvernement.

Celui-ci s'est plutôt tourné vers deux procédures particulières pour venir à bout des manoeuvres obstructionnistes «réelles ou appréhendées». La motion de clôture, introduite en 1972, permet à la majorité d'obliger une commission à déposer son rapport à l'Assemblée dans le délai qui y est indiqué. Cet instrument se révèle particulièrement efficace en ce qu'il met fin à toute une étape de la procédure législative, et non seulement à la discussion d'un article précis. Le gouvernement l'a parfois utilisé alors que la commission avait à peine entamé ses travaux. Les Libéraux ou les Péquistes y ont eu recours à 16 reprises de 1972 à 1989, au grand dam de l'opposition

dans la grande majorité des cas. Un an après l'ouverture de la 34^e législature, cinq nouvelles motions de clôture avaient été présentées.

L'interventionnisme étatique croissant ainsi que la combativité des syndicats québécois ont rendu presque routinière l'adoption par l'Assemblée d'une «loi spéciale» mettant fin de façon plus ou moins ouverte à des conflits de travail. Inconnue avant 1960, cette intervention autoritaire est devenue depuis bien plus fréquente qu'à Ottawa ou Toronto.⁴³ L'outil procédural par excellence en ces cas et en quelques autres a été la suspension des règles pour raison d'urgence. Relativement longues et complexes, ces motions ont pour effet principal d'imposer des séances plus longues jusqu'à l'adoption de leur objet, de suspendre certaines dispositions du Règlement susceptibles d'être utilisées dans un but dilatoire par l'opposition, et même d'édicter ad hoc des règles plus restrictives qu'à l'ordinaire. On en est ainsi arrivé à une mesure s'apparentant à la guillotine britannique en prévoyant une durée précise pour certaines étapes de la procédure législative et ce, avant même que la discussion de la mesure ne soit entamée. Invoquée 6 fois de 1960 à 1972, cette technique l'a été 21 fois de 1972 à 1985, et 10 fois de 1985 à 1989. L'on a mis en doute l'«urgence» de quelques-unes de ces motions.

Un quatrième moyen d'action a été fréquemment utilisé par les gouvernements successifs jusqu'en 1978 : c'est la motion dite de fin de session : comme la date des ajournements d'été et de Noël n'était nulle part précisée dans le Règlement, c'est la majorité qui en décidait selon les besoins du moment. Durant les années 1970, en particulier, le gouvernement prit

l'habitude de présenter en mai ou juin (ou au début de décembre) ses projets de loi les plus controversés. L'on espérait que l'opposition, pressée d'en finir avant les vacances, se montrerait coopérative. À défaut, le gouvernement faisait adopter une motion suspendant les règles habituelles, imposant des séances plus fréquentes et plus longues et éliminant certains des outils dilatoires de l'opposition. Si celle-ci se révélait déterminée, l'ajournement d'été pouvait être retardé au 31 juillet (comme en 1974) ou même au 26 d'août (1977). Cette dernière expérience fit déborder le vase et l'année suivante, les partis s'entendirent sur un mécanisme d'ajournements à date fixe. Désormais, l'ajournement d'été aurait lieu au plus tard le 23 juin et celui des Fêtes le 21 décembre. Pour accélérer le rythme de ses travaux durant les trois semaines précédant chaque ajournement, l'Assemblée était soumise à un régime de travail nettement plus intensif donnant priorité aux mesures gouvernementales, alors que plusieurs instruments ordinairement à la disposition de l'opposition (mini-débats, motions du mercredi, questions avec débat) voyaient leur usage interdit ou limité.

En somme, l'on institutionnalisait la motion de fin de session pendant les deux périodes de surchauffe précédant les ajournements. Le gouvernement était même dispensé de faire adopter une telle motion, le nouveau régime de travail entrant en vigueur de façon automatique le 1^{er} juin et le 1^{er} décembre. En contrepartie, l'opposition obtint que le gouvernement présente avant ces dates les projets de loi qu'il comptait faire adopter avant chaque ajournement. Comme on s'en doute, les séances précédant l'entrée

en surchauffe ont donc été marquées par le dépôt d'un nombre inhabituellement élevé de projets de loi.

Durant les périodes de surchauffe, l'Assemblée siège cinq jours par semaine au lieu de trois et la durée moyenne de ces séances est presque deux fois plus longue qu'en période normale, s'étirant parfois jusqu'aux petites heures du matin. Il n'est pas exceptionnel que le consentement unanime permette au gouvernement de présenter et de faire adopter un projet de loi durant une même période de surchauffe : on relève 35 cas de ce type entre juin 1978 et décembre 1981 (souvent des budgets supplémentaires).

Ce mécanisme a constitué un progrès réel, encore que des failles subsistent. Cité en exemple par des députés fédéraux québécois à leurs collègues des Communes à l'été de 1982, il y fut transposé quelques mois plus tard, moyennant une innovation de taille, l'instauration de dates fixes pour la reprise des travaux, idée dont l'Assemblée québécoise s'empara à son tour en mars 1984 : depuis cette date, le trimestre du printemps débute le deuxième mardi de mars, celui de l'automne le troisième mardi d'octobre. Par la même occasion, l'on reporta du 1^{er} juin au 15 mai et du 1^{er} décembre au 15 novembre la date limite de dépôt d'un projet de loi destiné à adoption avant l'ajournement.

Les grands gagnants de cette réforme ont été les parlementaires eux-mêmes (ainsi que leurs employés), désormais en mesure de planifier leurs activités entre les sessions. Subsiste bien sûr la possibilité d'un rappel de

l'Assemblée pour raison d'urgence, comme on le vit en 1983 pour le vote de la loi 111 imposant des sanctions aux grévistes du secteur public.

E. L'adaptation symbolique

On a fait état en introduction de l'irritation produite chez bien des Québécois, et pas seulement chez les indépendantistes, par les anglicismes du vocabulaire parlementaire de même que par la présence obsédante de la monarchie dans l'appareil symbolique de l'Assemblée comme du droit en général. Les efforts ont donc visé à franciser - et dans certains cas à franciser - la terminologie, et à rendre aussi peu visible que possible l'institution monarchique que la Constitution retranche spécifiquement du pouvoir législatif de l'Assemblée.

La toilette terminologique a à peu près fait table rase des expressions ou désignations s'éloignant du français international. Les «statuts» sont devenus des lois, les «comités» des commissions, l'«Orateur» le Président, l'«Orateur suppléant» le Vice-Président, le «greffier» le secrétaire général, les «lois de subsides» des lois de crédits, les «bills» des projets de loi, les «partis reconnus» des groupes parlementaires et l'Assemblée elle-même est devenue Nationale plutôt que «Législative». ⁴⁴ Le zèle des terminologues a entraîné la mise au rancart des «lectures» des projets de loi.

La réforme s'est aussi concrétisée surtout par la réduction au strict minimum de la visibilité du lieutenant-gouverneur. Celui-ci ne prononce plus le traditionnel discours du trône mais une brève allocution, la lecture du

message inaugural, rebaptisé «discours d'ouverture» en 1984, étant réservée au Premier ministre depuis 1969. Un bref retour à l'ancienne pratique à compter de 1973 a été annulé trois ans plus tard. La sanction des lois s'effectue en catimini au bureau du lieutenant-gouverneur, et ce dernier ne remercie plus les bons sujets de Sa Majesté de leur «benevolence» en sanctionnant les lois de crédits. La formule du décret des lois ne mentionne plus la Reine et énonce simplement : «Le Parlement du Québec décrète ce qui suit». On ne cite plus les lois en utilisant le nom du Souverain. La loi réfère au gouvernement plutôt qu'au «lieutenant-gouverneur en Conseil». On n'a pas supprimé le serment d'allégeance à la Reine prévu par la Constitution (la constitutionnalité d'une telle mesure aurait été douteuse), mais les députés doivent en plus jurer loyauté au peuple du Québec et promettre d'exercer leurs fonctions dans le respect de la constitution du Québec. Les anciennes armoiries, où figuraient en bonne place la Couronne, le lion britannique et trois feuilles d'érable, ont été remplacées dans la papeterie officielle par une fleur de lys. Enfin, le Président de l'Assemblée a perdu la toge et le tricorné qui lui donnaient une allure trop «outaouaise» au goût de certains. À l'heure actuelle, seuls la masse, le «sergent d'armes», les «whips» et les «leaders parlementaires», tout comme la présence occasionnelle du lieutenant-gouverneur, laissent croire que le Parlement du Québec est l'organe législatif d'une province comme les autres, tandis que l'édifice du Parlement arbore toujours des couronnes ainsi que des noms et armoiries de lointains gouverneurs.

On a souligné, non sans à-propos, que ces changements de façade laissaient intacte l'inspiration britannique qui empreint toujours la substance des choses.⁴⁵ À tout le moins ont-ils permis à des indépendantistes de ne plus sentir leurs sentiments écorchés à chaque pas dans notre quotidien parlementaire. Le principal mérite des symboles n'est-il pas, après tout, la très large adhésion qu'ils suscitent?

F. Une réforme originale?

Dans la première partie de la présente thèse, j'ai souligné à plusieurs reprises à quel point la procédure québécoise s'était inspirée de la procédure britannique et canadienne. De même, le resserrement de la discipline parlementaire s'est observé dans les principales assemblées de la zone institutionnelle britannique. La question se pose : dans quelle mesure le Parlement québécois a-t-il véritablement innové dans ses réformes depuis trente ans?

Pour répondre à cette question, il faut distinguer les réformes de procédure et l'adaptation symbolique. Cette dernière renvoie à une problématique particulière du Québec : une société française dotée d'institutions de type britannique où ont été remis en question depuis 1960 des pans essentiels de l'organisation politique. Aucune assemblée canadienne n'a accordé autant d'importance à réduire la visibilité de la monarchie. La Chambre des communes du Canada ne s'est intéressée qu'avec retard à l'épuration de sa terminologie française.⁴⁶ Aussi le processus d'adaptation

symbolique analysé plus haut constitue à n'en pas douter une dimension originale du parlementarisme québécois.

Quant aux réformes de procédure proprement dites, le défaut principal des comptes rendus antérieurs en ce domaine est souvent de ne point mettre suffisamment en relief à quel point les Québécois ont sagement imité ou emprunté plutôt qu'innové. On trouve bien sûr des idées originales qui ont parfois fait école par la suite : ajournements à date fixe, interpellation, mandats d'initiative, audiences publiques des commissions après la première lecture. Dans l'ensemble, toutefois, c'est l'importance des emprunts qui retient l'attention. En particulier, les réformes apportées à la procédure durant les années 70 et même 80 s'inspiraient étroitement de celles réalisées à Ottawa à la même époque. La procédure législative et financière, les questions orales, le rôle accru des commissions, les travaux des commissions spéciales, les mini-débats, la clôture, tous ces mécanismes sont finalement fort proches de ceux qu'Ottawa mit en marche durant les années 60 ou même avant. Dans ses méthodes de travail, l'Assemblée est restée proche des parlements de la zone institutionnelle britannique, et les emprunts à la France se sont manifestés surtout en matière terminologique. En cela, elle est restée fidèle à ses origines.

Tableau 7.1

Étude en commission des projets de loi d'intérêt public
du gouvernement après la 2^e lecture
1969-1989

Session	Commission plénière	Commission élue	Aucune commission*	Cas hybrides**
1969	82	1	6	2
1970	-	-	-	-
1970(2e)	54	10	3	1
1971	76	23	6	-
1972-73	50	48	4	1
1973	24	29	4	-
1973(2e)	11	9	1	-
1974	43	40	5	-
1975	34	56	5	-
1976	25	14	3	2
1976(2e)	7	2	1	3
1977	26	51	3	1
1978-79	21	84	4	2
1979-80	25	77	5	1
1980	1	-	-	-
1980-81	2	16	-	1
1981	1	13	2	-
1981-83	12	69	4	-
1983-84	11	69	9	2
1984-85	5	47	6	4
1985-88	38	182	10	7
1988-89	18	113	9	9

* Projets de loi de subsides.

** Projets étudiés successivement en commission élue puis en commission plénière, ou vice-versa.

Ce relevé ne tient pas compte des projets de loi qui n'ont pas dépassé le stade de la deuxième lecture.

SOURCE : Journaux de l'Assemblée.

1. S.P. Huntington, «Congressional Responses to the Twentieth Century», dans D.B. Truman (dir.), The Congress and America's Future, 2^e éd. (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1973) p.8-9.
2. E. Burke, Reflections on the Revolution in France, Harmondsworth, Penguin Books, 1968, p.106.
3. Voir L. Ouellet, «L'appareil gouvernemental et législatif», dans G. Bergeron et R. Pelletier (dir.), L'État du Québec en devenir (Montréal, Boréal Express, 1980) p.61-108; G. Bergeron, Pratique de l'État au Québec (Montréal, Québec-Amérique, 1984), p.267-92; L. Bernard, Réflexions sur l'art de se gouverner. Essai d'un praticien, Montréal, Québec-Amérique, 1987, p.21-55; G. Deschênes, «Les réformes parlementaires ou le mythe de Sisyphe», dans CEPAQ, Le contrôle de l'administration et la réforme parlementaire (Montréal, ENAP, 1984) p.289-333.
4. G. Deschênes, op. cit.
5. Ce type d'analyse a été esquissé par mon article «Le Parlement du Québec en transition», Administration publique du Canada, vol. 28, n° 4, 1985, p.550-74 dont est tiré une bonne partie du présent chapitre.
6. J. Stewart, op. cit., p.197-235.
7. Voir plus haut, chapitre 4.
8. Idem.
9. Sur l'étape de la résolution, voir Sir I. Jennings, Parliament, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 1957, p.253-67; et J. Stewart, op. cit., p.127-9. Recommandée par l'Orateur Fautoux dès 1947, l'abolition de l'étape de la résolution fut réalisée à Ottawa en 1968.
10. J.-C. Bonenfant, La réforme du travail parlementaire au Québec, mémoire, 9 janvier 1964, p.31-2.
11. Voir G. Levy et G. White, op. cit., p.70.
12. L. Massicotte, «L'incidence partisane des inégalités de la carte électorale québécoise depuis 1900», Recherches sociographiques, vol. 24, n° 2, 1983, p.155-70.

13. Compilation effectuée à partir des Journaux de l'Assemblée législative, 1959 à 1968.
14. P. Laundy, The Office of Speaker, Londres, Cassell, 1964, p.363-5 et 383-4.
15. Les appels des décisions de la présidence furent abolis en 1969. La Chambre des communes avait posé le même geste quatre ans plus tôt.
16. Sur les cas d'utilisation de la question préalable, voir J.A.L. 1869, p.77; J.A.L. 1871, p.134; J.A.L. 1879, p.338-9 et 349-51; J.A.L. 1881, p.259; J.A.L. 1881, p.272; J.A.L. 1883, p.160-1; J.A.L. 1884, p.56-61; J.A.L. 1890 (1^{re} session), p.313; J.A.L. 1892, p.101-2; J.A.L. 1895, p.63; J.A.L. 1905, p.33-4; J.A.L. 1947, p.480. Sur la question préalable en général, voir J. Stewart, op. cit., p.38-9; Règlement annoté de la Chambre des communes, 1989, p.203-4. Cette dernière source fait observer que depuis 1980 l'on a recours aux Communes à la question préalable «de façon presque routinière», alors que quelques années plus tôt, cette procédure paraissait désuète. Sur des cas plus récents au Québec, voir L. Massicotte, «Clôture et guillotine à l'Assemblée nationale du Québec», Revue parlementaire canadienne, vol. 4, n° 3, 1981, p.10-11.
17. Voir chapitre 4.
18. J'ai développé ces idées dans ma contribution à l'ouvrage de G. Levy et G. White (dir.), Provincial and Territorial Legislatures in Canada (Toronto, University of Toronto Press, 1989) p.70-4.
19. A. Siegfried, The Race Question in Canada, Toronto, McClelland and Stewart, 1966, p.106-42.
20. Voir G. Bouthillier, «Le mouvement indépendantiste : de la mystique à la politique», dans l'ouvrage collectif Québec : Un pays incertain. Réflexions sur le Québec post-référendaire (Montréal, Québec/Amérique, 1980) p.53. Parmi les idées fondamentales du mouvement indépendantiste des années 60, l'auteur mentionne la rupture avec le monde anglo-saxon. «Au total, ce qui ressort de cette époque, c'est la volonté de rompre le binôme Québec-Canada anglais, et, plus profondément encore, le binôme Québec-Monde anglo-saxon. Le Québec est un pays annexé, enclavé. Il faut donc rompre l'annexion, sortir de l'enclave, désenclaver le Québec». Pour l'auteur, s'inscrivent concrètement sous cette rubrique l'abandon des institutions monarchiques et parlementaires britanniques, le retrait du Commonwealth britannique, de l'OTAN et du NORAD.

21. P. Charbonneau, «La Couronne. Essai sur les Canadiens français et la démocratie», Écrits du Canada français, vol. 8, 1961, p.11-53.
22. L. Groulx, Histoire du Canada français, tome II, Montréal, Fides, 1960, p.108.
23. G. Pelletier, Le temps des choix, 1960-1968, Montréal, Stanké, 1986, p.258-9.
24. Idem, p.251.
25. M. Rioux, La Question du Québec, Paris, Seghers, 1969, p.116.
26. J.-C. Bonenfant, «Le Conseil législatif québécois», dans L. Sabourin (dir.), Le Système politique du Canada. Institutions fédérales et québécoises (Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1970) p.267.
27. A. Lauzon, «Incroyable mais vrai. Le Conseil législatif», Le Magazine Maclean, juin 1964, p.21-3, 44, 46, 49-50.
28. Sur cette tentative, voir E. Orban, op. cit., p.318-20; P. Godin, Daniel Johnson, tome 2, Montréal, Éditions de l'Homme, 1980, p.27-31; D.C. Thomson, Jean Lesage et la Révolution tranquille, Saint-Laurent, Éditions du Trécarré, 1984, p.438sq; J.-L. Roy, Le Choix d'un pays. Le débat constitutionnel Québec-Canada 1960-1976, Ottawa, Leméac, 1978, p.46sq.
29. Loi concernant le Conseil législatif, S.Q. 1968, c. 9, art. 94.
30. R. Lévesque, Attendez que je me rappelle..., Montréal, Québec/Amérique, 1986, p.317.
31. J.A.L. 1966, p.93.

32. Geneviève Benezra a attiré l'attention sur les problèmes soulevés par cette coexistence dans «Les nouvelles règles de la procédure parlementaire canadienne et québécoise», Revue générale de droit, vol. 1, 1970, p.397-440, à la p.429. Le règlement de 1972 a fait l'objet de plusieurs articles très descriptifs. Citons : J.-C. Bonenfant, «Le nouveau règlement permanent de l'Assemblée nationale du Québec», Les Cahiers de Droit, vol. 14, 1973, p.93-110; J.-N. Lavoie, «Un nouveau règlement à l'Assemblée nationale du Québec», Bulletin de la Bibliothèque de la Législature, vol. 5, n° 1-2, 1974, p.1-28; J.-N. Lavoie, «New Standing Orders for the National Assembly of Quebec», The Parliamentarian, vol. 54, n° 4, 1973, p.266-74; R. Mayrand, «Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale du Québec», Revue des parlementaires de langue française, n° 11, 1972, p.11-21.
33. L. Massicotte, «Le calendrier parlementaire québécois», Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 13, n° 2, 1983, p.55-74.
34. En apparence, une remontée s'est observée durant la première moitié des années 80 puisque les projets de loi d'intérêt privé constituaient 40 % du total des lois sanctionnées. Il s'agit cependant d'une illusion statistique, le gouvernement ayant pris à cette époque l'habitude de grouper en un texte unique de courtes modifications apportées à une myriade de lois et qui auparavant nécessitaient autant de projets de loi d'intérêt public. On revint d'ailleurs à cette pratique après 1985; le nombre de lois d'intérêt public a grimpé et la législation d'intérêt privé est tombée à moins de 30 % du total.
35. Voir la Loi du changement de nom, S.Q. 1965, c. 77. On peut citer en plus l'abolition en 1973, sous l'empire du nouveau Code des professions, de la possibilité pour un particulier d'être admis à l'exercice d'une profession par voie de bill privé.
36. L. Massicotte et A. Bernard, Le scrutin au Québec. Un miroir déformant, Montréal, Hurtubise, HMH 1985.
37. Lord Champion, Parliament: A Survey, Londres, George Allen and Unwin, 1952. Voir en particulier le chapitre VII, «Parliamentary Procedure, Old and New», p.141-67.
38. Débats de l'Assemblée législative, 11 mars 1965, p.1160.

39. Voir à ce sujet C. Harmegnies, «Les commissions parlementaires à Québec», Les Cahiers de Droit, vol. 15, 1974, p.73-146; A. Macleod, «The Reform of the Standing Committees of the Quebec National Assembly: A Preliminary Assessment», Revue canadienne de science politique, vol. 8, n° 1, 1975, p.22-39; A. Macleod, Les commissions parlementaires et les groupes de pression à l'Assemblée nationale du Québec : évaluation d'une tentative de politique consultative parlementaire, Montréal, Université du Québec à Montréal, Département de science politique, Note de recherche n° 6-7, juillet 1977, 116p.
40. L.R.Q., c. C-64.1, art. 9.
41. L.Q. 1979, c. 57. Les dispositions de ce texte ont été intégrées à la Loi électorale en 1989 (L.Q. 1989, c. 1, art. 28).
42. En pratique, 180 heures ont été consacrées en moyenne à chaque exercice financier entre 1984 et 1989 à l'étude des crédits budgétaires de toute nature. Voir les rapports successifs du secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale depuis 1984. Pour un jugement peu enthousiaste sur l'efficacité de ce contrôle, voir M. Massé-Tardif, «Le contrôle parlementaire des dépenses gouvernementales», Cahiers de l'ENAP, n° 6, sept. 1982, p.83-213.
43. On peut se reporter au relevé de M. Champagne et Y. Thériault, «Les lois d'urgence au Québec», Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 17, n° 1-2, 1987, p.6-9. De 1960 à décembre 1982, on relève 22 lois de ce type à Québec, 15 à Ottawa, 12 à Toronto, selon le ministère fédéral du Travail (téléphone à l'auteur, 7 décembre 1982).
44. Comme on s'en doute, les indépendantistes attachaient grande importance à la prolifération de l'épithète «national». Ministre libéral de l'Éducation en 1972-1975, François Cloutier raconte avoir reçu un jour à son bureau Jean-Marc Léger. «Dans son style un peu précieux, il me dit qu'on attend beaucoup de moi (je n'ai jamais su ce que recouvrait le 'on'), qu'il m'appartenait d'accomplir une chose en particulier, une chose d'une extrême importance. Intrigué, me demandant quelle action d'éclat allait me rendre illustre aux yeux de Léger, je l'encourage à continuer. 'Il faut, me dit-il, que vous changiez le nom du ministère de l'Éducation en celui de ministère de l'Éducation nationale'.» F. Cloutier, Mémoires politiques 1970-1976, Montréal, Stanké, 1978, p.66-7.
45. C'est l'opinion de P. Laundy, «Legislatures», dans Bellamy et al. (dir.), The Provincial Political Systems (Toronto, Methuen, 1976), p.294.

46. Ce n'est qu'à compter de 1981, par exemple, que l'expression «projet de loi» a été introduite dans le vocabulaire parlementaire fédéral.

Chapitre 8

«Still the era of party government»

**Le député d'aujourd'hui : un législateur
toujours «harnaché», mais un médiateur mieux outillé**

Une élection tenue dans Lévis durant les années 50 avait permis à Vincent Lemieux de camper deux personnages incarnant autant de facettes du métier de parlementaire : le « législateur » et le « médiateur ». Incarné par l'avocat libéral Bélanger, le premier met l'accent sur son rôle à l'Assemblée. Fort instruit, attentif aux nuances des textes législatifs, il se signale en Chambre par des interventions bien construites. On le décrit comme un « homme d'État ». Lui fait face l'unioniste Samson, voyageur de commerce de son état, prototype parfait du « médiateur ». Peu intéressé par les délibérations de la Chambre, Samson se révèle toutefois un « excellent solliciteur », capable d'obtenir pour ses électeurs des signes concrets de la bienfaisance étatique. C'est bien sûr Samson qui remporte l'élection.¹

La plupart des universitaires québécois de l'époque n'éprouvaient qu'une sympathie modérée pour le rôle du médiateur. Bon nombre n'y voyaient que des praticiens du patronage voués à disparaître avec l'avènement d'une machine bureaucratique bien huilée, surveillée de près, si nécessaire, par un Protecteur du citoyen. La suite des événements n'a guère confirmé cette attente. Encore aujourd'hui, même dans des sociétés très développées, les députés consacrent une part importante, voire majoritaire, de leurs efforts à ce type d'activités.²

L'antithèse du législateur et du médiateur servira de fil conducteur au présent chapitre. On y développera l'idée suivante : les nombreuses réformes apportées depuis 1960 à la structure et à la procédure du Parlement québécois n'ont pas accru de façon appréciable le rôle des simples députés dans le

processus décisionnel; en revanche, la situation personnelle des parlementaires est aujourd'hui bien supérieure à ce qu'elle était, et les ressources additionnelles qui leur ont été allouées leur permettent de se consacrer avec plus d'efficacité à leur rôle de médiateur. Ces deux tendances feront l'objet des prochaines sections.

A. Des députés toujours aussi «harnachés»

Tout au long de la première partie de cette thèse, j'ai mis en lumière le contraste, dans le parlementarisme traditionnel québécois (1867-1960), entre deux traits essentiels : relatif immobilisme des structures et des procédures, mutation des comportements des députés. Jadis plus enclins à la dissidence (au point de mettre à l'occasion les ministres en minorité) et à l'initiative en matière législative, les députés ministériels étaient devenus au terme de la période des soutiens passifs du gouvernement. À cet égard, le bilan de la 25^e législature (1956-1960) en ce qui a trait aux quatre indicateurs utilisés au chapitre 6, était révélateur de l'aboutissement du processus : sur 310 votes, aucune dissidence parmi les ministériels et, bien sûr, aucune défaite du cabinet; sur 261 lois d'intérêt public adoptées, une dizaine émanent de simples députés; sur 214 questions écrites, seulement une qui n'émane des députés d'opposition, dont c'était devenu pour ainsi dire le privilège professionnel.

L'analyse à laquelle j'ai procédé au chapitre 7 démontre que l'Assemblée d'après 1960 ne saurait être accusée d'immobilisme procédural ou structurel : l'abolition de la Chambre haute, les refontes du Règlement en

1972 et en 1984, la nouvelle Loi sur l'Assemblée nationale, le recours massif aux commissions en matière législative et financière, l'avènement d'une période de questions orales, la création du Bureau de l'Assemblée, constituent autant de changements majeurs. Par contre, on est loin de constater un changement du même ordre au niveau des comportements. Malgré nombre de rapports et d'articles sur la revalorisation du Parlement (entendue au sens d'une revalorisation des simples députés),³ malgré la publicité accordée à certaines conduites hors-normes de la part de quelques députés, force est d'admettre que le constat fait en Grande-Bretagne par Richard Rose s'applique tout aussi bien (et même, mieux encore) au Québec contemporain : «This is still the era of party government».⁴

1. La discipline de vote

Reprenons d'abord les indicateurs utilisés au chapitre 6 et examinons leur évolution après 1960. Les votes ont eu tendance à se multiplier, surtout après 1973, en partie parce que l'Assemblée siégeait plus souvent qu'autrefois, et aussi parce que l'opposition multipliait les demandes de votes par appel nominal dans le but d'embarrasser le parti ministériel. Au nom du principe voulant qu'un député absent de la Chambre soit nécessairement un inactif, de tels votes permettaient d'identifier des «absents chroniques», dont le manque de zèle pourrait ensuite être mis en regard de la relative assiduité de leurs vis-à-vis de l'opposition. On n'a jamais pu établir de façon convaincante la valeur de ce principe ni l'efficacité auprès des électeurs de

statistiques établissant l'absentéisme de leurs députés. Reste que durant les 30^e et 31^e législatures notamment (1973-1981), les votes par appel nominal se multiplièrent comme jamais auparavant.

Les règles du jeu entourant de tels votes survécurent aux réécritures successives du Règlement, sauf sur un point crucial : fut introduite en 1972 la possibilité pour un député de voir son abstention inscrite au procès-verbal.⁶ Cette nouveauté en apparence anodine facilitait la dissidence en ouvrant aux députés en désaccord avec leurs collègues la possibilité de signaler leur état d'âme par une attitude plus mitoyenne, l'abstention. Lors des 115 scrutins ayant donné lieu à dissidence entre février 1972 et août 1989, cette dissidence a pris la forme d'une abstention dans 80 cas, soit 69 % du total. Pour les fins du présent chapitre, je n'ai pu tenir compte de cette nuance vu la nature essentiellement binaire des données produites par la méthode de Rice : les dissidents abstentionnistes ont donc été mis dans le même sac que ceux dont la dissidence s'est exprimée par un vote directement opposé à celui de leurs collègues de parti.

En tout état de cause, les données depuis 1960 (voir tableau 8.1) indiquent que la discipline de vote a survécu sans trop de mal aux bouleversements de la société québécoise, surtout là où elle compte, c'est-à-dire au sein du parti ministériel. Les indices de Rice moyens, par législature, des quelque 2 133 votes pris de 1960 à 1989 varient entre 99,0 et 100. La tradition du conformisme absolu établie sous le deuxième gouvernement Duplessis se perpétua au sein du parti ministériel jusqu'à l'automne 1969,

lorsque deux députés unionistes rompirent avec leur parti sur le projet de loi (n° 63) consacrant le principe du libre choix en matière de langue de l'éducation.⁶ Pour la première fois en un quart de siècle, des députés du parti gouvernemental rompaient les rangs lors d'un vote. C'est encore la question linguistique qui ébranlera le Parti Libéral en juillet 1974⁷ et en décembre 1988.⁸ Le Parti Québécois, lui, souffrit de tiraillements évidents lors des conflits avec les syndicats du secteur public en 1979-80 et 1982-83. Chacun des trois partis allant alors à l'encontre de ses plus fidèles soutiens, il n'y a guère lieu de s'étonner des remous qui s'ensuivirent, et qui tous préfigurèrent des mouvements majeurs au sein de leurs électors respectifs.

Encore faut-il souligner que de tels chiffres exagèrent la portée des dissidences qu'ils révèlent (voir tableau 8.2). Par exemple, durant la législature 1973-1976, l'obésité du caucus libéral (102 députés sur 110) a amené certains de ses membres à voter en rangs dispersés sur des motions anodines afin de protester contre la multiplication de tels votes à l'initiative de l'opposition officielle. L'une de ces blagues produisit même en 1976 une égalité de voix que le Président de l'Assemblée dut trancher par son vote prépondérant.⁹ Il faut aussi mentionner que quelques votes furent explicitement déclarés « libres » avant leur tenue, ce qui réduit sensiblement la portée des dissidences qui s'y manifestèrent. Ce fut le cas en 1977 lors du vote d'une motion sur l'opportunité de rétablir la prière au début des séances de l'Assemblée (juin) et du projet de loi sur les droits à l'égalité pour les homosexuels (décembre).¹⁰ De tels cas sont demeurés très rares.

Au cours des trente dernières années, la dissidence a atteint son zénith sous le gouvernement Lévesque. Elle a touché davantage le parti gouvernemental (78 cas sur 122) que l'opposition (38 cas) alors que seulement 6 votes ont permis de constater des dissidences des deux côtés de la Chambre en même temps (voir tableau 8.3). Au sein des libéraux, elle tend à se manifester sur des enjeux reliés aux relations fédéro-provinciales ou aux questions linguistiques : loi 22 sur la langue officielle en 1974, opposition au rapatriement unilatéral de la Constitution en octobre 1981,¹¹ application de la clause nonobstant en décembre 1988 : dans chacun de ces cas, où le Parti libéral prend des positions nationalistes, ce sont surtout les anglophones et les allophones qui font défection. Chez les péquistes, les relations du travail constituent la pierre d'achoppement sur laquelle se brise temporairement l'unité d'un parti tiraillé entre sa position gouvernementale et sa clientèle sociale-démocrate. On le verra en novembre 1979, lorsque le gouvernement péquiste oblige les syndicats à présenter à leurs membres les propositions gouvernementales dans les secteurs public et parapublic;¹² en octobre 1980,¹³ en juin et décembre 1982, et en février 1983¹⁴ sur des lois «matraques» (du moins aux yeux de ceux qu'elles frappaient) dans le même secteur. Dans chacun de ces cas, la dissidence se fait jour parmi la gauche du parti. Elle demeure très limitée numériquement, ne touchant qu'un ou deux individus, souvent les mêmes, à chaque occasion. À n'en point douter, on ne voit alors que la pointe de l'iceberg, la dissidence ne constituant que la manifestation la plus visible d'un malaise profond.

Pour intéressants qu'ils soient, ces cas et les autres, moins spectaculaires, qui s'y ajoutèrent ne sauraient faire illusion : ils ne représentent que 5,7 % du total des votes pris durant cette période; ils ont porté sur des matières souvent anodines et n'ont la plupart du temps touché que quelques députés. De plus, la législature 1985-1989 a permis d'observer à cet égard un raffermissement de la discipline : si cinq députés (dont trois ministres) anglophones se sont opposés en décembre 1988 à la deuxième lecture d'un projet de loi sur l'affichage allant à l'encontre et de la Cour suprême, et des intérêts de leur communauté et des promesses électorales de leur propre parti, ce fut l'unique cas de dissidence en quatre ans. La solidarité partisane avait été assez profonde pour éviter quelques mois auparavant toute dissidence chez les députés libéraux anglophones sur une motion blâmant le Commissaire fédéral aux langues officielles d'avoir déclaré humiliante pour la minorité l'unilinguisme français imposé par la loi 101 dans l'affichage.¹⁵

La dissidence d'un député préfigure souvent son départ ultérieur du caucus. Ce fut le cas en 1969 pour Proulx et Flamand, dès leur vote sur le bill 63. Bourassa se montra plus tolérant envers les dissidences de Ciaccia et Gratton, dont il fera des ministres durant son second mandat, tout comme René Lévesque : Harel et Paquette accéderont au conseil des ministres. Par contre, Bisailon quittera le caucus après quelques dissidences fracassantes. Ses réflexions désabusées et amères, peu avant sa retraite politique, confirment que pour ceux qui refusent de jouer le jeu de «la carrière», la vie n'est guère plus rose que pour ceux qui acceptent d'avaler des couleuvres.¹⁶

En somme, au Québec comme ailleurs au pays, la dissidence, d'inconnue, est devenue simplement exceptionnelle. Qu'en est-il maintenant du rôle des députés en matière législative?

2. L'initiative des lois

Encore ici, force est de constater que les députés ont continué de concéder l'initiative au cabinet. De 1960 à 1985, le gouvernement a été à l'origine de 2 051 des 2 147 projets de loi d'intérêt public présentés à l'Assemblée, et 1 794 des 1 847 lois de ce type sanctionnées émanaient de la même source. L'initiative parlementaire n'a donc compté que pour 4,5 % des textes présentés et 2,9 % des textes adoptés.¹⁷ L'on n'a même pas assisté à la floraison inoffensive observée à Ottawa durant la même période, où les députés ont multiplié les projets de loi même si presque tous étaient voués à l'oubli.¹⁸ La grande majorité des 53 textes d'initiative parlementaire sanctionnés émanaient de députés ministériels et portaient sur des enjeux mineurs. Dans certains cas, l'enjeu qu'ils réglaient paraît si local qu'on se demande pourquoi le texte a été classé d'intérêt public. Jean-Noël Lavoie réussit à faire adopter deux mesures en matière de droit électoral : l'une élevait aux deux tiers la majorité requise à l'Assemblée pour la nomination du Directeur général des élections,¹⁹ l'autre corrigeait une erreur commise lors de l'impression d'un projet de loi, enlevant ainsi force de loi aux directives émises par le Bureau du financement des partis politiques.²⁰ Le tableau n'a guère changé par la suite : durant la 33^e législature (1985-1989), on relève

seulement 8 projets d'intérêt public (sur un total de 421) présentés par des députés, dont 6 adoptés (sur un total de 385).

L'influence des députés en matière législative ne s'est fait sentir ni par l'exercice de leur droit d'initiative, ni par le rejet ou l'amendement des projets du gouvernement, ni par l'obstruction pure et simple (les «filibusters», nombreux depuis les années 60, ont très rarement provoqué le retrait d'une mesure), mais plutôt par le blocage au niveau du caucus ministériel. On peut citer quelques cas à cet égard : ainsi le retrait à l'automne 1968 du projet de loi 85 sur l'enseignement en anglais semble avoir résulté de l'opposition suscitée par ce projet au sein du caucus de l'Union nationale (et ailleurs).²¹ Plus près de nous, en 1983-1985, c'est bel et bien le caucus péquiste qui a empêché l'introduction du mode de scrutin proportionnel, encore qu'on ait jugé plus commode d'en rejeter la responsabilité sur le parti libéral en exigeant l'accord des deux partis là où l'on savait fort improbable d'en arriver à un consensus.²² Il s'agit d'enjeux nullement négligeables, où le pouvoir de la députation est demeuré néanmoins négatif.

Il est vrai que les attitudes d'obstruction, fort rares avant 1960, se sont multipliées depuis. L'opposition parlementaire s'est montrée plus encline à déployer toutes les astuces que lui offre la procédure pour bloquer des législations gouvernementales. En 1969, sur le bill 63 sur la langue officielle, cette attitude est le fait non de l'opposition libérale, mais plutôt d'un groupe de dissidents issus des deux partis, appuyés largement à l'extérieur de la Chambre. Par la suite, l'opposition officielle n'hésite pas à recourir à ce genre

de manoeuvres. L'Union nationale le fera sur le projet de loi lançant le projet de la Baie James (juillet 1971) puis sur la refonte de la carte électorale (décembre 1972). Le Parti Québécois prend la relève sur le projet de loi 22 sur la langue officielle (été 1974) et sur la hausse de l'indemnité parlementaire (décembre 1974). À leur tour, les Libéraux y recourent sur le projet de Charte de la langue française (été 1977), sur l'assurance-automobile (automne 1977), sur la nationalisation de l'amiante (1978), sur la réforme d'Hydro-Québec (1981), etc.

Aucune de ces batailles de l'opposition n'a été couronnée du succès. À compter de 1972, le gouvernement a multiplié les motions de clôture et ce suspension des règles pour raison d'urgence. Cette dernière technique, utilisée de façon presque routinière durant les années 80, a tué dans l'oeuf les tentatives de l'opposition sur les projets de loi controversés de la décennie : lois 70, 105 et 111 de 1982-83 sur le secteur public, loi 178 sur la langue de l'affichage (1988). On a observé un recul majeur à l'automne 1986 lorsque le gouvernement a abandonné un texte portant sur la question linguistique à cause de l'opposition qu'il soulevait dans l'opinion : rien n'indique que l'attitude de l'opposition en Chambre ait emporté la décision, le gouvernement imposant au même moment sa volonté sur le projet de loi 142 concernant l'accessibilité des services sociaux pour la minorité anglophone. L'obstruction parlementaire joue un rôle utile en ce qu'elle attire l'attention du public sur une mesure contestable, mais elle n'a guère de chance d'en entraîner l'abandon.

3. Les défaites du gouvernement

Il est à peine besoin d'ajouter que le cabinet n'a subi aucune défaite depuis 1960, ni sur le parquet de l'Assemblée, ni en commission.²³ Tous les gouvernements en fonction depuis Jean Lesage ont disposé de la majorité absolue des sièges. L'irruption de tiers partis en 1970 n'a pas suffi à créer un gouvernement minoritaire, et le bipartisme est rétabli depuis les élections générales de 1981. Les cabinets Johnson et Bertrand (1966-1970), tout comme celui du Parti Québécois après la scission de 1984-85 disposaient d'une majorité plutôt mince, mais réussirent à remporter tous les votes à l'Assemblée.

4. Les questions

Quant au quatrième indicateur utilisé antérieurement, le nombre de questions écrites en provenance de députés ministériels, son évolution après 1960 demeure sur la lancée des décennies précédentes. Sous le gouvernement Lesage, seulement 23 des 808 questions écrites auxquelles réponse a été fournie émanent de députés ministériels.²⁴ La lecture de ces questions révèle qu'elles avaient pour but le plus souvent de susciter des révélations embarrassantes sur le gouvernement précédent. En 1961, par exemple, un député libéral trouva fort spirituel de s'enquérir auprès du Premier ministre de l'identité du député qui avait emprunté à la Bibliothèque de la législature un livre intitulé L'Art de tromper, d'intimider et de corrompre l'électeur, permettant ainsi à M. Lesage de révéler que M. Duplessis avait

Tableau 8.5

Évolution de l'indemnité parlementaire de base et de l'allocation,
1960-1990

Année	Indemnité	Allocation
1960	6 000 \$	2 000 \$
1961	6 700	3 300
1963	10 000	5 000
1965*	12 000	6 000
1971	15 000	7 000
1972	15 600	7 140
1974	21 000	7 000
1975	22 700	7 000
1976	24 500	7 000
1977	27 800	7 000
1978	29 468	7 500
1980	31 236	7 500
1981	33 110	7 500
1982	35 096	7 500
1983	37 202	7 500
1984	38 900	7 841
1985	40 600	8 136
1986	41 800	8 136
1986	41 800	8 490
1987	43 500	8 844
1988	51 788	9 211
1989	55 058	9 579
1990	57 260	10 070

* L'indemnité est devenue annuelle.

SOURCES : 1960-72 : Comité consultatif sur les indemnités et allocations des parlementaires du Québec, Rapport, Québec, novembre 1974, p.11-12. Pour 1974-1987 : Comité d'étude extra-parlementaire, Rémunération et allocation de dépenses des Membres de l'Assemblée nationale, Québec, octobre 1987, p.60. Pour 1987-1990, tableau transmis par M. Pierre Sansfaçon, responsable des services aux députés, février 1990.

souverainement de l'entrée en vigueur de celles-ci. Rarement évoqué, ce phénomène touche une proportion considérable de la législation.

En l'absence d'une disposition spécifique à cet égard, une loi du Parlement québécois entre en vigueur le soixantième jour après celui de sa sanction.³² En pratique, dès la fin du siècle dernier, presque toutes les lois contenaient une disposition finale qui en indiquait la date d'entrée en vigueur.³³ Cette date était la plupart du temps le jour même de la sanction du texte, mais il n'était pas rarissime d'indiquer une date précise ultérieure à la sanction. Dans tous ces cas, le législateur savait à quoi s'en tenir.

La situation est tout autre lorsque la loi prévoit sa propre entrée en vigueur «sur proclamation», c'est-à-dire à une date décidée par le conseil des ministres : le texte peut alors entrer en vigueur à la pièce à des dates différentes, quelques jours avant ou plusieurs années après son adoption, ou même ne jamais entrer en vigueur. Comme l'observent Garant et Issalys, il n'est pas exagéré de parler alors de «chèque en blanc au gouvernement».³⁴

Une telle pratique était par le passé plutôt rare. Un examen des tables annexées aux recueils annuels des lois permet d'obtenir des données précises à cet égard. De 1926 à 1976, seulement 6,2 % des lois d'intérêt public sanctionnées prévoyaient leur propre entrée en vigueur sur proclamation. De 5 % avant 1960, cette proportion s'était élevée à seulement 8,5 % durant les seize années suivantes.³⁵

L'avènement au pouvoir du Parti Québécois a coïncidé avec un recours croissant à cette technique de mise en vigueur des lois (voir tableau 8.4). En

effet, près de 39 % des lois sanctionnées de 1977 à 1985 subordonnaient en tout ou en partie leur propre entrée en vigueur à un décret du conseil des ministres.

Ce mouvement ne paraît cependant pas irréversible : seulement 26 % des lois sanctionnées durant la 33^e législature (1985-1989) devaient entrer en vigueur en tout ou en partie à la date décidée par le gouvernement.³⁶

Un examen plus qualitatif révèle que ce sort attend le plus souvent les législations de portée majeure, alors que les legetti tendent à entrer en vigueur le jour de leur sanction. En fait, il est probable que ce soit la multiplication de ces dernières après 1985, lorsque le gouvernement libéral a abandonné la technique des lois «omnibus», qui ait entraîné la réduction du nombre des entrées en vigueur discrétionnaires observée.

Cette pratique n'est pas exclusive au Québec. À Ottawa, durant la 30^e législature (1974-1979), 29 % des lois d'intérêt public prévoyaient leur entrée en vigueur sur proclamation, et cette proportion était encore de 26 % pour la 1^{ère} session de la 32^e législature (1980-1983).³⁷

«En effectuant le découpage entre les dispositions de la loi en vue de son entrée en vigueur, écrit Pierre-André Côté, le Gouvernement risque de dénaturer le texte, d'en modifier le sens. Toute loi formant un système, le fait de la mettre en vigueur par étapes peut en affecter la signification.»³⁸ Ce dessaisissement du législateur n'a pas reçu jusqu'ici toute l'attention qu'il mérite.

6. Autres indices

Un tableau limité à ces quatre indicateurs serait incomplet, puisque de nouvelles armes ont été accordées aux simples députés depuis 1960. L'activité accrue des commissions depuis cette date ne saurait être interprétée en soi comme un indice d'indépendance nouvelle de la part des députés, puisque ces organes, dominés par le parti gouvernemental, se bornent à exécuter les mandats qui leur sont confiés par l'Assemblée. En revanche, on a souvent fait grand état des mandats d'initiative parlementaire prévus par le nouveau règlement de 1984 : une commission peut décider elle-même d'aborder l'étude d'un dossier, à condition que la majorité des députés de chaque groupe parlementaire y consente.³⁹ Pour peu qu'ils veuillent bien adopter une attitude plus corporative que partisane, les membres d'une commission peuvent en théorie s'octroyer eux-mêmes un mandat d'étude sans attendre le bon vouloir de leurs chefs respectifs. Un document officiel de l'Assemblée y voyait même «l'élément capital de la réforme parlementaire».⁴⁰ En pratique, le mécanisme est loin d'avoir été utilisé à son plein potentiel. On a compté 5 «mandats d'initiative pure» en 1984-85, 4 en 1985-86, aucun l'année suivante, 3 en 1987-88, 3 en 1988-89 et un seul en 1989-90.⁴¹ Pour les cinq plus récents exercices financiers, on compte 11 mandats d'initiative sur un total de 744 mandats exécutés par les commissions. On peut difficilement parler d'engouement, ce qui ne re tranche rien à la valeur intrinsèque des études entreprises.

Les inquiétudes suscitées par la croissance de la législation déléguée ont facilité la création d'une commission parlementaire spéciale chargée d'étudier ce dossier en 1983. La présidence de cette commission échet à Denis Vaugeois, partisan reconnu de la revalorisation de l'arrière-ban.⁴² Au lieu de charger une commission spécialisée de vérifier la conformité des règlements aux dispositions législatives habilitantes, l'Assemblée a préféré laisser à chaque commission sectorielle le soin d'y procéder, dans la mesure où ses autres tâches lui en laisseraient le loisir. Les résultats, ici encore, ont été très inférieurs aux attentes. Entre 1984 et 1990, les commissions ont consacré moins de 18 heures (sur 6 840!) à cette activité, qu'ils ont totalement négligé trois exercices financiers sur six.⁴³ Une loi-cadre sur le sujet adoptée en 1986 semble avoir eu peu d'effets, et les observateurs ont surtout relevé l'insertion à la dernière minute d'une disposition exemptant des contrôles prévus les règlements déterminés par décret du Conseil des ministres.⁴⁴ Aucun règlement n'a été désavoué par l'Assemblée depuis cette date. Dans son rapport, le comité Vaugeois écrivait : «Au Québec, la réglementation se présente comme la grande oubliée, tant de la presse parlementaire que du Parlement lui-même.»⁴⁵ Ce constat demeure valide aujourd'hui.

De tels exemples illustrent les limites d'une analyse confinée à la description des mécanismes juridiques. Il paraît évident que l'Assemblée n'a pas fait grand usage de nombre d'outils dont elle disposait pour s'affirmer à l'égard de l'exécutif. Leur insertion au Règlement ou dans les lois permet aux milieux officiels de claronner l'avènement de grands changements dont

l'observateur plus circonspect ne retrouve guère la trace dans la réalité. Il ne s'ensuit pas que ces mécanismes soient dénués de toute importance : leur simple existence constitue un acquis intéressant que les parlementaires de l'avenir seront susceptibles d'utiliser de façon plus efficace. À cet égard, il ne faut pas oublier par exemple que le renvoi en principe à des commissions élues des projets de loi après leur deuxième lecture, posé en 1969, a mis quelques années avant de s'imposer comme pratique prépondérante.

Pour ceux qui envisagent la fonction de député à la lumière des théories anciennes sur la souveraineté des parlements ou qui ont pris au pied de la lettre certains discours officiels, le bilan des réformes parlementaires des trente dernières années s'avère donc plutôt décevant. Aujourd'hui comme en 1960 les députés se comportent d'abord et avant tout en gens de parti. Les débats à l'Assemblée et en commission permettent d'éclairer la lanterne du public sur les intérêts en cause : ils ne déterminent pas l'aboutissement d'un dossier, car la majorité l'emportera à coup sûr. À vrai dire, les modifications innombrables apportées à la procédure ont plutôt consolidé ce rapport de force en éliminant plusieurs des outils dilatoires de l'opposition et en enrichissant la panoplie dont dispose le gouvernement pour contrôler les travaux de l'Assemblée. Les commissions permettent au cabinet de gagner du temps, non aux députés de défigurer ses propositions législatives ou de harceler ses membres. Le principal outil nouveau dont dispose l'opposition, la période de questions orales, permet certes la révélation de faits embarrassants et, en pratique, quelques joutes verbales enlevantes. Bien maniée, elle peut s'avérer

redoutable. Mais aucun ministre n'a été censuré par la Chambre sous le prétexte futile qu'il n'ait pas répondu de façon satisfaisante aux interrogations des représentants du peuple.

Comme l'observe judicieusement C.E.S. Franks, il ne faut pas en conclure que débats et questions ne servent à rien.⁴⁶ Ils sont inutiles si on les juge à l'aulne du système congressionnel américain ou de la théorie constitutionnelle du siècle dernier. Mais ils ont le grand mérite de répandre un sain scepticisme à l'égard des princes et des princesses qui nous gouvernent. Des personnages qui pourraient s'enfermer dans leurs bureaux, éviter les conférences de presse et diffuser simplement des messages télévisés pré-enregistrés ou des communiqués de presse sont sommés de s'expliquer devant un auditoire qui n'est pas conquis d'avance. La télédiffusion des débats, inaugurée en 1978, renforce l'importance de cet outil de contrôle en retransmettant à un plus large public les épisodes les plus intéressants.

B. Des médiateurs mieux outillés

Rien de ceci ne mettra fin à la frustration des députés d'arrière-ban ministériels, dont le poids en matière législative, financière et de contrôle demeure très faible. Toutefois, il serait faux de dire que ces députés n'ont rien gagné aux réformes des dernières décennies. Toujours peu puissants, les députés ministériels et d'opposition, sont aujourd'hui incomparablement mieux rémunérés et outillés que leurs prédécesseurs. À défaut d'avoir adopté les comportements législatifs typiques du Congrès américain, les députés ont

néanmoins obtenu nombre des avantages matériels qui y sont accordés aux représentants du peuple. C'est ce que révèle une comparaison des salaires et conditions de travail des députés en 1960 et aujourd'hui.

1. L'indemnité parlementaire de base

En 1867, seulement cinq des 65 députés touchaient une indemnité supérieure à l'indemnité de session : les ministres à portefeuille (incluant à l'époque l'Orateur du Conseil) et l'Orateur de l'Assemblée. Un demi-siècle plus tard, la liste des heureux détenteurs comptait toujours seulement huit députés sur 82, après l'ajout de l'Orateur suppléant de l'Assemblée (1909) et du Chef de l'opposition (1918). En 1945, c'est uniquement suite à la création de nouveaux portefeuilles ministériels que ce chiffre était passé à 17 (sur 91).

En 1946, Duplessis procède à une réforme qui a pour effet d'accentuer la dépendance des députés ministériels à son égard (voir tableau 8.5). Il maintient à 3 000 \$ l'indemnité de session fixée cinq ans plus tôt; compte tenu de la prospérité nouvelle, cette indemnité représente désormais 184 % du salaire annuel moyen dans la province⁴⁷ au lieu de 231 % cinq ans plus tôt. La députation est donc appauvrie en termes relatifs et jusqu'en 1963, l'indemnité de session variera entre 140 % et 171 % du salaire annuel moyen dans la province. En contrepartie, le Premier ministre multiplie astucieusement le nombre des fonctions donnant droit à des indemnités supplémentaires permettant à leurs titulaires de retrouver leur niveau de vie antérieur : ministres sans portefeuille (1946) et adjoints parlementaires (1954). Le nombre de ces

derniers originalement fixé à 8, est porté à 10 en 1958. Ces fonctions présentent deux traits intéressants pour le Premier ministre : c'est lui seul qui les distribue et les retire, et rien ne l'oblige à les pourvoir. En 1958, le nombre de titulaires d'indemnités supplémentaires est passé à 34 sur 93 : la proportion a doublé en dix ans. Cette adroite distribution de carottes n'est peut-être pas étrangère à la cohésion proprement prussienne de la députation unioniste à l'époque.

Il faudra attendre 1963 pour que l'indemnité de session (qui deviendra annuelle deux ans plus tard) retrouve le niveau de 1941 en termes réels : les 10 000 \$ accordés aux parlementaires cette année-là représentent désormais 237 % du salaire annuel moyen dans la province.⁴⁸ Les rajustements seront de plus en plus fréquents par la suite, et en 1974, au grand dam du Parti Québécois, le gouvernement impose le principe de l'indexation annuelle au coût de la vie. René Lévesque limitera à plusieurs reprises le degré de ce rajustement, si bien qu'en 1983 il devra accorder une hausse plus généreuse au moment même où l'État sabre dans les salaires des employés du secteur public : coïncidence malheureuse qui ne passera pas inaperçue pour ces derniers! Revenus au pouvoir, les Libéraux oublient vite l'esprit du rapport Gobeil et, sur la recommandation d'un comité de deux ex-parlementaires et d'un professeur de science politique, portent l'indemnité à un niveau plus élevé encore. En 1990, l'indemnité s'établissait à 57 260 \$.⁴⁹

2. Les indemnités supplémentaires

C'est toutefois la multiplication des fonctions donnant droit à des indemnités supplémentaires qui constitue le trait dominant de cette période (voir tableau 8.6). Parfois le législateur ne fait que reconnaître des fonctions existant depuis longtemps, comme celle de whip (1967), ou encore il s'adapte au contexte multipartisan créé par l'élection de 1970 : à la dissolution de la 29^e législature à l'automne 1973, plus de la moitié des députés (55 sur 108) touche une indemnité supplémentaire à l'un ou l'autre titre. La tendance se poursuivra en 1982 lors de la refonte des conditions de travail de la députation. En 1987, selon un relevé comparatif effectué à l'échelle canadienne, 93 des 122 députés québécois (soit plus des trois quarts) recevaient une indemnité supplémentaire à un titre quelconque : seule la Nouvelle-Écosse avait une proportion plus élevée (100 %), contre 68 % en Ontario et 27 % à la Chambre des communes.⁶⁰ Les données québécoises sont d'autant plus remarquables qu'elles sont loin de représenter le maximum possible à cette époque, puisque certaines fonctions rémunérées étaient alors vacantes à cause de l'absence de tiers partis à l'Assemblée.

La multiplication des fonctions additionnelles a produit un double résultat paradoxal. D'une part les députés jouissent dans leur ensemble de revenus élevés, encore que les députés d'opposition soient moins favorisés à cet égard puisque la plupart des indemnités additionnelles vont au pouvoir. D'autre part, les députés sont devenus plus dépendants à l'égard de leurs partis respectifs dans la mesure où ceux-ci se sont réservés la distribution de

ces diverses faveurs. Moins valide dans le cas du chef de l'opposition, qui en 1990 ne dispose guère que d'une douzaine de postes à distribuer, cette observation s'applique pleinement au Premier ministre, dont le panier de patronage inclut aujourd'hui bien plus que la trentaine de maroquins qui suscitent toujours les plus fortes convoitises. Au printemps de 1985, par exemple, au moment où le gouvernement Lévesque devait affronter une situation parlementaire serrée, il n'était guère de député péquiste qui ne reçût quelques milliers de dollars supplémentaires à un titre ou l'autre : la notion de «simple député» semble en voie de devenir caduque à ce rythme!

Si l'on cherche une logique explicative à l'évolution du nombre des adjoints parlementaires, en particulier, on peut se demander si elle n'est pas influencée par les problèmes de cohésion du parti gouvernemental. Jean-Jacques Bertrand nomme 6 adjoints lors de son accession au pouvoir;⁶¹ en décembre 1969, après la tourmente du bill 63, on en compte 10, soit le maximum autorisé par la loi. Bourassa réduit ce nombre à 7 en juin 1970, mais le porte à 12 dès l'orée de son second mandat (il a alors plus de cent bouches à nourrir). À nouveau, Lévesque ne nomme que 8 adjoints en 1976 : on en compte 19 en février 1985, à la veille d'une session difficile : la hausse la plus substantielle survient après 1982, lorsque le plafond est porté de 12 à 20 et que le cabinet vit ses heures parmi les plus noires.

Les indemnités ne constituent toutefois qu'un aspect de la rémunération et des conditions de travail des parlementaires. S'y ajoutent de nombreuses

allocations et autres avantages de fonction. À cet égard, comme on va le voir, les députés ont réalisé des progrès foudroyants.

3. Les allocations

Le député de 1960 devait se contenter, en plus d'une indemnité de session et d'un régime de pension obtenu depuis peu, d'une allocation globale de 2 000 \$ couvrant ses frais de déplacement, ses dépenses de bureau et «tous les déboursés inhérents» à sa fonction. Cette allocation lui était payable à la fin de la session seulement, et son rajustement nécessitait, tout comme celui de l'indemnité, une mesure législative dont la discussion pouvait susciter l'opposition du public. Il ne disposait pas toujours d'un bureau individuel ni d'une secrétaire personnelle au Parlement : on l'obligeait souvent à y partager un bureau avec un collègue, ce qui donnait lieu à de petites misères. Ainsi, après les élections de 1966,

le nouveau Premier ministre, Daniel Johnson, avait décidé d'exercer une douce revanche sur les Libéraux. Il laissa à Jean Lesage tout juste assez d'espace de bureaux pour que lui-même, son leader parlementaire, Pierre Laporte, et un autre libéral puissent jouir d'un bureau individuel. Des hommes comme René Lévesque et Eric Kierans acceptèrent de bon gré de partager le même bureau; Gérin-Lajoie s'y refusa. «De toute façon, personne n'aurait voulu partager un bureau avec ce type» déclarait [l'un de ses anciens collègues du cabinet].⁶²

En telles conditions, pour modestes qu'elles nous paraissent maintenant, étaient compatibles avec une certaine conception du rôle de l'élu qui prévaut toujours dans certains conseils municipaux, et qui fait de celui-ci un représentant du peuple à temps partiel. Après tout, les sessions ne

duraient jusqu'à la fin des années 50 que trois ou quatre mois, l'indemnité était versée pour une session et l'on édictait même un mode de calcul spécial pour le cas où la session durerait trente jours ou moins. Dans l'esprit de ce régime, le député était aussi un homme d'affaires ou un professionnel du droit qui consacrait une partie de son temps aux affaires publiques.⁶³

L'administration financière de l'Assemblée était entre les mains du cabinet. Les prévisions de dépenses établies par les hauts fonctionnaires de l'Assemblée, approuvées par l'Orateur, devaient être transmises au ministre des Finances pour approbation. Le paiement des diverses indemnités et allocations était ordonné par un comité de régie interne au sein duquel l'Orateur était encadré de trois ministres désignés par le cabinet.

Ce régime suscita de plus en plus de critiques avec les ans. En 1974, par exemple, le chef de l'opposition péquiste, M. Jacques-Yvan Morin, se vit rembourser par erreur, sur instruction du comité de régie interne, les frais d'une mission officielle qui auraient dû selon la loi être couverts par l'allocation distincte qu'il recevait à titre de chef de l'opposition. Ayant encaissé ce remboursement, il se vit accuser par un ministre d'avoir enfreint la Loi de la législature en acceptant de la part de l'État une somme à laquelle il n'avait pas droit. La loi sanctionnait non l'erreur du payeur, mais celle du payé! L'erreur ayant été commise par un comité de ministres, plusieurs députés d'opposition crièrent au coup monté, une accusation qui dans le contexte de vendetta qui prévalait alors, n'était pas totalement invraisemblable, sans qu'elle pût bien sûr être prouvée. De façon plus globale, les simples députés

trouvèrent de plus en plus inacceptable un régime qui les excluait de la régie interne de leur propre Assemblée. Déjà en 1974, un comité de trois hauts fonctionnaires avait été institué pour conseiller le comité de régie interne quant au montant des diverses allocations devant être versées aux députés. On poursuivit ce dessaisissement à son terme en 1982 en remplaçant le comité de régie interne par un Bureau de l'Assemblée nationale où siégeaient, aux côtés du Président, sept députés (quatre du parti gouvernemental, trois de l'opposition) désignés par leurs groupes parlementaires respectifs.⁵⁴

Le nouvel organisme se vit attribuer un pouvoir de décision quant à l'organisation administrative de l'Assemblée, l'aménagement et l'utilisation des locaux, l'utilisation de l'équipement de l'Assemblée et de ses services, l'attribution aux commissions du personnel et des ressources financières. Par la même occasion, il fut autorisé à établir par règlement une foule d'allocations en sus de l'allocation globale de dépenses, fixée elle par voie législative. C'est ainsi qu'en 1990, en plus d'une allocation globale de 10 070 \$ indexée annuellement au coût de la vie, le député a droit aux allocations supplémentaires suivantes :⁵⁵

- (a) Une allocation de déplacement de sa circonscription électorale au Parlement,⁵⁶ pour un maximum de 52 voyages, aller-retour, par année. Pour au plus cinq de ces voyages, les frais de déplacement de son conjoint ou de ses enfants lui sont également remboursés. Les députés

occupant certaines fonctions additionnelles ont droit à 10 voyages aller-retour supplémentaires par année.

- (b) Une allocation dite «de déplacement et de voyage pour activités politiques au Québec» dont le montant annuel varie entre 4 600 \$ et 13 900 \$, selon l'étendue de la circonscription. Ce montant est encore plus élevé pour neuf circonscriptions : pour les députés de Duplessis et d'Ungava, le complément atteint 4 000 \$.
- (c) Une allocation de logement à Québec⁵⁷ ou en banlieue. Tout député dont la résidence principale est située à l'extérieur de la région métropolitaine de Québec, a droit au remboursement pour frais de logement à Québec jusqu'à concurrence de 9 600 \$ annuellement. Entrent notamment dans la catégorie des frais remboursables à ce titre : les frais d'assurance, de téléphone, d'entretien et de câblodistribution. Pour six députés occupant des fonctions additionnelles, l'allocation de logement atteint 12 000 \$.
- (d) Une allocation couvrant les frais occasionnés par la location du «bureau de comté» que chaque député maintient dans sa circonscription.⁵⁸ Le montant de cette allocation, qui est indexée au coût de la vie sur une base annuelle, s'établit à 16 800 \$ ou 18 900 \$, selon que la circonscription est rurale ou urbaine. L'Assemblée fournit au député un

téléphone cellulaire et en défraie tous les coûts d'achat et d'usage. Elle demeure bien sûr propriétaire de tous ces biens. À Québec, chaque député dispose de deux pièces à l'Hôtel du Parlement pour son bureau personnel.

- (e) Pour la rémunération de son personnel, le député dispose maintenant d'une enveloppe globale de 93 600 \$, dont le quart est réservé au personnel dont le «port d'attache» est l'Assemblée nationale.⁶⁹ Pour une trentaine de circonscriptions, cette masse salariale est augmentée d'un montant allant de 5 900 \$ à 16 400 \$, selon l'étendue de la circonscription. Les frais de déplacement du personnel d'un député leur sont également remboursés pour un montant maximum variant de 1 613 \$ (circonscriptions urbaines) à 4 028 \$ (régions éloignées).

L'accent mis sur le travail de circonscription constitue un trait marquant de ces dispositions. Il est significatif, par exemple, que le règlement oblige le député à réserver au moins 25 % de la masse salariale dont il dispose à ses employés au Parlement :⁶⁰ on semble craindre que cette proportion ne soit autrement encore plus faible! Et l'institutionnalisation de la pratique du bureau de comté en dit long sur l'importance que revêt cette dimension du travail du député, tout comme le versement d'une allocation de présence de 130 \$ à tout député qui assiste à une réunion du Bureau ou d'une commission pour chaque réunion tenue à une époque où l'Assemblée ne siège pas.⁶¹ Cette

disposition est à rapprocher de l'horaire des séances de l'Assemblée adopté en 1978 : sauf en période de surchauffe (juin et décembre), l'Assemblée ne siège que trois jours par semaine, les mardi, mercredi et jeudi, ce qui permet aux députés de rencontrer davantage leurs électeurs.

Ces diverses dispositions, on aurait tort de l'oublier, ne font que reconnaître une situation de fait : c'est le travail de circonscription qui revêt un caractère primordial aux yeux du député,⁶² lui permettant de se revaloriser et aux yeux de plusieurs, de faciliter sa réélection. À la remarque célèbre du Premier ministre Trudeau à l'effet que les députés, hors Ottawa, ne soient que des «nobodies», un député néo-démocrate répliqua un jour qu'au contraire au Parlement il se sentait un pur inconnu, et qu'il avait le sentiment d'être «quelqu'un» lorsqu'il retournait dans sa circonscription.⁶³ Plusieurs députés québécois pourraient sans doute en dire autant.

Cette explosion au niveau de la circonscription contraste d'ailleurs avec la relative stabilité des ressources allouées aux députés dans l'exercice de leurs fonctions proprement législatives. Si le personnel du secrétariat des commissions a augmenté, celui du service de recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée a diminué durant la même période. Un tel choix est révélateur des priorités de la profession.

Parmi les conséquences potentielles des nouveaux avantages concédés au fil des ans aux parlementaires, doit-on compter un moindre renouvellement de la députation? L'exemple du Congrès américain laisse penser en effet que des représentants mieux outillés bénéficient d'une «prime au pouvoir» qui leur

permet d'assurer leur réélection. Rien n'indique pour le moment que ce phénomène se soit manifesté au Québec, pas plus d'ailleurs qu'au niveau fédéral canadien où les députés disposent d'avantages comparables. Dans l'une et l'autre capitale, le taux de renouvellement des assemblées reste plus élevé qu'ailleurs au monde.⁶⁴ Aujourd'hui encore, la réélection d'un député, quoi qu'en pensent les intéressés,⁶⁵ dépend primordiallement de facteurs comme la performance générale de son parti, la popularité de son chef et les caractéristiques de sa circonscription. La grande volatilité qui caractérise le paysage électoral québécois et canadien semble constituer un antidote plus que suffisant au risque d'immobilisme inhérent aux avantages de fonction.

C. Conclusion

Entamé sur une note un peu morose, à l'instar de nombre de commentaires d'observateurs ou de députés d'arrière-ban, ce chapitre se termine sur des constats plus optimistes. L'excellence d'une députation ne se mesure pas à la générosité de sa rémunération, mais rien n'indique non plus que la démocratie soit mieux servie par une députation mal payée et mal équipée qui s'entasse dans des locaux inadéquats. Le gouvernement contrôle plus que jamais les activités de l'Assemblée en matière législative et budgétaire, mais diverses procédures nouvelles comme les questions orales et les interpellations permettent à l'opposition de mettre au jour les failles de sa gestion. C'est une chose de constater que les réformes annoncées à grand fracas en 1984 sont loin d'avoir donné les fruits escomptés. C'en est une

autre que de soutenir que la condition générale du député ne s'est en rien améliorée depuis 1960.

Tableau 8.1

Cohésion du parti ministériel à l'Assemblée législative (Nationale),
par législature, 1960-1989

Législature	Pourcentage des votes où la cohésion atteint :				Cohésion moyenne	Nombre de votes
	0-40	41-80	81-99	100		
26e 1960-1962	-	-	-	100	100,0	192
27e 1962-1966	-	-	-	100	100,0	192
28e 1966-1970	-	-	1	99	99,9	109
29e 1970-1973	-	1	-	99	99,8	225
30e 1973-1976	0	2	3	94	98,9	429
31e 1976-1981	-	1	5	93	99,0	514
32e 1981-1985	-	2	7	92	99,0	255
33e 1985-1989	-	-	1	99	99,9	217

SOURCE : Calculs personnels de l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée.

Tableau 8.2

Objet des dissidences au sein de tous les partis, 1960-1989

Législature	Motions de confiance/censure	Projets de loi publics		Projets de loi privés	Motions diverses	Total
		Gouv.	députés			
1960-1962	-	-	-	-	-	0
1962-1966	-	-	-	-	1	1
1966-1970	-	2	1	-	-	3
1970-1973	3	6	-	-	3	12
1973-1976	-	8	-	1	15	24
1976-1981	1	26	-	-	31	58
1981-1985	-	14	-	-	9	23
1985-1989	-	1	-	-	-	1
TOTAL	4	57	1	1	59	122

Tableau 8.3

Analyse des dissidences par législature
1960-1989

Législature	Nombre total de votes	Dissidence			
		Gouv.*	Opp.	Les deux	Total
1960-1962	192	0	0	0	0
1962-1966	192	0	1	0	1
1966-1970	109	1	2	0	3
1970-1973	225	0	11	1	12
1973-1976	429	23	0	1	24
1976-1981	514	35	22	1	58
1981-1985	255	18	2	3	23
1985-1989	217	1	0	0	1
TOTAL	2 133	78	38	6	122

* Parti Libéral 1960-66, 1970-6 et 1985-89; Union Nationale 1966-70; Parti Québécois 1976-85.

Tableau 8.4

Dispositif d'entrée en vigueur des lois d'intérêt public,
1977-1989

Dispositif	1977 - 1985		1985 - 1989	
	N.	%	N.	%
MODES NON DISCRÉTIONNAIRES :				
A. Le jour de la sanction	315	54	235	61
B. Date ultérieure ou antérieure précisée	16	3	37	10
C. Combinaison A et B	22	4	14	4
D. Le jour de la sanction, à une date ultérieure précisée et lors de l'EEV d'une autre loi	0	-	1	0
MODES PARTIELLEMENT OU ENTièrement DISCRÉTIONNAIRES :				
E. Date fixée par le gouvernement	154	27	73	19
F. Combinaison A et E	52	9	15	4
G. Combinaison B et E	7	1	8	2
H. Combinaison A, B et E	11	2	3	1
J. Date fixée par le gouvernement et date d'EEV d'une autre loi	1	0	1	0
(Sous-total	225	39	100	26)
TOTAL	578		387	

SOURCE : Répertoire législatif de l'Assemblée nationale.

Tableau 8.5

Évolution de l'indemnité parlementaire de base et de l'allocation,
1960-1990

Année	Indemnité	Allocation
1960	6 000 \$	2 000 \$
1961	6 700	3 300
1963	10 000	5 000
1965*	12 000	6 000
1971	15 000	7 000
1972	15 600	7 140
1974	21 000	7 000
1975	22 700	7 000
1976	24 500	7 000
1977	27 800	7 000
1978	29 468	7 500
1980	31 236	7 500
1981	33 110	7 500
1982	35 096	7 500
1983	37 202	7 500
1984	38 900	7 841
1985	40 600	8 136
1986	41 800	8 136
1986	41 800	8 490
1987	43 500	8 844
1988	51 788	9 211
1989	55 058	9 579
1990	57 260	10 070

* L'indemnité est devenue annuelle.

SOURCES : 1960-72 : Comité consultatif sur les indemnités et allocations des parlementaires du Québec, Rapport, Québec, novembre 1974, p.11-12. Pour 1974-1987 : Comité d'étude extra-parlementaire, Rémunération et allocation de dépenses des Membres de l'Assemblée nationale, Québec, octobre 1987, p.60. Pour 1987-1990, tableau transmis par M. Pierre Sansfaçon, responsable des services aux députés, février 1990.

Tableau 8.6

**Liste des fonctions donnant droit
à des indemnités supplémentaires (1990)**

Fonction	Date de création ou de reconnaissance
Premier ministre	1882
Ministre à portefeuille	1867
Ministre d'État	1946
Adjoint parlementaire	1954
Président de l'Assemblée	1867
Vice-présidents de l'Assemblée	1909 et 1971
Président de commission permanente	1973
Vice-président de commission permanente	1982
Président de séance de commission permanente	1984
Chef de l'opposition	1918
Chef de parti reconnu	1970
Leader parlementaire de l'opposition	1971
(Leader parlementaire d'un parti reconnu)	1971
Leader parlementaire adjoint du gouvernement	(supprimé, 1982) 1982
Leader parlementaire adjoint de l'opposition	1982
Whip en chef du gouvernement	1967
Whip en chef de l'opposition	1967
Whip adjoint du gouvernement	1971
Whip adjoint de l'opposition	1971
Whip d'un parti reconnu	1971
Membre du Bureau de l'Assemblée	1982 et 1990
Président du caucus du parti gouvernemental	1986

SOURCE : Statuts du Québec : 1882-1968; Lois du Québec 1969-1990.

1. V. Lemieux, «Le législateur et le médiateur», dans Le Quotient politique vrai. Le vote provincial et fédéral au Québec, Québec, P.U.L., 1973, p.69-88.
2. Voir J. Halligan et al., «Constituency Service Among Sub-National Legislators in Australia and Canada», Legislative Studies Quarterly, vol. 13, n° 1, 1988, p.49-63.
3. Le mieux connu de ces rapports a été rédigé par l'ex-ministre Denis Vaugeois après son départ du Cabinet en 1982 : L'Assemblée nationale en devenir. Pour un meilleur équilibre de nos institutions, Québec, 1982. Parmi les journalistes québécois, M. Gilles Lesage a fait régulièrement écho à ce genre de préoccupations.
4. R. Rose, «Still the Era of Party Government», Parliamentary Affairs, vol. 36, n° 3, 1983, p.282-99.
5. Cette possibilité n'existe pas à la Chambre des communes du Canada, mais le Sénat l'autorise formellement depuis 1982.
6. Sur cette épisode, on lira le témoignage d'un des intéressés, J. Proulx, Le Panier de crabes, Montréal, Parti-Pris, 1971. Les deux dissidents unionistes, Proulx et Flamand, sont peu après expulsés du caucus de l'Union nationale. Proulx se représentera sans succès aux élections de 1970 sous la bannière du Parti Québécois, et ne retrouvera son siège qu'en 1976.
7. Le 21 mai 1974, trois Libéraux s'abstiennent lors de la première lecture du projet de loi 22 sur la langue officielle (P.V.A.N. 1974, p.155). Le 5 juillet, les Libéraux Ciaccia et Springate votent contre la deuxième lecture du même texte (Idem, p.306). Ils feront de même lors de la troisième lecture (Idem, p.357). Un autre Libéral (Gratton) s'abstiendra lors de l'adoption du rapport de la commission ayant étudié le projet article par article (Idem, p.351). Aucun des dissidents ne sera expulsé. Ciaccia et Gratton deviendront ministres en 1985.
8. Le 21 décembre 1988, cinq Libéraux anglophones s'opposent à la deuxième lecture du projet de loi 178 qui déroge au jugement de la Cour suprême du Canada sur l'affichage. (P.V.A.N. 1988-89, p.648-9). Parmi eux, on compte trois ministres (French, Lincoln et Marx) qui démissionnent aussitôt du cabinet, mais non du parti libéral, et qui ne se représenteront pas aux élections suivantes. Les deux autres dissidents (Dougherty, Thuringer) resteront au sein du caucus libéral et seront défaits aux élections de 1989 par des candidats du Equality Party. À noter qu'aucune dissidence ne sera enregistrée lors des autres votes sur le même projet de loi.

9. Ce vote, l'un des plus bizarres des annales parlementaires québécoises, eut lieu le 21 mai 1976 et portait sur une motion de l'opposition visant à modifier la composition d'une commission. La motion recueillit 7 votes favorables et 7 voix contre, 55 Libéraux s'abstenant. Le Président exerça son vote prépondérant en faveur de la motion (P.V.A.N. 1976, p.221).
10. P.V.A.N. 1977, p.305 et 834. Pour des indications explicites sur le caractère «libre» d'un vote, voir les Débats de l'Assemblée nationale du 8 juin 1977 (p.1339).
11. Le 2 octobre 1981, neuf députés libéraux (O'Gallagher, Ciaccia, Caron, Lincoln, Gratton, Maciocia, Cusano, French et Dougherty) sur 42 défient leur chef Claude Ryan et refusent de se rallier à une motion du Premier ministre Lévesque réclamant du gouvernement fédéral qu'il renonce à sa démarche unilatérale de rapatriement de la Constitution (P.V.A.N. 1981-83, p.10). Aucun ne sera expulsé, et quatre des dissidents deviendront ministres en 1985, le parti ayant il est vrai changé de chef entre-temps. Cet épisode dramatique est évoqué dans L.I. MacDonald, From Bourassa to Bourassa, s.l., Harvest House, 1984, p.260-1. Selon l'auteur, à peu près la moitié du caucus aurait fait défection n'eût été l'habileté manoeuvrière du leader parlementaire, M. Gérard D. Levesque. Voir aussi G. Fraser, Le Parti Québécois, Montréal, Éditions Libre Expression, 1984, p.313-5.
12. Le 12 novembre 1979, la deuxième et la troisième lectures du projet de loi 62 suscitent l'opposition de Bisillon et l'abstention de Paquette. Débats de l'Assemblée nationale, p.3534-5 et 3557.
13. Lors de la session spéciale du 24 octobre 1980, Bisillon s'oppose à nouveau à la deuxième et la troisième lectures du projet de loi 113 mettant fin à une grève d'enseignants (P.V.A.N. 1980, p.5-6).

14. Il s'agit de trois lois de grande portée adoptées à la faveur de la récession du début des années 80 et qui mettent fin à nombre d'avantages comparatifs dont jouissaient les employés du secteur public et para-public québécois. Par le projet de loi 70, le gouvernement, confronté à une impasse budgétaire, imposait à ses employés une réduction de salaire de 20 % entre janvier et mars 1983, récupérant ainsi une augmentation salariale que les conventions antérieures le contraignaient de verser en pleine récession économique pour les six mois antérieurs. Sa troisième lecture, le 22 juin 1982, suscita l'opposition de Bisillon et l'abstention de Harel (P.V.A.N. 1981-3, p.641). Le projet de loi 105, adopté en décembre de la même année, fixait unilatéralement les conditions de travail dans le secteur public par voie de décrets annexés à son texte. Harel s'opposa à la suspension des règles en facilitant l'adoption et à la deuxième lecture (P.V.A.N. 1981-83, p.783 et 789-90). Les syndiqués du secteur public n'ayant pas tous obtempéré à cette mesure, le gouvernement fit adopter par la suite une loi draconienne (le projet de loi 111) visant le secteur de l'éducation. Sa deuxième lecture, le 16 février 1983, suscita l'abstention de Harel (P.V.A.N. 1981-83, p.861-2). Sur ces épisodes douloureux, voir G. Fraser, op. cit., p.344-47; R. Lévesque, Attendez que je me rappelle..., Montréal, Québec/Amérique, 1986, p.461-74 et 520-1.
15. P.V.A.N. 1988-89, p.107-110.
16. Voir «Guy Bisillon tire sa révérence. Quand on a perdu le goût de se battre», Le Soleil, 10 novembre 1984. Pour des dissidences au sein du caucus libéral non concrétisées par des votes, voir Le Devoir, 18 mars 1988, p.2.
17. Données extraites du répertoire législatif compilé dans le cadre de la présente thèse.
18. R.V.S. Hyson, «The Role of the Backbencher: An Analysis of Private Members' Bills in the Canadian House of Commons», Parliamentary Affairs, vol. 27, n° 3, 1974, p.262-72; R.J. Jackson et M.M. Atkinson, The Canadian Legislative System, Toronto, Macmillan of Canada, 1974, p.148-51; C.E.S. Franks, The Parliament of Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p.119-20 et 137-8; M. Cordeau, «Private Members' Hours», dans J.-P. Gaboury et J.R. Hurley (dir.), Regards sur la Chambre des communes (Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1979) p.57-67.
19. L.Q. 1977, c. 10.

20. L.Q. 1978, c. 13.
21. Voir J. Proulx, op. cit., p.114-21.
22. L. Massicotte et A. Bernard, op. cit.
23. Certains crédits budgétaires ont été rejetés en commission suite à une égalité des voix (il n'y a pas de vote prépondérant en commission). Le premier cas survient le 9 mai 1985 à la Commission des institutions, à l'époque où la majorité du gouvernement Lévesque était fort mince. Le second se produisit le 25 avril 1989 à la Commission du budget et de l'administration. Voir les Débats de l'Assemblée nationale, 21 mai 1985, p.3654, 11 mai 1989, p.5486.
24. Relevé effectué par l'auteur à partir des Journaux de l'Assemblée.
25. J.A.L. 1960-1, p.762-3.
26. N. Delisle, «L'opposition a posé deux fois plus de questions...», Le Devoir, 10 janvier 1978, p.2.
27. Question écrite de M. Michaud, le 23 mars 1977, Sur la réponse à cette question, voir L. La Rochelle, «Le Québec verse 92 000 \$ par année à François Cloutier», Le Soleil, 30 avril 1977, p.A-5.
28. Voir M. Champagne, «Les questions écrites», Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, vol. 12, n° 3, 1982, p.1-17; et du même auteur, «Les questions écrites dans le processus parlementaire», Politique, n° 2, 1982, p.143-52.
29. Y. Thériault, «Vingt ans de questions à l'Assemblée nationale du Québec», Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, vol. 13, n° 2, 1983, p.1-33.
30. Journal des débats, Index 1983-84, p.viii.
31. Journal des débats, Index 1985/1988, p.xii. De façon plus précise, les députés ministériels ont posé 12,7 % des 1 022 questions principales et 3,1 % des 2 819 questions complémentaires. Les familiers de la période savent bien que ce sont ces dernières qui se révèlent les plus agressives. Durant la session 1988-89, les ministériels sont à la source de 9,6 % des 814 questions principales et de 2,1 % des 2 144 questions complémentaires.

32. Loi d'interprétation art. 5. Cette rédaction remonte à 1871. Pour plus d'information à ce chapitre, voir P.-A. Côté, Interprétation des lois, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1982, p.76sq.
33. «Entrée en vigueur des lois», Légistique. Bulletin de rédaction législative et réglementaire, (Québec, Ministère de la Justice), vol. 1, n° 2, 1981, p.6.
34. P. Garant et P. Issalys, Loi et règlement, Travaux du Laboratoire de recherche sur la justice administrative (n° 10), Faculté de droit, Université Laval, septembre 1981, p.273.
35. Depuis 1942, le recueil annuel des Statuts du Québec contient une liste des lois publiques entrées en vigueur par proclamation depuis 1925 (date de la précédente refonte générale des lois) et des lois publiques adoptées depuis cette même date qui ne sont pas en vigueur faute de proclamation.
36. Les données depuis 1977 ont été calculées à partir du Répertoire législatif de l'Assemblée nationale, 1977 à 1989.
37. Calculs personnels de l'auteur, à partir du recueil des lois fédérales.
38. Côté, op. cit., p.78.
39. Règles de procédure, mai 1985, art. 149. Le mandat confié par l'Assemblée est cependant prioritaire.
40. Assemblée nationale, Secrétariat des commissions, Rapport sur les travaux et les dépenses des commissions parlementaires pour l'année financière 1984-1985, mai 1985, p.27.
41. Idem., exercices financiers 1984-85 à 1988-9.
42. Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée, Le Contrôle parlementaire de la législation déléguée, Québec, juillet 1983, 159 pages.
43. Ceci ressort des rapports successifs du secrétariat des commissions sur les travaux et dépenses des commissions parlementaires pour les années financières 1984-5 à 1989-90.
44. L.Q. 1986, c. 22, art. 3-6°. Le désaveu des règlements par l'Assemblée est prévu aux articles 21 et suivants.
45. Rapport cité plus haut (n. 42) p.l.

46. C.E.S. Franks, «The 'Problem' of Debate and Question Period», dans J.C. Courtney (dir.), The Canadian House of Commons. Essays in Honour of Norman Ward (Calgary, University of Calgary Press, 1986), p.1-19, notamment les pp.15-8.
47. Le salaire annuel moyen dans la province est tiré de Statistiques historiques du Canada, 2^e édition, 1983, section E49-59.
48. Sur l'indemnité et les allocations des députés, on se reportera avec profit aux rapports de deux comités extra-parlementaires. En 1974, l'Assemblée a nommé un Comité consultatif sur les indemnités et allocations des parlementaires. Présidé par le professeur Jean-Charles Bonenfant, ce comité comprenait aussi Mme Yvette Rousseau et M. Lucien Cliche. Son Rapport, déposé en novembre 1974, contient un historique complet ainsi que des recommandations qui ne furent pas unanimement acceptées. En 1987, le Bureau de l'Assemblée forma un comité sur le même sujet. Qualifié d'«extra-parlementaire», ce comité n'en réunissait pas moins deux anciens Présidents de l'Assemblée, MM. Jean-Noël Lavoie (président) et Raynald Fréchette, qu'épaulait le professeur Alain Baccigalupo. Le Rapport de ce comité fut déposé en octobre 1987.
49. L.Q. 1982, c. 66, modifié notamment par L.Q. 1984, c. 1 et 27 (a.58); L.Q. 1986, c. 20 et surtout L.Q. 1987, c. 109.
50. R.J. Fleming (dir.), Canadian Legislatures, 1987-1988, Ottawa, Ampersand Communication Services, 1988, p.100.
51. Il n'existe pas de liste officielle des adjoints parlementaires depuis 1954. J'ai constitué ma propre liste à partir des indications parcellaires fournies par le Répertoire des parlementaires québécois 1867-1978, ainsi que sa mise à jour pour la période 1979-1987, les Journaux de l'Assemblée, l'index du Journal des Débats.
52. D. Murray et V. Murray, De Bourassa à Lévesque, Montréal, Éditions Quinze, 1978, p.53-4.
53. Selon son collègue Jean-Paul Lefebvre, Paul Gérin-Lajoie, redevenu en 1966 simple député, refusa la présidence de la Fédération libérale du Québec parce qu'il avait l'intention de jumeler la pratique du droit et l'exercice de son mandat parlementaire. Du pédiatre Victor Goldbloom, nouvellement élu la même année, Lefebvre écrit : «Durant les quatre années où il a siégé dans l'opposition, il suivait assidûment ses petits malades en utilisant le téléphone du fumoir attenante à l'Assemblée législative.» J.-P. Lefebvre, Entre deux fêtes, Montréal, Stanké, 1987, p.41 et 94.

54. Loi sur l'Assemblée nationale, L.Q. 1982, c. 62, art. 86-127.
55. Les lignes qui suivent sont fondées sur les codifications administratives du Règlement sur les allocations aux députés et du Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels figurant dans le Manuel de gestion de l'Assemblée nationale.
56. Cette allocation fut instituée en 1965 pour 15 voyages (S.Q. 1965, c. 11, a. 5). Deux ans plus tard, l'allocation couvrit 10 voyages (15 après 1969) et un voyage additionnel pour chaque semaine de séance (S.Q. 1966-7, c. 15, a. 4). En 1979, le nombre de voyages est passé à 52.
57. Cette allocation a été instituée en 1971 (L.Q. 1971, c. 9, a. 13).
58. Cette allocation remonte à 1969 (L.Q. 1969, c. 11, a. 1).
59. Selon G. Deschênes, l'arrêté en conseil n° 1714 du 5 octobre 1966 concernant les fonctionnaires occasionnels aurait permis par la suite l'embauche des secrétaires de comté. Voir l'annexe (p.4) non publiée de son texte sur Les réformes parlementaires ou le Mythe de Sisyphe, mars 1984. En 1975, avec le nouveau Règlement concernant les allocations aux députés, une allocation variant de 10 000 \$ à 12 000 \$ a été instituée à cette fin. Elle passe à 11-15 000 \$ en 1976, à 20-24 000 \$ l'année suivante et est indexée par la suite. En 1981, la fourchette est haussée à 35-41 110 \$, et en 1983 elle atteint 43 900-51 600 \$. Cf. Deschênes, op. cit.
60. Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député, art. 12.
61. Cette allocation remonte à 1974.
62. Dès les années 60, et sans doute bien avant, les députés voyaient les choses de cette façon. Voir A. Gélinas, Les parlementaires et l'administration au Québec, Québec, P.U.L., 1969, p.78-109.
63. M. Bill Blaikie, Débats de la Chambre des communes, 18 mars 1982, p.15607.
64. Voir C.E.S. Franks, The Parliament of Canada, p.74.
65. Voir W.P. Irvine, «Does the Candidate Make a Difference? The Macro-Politics and Micro-Politics of Getting Elected», Revue canadienne de science politique, vol. 15, n° 4, 1982, p.755-82.

Conclusion générale

La recherche qui a servi de matière première à la rédaction de la présente thèse fut entreprise en 1982, à un moment où le Parlement du Québec paraissait plus que jamais voué au statut de corps législatif «sub-national», avec ses prérogatives diminuées, dans une mesure difficilement mesurable, par la Charte canadienne des droits et libertés. Ironie de l'histoire, l'entreprise s'achève dans un contexte historique où l'échec de l'Accord du Lac Meech rend plus probable qu'auparavant l'accession du Québec à la souveraineté politique, laissant entrevoir un renouveau profond de ses institutions politiques.

Si un tel dénouement devait se produire, le nouvel État ne pourra ignorer, dans la conception de ses institutions nouvelles, une tradition historique dont j'ai montré la richesse dans les chapitres précédents. La période 1867-1960 trouve sa cohésion, au niveau de l'histoire strictement parlementaire, dans la stabilité des procédures de l'Assemblée et du régime de ses sessions. Multiples, les modifications législatives et réglementaires laissent relativement intact le cadre juridique des travaux de l'Assemblée. Toutefois, des mutations importantes affectent le comportement des acteurs : le lieutenant-gouverneur se cantonne graduellement dans un rôle figuratif, le Conseil législatif cesse de constituer un contrepoids significatif à l'Assemblée élue, et les pouvoirs de réserve et de désaveu glissent vers le musée des antiquités constitutionnelles, toujours contestés avec ardeur dans leur principe, mais ignorés dans la pratique courante.

Les évolutions les plus intéressantes se rencontrent au niveau du comportement des membres de l'Assemblée. Durant les premières décades du régime fédératif, dans le droit fil des années antérieures, les députés font preuve d'indépendance à l'égard de l'exécutif, comme le révèlent notamment l'ampleur et la fréquence des dissidences, l'importance de la législation publique d'initiative parlementaire et la mise en minorité fréquente du ministère sur des questions secondaires. Si l'exécutif conserve la haute main sur la gouverne des affaires publiques, il tolère alors des entorses au conformisme, ce qui ne sera plus du tout le cas après 1936. Dans la mesure où l'on approuve de tels comportements, on peut parler à leur égard d'un âge d'or du Parlement. À cet égard, la thèse a le mérite de mettre en lumière des données jusqu'ici ignorées, des précédents qui pourraient justifier aux yeux de certains dans l'avenir une application plus souple de la règle de la solidarité partisane.

Stabilité du cadre formel, lentes mais importantes mutations du comportement des acteurs caractérisent donc la période traditionnelle. Au contraire, durant la période moderne, c'est le cadre légal et surtout procédural qui est redéfini à peu près complètement, alors que les simples députés demeurent assez conformistes et disciplinés dans leur comportement. Souvent annoncées comme une revalorisation du parlementarisme ou, plus modestement, de l'arrière-ban, les réformes de procédures contribuent en dernière analyse à asseoir plus solidement le contrôle du gouvernement sur les travaux de l'Assemblée. La coïncidence de ces réformes avec l'émergence d'un État provincial interventionniste n'est pas accidentelle : un tel État avait

besoin d'une Assemblée dont les méthodes de travail garantiraient l'examen et l'adoption dans des délais raisonnables d'un volume de travail brusquement alourdi. Les réformes n'ont donc guère accru le poids du simple député dans le processus gouvernemental, et il n'est guère surprenant que les intéressés, à leurs propres risques, aient fait état de leurs frustrations. Leurs interventions n'ont pas été sans suite, dans la mesure où l'on peut démontrer que les conditions matérielles d'exercice du mandat parlementaire ont fait l'objet de progrès substantiels, surtout durant les années 80.

Essentiellement rétrospective, mon analyse a retracé l'évolution du Parlement québécois durant une période où il a présenté constamment deux traits caractéristiques : celui d'être l'organe législatif d'un État membre d'une fédération, lui-même majoritairement francophone au sein d'un ensemble politique majoritairement anglophone. On doit donc se demander en terminant ce que notre étude ajoute à la théorie existante sur les institutions politiques des États membres d'une fédération et sur la possibilité d'introduire les institutions parlementaires de type britannique dans une société de langue et de culture différente. Ces deux dimensions seront examinées tour à tour.

Il n'existe malheureusement pas de théorie générale des institutions politiques des États membres des fédérations. La discipline a privilégié les institutions politiques nationales pour des raisons compréhensibles. On dispose de nombreuses monographies et de travaux comparatifs sur les États américains, les provinces canadiennes, les États australiens et les Länder

allemands, non d'une théorie générale qui transcenderait les contextes nationaux. On se propose d'esquisser ici quelques généralisations inspirées des cas américain, canadien et australien, qui ont fait l'objet de nombreuses recherches, et d'évaluer dans quelle mesure nos propres constats les confirment.¹

Un survol rapide des recherches suggère trois généralisations. Premièrement, les États membres d'une fédération, même en l'absence de contraintes découlant de la constitution fédérale, tendent à se doter d'institutions politiques globalement semblables à celles qui prévalent au niveau central. Deuxièmement, à l'intérieur de chaque fédération, les États membres tendent à se doter d'institutions assez similaires, quitte à se distinguer notablement les uns des autres au chapitre, notamment, des systèmes de partis. Troisièmement, les États membres tendent à se montrer un peu plus innovateurs que le gouvernement central.

Le cas du Québec tend à confirmer les deux premières généralisations. L'on a souligné de façon répétée les similitudes, jusque dans les détails, entre le Québec et les parlements voisins. Là où une vision géographiquement restreinte tend à voir une originalité (ou une monstruosité) l'analyse comparative souligne des correspondances souvent frappantes. Cette approche ne répond pas à un désir de banaliser le parlementarisme québécois dans ce qu'il a ou a eu de meilleur ou de pire. Elle vise simplement à éviter

le reproche adressé à trop de monographies, celui de verser dans le «parochialisme».

Nous avons mis en lumière des similitudes qui vont bien au-delà des textes : au chapitre des comportements législatifs, les évolutions semblent assez similaires, bien qu'on doive déplorer pour nombre de provinces l'absence d'une base documentaire aussi complète que celle disponible pour le Québec.

Doit-on conclure alors que le parlement québécois a été l'organe législatif «indistinct» d'une société distincte? Au contraire, le souci d'adopter les canons du parlementarisme britannique aux exigences d'une société majoritairement de langue française court en filigrane dans l'ensemble de la période étudiée. Codification des usages, priorité du français, épuration de la terminologie, mise sous le boisseau de l'institution monarchique, tous ces phénomènes témoignent d'une volonté présente à toutes les époques - mais plus encore depuis 1960 - de «québécoiser»² le modèle initial. Ces phénomènes ont contribué à enraciner le parlementarisme en terre québécoise.

Quant à la troisième généralisation énoncée plus haut, celle voulant que les États membres d'une fédération soient des «laboratoires» d'innovation institutionnelle, elle doit être appliquée avec plus de circonspection. Rien n'indique que le Québec se soit montré particulièrement innovateur avant 1960. Nombre de réformes de structure ou de procédure n'y furent adoptées que plusieurs années ou même plusieurs décennies après leur introduction

ailleurs au Canada : abolition de la chambre haute, ajournement des séances à heure fixe, limitation du temps de parole, clôture, pensions aux députés, etc. Seule l'institution du comité de législation pour disposer des projets de loi d'initiative parlementaire fait figure d'expérience unique, et le Québec ne bat guère la marche parmi ses homologues qu'au chapitre de l'accroissement de la durée du mandat de l'Assemblée. L'on n'y voit guère de trace des tentatives observées dans les provinces de l'ouest d'instaurer des mécanismes de démocratie semi-directe : initiative, référendum et recall.³

Après 1960, cependant, le Québec se place souvent à l'avant-garde de l'innovation : revitalisation des commissions, ajournement des sessions à date fixe, création d'un bureau de régie interne incluant de simples députés. La même tendance se retrouve au niveau électoral : reconnaissance légale des partis, limitation et remboursement partiel des dépenses d'élection, interdiction des contributions des personnes morales.⁴ Beaucoup de ces innovations ont été copiées par la suite par les juridictions voisines.

* * *

Que nous apprend le cas québécois au chapitre de la «transplantation» des institutions politiques? Ici, notre étude doit se situer dans l'une ou l'autre des deux traditions intellectuelles bien distinctes qu'on peut discerner à ce chapitre. Ces deux traditions sont enracinées dans des lectures bien

différentes des débuts du parlementarisme dans le Bas-Canada et des troubles de 1837-1838.

La première tradition est incarnée à l'état pur par Pierre Elliott Trudeau⁵, mais elle remonte au moins à Lord Durham et est appuyée par un historien du calibre de Fernand Ouellet. Elle postule qu'historiquement les Canadiens français n'ont jamais cru à la démocratie pour eux-mêmes, qu'ils sont peut-être le seul peuple au monde à jouir de la démocratie sans avoir eu à combattre pour l'obtenir. D'où l'état misérable de la démocratie au Québec jusque durant les années 50 : fraude électorale, autoritarisme du premier ministre en Chambre, bill 34 (abolition du second recenseur désigné par l'opposition en milieu urbain pour la préparation des listes électorales), salissage des réputations d'adversaires politiques, violations répétées des libertés civiles, patronage. Si l'expérience démocratique des Québécois est réduite à ces quelques images d'Épinal, il n'est que logique de conclure, à l'instar de Trudeau : «In 1958 French Canadians must begin to learn democracy from scratch».⁶

À ceux qui objectent que les luttes des Patriotes pour le contrôle des subsides, un conseil législatif électif et le gouvernement responsable - contre des gouverneurs et une oligarchie anglaise - constituent la preuve de l'existence d'un courant démocratique authentique, comparable à celui qui se manifestait dans les provinces voisines, les tenants de cette tradition répondent en substance que ces luttes procédaient non d'un principe politique (la conquête de la démocratie) mais d'un impératif ethnique. Cette version des

choses a reçu sa meilleure formulation de la part de Lord Durham : «I expected to find a contest between a government and a people: I found two nations warring in the bosom of a single state: I found a struggle not of principles, but of races».⁷ Elle est appuyée par Fernand Ouellet, qui au terme de son Histoire économique et sociale du Québec 1760-1850, minimise la portée du programme politique des Patriotes pour souligner leur volonté de préserver une société statique en faisant appel aux préjugés de race.⁸

Cette vision des choses engendre plus qu'un débat historiographique, elle fonde un jugement systématiquement négatif sur la démocratie québécoise et voit dans le particularisme culturel du Québec un obstacle majeur au progrès de la démocratie. À l'échelle nord-américaine, le Québec fait figure de société naturellement hostile aux principes démocratiques, que seul son ancrage dans l'ensemble canadien a préservé des formes les plus sinistres de l'autoritarisme de droite. Dans cette perspective, si les institutions parlementaires fonctionnent mal au Québec, la faute en incombe aux Québécois eux-mêmes.

À cette vision pessimiste s'oppose une deuxième tradition incarnée par Bourinot, Lionel Groulx, Mason Wade, Henri Brun et Denis Monière. À partir de perspectives intellectuelles assez différentes au départ, ces auteurs ont en commun une interprétation différente de la période 1790-1838, résumée par Groulx : «Mouvement qu'on ne saurait réduire à une lutte de races, ni même à une lutte de classes sans le rapetisser et sans fausser l'histoire; en son caractère dominant, épisode d'une lutte politique pour un achèvement politique».⁹ Bourinot souligne que dans toutes les provinces, les défauts du

mode de gouvernement accordé par l'Angleterre à ses colonies se révélèrent à l'usage, engendrant des conflits entre les assemblées populaires d'un côté, la couronne et les chambres hautes de l'autre : comme dans tous les conflits de ce type, y compris dans l'Angleterre du 17^e siècle, le peuple l'emporta en dernier ressort : «No parliament of England in its contests with royal prerogative contended more energetically for the rights of a people's house than did the assembly of French Canada from 1792 to 1836».¹⁰

Pour Henri Brun, analyste minutieux des débuts du parlementarisme au Bas-Canada, «sous plusieurs aspects, la situation que tentaient de redresser les Canadiens était pourtant pire que celle qui avait amené les populations anglophones des treize colonies du sud à conquérir leur indépendance. Elle était, à l'époque, la même dans toutes les provinces anglaises (...) Et les revendications qui s'élevèrent simultanément des différentes colonies anglaises, s'attaquaient aux mêmes problèmes constitutionnels. Partout on aspirait à l'instauration d'un régime parlementaire de type britannique».¹¹ Bref, pour Brun, «l'aspect racial du conflit demeura secondaire. (...) le fait que la majorité, dans le Bas-Canada, n'ait pas été d'origine britannique, a eu l'effet d'un stimulant, et non d'un obstacle, en faveur du développement d'institutions parlementaires locales».¹² Cette école insiste notamment sur le soutien apporté par certains anglophones au parti canadien.¹³

Le débat entre ces mutuelles deux traditions se complique d'accusations de camouflage. Aux yeux de Trudeau, Durham et Ouellet, les Patriotes n'utilisaient des arguments constitutionnels qu'à titre d'alibis idéologiques

voilant leurs intérêts de classe ou leurs préjugés de race. Trudeau parle de «secrets désirs», de «restrictions mentales».¹⁴ Payant en quelque sorte leurs adversaires de la même monnaie, des auteurs plus sympathiques aux Patriotes accusent Durham d'avoir versé dans le deux poids deux mesures en réduisant le contentieux bas-canadien à une affaire de races alors que les réformateurs des autres provinces se seraient inspirés, en bons et loyaux sujets britanniques, de nobles principes constitutionnels : pirouette analytique qui permet à un homme d'État, soucieux avant tout des intérêts de l'Empire, de promettre le gouvernement responsable aux seconds et de réserver l'assimilation forcée aux premiers, suspects de vouloir quitter l'orbite impériale.¹⁵

En mettant l'accent sur les similitudes entre le fonctionnement du parlementarisme au Québec et ailleurs au pays, la présente étude se situe dans le droit fil de la seconde tradition. Elle n'est pas aveugle aux failles de la démocratie québécoise. Elle tend simplement à relativiser nombre de ses tares en soulignant qu'elles se retrouvaient ailleurs. Qui a étudié les «machines» politiques américaines, les «élections Sydenham» de 1841,¹⁶ le Wartime Elections Act de 1917,¹⁷ le McCarthyisme, certains cas d'application de la loi sur les mesures de guerre, les pratiques électorales des provinces de l'Atlantique,¹⁸ est porté à conclure que la corruption, l'abus de pouvoir, la persécution de minorités politiques, la fraude électorale et le gerrymander ont malheureusement été monnaie courante un peu partout en Amérique du Nord. Sans les excuser, l'approche comparative a le mérite non négligeable de

relativiser le poids de la variable ethnique dans des phénomènes de cette nature.¹⁹

Ce faisant, on tend à accrédi-ter le parlementarisme et la démocratie libérale non comme de simples modes de gouvernement propres à une nation en particulier, mais comme des conquêtes de civilisation auxquelles tous les peuples sont conviés, au moins à un certain stade de leur développement économique et social. Les cinquante dernières années ont vu ces institutions triompher sur tout le continent européen, jusques et y compris dans des sociétés qui y avaient été traditionnellement réfractaires, et dans des contextes culturels et sociaux bien différents de ceux où elles avaient pris naissance. Rien n'oblige les peuples à copier servilement les exemples les plus achevés d'institutions démocratiques. Rien ne les contraint non plus à les écarter systématiquement sous prétexte de perpétuer leur particularisme. S'il est une leçon à tirer de l'expérience québécoise, c'est que des institutions parlementaires issues d'un contexte national particulier peuvent être transplantées avec succès dans un milieu culturel différent, moyennant les adaptations jugées indispensables qui n'en altèrent pas nécessairement la logique essentielle.

1. Sur les institutions et la vie politique des États américains, voir B. Zeller (dir.), American State Legislatures. Report of the Committee on American Legislatures, American Political Science Association, New York, Greenwood Press, 1954; A. Heard (dir.), State Legislatures in American Politics, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1966; J.W. Fesler (dir.), The 50 States and Their Local Governments, New York, Alfred A. Knopf, 1967; Citizens Conference on State Legislatures, State Legislatures: An Evaluation of Their Effectiveness, New York, Praeger, 1971. Sur les États australiens : S.R. Davis (dir.), The Governments of the Australian States, Londres, Longmans, 1960; R.D. Lumb, The Constitutions of the Australian States (4^e édition), St. Lucia, Qld, University of Queensland Press, 1977; B. Galligan (dir.), Australian State Politics, Melbourne, Longman Cheshire, 1986. Sur les provinces canadiennes, voir M. Robin (dir.), Canadian Provincial Politics, Scarborough, Prentice-Hall, 1972; R. Dyck, Provincial Politics in Canada, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1986; G. Levy et G. White (dir.), Provincial and Territorial Legislatures in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1989.
2. M. Louis Bernard parle d'appropriation psychologique par les Québécois de leurs institutions parlementaires, op. cit., p.23.
3. Sur ces expériences, voir J.P. Boyer. Lawmaking by the People, Toronto, Butterworths, 1982.
4. L. Massicotte, «Une réforme inachevée : Les règles du jeu électoral», Recherches sociographiques, vol. 25, n° 1, 1984, p.43-81.
5. P.E. Trudeau, «Some Obstacles to Democracy in Quebec», Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. 24, n° 3, 1958, p.297-311. Reproduit dans Le fédéralisme et la société canadienne-française, Montréal, Éditions HMH, 1967, p.107-128. Sur les débats de cette époque, voir M. Behiels, Prelude to Quebec's Quiet Revolution, Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 1985, p.220-38.
6. Idem, p.304.
7. G.M. Craig (ed.), Lord Durham's Report, Toronto, McClelland and Stewart, 1963, p.23.

8. F. Ouellet, Histoire économique et sociale du Québec 1760-1850, tome 2, Montréal, Fides, 1971, p.413sq., 433-5, 576. Sur la pensée constitutionnelle des Patriotes, voir F.M. Greenwood, «Les Patriotes et le Gouvernement responsable dans les années 1830», Revue d'histoire de l'Amérique française, vol. 33, n° 1, 1979, p.25-37.
9. L. Groulx, op. cit., tome 2, p.169.
10. Sir J. Bourinot, «The English Character of Canadian Institutions», dans Canadian Studies in Comparative Politics, Montréal, Dawson Brothers 1890, p.16.
11. H. Brun, La formation des institutions parlementaires québécoises 1791-1838, Québec, P.U.L., 1970, p.255-6.
12. Idem, p.256-7.
13. C'est le cas de M. Wade (cité par Ouellet, op. cit., p.433); H. Brun, op. cit., p.256.
14. Article cité, p.298 et 299.
15. D. Monière, Le développement des idéologies au Québec des origines à nos jours, Montréal, Québec/Amérique, 1977, p.149-152.
16. I.M. Abella, «The 'Sydenham Election' of 1841», Canadian Historical Review, vol. 47, n° 4, 1966, p.326-43.
17. N. Ward, The Canadian House of Commons. Representation, Toronto, University of Toronto Press, 1950, p.227-30.
18. R. Dyck, op. cit., p.70, 89, 95, 126.
19. C'est aussi la conclusion de J. Simpson dans son étude comparative du patronage au Canada : «No one who seriously examined the political culture of some predominantly English-speaking provinces could credibly insist that patronage in Quebec eclipsed that found elsewhere». J. Simpson, Spoils of Power. The Politics of Patronage, Toronto, Collins, 1988, p.197.

BIBLIOGRAPHIE

A. LIVRES, THESES ET NOTES DE RECHERCHE.

Anson, Sir W.R., The Law and Custom of the Constitution, 4ème édition, Oxford, Clarendon Press, 1911.

Avril, P., Les Français et leur Parlement, Tournai, Casterman, 1972.

Bagehot, W., The English Constitution, avec une introduction de R.H.S. Crossman, Londres, Fontana/Collins, 1963.

Banting, K. G., et R. Simeon (dir.), And No One Cheered. Federalism, Democracy and the Constitution Act, Toronto, Methuen, 1983.

Bastid, P., Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848), Paris, Sirey, 1954.

Beck, J.M. (dir.), The Shaping of Canadian Federalism. Central Authority or Provincial Right?, Toronto, Copp Clark, 1971.

Beer, S.H., British Politics in the Collectivist Age, New York, Alfred A. Knopf, 1966.

Behiels, M.D., Prelude to Quebec's Quiet Revolution. Liberalism versus Neo-nationalism 1945-1960, Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 1985.

Benjamin, R., et S. Elkin (dir.), The Democratic State, 1985.

Bernard, A., Parliamentary Control of Public Finance in (the Province of) Quebec, Thèse de maîtrise, Département de science politique, McGill University, 1964.

Bernard, A., Québec: élections 1976, Montréal, Hurtubise HMH, 1976.

Bernard, L., Réflexions sur l'art de se gouverner. Essai d'un praticien, Montréal, Québec/Amérique, 1984.

Birch, A.H., Representation, Londres, Macmillan, 1971.

Black, C., Duplessis, 2 tomes, Montréal, Éditions de l'Homme, 1977.

Black, E.R., Divided Loyalties. Canadian Concepts of Federalism, Montréal et London, McGill-Queen's University Press, 1975.

Blondel, J., Comparative Legislatures, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1973.

Bonenfant, J.-C., La réforme du travail parlementaire au Québec, mémoire, 9 janvier 1964.

Bouchard, T.-D., Mémoires, 3 tomes, Montréal, Beauchemin, 1960.

Bourinot, Sir J.G., Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada, 1ère édition, Montréal, Dawson Brothers, 1884.

Boyer, J.P., Lawmaking by the People, Toronto, Butterworths, 1982.

Brun, H., La formation des institutions parlementaires québécoises 1791-1838, Québec, P.U.L., 1970.

Brun, H., et G. Tremblay, Droit public fondamental, 1ère édition, Québec, P.U.L., 1972.

Brun, H., et G. Tremblay, Droit public fondamental. Textes commentés, Québec, P.U.L., 1973.

Burke, E., Reflections on the Revolution in France, Harmondsworth, Penguin Books, 1968.

Butt, R., The Power of Parliament, Londres, Constable, 1967.

CÉPAQ (Centre d'études politiques et administratives du Québec), Le contrôle de l'administration et la réforme parlementaire, Ste-Foy, École nationale d'administration publique, 1984.

Campion, Lord G. (dir.), Parliament. A Survey, Londres, George Allen and Unwin, 1952.

Campion, Lord G., An Introduction to the Procedure of the House of Commons, 3ème édition, Londres, Macmillan and Co., 1958.

Chaloult, R., Mémoires politiques, Montréal, Éditions du Jour, 1969.

Chandernagor, A., Un parlement, pour quoi faire?, Paris, Gallimard, 1967.

Citizens Conference on State Legislatures, State Legislatures: An Evaluation of Their Effectiveness, New York, Praeger, 1971.

Cleverdon, C.L., The Woman Suffrage Movement in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1950.

Cloutier, F., Mémoires politiques 1970-1976, Montréal, Stanké, 1978.

Colliard, J.-C., Les régimes parlementaires contemporains, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978.

Côté, P.-A., Interprétation des lois, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1982.

Cox, G.W., The Efficient Secret. The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Craig, G.M. (ed.), Lord Durham's Report, Toronto, McClelland and Stewart, 1963.

Crête, J. (dir.), Comportement électoral au Québec, Chicoutimi, Gaëtan Morin, 1984.

Davis, S.R. (dir.), The Government of the Australian States, Londres, Longmans, 1960.

Dawson, W. F., Procedure in the Canadian House of Commons, Toronto, University Press, 1962.

Deschênes, G., Les réformes parlementaires ou le mythe de Sisyphe, Québec, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, mars 1984.

Dion, L., Les groupes et le pouvoir politique aux États-Unis, Québec, P.U.L., 1965.

Duchaine, J.-F., La réforme parlementaire deux ans après, Québec, Assemblée nationale, 1986.

Dyck, R., Provincial Politics in Canada, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1986.

Duverger, M., La monarchie républicaine, Paris, Robert Laffont, 1974.

Duverger, M., La République des citoyens, Paris, Éditions Ramsay, 1982.

Evans, P. B., et al., Bringing the State Back In, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

Fesler, J.W. (dir.), The 50 States and Their Local Governments, New York, Alfred A. Knopf, 1967.

Finer, S.E. (dir.), Adversary Politics and Electoral Reform, Londres, Anthony Wigram, 1975.

Fleming, R.J. (dir.), Canadian Legislatures. The 1986 Comparative Study, Toronto, Office of the Assembly, Queen's Park, 1986.

Fleming, R.J. (dir.), Canadian Legislatures, 1987-1988, Ottawa, Ampersand Communication Services, 1988.

Forget, C., Démocratiser le Parlement, Québec, 1977.

Forsey, E.A., The Royal Power of Dissolution in the British Commonwealth, Toronto, Oxford University Press, 1968.

Forsey, E.A., Freedom and Order. Collected Essays, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

Forsey, E.A., et G.C. Eglinton, The Question of Confidence in Responsible Government, Ottawa, 1985.

- Fournier, J., Mon Encrier, Montréal, Fides, 1965.
- Franks, C.E.S., The Parliament of Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1987.
- Fraser, G., Le Parti Québécois, Montréal, Libre Expression, 1984.
- Galligan, B. (dir.), Australian State Politics, Melbourne, Longman Cheshire, 1985.
- Garant, P., et P. Issalys, Loi et règlement, Travaux du Laboratoire de recherche sur la justice administrative (no 10), Faculté de droit, Université Laval, 1981.
- Gélinas, A., Les parlementaires et l'administration au Québec, Québec, P.U.L., 1969.
- Gérin-Lajoie, P., Constitutional Amendment in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1950.
- Godin, P., Daniel Johnson, 2 tomes, Montréal, Éditions de l'Homme, 1980.
- Gow, J.I., Histoire de l'Administration publique québécoise 1867-1970, Montréal, P.U.M., 1986.
- Greenleaf, W.H., The British Political Tradition, vol. I, The Rise of Collectivism, Londres, Methuen, 1983.
- Groulx, L., Histoire du Canada français, 2 tomes, Montréal, Fides, 1960.
- Hamelin, M., Les premières années du parlementarisme québécois (1867-1878), Québec, P.U.L., 1974.
- Hanson, A.H., et B. Crick (dir.), The Commons in Transition, Londres, Fontana/Collins, 1970.
- Heard, A. (dir.), State Legislatures in American Politics, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1966.
- Huntington, S.P., Political Order in Changing Societies, New Haven et Londres, Yale University Press, 1968.
- Jackson, R.J., Rebels and Whips, Londres, Macmillan, 1968.

Jackson, R.J., et M.M. Atkinson, The Canadian Legislative System, Toronto, Macmillan of Canada, 1974.

Jackson, W.K., The New Zealand Legislative Council, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

Jennings, Sir W.I., Cabinet Government, 3ème édition, Cambridge, Cambridge University Press, 1959.

Jennings, Sir W.I., Parliament, 2ème édition, Cambridge, Cambridge University Press, 1957.

Keith, Sir A.B., The British Cabinet System, 2ème édition, Londres, Stevens and Sons, 1952.

Kennedy, W.P.M., Documents of the Canadian Constitution 1759-1915, Toronto, Oxford University Press, 1918.

LaForest, G.V., Disallowances and Reservations of Provincial Legislation, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1955.

Laforte, D., et A. Bernard, La législation électorale au Québec, 1790-1967, Montréal, Éditions Ste-Marie, 1969.

Lapalme, G.-É., Le vent de l'oubli, Montréal, Leméac, 1969.

Laporte, P., Le vrai visage de Duplessis, Montréal, Éditions de l'Homme, 1960.

Laski, H.J., Le gouvernement parlementaire en Angleterre, Paris, P.U.F., 1950.

Latouche, D. et al. (dir.), Le processus électoral au Québec: les élections provinciales de 1970 et 1973, Montréal, Hurtubise HMH, 1976.

Laundry, P., The Office of Speaker, Londres, Cassell, 1964.

Lauvaux, P., Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'État confrontés aux expériences étrangères, Bruxelles, Bruylant, 1988.

Jackson, R.J., et M.M. Atkinson, The Canadian Legislative System, Toronto, Macmillan of Canada, 1974.

Jackson, W.K., The New Zealand Legislative Council, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

Jennings, Sir W.I., Cabinet Government, 3ème édition, Cambridge, Cambridge University Press, 1959.

Jennings, Sir W.I., Parliament, 2ème édition, Cambridge, Cambridge University Press, 1957.

Keith, Sir A.B., The British Cabinet System, 2ème édition, Londres, Stevens and Sons, 1952.

Kennedy, W.P.M., Documents of the Canadian Constitution 1759-1915, Toronto, Oxford University Press, 1918.

LaForest, G.V., Disallowances and Reservations of Provincial Legislation, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1955.

Laforte, D., et A. Bernard, La législation électorale au Québec, 1790-1967, Montréal, Éditions Ste-Marie, 1969.

Lapalme, G.-É., Le vent de l'oubli, Montréal, Leméac, 1969.

Laporte, P., Le vrai visage de Duplessis, Montréal, Éditions de l'Homme, 1960.

Laski, H.J., Le gouvernement parlementaire en Angleterre, Paris, P.U.F., 1950.

Latouche, D. et al. (dir.), Le processus électoral au Québec: les élections provinciales de 1970 et 1973, Montréal, Hurtubise HMH, 1976.

Laundry, P., The Office of Speaker, Londres, Cassell, 1964.

Lauvaux, P., Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'État confrontés aux expériences étrangères, Bruxelles, Bruylant, 1988.

Leclerc, M., La science politique au Québec. Essai sur le développement institutionnel 1920-1980, Montréal, Éditions de l'Hexagone, 1982.

Lefebvre, J.-P., Entre deux fêtes, Montréal, Stanké, 1987.

Lemieux, V. (dir.), Quatre élections provinciales au Québec, Québec, P.U.L., 1969.

Lemieux, V., M. Gilbert et A. Blais, Une élection de réaligement. L'élection générale du 29 avril 1970 au Québec, Montréal, Éditions de l'Homme, 1970.

Lemieux, V., Le quotient politique vrai. Le vote provincial et fédéral au Québec, Québec, P.U.L., 1973.

Lemieux, V., (dir.), Personnel et partis politiques au Québec. Aspects historiques, Montréal, Boréal Express, 1982.

Lévesque, R., Attendez que je me rappelle..., Montréal, Québec/Amérique, 1986.

Levy, G., et G. White (dir.), Provincial and Territorial Legislatures in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 198 .

Lowell, A.L., The Government of England, New York, Macmillan, 1920.

Lumb, R.D., The Constitution of the Australian States, 4ème édition, St. Lucia, Qld, University of Queensland Press, 1977.

MacDonald, L.I., From Bourassa to Bourassa. A Pivotal Decade in Canadian History, s.l., Harvest House, 1984.

MacKay, R.A., The Unreformed Senate of Canada, Toronto, McClelland and Stewart, 1963.

Macleod, A., Les commissions parlementaires et les groupes de pression à l'Assemblée nationale du Québec: évaluation d'une tentative de politique consultative parlementaire, Montréal, Université du Québec à Montréal, Département de science politique, Note de recherche nos 6-7, juillet 1977.

Major, A., La surveillance des organismes publics par les commissions parlementaires, Québec, Assemblée nationale (secrétariat des commissions), 1985.

March, R.R., The Myth of Parliament, Scarborough, Prentice-Hall of Canada, 1974.

Massicotte, L., et A. Bernard, Le scrutin au Québec. Un miroir déformant, Montréal, Hurtubise HMH, 1985.

Miliband, R., The State in Capitalist Society. The Analysis of the Western System of Power, Londres, Quartet Books, 1973.

Monière, D., Le développement des idéologies au Québec des origines à nos jours, Montréal, Québec/Amérique, 1977.

Murray, D., et V. Murray, De Bourassa à Lévesque, Montréal, Éditions Quinze, 1978.

Nevers, E. de, L'avenir du peuple canadien-français, Montréal, Fides, 1964 (réédition).

Norton, P., Dissension in the House of Commons 1945-74. Intra-Party Dissent in the House of Commons' Division Lobbies, Londres, Macmillan, 1975.

Norton, P., Dissension in the House of Commons 1974-79, Oxford, Clarendon Press, 1980.

Norton, P., The Commons in Perspective, Oxford, Martin Robertson, 1981.

Norton, P., Parliament in the 1980s, Oxford, Blackwell, 1985.

O'Brien, G., Pre-Confederation Parliamentary Procedure: The Evolution of Legislative Practice in the Lower Houses of Central Canada, 1792-1866, thèse de doctorat en science politique, Carleton University, 1989.

Ogg, F.A., et P.O. Ray, Le gouvernement des États-Unis d'Amérique, Paris, P.U.F., 1958.

Ostrogorski, M., La démocratie et l'organisation des partis politiques, 2 volumes, Paris, Calmann-Lévy, 1903.

Orban, E., Le Conseil législatif de Québec 1867-1967, Montréal, Bellarmin, 1968.

Ouellet, F., Histoire économique et sociale du Québec 1760-1850, 2 tomes, Montréal, Fides, 1971.

Ozbudun, E., Party Cohesion in Western Democracies. A Causal Analysis, Beverley Hills, Calif., Sage Publications, 1970.

Pelletier, G., Le temps des choix, 1960-1968, Montréal, Stanké, 1986.

Pelletier, R., Partis politiques et société québécoise. De Duplessis à Bourassa 1944-1970, Montréal, Québec/Amérique, 1989.

Phillips, O.H., Constitutional and Administrative Law, 5ème édition, Londres, Sweet and Maxwell, 1973.

Phillips, O.H., et P. Jackson, Constitutional and Administrative Law, Londres, Sweet and Maxwell, 1987.

Poulantzas, N., Pouvoir politique et classes sociales, Paris, François Maspero, 1972.

Poulantzas, N., L'État, le pouvoir et le socialisme, Paris, P.U.F., 1978

Proulx, J., Le panier de crabes, Montréal, Éditions Parti Pris, 1971.

Quinn, H.F., The Union Nationale. A Study in Quebec Nationalism, Toronto, University of Toronto Press, 1963.

Redlich, J., The Procedure of the House of Commons, 3 volumes, New York, Ams Press, 1969.

Rioux, M., La question du Québec, Paris, Seghers, 1969.

Roberts, L., The Chief, Toronto, Clarke, Irwin and Co., 1963.

Robin, M. (dir.), Canadian Provincial Politics, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1972 (2ème édition, 1978).

Roy, J.-L., Le choix d'un pays. Le débat constitutionnel Québec-Canada 1960-1976, Ottawa, Leméac, 1978.

Rudin, R., The Forgotten Quebecers. A History of English-Speaking Quebec, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1985.

Rumilly, R., Histoire de la Province de Québec, 41 tomes, Montréal, divers éditeurs, 1940-1969.

Rumilly, R., Honoré Mercier et son temps, 2 tomes, Montréal, Fides, 1975.

Rumilly, R., Maurice Duplessis et son temps, 2 tomes, Montréal, Fides, 1973.

Saywell, J.T., The Office of Lieutenant Governor. A Study in Canadian Government and Politics, Toronto, University of Toronto Press, 1957.

Schindeler, F.F., Responsible Government in Ontario, Toronto, University of Toronto Press, 1969.

Siegfried, A., The Race Question in Canada, Toronto, McClelland and Stewart, 1966.

Simpson, J., Spoils of Power. The Politics of Patronage, Toronto, Collins, 1988.

Stewart, J.B., The Canadian House of Commons. Procedure and Reform, Montréal et London, McGill-Queen's University Press, 1977.

Thomson, D.C., Jean Lesage et la Révolution tranquille, Saint-Laurent, Éditions du Trécarré, 1984.

Todd, A., Parliamentary Government in the British Colonies, Boston, Little Brown and Co., 1880.

Trudeau, P.E., Le fédéralisme et la société canadienne-française, Montréal, Éditions HMH, 1967.

Vaugeois, D., L'Assemblée nationale en devenir. Pour un meilleur équilibre de nos institutions, Québec, Assemblée nationale, 1982.

Vigod, B.L., Quebec Before Duplessis. The Political Career of Louis-Alexandre Taschereau, Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 1986.

Ward, N., The Canadian House of Commons. Representation, Toronto, University of Toronto Press, 1950.

Ward, N., The Public Purse, Toronto, University of Toronto Press, 1962.

Weston, G., Reign of Error. The Inside Story of John Turner's Troubled Leadership, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1988.

Wheare, Sir K.C., Legislatures, Londres, Oxford University Press, 1968.

White, G., The Ontario Legislature. A Political Analysis, Toronto, University of Toronto Press, 1989.

Zeller, B. (dir.), American State Legislatures. Report of the Committee on American Legislatures, American Political Science Association, New York, Greenwood Press, 1954.

B. ARTICLES ET CHAPITRES D'OUVRAGE

Almond, G.A., "Separate Tables: Schools and Sects in Political Science", PS: Political Science & Politics, vol. 21 no 4, 1988, p. 828-43.

Almond, G.A., "The Return to the State", American Political Science Review, vol. 82 no 3, 1988, p. 853-901.

Almond, G.A. et S. Genco, "Clouds, Clocks and the Study of Politics", World Politics, vol. 29 no 4, 1977, p. 489-522.

Beauchesne, A., "The Provincial Legislatures are not Parliaments", Revue du Barreau canadien, vol. 22, 1944, p. 137-46.

Bédard, M.-A., "La profession des députés (1867-1980)", Bulletin de la Bibliothèque de la législature, vol. 11 no 1, 1981, p. 31-54.

Bélanger, A.-J., "Lectures politiques", Recherches sociographiques, vol. 26, nos 1-2, 1985, p. 119-36, suivi d'un débat et de commentaires de V. Lemieux, p. 137-54.

Benezra, G., "Les nouvelles règles de la procédure parlementaire canadienne et québécoise", Revue générale de droit, vol. 1, 1970, p. 397-440.

Bernard, A., "La fonction du contrôle parlementaire des finances publiques à l'Assemblée législative du Québec", dans Réflexions sur la politique au Québec (Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1969), p. 31-43.

Birch, A.H., "The Theory of Representation and British Practice", dans S.E. Finer (dir.), Adversary Politics and Electoral Reform (Londres, Anthony Wigram, 1975), p.55-70.

Boily, R., "Les hommes politiques du Québec 1867-1967", dans V. Lemieux (dir.), Personnel et partis politiques au Québec. Aspects historiques (Montréal, Éditions du Boréal Express, 1982), p. 93-118.

Boily, R., "Les partis politiques québécois - perspectives historiques", dans V. Lemieux (dir.), Personnel et partis politiques au Québec. Aspects historiques (Montréal, Boréal Express, 1982), p. 27-68.

Bonenfant, J.-C., "Les douze circonscriptions électorales privilégiées du Québec", Cahiers de géographie du Québec, vol. 16 nos 1-2, 1962, p. 161-75.

Bonenfant, J.-C., "Le bicaméralisme dans le Québec", Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. 29 no 4, 1963, p. 495-504.

Bonenfant, J.-C., "Destitution d'un premier ministre et d'un lieutenant-gouverneur", Cahiers des Dix, no 28, 1963, p. 9-31.

Bonenfant, J.-C., "Le Conseil législatif québécois", dans L. Sabourin (dir.), Le Système politique du Canada. Institutions fédérales et québécoises (Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1970), p. 259-68.

Bonenfant, J.-C., "Le nouveau règlement permanent de l'Assemblée nationale du Québec", Les Cahiers de droit, vol. 14, 1973, p. 93-110.

Bonenfant, J.-C., "Un droit parlementaire québécois", Travaux et communications de l'Académie des sciences morales et politiques, vol. II (Montréal, Bellarmin, 1974), p. 63-78.

Bonenfant, J.-C., "Outrages au Parlement", Cahiers des Dix, no 39, 1974, p. 171-87.

Bonenfant, J.-C., "La première table d'écoute au Québec", Cahiers des Dix, no 40, 1975, p. 87-111.

Bouthillier, G., "Le mouvement indépendantiste: de la mystique à la politique", dans Québec: Un pays incertain. Réflexions sur le Québec post-référendaire (Montréal, Québec/Amérique, 1980), p. 45-64.

Brady, D.W., et al., "The Decline of Party in the U.S. House of Representatives", Legislative Studies Quarterly, vol. 4 no 3, 1979, p. 381-407.

Brunet, M., "Trois dominantes de la pensée canadienne-française: l'agriculturisme, l'anti-étatisme et le messianisme", Écrits du Canada français, vol. 3, 1957, p. 31-117.

Cairns, A.C., "The Government and Societies of Canadian Federalism", Revue canadienne de science politique, vol. 10 no 4, 1977, p. 695-725.

Cammack, P., "Review Article: Bringing the State Back In?", British Journal of Political Science, vol. 29 no 2, 1989, p. 261-90.

Cannon, L., "Les règles de procédure à l'Assemblée nationale: l'expérience de la réforme de 1984", Revue parlementaire canadienne, vol. 13 no 2, 1990, p. 26-8.

Champagne, M., "Loi sur la législature: modifications importantes (1888-1980)", Bulletin de la Bibliothèque de la Législature, vol. 11 nos 3-4, 1981, p. 53-75.

Champagne, M., "Les questions écrites", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, vol. 12 no 3, 1982, p. 1-17.

Champagne, M., "Les questions écrites dans le processus parlementaire", Politique, no 2, 1982, p. 143-52.

Champagne, M., "La convocation et l'immunité des témoins à l'Assemblée nationale du Québec", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 13 no 2, 1983, p. 35-53.

Champagne, M., et Y. Thériault, "Les lois d'urgence au Québec", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 17 nos 1-2, 1987, p. 6-9.

Champagne, M., "Budgets de recherche des partis politiques (1970-1990)", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, vol. 19 no 3, 1990, p. 11-3.

Charbonneau, P., "La Couronne. Essai sur les Canadiens français et la démocratie", Écrits du Canada français, vol. 8, 1961, p. 11-53.

Cloutier, É., et D. Latouche, "Mais où est donc passée la science politique québécoise?", dans É. Cloutier et D. Latouche (dir.), Le système politique québécois (Montréal, Hurtubise HMH, 1979), p. 5-32.

Collie, M.P., "Voting Behavior in Legislatures", Legislative Studies Quarterly, vol. 9 no 1, 1984, p. 3-50.

Cordeau, M., "Private Members' Hours", dans J.-P. Gaboury et J.R. Hurley (dir.) Regards sur la Chambre des communes (Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1979), p. 57-67.

Cox, G.W., "The Development of a Party Orientated Electorate in England, 1832-1918", British Journal of Political Science, vol. 16, 1986, p. 187-216.

Crick, B., "Whither Parliamentary Reform?", dans A.H. Hanson et B. Crick (dir.), The Commons in Transition (Londres, Fontana/Collins, 1963), p. 249-76.

Dahl, R.A., "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Successful movement", American Political Science Review, vol. 55 no 4, 1961, p. 763-72.

De Celles, A.D., "Quebec under Confederation 1867-1913", dans A. Shortt et Sir A.G. Doughty (dir.), Canada and its Provinces, tome 15 (Toronto, Publishers' Association of Canada, 1914), p. 167-218.

Deschênes, G., "Note sur l'évolution historique des commissions parlementaires (1867-1980)", Bulletin de la Bibliothèque de la législature, vol. 11 no 2, 1981, p. 29-39.

Deschênes, G., "Note sur les activités des comités permanents", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 14 no 2, 1984, p. 31-9.

Deschênes, G., "Notes sur la vice-présidence", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 16 nos 3-4, 1987, p. 16-19.

Deschênes, G., "L'ouverture des sessions depuis 1969", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, vol. 18 nos 1-2, 1989, 3-7.

Deschênes, G., et M.-A. Bédard, "Les ministres choisis hors du Parlement", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 15 nos 3-4, 1985, p. 9-11.

Deschênes, G., et M. Champagne, "Chronologie de la réforme parlementaire (1964-1981)", Bulletin de la Bibliothèque de la Législature, vol. 11 nos 3-4, 1981, p. 1-27.

Deschênes, G., et G. Levy, "Désignation des parlementaires fédéraux et provinciaux", Revue parlementaire canadienne, vol. 6 no 2, 1983, p. 27.

Dowse, R., et T. Smith, "Party Discipline in the House of Commons. A Comment", Parliamentary Affairs, vol. 16, 1963, p. 159-64.

Dutil, P.A., "The Politics of Progressivism in Quebec: The Gouin 'Coup' Revisited", Canadian Historical Review, vol. 69 no 4, 1988, p. 441-65.

Easton, D., "The New Revolution in Political Science", American Political Science Review, vol. 63 no 4, 1969, p. 1051-61.

Easton, D., "The Political System Besieged by the State", Political Theory, vol. 9 no 3, 1981, p. 303-25.

Epstein, L.D., "What Happened to the British Party Model?", American Political Science Review, vol. 74 no 1, 1980, p. 9-22.

Fellowes, Sir E., "Standing Orders", dans A.H. Hanson et B. Crick (dir.), The Commons in Transition (Londres, Fontana/Collins, 1970), p. 26-40.

Forsey, E.A., "Disallowance of Provincial Acts, Reservation of Provincial Bills, and Refusal of Assent by Lieutenant-Governors since 1867", Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. 4, 1938, p. 47-59.

Franks, C.E.S., "The 'Problem' of Debate and Question Period", dans J.C. Courtney (dir.), The Canadian House of Commons. Essays in Honour of Norman Ward (Calgary, University of Calgary Press, 1986), p. 1-19.

Garneau, J., "Les rapports entre l'Assemblée nationale et les sociétés d'État au Québec: 1970-1980", Bulletin de la Bibliothèque de la Législature, vol. 11 no 2, 1981, p. 1-27.

Garon, A., "Le Conseil législatif du Canada-Uni: Révision constitutionnelle et composition socio-économique", Histoire sociale, no 8, nov. 1971, p. 61-83.

Guppy, N., et al., "Representing Canadians: Changes in the Economic Backgrounds of Federal Politicians 1965-1984", Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie, vol. 24 no 3, 1987, p. 417-30.

Halligan, J., et al., "Constituency Service among Sub-National Legislators in Australia and Canada", Legislative Studies Quarterly, vol. 13 no 1, 1988, p. 49-63.

Hare, J., "L'Assemblée législative du Bas-Canada 1792-1814: députation et polarisation politique", Revue d'histoire de l'Amérique française, vol. 27 no 3, 1973, p. 361-95.

Harmegnies, C., "Les commissions parlementaires à Québec", Les Cahiers de droit, vol. 15, 1974, p. 73-146.

Hertig, H.-P., "Party Cohesion in the Swiss Parliament", Legislative Studies Quarterly, vol. 3 no 1, 1978, p. 63-81.

Huntington, S.P., "Congressional Responses to the Twentieth Century", dans D.B. Truman (dir.), The Congress and America's Future, 2ème éd. (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1973), p. 6-38.

Hyson, R.V.S., "The Role of the Backbencher: An Analysis of Private Members' Bills in the Canadian House of Commons", Parliamentary Affairs, vol. 27 no 3, 1974, p. 262-72.

Irvine, W.P., "Does the Candidate Make a Difference? The Macro-Politics and Micro-Politics of Getting Elected", Revue canadienne de science politique, vol. 15 no 4, 1982, p. 755-72.

Landry, R., "La nouvelle analyse institutionnelle", Politique, no 6, automne 1984, p. 5-32.

Laundry, P., "Legislatures", dans D.J. Bellamy et al. (dir.), The Provincial Political Systems (Toronto, Methuen, 1976), p. 280-96.

Lauzon, A., "Incroyable mais vrai. Le Conseil législatif", Le Magazine Maclean, juin 1964, p. 21-3, 44, 46, 49-50.

Lavoie, J.-N., "Un nouveau règlement permanent de l'Assemblée nationale du Québec", Bulletin de la Bibliothèque de la Législature, vol. 5 nos 1-2, 1974, p. 1-28.

Lavoie, J.-N., "New Standing Orders for the National Assembly of Quebec", The Parliamentarian, vol. 54 no 4, 1973, p. 266-74.

Lovink, J.A.A., "Le pouvoir au sein du Parti libéral provincial du Québec, 1897-1936", dans R. Pelletier (dir.), Partis politiques au Québec (Montréal, Hurtubise HMH, 1976), p. 91-116.

Lowell, A.L., "The Influence of Party Upon Legislation", Annual Report of the American Historical Association for 1901, vol. 1, 1902, p. 321-545.

Mackintosh, G., "The Parliamentary Tradition in Manitoba", Canadian Parliamentary Review, vol. 6 no 2, 1983, p. 2-11.

Macleod, A., "The Reform of the Standing Committees of the Quebec National Assembly: A Preliminary Assessment", Revue canadienne de science politique, vol. 8 no 1, 1975, p. 22-39.

Mallory, J.R., "The Royal Prerogative in Canada: The Selection of Successors to Mr. Duplessis and Mr. Sauvé", Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. 26 no 2, 1960, p. 314-9.

March, J.G., et J.P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", American Political Science Review, vol. 78 no 3, 1984, p. 734-49.

Massé-Tardif, M., "Le contrôle parlementaire des dépenses gouvernementales", Cahiers de l'ÉNAP, no 6, sept. 1982, p. 83-213.

Massicotte, L., "Les élections partielles provinciales au Québec depuis 1867: Un bon thermomètre, un mauvais baromètre?", Recherches sociographiques, vol. 22 no 1, 1981, p. 105-24.

Massicotte, L., "Clôture et guillotine à l'Assemblée nationale du Québec", Revue parlementaire canadienne, vol. 4 no 3, 1981, p. 7-12.

Massicotte, L., "Le calendrier parlementaire québécois", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 13 no 2, 1983, p. 55-74.

Massicotte, L., "L'incidence partisane des inégalités de la carte électorale québécoise depuis 1900", Recherches sociographiques, vol. 24 no 2, 1983, p. 155-70.

Massicotte, L., "Le Parlement du Québec en transition", Administration publique du Canada, vol. 28 no 4, 1985, p. 550-74.

Massicotte, L., "Cohésion et dissidence à l'Assemblée nationale du Québec depuis 1867", Revue canadienne de science politique, vol. 22 no 3, 1989, p. 505-21.

Massicotte, L., "Quebec. The Successful Combination of French Culture and British Institutions", dans G. Levy et G. White (dir.), Provincial and Territorial Legislatures (Toronto, University of Toronto Press, 1989), p. 68-89.

Mayrand, R., "Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale du Québec", Revue des parlementaires de langue française, no 11, 1972, p. 11-21.

Miliband, R., "State Power and Class Interests", New Left Review, no 138, mars-avril 1983, p. 57-68.

Moreau, F., et R. Poulin, "Fatals prophètes et faux apôtres à l'heure du renversement des verdicts. Montée et déclin du marxisme au Québec", Critiques socialistes, no 1, automne 1986, p. 101-46.

Morin, J.-Y., "Pour une nouvelle Constitution du Québec", Revue de droit de McGill, vol. 30 no 2, 1985, p. 171-220.

McArthur, D., "A Canadian Experiment with an Elective Upper Chamber" dans Royal Society of Canada, Proceedings and Transactions, 1930, p. 79-88.

Nadeau, M., "Évolution de l'indemnité parlementaire (1868-1984)", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 14 no 4, 1984, p. 41-3.

Norton, P., "Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality", Public Law, hiver 1978, p. 360-78.

Norton, P., "Government Defeats in the House of Commons: The British Experience", Canadian Parliamentary Review, vol. 8 no 4,

Orban, E., "La fin du bicaméralisme dans le Québec", Revue canadienne de science politique, vol. 2 no 3, 1969, p. 312-26.

Ouellet, L., "L'appareil gouvernemental et législatif", dans G. Bergeron et R. Pelletier (dir.), L'État du Québec en devenir (Montréal, Québec/Amérique, 1984), p. 267-92.

Pactet, P., "L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes", dans Mélanges Georges Burdeau (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977), p. 191-210.

Pellerin, M., "La lecture des prières au Parlement", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 12 no 4, 1982, p. 1-21.

Pellerin, M., "L'ouverture d'une session à l'Assemblée législative", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 15 nos 3-4, 1985, p. 12-5.

Pellerin, M., "La prestation de serment du lieutenant-gouverneur", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, vol. 19 nos 1-2, 1990, p. 15-6.

Pelletier, J.-G., "Le crucifix à l'Assemblée nationale", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 17 nos 3-4, 1988, p. 7-8.

Pelletier, R., et J. Crête, "Réalignements électoraux et transformations du personnel politique", Revue canadienne de science politique, vol. 21 no 1, 1988, p. 3-33.

Pesonen, P., "Political Parties in the Finnish Eduskunta", dans S.C. Patterson et J.C. Wahlke (dir.), Comparative Legislative Behavior. Frontiers of Research (New York, Wiley-Interscience, 1972), p. 199-233.

Pigeon, L.-P., "Are the Provincial Legislatures Parliaments?", Revue du Barreau canadien, vol. 21, 1943, p. 826-33.

Pigeon, L.-P., "L'elaboration des lois", La Revue du Barreau de la Province de Québec, vol. 5 no 8, 1945, p. 365-79.

Poulantzas, N., et R. Miliband, "The Problem of Capitalist States", dans R. Blackburn (dir.), Ideology in Social Science. Readings in Critical Social Theory (Londres, Fontana/Collins, 1972), p. 238-62.

Rice, S.A., "The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement", Political Science Quarterly, vol. 40, 1925, p. 60-72.

Roberge, C.-A., "Le notaire-législateur", La Revue du notariat, vol. 87 nos 1-2, 1984, p. 89-94.

Rose, R., "Still the Era of Party Government", Parliamentary Affairs, vol. 36 no 3, 1983, p. 282-99.

Roussan, Y. de, "Les députés devenus indépendants en cours de mandat depuis 1957", Bulletin de la Biblio-thèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 14 no 4, 1984, p. 1-27.

Rush, M., "The Development of the Committee System in the Canadian House of Commons", The Parliamentarian, vol. 55, 1974, p. 86-94 et 149-58.

Rush, M., "Committees in the Canadian House of Commons", dans J.D. Lees et M. Shaw (dir.), Committees in Legislatures. A Comparative Analysis (Durham, N.C., Duke University Press, 1979), p. 191-241.

Saywell, J.T., "Reservation Revisited: Alberta, 1937", Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. 27 no 3, 1961, p. 367-72.

Schlesinger, J.A., "The New American Political Party", American Political Science Review, vol. 79 no 4, 1985, p. 1152-69.

Schwarz, J.E., "Exploring a New Role in Policy-Making: The British House of Commons in the 1970s", American Political Science Review, vol. 74 no 1, 1980, p. 23-37.

Sénécal, Y., "Les professions juridiques chez les parlementaires québécois, 1867-1982. Étude sur les rapports entre la formation juridique et la composition des Assemblées parlementaires", Revue du Barreau, vol. 44 no 3, 1984, p. 545-67.

Sévigny, D., "Le rôle des adjoints parlementaires à l'Assemblée nationale", Bulletin de la Bibliothèque de la Législature, vol. 10 no 2, 1980, p. 45-67.

Sharman, C., "The Strange Case of a Provincial Constitution: The British Columbia Constitution Act", Revue canadienne de science politique, vol. 17 no 1, 1984, p. 87-108,

Shepsle, K.A., "Studying Institutions. Some lessons from the Rational Choice Approach", Journal of Theoretical Politics, vol. 1 no 2, 1989, p. 131-47.

Stein, G., "The Question Period in Quebec and Ottawa: a Focus on the Opposition's Preparations and Style", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, vol. 13 no 4, 1983, p. 31-48.

Stewart, J.B., "Commons Procedure in the Trudeau Era", dans J.C. Courtney (dir.), The Canadian House of Commons. Essays in Honour of Norman Ward (Calgary, University of Calgary Press, 1986), p. 21-41.

Talbot, F., "Les questions avec débat à l'Assemblée nationale", Bulletin de la Bibliothèque de la Législature, vol. 10 no 2, 1980, p. 69-87.

Thériault, Y., "Vingt ans de questions à l'Assemblée nationale du Québec", Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, vol. 13 no 2, 1983, p. 1-33.

Anonyme, "Entrée en vigueur des lois", Légistique. Bulletin de rédaction législative et réglementaire, (Québec, Ministère de la Justice), vol. 1 no 2, 1981, p. 1-31.

C. DOCUMENTS OFFICIELS

La principale source officielle utilisée a été les Journaux de l'Assemblée législative (un volume par session de 1867 à 1968) auxquels ont fait suite les Journaux de l'Assemblée nationale (1969-1971) puis les Procès-verbaux de l'Assemblée nationale (depuis 1972). Les Journaux du Conseil législatif (1867-1968) ont également été consultés, de même que les transcriptions des débats parlementaires disponibles pour les années 1867-1906 et depuis 1964, et les Statuts du Québec (1867-1968) et les Lois du Québec (depuis 1969).

Le règlement de l'Assemblée a originellement été publié dans ses Journaux: voir J.A.L. 1867-8 p. 130-41, et J.A.L. 1885 p. 301-15. Le règlement de 1914 a été publiée en annexe aux J.A.L. de la session 1913-14. Par la suite, seule une édition distincte du règlement est disponible, bien que les modifications soient toujours inscrites au procès-verbal. La procédure de l'Assemblée a fait l'objet des ouvrages officiels suivants:

Desjardins, L.-G., Décisions des Orateurs de l'Assemblée législative de la Province de Québec, Québec, Assemblée législative, 1902.

Desjardins, L.-G., Manuel de l'Orateur de l'Assemblée législative, Québec, Assemblée législative, 1910.

Faucher de Saint-Maurice, N.-H.-É., Procédure parlementaire, Montréal, Imprimerie générale, 1885.

Geoffrion, L.-P., Règlement annoté de l'Assemblée législative de Québec, Québec, Dussault et Proulx, 1915.

of/de

5

Resolution test chart showing patterns of vertical and horizontal lines with numerical values ranging from 1.0 to 4.5. The chart includes a central column of values (4.5, 3.0, 2.6, 2.3, 2.1, 1.9, 1.8, 1.6, 1.5) and other values (2.8, 2.5, 3.2, 3.6, 4.0, 2.0, 1.8, 1.6, 1.4, 1.25, 1.0, 1.1) arranged around it.

PIONEERS IN METHYLENE BLUE TESTING SINCE 1914

Micro-D
offshoots

ISLE OF MAN COUNTY ROAD 5 BURNISVILLE MM1 55117 USA
TEL 812 435 7667 FAX 812 435 7687 TLR 5 9000000000

Geoffrion, L.-P., Règlement annoté de l'Assemblée législative de Québec, Québec, Assemblée législative, 1941.

Smith, P.E., General Index to the Journals of the Legislative Assembly of the Province of Quebec, Québec, Queen's Printer, 1890.

Würtele, J.S.C., Manuel de l'Assemblée législative de Québec, Québec, Imprimeur de la Reine, 1885.

Parmi les rapports de comités d'étude ou de commissions de l'Assemblée, citons:

Comité consultatif sur les indemnités et allocations des parlementaires du Québec, Rapport, Québec, novembre 1974.

Comité d'étude extra-parlementaire, Rémunération et allocation de dépenses des membres de l'Assemblée nationale, Québec, octobre 1987.

Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée, Le contrôle parlementaire de la législation déléguée, Québec, Assemblée nationale, 1983.

On a aussi consulté les documents officiels suivants émanant des services administratifs de l'Assemblée:

Manuel de gestion de l'Assemblée nationale (mise à jour continue).

Rapport sur les travaux et les dépenses des commissions parlementaires, exercices financiers 1984-85 à 1989-90.

Répertoire législatif de l'Assemblée nationale, 1977 à 1989.

END

24.12.92

FIN