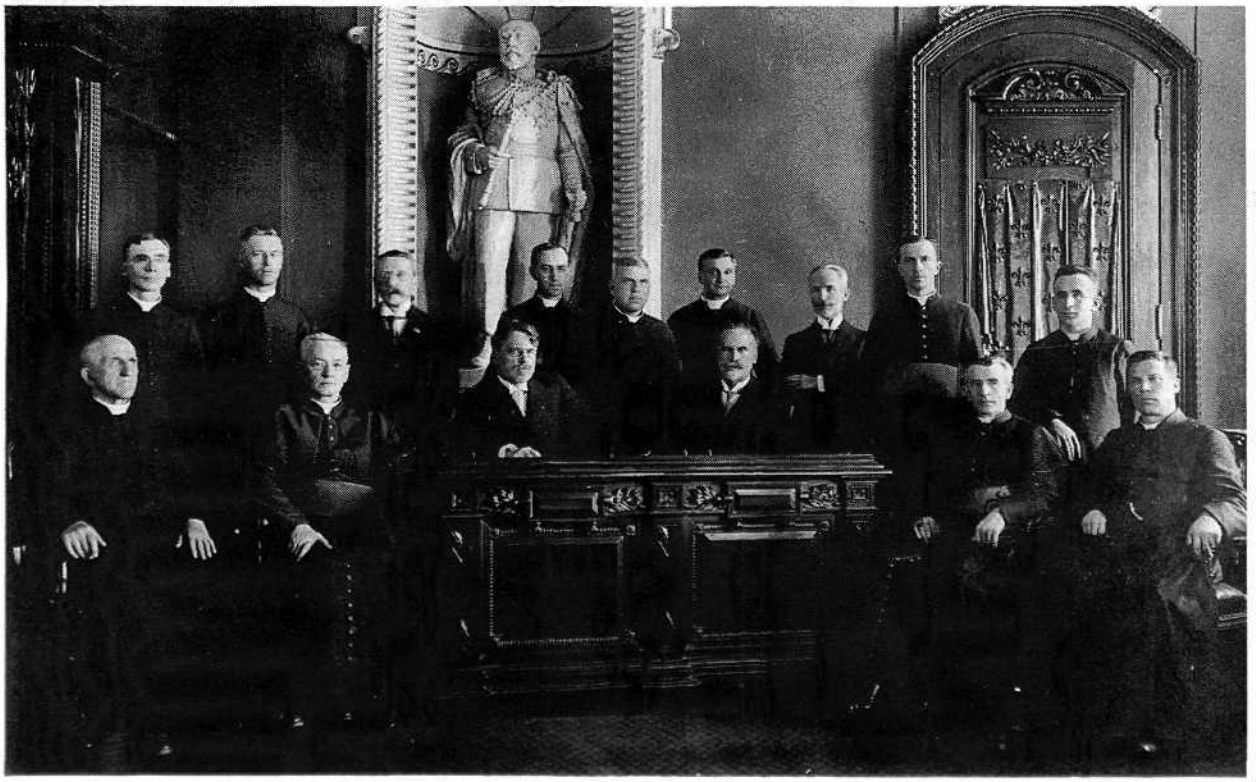
BULLETIN

DE LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Volume 22 **Québec, décembre 1993** **Numéro 4**

Brèves	Maurice Champagne	2
Deux statues disparues	Gaston Deschênes	3
Réforme du *Recueil des décisions concernant la procédure parlementaire*	Michel Bonsaint	7
La Bibliothèque de l'Assemblée et les restrictions budgétaires	Gaston Bernier	9
Chronique sur la procédure parlementaire canadienne	M.A. Buttazzoni	13
La lutte vers la responsabilité ministérielle, 1791-1848	Martin Rochefort	17
D'un mot **à** l'autre: **Circonscription ou «comté»**	Gaston Bernier	20



BRÈVES

Maurice Champagne

I Depuis la parution du dernier numéro du *Bulletin,* il est survenu, le 31 juillet 1993, le décès de **M. Armand Maltais,** à l'âge de 79 ans. Il a été député de l'Union nationale de la circonscription de Québec-Est de 1956 à 1962 et de Limoilou de 1966 à 1970. Entre autres, il a été Solliciteur général et ministre des Institutions financières, Compagnies et Coopératives.

• Le 13 septembre 1993, l'agence de presse Nouvelles télé-radio (NTR) — une filiale de la Presse Canadienne — fait son entrée dans les stations radiophoniques de Radiomutuel. En contrepartie, Radiomutuel élimine la couverture maison de la Colline parlementaire et le poste de la courriériste parlementaire est aboli. En juin 1993, Télévision Quatre Saisons avait également fermé son bureau de Québec.

BULLETIN

DE LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Secrétaire :
Maurice Champagne (418-643-4567)

Comité de rédaction:
Maurice Champagne
Gaston Bernier
M.A. Buttazzoni
Suzanne Langevin
Maurice Pellerin

Conseiller:
Gaston Deschênes

Abonnement et composition:
Ginette V. Bernier (418-643-4567)

Mise en page:
Compo Alphatek Inc.

Impression:
Service de l'imprimerie de l'Assemblée nationale

Adresse:
Édifice Pamphile-Le **May**
Québec, G1A 1A5

Les idées exprimées dans les articles n'engagent que leur auteur.

Dépôt légal — 4e trimestre 1993
Bibliothèque nationale du Québec
ISSN 0701-6808

Illustration de la couverture:

Devant la statue d'Édouard **VII,** les principaux des Écoles normales dans la Salle de l'Assemblée, 26 juin 1917 (Archives nationales du Québec, photo Montminy et cie).

Gérard D. Levesque a connu de façon continue la plus longue carrière de député au Québec (Coll. MCQ).

• Le 17 novembre 1993, **M. Gérard D. Levesque,** député libéral de la circonscription de Bonaventure, est décédé en fonction à l'âge de 67 ans. Il était député depuis 37 ans de façon continue, ce qui constitue un record. Durant sa carrière parlementaire, il a dirigé pas moins d'une demi-douzaine de ministères, il a été leader parlementaire du gouvernement et de l'Opposition officielle, vice-premier ministre, chef de l'Opposition officielle et chef intérimaire du Parti libéral.

• Par ailleurs, le 17 novembre 1993, la député péquiste de Verchères, **Mme Luce Dupuis,** dans une lettre adressée au Président de l'Assemblée nationale, l'informe de sa décision de siéger comme indépendante. L'actuelle composition de la Chambre s'établit comme suit: Parti libéral, 86 députés; Parti québécois, 32; Parti Égalité, 3; Indépendants, 2; sièges vacants, 2.

DEUX STATUES DISPARUES

Gaston Deschênes

Responsable du
Service de la recherche

En juillet 1910, le ministre des Travaux publics, Louis-Alexandre Taschereau, confiait à Joseph Saint-Charles l'exécution de deux statues, celles d'Édouard VII, décédé peu de temps auparavant, et de sa mère, la reine Victoria, au prix de 800$ chacune. Ces statues, écrivait le ministre, devront être «de grandeur suffisante pour remplir les niches de chaque côté du trône de l'Orateur dans la Salle de l'Assemblée législative[1]».

L'artiste avait soumis des maquettes en mars, avant le décès du roi: il proposait alors de représenter la défunte reine et son mari, le prince Albert, par des statues «en plâtre dur, grandeur nature, y compris la décoration, pour la somme de mille dollars chacune, mises en place[2]».

Le rapport du ministère des Travaux publics pour l'année terminée en juin 1911 mentionne que les statues sont installées dans la salle des séances et qu'elles contribuent « à son embellissement[3]». Les comptes publics de l'exercice financier terminé en 1912 confirment le paiement final que l'artiste avait demandé au ministre dans une lettre du 2 juin 1911[4].

Né à Montréal en 1868, Joseph Saint-Charles était surtout connu comme peintre. Il avait notamment réalisé le portrait de deux Orateurs, Pierre-Évariste Leblanc et Henri-Benjamin Rainville. Au début de 1910, une

L'artiste Joseph Saint-Charles (Archives nationales du Québec).

Statue de la reine Victoria, par Joseph Saint-Charles, juin 1911 (Université d'Ottawa, CRCCF).

rumeur voulait que le gouvernement donne à Charles Huot le mandat de réaliser une toile pour décorer la salle de l'Assemblée, ce qui ne faisait pas le bonheur de certains artistes. Saint-Charles aurait d'ailleurs soumis une esquisse qui ne fut pas retenue. Dans cette perspective, le contrat des deux statues fait figure de prix de consolation[5]. C'est d'ailleurs ce que laissera entendre un journaliste du *Devoir* en 1926:

> «Il y a longtemps de cela, la province n'ayant pas encore un ministre des beaux-arts, un membre du cabinet, pour aider un de ses amis qui était peintre, lui confia l'exécution de deux statues en plâtre, l'une du roi alors régnant, l'autre de la reine. Le peintre n'avait jamais fait le moindre modelage, mais comme il ne craignait pas la critique des esthètes parlementaires de l'époque, il se mit courageusement à l'oeuvre. On lui avait dit de faire grandeur naturelle. Il s'adonnait que les niches qui allaient recevoir les statues étaient trop basses. Alors, pour s'en tenir autant que possible aux instructions données, il fit largeur mais non pas hauteur naturelles. Et pendant des années, l'on put voir dans leurs niches respectives, un Édouard VII et une Alexandra [Victoria] qui avaient l'air accroupis[6]. »

Le journaliste de Montréal était cependant plus respectueux dans sa critique que son collègue de Québec :

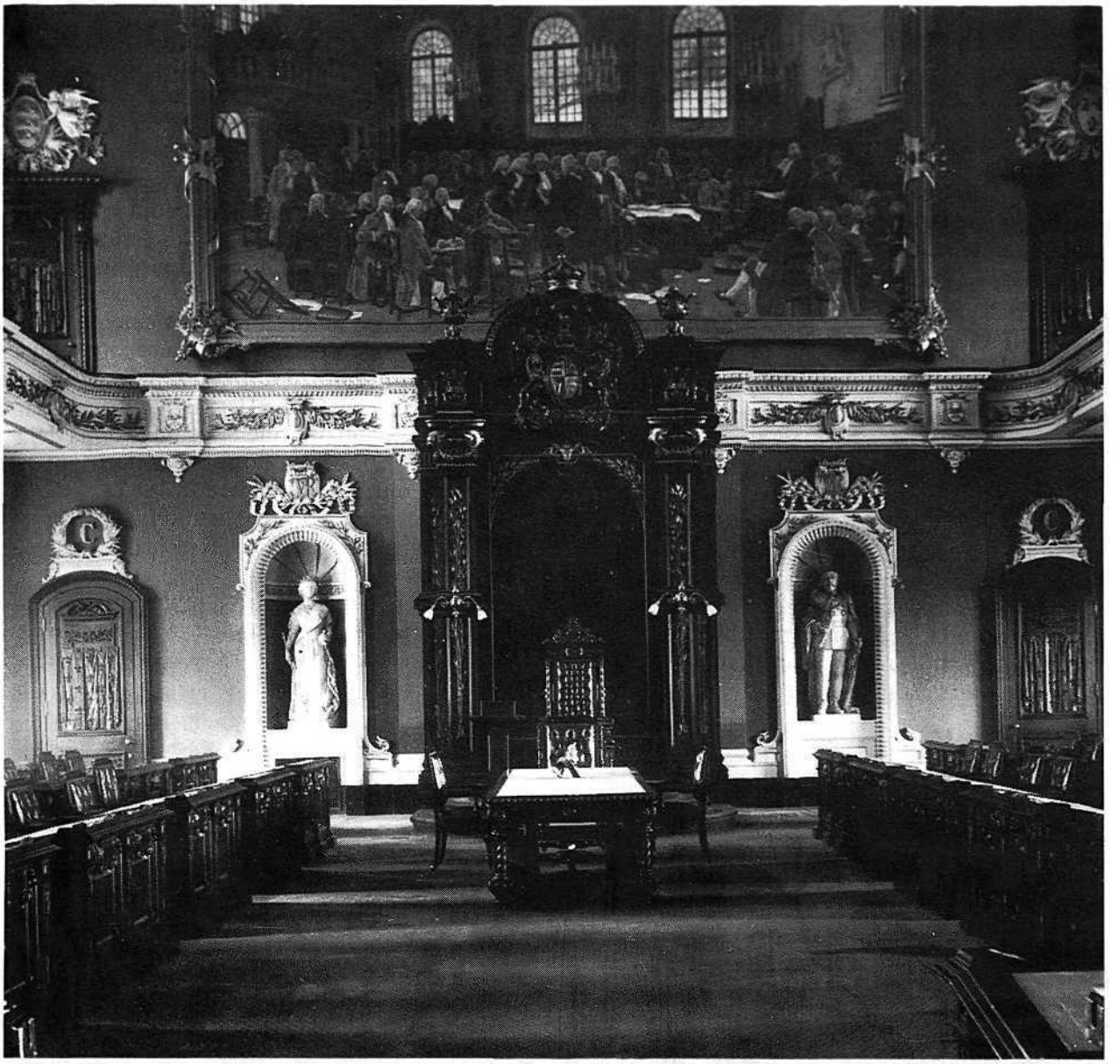
> « Elles avaient dû coûter cher, car le statuaire y avait mis bien près d'une tonne de bon plâtre, à défaut de marbre. Il les avait ornées d'un embonpoint formidable et leur avait donné une physionomie d'abrutis prospères. [...] Qui l'eût cru ? La reine Victoria travestie en matrone poissarde ! Le roi transformé en vieux rentier, ancien commis de bar en retraite et engraissé à la bière![7]»

Le 26 janvier 1926, les journalistes de la Tribune de la presse notent la disparition des deux statues « qui montaient la garde » depuis 1911, «bravant les sourires, défiant l'ironie et la moquerie[8]».

> « Ils s'attendaient à ce que, d'un moment à l'autre, par une interpellation opportune l'opposition dévoilât un scandale. Mais l'opposition n'avait rien vu, car il n'est pas possible de la soupçonner d'avoir vu et de n'avoir pas parlé. Du haut de leur promontoire, qui les met bien au-dessus de la tourbe des ministres et des députés, les journalistes ne perdent rien de ce qui se passe en bas. Aussi les courriéristes s'étaient-ils rendu compte. Ils se chuchotaient la chose sans y pouvoir croire, sans vouloir en croire leurs propres yeux. Deux oeuvres d'art qui, vendredi encore, décoraient la Chambre n'étaient plus là[9]. »

Victoria et son fils récemment défunt avaient été enlevés et remplacés par des plantes, « de chétifs palmiers, empruntés au café du parlement, et qui achèvent de mourir en des jardinières de mauvais goût», *selon Le Devoir;* «deux grandes palmes vertes poussant, vigoureuses et triomphantes dans des vases couverts de reliefs artistiques », selon le représentant du *Soleil*, qui s'y connaissait peut-être moins en culture qu'en horticulture...

Devant le mutisme de l'Opposition et son absence d'intérêt pour cette disparition, les représentants du *Devoir* et du *Soleil* sont allés eux-mêmes aux renseignements après la séance. En vain. Le premier ministre Taschereau les renvoya à l'Orateur, Joseph-Napoléon Francoeur, qui les réorienta vers le ministre des Travaux publics, qui rejeta la responsabilité sur le secrétaire de la province, Athanase David, qui était absent ![10] Les reporters en furent donc quittes pour leur peine.



La Salle de l'Assemblée législative entre 1913 et 1926 (Archives publiques du Canada).

Un demi-siècle plus tard, on cherchait encore à expliquer la disparition. Pire, la date de la disparition s'était elle-même... perdue dans la nuit des temps ! Ainsi, en 1979, sous un titre identique à celui du *Soleil* de 1926, un journaliste du *Droit* faisait état du dossier, toujours ouvert, au Bureau d'accueil et d'information de l'Assemblée nationale. Sur la foi d'une photo de 1936, montrant des niches vides, il mettait le premier ministre Duplessis au banc des accusés.[11]

Grâce aux deux reportages que les travaux de reconstitution des débats ont permis de déterrer dans les journaux de 1926, on peut maintenant libérer monsieur Duplessis de toute accusation. On connaît au moins la date du crime et l'enquête se poursuit mais le coupable ne court sûrement plus !

1. Lettre de L.-A. Taschereau à Joseph Saint-Charles, Archives nationales du Québec (ANQ), 12 juillet 1910.
2. Lettre de Joseph Saint-Charles à L.-A. Taschereau, ANQ, 2 mars 1910.
3. Rapport du ministère des Travaux publics et du Travail, 1910-1911, DS, 45, 1911, 2, doc. 7, p. 2.
4. Lettre de Joseph Saint-Charles à L.-A. Taschereau, ANQ, 2 juin 1911.
5. Robert Derome, «Charles Huot et la peinture d'histoire au Palais législatif de Québec (1883-1930)», *Bulletin* (de la Galerie nationale du Canada), 27 (1976), p. 9.
6. Émile Benoist, *Le Devoir,* 27 janvier 1926.
7. Benjamin Doré, *Le Soleil,* 27 janvier 1926.
8. *Ibid.*
9. *Le Devoir,* 27 janvier 1926.
10. *Ibid.*
11. Gilles Bernier, « Où sont Victoria et Édouard VII ? », *Le Droit,* 4 août 1979. En réalité, la photographie date du printemps 1936, ce qui donne au chef unioniste un alibi à toutes épreuves.

BASE DE DONNÉES SUR LES PARLEMENTAIRES DEPUIS 1867

Le Service de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale a développé avec le logiciel Q + E une base de données sur les parlementaires. Cette base donne accès à plusieurs renseignements dispersés dans divers volumes ou outils de référence produits par la Bibliothèque. Elle offre la possibilité de faire plusieurs recoupements intéressants qui permettent de mieux connaître les parlementaires québécois depuis 1867.

La base de données est constituée de plusieurs fichiers. Le premier regroupe des détails se rattachant à la personne : nom, prénom, date de naissance et date de décès, s'il y a lieu. Le second fichier trace la carrière électorale du parlementaire: nom de la circonscription, date de l'élection générale ou partielle, affiliation politique, date et raison du départ.

D'autres fichiers secondaires ont également été établis, notamment pour les fonctions de lieutenant-gouverneur, premier ministre et Président de l'Assemblée nationale. Nous en avons aussi conçu un relativement à la carrière électorale fédérale des députés québécois. Nous prévoyons ajouter d'autres fichiers pour les postes occupés au Conseil législatif et au cabinet. À noter, cependant, que nous possédons déjà sur informatique les données concernant le cabinet Bourassa à compter de 1985.

Les résultats des interrogations sont disponibles par ordre alphabétique ou chronologique, ascendant ou descendant.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec M. Martin Rochefort, téléphone: (418) 643-4567 ou télécopieur: (418) 646-4873.

RÉFORME DU *RECUEIL DES DÉCISIONS CONCERNANT LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE*

Michel Bonsaint

Avocat, Direction de la recherche
en procédure parlementaire

Le *Recueil des décisions concernant la procédure parlementaire* a été publié pour la première fois en août 1986, sous l'autorité du secrétaire général de l'Assemblée nationale. La Direction de la recherche en procédure parlementaire (alors « la Direction du conseil en droit parlementaire») avait reçu le mandat de créer un répertoire qui devait contenir les principales décisions de la présidence. Plus précisément, il s'agissait des décisions importantes rendues par la présidence de la Chambre et des commissions parlementaires, depuis 1972, date de l'entrée en vigueur du précédent Règlement de l'Assemblée nationale, communément appelé le «Règlement Lavoie». Pour figurer au Recueil, les décisions prises en vertu de l'ancien Règlement devaient toujours, cela va de soi, être pertinentes à l'interprétation des dispositions contenues au Règlement actuel.

La Direction de la recherche en procédure parlementaire s'était également vue confier la responsabilité d'une mise à jour annuelle du Recueil, de façon qu'il reflète le plus fidèlement possible l'évolution de la jurisprudence parlementaire de l'Assemblée nationale. Pour faciliter cette mise à jour, il avait été convenu de publier le Recueil sous forme d'une reliure à anneaux avec feuilles mobiles. Actuellement, le Recueil est publié en deux volumes: l'un consacré aux décisions rendues en Chambre, l'autre aux décisions provenant des commissions parlementaires. Toutefois, à l'origine, les décisions rendues en Chambre et en commissions parlementaires se retrouvaient dans le même volume.

L'objectif du Recueil est d'offrir un instrument favorisant la connaissance des règles de procédure de l'Assemblée nationale et du droit parlementaire en général. Il est cependant distribué presque exclusivement aux personnes que le droit parlementaire concerne directement, soit les députés, le personnel politique et certains fonctionnaires de l'Assemblée nationale.

Le Recueil n'est pas un répertoire exhaustif de toutes les décisions. Il ne constitue pas un relevé de toutes les situations auxquelles doit faire face la présidence, mais plutôt une sélection des principales décisions qui revêtent un intérêt immédiat et futur pour l'interprétation des règles de procédure régissant les travaux de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, les décisions similaires à celles déjà inscrites au Recueil ne sont pas rapportées. À chaque décision retenue, on indique plutôt la référence de toute décision semblable postérieure.

Les décisions incluses au Recueil ne sont pas rapportées intégralement, même si chacune fait l'objet d'un traitement en profondeur de la part des conseillers et du directeur de la recherche en procédure parlementaire, ainsi que du secrétaire général. En fait, on consigne un résumé des décisions accompagné d'une description du contexte qui prévalait au moment où la question a été soumise à la présidence. Le cas échéant, on rapporte également d'autres éléments pertinents à l'analyse de la décision, soit les articles de lois et de règlements et les décisions cités, ainsi que la doctrine invoquée. Enfin, pour chacun des résumés, on indique la référence du *Journal des débats* en vue de retrouver rapidement la décision intégrale de la présidence, qui est la seule à faire autorité.

Dans le but de faciliter le repérage des décisions, la structure du Recueil se calque sur celle du Règlement de l'Assemblée. Ainsi, chacune des décisions est liée à un article du Règlement qu'elle interprète. Également, chaque page du Recueil est numérotée à partir d'un article du Règlement.

Mais voilà que plus de sept ans après la publication du Recueil, une révision de sa forme s'impose. Cela est dû principalement au fait que cette forme ne peut contenir qu'une quantité limitée d'information. Du reste, à la suite de la dernière mise à jour de novembre 1992, le volume consacré aux décisions rendues en

Le secrétaire et ses adjoints à la Table (Coll. MCQ).

Chambre a maintenant atteint la quantité maximale d'information qu'il pouvait contenir. C'est ce qui a amené la Direction de la recherche en procédure parlementaire à modifier tant l'enveloppe que la mise en page du Recueil. Celui-ci sera désormais réimprimé et publié à chaque année sous la forme d'un livre de format 21,5 x 28 cm (81/2 x 11 po) relié par une spirale. En lieu et place de la mise à jour annuelle, il y aura dorénavant une refonte des décisions rendues au cours de l'année avec celles figurant déjà au Recueil.

Cette nouvelle présentation permet de maximiser l'utilisation de l'espace disponible. De fait, il ne sera plus nécessaire de s'astreindre à la publication d'une seule décision par page; les décisions seront mises en page sur deux colonnes et le verso de toutes les pages sera utilisé. Compte tenu de cette meilleure utilisation de l'espace, les décisions de la Chambre et des commissions seront de nouveau publiées dans le même volume.

La disposition des décisions dans le nouveau Recueil se fera toujours en fonction des articles du Règlement qu'elles interprètent. De plus, chacune des décisions sera assortie de mots-clés et d'articles-clés qui faciliteront le repérage de l'information recherchée. Désormais, ce ne sont plus les pages mais plutôt les décisions qui seront numérotées, et ce à partir des articles du Règlement. De cette façon, le Recueil aura une pagination continue qui, au demeurant, sera beaucoup plus simple que celle sous l'ancienne forme.

Le nouveau *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire* sera distribué le plus tôt possible, vraisemblablement au début de l'année 1994. Il est à espérer que les modifications apportées sauront satisfaire la clientèle. À cet égard, cette dernière est invitée à formuler ses commentaires à la Direction de la recherche en procédure parlementaire.

LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE ET LES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES

Gaston Bernier

Directeur adjoint
de la Bibliothèque

Ce texte a été distribué lors du congrès de l'Association des bibliothécaires parlementaires du Canada, tenu à Québec, du 8 au 10 octobre 1992.

Tous les organismes, qu'ils soient privés ou publics, commerciaux ou communautaires, culturels ou industriels, à but ou sans but lucratif, sont susceptibles de rencontrer un jour ou l'autre des problèmes de décroissance, de restrictions budgétaires, de « coupures » ou de compressions. Aussi les bibliothèques ne font-elles pas exception à la règle: elles sont soumises aux aléas du financement et cela d'autant plus que leurs sources de financement sont limitées et peu nombreuses et que, à la limite, les crédits proviennent d'un seul organisme. Bref, les bibliothèques, si elles peuvent à l'occasion profiter des largesses des États, doivent se résigner, dans des conjonctures difficiles, à recevoir moins d'argent et à limiter leurs activités et leurs réalisations.

L'Assemblée nationale possède sa bibliothèque depuis 1802, c'est-à-dire depuis 190 ans. Tout au long de ces années, il est inévitable que l'on rencontre des périodes de croissance, des périodes de grande stabilité ou de croissance limitée et des périodes de restrictions ou même de «coupures».

Si l'on considère les crédits accordés à la Bibliothèque depuis 1867 et leur niveau actuel, on serait porté à croire qu'elle n'a pas connu de situations difficiles ou désespérées. On lui avait accordé des crédits annuels de 5000$ en moyenne au début de la Confédération[1]. Au départ, ce montant représentait un «octroi libéral» aux yeux du conservateur de la Bibliothèque[2]. Vingt ans plus tard, la somme allouée était de l'ordre de 7000 piastres[3]. Mais déjà Pamphile Le May, le conservateur, soulignait que les sommes de 3000$ (en 1880 et 1882)[4] et de 2000 $ (en 1892)[5] destinées à l'achat des livres ne suffisaient pas. En 1919-1920, les dépenses de la Bibliothèque étaient de 17 900 $ et on avait, cette année-là, consacré 4000 $ à la documentation[6]. Quarante ans plus tard, en 1959-1960, les montants respectifs étaient de 108 800 $ et de 21 000 $[7]. Au début de l'actuelle décennie, on accordait des crédits de l'ordre de 3 100 000 $ à la Bibliothèque, dont une tranche de 300 000 $ était destinée aux acquisitions. Ce survol rapide d'un siècle et quart pourrait laisser douter de la réalité des restrictions et des «coupures», car il n'y a aucune commune mesure entre les 5000 $ de 1867 et les trois millions de 1990, entre les sommes réservées à l'enrichissement de la collection d'autrefois et d'aujourd'hui, également entre le nombre d'employés actuels (80 années-personnes) et la situation en 1867 (3 personnes), en 1900 (4), ou en 1930(12).

En dépit de ces apparences, la Bibliothèque a eu à composer, tout au long de son histoire, avec les coups d'accélérateur et les coups de frein et même avec un laminage de ses ressources par rapport aux ressources globales de l'État.

On remarquera avec surprise que le budget de la Bibliothèque a été multiplié par 620 fois entre 1867 et 1990 et que celui de l'État l'a été de 30 000 fois[8] ! La part des crédits gouvernementaux allouée à la Bibliothèque a décru par rapport à 1867. Entre 1960 et 1990, les dépenses de la Bibliothèque ont été multipliées par 24 et celles de l'État par près de 50.

Selon un autre indice, celui de la proportion des crédits de l'Assemblée, ou mieux du Parlement, affectés à la Bibliothèque, on constate que, grosso modo, cette dernière a profité d'une part en relative croissance: 3,93% en 1920 et 4,46% en 1990[9]. Il faut toutefois noter des pointes en 1965 (8,2%) et en 1982 (6,8%). De ce point de vue, on peut conclure que les autorités de l'Assemblée ont plutôt eu tendance à favoriser la Bibliothèque.

Si, à long terme, on ne perçoit pas les moments difficiles, il n'en est pas de même en

courtes périodes : la Bibliothèque a eu à faire face à des restrictions budgétaires et même à des «coupures».

D'abord, les crédits globaux accordés à la Bibliothèque ont déjà connu des chutes vertigineuses. En 1984, ils étaient de l'ordre de 3 000 000 $. Au cours des trois exercices annuels subséquents, les montants alloués ont diminué par palier jusqu'à un seuil de 2 500 000 $[10]. Pendant ce temps, le programme de la reconstitution des débats a été arrêté, comme ce fut le cas pour la sélection et la diffusion d'articles de journaux reliés aux activités des députés. Quant à l'*Argus*, la revue de presse publiée jusque-là par la Bibliothèque, elle fut confiée à la Direction de l'accueil et de l'information de l'Assemblée.

Les restrictions à partir de 1985 ont amené le départ d'un certain nombre de précieux collaborateurs. Des personnes qui travaillaient à la reconstitution depuis une dizaine d'années, avaient contribué à élaborer les méthodes de travail et étaient au fait des difficultés de l'entreprise ont dû abandonner la Bibliothèque et intégrer d'autres champs d'activités de la fonction publique.

En parallèle, les réductions des années 1980 ont fait osciller les ressources humaines. En 1983-1984, la Bibliothèque a pu compter sur l'équivalent de 89 années-personnes. Trois ans plus tard, en 1987, la main-d'oeuvre était constituée de 67 années-personnes, soit 22 collaborateurs de moins. Depuis, il y a eu un certain rééquilibrage: au cours des quatre dernières années, on a accordé 13 années-personnes supplémentaires à la Bibliothèque, laquelle retrouvait de la sorte le niveau de 1985 (80 années-personnes) et quelques tâches nouvelles (archives et gestion des documents).

Un autre aspect regrettable des « coupures » dans une bibliothèque est son impact sur l'achat de la documentation.

Les crédits réservés à l'achat de la documentation à la Bibliothèque étaient de 290 000 $ en 1985 et baissèrent jusqu'à 266 000$ en 1987. Cependant, les restrictions eurent un effet plus marqué que le laissait entrevoir la diminution de 25 000$, car les dépenses réelles furent de 345 500$ en 1985 et chutèrent à 267 000$ en 1987, soit un écart de 80 000$.

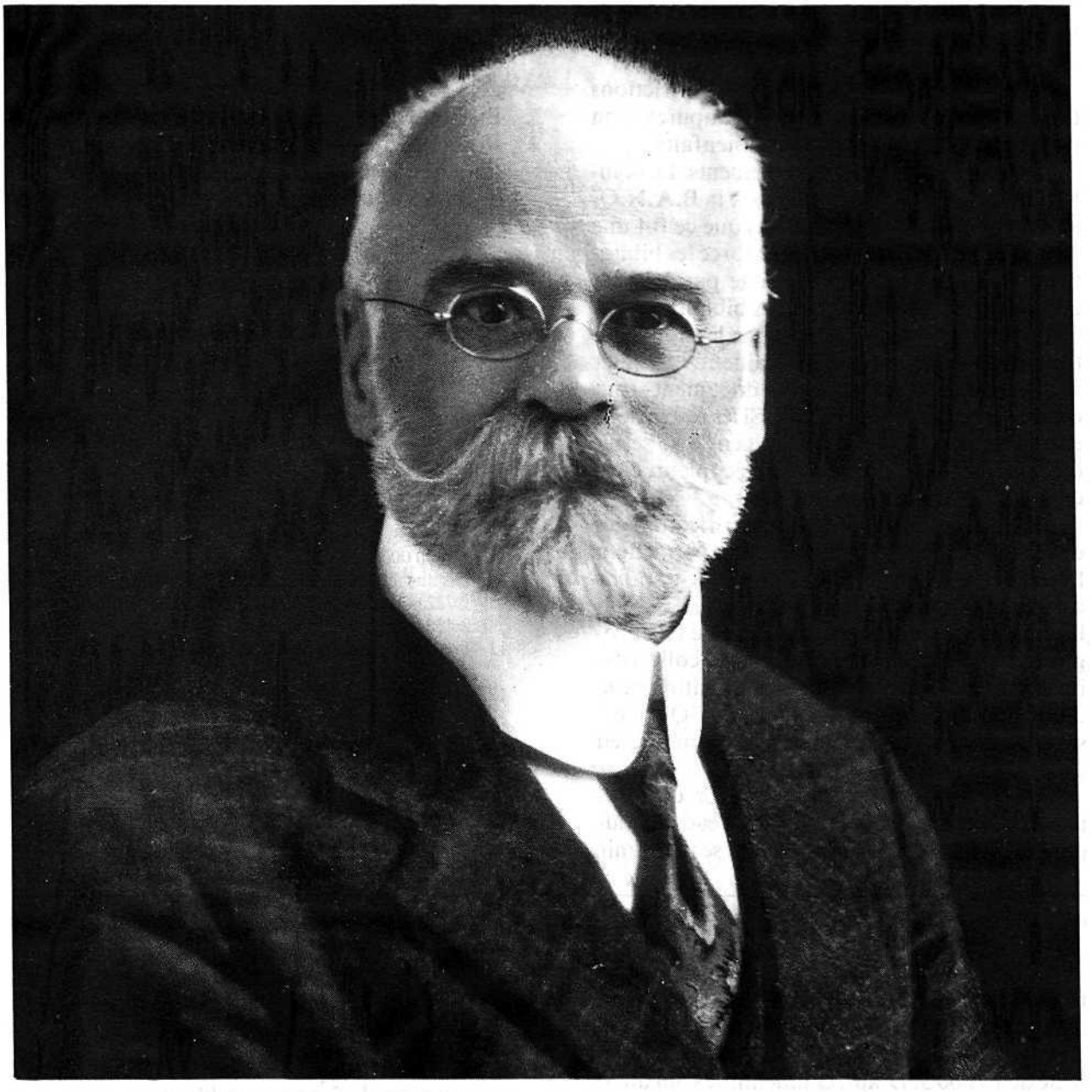
Afin de limiter les achats aux crédits obtenus, les bibliothécaires ont révisé les critères d'achat et d'abonnement: on a décidé de s'appuyer davantage sur les collections des bibliothèques du réseau et on s'est résigné à abandonner un certain nombre de titres de périodiques et de séries[11]. En 1985, la Bibliothèque recevait 1259 périodiques (revues et journaux) ; en 1987, le nombre d'abonnements avait chuté à 758. C'était une diminution de 500 titres et une économie de 59 000 $ à ce poste budgétaire. En 1970, la Bibliothèque recevait 2181 périodiques ; en 1981, 1440. La hausse des prix des périodiques fut sans doute pour beaucoup dans cette diminution des abonnements. En ce qui a trait à l'achat de monographies, l'impact des restrictions a été perceptible également : de 1480 titres en 1986 à 1005 en 1987. Côté microfilms et microfiches, la Bibliothèque a sabré dans certains abonnements (microfiches du Congressional information service) et remis à plus tard l'acquisition de collections importantes.

La baisse des crédits accordés à la Bibliothèque de 1985 à 1987, la réduction de son effectif et les coupes faites dans la liste des abonnements ont été les éléments les plus perceptibles de la période et la traduction la plus éloquente qui soit de l'impact de la conjoncture sur les services offerts par l'établissement.

Les restrictions et les suppressions peuvent prendre d'autres formes ou d'autres détours.

Ainsi, les autorités gouvernementales et le Conseil du Trésor ont, à quelques occasions, au cours des années récentes décrété des gels du recrutement de nouveaux collaborateurs permanents[12] ou même d'employés vacataires ou occasionnels. Dans d'autres circonstances, on a demandé de remettre à plus tard des achats d'ameublement et d'équipement même en présence d'une contrepartie financière. Ce fut récemment le cas lorsque la Bibliothèque a fait valoir la nécessité d'acquérir un photocopieur adapté et un comptoir de prêts. Une autre méthode utilisée au cours des derniers exercices financiers fut l'identification, à la mi-année, de postes budgétaires susceptibles d'économie et la fixation d'un quota ou d'un montant à épargner pour les directions générales et les directions. En 1990, la Bibliothèque a remis au fonds consolidé de l'État une somme de 10 000 $ et en 1991, 28 000$. En d'autres circonstances, on peut tout simplement modifier la compétence des gestionnaires, limiter leur pouvoir de dépenses et prévoir l'aval obligatoire d'un sous-ministre ou même du Conseil du Trésor[13].

On pourrait également aborder le sujet de la mise en veilleuse des demandes nouvelles. Toutes les bibliothèques parlementaires ont des projets en réserve : mise sur pied d'une audiovidéothèque, publication de données sur disques optiques compacts (CD-ROM), organisation de séminaires pour les parlementaires, indexation partielle des journaux locaux, etc. Et toutes doivent faire preuve de patience, enregistrer les refus et attendre une conjoncture plus favorable.



Joseph Desjardins, conservateur de la Bibliothèque de l'Assemblée de 1921 à 1934 (Archives nationales du Québec à Québec, photo Livernois).

On pourrait encore montrer ou démontrer que, parfois, l'augmentation des crédits ne compense même pas le facteur de l'inflation. D'autres personnes ont déjà abordé ce problème plus complexe et difficile à évaluer.

Les restrictions budgétaires prennent, comme on peut le voir, de nombreuses formes et affectent l'ensemble des services de l'administration publique. Les bibliothèques des assemblées ne semblent pas être plus touchées que les autres services gouvernementaux si l'on se base sur les dépenses totales du gouvernement québécois entre 1867 et 1990: une trentaine de fois, les dépenses diminuèrent par rapport à l'année antérieure et parfois de façon très significative[14]. En comparaison, celles de la Bibliothèque ne semblent pas avoir connu autant de fluctuation.

Les restrictions budgétaires produisent de la turbulence dans l'organisation. Les « développeurs » se démotivent ; les collaborateurs perçoivent moins de possibilités de promotion, de permutation ou même de simple affectation. En l'absence de croissance, l'entreprise intègre peu de sang neuf, la désillusion s'installe comme le scepticisme et même l'amertume chez ceux qui pensaient que tout était assuré à jamais. C'est sans doute de telles réactions qui ont fait écrire

à une bibliothécaire : « les coupures [...] entraînent souvent la panique dans les administrations ministérielles»[15].

Sans appeler de ses voeux des restrictions toujours possibles et même des « coupures », on peut essayer d'y voir quelques bienfaits.

D'abord, au titre des abonnements. Le nombre de revues et journaux reçus à la B.A.N.Q. a diminué mais il ne semble pas que ce fut une tragédie. Les circonstances ont forcé les bibliothèques à se coordonner et à se partager les abonnements. Aujourd'hui, les bibliothécaires s'appuient les uns sur les autres et les nouvelles techniques de communication aident à combler la distance entre l'usager et le document, tout comme entre les bibliothèques. Si les restrictions eurent pour effet d'obliger les gens à se servir du courrier électronique et du télécopieur, c'est déjà une chose bénéfique.

Il y a un autre avantage : la clarification des objectifs. Les périodes de croissance permettent l'émergence de projets qui sont souvent moins que prioritaires. À la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, on a vu apparaître de tels programmes: indexation des ouvrages collectifs, inventaire des sigles en usage, vérification de la qualité des microfilms des journaux. Or, il est sain, de temps à autre, de pouvoir remettre en cause de telles entreprises.

On pourrait sans doute trouver d'autres motifs de se consoler des restrictions et des « coupures ». Mieux vaudrait cependant se prémunir contre les mauvais coups du sort en tâchant de démontrer aux autorités parlementaires que les besoins exprimés sont en croissance, que les usagers (ou la «clientèle») augmentent, que la Bibliothèque joue ou peut jouer un rôle pour la société et que les économies qu'on pourrait y faire ne constituent souvent qu'un transfert de dépenses d'un organisme à l'autre. •

1. *Journaux de l'Assemblée législative de la province de Québec,* 1869, p. 3; 1872, p. 3.
2. I*bid.*, 1872, p. 3.
3. *Ibid.*, 1887, p. 11.
4. *Ibid.,* 1880 et *Débats de la législature de la province de Québec,* 1882, p. 39.
5. *Journaux..., op. cit.,* 1892, p. 20.
6. Comptes publics de la province de Québec, 1919-1920.
7. *Ibid.,* 1959-1960.
8. Dépenses du gouvernement en 1867 et 1990: 1 182 000 $ et 35 848 000 000 $; crédits de la Bibliothèque pour les mêmes années 5 300 $ et 3 105 000 $.
9. Crédits de l'Assemblée en 1920-1921: 520 429 $; ceux de la Bibliothèque: 20496$. En 1990-1991, 69 600 000$ et 3 105 000$.
10. Crédits en 1984-1985, 2 953 000$; en 1985-1986, 2 722 000 $; en 1986-1987,2 569 000 $; en 1987-1988, 2 489 000$.
11. Les chiffres qui suivent sont tirés des rapports annuels de la Bibliothèque.
12. La plus récente décision de ce genre fut annoncée dans les journaux du 3 juin 1992.
13. Un cas, voir *Le Soleil,* 8 décembre 1989, p. A-l.
14. BERNIER, Gérald et Robert BOILY, *Le Québec en chiffres de 1850 à nos jours,* publié par l'A.C.F.A.S., 1986, p. 349.
15. S. Richer dans *Documentation et bibliothèque,* janvier-mars 1987, p. 25.

(suite de la page 16)

blée. L'article 53(1) de cette loi impose aux députés une réduction de 5,5 % sur un salaire annuel d'environ 44 000 $ et sur une allocation additionnelle de 15 000 $. D'autres indemnités ont aussi été réduites en conséquence, notamment celle de 31 749$ versée aux ministres et celles de 15 942 $ et 9 808 $ allouées respectivement aux ministres sans portefeuille et aux adjoints parlementaires. Des modifications au régime de retraite des députés sont également prévues. Actuellement, un député peut recevoir une pension après cinq ans de service pourvu que son âge additionné à ses années de service soit égal ou supérieur à 55 ans.

Terre-Neuve

(budget et résidence du lieutenant-gouverneur)

Le 18 juin 1993, lors de l'étude en commission plénière des crédits du Conseil exécutif, comprenant les crédits alloués au lieutenant-gouverneur, M. William Matthews (député conservateur de Grand Bank) a suggéré que soit prise en considération la possibilité de fermer la résidence officielle du lieutenant-gouverneur. Il se faisait ainsi l'écho des commentaires déjà exprimés dans divers journaux et discussions. En même temps, sensible à la situation économique de l'heure, le lieutenant-gouverneur a proposé, de son propre chef, une diminution de 70 000 $ à son budget.

CHRONIQUE SUR LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE CANADIENNE

M. A. Buttazzoni

Direction de la recherche
et de la référence

Alberta

(privilège invoqué en raison du processus budgétaire)

Le 10 mai 1993, une motion de débat d'urgence a été rejetée au sujet de l'usurpation de la procédure budgétaire traditionnelle par l'utilisation repétée de mandats spéciaux. Il s'ensuivit une question de privilège de la part de M. Barrie Chivers, député néo-démocrate de Edmonton-Strathcona, qui condamnait l'envoi uniquement aux élus conservateurs de la documentation détaillant des crédits alloués aux travaux publics. M. Kenneth Kowalski, ministre des Travaux publics, Approvisionnement et Services a soutenu qu'il ne s'agissait que de l'information destinée à clarifier des engagements spécifiques du gouvernement et disponible à tous sur demande.

Le Président, David Carter, a cependant déclaré, le 12 mai 1993, que la distribution des documents relatifs au budget pour 1993-1994 faisait fi du processus habituel qui voulait que la Chambre soit préalablement saisie des crédits. Tout en écartant à première vue l'hypothèse d'atteinte au privilège, il a qualifié la procédure d'«outrage» susceptible d'entraver les députés dans l'acquittement de leurs fonctions et de faire offense à l'autorité de la Chambre (May, 21^{e} édition, p. 69).

M. Kowalski a alors présenté des excuses et s'est engagé à distribuer les documents sans tarder à tous les membres de l'Assemblée.

Chambre des communes

(Motion de clôture; questions orales; interpellation d'un ministre; limitation du vote de confiance; représentation de l'opposition à la présidence)

Le 1er avril 1993, le 81^{e} rapport du Comité permanent de la gestion de la Chambre a été déposé après plus de 18 mois d'examen de la procédure et des usages parlementaires. Voici quelques-unes des 31 recommandations faites par le comité:

> — Qu'une motion de clôture ou d'attribution d'une période de temps de parole soit permise uniquement après que le Président aura établi que la question à l'étude a été suffisamment débattue (ce qui devrait favoriser une opposition légitime et empêcher l'obstructionnisme).
>
> — Que les lignes directrices concernant la période des questions orales soient davantage renforcées afin d'éviter des discussions indues et des réponses vagues et banales.
>
> — Qu'une heure au plus soit réservée, en dehors des heures normales de séance, une fois par semaine, pour une période spéciale de questions et réponses sur un sujet particulier à l'intention d'un seul ministre. Le sujet serait annoncé à l'avance, afin de permettre au ministre de se préparer. Cette période n'admettrait ni votes ni questions de Règlement et se déroulerait selon une formule semblable à celle des comités pléniers.
>
> — Que les motions émanant du gouvernement, sauf de rares exceptions, soient considérées comme un vote de confiance uniquement lorsqu'elles sont libellées comme tel par le gouvernement, et qu'aucun vote sur une motion proposée par l'opposition un jour désigné ne soit considéré comme un vote de confiance, à moins d'indication expresse (ce qui devrait favoriser les votes libres et assouplir la discipline de parti).
>
> — Qu'à partir de la 35^{e} législature, il y ait deux titulaires supplémentaires de la présidence à la Chambre des communes, sous réserve qu'au moins deux des titulaires soient nommés parmi les députés de l'opposition.

(divulgation prématurée d'un rapport de comité)

Le2juin 1993, la présidence a statué sur une question de privilège motivée par la révélation prématurée aux médias du 6^{e} rapport du Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine. Le rapport concernait le système de transfusion sanguine au Canada et la contamination par le VIH.

D'après les usages, il incombait au Comité d'examiner tous les aspects de la situation et, s'il y avait lieu, d'en saisir la Chambre au moyen d'un rapport. Une question de privilège serait ensuite formulée. Advenant l'apparence d'atteinte au privilège, la présidence inviterait la Chambre à se prononcer sur la question et, le cas échéant, à la renvoyer au Comité permanent de la gestion de la Chambre.

(paroles prononcées en dehors de la Chambre; signification à un député d'un acte émanant du tribunal)

Le 4 juin 1993, M. Brian Tobin, député libéral de Humber—Sainte-Barbe—Baie Verte, a invoqué le privilège après qu'on lui eut livré une lettre juste avant son entrée en Chambre pour la période des questions. Cette lettre, provenant d'une étude d'avocats, l'avisait de leur intention d'entreprendre une action en libelle contre lui s'il ne retirait pas des paroles prononcées hors de l'enceinte du Parlement au sujet du directeur des communications de la campagne d'investiture de Jean Charest, M. Tim Ralfe. Celui-ci avait été accusé d'être toujours à l'emploi du ministère de l'Environnement et donc d'être payé à même les deniers publics.

Dans sa décision du 10 juin 1993, la présidence s'est référée à Joseph Maingot selon lequel le parlementaire « parle en dehors de la Chambre à ses risques et périls, sans la protection du privilège parlementaire. Cependant, dans ces circonstances, il jouit comme tout justiciable de l'éventuelle protection de la «common law» *{Le privilège parlementaire au Canada*, p. 115). Par conséquent, la situation décrite par M. Tobin ne pouvait donner lieu à une question de privilège ni à l'intervention de la présidence dont le pouvoir disciplinaire se limite à la Chambre.

En outre, la délivrance de la lettre ne constituait pas la signification d'un acte de procédure, c'est-à-dire un acte émanant d'une cour de justice. D'après la teneur de la lettre, il était patent qu'aucune action judiciaire n'avait encore été entreprise. La signification d'un acte de procédure sans l'autorisation de la présidence aurait d'ailleurs été irrégulière (voir la décision rendue le 19 mai 1989).

Colombie-Britannique

(accusation d'empiètement d'une déclaration ministérielle sur les travaux d'un comité)

Le 27 mai 1993, M. David Mitchell, député indépendant de West Vancouver — Garibaldi, a allégué que la déclaration ministérielle de M. Michael Harcourt constituait une atteinte au privilège du Comité du développement économique, science, travail, formation professionnelle et technologie puisqu'elle traitait d'un sujet qui lui avait été déféré, notamment les conséquences économiques pour la province de l'Accord de libre-échange nord-américain.

Dans sa décision du 1er juin 1993, la présidence a fait savoir qu'une consultation des auteurs parlementaires n'avait révélé aucun précédent dans ce domaine. Il était d'usage à l'Assemblée législative d'exclure toute référence détaillée aux questions spécifiques soumises à l'examen d'un comité parlementaire. Toutefois, des allusions générales étaient permises à condition de ne pas empiéter sur les travaux du comité. Les réactions et l'inquiétude suscitées par l'ALENA à l'égard des tarifs et droits compensatoires avaient déjà fait l'objet de discussions en Chambre et ailleurs. Il était donc difficile de voir comment une allusion aux faits déjà bien connus pouvait entraver le travail d'un comité. D'ailleurs, le mandat du comité était d'une portée telle qu'il dépassait largement le sujet de la déclaration ministérielle.

(allocations des députés)

Le 3 juin 1993, les huit membres du Comité permanent de l'administration de l'Assemblée législative, présidé par Mme Joan Sawicki, présidente de la Chambre, n'ont approuvé qu'un seul changement au régime des allocations des députés. Le nombre de voyages payés entre Victoria et les circonscriptions électorales passerait de 52 à 60, à condition qu'il y ait deux sessions durant la même année, soit une au printemps et une autre à l'automne.

Toutes les autres propositions de modifications aux allocations des députés ont été rejetées. Ils continueront ainsi de recevoir 100 $ par jour pour le logement et les repas, jusqu'à concurrence de 60 jours par session. L'option d'augmenter le nombre de jours à 80 n'a pas été retenue, ni celle de verser à ces fins une allocation mensuelle de 885 $.

(retard à obtenir des réponses aux questions inscrites au Feuilleton)

Le 20 juillet 1993, le député indépendant, M. David Mitchell, s'est plaint d'une atteinte au privilège motivée par le mal qu'il avait à obtenir des réponses à des questions écrites et, par conséquent, à exécuter son travail de parlementaire. Puisque la présentation de la question de privilège contenait des arguments et des conclusions, le député s'est vu retirer la parole. La présidence s'est toutefois appuyée sur le texte écrit de la motion afin d'en juger le bien-fondé. Citant une décision rendue en 1932 selon laquelle le refus de répondre (à une question) ne peut pas entraîner une question de privilège et ne peut même pas être commenté (*Journals*, 1932, p. 22-29), la présidence n'a pas admis la plainte du député Mitchell.

Manitoba

(recommandation royale requise pour une exemption de taxe)

Le 8 juin 1993, le Président a déclaré irrecevable le projet de loi 211, *Loi modifiant la Loi sur l'évaluation municipale*, qu'avait présenté la députée d'arrière-banc de Swan River, Mme Rosann Wowchuk. L'exemption de taxe que ce

projet de loi accordait à l'aéroport de Swan River entraînait l'augmentation du montant que le gouvernement devait fournir à la municipalité à titre de subvention pour remplacer les taxes. Cette nouvelle exemption obligeait le gouvernement à augmenter le versement fait à la municipalité et constituait ainsi une charge directe à payer sur le Trésor. Le projet de loi contenait alors une mesure financière et aurait dû être présenté par un ministre de la couronne et recommandé à l'Assemblée au moyen d'un message du lieutenant-gouverneur.

(imputation de motifs indignes à un député ou refus d'accepter sa parole)

Le 16 juillet 1993, le Président a déclaré irrecevable une question de privilège soulevée à l'endroit de la critique néo-démocrate en matière d'environnement, Mme Marianne Cerilli. Le ministre de la Justice, M. James McCrae, avait déposé un document qui démontrait que la députée, malgré ses démentis, concourait à faire circuler une pétition s'opposant aux activités de la compagnie pharmaceutique Ayerst Organics. Le document accompagnant la pétition faisait état de l'appui de Mme Cerilli, mais celle-ci prétendait n'avoir jamais autorisé que son nom soit associé à de telles fins. Toutefois, elle maintenait que son opposition au projet Ayerst était en règle, car cela s'inscrivait dans ses fonctions de critique officielle de son parti. Citant Joseph Maingot, le Président a réitéré que «le fait d'accuser un député d'avoir induit la Chambre en erreur [...] ne donne pas davantage matière à invoquer le privilège » ; il faut que l'accusation soit motivée d'une preuve. De plus, on doit accepter la déclaration d'un député au sujet d'un fait qui le concerne et dont il a personnellement connaissance (Beauchesne, 6e édition, commentaire 494).

Nouveau-Brunswick

(inculpation d'un député pour infraction électorale)

Le 28 juin 1993, le candidat conservateur, M. Dale Graham, a remporté l'élection complémentaire dans Carleton-Nord, la circonscription de l'ex-député libéral, M. Fred Harvey. Ce dernier avait été élu à une majorité de 131 voix lors des élections générales du 23 septembre 1991. Toutefois, le 3 décembre suivant, il avait été déclaré coupable de fraude électorale pour avoir incité à voter une mineure qui n'avait pas la qualité d'électrice.

Bien que l'article 119(c) de la *Loi électorale* (L.R.N.-B., 1973, c.E-3) stipule que lorsqu'un élu est déclaré coupable, son siège devient vacant à la date de la déclaration de culpabilité, la Présidente Shirley Dysart a statué à l'Assemblée législative, le 8 décembre 1992, que la déclaration de culpabilité ne devait s'appliquer qu'au moment où tous les droits d'appel étaient épuisés. Il était alors imprudent de proposer à M. Harvey de rendre vacant son siège, étant donné qu'un avis d'appel de la déclaration de culpabilité avait été déposé le 4 décembre 1991. Ce n'est que le 9 mars 1993, dans un jugement oral de la Cour du banc de la reine que le député a appris définitivement qu'il devait se faire réélire dans une élection partielle s'il désirait conserver son siège. Après en avoir appelé de ce jugement, M. Harvey s'est vu refuser sa requête, ce qui a déclenché le processus de l'élection complémentaire du 28 juin.

Nouvelle-Écosse

(périodicité du discours d'ouverture et du discours du budget; séance la plus courte; une séance obligatoire par année)

Le 28 juin 1993, après plus de deux ans sans discours du trône, plus d'un an sans discours du budget et presqu'un an sans session, l'Assemblée législative s'est réunie pour une séance qui n'aura duré que21 minutes, le temps de se donner un Président, un vice-président et un sergent d'armes, et de nommer une commission spéciale pour la préparation de la liste des membres des commissions permanentes de la première session de la 56e législature.

En réalité, cette séance, la plus courte depuis la Confédération, a été convoquée pour une raison constitutionnelle : entre la dernière séance d'une session et la première de la session suivante, il ne faut pas que s'écoule plus de 12 mois.

Ontario

(participation des ministres sans portefeuille à la période des questions)

Le 22 avril 1993, le Président David Warner a rendu une décision concernant la compétence des ministres sans portefeuille (junior ministers) à répondre aux questions orales à l'Assemblée législative, vu qu'ils étaient uniquement des ministres de la couronne sans siège au sein du Cabinet. Il y en avait déjà eu des ministres sans portefeuille mais, contrairement aux six nommés lors du remaniement ministériel du 3 février 1993, ils assistaient aux réunions du Conseil des ministres et assumaient des responsabilités administatives bien définies.

L'article 33(a) du Règlement ne s'appliquait qu'aux ministres de la couronne qui se trouvaient

M. Peter Kormos, député néo-démocrate de l'Ontario.

en même temps nommés au Conseil des ministres. C'est la raison pour laquelle le Président avait des doutes quant à l'opportunité d'adresser des questions aux ministres sans portefeuille, d'autant plus qu'il n'était pas habilité à se prononcer sur des questions juridiques et constitutionnelles. Le Président a néanmoins permis que des questions soient posées aux ministres sans portefeuille pour deux raisons principales: premièrement, ces ministres pouvaient, en tout temps, en conformité avec le Règlement, référer les questions aux ministres de premier plan ou bien exercer le pouvoir discrétionnaire de refuser d'y répondre ; deuxièmement, le processus des questions et réponses orales en Chambre n'avait aucune conséquence juridique.

En conclusion, le Président a invité l'Assemblée à se pencher sur d'éventuelles situations problématiques que pourrait susciter la présence de ministres de second plan. À cet effet, il a soulevé deux exemples : un ministre sans portefeuille qui ne siège pas au Cabinet et ne souscrit pas à la solidarité ministérielle pourrait-il parrainer un projet de loi d'intérêt public émanant du gouvernement ? Un tel ministre pourrait-il participer à la défense des crédits budgétaires d'un ministère dont il n'a aucune responsabilité administrative?

(refus d'un membre permanent de céder sa place à un membre temporaire d'un comité; cumul de fonctions parlementaires)

Le 3 mai 1993, le Président de l'Assemblée a statué sur un incident survenu lors d'une séance de travail du Comité permanent du développement des ressources. Normalement, la présidence ne se prononce pas sur les travaux d'un comité à moins d'avoir reçu une demande expresse de la majorité de ses membres. Mais, puisque le comité n'avait pu procéder à l'élection de son président, il incombait à la présidence de l'Assemblée de résoudre le conflit.

Le député néo-démocrate de Welland-Thorold, M. Peter Kormos, venait d'être nommé au comité par une motion du gouvernement adoptée le 20 avril 1993. Lorsque ce membre s'est présenté à la séance de travail à laquelle était prévue l'élection du président, la secrétaire du comité a fait lecture d'un avis que le whip lui avait envoyé pour l'informer du remplacement temporaire de M. Kormos par le député néo-démocrate de Kingston et Les Îles, M. Gary Wilson, le tout apparemment en conformité avec l'article 110(c) du Règlement. M. Kormos, qui aspirait à la présidence du comité, ainsi que d'autres membres ont contesté la validité d'un tel acte.

Le Président de l'Assemblée a expliqué que, selon l'article 110(a) du Règlement, un membre permanent d'un comité ne pouvait siéger en même temps que son remplaçant temporaire. De plus, l'esprit de l'article 110(c) n'admettait pas qu'un membre permanent dûment élu soit empêché de façon quelconque de participer aux travaux d'un comité. Le membre en règle serait donc celui qui se présenterait à la réunion et qui ferait savoir dans les 30 minutes qui suivent l'ouverture de la séance son refus de céder sa place.

Le Président a aussi confirmé le droit d'un adjoint parlementaire de cumuler la présidence d'un comité permanent.

(réductions salariales en vertu du contrat social)

Le 7 juillet 1993, la Loi de 1993 sur le contrat social a été adoptée avec effet rétroactif au 14 juin 1993, date de sa présentation à l'Assem-

(suite à la page 12)

LA LUTTE VERS LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE, 1791-1848

Martin Rochefort

Service de la recherche

La formation du ministère La Fontaine-Baldwin, le 11 mars 1848, met fin à une série d'événements qui consacrent l'établissement du gouvernement responsable au sein de la colonie qu'est le Canada. Nous employons volontairement la notion de gouvernement responsable, plutôt que celle de responsabilité ministérielle, puisque, à cette époque, cette notion était utilisée en Grande-Bretagne pour décrire les nouveaux rapports qui s'établissaient entre l'empire et ses colonies dans le contexte du développement du capitalisme, de la révolution industrielle et de la libéralisation des échanges[1]. Ces rapports se résument à l'autonomie gouvernementale des colonies pour les affaires internes et au maintien des pouvoirs de l'empire dans certaines compétences dont les affaires extérieures. Le Canada ne se libérera officiellement des pouvoirs de l'empire en cette matière qu'en 1931 par le Statut de Westminster.

Le terme anglais de «responsible government» illustre plusieurs réalités dont celle de la responsabilité ministérielle (ministerial accountability), qui est soit collective ou individuelle. La forme la plus ancienne, celle dite individuelle, rend le ministre «responsable individuellement devant la Chambre pour tous les gestes posés au sein des organismes administratifs dont il a la responsabilité»[2]. L'autre, celle dite collective, a pour effet de rendre l'ensemble du cabinet responsable devant la Chambre des politiques gouvernementales. Le cabinet gouverne en autant qu'il possède la confiance de la Chambre élective, soit l'appui de la majorité des députés.

Pour les députés qui formaient alors l'Assemblée législative du Canada-Uni, la responsabilité ministérielle concrétisera une nouvelle dynamique au Parlement qui s'était développée dès l'avènement de l'Union. Par exemple, l'exécutif sera composé majoritairement de membres de l'Assemblée, choisis par les chefs de la majorité, qui devront avoir la confiance de la Chambre pour gouverner. De plus, et nous pourrions affirmer surtout, la responsabilité ministérielle donnait à la majorité le pouvoir de procéder aux nominations à des charges publiques. Ce privilège, réservé jusqu'alors à la couronne puis au gouverneur, était utilisé pour forger des alliances.

Perspective impériale ou coloniale, l'acquisition de la responsabilité ministérielle demeure, pour les hommes politiques de cette période, l'aboutissement d'une série de luttes âpres entre la Chambre élective et les autres composantes du Parlement colonial pendant toute la première moitié du XIX^{e} siècle.

La Constitution de 1791 : la désillusion

L'Acte constitutionnel de 1791, en accordant une Chambre d'Assemblée élective, aura permis aux Canadiens de se familiariser avec les institutions politiques de la métropole. Très rapidement, ils assimileront les procédures parlementaires et le droit constitutionnel anglais. Également, ils seront vite confrontés aux limites d'une Chambre basse dans le cadre de la Constitution de 1791 et dans un contexte colonial.

L'historien Lionel Groulx dira du régime établi par l'*Acte constitutionnel de 1791* qu'il « fut dans sa perfection le régime de l'irresponsabilité»[3]. Pourtant, la création d'une Chambre d'Assemblée élective avait comblé les attentes de nombreux Canadiens. Plusieurs y voyaient la reproduction fidèle des institutions britanniques en sol canadien. Sensibles au discours révolutionnaire américain et aux idées en cours au «Siècle des lumières», confiants dans les institutions politiques britanniques, certains plaçaient beaucoup d'espoir dans cette Chambre d'Assemblée. Mais, très rapidement, les limites apparurent, les conflits éclatèrent puis, de fil en aiguille, la Chambre se retrouva isolée au Parlement, en constante opposition avec le Conseil législatif, le gouverneur et son conseil.

L'évolution du parlementarisme britannique en Angleterre et dans ses colonies

Certaines maximes en droit constitutionnel anglais telles que « le roi règne mais ne gouverne

pas» ou «le roi ne peut mal faire» illustrent, de manière quelque peu désinvolte, des changements fondamentaux dans la gouverne du royaume. Le pouvoir du monarque passe graduellement aux mains de conseillers que l'on appellera ministres et ceux-ci seront par la suite, individuellement, responsables de leurs gestes devant la Chambre. Enfin, les ministres formeront un cabinet uni qui gouvernera en autant qu'il possédera la confiance de la Chambre. Cette évolution vers la responsabilité ministérielle collective sera complétée avec l'adoption du *Reform Act* en 1832.

Au Bas-Canada, le journal *Le Canadien* et le député Pierre-Stanislas Bédard mèneront la lutte pour la reconnaissance de la responsabilité ministérielle. Bédard, surtout par sa connaissance de l'histoire constitutionnelle anglaise et des problèmes communs des gouvernements coloniaux de la Grande-Bretagne, sera un des premiers à formuler, selon certains auteurs, la théorie de la responsabilité ministérielle dans l'empire britannique[4]. Notamment, il fera la distinction entre le gouverneur et ses conseillers qu'il identifiera comme ministres, et jugera inopportun de blâmer le gouverneur, le représentant du roi, pour ses actes puisqu'il agit selon les avis de ses conseillers. Bédard conclut que ce sont plutôt ces derniers qui doivent être responsables des décisions devant la Chambre. Dans un contexte colonial, tous les propos de cette nature seront accueillis par les autorités comme un signe de désobéissance ou même de révolte de la colonie envers la métropole.

Malgré des revendications répétées, le Parlement du Bas-Canada se dirigeait vers une impasse qui dégénéra en un affrontement majeur. Une Assemblée représentative et légitime ne pouvait être constamment dans l'opposition. D'autre part, il n'y avait aucun moyen pour la branche exécutive du Parlement de contrôler de quelque façon la Chambre. Celle-ci était dominée par un parti, le Parti canadien, qui bénéficiait de l'appui majoritaire des électeurs. Les dissolutions hâtives décrétées par certains gouverneurs ne faisaient que renforcer la position de ce parti devant l'exécutif. L'indépendance de la Chambre du Bas-Canada était garantie par un processus électoral passablement démocratique (cens électoral peu élevé, absence de « bourgs pourris »). À l'opposé, le processus électoral de la Chambre des communes britannique était inféodé par les lords qui pouvaient ainsi avoir la main haute sur le Parlement[5]. On estime qu'en 1832 les électeurs ne représentaient que 4 % de la population ![6] D'ailleurs, il est intéressant de souligner que la date retenue pour l'établissement définitif de la responsabilité ministérielle en Angleterre coïncidait avec le vote du *Reform Act*, loi qui épurait les pratiques électorales.

Après le départ de Bédard, en 1812, on ne revendique plus de façon formelle la responsabilité ministérielle. La lutte en faveur de celle-ci ne sera reprise qu'en 1836[7]. Cependant, les autres points de discorde entre la Chambre d'Assemblée, le gouverneur et le Conseil législatif, principalement la question des subsides et de la liste civile, mettront en évidence les limites d'un exécutif non responsable. Les problèmes qui affectent le déroulement des travaux du Parlement du Bas-Canada se présentent souvent de la même manière dans les autres Parlements coloniaux de l'empire.

La conquête de la responsabilité ministérielle sous l'Union

Selon l'historien Antoine Gérin-Lajoie, le représentant des autorités britanniques dans la colonie aurait consenti le gouvernement responsable aux réformistes du Haut-Canada afin d'obtenir leur appui au projet d'Union et ce, malgré les dépêches de l'auteur du projet d'Union, le secrétaire d'État aux colonies John Russell, demandant au gouverneur Sydenham de «refuser toute explication qui pourrait être considérée comme un acquiescement aux demandes (entre autres la responsabilité gouvernementale) contenues dans les pétitions»[8].

Dès le début de la première session du nouveau Parlement de la province du Canada, les députés interrogent les membres de l'exécutif sur cette question et votent, le 3 septembre 1841, des résolutions décrivant le gouvernement responsable. Sous le mandat du gouverneur Bagot, en 1842-1843, le Parlement fonctionne comme si le gouvernement responsable était une réalité. À un point tel que Lionel Groulx qualifie le premier ministère Baldwin-La Fontaine, en 1842, de premier gouvernement responsable[9]. Quand Metcalfe succède à Bagot, en 1843, le nouveau gouverneur ne peut que constater les progrès de cette doctrine au sein de la colonie[10]. Malgré qu'il abhorre le gouvernement responsable, il doit quand même composer avec un ministère qui possède l'appui de la Chambre. Mais ne se résignant pas à consulter systématiquement le cabinet pour procéder à des nominations, il provoque ainsi la démission du ministère Baldwin-La Fontaine à la fin de 1843. S'ensuivra une crise ministérielle qui se terminera en septembre 1844 avec la formation d'un ministère conservateur.

La défaite des réformistes du Haut-Canada aux élections de 1844 a permis au ministère de conserver une faible majorité et ainsi de gouverner. Cependant, et ce jusqu'à la dissolution du Parlement en 1847, le ministère conservateur sera sur la corde raide et jouera de prudence pour éviter tout vote de confiance. À compter de 1846, la métropole modifie sa politique coloniale. Dans des instructions destinées au lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Écosse, elle enjoint celui-ci de gouverner désormais avec la majorité, de ne s'identifier à aucun parti et de dissoudre l'exécutif dès qu'il aura perdu la confiance de la Chambre. C'est l'attitude qu'aura Lord Elgin, gouverneur de la province du Canada en 1847 et 1848, et qui marquera l'introduction définitive de la responsabilité ministérielle dans la colonie.

Ce changement de la politique coloniale de la part de la métropole est en soi une décision «d'affaires». Les historiens Fernand Ouellet et Lionel Groulx expliquent ce revirement de la politique coloniale anglaise par des raisons purement commerciales. Avec l'adoption du libre-échange dans les années 1840, «nous perdions nos privilèges sur le marché de l'Angleterre, spécialement pour le commerce du bois et du grain. Il fallait donc en retour nous octroyer d'abord l'émancipation commerciale»[11].

L'acquisition de la responsabilité ministérielle permettra à la majorité en Chambre d'avoir accès au « patronage ». En raison du système de la double majorité qui existait à l'époque, les Canadiens français du milieu des affaires et des professions libérales pourront accéder à des charges publiques et profiter des programmes de dépenses de l'administration (canaux, chemins de fer, etc). Ils pourront ainsi, au même titre que les anglophones, participer à la société civile. La responsabilité ministérielle aura également de fortes répercussions sur la vie politique de la colonie. Elle consolidera l'union du Haut et du Bas-Canada et cimentera des alliances politiques sur des bases plus pragmatiques et idéologiques qu'ethniques. On assistera ainsi à la formation de partis politiques modernes. Louis-Joseph Papineau, ancien chef des patriotes revenu d'exil en 1845, s'opposera farouchement au gouvernement responsable « ...dont on n'a que l'ombre imparfaite»[12]. Grand admirateur des institutions américaines, il ne cessera de demander l'abrogation de *l'Acte d'Union* et sera, plus tard, un partisan de l'annexion avec les États-Unis.

Ainsi prenait fin la suprématie du gouverneur et du Conseil législatif sur le Conseil exécutif au bénéfice de la Chambre élue. Mais l'autorité de celle-ci sera de courte durée.

Le gouverneur Durham suggéra comme remède au malaise des institutions politiques l'Union et la responsabilité ministérielle (Archives nationales du Québec).

L'omniprésence des partis politiques d'aujourd'hui et leur grande discipline, de même que la primauté du premier ministre ont passablement réduit les initiatives de la Chambre. L'âge d'or du Parlement appartient au siècle dernier.

1. Wilding, Norman and Philip Laundy, An *Encyclopaedia of Parliament*, London, Cassell, 1972, p. 645.
2. St-Arnaud, Bertrand, *La responsabilité gouvernementale*, Québec, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, Service de la recherche, 1983, p. 31 (non publié).
3. Groulx, Lionel, «La responsabilité ministérielle», *Nos luttes constitutionnelles, III, Conférence de l'abbé Groulx,* mercredi le 19 janvier 1916, Montréal, imprimé au Devoir, p. 4.
4. Ouellet, Fernand, « Pierre-Stanislas Bédard», *Le dictionnaire biographique du Canada,* vol. VI, 1987, p. 49,
5. « Les élections à la Chambre des communes se font, et ce n'est pas une figure de style, sous sa surveillance [Chambre des Lords]. Au XVIII[e] siècle, sur 658 membres des Communes, 427 doivent leur siège à la faveur des grands propriétaires. Lord Lownsdale fait élire 9 députés, lords Hertford et Fitzwilliam, chacun 8, etc. » Gicquel, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* 11[e] édition, 1991, p. 252.
6. *Ibid.*
7. Brun, Henri, *La formation des institutions parlementaires 1791-1836,* Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1970, p. 65.
8. Gérin-Lajoie, Antoine, *Dix ans au Canada de 1840 à 1850. Histoire de l'établissement du gouvernement responsable,* Québec, Typographie L.J. Demers et frère, 1888, p. 69.
9. Groulx, *op. Cit.,* p. 17.
10. Chapais, Thomas, *Cours d'histoire du Canada,* Québec, J.P. Garneau, vol. V. p. 141.
11. Groulx, *op. cit.,* p. 20.
12. Gérin-Lajoie, *op. cit.,* p. 515.

D'un mot à l'autre
CIRCONSCRIPTION OU «COMTÉ»

Gaston Bernier

Le territoire québécois est quadrillé de multiples façons. On traverse, quand on voyage tant soit peu, de nombreuses limites, frontières et lignes de démarcation sans s'en apercevoir.

Les tracés les plus connus actuellement sont sans doute ceux des circonscriptions électorales. À une autre époque, on les appelait tantôt «districts», tantôt «comtés». Ce dernier mot survit de nos jours dans les expressions « municipalité régionale de comté» et «bureau de comté», qu'on entend à l'occasion, ou bien «délégués des comtés» (Le Devoir, 1er mars 1993, p. A-l).

D'autres divisions territoriales s'appliquent à l'administration de la justice (districts judiciaires) ou aux bureaux d'enregistrement (divisions d'enregistrement). À l'époque du Conseil législatif, avant 1969, le territoire comptait également 24 divisions et 24 conseillers législatifs. L'État canadien superpose un certain nombre de frontières à celles tracées par le gouvernement et l'administration québécois : divisions et secteurs de recensement, circonscriptions électorales fédérales.

Très tôt, le mot «comté» utilisé dans le contexte québécois a été perçu comme un anglicisme, tout au moins lorsqu'on l'appliquait à la vie démocratique *{La Patrie,* 16 novembre 1929, p. 11). Le mot désignait et désigne toujours deux réalités : un domaine dont le possesseur prenait le titre de comte et, en Grande-Bretagne, en Irlande et aux États-Unis, une entité administrative. Le territoire américain compte actuellement au-delà de 3000 «counties». Dans son premier sens, le mot apparut d'abord en France. Lors de la conquête normande de l'Angleterre, il traversa la Manche, devint un gallicisme, changea de contenu et de forme («county»).

Au moment où les autorités britanniques délimitèrent, pour le Haut et le Bas-Canada, les circonscriptions électorales en vue des premières élections législatives, en 1792, elles utilisèrent les expressions ayant cours en Grande-Bretagne à l'époque : «districts, comtés, bourgs, villes, townships ou cantons».

Si, au départ, les « comtés » servaient de base territoriale à l'administration municipale et judiciaire et aux élections législatives, une certaine distanciation s'opéra par la suite : les limites des entités géographiques se différencièrent les unes des autres en fonction des domaines d'intervention.

Aujourd'hui, il est anachronique de parler du bureau de «comté» d'un député, ou du député de tel ou tel «comté». Le «comté», s'il existe encore, prend la forme d'une «municipalité de comté » ou d'une « municipalité régionale de comté» (il y en a 95 actuellement; elles ont pour nom M.R.C. d'Acton, d'Avignon, de Beauce-Sartigan, de Caniapiscau, etc.) et ces organismes ont des fonctions administratives, un siège social et des conseillers de comté (les maires) dont l'un est élu préfet. Le député ou les députés n'ont pas d'attribution administrative dans les M.R.C, ou ce qu'on appelait les « comtés » ; « son rôle se borne... à proposer, à approuver, ou à rejeter des lois qui intéressent l'ensemble des citoyens» (R. Bussières, *Le Régime municipal,* 1964, p. 68). La députation nationale est élue par les citoyens des circonscriptions électorales (le Québec en compte 125 et, généralement, leur territoire diffère de celui des M.R.C).

L'existence des « counties » dans une grande partie du Canada et leur généralisation aux États-Unis expliquent sans doute la persistance du mot au Québec. Le phénomène est semblable à celui de la survie du mot « législature » pour désigner l'Assemblée nationale ou une autre assemblée législative.