

bibliothèque
de la législature
du québec

bulletin

Vol. 8, no 3-4
Octobre 1978

Hommages à Jean-Charles Bonenfant

gouvernement du québec
assemblée nationale



BIBLIOTHEQUE DE LA LEGISLATURE

BULLETIN

vol. 8, no 3-4

(octobre 1978)

Gouvernement du Québec

Assemblée nationale

Dépôt légal
Bibliothèque Nationale du Québec
4e trimestre, octobre 1978

AVANT-PROPOS

En rééditant cinq articles de feu Jean-Charles Bonenfant publiés dans divers volumes et revues entre 1966 et 1974 et traitant du parlementarisme québécois, la direction de la Bibliothèque poursuit deux objectifs.

D'abord, rendre hommage à celui qui fut au service de la Bibliothèque pendant plus de trente ans et qui en dirigea les destinées de 1952 à 1970, ne ménageant pas ses efforts pour développer la Bibliothèque et en assurer le rayonnement.

En second lieu, fournir aux parlementaires québécois, sous une seule couverture quelques textes choisis parmi les nombreux écrits que nous a laissés Monsieur Bonenfant, reconnu comme un de nos plus grands spécialistes des institutions politiques sous lesquelles nous vivons.

Jacques Prémont
Directeur de la Bibliothèque de la
Législature du Québec

TABLE DES MATIERESpages

Avant-propos	III
Table des matières	V
En guise d'introduction	1
Le parlementarisme québécois	9
De Westminster à Québec	29
Comment naît une loi	37
Un droit parlementaire québécois	43
Outrages au Parlement	61 ¹

EN GUISE D'INTRODUCTION

J.-C. BONENFANT ET NOS INSTITUTIONS

L'apport de Jean-Charles Bonenfant à la connaissance des institutions politiques québécoises est on ne peut plus important. C'est lui qui le premier a été appelé à dispenser un enseignement sur les institutions politiques aux étudiants de la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval. Pendant de nombreuses années, il a expliqué le fonctionnement de nos institutions dans la presse écrite, à la radio et à la télévision. Il a également fait partie de comités d'étude et il a conseillé les hommes politiques à de nombreuses occasions. Il a inspiré beaucoup de chercheurs et il a, lui-même, publié un grand nombre d'études.

UN PIONNIER

Le travail de Jean-Charles Bonenfant dans le domaine des institutions politiques s'apparente aux incursions d'un explorateur en terrain vierge. Si l'on exclut les hommes politiques et les hauts-fonctionnaires de l'Assemblée législative et du Conseil législatif, personne, à part lui, ne s'est réellement et sérieusement attardé au fonctionnement de nos institutions gouvernementales et législatives. Que ce soit au sujet des Commissions gouvernementales d'enquête, du Conseil législatif, du Comité des comptes publics, du bicaméralisme, du système électoral, du langage parlementaire, de l'ombudsman, des commissions parlementaires en général, de l'obstruction systématique, etc., Jean-Charles Bonenfant a lancé des sondes dans toutes les directions et nul chercheur ne peut négliger ses nombreux essais, articles et entrevues. Sur chaque sujet, il offre une plate-forme de départ.

UN PASSIONNE DU SUJET

Monsieur Bonenfant était passionné par l'étude des institutions politiques. La quantité de ses écrits témoigne déjà de ce grand intérêt. Mais il faut l'avoir entendu décortiquer une constitution et décrire le fonctionnement des assemblées parlementaires pour comprendre son intérêt. Il vous décrivait les institutions de la même manière qu'un passionné de la course automobile décrit son bolide. Pour lui, tous les mécanismes politiques étaient choses vivantes.

UN GRAND PEDAGOGUE

Son grand intérêt, pour ne pas dire sa grande passion pour les institutions, se doublait des qualités d'un vrai pédagogue. On dirait de lui aujourd'hui qu'il était un communicateur-né. Dans ses cours, il réussissait à faire comprendre et simplifier les arguties de la loi et des constitutions. Il savait faire ressortir l'essentiel et nul plus que lui pouvait maintenir l'intérêt chez les étudiants. Ses aptitudes à rendre simple et à communiquer l'ont servi, entre 1962 et 1973, quand il a régulièrement collaboré au journal L'Action: ses articles sont écrits de façon très abordable, sans langage ésotérique de façon à être compris du plus grand nombre.

UN HOMME SOUCIEUX DU BON LANGAGE

Monsieur Bonenfant a toujours été conscient du besoin d'adapter les institutions politiques et leur langage à un environnement québécois. Son approche a toujours été marquée au coin de la prudence. S'interrogeant un jour sur l'utilisation des mots "commission" et "comité", il écrivait: "Le mot comité n'est certes pas une mauvaise traduction du mot anglais committee. Commission est utilisé en France, mais ne faut pas oublier que nos institutions politiques sont d'origine britannique. Notons aussi que le mot commission pourrait créer une certaine ambiguïté dans un pays où se pratique abondamment le système des commissions royales qui, elles, sont des projections du pouvoir exécutif"(1). Plus récemment, ayant reproduit une citation dans laquelle se trouvaient les mots membres de la Législature, M. Bonenfant précisa dans une note en bas de page: "Cet emploi du mot Législature, traduit du legislature anglais n'est plus d'usage en français universel pour désigner un corps législatif. Il s'applique maintenant à la période durant laquelle une assemblée législative exerce ses pouvoirs"(2). On pourrait illustrer de nombreux autres exemples à cette préoccupation de M. Bonenfant.

UN ESPRIT ENCYCLOPEDIQUE

Au cours de sa carrière à la direction de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, M. Bonenfant se mérita vite le titre d'esprit encyclopédique. Lui qui confiait souvent que l'important n'était pas d'avoir réponse à tout mais de savoir où trouver les réponses nécessaires, semblait avoir tout lu et avoir tout emmagasiné dans sa mémoire. J'ai été témoin de recherches infructueuses tant à l'Université Laval qu'à l'Assemblée nationale et très souvent les chercheurs malheureux, professeurs, fonctionnaires ou étudiants, allaient s'adresser en dernier recours à M. Bonenfant. Et ce dernier pouvait

préciser une date, donner un nom ou désigner une personne-ressource. Un pas de plus était fait.

UNE AUTORITE

M. Bonenfant a beaucoup parlé, il a beaucoup écrit. Tout ce qu'il a fait compte énormément. Il n'est pas rare qu'on nous demande, au Service de recherche, des avis sur des sujets touchant les institutions. Il nous semble parfois difficile de convaincre nos interlocuteurs. Aussi sommes-nous heureux, quand nous le pouvons, de "mobiliser" les écrits de l'ancien directeur de l'établissement pour faire fondre, sinon les objections, du moins les réticences. Toute sa vie, il avait parlé, avec une rare autorité des institutions politiques québécoises: les hommes politiques recherchaient ses conseils et ses avis. Et disparu, ses écrits sur le sujet continuent de donner un très bon éclairage.

UNE APPROCHE DIVERSIFIEE

Jean-Charles Bonenfant a tantôt étudié les institutions comme un historien, tantôt il l'a fait comme un publiciste et tantôt comme un juriste. Des textes comme ceux publiés dans les Cahiers des dix sont des textes d'historiens(3). De nombreux articles publiés dans L'Action sont écrits dans la même veine(4). A titre d'observateur politique et de publiciste, il a collaboré à Canadian annual review of politics and public affairs où il tenait la chronique sur la vie politique québécoise. On pourrait également rapprocher de la science politique sa collaboration régulière à la revue Etudes internationales du Centre québécois des relations internationales. Mais M. Bonenfant était avant tout un juriste et un constitutionnaliste. Et c'est à travers la discipline juridique qu'il analysait nos institutions. En font foi ses écrits publiés dans les Cahiers de droit et les nombreuses références à des textes juridiques relevées dans ses textes. C'est dire que Jean-Charles Bonenfant, s'il était avant tout un homme de droit, était aussi un publiciste averti et un passionné de l'histoire.

UNE APPROCHE COMPARATISTE

L'étude des institutions politiques pour M. Bonenfant impliquait observation et connaissance à la fois des institutions québécoises, des institutions canadiennes et britanniques. Il était un "généalogiste" des institutions. Mais il ne s'arrêtait pas à la détermin-

tion des influences britanniques et canadiennes. Il donnait souvent en exemple un organisme américain, australien ou français, etc. Qu'on feuillette La Réforme du travail parlementaire au Québec: à la page 14, il décrit un mécanisme de consultation législative des députés en vigueur en Suisse. D'ailleurs le texte renferme de nombreuses références à la procédure à la Chambre des Communes du Canada et même des Etats-Unis. La méthode utilisée par le Comité consultatif sur les indemnités et allocations des parlementaires du Québec(5), comité que M. Bonenfant a présidé, est identique. La vision canadienne, néo-zélandaise, ontarienne et française du problème posé par les indemnités y est résumée.

- o -

La disparition de Jean-Charles Bonenfant crée un vide immense. Tant par ses qualités que par sa méthode polyvalente, il a marqué toute une époque et surtout celle qui va de 1964 à sa participation à l'élaboration du Règlement de l'Assemblée nationale adopté le 13 mars 1973. Le développement du système des commissions parlementaires à l'Assemblée nationale correspondait à un de ses souhaits. L'obtention d'indemnités raisonnables pour les parlementaires s'inscrivait dans son raisonnement voulant que ceux-ci soient devenus des employés à plein temps.

L'apport et l'influence de M. Bonenfant ont été reconnus par l'Assemblée nationale, laquelle a adopté le 21 juin 1978 une loi créant la Fondation Jean-Charles Bonenfant(6). Le préambule signale "qu'il est approprié d'honorer et de perpétuer la mémoire de feu Jean-Charles Bonenfant pour sa contribution éminente à l'étude, la recherche, l'enseignement et la vulgarisation dans le domaine des connaissances sur les institutions politiques du Québec, le droit et la procédure parlementaire.

Gaston Bernier

1. La Réforme du travail parlementaire (Québec: s.n., 1964), p. 15.
2. Dans les Cahiers des dix, vol. 40 (1975), p. 91.
3. "Les craintes de la minorité anglo-protestante du Québec de 1864 à 1967", vol. 36 (1971), pp. 55-72; "La vocation manquée du Sénat canadien", vol. 37 (1972), pp. 51-86; "Outrages au Parlement", vol. 39 (1974), pp. 171-188; "La première table d'écoute au Québec", vol. 40 (1975), pp. 87-112.
4. Ainsi "Le premier voyage de M. Churchill au Canada", 3 décembre 1964; "Quelques ler juillet", 29 juin 1967; "11 novembre 1918", 7 novembre 1968; "Le centenaire de la Gazette officielle du Québec", 16 janvier 1968; "Histoire du statut du français au Québec", 7 novembre 1968.
5. Québec. Comité consultatif sur les indemnités et allocations des Parlementaires du Québec. Rapport. Québec: le comité, 1974. 69 f.
6. Projet de loi no 199.

LE PARLEMENTARISME QUEBÉCOIS*

La Nouvelle-France n'a guère connu, pas plus que la métropole avant la Révolution française, des institutions représentatives⁽¹⁾ et c'est dans la Proclamation royale du 7 octobre 1763 que ses habitants entendirent parler pour la première fois de la convocation possible d'une "assemblée générale des francs-tenanciers⁽²⁾". Cette convocation ne se fit pas et l'Acte de Québec, en 1774, se contenta de créer un Conseil législatif non électif, mais au bout de quelques années les Canadiens de langue anglaise aussi bien que ceux de langue française, "les anciens sujets et les nouveaux sujets" demandèrent qu'on leur octroyât "une chambre d'assemblée libre et élective⁽³⁾", ce qui fut accordé par l'Acte constitutionnel de 1791. Le parlementarisme put alors se développer dans le Bas-Canada, comme dans le Haut-Canada, avec beaucoup de tâtonnements et surtout avec une grande imitation des institutions de Westminster comme on pouvait d'ailleurs le constater dans toutes les colonies britanniques. Dans American Notes, Charles Dickens raconte comment, en janvier 1842, son navire qui se rendait à Boston s'étant arrêté à Halifax, il assista à l'ouverture de la session de la Nouvelle-Ecosse. "The forms observed on the commencement of a New Session of Parliament in England, écrit-il, were so closely copied, and so gravely presented on a small scale, that it was like looking at Westminster through the wrong end of a telescope⁽⁴⁾."

Pendant les années d'activité du Parlement du Bas-Canada de 1792 à 1837, les Canadiens de langue française s'initierent au fonctionnement des institutions britanniques et réussirent à en tirer des avantages⁽⁵⁾.

Après la suspension du parlementarisme dans le Bas-Canada, de 1837 à 1841, et son remplacement temporaire par un conseil spécial non électif, il réapparut sous l'Union et s'épanouit en 1848 par la reconnaissance de la responsabilité ministérielle. En outre, le système unitaire qu'avaient prévu les textes, prit une allure fédérative pour épouser la réalité de l'ancien Bas-Canada⁽⁶⁾. En 1867, le parlementarisme québécois s'affirma de nouveau dans les textes de certains articles de l'Acte de l'Amérique du Nord auxquels vinrent s'ajouter les conventions constitutionnelles et les modifications effectuées par le jeu du paragraphe 1 de l'article 92 qui permit à la

* Extrait de LES CAHIERS DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC, no C-7, 1970, pp. 9-28

la législature d'une province de modifier sa constitution, sauf en ce qui concerne la fonction du lieutenant-gouverneur. L'article 71 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique dit encore aujourd'hui qu'il y aura, pour le Québec, "une législature composée du lieutenant-gouverneur et de deux Chambres, appelées Conseil législatif du Québec et Assemblée législative du Québec". C'est la base de notre parlementarisme.

EST-CE UN PARLEMENT?

On s'est demandé naguère si les provinces avaient de véritables parlements et, en 1879, l'assistant-greffier du Sénat, Fenning Taylor, publia même un petit ouvrage intitulé Are Legislatures Parliaments? Le problème rebondit il y a un quart de siècle. En 1943, M. Arthur Beauchesne, greffier de la Chambre des communes, publia la troisième édition de son ouvrage de procédure parlementaire, Parliamentary Rules and Forms, et dans son introduction, il soutint que "since 1867, the Dominion Legislative body is the only Parliament of Canada" (p. xx). Cette opinion était importante et elle était de nature à diminuer le prestige constitutionnel des provinces car, dans notre système de type britannique, le corps législatif est l'organe suprême de la puissance étatique. Ce fut Me Louis-Philippe Pigeon, alors conseiller juridique de l'Assemblée législative du Québec (maintenant juge de la Cour suprême du Canada), qui répondit à M. Beauchesne dans un article que publia la Canadian Bar Review de décembre 1943. La polémique se continua par deux articles de M. Beauchesne dans le Saturday Night du 27 novembre et du 11 décembre 1943. Le greffier de la Chambre des Communes invoqua, à l'appui de sa thèse, plusieurs arguments dont le plus évident était le texte même de l'Acte de l'Amérique du Nord qui parle à maintes reprises des législatures des provinces et jamais de leurs parlements. Par ailleurs, Me Pigeon montra que, malgré leur désignation, les législatures avaient les pouvoirs d'un parlement et il rappela que le comité judiciaire du Conseil privé les avait même, à quelques reprises, désignées sous cette appellation. L'essentiel de son argumentation était que dans la sphère qui leur est assignée par la constitution, les provinces sont tout aussi souveraines que le pouvoir central. D'ailleurs, c'est ce qu'a proclamé le Parlement du Québec lorsque, en 1955, il a adopté une loi décrétant que les députés à l'Assemblée législative ont droit au titre de "Membre du Parlement provincial" et que "l'usage exclusif de l'abréviation M. P. P. leur est réservé".

On peut donc affirmer qu'il y a aujourd'hui un parlement québécois souverain dans ses sphères d'activité et surtout parfaitement libre de réformer sa structure et son fonctionnement. Cette souveraineté est théoriquement affaiblie par le pouvoir que possède encore dans le texte le gouvernement fédéral d'annuler une loi provinciale

dans l'année qui suit sa sanction, mais depuis 1942, la convention constitutionnelle est bien établie que cette annulation ne se pratique plus.

CRISE GENERALE DU PARLEMENTARISME

Avant d'aborder le problème du Québec, il est bon de rappeler que le parlementarisme a posé depuis une quarantaine d'années des problèmes dans le monde entier.

Le scepticisme à l'égard des institutions parlementaires n'est pas nouveau et on se souvient de l'impression profonde que causa, quelques années avant la dernière guerre, la publication de l'ouvrage d'André Tardieu: la Révolution à refaire dont le second tome s'intitulait la Profession parlementaire. C'était une attaque assez violente contre ce que l'homme politique français déçu et terriblement logique appelait la "médiocrité parlementaire". En 1956, à Nice, le Centre des sciences politiques de l'Institut d'études juridiques consacra sa troisième session d'études à "Politique et Technique". M. Emile Blamont, secrétaire général de l'Assemblée nationale, étudia les techniques de représentation pour conclure que l'activité parlementaire s'était transformée sous l'influence des facteurs suivants: l'accession des masses à la vie politique, l'emprise grandissante des partis et la démocratisation du recrutement des membres des assemblées. "C'est, ajoutait-il, la pression de ces phénomènes qui obligera les assemblées parlementaires à s'imposer elles-mêmes une plus stricte discipline, à négliger de plus en plus le détail pour se consacrer aux décisions majeures et à respecter dans les gouvernements même lorsqu'ils sont issus d'elles l'autorisation sans laquelle l'Etat ne peut être conduit(7)."

Plus traditionaliste que la France, l'Angleterre s'est quand même posé le problème de la réforme de sa procédure parlementaire. Plusieurs critiques et suggestions ont abouti, à l'automne de 1958, à la création d'un Select Committee "To consider the Procedure in the Public Business of the House and to report what alterations if any are desirable for the more efficient dispatch of such business". Le comité a entendu des experts, il a discuté, et en février 1959, il a présenté un rapport qui est une somme des opinions modernes sur la procédure parlementaire britannique.

Signalons aussi l'initiative prise au début de 1964 par la revue Socialist Commentary de réunir douze parlementaires socialistes, dix députés et deux membres de la Chambre des Lords, dans le but de leur faire étudier les réformes qu'ils jugeraient bon de mettre en pratique si le parti travailliste prenait le pouvoir. Ils ont siégé

pendant quatre mois, sous la présidence du député Reg Prentice, et ils ont confié au professeur Bernard Donoughue, du London School of Economics, le soin de rédiger un rapport dans lequel sont synthétisées les trente-six réformes parlementaires qu'ils préconisent. D'où le titre un peu tape-à-l'oeil de leur publication: Three Dozen Parliamentary Reforms (by one dozen parliamentary socialists).

AU CANADA

Au Canada, en 1867, on a continué à observer la procédure d'origine britannique qu'on avait pratiquée sous l'Union. Mais on a songé, à plusieurs reprises, à des réformes. La procédure à la Chambre des communes a été exposée et expliquée dans les ouvrages classiques de Bourinot et de Beauchesne et elle a fait l'objet depuis trente ans de quatre comités, en 1947, 1955, 1960 et 1963.

Le rapport sur la procédure de la Chambre des communes présenté le 5 décembre 1947 par l'orateur, M. Gaspard Fauteux, était particulièrement original et énergique. M. Fauteux suggérait en particulier la disparition dans les projets de loi d'intérêt financier de l'étape de la résolution, le renvoi des crédits budgétaires à un comité permanent spécial; une meilleure réglementation du système des questions; la réglementation des appels à la Chambre d'une décision de l'orateur⁽⁸⁾.

Le 18 octobre 1963, le Premier ministre du Canada, M. L.B. Pearson, proposa à la Chambre des communes l'institution d'un comité pour examiner la possibilité d'accélérer les travaux de la Chambre. Ce comité a poursuivi des études sérieuses et a présenté de nombreuses recommandations dont un bon nombre ont été appliquées.

A QUEBEC

Dès l'ouverture de sa première session, le 27 décembre 1867, l'Assemblée législative du Québec et le Conseil législatif s'efforcèrent d'imiter les coutumes et la procédure de l'ancien parlement du Canada-Uni.

Dès sa deuxième séance, le 29 décembre 1867, l'Assemblée législative décida "que jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, les règles, règlements et les ordres permanents de la Chambre des Communes du Canada soient ceux de cette Chambre, et que, dans tous les cas imprévus, les règles et règlements de la Chambre des Communes du Parlement Britannique seront applicables". Elle créa aussi un comité pour préparer des règlements⁽⁹⁾. Ces règlements furent approuvés le 22 février⁽¹⁰⁾. Ils furent remplacés le 9 mai 1885 par

de nouveaux règlements qui survécurent jusqu'à la rédaction de la première version des règlements modernes, ceux d'aujourd'hui. Le 19 novembre 1912, sur motion du Premier ministre, Sir Lomer Gouin, appuyé par M. Alexandre Taschereau, un comité spécial fut nommé pour s'occuper de la revision des règlements de l'Assemblée législative. A la session de 1913, le 12 novembre, un projet de règlement fut déposé à l'Assemblée et un nouveau comité composé de douze membres, dont les membres du comité de rédaction, fut chargé d'examiner le travail. Le texte fut adopté le 18 février 1914 et mis en vigueur le lendemain. On a eu recours à une procédure pratiquement analogue pour la rédaction des règlements actuels qui sont en vigueur depuis le 8 mai 1941. Le 19 juin 1940, une motion fut adoptée chargeant l'orateur de la Chambre, qui était alors M. Bernard Bissonnette, MM. T.-D. Bouchard, Paul Sauvé et le greffier de la Chambre, M. L.-P. Geoffrion, de préparer pour la session suivante "un projet de toutes les modifications qu'ils croiront opportun de proposer au texte du Règlement⁽¹¹⁾". Parce qu'il servait dans l'armée, M. Sauvé ne put participer au travail, et le rapport du 10 janvier 1941 fut signé par MM. Bissonnette, Bouchard et Geoffrion. Il fut ensuite étudié par un comité spécial de quinze membres pour être finalement adopté le 8 mai 1941 et mis en vigueur à partir de la clôture de la session qui était en cours⁽¹²⁾.

Au cours de la session de 1963-1964, un comité fut institué pour étudier l'opportunité d'amender le règlement de l'Assemblée législative⁽¹³⁾. Ce comité tint trois séances. Il recommanda que disparaisse l'étape de la résolution, ce qui fut accepté par l'Assemblée. Il recommanda aussi d'éliminer certains bills privés et c'est sous cette inspiration qu'à la session suivante une loi générale fut adoptée pour permettre les changements de noms par voie administrative. On suggéra aussi que les crédits soient discutés dans des comités particuliers plutôt que dans un comité général, mesure qui, nous le verrons plus loin, fut mise en vigueur⁽¹⁴⁾.

Au cours de la session de 1966-1967, l'Assemblée législative forma un nouveau comité chargé de la refonte de ses règlements et elle lui donna le pouvoir de siéger en dehors de la session ainsi que de s'adjoindre des experts⁽¹⁵⁾. Ce comité s'est mis à l'oeuvre sous la présidence de M. Rémi Paul, orateur de l'Assemblée. Deux voies s'ouvrent à lui: une révision des Règlements actuels pour en améliorer le fond et la forme ou la transformation complète des méthodes de travail parlementaire. L'étude de la transformation du travail parlementaire devrait porter au moins sur les sujets suivants: la liturgie parlementaire, le calendrier parlementaire, la limitation des débats et des discours, le travail en commission, le rôle de l'orateur et le caractère des lois modernes. Ce n'est que lorsqu'on se sera entendu sur ces sujets qu'on pourra modifier formellement les Règlements ou même en rédiger de nouveaux.

LA LITURGIE PARLEMENTAIRE

Notre système parlementaire fonctionne d'après une liturgie traditionnelle qui nous vient de Grande-Bretagne et qu'on a conservée sous prétexte de la nécessité du décorum. Les Anglais eux-mêmes n'y croient pas toujours et commencent à s'en moquer. Il faudrait faire disparaître toutes ces simagrées, toges, paroles sacramentelles, masse, révérences, etc., qui habituent à regarder le parlementarisme comme un système d'un autre âge. Pour gagner du temps, on devrait aussi réduire le bilinguisme aux strictes exigences de l'article 133 qui permet d'utiliser l'un ou l'autre des deux langues et qui n'exige l'anglais que dans les publications. Il y aurait lieu aussi de repenser tout le déroulement de l'ouverture de la session et tout le débat sur l'adresse en réponse au discours du trône.

L'origine du discours du trône est lointaine, le roi ayant toujours été obligé d'expliquer aux membres du parlement, lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant, pourquoi il les avait convoqués. Il fut un temps où le roi parlait d'abondance et, en 1603, Jacques Ier fut si long que le journal ne rapporta pas ses paroles. Le souverain eut bientôt recours à des rédacteurs qui, un jour, furent ses conseillers constitutionnels. La convention est bien établie maintenant que le discours du trône est rédigé par le Premier ministre ou mieux, pour lui, par un de ses aides. Le texte en est soumis au cabinet et, finalement, la personne qui incarne la Couronne en prend connaissance tout juste pour bien le lire car elle ne peut y changer un iota. En général, le discours du trône doit signaler les principaux faits d'intérêt public qui ont eu lieu depuis la fin de la dernière session et surtout annoncer les principales mesures que le gouvernement proposera au parlement. Le gouvernement n'est cependant pas tenu de le faire et il n'est pas tenu non plus, si ce n'est politiquement, de présenter les mesures qu'il a annoncées (16).

Le discours du trône n'a certes plus l'importance qu'il avait autrefois car l'irrégularité et la permanence des sessions rendent illusoire la prise de conscience de l'état du pays et il n'annonce guère de mesures qui n'aient déjà été révélées. Est-il vraiment nécessaire de le conserver?

UN CALENDRIER PARLEMENTAIRE

A une époque où les hommes politiques étaient pour la plupart des bourgeois aisés qui consacraient leurs loisirs à légiférer sans rétribution véritable pour leurs services, il était normal que l'exécutif, continuateur d'ailleurs d'un monarque absolu, puisse les réunir à sa discrétion et les garder en session à son gré. Aujourd'hui

que la fonction parlementaire est devenue une occupation à plein temps, il conviendrait d'abandonner de capricieuses traditions pour adopter un système en vertu duquel on saurait quand commence et se termine une session. Le problème de "l'époque des réunions" d'un parlement est étudié dans tous les ouvrages consacrés aux institutions politiques.

Dans les pays de type autoritaire et en particulier dans les pays d'institutions britanniques comme le Canada, le Premier ministre peut convoquer les Chambres quand il le désire. A Ottawa, le seul texte auquel le chef du gouvernement doit se soumettre est l'article 20 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui décrète que: "Le parlement du Canada tiendra au moins une session chaque année, de façon qu'il ne s'écoule pas douze mois entre la dernière séance d'une session et la première séance de la session suivante du parlement." Par ailleurs, l'article 86 établit la même règle pour les législateurs de l'Ontario et du Québec. Aucune sanction n'est prévue et, dans la pratique, la nécessité de voter un budget annuel est encore la meilleure garantie que le gouvernement convoquera les Chambres. Il est arrivé qu'on retarde le plus possible l'ouverture de la session. Ce fut le cas en 1936 alors que M. Alexandre Taschereau, élu à une faible majorité le 25 novembre 1935, ne fit siéger les députés que le 24 mars 1936. Le gouvernement est aussi le maître de la fin de la session quoiqu'il soit exposé aux embarras que peut lui créer l'opposition. On a même déjà dit, avec un peu d'exagération, que si le gouvernement commençait la session, c'était l'opposition qui la terminait. A Québec, on se rappelle encore la fin de la session de 1929 alors que pendant la Semaine sainte, le chef de l'opposition, M. Camilien Houde, tenant tête au gouvernement, fit attendre le lieutenant-gouverneur, Sir Lomer Gouin, qui mourut subitement sans avoir le temps de proroger la session. On peut donc affirmer que notre système est caractérisé par une absence totale de réglementation quoique, ces dernières années, la longueur des sessions en ait quelque peu ordonné le calendrier.

Dans plusieurs pays, la constitution prévoit la date d'ouverture de la session. C'est le cas aux Etats-Unis, en Belgique, au Brésil, en Egypte, en France et en Suède. L'article 28 de la constitution française d'octobre 1958, modifié à la fin de 1963, dit que le Parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an, la première commençant le 2 octobre pour une durée de quatre-vingts jours et la seconde, le 2 avril, pour une durée de quatre-vingt-dix jours, l'ouverture étant remise au jour ouvrable suivant si le 2 est un jour férié. Par ailleurs, le Parlement peut se réunir en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, mais sur un ordre du jour déterminé.

A moins d'urgence nationale, les parlementaires devraient jouir de vacances normales commençant à des dates prévues, et l'exécutif ne devrait pas être soumis au jeu de procédés dilatoires systématiques de la part de l'opposition. Une session qui ne se termine pas devient pratiquement permanente et on l'a fort bien décrite en ces termes: "une assemblée brouillonne, fiévreuse, où les rivalités des partis s'exaspèrent; elle crée une lutte artificielle qui ne correspond pas toujours au sentiment profond du pays; elle aggrave et envenime les problèmes; qui plus est, en régime parlementaire, elle en arrive presque inévitablement à paralyser le gouvernement qu'elle soumet à un régime ininterrompu d'interpellations, ne lui laissant plus le temps d'administrer". Ces lignes n'ont pas été écrites pour le Québec, mais elles ont été inspirées par les observations de l'Union interparlementaire dans quarante et un pays⁽¹⁷⁾.

Souhaitons qu'on sache un jour au Québec quand commence une session et quand elle se termine. A l'intérieur de cette session qui permettrait aux députés de mener une vie normale, le travail devrait être méthodiquement distribué, le budget étant présenté à une date précise, et des délais étant imposés entre les lectures des projets de lois pour que l'opinion populaire ait le temps de s'éveiller et qu'aucune décision précipitée ne soit prise.

LIMITATIONS

La durée des débats et des discours devrait être plus limitée qu'elle ne l'est aujourd'hui, sauf peut-être pour les chefs. La plupart des débats généraux ne devraient guère dépasser une quinzaine d'heures. Par ailleurs, limiter les discours selon les circonstances à une heure, trente minutes, et même, quinze minutes forcerait à une concision dont tous profiteraient y compris celui qui prononce le discours. Il faudrait aussi prévoir les abus du système des questions même s'ils n'existent pas encore à Québec. Avant de préciser des recommandations, rappelons rapidement l'importance dans notre régime parlementaire du système des questions et de son proche parent, le système de production de documents.

C'est à la fin du dix-huitième siècle que les questions sont devenues vraiment une partie de la procédure de la Chambre des communes britannique. D'année en année, elles se sont multipliées si bien que pendant la session de 1946-1947 on en compte même 27 313 de toutes sortes. La moyenne pour une session est d'environ 14 000. Le système est aussi pratiqué à Ottawa où, ces dernières années, sans qu'on atteigne les chiffres de Londres, il a pris des proportions assez considérables malgré les règles qui y président. Il existe à Québec où il demeure encore modeste et où il ne semble pas encore poser de problème aigu.

La première réforme, la réforme idéale, serait peut-être de ne permettre que les questions écrites, précédées d'un avis, mais il y aura toujours les questions dites "urgentes". Il est difficile au milieu des passions politiques, d'interpréter le degré d'urgence, et dans le passé on l'a fait assez largement. On se refuse à limiter directement le temps qui peut être consacré à ce genre de questions, mais on doit plutôt chercher à tracer des normes qui permettront au président d'appliquer plus énergiquement les règlements et de rendre plus utile cette période des séances. Voici les questions qu'il devrait refuser: celles qui sont posées sur des sujets qui ne sont pas suffisamment urgents et importants pour exiger une réponse immédiate; celles qui tendent à vérifier l'exactitude des déclarations faites dans un journal; celles qui exigent une réponse comportant un avis juridique; celles qui portent sur un sujet qui est sub judice; celles qui exigent une réponse longue et détaillée; celles qui soulèvent des problèmes d'administration trop vastes pour être l'objet de réponses à des questions⁽¹⁸⁾.

LES COMMISSIONS

Il est toujours un peu fat de se citer, mais je ne puis résister à l'envie de transcrire ici quelques lignes d'un modeste ouvrage publié il y a treize ans sur les Institutions politiques canadiennes. "Il semble bien, écrivais-je en référant surtout à Ottawa, que les comités parlementaires⁽¹⁹⁾ ont fait du bon travail ces dernières années et que le système mérite de se développer et de se systématiser. Les problèmes politiques sont si vastes et si difficiles à notre époque qu'une grande assemblée ne peut toujours les étudier méthodiquement. Il faut qu'elle délègue ses pouvoirs à quelques-uns de ses membres et qu'elle crée ce qu'un auteur français appelle des petits parlements à l'intérieur du parlement⁽²⁰⁾." Les députés eux-mêmes semblent aimer le procédé qui permet d'ailleurs à plusieurs d'entre eux de participer avec plus d'intensité et plus d'indépendance aux discussions.

Alors qu'on souhaite que le député cesse d'être un intermédiaire entre l'administration et les contribuables qui l'ont élu et devienne uniquement un législateur, cette dernière tâche s'avère de plus en plus difficile pour lui. Le caractère technique des lois, la nécessité de maintenir les lignes de parti et le manque de préparation spécialisée des représentants du peuple rendent pratiquement impossible à la grande majorité d'entre eux une activité législative sérieuse. Les députés doivent accepter de confiance les mesures proposées par le gouvernement ou, parfois, lorsqu'ils sont dans l'opposition, les rejeter systématiquement. Le parlementarisme ne devient alors que la façade de l'exercice du pouvoir exécutif dont le seul contrôle démocratique est constitué par des élections périodiques.

La plupart de ces inconvénients peuvent disparaître par l'utilisation des commissions. Lorsqu'elles sont bien formées avec des députés pas trop nombreux, choisis en raison de leurs aptitudes, flanquées d'experts, elles accomplissent un travail fécond que la Chambre n'aura plus ensuite qu'à ratifier. Les passions politiques s'y manifestent moins qu'ailleurs et c'est encore Brooke Claxton qui disait: "A mon sens, du moment qu'une question est déferée par la Chambre à une commission, l'atmosphère de chicane se dissipe et fait place à l'ambiance d'atelier où on s'applique à accomplir la besogne le mieux et le plus tôt possible(21)."

Les commissions peuvent non seulement travailler à l'étude des lois, mais elles peuvent aussi enquêter sur l'activité du gouvernement ou sur un problème quelconque.

Il ne faudrait toutefois pas se leurrer et croire que le système français des commissions présentant d'importants rapports ou le système américain des puissants comités doivent se transposer parfaitement dans nos institutions. Sans être désignée comme commission, les membres du cabinet qui siègent à la Chambre en forment une dans la réalité et c'est là que se prennent les décisions essentielles. Aux Etats-Unis, comme l'exécutif n'est pas lié au pouvoir législatif, comme les membres du cabinet ne siègent pas dans les Chambres, les commissions se sont développées automatiquement. En France, le même phénomène s'est produit par suite de l'instabilité ministérielle de naguère(22). Il reste qu'à Ottawa comme à Québec, on valorisera le parlementarisme en confiant de plus en plus des tâches sérieuses et variées à des commissions bien formées et peu considérables.

Lorsque nous parlons des commissions, nous devons laisser de côté les commissions plénières, comme la Commission des subsides, la Commission des voies et moyens et la Commission plénière générale qui ne sont après tout qu'une fiction voulant que la Chambre siège sous un autre nom et selon des règles un peu différentes.

D'ailleurs, la première qualité d'une commission, c'est peut-être le petit nombre de ses membres, et, à ce sujet, on rappelle souvent la boutade que M. Claxton lançait, en 1943, à la Chambre des communes: "L'efficacité d'un comité est en proportion géométriquement inverse de ce qu'on lui ajoute en sus du nombre de quinze." Par ailleurs, dans certains cas, on pourrait dépasser le nombre de quinze membres, ne serait-ce que pour former, à Ottawa ou à Québec, des commissions mixtes, c'est-à-dire des commissions où siègeront ensemble députés et sénateurs ou conseillers législatifs selon le cas.

Quelle que soit leur science et quelle que soit leur habileté, les parlementaires admettront que le travail en commissions doit être aidé par des experts et par de la documentation. Il faudrait aussi

que les délibérations soient enregistrées verbatim pour qu'elles aient autant de prestige et de permanence que celles de l'Assemblée législative. Déjà, à Ottawa, les nombreux rapports sténographiés des commissions constituent une richesse de documentation que connaissent bien tous les chercheurs, et à Québec on consulte les témoignages enregistrés qui ont été donnés à la dernière session devant le Comité des relations industrielles.

LES CREDITS EN COMMISSION

Le jeudi 11 mars 1965, le leader du gouvernement à l'Assemblée législative, M. Pierre Laporte, annonçait qu'une entente avait été conclue entre lui-même et le chef de l'opposition quant à l'étude des crédits budgétaires pour l'année 1965-1966. En vertu de cette entente, le budget d'un ministère pourrait être étudié à l'Assemblée législative devant la Commission des subsides alors qu'un autre serait étudié devant une commission spéciale. Dans ce dernier cas, une commission de quelques députés serait formée pour chaque ministère. Au poste I du budget de chaque ministère, il pourrait y avoir en Chambre, selon les mots mêmes de M. Laporte, une discussion sur la politique générale du ministère après quoi les membres d'une commission ad hoc iraient étudier les divers postes du budget dans une autre salle. S'il y avait un point particulier que l'on voudrait étudier en Chambre, cela demeurerait toujours possible.

Effectivement, le mardi 16 mars, une commission fut formée de MM. Bertrand, Dozois, Gervais, Godbout, Laporte, Martin, Maltais et Trépanier pour étudier les estimations budgétaires du ministère des Affaires culturelles. Le mercredi 17 mars, deux autres commissions spéciales de huit membres furent formées, la première pour étudier les crédits du Secrétaire de la Province et la seconde pour étudier les crédits du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Cette politique faisait suite à une recommandation du comité institué, l'année précédente, pour étudier l'opportunité d'amender le Règlement de l'Assemblée législative. Le 24 juillet 1964, ce comité avait en effet suggéré "que l'Assemblée étudie la possibilité, à la prochaine session, de déléguer à un comité spécial l'étude des crédits d'un ou deux ministères sans que cette délégation ne fasse disparaître aucun des privilèges de la Chambre ou d'un comité plénier".

Quelles que soient les améliorations qu'on apportera au travail parlementaire, l'Assemblée législative tirera son efficacité en grande partie des qualités du président qui dirige ses délibérations. On a beaucoup parlé, ces derniers temps, de rendre la fonction de président permanente et on n'a pu s'empêcher de constater qu'en Angleterre, l'orateur était vraiment au-dessus des partis politiques. En réalité, ce n'est pas par une loi qu'on rendra l'orateur indépendant, mais c'est plutôt en le respectant et en faisant en sorte qu'il ne participe à aucune activité politique. Pour cela, il faut du temps et on a déjà prétendu que l'indépendance de l'orateur se fabriquait comme une pelouse britannique, uniquement avec les années. Il est peut-être bon de rappeler rapidement comment la fonction a acquis du prestige en Grange-Bretagne. C'est par des conventions plutôt que par des lois ou des règlements que la fonction de l'orateur a acquis en Angleterre l'incomparable statut qu'elle possède aujourd'hui. C'est ainsi que son inamovibilité pratique exige tout de même sa réélection au début de chaque parlement.

Sir Harry Hylton-Foster, député conservateur des cités de Londres et de Westminster, avait été choisi comme orateur en octobre 1959. Aux élections d'octobre 1964, les travaillistes et les libéraux lui firent quand même la lutte, mais il obtint une majorité de plus de dix mille voix sur son plus proche adversaire. Comme on le sait, les travaillistes prirent alors le pouvoir, mais le 27 octobre, lorsque s'ouvrit la première session du 43^e Parlement, Sir Harry Hylton-Foster quoique élu comme conservateur n'en fut pas moins élu de nouveau à l'unanimité au poste d'orateur. C'est ainsi qu'une Chambre des communes où les travaillistes ont une légère majorité a à sa tête un député conservateur.

Mais en réalité, Sir Harry Hylton-Foster n'est plus conservateur. Certes, aux élections il était catalogué conservateur surtout par le fait qu'il avait un adversaire travailliste et un adversaire libéral, mais selon un vieil usage il se présentait comme "the Speaker seeking re-election". En 1885, 1895, 1935, 1945, 1950 et 1955, l'orateur n'eut pas d'adversaire dans sa circonscription électorale et si aux élections récentes il en a eu, les partis ne les appuyaient guère.

L'orateur ne participe plus à l'activité de son parti. Il n'assiste pas aux "caucus", il ne prononce pas de discours partisans et il ne peut aspirer lorsqu'il prend sa retraite qu'à un poste honorifique ou à un poste qui est au-dessus des rivalités politiques. En d'autres termes, il ne faut pas qu'on puisse lui prêter des ambitions qui pourraient nuire à son indépendance. C'est ainsi que lorsque William Morrison se retira en 1959, il devint sous le nom de vicomte Dunrossil, gouverneur général de l'Australie. Douglas Clifton-Brown devint, en 1951, le président de la Commission sur la réforme électorale.

Lord Roseborg a écrit naguère qu'en Angleterre "tous les Orateurs devenaient de bons Orateurs". Sous cette boutade, il y a beaucoup de vrai en ce sens que la durée donne au personnage une autorité que les députés acceptent de bon gré car ils savent qu'ils ont tous intérêt au bon fonctionnement des institutions parlementaires. A Québec, ces dernières années, les présidents ont bien rempli leur fonction et on peut espérer que dans peu de temps le problème de la présidence sera vraiment réglé au-dessus de toute passion politique.

LA TRANSFORMATION DU PARLEMENT

Tous les problèmes que nous avons esquissés tiennent sans doute au fait que la fonction même du parlement se transforme. Les députés intelligents et consciencieux sentent qu'ils sont presque inutiles en face d'un cabinet puissant; c'est en vain qu'on veut en faire de véritables législateurs. Par ailleurs, pour accomplir toutes les tâches traditionnelles, le parlement sera bientôt obligé de siéger toute l'année, et les députés ne seront alors à toutes fins pratiques que des fonctionnaires élus.

On a souvent parlé de valoriser la fonction de représentant du peuple en libérant ce dernier de son rôle habituel de commissionnaire des électeurs auprès du gouvernement pour qu'il ne devienne qu'un législateur, mais lorsqu'on essaie de concrétiser cette belle idée, on s'aperçoit qu'elle est difficilement réalisable. Le député est avant tout un "généraliste" et, si cultivé soit-il ou si compétent soit-il dans sa discipline, il n'est guère préparé à la technique qu'exigent aujourd'hui non seulement la rédaction, mais l'étude même des textes législatifs. Le processus habituel de la rédaction d'une loi comprend les phases suivantes: l'énoncé des intentions par le ministère intéressé, la rédaction et la révision des textes par des spécialistes dont la tâche est une des plus difficiles qui soient et, finalement, l'étude par un comité du cabinet. On ne voit trop où les députés peuvent intervenir et d'ailleurs, ils feraient double emploi avec les députés qui, en leur qualité de ministres, étudient le projet au comité du cabinet.

Signalons que pour intéresser les députés à la préparation même des lois il y a en Suisse une procédure assez originale qui est ainsi décrite. Elle "consiste à soumettre un avant-projet établi par l'administration à une commission composée à la fois de fonctionnaires, de membres des Chambres fédérales et de représentants des groupements d'intérêt (patronaux et ouvriers) compétents en la matière. Ces commissions travaillant sans publicité, et auxquelles participent pratiquement tous les milieux intéressés, paraissent constituer des organismes techniquement bien qualifiés pour assister l'administration, en même temps que, politiquement, leur existence doit simplifier dans

une mesure considérable les conditions de discussion et de vote par les Chambres⁽²³⁾". On peut se demander si un tel système est possible ici et il reste que son rôle de législateur, le député le jouera surtout en fonction de projets de lois déjà préparés et présentés à la Chambre.

Si les députés ne peuvent rédiger les projets de lois, peuvent-ils au moins les modifier? Evidemment oui, et ils le font souvent en comité plénier ou en comité spécial, mais à mesure que les textes sont de plus en plus complexes, ce travail même de modification devient de plus en plus difficile et ne convient qu'à quelques députés. Parfois d'ailleurs, si bien intentionnées soient-elles, les modifications ne sont pas heureuses et ne cadrent pas avec l'économie et la rédaction générale d'une loi. Ajoutons que pour un député appartenant au parti au pouvoir, il est bien délicat de proposer des modifications au projet que le gouvernement qu'il appuie a étudié et proposé.

Derrière cette situation, il y a un phénomène qui est de plus en plus évident: le véritable pouvoir législatif n'appartient plus en réalité au parlement, mais au pouvoir exécutif, c'est-à-dire au cabinet. C'est un phénomène qu'on constate dans le monde entier. Les lois vont devenir de plus en plus brèves et générales et elles délègueront au cabinet des pouvoirs étendus de réglementation.

La diminution ou du moins la simplification de la fonction législative du parlement ne signifie pas sa disparition. Il restera au parlement à jouer son rôle de surveillance, rôle d'autant plus important que l'exécutif est devenu plus puissant. Le parlement est aussi une sorte de forum où se prend le pouls de la nation. Déjà, au milieu du siècle dernier, John Stuart Mill disait que c'était "the nation's committee of grievances and its congress of opinions". Mais ici encore il faut tenir compte de la transformation de nos mœurs. Avec le développement des moyens de communication comme la radio et la télévision, avec l'organisation et la croissance des groupes de pression, il y a d'autres tribunes politiques que le parlement. C'est pourquoi souvent l'opposition la plus sérieuse à un gouvernement est en dehors du parlement et c'est pourquoi aussi en temps de crise un premier ministre aime beaucoup mieux s'adresser directement au peuple que de parler à ses représentants.

LE DEPUTE CONTRÔLEUR

Depuis quelques années, c'est un thème classique de la science politique que de se demander quel avenir il y a pour les parlements. Du 4 au 6 novembre 1965, sous les auspices de l'Union interparlementaire, s'est tenu à Genève un symposium sur les problèmes actuels

du Parlement et on a conclu que "si le Parlement a perdu au profit de l'Exécutif certaines prérogatives que lui donnait jadis l'importance de sa fonction législative, il a fortement accru les pouvoirs qu'il tire de sa fonction de contrôle". "Plus l'Etat accroît son champs d'action, ajoutait-on, plus le Parlement développe et renforce son contrôle⁽²⁴⁾."

Les hommes politiques se diviseront de plus en plus en deux groupes, ceux qui, de moins en moins nombreux, édicteront lois et règlements et seront en même temps des vedettes, et ceux qui, plus obscurs, contrôleront leur activité. Cette transformation est en cours et elle a déjà des conséquences sur le statut de l'homme politique canadien-français. Il cesse d'être un intermédiaire et un législateur sans pour autant devenir vraiment un "contrôleur". C'est ainsi qu'à Québec, on n'a pas encore réussi à institutionnaliser le contrôle des dépenses publiques par les députés ni à imaginer un mécanisme de vérification de la législation déléguée, sans cesse croissante.

LE CONSEIL LEGISLATIF

Je n'ai pas voulu dans cet article aborder le problème du Conseil législatif. Il est sûr que d'ici quelques années, cet organisme unique se transformera complètement ou disparaîtra. Je crois qu'il vaudrait mieux qu'il disparaisse quitte à imaginer plus tard, si cela est nécessaire, un autre élément du bicamérisme québécois. Est-il besoin de souligner que sur le Conseil législatif la thèse du professeur Edmond Orban dispense de traiter le sujet aisément⁽²⁵⁾.

L'AVENIR

Quel que soit le degré de souveraineté que puisse connaître le Québec dans l'avenir, quelles que soient les modifications fondamentales qu'on puisse apporter au principe de la responsabilité ministérielle, le problème du parlementarisme continuera de se poser comme j'ai essayé de l'évoquer dans cet article. Il y aura toujours dans le Québec des élus du peuple chargés d'adopter des lois, de déléguer à l'exécutif le pouvoir de réglementer et surtout de le contrôler. Les réformes opérées immédiatement ne seront pas inutiles et elles ont l'avantage d'être possibles. Elles s'inscrivent d'ailleurs dans un contexte plus général, savoir qu'à mesure que se développeront les techniques et que s'élèvera le niveau de vie des masses, la politique deviendra une fonction plutôt qu'une fin ou un jeu. Dans un petit ouvrage qu'a publié, en 1967, le député français André Chandernagor, dans la collection "Idées", sous le titre Un parlement pour

quoi faire?, il est un thème qui revient fréquemment, celui de la nécessité de la "dédramatisation du parlement". On regarde trop souvent le parlement comme un forum, un théâtre où il faut adopter des attitudes, jouer, être solennel et surtout éloquent alors qu'il faudrait surtout qu'il soit sans éclat, sans publicité comme le conseil d'une grande société. Il reste que de temps à autre, le député devra toujours se présenter devant le peuple à l'intérieur d'un parti politique et que pour cela, il est bien obligé de jouer un rôle. Après avoir fait l'éloge du petit livre de Chandernagor, le Canard enchaîné du 3 avril 1967 rapportait, avec raison, le mot de Churchill: "Le régime parlementaire est le pire de tous les régimes, exception faite de tous les autres."

Tout cela tient à un problème plus général qui malheureusement n'est pas prêt d'être résolu: c'est celui de la désacralisation de la politique. Elle demeure encore la proie des mythes, des émotions et des passions. Fasse le ciel qu'un jour se réalise le vœu formulé par Maurice Duverger à la fin de la préface à son ouvrage Méthode de la science politique: "Le développement de la science permet d'entrevoir la possibilité d'une politique consciente, où les hommes cesseront d'être des choses, des objets, dans la main de leurs dirigeants. Il faut espérer qu'un jour enfin deviendra fautive cette formule de Machiavel, encore vraie, hélas!: "Gouverner, c'est faire croire(26)."

1. Cf. Gustave Lanctot, l'Administration de la Nouvelle-France, Paris, Champion, 1929, chapitre septième intitulé "la Participation du peuple dans le gouvernement".

2. Documents constitutionnels 1759-1791, vol. 1, Ottawa, 1921, p. 138.

3. Thomas Chapais, Cours d'histoire du Canada 1760-1791, Montréal, Éditions Bernard Valiquette, 1919-1934, tome I, p. 238.

4. Charles Dickens, American Notes, Oxford, Oxford University Press, 1957, chap. II.

5. Les débuts du parlementarisme au Canada ont plutôt jusqu'ici été racontés d'une façon manichéenne par Lionel Groulx dans Nos luttes constitutionnelles (paru en 5 brochures, Montréal, 1915-1916) et par Thomas Chapais dans les quatre premiers tomes de son Cours d'histoire du Canada. Je ne connais comme analyse sérieuse du début du parlementarisme au Québec qu'une thèse soutenue, en 1967, avec grand succès à la Faculté de droit de Paris pour le doctorat d'Etat,

par Me Henri Brun, de la Faculté de droit de l'Université Laval. Cette synthèse, dont je souhaite la publication, s'intitule la Formation des institutions parlementaires québécoises (1791-1838). Avec la permission de l'auteur, je me permets de faire une citation un peu longue mais révélatrice du début de ses conclusions (p. 430):

La constitution québécoise de 1791, écrit-il, en donnant naissance à un tiers organe législatif, la chambre d'assemblée, reconnaissait l'avènement d'une seconde notion de souveraineté au sein de l'état colonial, dans des conditions qui rendaient pratiquement nécessaire le recours à la solution parlementaire. En termes concrets, la collectivité coloniale était admise à participer à la législation locale, dans des conditions de représentativité et d'autonomie qui allaient exiger la mise au point de techniques de collaboration, à l'intérieur de l'assemblée électorale qui la représentait, et entre celle-ci et le gouverneur qui continuait de personnifier la souveraineté personnelle du gouvernement impérial britannique. Sauf dans quelques cas exceptionnels, les textes constitutionnels de 1791 se contentaient de poser ainsi les conditions de base du développement d'un éventuel régime parlementaire colonial. Seuls ses éléments purement statiques étaient donnés en 1791. Entre les trois organes de la législature, - gouverneur, conseil législatif, et assemblée, - tout comme à l'intérieur de chacun d'eux, le développement d'une collaboration efficace devait donc faire l'objet d'une évolution empirique. Le droit parlementaire québécois est issu de l'affrontement concret imposé par l'exercice de la fonction législative.

6. CF. Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, vol. I, Québec, 1956, p. 36-37.

7. Politique et Technique, Paris, P. U. F., 1958, p. 138. Sans vouloir dresser ici une bibliographie des ouvrages écrits en français sur les problèmes du parlementarisme moderne, signalons les ouvrages suivants. Au début de juillet 1954, l'Association française de science politique a organisé, sous la présidence de M. André Siegfried une Table ronde consacrée au travail parlementaire en France, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et en Suisse. Les rapports présentés à la Table ronde ainsi qu'un compte rendu des discussions ont été publiés dans la livraison d'octobre-décembre 1954 (vol. IV, no 4), de la Revue française de science politique et ils ont aussi formé le volume de F. Goguel-Nyegaard, le Travail parlementaire en France et à l'étranger, Paris, P. U. F., 1955, 200 p. On peut, en outre, consulter avec intérêt l'étude comparée de Lord Campion et D.W.S. Lidderdale, la Procédure parlementaire en Europe, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, 73, Paris, Librairie Armand Colin, 1955, et le recueil de l'Union parlementaire, Parlements, Paris, P. U. F., 1961, 318 p., étude comparative de la structure et du fonctionnement des institutions représentatives dans quarante et un pays.

8. Sur la procédure à la Chambre des communes, il existe une excellente étude critique. C'est l'ouvrage de W.F. Dawson, *Procedure in the Canadian House of Commons*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, 271 p.
9. Journaux de l'Assemblée législative, 1867-1868, p. 6.
10. *Ibid.*, p. 130.
11. Journaux de l'Assemblée législative, 1940, p. 303.
12. *Ibid.*, 1941, p. 290.
13. *Ibid.*, 1963-1964, p. 101.
14. *Ibid.*, p. 752-753.
15. Procès-verbaux de l'Assemblée législative, 9 août 1967.
16. Sur l'histoire et la nature du discours du trône en Angleterre, cf. Alpheus Todd, *On Parliamentary Government in England*, 2e édition, vol. II, Londres, 1889, p. 355-366.
17. *Parlements*, étude publiée par l'Union interparlementaire, en 1961, aux Presses universitaires de France, p. 110.
18. Le livre le plus complet et le plus récent sur le sujet est celui de D.N. Chester et Nona Bowring, *Questions in Parliament*, Clarendon Press, 1962. Il est complété par une excellente bibliographie. Sur le problème au Canada, il faut évidemment consulter W.F. Dawson, *Procedure in the Canadian House of Commons*, University of Toronto Press, 1962, dont le huitième chapitre s'intitule "Information for the House".
19. J'utilisais alors le mot "comité" tout en croyant maintenant qu'il vaut mieux comme en France dire "commission". C'est d'ailleurs le mot employé au Conseil législatif par suite de la rigueur linguistique d'un ancien greffier.
20. Jean-Charles Bonenfant, *les Institutions politiques canadiennes*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1954, p. 133.
21. *Débats de la Chambre des communes*, session 1943, vol. I, p. 298.
22. Sur la comparaison entre les divers systèmes de comités, voir le chapitre III d'un ouvrage collectif publié à Londres, en 1955, sous le titre *Parliament-A Survey*, et dans lequel est étudié par plusieurs experts le fonctionnement du parlementarisme moderne. Dans

son livre récent, *Procedure in the Canadian House of Commons*, Toronto, 1962, W.F. Dawson a écrit un intéressant chapitre sur les comités, p. 193-210.

23. François Goguel, "les Méthodes du travail parlementaire", dans *Revue française de science politique*, octobre-décembre 1954, p. 682-683.

24. Jacques Vrignaud, "Quel avenir pour les Parlements?". *Revue politique parlementaire*, 763, janvier 1966, p. 70.

25. Edmond Orban, *le Conseil législatif de Québec*, Paris, Bruges et Montréal, Desclée de Brouwer et Editions Bellarmin, 1967, 354 p.

26. *Le Monde* du mercredi 4 octobre 1967, publiait le premier des articles sur "le Métier de député" par André Laurens. On constate une fois de plus en lisant ces articles que le problème du parlementarisme est universel et que par ailleurs partout, on hésite à moderniser les procédures et les moyens de travail. Laurens parle des "sacro-saintes traditions qui font que, sur ce point, la plupart des parlementaires, qu'ils soient de gauche ou de droite, se révèlent fort conservateurs".

DE WESTMINSTER A QUEBEC*

J'écrivain Charles Dickens raconte dans ses American Notes qu'en janvier 1842, le navire qui le transportait à Boston s'étant arrêté à Halifax, il en profita pour assister à l'ouverture de la session de la Nouvelle-Ecosse et qu'il y observa en petit une telle fidélité aux us et coutumes du parlement britannique qu'il eut l'impression d'observer Westminster par le mauvais bout d'un télescope, "looking at Westminster through the wrong end of a telescope". Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne a, en effet, transporté dans ses colonies ses institutions politiques et plus particulièrement son système parlementaire avec ses traits essentiels aussi bien que son folklore. Ces institutions sont dominées par un souverain qui, depuis la fin du dix-huitième siècle, obéit aux conseils d'un premier ministre et de son cabinet formant un Exécutif soumis à la Chambre basse. Elles fonctionnent grâce à des règles qu'on appelle des conventions constitutionnelles, qui n'ont jamais été édictées officiellement, mais qu'on respecte par habitude et par suite d'un sentiment profond de leur nécessité. C'est ainsi que, même si aucun texte de loi n'exige qu'un premier ministre défait en Chambre démissionne ou aille devant le peuple, il se soumet à cette convention, parce qu'il sait qu'il ne pourrait plus facilement gouverner et aussi parce qu'il comprend que, dans les mêmes circonstances, son principal adversaire ferait de même et qu'il pourrait en profiter à son tour.

AU CANADA

Cédée par la France à la Grande-Bretagne en 1763 en vertu du traité de Paris, la Nouvelle-France devint la colonie du Québec, puis le Bas-Canada pour lequel un Parlement, composé d'une Assemblée législative et d'un Conseil législatif, fut établi à Québec en 1792. Les Canadiens français, dont les ancêtres n'avaient connu que le régime absolu de la monarchie française, firent alors l'expérience du parlementarisme. Les députés élus de la Chambre basse transposèrent dans un français souvent boiteux le langage de Westminster; ils s'initient à la procédure et tentèrent dans des luttes violentes de profiter des avantages que leur assurait leur majorité. Ils ne réussirent pas toujours à vaincre la Chambre haute, dont les membres étaient nommés par l'Exécutif, ni surtout à contrôler celui-ci, ce

* Extrait de la revue FORCES, no 3 - Automne 1967, pp. 5-10

qui amena la révolution de 1837-38. Une situation analogue s'était développée dans le Haut-Canada, l'Ontario d'aujourd'hui, mais en 1840 les deux colonies furent réunies et eurent un parlement unique dans lequel les institutions fonctionnèrent de plus en plus à l'image de celles de la Grande-Bretagne pour être couronnées, en 1849, par la reconnaissance de la responsabilité ministérielle, c'est-à-dire la soumission du pouvoir exécutif au contrôle de la Chambre basse. En 1867, lorsque naquit la Confédération canadienne, le parlementarisme de type britannique survécut aux niveaux fédéral et provincial et c'est pourquoi on peut affirmer qu'à Québec, plus d'ailleurs que dans les autres capitales provinciales du Canada, nous avons une réplique du Parlement de Londres.

LE CONSEIL LEGISLATIF

En effet, alors que les autres provinces n'ont jamais eu de Chambre haute ou l'ont abolie, Québec possède encore un Conseil législatif qui tente d'imiter en la dépassant la Chambre des Lords. C'est un des corps législatifs les plus originaux et les moins démocratiques au monde, puisque ses membres sont nommés à la discrétion du gouvernement, qui y a toujours placé des partisans, et qu'il possède des pouvoirs absolus qu'il a d'ailleurs exercés. On a tenté en vain, à quelques reprises, d'abolir le Conseil, mais l'opération n'est pas facile, car la loi d'abolition doit être approuvée par le Conseil lui-même. En 1965, un projet de loi a été voté à la Chambre basse pour restreindre les pouvoirs du Conseil législatif à ce que sont ceux de la Chambre des Lords en Angleterre, mais le Conseil n'a accepté le projet qu'avec des modifications importantes qui auraient eu pour effet de lui conserver des pouvoirs absolus à l'égard des lois constitutionnelles et plus particulièrement de celles qui le concernent. En d'autres termes, le Conseil ne veut pas qu'on l'abolisse sans son consentement. Et c'est ainsi que la province française du Québec continue de posséder une Chambre où la couleur rouge triomphe comme à la Chambre des Lords et où se déroule toujours une bonne partie de la liturgie parlementaire britannique.

LA LITURGIE PARLEMENTAIRE

Le système parlementaire québécois fonctionne, en effet, d'après une liturgie traditionnelle qui vient de Grande-Bretagne et qu'on conserve sous prétexte de décorum. La cérémonie de l'ouverture de la session en est le témoignage le plus révélateur. Elle se déroule au Conseil législatif où le représentant de la Reine, le lieutenant-

gouverneur, vient lire "le discours du trône". Jusqu'au titulaire actuel de la fonction, le lieutenant-gouverneur était vêtu d'un costume d'une autre époque et était coiffé d'un chapeau à plumes anachronique. Le discours du trône tire son origine du discours que prononçait naguère le souverain pour expliquer pourquoi il avait convoqué le Parlement, mais il n'est plus aujourd'hui que l'exposé du programme législatif du gouvernement que le premier ministre met dans la bouche du lieutenant-gouverneur.

Les deux Chambres du Parlement québécois fonctionnent dans une atmosphère guindée et vieillotée, créée par les costumes, les accessoires et des paroles inspirées par l'histoire britannique. A Québec, le président de la Chambre s'appelle encore l'Orateur, non pas parce qu'il parle beaucoup, mais parce qu'il est censé exprimer auprès des membres de la Chambre haute et du souverain les griefs du peuple. Lorsqu'il est élu, il feint de craindre de monter à son siège pour rappeler l'époque où, en Grande-Bretagne, la fonction comportait des risques. A Québec, il ne porte plus la perruque, mais il est encore vêtu d'une toge, tout comme le secrétaire de la Chambre qu'on appelle le greffier. Le sergent d'armes qui maintient l'ordre à l'Assemblée législative porte une épée qui, heureusement, est inoffensive, et le Conseil législatif se sert pour échanger des messages avec la Chambre basse d'un personnage appelé "huissier à la verge noire", à cause du bâton qui représente sa puissance.

Un des accessoires du parlementarisme les plus célèbres et les plus pittoresques dans le monde britannique, et qu'on trouve encore à Québec, est la masse. Ce gros bâton, artistiquement travaillé et fabriqué de matières précieuses, fut à l'origine une arme qui devint le symbole de l'autorité des sergents d'armes et en particulier du sergent d'armes de la Chambre des communes. Ce dernier recevant ses ordres de l'Orateur, la masse en fut le symbole en même temps que celui de la Chambre elle-même, l'un et l'autre étant inséparables. Dès que le parlementarisme fut introduit dans les colonies d'Amérique, la moindre Assemblée législative voulut posséder sa masse. Le sergent d'armes accompagne l'Orateur avec la masse quand celui-ci fait son entrée pour ouvrir une séance ou quitte le fauteuil après un ajournement. Quand la Chambre siège, la masse est placée sur le bureau et les casuistes du parlementarisme se demandent si la Chambre peut exercer ses pouvoirs lorsque la masse n'y est pas - ce qui peut arriver car c'est une prouesse carnavalesque des étudiants que de s'emparer de la masse. On peut toutefois affirmer qu'à Québec, la masse n'est plus maintenant qu'une sorte de jouet que les étudiants peuvent voler sans que la majorité des parlementaires prennent l'événement au tragique.

La belle tabatière d'argent qui orne le bureau du secrétaire de l'Assemblée législative du Québec, perpétue le souvenir des accessoi-

res accidentels du parlementarisme. Autrefois, dans les Parlements, les députés prisaient à même une tabatière commune. A Québec, depuis quelques années, on n'y met plus de tabac, mais la tabatière est toujours là. En 1934, plusieurs journalistes français étant venus au Canada à l'occasion des fêtes du troisième centenaire de la découverte du pays par Jacques Cartier, l'un d'eux raconta dans une chronique qu'il avait vu une tabatière à la Chambre basse du Québec et il se fit fort d'expliquer, avec une fantaisie amusante, l'usage qu'on en faisait. "Quand, disait-il, la discussion entre les députés devient passionnée, un des orateurs va puiser un peu de tabac dans la tabatière et, une fois qu'il l'a prisé, il réussit par un éternuement formidable à couvrir la voix des orateurs adverses".

La disparition de la liturgie parlementaire traditionnelle et la transformation d'un langage formaliste en une langue plus naturelle peuvent sembler des modifications peu importantes pour l'amélioration du régime parlementaire, mais elles auraient un heureux effet psychologique sur la population et surtout sur les jeunes députés qui ont presque honte de participer à un rituel auquel ils ne croient pas. On peut aussi affirmer que si on accepte de poser certains gestes ridicules et de parler d'une façon qui ne correspond plus à la réalité, on donne malheureusement l'impression de faire du théâtre et l'on court le risque que cette impression joue contre l'autorité et le prestige des représentants du peuple.

TRAVAIL MIEUX ORDONNE ET PLUS EFFICACE

Dépourvu de tout formalisme inutile, le travail parlementaire aurait aussi besoin d'être mieux ordonné. Aujourd'hui, à Québec comme à Ottawa, les Chambres se réunissent et fonctionnent à la discrétion du gouvernement. Il conviendrait que la population aussi bien que les parlementaires sachent qu'à des dates fixes, la session commence et se termine. Des vacances pourraient être prévues pendant l'été, à Noël et à Pâques. A l'intérieur de cette session, qui permettrait à tous les participants, hommes politiques et fonctionnaires, de mener une vie normale, le travail devrait être méthodiquement distribué, le budget étant présenté à une date précise et les projets de loi, annoncés et discutés avec des délais permettant à l'opinion publique de se manifester. Sans que l'Opposition soit brimée, il faudrait que des règlements rendent impossibles des marathons de discours, aussi bien que d'interminables séances nocturnes qui ne facilitent en rien la discussion sérieuse des problèmes. Par ailleurs, le travail devrait être davantage spécialisé au sein de commissions. Dans le monde entier, on croit que le parlementarisme pourrait être sauvé surtout par le travail de commissions formées de quelques députés qui font ensuite rapport à l'assemblée générale.

Les plus belles réformes parlementaires demeurent vaines si leur application ne relève pas d'un président compétent, énergique et respecté. On a souvent parlé à Québec de rendre, au moyen d'une loi, le président inamovible pour qu'il soit plus indépendant, mais il semble bien que c'est avec le temps seulement et avec la bonne volonté de tous les partis politiques qu'on peut bâtir sa réputation. Il faudrait en particulier qu'à Québec disparaisse l'habitude d'en appeler à la Chambre des décisions du président. Tant que les députés pourront s'opposer par un vote - vote inutile d'ailleurs avec notre système de deux partis - à une décision de leur président, le prestige du meilleur des hommes sera miné et on perdra du temps.

TRANSFORMATION DE LA PROFESSION PARLEMENTAIRE

Le malaise dont souffre le système parlementaire au Québec, dû d'une part aux raisons particulières dont nous venons de parler, se rattache d'autre part à la crise universelle du parlementarisme et à la transformation de l'activité du représentant du peuple. L'homme politique traditionnel était généralement un bourgeois d'une certaine aisance, ayant de préférence une formation juridique, qui se faisait élire à la Chambre basse comme on entre dans un club exclusif et qui, après avoir connu une carrière politique active de quelques années, souhaitait mourir conseiller législatif, sénateur ou juge. Il servait d'intermédiaire entre le pouvoir et ses électeurs, et on lui faisait croire parfois qu'il était un législateur.

En 1967, le député n'est plus ce qu'il était autrefois. S'il est consciencieux, il est obligé de siéger pendant la plus grande partie de l'année, et ce n'est plus le monsieur d'autrefois qui avait des loisirs et qui, pour se distraire, venait passer l'hiver à Québec. Maintenant qu'il est raisonnablement payé, on le regarde de plus en plus comme occupant une fonction à plein temps et ne se distinguant des véritables fonctionnaires que par le système électif de recrutement auquel il est soumis et par l'ampleur de son champ d'activité. Pour lui, la politique ne doit plus être un jeu, mais une véritable profession. Par ailleurs, son rôle d'intermédiaire, qui, au niveau local surtout, avait établi son prestige, diminue de plus en plus à mesure que, pour des raisons de moralité publique, on tente de le libérer des petites réclamations de ses électeurs. On veut qu'il soit un législateur, mais le système ne lui permet guère de l'être. Une des grandes désillusions du jeune député arrivant à Québec est de se sentir presque inutile dans cette tâche de législateur à laquelle il avait rêvé dans la candeur généreuse de ses premières ambitions. En 1965, le député Jean-Guy Trépanier, qui venait d'être élu à l'Assemblée législative du Québec, décrivait bien honnêtement à ses collègues les difficultés pour un député d'être un législateur. "Il est

évident, déclarait-il, qu'après qu'un projet de loi a été pensé par le ministre dont il concerne le ministère et par les fonctionnaires de ce ministère, étudié ensuite par le comité de législation, élaboré dans sa forme légale par les experts légistes, révisé à nouveau par le comité de législation, il nous arrive en cette Chambre dans une forme déjà fort rapprochée de son terme définitif. Et ce n'est assurément pas le rôle des députés de remplacer les experts tant de l'économie que de la sociologie ou de tout autre domaine, ni les experts légistes dont la tâche de la rédaction claire et précise et concise d'une loi est extrêmement importante, ni enfin évidemment le comité de législation formé des membres du cabinet ministériel."

CONTRÔLEUR PLUS QUE LEGISLATEUR

Il sera, en effet, toujours difficile de faire jouer au député un rôle de législateur et, par ailleurs, il faut comprendre qu'en 1967, on ne peut plus légiférer comme au siècle dernier. Les lois doivent être brèves et comporter une délégation considérable de pouvoir à l'Exécutif. Par ailleurs, pour éviter que ce dernier n'exerce une dangereuse dictature, il faut créer des mécanismes parlementaires de contrôle. Le problème est universel ainsi qu'en témoigne la conclusion d'un symposium de l'Union interparlementaire à Genève, en novembre 1965, sur les problèmes actuels du Parlement. "Si le Parlement, affirmait-on, a perdu au profit de l'Exécutif certaines prérogatives que lui donnait jadis l'importance de sa fonction législative, il a fortement accru les pouvoirs qu'il tire de sa fonction de contrôle." Et l'on ajoutait que plus l'Etat accroît son champ d'action, plus le Parlement développe et renforce son contrôle.

Les hommes politiques se diviseront de plus en plus en deux groupes, ceux qui, de moins en moins nombreux, inspirés par les technocrates, édicteront lois et règlements et ceux qui contrôleront leur application. A Québec, on n'a pas encore très bien pris conscience de cette orientation. On n'a pas vraiment réussi à institutionnaliser le contrôle des dépenses publiques par une commission de vérification des comptes, siégeant régulièrement, et surtout on n'a pas su imaginer un mécanisme de vérification de la législation déléguée, sans cesse croissante.

DEBATS RADIO-TELEDIFFUSES

Comme nous l'avons déjà vu, les institutions parlementaires québécoises d'origine britannique sont naturellement formalistes

et on comprend que, comme les institutions judiciaires d'ailleurs, elles ne se laissent pas facilement corrompre par les nouveautés techniques. Il semble que mépriser les inventions modernes fasse partie de "la... à... forme" que le juge Brid'Oison de Beaumarchais croyait nécessaire au prestige du tribunal. Un jour, cependant, les esprits les plus conservateurs sont bien obligés de sacrifier à l'atmosphère moderne qui les enveloppe, et les Parlements qui ont boudé jadis l'imprimerie, doivent se poser aujourd'hui le problème de l'utilisation des appareils électriques et plus précisément de la radio et de la télévision pour rester vraiment en contact avec les électeurs. Il est des Parlements où les députés votent au moyen de boutons placés devant eux qui traduisent leurs décisions sur un vaste tableau. A Québec, la possibilité de radiodiffuser ou de téléviser les débats n'a pas encore autant qu'à Ottawa et à Londres retenu l'attention, mais il est à souhaiter qu'on y songe un jour. Il y a une radio parlementaire en Nouvelle-Zélande depuis près d'un quart de siècle, et en Australie, depuis une vingtaine d'années. En Angleterre, on prétend que bientôt des caméras pénétreront dans l'enceinte parlementaire. Il est sûr que pour répondre aux exigences de notre temps, les Parlements doivent se transformer et accepter de faire face à la surveillance serrée que permettent les techniques modernes. C'est un défi pour la plupart des parlementaires, mais ils ne pourront pas longtemps rejeter les moyens de communications qu'on utilise dans d'autres domaines pour faire participer la foule aux événements décisifs. D'ailleurs, aux Etats-Unis, des interrogatoires devant des comités du Congrès sont télévisés, et il en est de même des séances de crise aux Nations unies. Ce sont d'excellents spectacles qui, en outre, donnent à plusieurs l'occasion de participer collectivement à des événements dont dépendent notre bien-être et notre liberté. Il est à souhaiter que l'Assemblée législative du Québec ne craigne pas plus les ondes que les imprimés.

Les parlementaires doivent comprendre que la radio et plus tard la télévision ont transformé profondément la vie politique, en les mettant face au public dans toute la nudité de leur véritable valeur. Pour être jugé capable de détenir le pouvoir, il ne suffit plus d'utiliser avec habileté les règles de la procédure parlementaire et de lancer des bons mots devant une centaine de personnes et quelques journalistes blasés, mais, dans les moments de crise surtout, il faut conquérir directement le peuple. Il y a bien encore quelques vieux parlementaires attardés qui se scandalisent lorsqu'une décision importante est communiquée au public dans une entrevue télévisée, au lieu de l'être entre quatre murs aux représentants du peuple; mais, d'instinct, les véritables chefs comprennent qu'un studio de télévision ouvre davantage sur le pays que l'Assemblée législative.

L'AVENIR

L'esprit de la "révolution tranquille" qui, depuis quelques années, ébranle le Québec et soulève les Canadiens français ne pouvait manquer de s'attaquer aux institutions politiques. Evidemment, celles des autres pays semblent toujours plus attrayantes et plus fécondes, et il arrive quelquefois que, dans le Québec, on jette un regard d'envie sur les rouages politiques des voisins, les Etats-Unis. Abandonnerait-on, d'ici quelques années, une monarchie plutôt inoffensive, on conservera quand même assez longtemps encore un système basé sur la responsabilité ministérielle constitué par un Exécutif fort, soumis au contrôle du pouvoir législatif, lui-même délégué du peuple. Il se peut cependant qu'on soit à la veille d'une réforme fondamentale du système parlementaire.

Depuis 1867, on a amélioré à quelques reprises la procédure, mais on n'a jamais voulu toucher à ses traits essentiels. Au cours de la session de 1967, l'Assemblée législative a créé un comité de députés qui, avec quelques experts, a la tâche de suggérer de nouveaux règlements. Deux voies s'offrent au comité: la refonte superficielle de la procédure parlementaire qui consisterait à perfectionner, sans les transformer profondément, les règlements actuels, ou la réforme complète qui changerait le travail parlementaire lui-même en le rendant plus efficace et en le dépouillant de tous les oripeaux britanniques traditionnels. Cette dernière réforme s'inscrirait dans la transformation de toutes les institutions politiques et dans une prise de conscience du nationalisme canadien-français. Les Canadiens français du Québec se vantent parfois de posséder le seul Parlement de langue française en dehors de la France, mais si ce Parlement n'est pas repensé, il demeurera un corps législatif où l'on s'exprime en français à l'intérieur d'une atmosphère britannique et selon des traditions assez ridicules, parce que l'âme n'y est pas.

L'accession des masses à l'activité politique, la multiplication et la complexité de plus en plus grande des fonctions de l'Etat exigent une véritable métamorphose du rôle et des procédures des Parlements. C'est par eux que doit s'exercer une saine autorité et, si on se contente des méthodes traditionnelles, la démocratie peut n'être plus, en définitive, qu'une apparence.

COMMENT NAÎT UNE LOI*

Saint-Thomas d'Aquin a dit de la loi qu'elle était "une ordonnance de la raison en vue du bien commun promulguée par celui qui a la charge d'une communauté". Cette ordonnance tire sa force obligatoire de l'approbation qu'elle reçoit du corps législatif qui représente la communauté. Au Canada, le pouvoir législatif s'incarne dans la Chambre des Communes, le Sénat et le Gouverneur général, et à Québec, dans l'Assemblée législative, le Conseil législatif et le Lieutenant-Gouverneur.

A notre époque cependant, toutes les lois ne sont pas édictées par les corps législatifs proprement dits, mais ceux-ci délèguent à l'exécutif des pouvoirs considérables. C'est pourquoi, il convient de diviser en deux parties cette étude: l'adoption des lois véritables et l'adoption des règlements. Dans l'un et l'autre cas, nous verrons quelle est la marche de la procédure et à quel moment les citoyens peuvent exercer leur influence sur la législation.

Précisons d'abord que dans notre système il y a deux sortes de projet de loi qu'on appelle habituellement "bills": les bills publics et les bills privés. Les premiers concernent l'intérêt public en général et les seconds les intérêts particuliers ou locaux. Les bills privés sont fondés sur la pétition des intéressés. Ils sont demandés directement par des citoyens ou par des organismes. Certains bills privés, comme ceux des grandes villes, offrent autant d'intérêt pour la communauté que les bills publics et, à leurs différents stades, les citoyens peuvent intervenir pour manifester leur opinion. Il n'importe donc pas de préciser davantage les différences techniques entre les bills privés et les bills publics.

Les bills publics sont en général présentés par le gouvernement, mais quelques-uns viennent parfois de simples députés sans que l'exception vaille la peine qu'on s'y arrête pour les besoins de cet exposé. Le mécanisme parlementaire ne permet guère à un bill d'un simple député de devenir loi et il semble bien que dans notre pays, où joue le principe de la responsabilité ministérielle, l'initiative législative doive dépendre presque entièrement du gouvernement. On a tout de même vu au cours de la session de 1964, à Québec, adopter une loi proposée par le chef de l'opposition, la Loi régissant l'exportation de l'énergie électrique (12-13, Elizabeth II, c.34). Le gouver-

* Extrait des: CAHIERS DE L'I.C.E.A., no 2, 1966, pp. 9-17.

nement présente un bill parce que son objet fait partie de la politique qu'il a préconisée, parce que la pression populaire le force à agir ou parce qu'un organisme consultatif ou une commission d'enquête le recommande.

Le premier stade de la genèse d'une loi, c'est sa rédaction et elle est confiée à des juristes entraînés à cette tâche. Il est assez difficile de permettre aux députés de rédiger eux-mêmes les lois. Signalons que pour intéresser les députés à la préparation même des lois, il existe en Suisse une procédure qui consiste à soumettre un avant-projet établi par l'administration à une commission composée à la fois de fonctionnaires, de membres des Chambres fédérales et de représentants des groupements intéressés (patronaux et ouvriers compétents dans la matière). (1)

Lorsque le gouvernement fait rédiger une loi recommandée par un de ces organismes consultatifs ou une commission d'enquête, il est naturellement enclin à concrétiser des vœux déjà formulés par des groupes de pression encore que son rôle soit souvent de faire le choix entre des vœux contradictoires. Il peut cependant arriver, surtout lorsque l'objet de la loi est technique et peu litigieux, que des représentants de groupes intéressés collaborent à la rédaction de la loi, mais en général les gouvernants aiment mieux garder leur projet secret au moment de sa gestation. Le texte est ensuite étudié par le comité de législation du cabinet qui travaille évidemment à huis-clos et auprès duquel les représentations sont plutôt difficiles. Certains projets peuvent aussi être communiqués au caucus du parti majoritaire, à l'intérieur duquel des députés peuvent se faire les porte-parole des citoyens.

C'est la première lecture du bill qui le révèle vraiment au public. Elle en est l'annonce officielle; elle peut avoir lieu sans que celui-ci soit encore imprimé, mais il l'est généralement peu de temps après et il faut qu'il le soit avant la deuxième lecture. Après la première lecture, le bill peut être envoyé à un comité de la Chambre devant lequel les intéressés pourront se présenter pour exposer leur point de vue. C'est ainsi qu'en février 1961, le bill 34, la Loi concernant la Régie des Alcools du Québec, fut envoyé au comité des bills publics en général où divers organismes firent valoir leurs arguments. Il en fut de même en juin 1963 pour le bill 54, le Code du travail. Habituellement, un bill subit plutôt l'épreuve de la deuxième lecture au cours de laquelle on en discute le principe, ce qui lui apporte dans le public une grande publicité. Après ce stade, à la discrétion du gouvernement qui dispose d'une majorité approuvant ses décisions, diverses voies s'ouvrent devant un bill. Il peut simplement être envoyé au comité plénier de la Chambre qui l'étudie article par article et peut y pratiquer des amendements. Mais devant ce comité formé de tous les députés, et qui n'est en réalité que la Chambre siégeant sous une autre désignation, les intéressés ne sont

pas appelés. Le bill peut, par ailleurs, être envoyé à un des comités permanents élu de la Chambre, choisi en raison de son activité, ou à un comité créé exceptionnellement pour la circonstance. C'est ainsi qu'en février 1963, le bill 15, la Loi électorale de Québec, fut envoyé à un comité spécial chargé d'étudier le bill qui, lui-même, créa un sous-comité qui accomplit un travail très efficace.

Devant ces comités élus, les intéressés peuvent en général se faire entendre. Que ce soit après la première lecture ou après la seconde, il importe que les bills soient envoyés à un comité où les intéressés peuvent exposer leur point de vue. Il faut pour cela que le processus de l'adoption d'une loi ne soit pas trop rapide afin que les interventions du public puissent non seulement se faire, mais aussi se préparer méthodiquement. Notons que dans le cas des bills privés, c'est au moment où ils sont étudiés par le comité des bills privés que les groupes de pression peuvent agir. Depuis longtemps, l'étude du bill de Montréal au comité des bills privés a donné lieu à des débats d'envergure entre les représentants de la ville, les députés et les porte-parole des divers organismes intéressés.

Sans entrer dans les détails techniques de la procédure parlementaire, disons que les diverses modifications que les groupes de pression ont pu obtenir doivent être approuvées par la Chambre. Le bill subit ensuite sa troisième lecture qui, habituellement, est sans importance, les luttes essentielles ayant été livrées auparavant et ayant été couronnées de défaites ou de victoires définitives.

Dans neuf provinces du Canada où il n'y a qu'une seule Chambre, il ne reste plus ensuite que la sanction du Lieutenant-Gouverneur pour que le bill devienne une loi et une vieille convention veut que depuis longtemps cette sanction ne puisse être refusée. À Québec et à Ottawa, le bill approuvé par la Chambre basse doit, en outre, franchir des étapes analogues à la Chambre haute, c'est-à-dire au Conseil législatif et au Sénat. Le bill connaît alors trois lecteurs et des études en comités qui permettent, en particulier au sein des comités, de nouvelles interventions des groupes de pression. Par ailleurs, l'existence d'une Chambre haute ralentit naturellement le rythme de l'adoption d'une loi et favorise les interventions. Si jamais le Conseil législatif à Québec et le Sénat à Ottawa devaient disparaître, il faudrait peut-être songer à établir à la Chambre basse des délais empêchant une loi d'être adoptée trop rapidement.

Une loi est généralement en vigueur le jour même de sa sanction, mais il peut arriver, si le texte le prévoit, qu'elle ne le soit qu'à la suite d'une proclamation, c'est-à-dire à la discrétion du gouvernement. Dans ce dernier cas, à la rigueur, des groupes de pression peuvent encore intervenir pour retarder ou précipiter la mise en vigueur. Rappelons qu'une loi peut prendre naissance à la Chambre haute aussi bien qu'à la Chambre basse pourvu qu'il ne s'agisse pas d'une

mesure d'intérêt financier. Que ce soit dans un sens ou dans l'autre, il suffit que le même texte à une virgule près soit adopté par les deux Chambres.

LA LEGISLATION PAR DELEGATION

Au vingtième siècle, dans la plupart des démocraties parlementaires, l'intervention du citoyen auprès du législateur est rendue difficile par le développement de l'activité législative de l'exécutif, en vertu d'une délégation de pouvoirs. Dans les années qui précédèrent la guerre de 1939, la France pratiqua le système des décrets-lois et, au Canada comme en Angleterre, pendant les hostilités, le cabinet fut un véritable organe législatif. Ce n'était que l'adaptation à un état d'urgence d'un système déjà en voie de développement. Dès 1933, en effet, on pouvait constater que sur 225 lois publiques en vigueur à Ottawa, la moitié au moins donnaient à l'exécutif le pouvoir d'adopter des règlements. La Loi sur les mesures de guerres confiait au Gouverneur général en conseil d'immenses pouvoirs qui, à toutes fins pratiques, n'expirèrent qu'en 1954.

Toutes les provinces canadiennes pratiquent le système de la délégation, la province d'Ontario peut-être plus que tout autre. Dès 1937, 271 de ses 399 lois publiques confiaient de quelque façon à l'exécutif le soin d'ajouter des dispositions au texte adopté par l'Assemblée législative. A Québec, depuis quelques années surtout, on retrouve dans les lois cette formule: "Le Lieutenant-gouverneur en conseil peut par règlement..." Suit l'énumération de toute une série de domaines où les règlements viennent préciser les idées générales de la loi. Un des plus beaux exemples qu'on puisse donner du procédé est la Loi instituant l'assurance-hospitalisation (9-10 Elizabeth II, c.78) qui n'a que quatre pages, mais qui depuis a engendré de nombreux règlements.

La législation par délégation est nécessaire car, à notre époque, les assemblées délibérantes n'ont ni le temps ni la compétence d'analyser les précisions fastidieuses d'une loi trop élaborée. Elles doivent adopter des lois générales qui permettent à l'exécutif, aidé de ses techniciens, de s'occuper ensuite des détails. Evidemment, le système comporte des dangers de dictature et il ne doit pas être utilisé inutilement ni poussé à l'extrême. Les citoyens doivent veiller à ce qu'on distingue entre ce qui doit être l'objet d'une loi et ce qui peut être l'objet d'un règlement, les principes et les normes entrant dans la première catégorie et les applications concrètes dans la seconde. Ils doivent exiger qu'une publicité systématique fasse connaître rapidement la législation déléguée et qu'un mécanisme de contrôle postérieur permette aux représentants du peuple de conserver leur suprématie.

A Ottawa, la Loi sur les règlements décrète à l'article 6 que "tout règlement doit être publié dans la Gazette du Canada en anglais et en français dans un délai de trente jours après qu'il a été établi" et que "personne ne doit être condamné pour une infraction consistant en une violation d'un règlement qui n'a pas été publié dans la Gazette du Canada". Le gouvernement fédéral publie d'excellents recueils de ses règlements avec de bons index qui permettent de trouver facilement le règlement qu'on veut consulter. En Ontario, on a une dernière édition de 1960 de Revised Regulations of Ontario et le recueil est tenu à jour grâce à des feuilles mobiles. Il faut souhaiter qu'à Québec, une fois terminée la nouvelle édition des Statuts refondus, on entreprenne une édition des règlements qui découlent des lois. La mise à jour devrait être ensuite continuelle tout comme en Ontario.

La loi fédérale sur les règlements exige aussi à l'article 7 que "tout règlement doit être déposé devant le Parlement dans les quinze jours qui suivent sa publication dans la Gazette du Canada ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze jours qui suivent l'ouverture de la session suivante". Il devrait en être de même à Québec pour que les députés puissent facilement critiquer les règlements déposés et même en demander la modification. Le travail pourrait s'accomplir au sein d'un comité spécial auprès duquel les citoyens et surtout les organismes qui les représentent pourraient exposer leurs griefs.

On s'alarme en bien des milieux du développement de la puissance de l'exécutif et par ricochet de la montée de la bureaucratie. C'est un phénomène inéluctable auquel on doit faire face avec des méthodes modernes que d'autres pays ont d'ailleurs utilisées. Il faut donc demander que la législation déléguée soit méthodiquement publiée et que la législature puisse méthodiquement en faire la critique.

La genèse de nos lois, à Québec comme à Ottawa, se réalise à l'intérieur d'une procédure qui, pour les profanes, peut sembler compliquée et désuète, mais cette procédure permet en général aux groupes de pression d'intervenir. On peut cependant souhaiter que les lois importantes soient communiquées au public assez tôt avant leur étude à la législature et qu'elles ne soient jamais adoptées précipitamment à la fin de la session. Le travail en comité devrait aussi se développer et se perfectionner de façon à ce que lorsqu'une loi franchit sa dernière étape, elle ait été passée au crible non seulement de l'opinion populaire, mais aussi d'une analyse méthodique de la part des experts. Enfin, le développement de la législation par délégation exige qu'on entoure son adoption d'autant de précautions que celles qui sont prévues pour les lois véritables.

UN DROIT PARLEMENTAIRE QUEBÉCOIS*

Le défi pour le Québec, dans presque tous les domaines, a souvent été de transformer, à son usage, des institutions de pays étrangers qui ne convenaient pas toujours à la nature profonde de la majorité de ses habitants et qui, tant qu'elles n'ont pas été véritablement digérées, ont affiché tout le ridicule des vêtements empruntés. Le plus bel exemple est peut-être celui des institutions parlementaires qui, toutefois, ces dernières années, se sont profondément transformées pour qu'on puisse même parler maintenant d'un droit parlementaire québécois, encore fortement inspiré par ses origines britanniques, mais possédant de plus en plus des caractéristiques originales.

Nous verrons comment ce droit est né, à la fin du dix-huitième siècle, comment il s'est développé à Québec, après 1867, et comment finalement il s'est profondément transformé par l'adoption d'un nouveau règlement en 1973¹.

AVANT 1867

La Nouvelle-France n'a guère connu, pas plus que la métropole avant la révolution française, des institutions représentatives² et c'est dans la Proclamation royale du 7 octobre 1763 que ses habitants entendirent parler pour la première fois de la convocation possible "d'une assemblée générale des francs-tenanciers"³. Cette convocation ne se fit pas et l'Acte de Québec, en 1774, se contenta de créer un Conseil législatif non électif, mais au bout de quelques années les Canadiens de langue anglaise aussi bien que ceux de langue française, "les anciens sujets et les nouveaux sujets", demandèrent qu'on leur octroyât "une chambre d'assemblée libre et élective"⁴, ce qui fut accordé par l'Acte constitutionnel de 1791. Le parlementarisme put alors se développer dans le Bas-Canada, comme dans le Haut-Canada, avec beaucoup de tâtonnements et surtout avec une grande imitation des institutions de Westminster comme on pouvait d'ailleurs le constater dans toutes les colonies britanniques. Dans ses *American Notes*, Charles Dickens raconte comment, en janvier 1842, son navire qui se rendait à Boston s'étant arrêté à Halifax, il assista à l'ouverture de la session de la Nouvelle-Ecosse. "The forms observed on the commencement of a New Session of Parliament

* Extrait de TRAVAUX ET COMMUNICATIONS de l'ACADEMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES, volume II, 1974, pp. 63-78.

in England, écrit-il, were so closely copied, and so gravely presented on a small scale, that it was like looking at Westminster through the wrong end of a telescope."⁵

L'établissement du système parlementaire pour le Bas-Canada par l'Acte constitutionnel de 1791 fut évidemment pour les Canadiens de langue française un événement important qui les força à s'adapter à des institutions qu'ils n'avaient jamais connues sous le régime autoritaire de la France. En général, ils réussirent admirablement à utiliser les institutions britanniques et certains d'entre eux, par exemple, Pierre-Stanislas Bédard, député de la première Assemblée législative, épousèrent des luttes qui se poursuivaient déjà en Angleterre depuis quelques années. Le biographe de Bédard, N.-E. Dionne, écrit que "Bédard depuis le début de sa carrière politique s'était livré avec passion à l'étude de la Constitution britannique" et qu'"il en comprit bientôt le fonctionnement, à l'aide des auteurs qu'il avait sous la main". Les auteurs étaient généralement Blackstone, Montesquieu et surtout l'écrivain suisse De Lolme qui avait publié à Amsterdam, en 1771, la première édition de la Constitution de l'Angleterre. Cet ouvrage devait connaître d'innombrables éditions en français et en anglais et exercer une grande influence⁷.

Mais ce qui nous intéresse ici, ce n'est que l'aspect formel du parlementarisme. Mis pour la première fois en contact avec la procédure parlementaire britannique traditionnelle, les Canadiens français ne s'en tirèrent pas trop mal si on en juge par le compte rendu du Journal de la Chambre d'Assemblée du Bas-Canada 1792-1793. La plus grande difficulté fut d'exprimer en français, pour la première fois, le fonctionnement des institutions parlementaires anglaises. La première page française du Journal de la Chambre d'Assemblée est révélatrice d'une langue qui est ni française, ni anglaise et dont nous respectons l'orthographe de l'époque.

Vers les onze heures du matin, les Honorables Pierre Panet, Jenkin Williams et James Monk, Ecuier et Comiffaires appointés fous le Grand Sceau de la Province, pour adminiftrer les ferments aux Membres de la Chambre d'Affemblée, font venus à la Chambre, et s'Adreffant à Samuel Phillips, Ecuier, Greffier de la dite Chambre, lui ont demandé s'il avoit reçu une lifte des Membres rapportés, comme devant fiéger dans la dite Chambre, ainfi que les Writs d'Election; et ont été informés que le Greffier de la Couronne en Chancellerie les lui avoit déli-vrés. Alors fur la demande qu'ils en ont faite, le Retour des Membres a été produit et les Writs remis par le Greffier. Surquoi les Membres ont été formés de fe préfenter dans la Chambre devant les Commiffaires; ils font venus immédiatement, et ont procédé à prendre tour à tour le frement prefcrit par l'acte 31e de Geo: III, ch. 31e fuivant le retour; lequel fer-

ment a été adminiftré en langue François aux Membres parlant François par l'Honorable Pierre Panet, Ecuier, et par l'Honorable Jenkin Williams Ecuier, en langue Angloife, aux Membres parlant Anglois, le Greffier les appellant au livre par leurs noms l'un après l'autre fuivant le retour ci-deffus mentionné. L'Honorable James Monk Ecuier, ouvrant chaque Writ, en l'examinant, a répété les noms rapportés par les Shériffs et Officiers rapporteurs, lefquels fe font trouvés correpondre avec le retour entre les mains du Greffier, comme fuit:⁸

Avec les années, nos ancêtres devaient s'initier davantage au droit parlementaire mais en conservant en français une terminologie qui s'éloignait du français universel et qui ne devait se corriger qu'au vingtième siècle.

Les deux premiers ouvrages de droit parlementaire ont été écrits par un personnage pittoresque de notre histoire, l'auteur de Biographie de Joseph-François Perrault, protonotaire de la Cour du Banc du Roi pour le district de Québec, écrite par lui-même, à l'âge de quatre-vingts ans, sans lunettes, à la suggestion de Lord Aylmer, gouverneur en chef du Bas et du Haut Canada⁹. Perrault, qui vécut de 1753 à 1844, et qui est surtout connu pour l'oeuvre originale qu'il accomplit dans le domaine de l'éducation¹⁰, fut élu député de la législature du Bas-Canada aux élections de 1796. Il fut réélu en 1800 et défait en 1804. Le 9 avril 1893, la Chambre d'Assemblée autorisait la traduction en français de la Lex Parliamentaria puis l'impression de deux cents exemplaires à l'usage des membres du Parlement, le tout ne devant pas dépasser la somme de 500 livres¹¹. L'original, dont l'auteur était un certain Georges Petyt, remonte à 1690 et, d'après une note du catalogue du British Museum, aurait été une traduction d'un manuscrit français. Perrault a traduit la seconde édition qui est du milieu du dix-huitième siècle, et par conséquent, sans le savoir, il a retraduit un texte dont l'original était déjà en français.

En 1806, Perrault publie à quatre cents exemplaires un petit ouvrage plus vulgarisé sur le parlementarisme, un Dictionnaire pratique et abrégé des lois et règles du parlement provincial du Bas-Canada¹². S'adressant à ses compatriotes de la province du Bas-Canada, l'auteur écrit qu'"en rédigeant ce petit ouvrage je n'ai eu d'autre vue que de vous faciliter la connaissance des lois constitutionnelles de votre parlement et des règles qu'il s'est imposées pour procéder régulièrement aux affaires publiques".

Le droit parlementaire britannique continua à s'appliquer dans la législature du Bas-Canada, puis dans celle du Canada Uni sans prendre une allure originale et prépara ainsi la procédure qui devait s'appliquer plus tard dans le Québec.

DE 1867 A 1973

L'Article 71 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 engendrait pour le Québec une législature composée du lieutenant-gouverneur et de deux chambres appelées le Conseil législatif de Québec et l'Assemblée législative de Québec. L'un et l'autre devaient pour fonctionner se donner au plus tôt un Règlement. Le Conseil en adopta un qu'il devait conserver jusqu'à sa disparition en 1968. L'Assemblée en adopta un, elle aussi, largement inspiré par la procédure britannique traditionnelle qu'on avait pratiquée sous les régimes précédents¹³. Les règlements étaient brefs et simples et exigeaient une interprétation inspirée par une abondante jurisprudence parlementaire que synthétisait déjà un ouvrage comme May's Parliamentary Practice dont la première édition avait paru en 1844.

Le 9 mai 1885, l'Assemblée législative adopta un nouveau règlement, Règles, ordres et formes de procédure de l'Assemblée législative de Québec, qui ne différait guère du règlement précédent mais qu'on sentit nécessaire de compléter par le texte anglais et français des Règles et usages de la Chambre des Communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande adaptés à l'usage de l'Assemblée législative de Québec par l'Honorable J.S.C. Wurtele, orateur de la Chambre, le tout traduit par J.-C. Langelier, assistant traducteur français de l'Assemblée législative.

En 1885, Faucher de Saint-Maurice¹⁴, que quelques spécialistes de la littérature québécoise se rappellent comme chroniqueur plutôt que comme député, ce qu'il fut tout de même à l'Assemblée législative du Québec, de 1881 à 1890, publiait un recueil en français et en anglais, intitulé en français Procédure parlementaire, avec en sous-titre les précisions suivantes "Décisions des orateurs, protêts, règles et règlements du Conseil législatif de la province de Québec avec index" et "Décisions des orateurs, jugements, règles et règlements de l'Assemblée législative de la province de Québec avec index", 1868-1885¹⁵.

Les décisions rapportées du Conseil législatif ne sont pas nombreuses. La première était d'ailleurs du 11 décembre 1872, soit plus de quatre ans après le début du fonctionnement de la Chambre haute québécoise, qui d'ailleurs dans son histoire fut plutôt paisible. Les décisions des orateurs de l'Assemblée législative sont plus intéressantes et la première est du 17 février 1868, soit au cours de la première session qui avait débuté le 30 décembre 1867. Déjà on soupçonne une certaine originalité du droit parlementaire québécois, du moins si on en juge par ces quelques lignes tirées de la présentation de Faucher de Saint-Maurice qui dit espérer "que ce travail non seulement sera utile aux trois branches de notre légis-

lature, mais qu'il servira à donner aux autres provinces de la Fédération du Canada, une idée exacte de l'esprit parlementaire qui anime le Conseil législatif et l'Assemblée législative du Québec".

En 1889, P.B. Migneault, qui était alors avocat à Montréal¹⁶, publiait Manuel de droit parlementaire ou Cours de droit constitutionnel précédé d'une esquisse historique du régime parlementaire en Angleterre et au Canada¹⁷. Malgré le titre, il n'y est vraiment question de droit que dans la troisième partie avec peu de référence au Québec.

En 1902, J.-S. Desjardins, greffier de l'Assemblée législative, à la demande de celle-ci, publiait un autre recueil bilingue dont le titre français était Décisions des orateurs de l'Assemblée législative de la province de Québec 1867-1901¹⁸. Le recueil a aujourd'hui un intérêt presque uniquement historique, mais il est intéressant de le feuilleter pour voir quels étaient les problèmes qui passionnaient les parlementaires, les faisaient se dresser les uns contre les autres pour obtenir une décision de l'orateur. C'est ainsi qu'on lit que le 6 février 1889, l'Honorable Félix-Gabriel Marchand décida "qu'un député qui s'assoit au cours de ses remarques sur une question, perd le droit de reprendre la parole"; que, le 6 mars 1883, l'Honorable Louis-Olivier Taillon eut à décider "si l'expression "lâchement" était parlementaire ou non". "Je trouve l'expression un peu vive, déclarait-il, mais depuis le commencement de cette session, elle a déjà été employée plusieurs fois ici, sans protestations. Dans la circonstance actuelle, elle ne me paraît pas avoir un caractère assez répréhensible pour m'obliger à rappeler l'Honorable député de Vaudreuil à l'ordre." L'orateur profitait néanmoins de l'occasion "pour recommander aux honorables membres de cette Chambre, d'éviter autant que possible, des paroles de ce genre qui ont l'inconvénient d'entraîner des débats assez longs quelquefois, et presque toujours désagréables".

En 1910, L.-G. Desjardins publiait Manuel de l'Orateur de l'Assemblée législative qu'il divisait en trois parties: Précis de droit constitutionnel anglais; Commentaire sur l'application du Règlement de la Chambre et sur les devoirs de l'Orateur, au fauteuil, présidant les délibérations de la Chambre; le rôle de l'Orateur dans la direction de la procédure, de ses diverses phases. C'était un rappel des grands principes du droit constitutionnel anglais avec des commentaires sur les principaux articles du Règlement. Ce n'était guère pratique, ni scientifique et ce n'est que quelques années plus tard que devait être préparé Règlement annoté.

En 1872, Auguste Laperrière¹⁹ publie Decisions of the Speakers of the Legislative Assembly and House of Commons of Canada from 1841 to June 1872 with an appendix containing the speaker's deci-

sions *Petition recognizances*²⁰. L'auteur qui était commis à la Bibliothèque du Parlement avait dès 1859 compilé pour l'usage des parlementaires les débats des deux Chambres rapportés dans les journaux et il se contenta d'en extraire sans commentaire les principales décisions des orateurs. Ce n'est cependant qu'en 1884 que John Bourinot devait publier la première édition de *Parliamentary Procedure and Practice in Canada*²¹, ouvrage qui avec ses trois rééditions successives est resté classique. Rappelons aussi qu'en 1922, Arthur Beauchesne publia *Rules and Forms of the House of Commons* que suivirent des rééditions de plus en plus considérables, en 1922, 1926 et 1958. Toutes ces éditions étaient uniquement en anglais, et il y a une dizaine d'années on décida de faire une traduction française de l'édition de 1958. A première vue, cette traduction semblait constituer une tâche considérable, mais en réalité le travail était déjà en partie réalisé par la traduction de nombreuses citations faites pour les Débats de la Chambre des Communes²².

A Québec, la naissance du premier véritable règlement substantiel est liée à Me L.-P. Geoffrion. Le 19 novembre 1912, sur motion du Premier Ministre, Sir Lomer Gouin, appuyé par monsieur Alexandre Taschereau, un comité spécial fut nommé pour s'occuper de la révision des règlements de l'Assemblée législative. Ce comité était composé de neuf membres, l'Orateur qui était alors Sir Lomer Gouin, MM. Devlin, Taschereau, McKenzie, Galt, Prévost, Tellier et Tessier²³. A la session de 1913, le 12 novembre, un projet de règlement fut déposé à l'Assemblée et un nouveau comité composé de douze membres, dont les membres du comité de rédaction, fut chargé d'examiner le travail. Le texte fut adopté le 18 février 1914 et mis en vigueur le lendemain. En réalité, le travail avait été accompli par le greffier de l'Assemblée, Me L.-P. Geoffrion.

On eut recours à une procédure pratiquement analogue pour la rédaction des règlements qui ont été en vigueur depuis le 8 mai 1941. Le 19 juin 1940, une motion fut adoptée chargeant l'Orateur de la Chambre, qui était alors Me Bernard Bissonnette, MM. T.-D. Bouchard, Paul Sauvé et le Greffier de la Chambre, Me L.-P. Geoffrion, de préparer pour la session suivante un projet de toutes les modifications qu'ils croiront opportun de proposer au texte du Règlement²⁴. Parce qu'il servait dans l'armée, Me Sauvé ne put participer au travail, et le rapport du 10 janvier 1941 fut signé par MM. Bissonnette, Bouchard et Geoffrion. Il fut ensuite étudié par un comité spécial de quinze membres pour être finalement adopté le 8 mai 1941 et être en vigueur à partir de la clôture de la session qui était en cours²⁵.

Ce règlement qui demeurait très britannique et très formaliste, qui permettait aux adversaires de se livrer à de véritables parties d'échecs, que le public ne comprenait guère et dont une bonne partie envint à se moquer, fut en vigueur pendant plus d'un quart de siècle

et fit les délices de M. Maurice L. Duplessis aussi bien à la fin de M. Pierre Laporte, sans oublier M. Maurice Bellemare.

C'est M. Jean Lesage, alors qu'il était premier ministre, à la fin de 1963, qui, à la suite d'un caucus de son parti, au cours duquel les députés d'arrière banc s'étaient plaints de pouvoir difficilement participer à l'activité parlementaire, songea à un début de réforme. J'étais alors directeur de la Bibliothèque de la Législature et il me demanda de préparer un mémoire sur "la réforme du travail parlementaire". C'est ce que je fis et je le lui fis parvenir le 9 janvier 1964²⁶.

Ce fut le début de dix ans de travaux, dont j'ai été le témoin, qui se manifestèrent par une évolution plutôt inconsciente au début, mais qui bientôt devait aboutir à la rédaction d'un nouveau règlement. En effet, dès février 1964, un comité spécial de dix membres, sous la direction du président de l'Assemblée de l'époque, Me Richard Hyde, étudiait l'opportunité d'amender le règlement alors en vigueur. Le comité suggéra quelques réformes qui furent rapidement adoptées. En 1967, un autre comité, sous la direction du président, Me Rémi Paul, entreprit une nouvelle étude qui, en 1968, aboutit à de nombreux amendements que l'Assemblée adopta d'année en année comme règlement partiel provisoire. En 1970, 1971 et au début de 1972, un comité d'experts rédigea un projet de nouveau règlement que les représentants de tous les partis politiques à l'Assemblée nationale acceptèrent, d'abord le 27 mars 1972, comme règlement sessionnel, et qui, avec quelques modifications, est devenu le 13 mars 1973, le règlement permanent de l'Assemblée et a commencé à être appliqué à l'ouverture de la quatrième session de la 29e législature, le 15 mars 1973. Il a subi assez bien l'épreuve des premiers mois, et on ne lui a apporté que quelques légères modifications auxquelles il faudra toujours en ajouter, un tel document étant en perpétuel devenir.

LE NOUVEAU REGLEMENT

Dans sa présentation, le président de l'Assemblée nationale, Me Jean-Noël Lavoie, a, je crois, bien exprimé l'esprit du nouveau règlement lorsqu'il écrit: "Nous avons voulu assujettir le règlement à la réalité de l'Assemblée nationale pour qu'il fasse de celle-ci un parlement moderne, efficace, qui permettra à la majorité de faire adopter sa législation, à l'opposition de s'exprimer en toute liberté, à l'opinion publique de se manifester et à tous les députés de remplir pleinement leur rôle de législateur."

La grande différence entre le nouveau règlement et l'ancien est peut-être sa simplicité. Les 812 articles du règlement de 1941 ont été réduits à 179. La subtilité d'autrefois est disparue, et

on ne peut plus pratiquer le jeu qui faisait la joie de quelques députés habiles ou conservateurs. On a aussi dédramatisé le parlement, le règlement reconnaissant ainsi une évolution qui se manifestait depuis quelques années à Québec, aussi bien que dans d'autres pays.

Dans un petit ouvrage qu'il publia en 1967, sous le titre Un Parlement pour quoi faire?, le député français André Chandernagor insistait sur la nécessité de la "dédramatisation du parlement". "Une des traditions qui pèsent le plus lourdement sur le fonctionnement du Parlement français, écrivait-il²⁷, est celle du drame. Le recours si fréquent pendant de longues années à la mise en oeuvre de la responsabilité gouvernementale, la menace quasi permanente de la crise, ont contribué à créer des habitudes et un climat." Certes, le tempérament des Français et la montée à la tribune ont aidé à faire du Palais Bourbon un théâtre, mais il semble bien que tous les parlements peuvent se dédramatiser, cesser d'être des scènes où l'on joue, où il faut adopter des attitudes, être solennel et nécessairement éloquent.

Au Québec, la disparition du Conseil législatif, en 1968, a favorisé cette dédramatisation. La présence même dans une grande salle rouge trop ornée de quelques hommes non élus et dont les pouvoirs étaient absolus, aussi bien que le formalisme qui présidait à leurs relations avec la Chambre basse, créaient une atmosphère artificielle que révélait bien la cérémonie de l'ouverture de la session. Le parlement étant devenu unicaméral, il a bien fallu que cette ouverture ait lieu, comme dans les autres provinces, dans la Chambre basse. On a mis de côté la vieille règle voulant que le Souverain ou son représentant ne mette jamais les pieds chez les représentants du peuple, souvenir de l'époque où le Roi voulait violenter les députés.

Une excellente façon de dédramatiser les choses est de faire disparaître les rites inutiles qui ont été engendrés par l'histoire, mais qui, après des siècles d'existence, ne correspondent plus à la réalité. Naguère, en Grande-Bretagne, l'une ou l'autre des deux chambres sentaient le besoin d'affirmer leur puissance en face du roi, et c'est pour cela qu'avant de discuter le discours du trône, on proposait en première lecture un projet de loi. On fit la même chose dans les parlements des colonies, et c'est pourquoi au Conseil législatif, on proposait habituellement un bill A concernant l'agriculture et à l'Assemblée législative un bill 1, Loi relative à la présentation des serments d'office. Ces bills ne dépassaient pas la première lecture. Je me rappelle qu'il y a quelques années, le bill sur la présentation des serments d'office intrigua un jeune journaliste anglais qui ne connaissait pas les coutumes parlementaires, et qui se demanda si derrière ce bill, il n'y avait pas une

manifestation d'antimonarchisme. Est-il besoin de dire qu'aujourd'hui, la Chambre basse n'a aucun complexe d'infériorité en face d'une Couronne qui n'a plus de pouvoir, et c'est pour cela que le bill des serments était plutôt ridicule. Il avait même disparu à l'occasion de certaines sessions d'urgence. Par ailleurs, les documents officiels ne parlent plus d'un discours du trône, mais d'un message inaugural.

Quand le Conseil législatif existait, le Lieutenant-gouverneur s'y transportait pour y faire solennellement la sanction des lois. A Ottawa, en 1968, le sénateur Jacques Flynn avait recommandé que la sanction se fasse *privément* dans le bureau du Gouverneur général. Sa suggestion n'a pas été adoptée, mais il est intéressant de constater qu'à Québec, on a voulu *dédramatiser* la sanction. En effet, le 27 février 1969, la sanction s'est déroulée dans le cabinet du Lieutenant-gouverneur, où depuis elle a lieu.

Enfin, le Parlement a cessé d'être un théâtre, au sens péjoratif du mot, et il est devenu plus fonctionnel. Le président ne porte plus la toge, ni les gants, ni le tricorne et on a fait disparaître la masse, qui était sans doute une des manifestations les plus révélatrices d'une liturgie parlementaire. "La masse, a-t-on écrit, est sans aucun doute un des accessoires les plus solennels et les plus imposants du Parlement²⁸." Ce gros bâton artistiquement travaillé et fabriqué en matières précieuses fut à l'origine une arme. On dit qu'au Moyen Age, les évêques allaient au combat armés d'une masse plutôt que d'une épée, le droit canonique leur défendant de verser du sang, mais non d'assommer l'ennemi. La masse devint rapidement le symbole de l'autorité du sergent d'armes de la Chambre des Communes. Par ailleurs, ce dernier recevant ses ordres de l'Orateur, la masse en fut le symbole en même temps que celui de la Chambre elle-même, l'un et l'autre étant indivisibles. Lorsque le parlementarisme britannique fut introduit dans les colonies d'Amérique, la masse fut adoptée.

On la retrouvait encore à Québec aussi bien qu'à Ottawa. Le Règlement annoté de l'Assemblée législative parlait à quelques reprises de la masse. Il disait alors que lorsqu'un orateur était élu, et qu'il avait pris place au fauteuil, la masse était posée sur le bureau. Le sergent d'armes accompagnait l'orateur avec la masse, quand celui-ci faisait son entrée pour ouvrir une séance ou quittait le fauteuil après un ajournement. A la séance d'ouverture d'une nouvelle législature, la première opération du jour était de placer la masse sur le bureau. Lorsque l'Orateur quittait le fauteuil, la masse reposait sous le bureau. Enfin, lorsqu'un témoin comparaisant devant la Chambre était sous la garde du sergent d'armes, ce dernier avait la masse sur l'épaule. La masse était donc un instrument de la liturgie parlementaire, et on s'est deman-

dé si la Chambre pouvait exercer ses pouvoirs lorsqu'elle n'était pas sur le bureau.

Les Anglais de la Grande-Bretagne eux-mêmes n'attachaient plus autant d'importance qu'autrefois à la valeur symbolique de la masse, ainsi qu'en témoigne un incident qui se déroula à Westminster le 6 décembre 1961. La Chambre des communes siégeait en comité plénier et par conséquent la masse n'était pas sur le bureau. Du désordre s'étant produit en comité, le président en suspendit la séance pour passer à une séance véritable de la Chambre qu'il présida en qualité d'assistant-orateur. Puis il ajourna la séance. On avait par distraction oublié de placer la masse sur le bureau, comme cela doit toujours se faire lorsque la Chambre basse siège en tant que telle et non comme comité plénier. On se demanda alors si les procédures accomplies sans la masse étaient valides. L'Orateur décida que oui, mais il semble bien qu'il n'aurait pas regardé comme valide un vote pris sans que la masse soit sur le bureau.

Depuis le nouveau règlement, à Québec, la masse est disparue pour ne devenir qu'un objet de musée.

Jusqu'à un certain point, le fait que la Couronne s'est estompée au Québec a contribué à dédramatiser le parlement. Au Québec, le désir de remplacer la monarchie par une république a longtemps été regardé comme une manifestation de sentiments antibritanniques, mais on peut aussi prétendre que c'est simplement le refus d'un système désuet qui confie le pouvoir, pouvoir fictif d'ailleurs, à une personne désignée par le hasard de la naissance. Par ailleurs, au Canada, la personne qui incarne la Couronne est en même temps reine d'autres royaumes, y compris celui de Grande-Bretagne, et malgré toutes les belles théories de la divisibilité de la Couronne, cela permet à de nombreux étrangers de croire que notre pays a encore un statut colonial. Il est donc bien difficile de défendre la monarchie canadienne si ce n'est que pour des raisons sentimentales qu'on peut accepter chez les Canadiens anglais, mais pas chez les Canadiens français. Toutefois, la disparition de la monarchie ne vaut pas une croisade, et la plupart des hommes politiques soutiennent que la question n'est pas suffisamment sérieuse pour qu'on risque en la soulevant de diviser une fois de plus le Canada.

Consciemment ou par hasard, le Québec semble avoir adopté la meilleure méthode pour que s'estompe la Couronne, ainsi qu'en témoignent quelques mesures adoptées, ces dernières années par la législature.

Dans deux lois, la Loi du Protecteur du citoyen²⁹ et la Loi de police³⁰, on avait à formuler le texte d'un serment d'allégeance et d'office. Jusque-là, tous les serments d'allégeance, à l'image de celui qu'on trouve dans la cinquième annexe de l'Acte de l'Amérique

du nord britannique, engageaient à la fidélité au souverain qu'on nommait soit depuis 1952, Elizabeth II. Par le nouveau serment, on jure d'être loyal et de porter "vraie allégeance, à l'autorité constituée", ce qui, à toutes fins pratiques, peut convenir aux républicains aussi bien qu'aux monarchistes, mais ce qui évite le ridicule de promettre fidélité à une jeune femme de Grande-Bretagne qui, en vertu des conventions constitutionnelles, n'a d'ailleurs aucun pouvoir.

Sous le titre inoffensif de Loi modifiant la loi d'interprétation, le bill 70 a fait disparaître, à la session de 1968³¹, la mention la plus fréquente de la monarchie. Depuis qu'existe en Angleterre le système parlementaire, on a toujours classé les lois en référant à une session et en désignant celle-ci par l'année du règne du souverain pendant laquelle elle était tenue. On faisait d'ailleurs la même chose pour ces recueils de jurisprudence qu'on appelait les Year Books. Il en avait été de même de Rome où on référait à l'année de tel préteur pour situer un événement dans le temps. Quand les divorces se multiplièrent, les malins disaient que certaines femmes comptaient les années par leurs maris plutôt que par les préteurs. Après la Conquête, lorsque furent adoptées les premières mesures législatives, celles du Conseil créé en vertu de l'Acte de Québec, soit en 1777, on imita le système de la métropole. Nos lois commencent avec 17 Georges III ou pour employer l'usage du temps avec "Anno decimo septimo Georgii III Regis" et pour se terminer avec Elizabeth II. Maintenant, à Québec, on peut les désigner par l'année de leur adoption.

Par le bill 71³², il y a aussi un personnage de l'administration provinciale qui fut appelé à porter un nom moins monarchique. Toutes les administrations de type britannique ont depuis longtemps un imprimeur du roi ou de la reine. Celui du Québec s'appelle maintenant "L'éditeur officiel du Québec" et en anglais "The Quebec Official Publisher".

La meilleure façon de faire disparaître une institution désuète n'est peut-être pas d'adopter une mesure tapageuse qui la détruit, mais c'est d'en parler le moins possible. Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale a réussi à ne jamais parler de la Couronne qu'il a remplacée par l'Etat.

Ce sont là des détails mais ils sont assez révélateurs, lorsqu'on se souvient qu'il n'y a pas longtemps encore, les premiers ministres du Québec tenaient à proclamer leur allégeance à la Couronne. Le 17 mai 1939, le premier ministre, M. Duplessis, recevant le roi George VI à Québec disait textuellement:

Notre province a toujours été fidèle à la Couronne britannique, elle s'est montrée aussi fidèle aux traditions héritées des

ancêtres, au pacte fédératif de 1867 comme à la mission que les hommes d'Etat anglais de 1791 lui avaient donnée: To remain altogether French. Ce passé nous tient toujours à coeur et nous ne cesserons de considérer le Trône comme le rempart de nos institutions démocratiques et de nos libertés constitutionnelles. Nous voulons rivaliser d'ardeur avec les autres provinces afin de faire du Canada que nous aimons un pays heureux et puissant qui reste toujours digne des très gracieux et excellents princes qu'il a plu à la Providence de nous donner pour souverains.³³

Un quart de siècle plus tard, le premier ministre, M. Jean Lesage, inaugurant la Maison du Québec à Londres, se serait écrit: "Les Canadiens français sont royalistes, n'oubliez pas cela."³⁴

Tout cela a bien changé, et même si la Couronne existe théoriquement dans le droit parlementaire, on ne sent plus sa présence.

Les commissions élues ont pris à Québec une importance considérable. Elles sont au nombre de seize. L'article 135 énumère les commissions:

- 1) la commission de l'Assemblée nationale;
- 2) la commission de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales;
- 3) la commission de la justice;
- 4) la commission des finances, des comptes publics et du revenu;
- 5) la commission des richesses naturelles et des terres et forêts;
- 6) la commission de l'agriculture et de la colonisation;
- 7) la commission du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration;
- 8) la commission des affaires sociales;
- 9) la commission des affaires municipales;
- 10) la commission de l'industrie et du commerce, du tourisme, de la chasse et de la pêche;
- 11) la commission des transports, des travaux publics et de l'approvisionnement;
- 12) la commission de l'Education, des affaires culturelles et des communications;
- 13) la commission des institutions financières, compagnies et coopératives;
- 14) la commission de la fonction publique;
- 15) la commission des engagements financiers;
- 16) la commission des corporations professionnelles.

Rappelons que ces commissions accomplissent maintenant un travail considérable, que ce soit après la première lecture d'un projet de loi, après sa seconde lecture ou dans le cas de l'étude des crédits. L'étude des projets de loi, après la première lecture, est une heureuse innovation qui permet la participation populaire et qui aide le gouvernement à redresser son tir. On l'a bien vu en 1973, lors de l'étude du projet de loi no 250, le Code des professions et des autres projets de loi connexes. Vingt-deux séances ont été tenues et cent vingt-cinq organismes ont été entendus. Les séances ont duré cent douze heures et vingt-deux minutes.

Lors du fameux projet de loi 22, à l'occasion de l'étude après la première lecture en commission, 185 organismes ou personnes ont manifesté le désir de se faire entendre; 157 mémoires ont été déposés en commission ainsi que 14 annexes à certains mémoires; il y a eu 28 annulations de demandes; 76 organismes ou personnes ont été entendus; il y a eu 19 séances d'audition; la commission a siégé 89 heures et 30 minutes; la première séance a eu lieu le 11 juin 1974 et la dernière le 10 juillet 1974. A l'occasion de la deuxième lecture, la commission a siégé 52 heures et 37 minutes et il y a eu 10 séances, soit du 16 au 26 juillet 1974.

C'est surtout en commission que les partis d'opposition peuvent pratiquer ce que les Américains appellent le "flibusterism", c'est-à-dire l'opposition à la marche d'un projet de loi par tous les moyens dilatoires. Le règlement a prévu, à l'article 156, un moyen infailible de faire échec à cette pratique. Il prévoit que lorsqu'une commission a étudié un projet de loi pendant une période correspondant à l'importance ou à la longueur du projet, le leader parlementaire du gouvernement peut, sans avis, proposer une motion énonçant les modalités d'un accord conclu entre les leaders parlementaires des partis reconnus au cours d'une conférence convoquée par le président, à la demande du leader parlementaire du gouvernement. La motion est décidée immédiatement, sans débat, ni amendement, et l'accord qu'elle contient devient la loi de l'Assemblée. Mais évidemment, la partie la plus drastique du mécanisme est celle qui est mise en marche lorsqu'une entente n'a pu être conclue lors de la conférence des leaders parlementaires. Le leader parlementaire du gouvernement déclare officiellement à l'Assemblée que l'entente n'a pu être conclue, et, après avis, il propose que le rapport de la commission soit présenté à l'Assemblée dans le délai qu'il indique. Cette motion ne peut subir d'amendement et le débat qu'elle provoque est bref. La durée des discours est, en effet, réduite à dix minutes par député; le premier ministre, le leader parlementaire du gouvernement, le chef d'un parti reconnu ou leur représentant ont droit à trente minutes. On voit que la procédure est drastique et qu'elle peut infailliblement mettre fin à un débat prolongé, mais il est évident que comme tout mécanisme de clô-

ture, il n'est utilisé qu'avec prudence par le gouvernement. C'est la procédure qu'il a utilisée à l'occasion de l'adoption du projet no 22.

Les quelques points que j'ai esquissés permettent d'imaginer que la procédure parlementaire prend à Québec une allure de plus en plus originale. Bientôt se constituera une riche jurisprudence parlementaire québécoise dont d'ailleurs le règlement facilite le développement. En effet, dans le chapitre de l'interprétation, l'article 3 déclare que la procédure de l'Assemblée nationale du Québec est réglée:

- 1) par des lois;
- 2) par le règlement;
- 3) par des règlements adoptés pour la durée d'une seule session;
- 4) par des ordres spéciaux adoptés par l'Assemblée et dont l'effet est limité aux matières pour lesquelles ils sont votés;
- 5) par les précédents établis par suite de l'interprétation des lois et du règlement.

On a fait disparaître une disposition du règlement précédent qui disait que la procédure de l'Assemblée était aussi prévue "En partie, par les formes reconnues à la Chambre des Communes du Canada le 1er janvier 1904, qui ne sont applicables que dans les cas non autrement prévus". Par ailleurs, on a ajouté un article 4 qui dit que "Dans un cas non prévu par les règles de procédure ou dans un cas de divergence d'opinions sur l'interprétation d'une règle de procédure, le président décide en tenant compte des usages de l'Assemblée depuis son origine". On citera sans doute encore les grands auteurs britanniques, comme May et Campion, aussi bien que les auteurs canadiens comme Bourinot et Beauchesne, mais leur autorité sera moins absolue. En résumé, l'interprétation deviendra plus logique, moins formaliste, moins traditionnelle, plus québécoise.

CONCLUSION

Quel que soit l'avenir politique du Québec, ce règlement ne changera guère et si le droit parlementaire québécois subit des transformations fondamentales, ce sera plutôt en marge du développement formel des procédures. Les velléités d'adoption d'un régime présidentiel de type américain qu'ont préconisé certains hommes politiques sans avoir réfléchi à l'opportunité et aux conséquences d'une telle transformation, ont peu de chances de se concrétiser,

et nous conservons la responsabilité ministérielle, même si on la réglemente et on en restreint les exigences. Toutefois, bien d'autres réformes sont souhaitables et possibles pour que fonctionne mieux notre système. Il faudrait changer, en particulier, notre représentation parlementaire pour qu'elle épouse davantage le vote populaire et qu'il y ait ainsi une opposition assez forte numériquement. En réalité, le meilleur gage du bon fonctionnement des institutions parlementaires est une égalité relative entre les forces en présence qui d'ailleurs correspondrait au partage des esprits. A quoi bon, par exemple, souhaiter que le travail se réalise surtout en commission si l'opposition est numériquement trop faible pour y participer efficacement! Mais c'est là une autre histoire que j'aborderai peut-être dans un autre mémoire. Il reste que selon une boutade souvent citée, qu'on attribue à Winston Churchill, que "le régime parlementaire est le pire de tous les régimes, exception faite de tous les autres". J'ajouterais à condition qu'on l'adapte à ses moeurs et à son tempérament. C'est ce qu'a fait le Québec.

-
1. Règlement de l'Assemblée nationale du Québec, 21 mars 1974. C'est la dernière impression au moment où j'écris ces lignes.
 2. Cf. Gustave Lanctot, *L'Administration de la Nouvelle-France*, Champion, Paris, 1929, chap. 7 intitulé "La participation du peuple dans le gouvernement".
 3. Documents constitutionnels 1759-1791, vol. 1, Ottawa, 1921, p. 138.
 4. Thomas Chapais, *Cours d'histoire du Canada 1760-1791*, Editions Bernard Valiquette, Montréal 1919-1934, Tome I, p. 238.
 5. Charles Dickens, *American Notes*, Oxford University Press, Oxford, 1957, chap. II.
 6. N.-E. Dionne, Pierre Bédard et ses fils, Québec 1909, p. 28.
 7. Cf. *Idées politiques de J.-H. De Lolme (1741-1806)*, Presses universitaires de France, 1969.
 8. Sur le sujet de notre premier français parlementaire, cf. Louis-Philippe Geoffrion, *Notre vocabulaire parlementaire*, Québec 1918. Me Louis-Philippe Geoffrion (1875-1842) fut reçu avocat, mais il ne pratiqua sa profession que quelques années et devint en 1903, secrétaire du premier ministre du Québec, Lomer Gouin. En 1912, il fut nommé greffier de l'Assemblée législative du Québec,

fonction qu'il accomplit jusqu'à sa mort, le 30 septembre 1942. Il eut deux passions qui se complétaient, le droit parlementaire et la langue française. Avec le juge Adjudor Rivard, il fut l'auteur du Glossaire du parler français au Canada, publié en 1930.

9. Québec, Thomas Cary et Cie, 1835, 44pp.

10. Cf. Jean-Jacques Jolois, J.-F. Perrault 1753-1844 et les origines de l'enseignement laïque au Bas-Canada, Les Presses de l'Université de Montréal, 1969.

11. Sur les deux ouvrages de Perrault, on trouvera des précisions bibliographiques et d'intéressants renseignements dans John Hare et Jean-Pierre Wallot, Les imprimés dans le Bas-Canada 1801-1810, Les Presses de l'Université de Montréal, 1967, pp. 48-51 et pp. 107-109.

12. Joseph-François Perrault, Dictionnaire portatif et abrégé des lois et règles du parlement provincial du Bas-Canada, John Neilson, Québec, 1806.

13. Journaux de l'Assemblée législative, session 1867-68, Québec 1868, pp. 130 à 141. Le dernier article, l'article 116 du Règlement, décrétait que "dans tous les cas imprévus, les règlements, usages et formalités de la Chambre des Communes du Royaume Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, doivent être suivis".

14. Narcisse Henri-Edouard Faucher de Saint-Maurice (1844-1897) eut une vie variée. Après ses études au Séminaire de Québec, de 1864 à 1866, il servit au Mexique dans les armées de l'empereur Maximilien. De 1867 à 1881, il fut greffier du Conseil législatif, il fut ensuite journaliste et de 1881 à 1890, il représenta la circonscription de Bellechasse à l'Assemblée législative. Il publia de nombreux ouvrages, récits de voyage, histoires, essais.

15. Montréal, Imprimerie générale, 45 Place Jacques-Cartier, 1885 L'auteur ne manquait pas d'énumérer quelques-uns de ses titres "Député à l'Assemblée législative, membre de la Société Royale du Canada", président honoraire du syndicat de la presse de la province de Québec" et il faisait l'énumération de deux etc., etc.

16. Pierre-Basil Mignault (1854-1945) est regardé comme un des grands juristes du Canada français. Né à Worchester, au Massachusetts, il étudia le droit à l'Université McGill pour pratiquer la profession d'avocat à Montréal de 1878 jusqu'à sa nomination en 1918, à la Cour suprême où il siégea jusqu'en 1929.

17. Montréal, A. Périarde, Editeur. Libraire de droit et de jurisprudence, 1889.

18. Publié par ordre de l'Assemblée législative du Québec, 15 janvier 1902. Louis-Georges Desjardins (1849-1928) représenta la circonscription de Montmorency à l'Assemblée législative de 1880 à 1881 et celle de L'Islet à la Chambre des Communes de 1890 à 1892. Il fut ensuite nommé greffier de l'Assemblée législative, fonction qu'il occupa jusqu'en 1912.

19. Auguste Laperrière (1829-1903) fut attaché pendant plus de cinquante ans à la bibliothèque parlementaire du Canada-Uni et à celle du parlement fédéral. Il eut aussi une grande activité littéraire et a laissé un recueil intéressant, *Les guêpes canadiennes*, Ottawa, 1881-1883.

20. Ottawa, Printed by Times Printing and Publishing Company, Wellington Street, 1872.

21. Sir John George Bourinot (1837-1902) entra au Service de la Chambre des Communes en 1873 et il en devint le greffier en 1880 pour le demeurer jusqu'à sa mort. Il a laissé plusieurs ouvrages littéraires et historiques. Son ouvrage le plus célèbre demeure *Parliamentary Procedures and Practice in Canada* dont la première édition fut publiée en 1884, pour être suivie de trois autres dont la dernière en 1903 après la mort de l'auteur.

22. Arthur Beuchesne (1876-1959), après des études de droit et quelques années de journalisme, entra, en 1916, au service de la Chambre des Communes dont il devint le greffier en 1925 pour le demeurer jusqu'en 1949.

23. Journaux de l'Assemblée législative, 2e session 1912, p. 60.

24. Id. 1940, p. 303.

25. Id. 1941, p. 290.

26. Jean-Charles Bonenfant, *La réforme du travail parlementaire au Québec*, Québec, le 9 janvier 1964, Polycopie, 36 pp.

27. p. 180.

28. Strathearn Gordon, *Le parlement britannique*, 1947, p. 78.

29. Statuts du Québec, 17 Eliz. II c. 11.

30. Id. c. 18.

31. Id. c. 8.

32. Id. c. 23.

33. *Le Devoir*, 17 mai 1939.

34. *Le Soleil*, 8 mai 1963.

OUTRAGES AU PARLEMENT *

On a beaucoup parlé ces derniers temps, dans le Québec, de l'outrage au tribunal et des restrictions que son utilisation trop fréquente et trop stricte peut apporter à la liberté d'expression mais il y a aussi ce qu'on appelle "Les offenses au Parlement"¹. Dans certains pays, on se contente de leur appliquer le droit commun, mais dans d'autres, comme en Grande-Bretagne et dans la plupart des pays dont elle a influencé le parlementarisme, la Chambre se transforme en un véritable tribunal à l'intérieur d'une procédure qui confond juge et partie et qui comporte des sanctions allant jusqu'à l'emprisonnement².

Dès les débuts du parlementarisme, les deux Chambres de Grande-Bretagne réclamèrent le respect de leurs privilèges et la Chambre des Communes y fut particulièrement attentive. Du milieu du seizième siècle, au milieu du dix-neuvième siècle, en près de mille occasions, elle s'est occupée d'outrages³. A l'occasion de l'affaire Roberts, à laquelle est consacrée cette étude, Aegidius Fauteux, qui était alors conservateur de la Bibliothèque de Saint-Sulpice et qui en 1935 devait occuper le fauteuil no 3 des Dix pour le conserver jusqu'à sa mort en 1941, publiait dans La Presse du 21 novembre 1922, une intéressante étude sur "les privilèges parlementaires au Canada". Il est assez difficile de renouveler les sujets que Fauteux a abordés avec toute son érudition et d'y ajouter quoi que ce soit. Je m'inspire donc dans mon bref rappel historique des renseignements fournis par ce compétent prédécesseur.

A sa deuxième session, en 1793, la Chambre d'assemblée du Bas-Canada revendiqua pour la première fois un de ses privilèges pour empêcher un de ses membres, John Young, d'être arrêté dans un certain délai de la durée de la session. Plus tard, quelques personnes qui avaient "outragé" l'Assemblée devaient comparaître devant elle et dans certains cas furent punis. Le plus connu d'entre eux fut certes Philippe Aubert de Gaspé, le fils et non le père, qui, en 1835, se sentit offensé par un article du Vindicator que rédigeait un député, le Dr O'Gallaghan. De Gaspé se rendit à la Chambre, demanda à O'Gallaghan de se rétracter, ce qu'il refusa. De Gaspé ajouta alors: If you were not a member of the House, I would call you a d....d infernal scoundrel and would also horsewhip you. C'en fut assez pour être condamné par un vote de la Chambre

* Extrait du CAHIER DES DIX, no 39, 1974, pp. 171-187

à un mois de prison⁴. Trois mois plus tard, le même De Gaspé, en compagnie de Napoléon Aubin, devait se rendre coupable d'un nouvel outrage à la Chambre, assez amusant, en y jetant sur un poêle à deux reprises une bouteille d'assafoetida liquide. Il échappa à la punition en s'enfuyant avec Aubin au manoir de Saint-Jean-Port-Joli. Dans le Haut-Canada et sous l'Union, il y eut d'autres outrages au parlement, mais contentons-nous de nous arrêter à quelques incidents qui se déroulèrent après 1867 à la législature du Québec⁵.

AU QUEBEC

A sa deuxième session, en avril 1869, la Législature du Québec adopta une loi pour définir les privilèges, immunités et pouvoirs du Conseil législatif et de l'Assemblée législative du Québec et pour donner une protection sommaire aux personnes employées dans la publication des "papiers parlementaires". L'article 2 de la loi précisait que "l'Assemblée législative du Québec, ainsi que les membres de ce corps, respectivement, posséderont et exerceront les mêmes privilèges, immunités et attributions que ceux possédés et exercés par la Chambre des Communes du Canada et par ses membres respectivement"⁶. L'Ontario adopta des dispositions analogues. Les deux lois furent annulées par le gouvernement fédéral, mais Québec revint à la charge en 1870 pour énumérer cette fois ce qu'on ne pouvait faire contre les députés plus particulièrement:

"Commettre des voies de faits, proférer des injures ou faire des écrits diffamatoires sur ou contre la personne des membres de l'une ou l'autre Chambre pendant la session de la législature ou pendant les vingt jours qui précèdent et les vingt jours qui suivent chaque session."⁷

Les infractions étaient passibles "d'un emprisonnement pour tel temps, durant la session de la législature siégeant alors, qui sera déterminé par la Chambre qui se sera enquisse d'une telle infraction"⁸.

Un des premiers cas se posa, en 1875, à l'occasion de la fameuse "affaire des tanneries", alors qu'on accusa le gouvernement conservateur d'Adolphe Chapleau d'avoir pratiqué à Montréal un échange de terrains profitable à certains de ses amis. L'opposition libérale en fit un scandale. Un comité parlementaire d'enquête fut formé qui assigna comme témoins MM. Honoré Côté, Ludger Duvernay et C.-A. Dansereau. Ceux-ci refusèrent de venir témoigner et l'Orateur de l'Assemblée ordonna leur arrestation, ce qui posa le problème des pouvoirs de l'Assemblée et engendra quelques arrêts judiciaires assez complexes, parfois même d'apparence contradictoire, mais dont

l'un de la Cour d'Appel ferait encore aujourd'hui jurisprudence pour permettre à la législature d'emprisonner quelqu'un⁹.

Le 17 mai 1909, Olivar Asselin, alors journaliste, fut envoyé deux semaines en prison pour avoir donné un coup de poing à Alexandre Taschereau, sur le parquet de la Chambre¹⁰.

L'AFFAIRE ROBERTS

Mais le plus célèbre cas d'outrage au parlement québécois, celui qui fut puni sévèrement, qui fit couler beaucoup d'encre et qui a laissé des traces dans nos lois fut celui de John H. Roberts. Il fut un des nombreux épisodes des luttes que provoqua l'assassinat à Québec, le 22 juillet 1920, d'une jeune fille nommée Blanche Garneau. Le gouvernement de l'époque fut attaqué; il y eut procès et enquête et l'opinion publique se passionna pour l'affaire pendant plus de deux ans¹¹.

Le 13 janvier 1922, un journaliste montréalais du nom de John H. Roberts¹² commençait à publier un hebdomadaire au nom bien significatif de *The Axe* (La Hache)¹³. La première page du premier numéro sous le titre "I am *The Axe*" traçait sous une forme allégorique tout un programme. I am, disait un verset, the Friend of Man, the enemy of stagnation. La première livraison dénonçait "The Merchants' Bank Scandal", banque qui venait de s'écrouler et que la Banque de Montréal se proposait d'absorber. Le journal continua à paraître en dénonçant toujours de nouveaux scandales et le 27 octobre 1922, le numéro 42, en première page affichait les titres suivants: "The story of the foulest crime in all Québec"; "Blanche Garneau's Blood cries aloud for Vengeance;" "We appeal to the Lieut.-Governor to take action". Le journal offrait aussi une récompense de \$5,000 à toute personne qui pourrait fournir des renseignements pouvant conduire à l'arrestation du meurtrier ou des meurtriers. Mais, ce qui déclencha la colère du gouvernement et provoqua l'intervention parlementaire, ce fut le passage suivant du journal:

"The names of two members of the Provincial Legislature are coupled with this sinister crime and one may hear their name openly mentioned and their alleged guilt publicly discussed in the city of Québec, and it is freely and frankly said that the cause of the inaction on the part of the authorities in clearing up the mystery and bringing the guilty to justice is because of the fact of these two persons being members of the Legislature"¹⁴.

Le 30 octobre, le premier ministre Alexandre Taschereau attirait l'attention de la Chambre sur ce passage en demandant qu'il soit lu par le greffier.

"Il y a à Montréal, déclarait le premier ministre, un journal qui s'appelle "The Axe", et dont l'éditeur est un nommé John H. Roberts, ce monsieur, en dehors de la Chambre s'est toujours amusé à salir tout ce qu'il touchait; il est maintenant entré dans la Chambre et a continué la même besogne. Tout le monde se souvient du meurtre de Blanche Garneau. Or, le nommé Roberts croit avoir découvert les auteurs de ce drame. Les coupables sont rien de moins que deux députés de cette Chambre"¹⁵.

La Chambre décida ensuite que le passage en question du journal constituait une "violation des privilèges de cette Chambre" et il fut "ordonné que l'Orateur lance un mandat ordonnant au sergent d'armes d'arrêter M. John H. Roberts de Montréal, directeur du journal "The Axe" et président de "The Axe Publishing Company, Limited" qui publie ledit journal et d'amener ledit John H. Roberts à la barre de l'Assemblée législative le 2 novembre 1922, à quatre heures de l'après-midi"¹⁶. Roberts fut arrêté à Montréal, le 31 octobre après d'ailleurs s'être livré lui-même aux autorités. Il fut amené par train à Québec, le 1er novembre, où l'attendait à la gare l'avocat qu'il avait choisi, Me Armand Lavergne¹⁷. Dans la matinée du 2 novembre, Roberts comparut d'abord en Cour des Sessions de la Paix, devant le juge P.-A. Choquette pour répondre à l'accusation d'avoir publié un "libelle seditieux". L'enquête préliminaire commença immédiatement pour s'ajourner et finalement se terminer par l'envoi de l'accusé aux Assises criminelles pour y subir son procès¹⁸.

Le témoignage rendu à l'enquête par M. Amos Burns, qui était l'agent distributeur de The Axe à Québec, donne d'intéressants renseignements sur la circulation du journal dans la capitale. Au début, ce fut 100 exemplaires, puis 200, 400, 500 et 700. La livraison contenant le fameux article avait atteint 1,200 exemplaires. Le marchand de tabac, M. Thom Burns, de la rue Buade, déclara qu'il en avait vendu 1,200¹⁹.

A L'ASSEMBLEE

Dans l'après-midi, John H. Roberts était à "la barre de la Chambre" et, comme à cette époque il n'existait pas de Débats verbatim de l'Assemblée, deux sténographes furent priés de recueillir les questions et les réponses dont le texte a été conservé dans

les Journaux de l'Assemblée législative²⁰. On demanda d'abord à Roberts ce qu'il avait à dire pour justifier son article. L'accusé voulut que Me Armand Lavergne réponde pour lui, ce qui lui fut refusé, l'avocat pouvant simplement l'assister. Dans une déclaration de quelque cinq cents mots, le journaliste précisa d'abord qu'il avait écrit l'article "sans intention quelconque d'attaquer ou d'outrager l'honneur ou la dignité de cette Chambre". "En vérité, ajouta-t-il, il a été écrit dans un but tout-à-fait contraire, celui de soutenir, protéger, sauvegarder la dignité et l'honneur de cette Chambre. Je suis électeur de la province de Québec, je suis journaliste servant l'intérêt public et j'ai cru qu'il était de mon devoir et conforme à mon respect pour cette Chambre, pour le roi et pour le Dieu que j'ai toujours servi, de dire ce que j'ai dit lorsque j'ai écrit mon article" Roberts prétendait même qu'il avait rendu un grand et précieux service à la Chambre, car, disait-il en substance, si l'article a pour résultat de dévoiler les meurtriers de Blanche Garneau, il peut "soustraire les noms et les imputations de certaines personnes aux soupçons, aux doutes, aux insinuations et accusations qui ont circulé pendant plusieurs mois."

En plus de prétendre ne pas avoir voulu outrager l'Assemblée il ajoutait avec emphase: "Loin de vouloir la condamner et l'outrager, je verserais volontiers, s'il le fallait, mon sang pour la défendre". Il terminait en réclamant la liberté de presse. "Si vous nous niez le droit de critique, disait-il, si vous prétendez que nous devons garder le silence, lorsque de graves questions publiques sont en jeu, alors, si vous nous réduisez à la condition des Russes au temps des Czars, il pourrait arriver ici ce qui est arrivé de nos jours au czarisme en Russie." En conclusion, Roberts voulut, pour prouver qu'il n'y avait pas eu violation de privilège, invoquer un passage de Bourinot, le grand auteur canadien de droit parlementaire, mais l'Orateur l'en empêcha en disant qu'il n'était pas membre de la Chambre, qu'il n'était qu'un accusé et qu'il ne lui appartenait que de justifier son article.

Roberts reprit la parole pour soutenir l'argument suivant: "Si j'avais attaqué un membre de cette Chambre en sa qualité de membre, il y aurait alors eu violation de privilège, mais quelle que soit l'attaque qu'il y ait eue, si attaque il y a, ce que je n'admets pas, c'est une attaque contre des députés privément et non comme députés. En conséquence, je soumetts qu'il est de la compétence des cours de justice ordinaires de décider de toute injure qui pourrait avoir été faite à quelqu'un de cette Chambre en leur qualité privée".

Il était en outre facile à Roberts de souligner qu'il avait été mis en accusation devant une cour de justice pour la même offense et qu'"aucun homme ne peut être accusé deux fois et subir deux procès en deux occasions différentes, devant différents tribunaux pour une

seule et même offense". Et l'accusé concluait que répondre à la demande de la Chambre serait révéler ses moyens de défense avant que sa cause soit entendue devant le jury. Après quelques autres questions qui restèrent pratiquement sans réponse, l'accusé refusant toujours de nommer les deux députés auxquels il avait fait allusion dans son article, après même un ordre précis de les nommer, le premier ministre Taschereau proposa que Roberts restât sous la garde du sergent d'armes, celui-ci étant toutefois autorisé à conduire son prisonnier à la Cour.

Le 7 novembre, l'affaire Roberts revenait devant la Chambre qui à l'unanimité déclarait "ledit John H. Roberts coupable de ladite violation de ses privilèges et de l'offense d'avoir porté atteinte à son honneur et à sa dignité, en calomniant deux de ses députés de la manière la plus odieuse et la plus atroce". La Chambre ordonnait ensuite que "ledit John H. Roberts reste sous la garde du sergent d'armes de cette Chambre jusqu'à ce qu'il ait été statué, au cours de la présente session, sur la punition qui devra lui être infligée."²¹.

Rendant compte du débat, Le Soleil du 8 novembre, journal qui à cette époque était entièrement voué aux intérêts du parti libéral, écrivait sous le titre "La Chambre est unanime à déclarer Roberts coupable et à décider son châtimeut": "C'est la dignité du journalisme et la sécurité des réputations qu'à défendues hier après-midi, l'honorable M. Taschereau, premier ministre du Québec. Avec la franchise qu'on lui connaît, il s'est élevé hautement contre certaines méthodes de chantage qui troublent la paix des familles et jettent du doute sur les personnalités les plus intègres". Le premier ministre avait eu d'ailleurs l'habileté de lire plusieurs extraits du journal The Axe pour montrer que son rédacteur avait érigé en système le salissage des réputations. Il s'était ensuite écrié:

"Ce journal n'a pas d'autre mission que de faire du chantage, de salir des réputations et d'arracher le plus d'argent possible; par sa faute à Montréal, un grand nombre de foyers ont été dévastés, des ménages ont été brisés et désunis; il n'a pas d'autre but que de soutirer du capital. Je ne crains pas le chantage et je suis prêt à mettre devant lui ma vie privée et ma vie politique."

Immédiatement après, M. Taschereau présentait en première lecture le bill no 31, intitulé Loi amendant les statuts refondus, 1909, et prévoyant l'emprisonnement de John-H. Roberts. Un long préambule plutôt grandiloquent rappelait d'abord les faits pour conclure "qu'une semblable accusation est des plus odieuses et des plus infâmes et pèse sur chacun des membres de la législature", que "ledit passage constitue une violation de privilèges de la Législature, un attentat odieux à son honneur et à sa dignité et une calomnie sans

précédent dans les annales parlementaires" et que "ledit John-H. Roberts, au lieu de se disculper, a plutôt aggravé sa position par les réponses qu'il a données au cours de son interrogatoire". Soulignant ensuite que l'Assemblée législative, "seule juge de son honneur, de sa dignité et de ses privilèges", avait déclaré "ledit John-H. Roberts coupable d'avoir violé ses privilèges et porté l'atteinte la plus grave à son honneur et à sa dignité", le préambule précisait la raison véritable du projet, à savoir "que la détention dudit John-H. Roberts, sous la garde du sergent d'armes, pendant la durée de la session, serait une punition insuffisante et inadéquate pour l'offense qu'il a commise".

L'article 136 des Statuts refondus 1909 se contentait en effet de dire: "Quiconque commet une infraction aux dispositions du présent paragraphe devient passible d'un emprisonnement pour telle période de la session alors tenante, qui est déterminée par la Chambre qui s'est enquis de cette infraction". L'article I du projet condamnait John-H. Roberts à être détenu dans la prison commune du district de Québec, pendant une année à compter de la sanction de la présente loi, où il sera transféré par le Sergent d'Armes de l'Assemblée législative". Pour cela, on modifiait l'article 136 "en remplaçant les mots: "de la session alors tenante" dans la troisième ligne, par les mots: "n'excédant pas un an".

La deuxième lecture du projet eut lieu le 8 novembre presque sans discussion, le chef de l'opposition, M. Arthur Sauvé, se contentant de constater que l'on allait, d'après lui, un peu vite dans les procédures"22.

Immédiatement après, la Chambre se forma en comité plénier et le projet fut adopté sans amendement. Le 9 novembre, à l'occasion de la troisième lecture, le chef de l'opposition proposa que le projet soit renvoyé au comité des bills publics, mais sa proposition fut défaite par un vote de 57 à 5 et le projet franchit sans difficulté la dernière étape de la Chambre basse. C'est au Conseil législatif qu'il devait soulever le débat le plus sérieux.

AU CONSEIL LEGISLATIF

Le projet subit rapidement sa première lecture et, le 15 novembre, le débat s'engageait sur la deuxième lecture. Le leader parlementaire du gouvernement, M. Narcisse Pérodeau, expliqua le projet et déclara que l'article de Roberts contenait l'accusation la plus grave qui ait jamais été portée contre la législature. "Or, lit-il, le Conseil législatif fait partie de la législature et chacun de ses membres est attaqué dans cet article". La peine prévue par la loi ne lui semblait pas suffisante, d'où la nécessité

d'une loi spéciale. "Pour ma part, alla jusqu'à dire M. Pérodeau, je serais disposé à voir édicter une loi qui irait encore plus loin"²³.

Suivit immédiatement le discours de M. Thomas Chapais qui, en raison de la personnalité de son auteur, revêtait une certaine importance²⁴. M. Chapais ne nia pas la gravité de l'offense commise par Roberts, mais il s'opposa au projet sur deux points principaux: la constitutionnalité de la loi et la question d'opportunité. Dans le premier cas, selon M. Chapais, il y avait des doutes sur le droit pour la législature du Québec d'augmenter la peine prévue. Des légistes éminents, déclara-t-il en substance, ont contesté à la législature le droit d'édicter des peines spéciales contre les violations de ses privilèges. Il se souvenait évidemment des décisions dans l'Affaire des tanneries qui avait passionné sa jeunesse de militant politique. Il rappela le cas d'Arthur Dansereau qui avait refusé de venir témoigner devant la Législature et contre lequel un jugement de la Cour d'appel avait été prononcé. Mais il souligna qu'un juge, Antoine-Aimé Dorion, avait émis l'opinion que la Législature n'avait pas tous les droits de la Chambre des Communes d'Angleterre. "Vous croyez, s'écria-t-il, qu'il n'y a pas de doute sur la constitutionnalité de la loi, moi j'en ai". Mais, s'empressa-t-il d'ajouter: "Ce n'est pas pour Roberts que je parle. Je sais que son accusation est infâme".

Il insistait surtout sur la question d'opportunité. D'après le résumé du Devoir du 15 novembre, l'orateur s'exprima ainsi:

"Voici, dit-il, un accusé que nous amenons devant nous pour nous avoir attaqués. Nous sommes juge et partie. Nous trouvons qu'il n'y a pas d'armes assez violentes dans notre arsenal pour le punir. Nous forgeons une arme nouvelle que nous lui appliquerons pour ainsi dire toute chaude. Jamais une législation comme celle-là n'a été passée en Angleterre."

Le discours de M. Chapais causa une assez forte impression. Deux conseillers lui répliquèrent immédiatement, dont M. Hector Champagne, qui fit des comparaisons entre l'outrage au parlement et l'outrage au tribunal. "Il est vrai, dit-il, d'après le résumé du Soleil du 24 novembre, que dans cette cause la Chambre est accusée et qu'elle se constitue aussi en juge. Mais si nous considérons l'article du Code qui permet à un juge outragé de condamner lui-même un témoin ou toute personne qu'il trouve coupable de mépris de Cour, comment la Législature composée des législateurs d'une province pourrait ne pas avoir le même privilège, surtout quand il s'agit d'un outrage fait à son honneur et à sa dignité".

La discussion fut ajournée pour être reprise le 22 novembre au cours d'une séance qui fut, selon Le Soleil, "l'une des plus importantes qui se soient tenues dans l'enceinte du palais législatif, imposante par la nature même du débat et par le caractère de ceux qui y ont pris part". Le Soleil notait même que la séance à l'Assemblée avait été très courte, "les députés s'étant tous rendus à l'intéressante séance de la Chambre Haute". Le journal consacrait toute une page au compte-rendu du débat avec comme titre "On défend l'honneur du Québec". Le journaliste décrivait ainsi les conseillers législatifs:

"A leurs sièges, graves et pénétrés de la lourde responsabilité qui leur incombe, on pouvait voir tous ceux à qui la sagesse de l'âge, l'expérience de la vie et des lois pouvaient permettre de légiférer en une matière spéciale et fort sérieuse au point de vue de la dignité des institutions parlementaires. Il s'agissait en somme de décider si un diffamateur public de la plus haute autorité civile pouvait être ou non puni d'une façon proportionnée à la gravité de son délit."

Le premier orateur fut M. Adélarde Turgeon qui normalement ne participait pas aux débats, car il était président du Conseil²⁵. Pour souligner l'importance du projet en discussion, M. Turgeon déclara au début de son discours que c'était la première fois depuis bientôt quatorze ans qu'il occupait sa fonction de président du Conseil qu'il lui arrivait de prendre part à un débat. "Je le fais, ajoute-t-il, sous l'empire du devoir, sans passion, ni animosité contre les personnes, avec le calme, l'impartialité et l'esprit juridique qui sont de mise dans cette enceinte". L'Orateur s'appliqua ensuite dans son discours écrit et fortement charpenté à répondre à M. Chapais. Il plaida d'abord que la loi était constitutionnelle pour ensuite soutenir qu'elle était opportune et qu'elle ne comportait pas une punition excessive. Il termina par ces mots que nous pouvons trouver aujourd'hui grandiloquents mais qui reflètent bien l'atmosphère passionnée qu'avait créée l'affaire Blanche Garneau:

"Le bill no 31 ne crée pas un principe nouveau de répression, il étend la durée de la peine, c'est tout. Lorsque nos lois sur les privilèges et les immunités des Chambres furent édictées, il n'avait pas été prévu - il était impossible de prévoir - qu'il se trouverait un homme capable d'accuser sans preuve, sans l'ombre d'une preuve, toute une législature de deux crimes infamants. A mal nouveau, il fallait un remède nouveau."

D'autres conseillers adressèrent la parole; M. Chapais répliqua sans se laisser convaincre, tout en admettant que l'accusation

de Roberts était infâme et finalement le projet de loi fut adopté en troisième lecture, le 23 novembre, pour n'être sanctionné par le lieutenant-gouverneur qu'à la fin de la session le 29 décembre.

Auparavant, le chef de l'opposition conservatrice, Arthur Sauvé, avait tenté de faire mettre de côté le projet ou du moins de le faire soumettre à la Cour d'appel avant que, par l'approbation du lieutenant-gouverneur, il devienne loi²⁶. L'opposition se trouvait dans une position délicate. Très faible, elle saisissait la moindre occasion de mettre en mauvaise posture le gouvernement Taschereau qui, lui, était politiquement très puissant. Par ailleurs, elle ne pouvait approuver le genre de journalisme que pratiquait Roberts. Elle se contentait de prétendre que la punition était trop lourde et que la loi adoptée était inconstitutionnelle. Les conservateurs semblaient divisés, comme le révèle la publication d'une brochure intitulée *Reflections and Comments arising out of the Case of Roberts*. (A speech prepared by Brenton A. Macnab). Macnab devait prononcer son discours le 1er décembre 1922 devant l'Association libérale-conservatrice de Montréal. Le 28 novembre le secrétaire de l'Association, R.W. Marshall lui écrivait pour lui dire que la réunion n'aurait pas lieu par suite de la mort du juge en chef.

Macnab ne s'y trompa pas. Il comprit que c'était un prétexte pour l'empêcher de prononcer son discours et, le 1er décembre, il répondait au secrétaire qu'il ne pouvait accepter de délai et qu'il avait un autre moyen de faire connaître son texte. Il le publia en brochure en y ajoutant une lettre adressée à *The Gazette*. Il reprochait à *The Gazette* et à *The Star* "what constitutes a scandalous conspiracy of silence in Montreal". "In the refusal to publish my letter, ajoutait-il, the truth was suppressed in the interest of indefensible personages, not all of them Liberals. I am sorry to say."

Par ailleurs, le 14 novembre, le juge Alphonse Bernier, de la Cour d'appel, avait refusé d'accorder un bref d'habeas corpus en vertu duquel Roberts aurait été libéré. "Il ne m'appartient pas, déclara le juge, d'apprécier, ni d'examiner, ni encore moins de juger la procédure suivie par la Chambre d'Assemblée pour en arriver à la solution qu'elle a passée; je ne puis m'enquérir de la preuve qui a été faite. Les pouvoirs de la Chambre d'Assemblée sur sa procédure et la preuve qu'elle a trouvée en cette affaire, sont absolument souverains, et échappent à ma juridiction".

Après la sanction du projet, Roberts quitta le cachot du parlement où il avait été incarcéré pour être emprisonné à la prison de Québec. Son journal continua à paraître, "There will be no change in policy", écrivait-on le 5 janvier 1923. Au début d'avril 1923, Roberts était libéré par un décret du lieutenant-gouverneur en con-

seil. Le 30 avril 1923, *The Axe* affichait en première page sur deux lignes en gros caractères Roberts Free with Honour. L'auteur déclarait qu'il n'avait présenté aucune excuse au gouvernement Taschereau ou à la législature, qu'il n'éprouvait aucune amertume (*bitterness in heart*) et qu'il avait engraisé de vingt livres. La dernière livraison de *The Axe* semble avoir été la trente-sixième du volume III, celle du 3 septembre 1924. La manchette était *Ku Klux Klan in Canada* et le journal, au moment de s'éteindre, semblait s'intéresser beaucoup moins à la politique du Québec. Il était devenu uniquement un hebdomadaire à sensation comme nous en avons tant connu depuis.

Pendant que se déroulait l'affaire Roberts, la question plus générale de Blanche Garneau avait des répercussions sur d'autres scènes. Le 9 novembre, le premier ministre M. Taschereau annonçait qu'une enquête royale allait "mettre fin à ces iniques calomnies". Le 14 novembre étaient nommés enquêteurs deux juges à la retraite, MM. J.S. Archibald et J.-E. Robidoux. Roberts lui-même ne put témoigner car, paraît-il, il était trop malade pour le faire. Le 31 décembre, les commissaires faisaient rapport pour conclure que le gouvernement avait accompli tout ce qui était nécessaire pour trouver les coupables et surtout qu'il n'avait protégé personne, ce qui était l'accusation ou du moins l'insinuation de Roberts.²⁷

L'amendement apporté à la Loi de la législature à la suite de l'affaire Roberts est demeuré dans nos lois. L'article 70 se lit aujourd'hui comme suit: "Quiconque commet une infraction aux dispositions du présent paragraphe (en réalité il s'agit plutôt d'une subdivision de la loi, le texte anglais employant d'ailleurs le mot "subdivision") devient passible d'un emprisonnement pour telle période n'excédant pas un an qui est déterminée par l'Assemblée nationale²⁸.

A Ottawa, la Chambre des Communes a déjà fait emprisonner quelqu'un et on admet qu'elle a encore le pouvoir de le faire, mais il est reconnu que la prorogation met fin à l'emprisonnement²⁹ doit se terminer avec la session. Dans les neuf législatures provinciales en dehors du Québec, on prévoit l'emprisonnement par décision de la Chambre, mais sauf au Manitoba et en Saskatchewan, l'emprisonnement doit se terminer avec la session. C'est le cas en Ontario³⁰. Les deux provinces où théoriquement du moins la loi est la plus sévère sont celles du Manitoba et de la Saskatchewan. La loi de l'Assemblée législative de chacune des deux provinces contient un texte qui, au Manitoba, se lit comme suit et qui, en Saskatchewan, ne comprend qu'une légère variante sans importance:

"Every person who, upon such inquiry, appears to have committed or done any of the acts, matters or things mentioned in sec-

tion 11, in addition to any other penalty to which he is by law subject, is liable to imprisonment for such time as may be determined by the Assembly 31".

On peut se demander si les parlementaires ne devraient pas comme les autres mortels aller devant les tribunaux lorsqu'ils se croient lésés. Ils éviteraient la situation délicate que connut la législature du Québec lors de l'affaire Roberts: être à la fois juge et partie, une partie capable même de changer la sentence prévue. Roberts était peut-être coupable d'insinuations graves, mais il fut condamné par les gens qu'il attaquait et ceux-ci augmentèrent la peine après que l'offense eut été commise. Pour survivre, le parlementarisme doit plus que jamais éviter les excès de ce genre surtout à une époque où les journalistes devenus vraiment indépendants sont les meilleurs gardiens de la moralité publique.

1. Dans une causerie qu'il prononçait, le 29 octobre 1974, devant la Chambre de Commerce du district de Montréal, l'honorable Jules Deschênes, juge en chef de la Cour supérieure du Québec, rappelait qu'"il arrive au pouvoir législatif de se revêtir des attributs du pouvoir judiciaire en particulier quand il croit que les privilèges de la Chambre ont été violés". "Celle-ci, ajoutait-il, agit alors véritablement comme tribunal lorsqu'elle châtie l'outrage dont elle a été victime. On peut retracer l'origine de ce pouvoir dans la conception médiévale du Parlement comme une Haute Cour de Justice et dans l'incapacité des hommes d'Etat de l'époque de se représenter l'autorité constitutionnelle sous une autre forme que celle d'une cour de justice".

2. Cf. Parlements, une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays, publiée par l'Union parlementaire et rédigée par Michel Ameller, deuxième édition, Presses Universitaires de France. Cet ouvrage consacre trois pages aux "offenses au Parlement" pp. 70-72. Un passage (p. 71) pose bien la question que nous allons étudier: "S'il est difficile de mettre en cause le principe d'une sanction lorsqu'il s'agit de rébellion ouverte, de violence, ou de voies de fait à l'encontre du Parlement ou de l'un de ses membres, la question devient plus complexe à l'égard de ce qu'on appelle, en Grande-Bretagne, une "attitude irrespectueuse envers un membre de la Chambre ou envers l'Assemblée considérée collectivement". Comme en pratique cette "attitude irrespectueuse" est surtout le fait de publications à caractère politique ou polémique, c'est tout le problème de la liberté de presse et, à travers lui, celui de la liberté d'opinion, qui se trouvent posés."

3. Cf. Erskine May's Treatise in the law, privileges proceedings and usage of parliament, seventeenth (1964) edition, London, Butterworth & Co., Chapter VII "Penal jurisdiction of the Houses of Parliament", "power to inflict punishment for contempt", pp. 89-108.

4. Fauteux signale que "la Bibliothèque de Saint-Sulpice possède de l'original du mandat de l'orateur ordonnant au sergent d'armes d'amener à la barre de la Chambre, Philippe Aubert de Gaspé, ainsi que l'ordre au sergent d'armes de le livrer au geôlier de la prison de Québec". "Ces deux documents, ajoutait-il, quoique rédigés en anglais, portent la signature: L.-J. Papineau, orateur".

5. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 parle d'un "parlement" (Parliament) pour le Canada (art. 17) et d'une "législature" (legislature) pour Québec (art. 69). On s'est parfois demandé si les législatures étaient de véritables parlements. La question souleva même une intéressante, polémique en 1943, entre Arthur Beauchesne, alors greffier de la Chambre des Communes, et Me Louis-Philippe Pigeon, aujourd'hui juge de la Cour suprême du Canada. Dans un article publié dans *The Canadian Bar Review* (vol. XXI, 1943, p. 826) et intitulé "Are the provincial legislature parliaments?", Me Pigeon, en se basant surtout sur la jurisprudence du Comité judiciaire du Conseil privé, réussit à prouver que malgré leur appellation, les législatures étaient en fait de véritables parlements.

6. 32 Vict. Cap. 4.

7. 33 Vict. Cap. 5, a. 4, par. 1.

8. Id., a. 8.

9. Dans une première décision, le juge Ramsay décida que la législature du Québec, dans les circonstances n'avait pas le droit de faire arrêter quelqu'un pour outrage (H. Cotté, *La Revue légale*, vol. 6, pp. 582-600). Selon le juge Ramsay, la législature du Québec ne jouissait pas des privilèges d'un parlement. Quelques jours plus tard, C.-A. Dansereau, se voyait forcé par la Cour du Banc du Roi de comparaître devant l'Assemblée. "L'arrêt de la Cour du Roi dans l'affaire Dansereau écrit avec raison Aegidius Fauteux, dans l'article précédemment cité est resté le titre principal sur lequel s'appuie encore le statut parlementaire de la législature du Québec".

10. Cf. Robert Rumilly, *Histoire de la province de Québec*, XIV, Sir Lomer Gouin, pp. 50-51; Marcel A. Gagnon, *La vie orageuse d'Olivier Asselin*, Les Editions de l'Homme, 1962, pp. 114-115; *Le Nationaliste*, 23 mai 1909, p. 1, 30 mai 1909, p. 3; *Le Soleil*, 19 mai 1909, p. 1.

11. Le sottisier poétique du Québec contient une pièce délicieuse intitulée "A la mémoire de Blanche Garneau", brutalement assassinée à Stodacona, Québec, par des bandits inconnus le 22 juillet 1920, "Oeuvre de l'abbé F.-X. Burke. L'auteur remania sa "pièce" pour qu'on puisse la chanter en complainte. Celle-ci commençait par ces vers:

"Qui nous dira l'angoisse de ton âme
 Quand tu te vis arrêter en chemin
 Par ces démons aux yeux rouges de flamme
 Qui lâchement t'assaillirent soudain?
 Les scélérats, malgré ta résistance
 Par quelque gaz ou liquide infernal,
 Ne t'ont-ils pas fait perdre conscience,
 Pour te plonger dans l'abîme du mal? - bis"

L'abbé F.-X. Burke, *Elévations poétiques*, volume II, éditeur: J.-P. Garneau, 1921, p. 253.

12. John H. Roberts était né à Lytham, Lancashire, de parents gallois, le 6 décembre 1868. Il mourut à Montréal en 1957. Il était le père du journaliste, essayiste et historien bien connu, Leslie Roberts qui d'ailleurs écrivit dans *The Axe*.

13. Dans *Les Journaux du Québec de 1764 à 1964* (Les Presses de l'Université Laval, 1965) p. 61, André Beaulieu et Jean Hamelin donnent la référence suivante: 466 *Axe*, 1922-1923//?, hebdomadaire indépendant, petit in-plano, publié par J.-H. Roberts". Ils n'en avaient pas trouvé de collection. Grâce à André Beaulieu, maintenant assistant-directeur à la Bibliothèque de La Législature du Québec, j'ai déniché à la Bibliothèque nationale du Québec un microfilm de *The Axe* allant du 13 janvier 1922 au 9 septembre 1924, collection à laquelle il ne semble manquer qu'un numéro.

14. *Les Journaux de l'Assemblée législative*, session de 1922 (seconde session), p. 26, traduisaient ainsi le texte anglais: "Les noms de deux membres de la Législature provinciale se trouvent impliqués dans ce sinistre crime et l'on peut entendre ouvertement mentionner leurs noms et discuter publiquement leur prétendue culpabilité, dans la Cité de Québec. Et l'on dit librement et franchement que la cause de l'inaction de la part des autorités pour élucider le mystère et traduire le coupable en justice tient au fait que ces deux personnes sont membres de la Législature.

15. *Le Soleil*, 31 octobre 1922, p. 14.

16. *Les Journaux de l'Assemblée législative*, session de 1922 (seconde session), p. 27.

17. Armand Lavergne (1830-1935) a laissé surtout un souvenir comme chef nationaliste mais il était aussi un brillant avocat et un des adversaires politiques les plus cruels d'Alexandre Taschereau contre qui il devait d'ailleurs se présenter aux élections provinciales de février 1923. Pendant des années, il exploita lui-même contre le gouvernement libéral l'affaire Blanche Garneau. Il était donc naturel que Roberts le choisisse comme avocat. Il était assisté par un jeune avocat qui venait d'entrer au barreau, Me Antoine Rivard, plus tard homme politique et juge de la Cour d'appel du Québec.

18. Le Soleil, 2 novembre 1922, p. 16.

19. Le Soleil, 2 novembre 1922, p. 16.

20. Session de 1922 (seconde session) pp. 34-37.

21. Ibid. pp. 49-50.

22. Le Soleil, 9 novembre 1922, p. 1.

23. Le Soleil, 16 novembre 1922.

24. Thomas Chapais (1858-1946) était entré au Conseil législatif en 1892. Les libéraux avaient pris le pouvoir en 1897 et, les nominations au Conseil se faisant sous un angle politique, il demeurait avec Jean Girouard nommé en 1897 le seul membre de l'opposition conservatrice. En général, il ne se montrait pas très fanatique mais en certaines circonstances il se permettait de prononcer un grand discours que les libéraux écoutaient avec une certaine admiration et auquel ils sentaient nécessaire de répliquer sérieusement. Ce fut le cas dans l'affaire Roberts.

25. Adélard Turgeon était né à Beaumont, le 18 décembre 1863. Après ses études classiques au Collège de Lévis et ses études de droit à l'Université Laval, à Québec, il fut admis au barreau le 12 juillet 1887. Elu député de Bellechasse en 1890, réélu en 1892, en 1897, en 1900, 1904, 1907 et 1908, il fit partie des administrations Marchand, Parent, et Guin. Il fut nommé au Conseil législatif le 2 février 1909 et il en fut le président de sa nomination jusqu'à sa mort le 14 novembre 1930. On lui reconnaissait un grand talent oratoire. Cf. Gustave Turcotte, *Le Conseil législatif du Québec*, 1933, pp. 235-237. On trouve le texte de M. Turgeon dans le Soleil du 23 septembre 1922.

26. Le Soleil, 23 décembre 1922, p. 1.

27. Cf. *The Canadian Annual Review*, 1922, pp. 712-715. On trouve d'intéressants détails sur l'affaire Roberts dans le volume XXVI de l'Histoire de la Province de Québec de Robert Rumilly qui reconstitue bien l'atmosphère passionnée de l'époque. Les journaux furent pendant quelques semaines remplis par cette affaire. A signaler en particulier l'article d'Henri Bourassa dans *Le Devoir* du 26 janvier où il écrit: "L'offense pour laquelle M. Taschereau et ses collègues ont fait condamner Roberts à la prison était toute personnelle. Elle n'atteignait que deux députés, et nullement dans leurs fonctions législatives. Et surtout, elle n'entravait en rien la liberté des délibérations du parlement. S'ils s'étaient bornés à faire appliquer à Roberts la loi existante, les ministres n'en auraient pas moins commis un grotesque abus de pouvoir. M. Taschereau a fait pis que cela. D'un trait de plume, il a transformé une loi d'ordre public, uniquement destinée à sauvegarder la liberté du parlement, en une loi pénale qui permet à n'importe quel député ou conseiller, pourvu qu'il rallie une majorité de copains, de faire emprisonner sans procès, n'importe qui lui chante pouilles ou le gêne dans ses agissements publics ou privés, licites ou criminels".

28. Loi de la législature, Statuts refondus, 1964, c. 6, a. 70.

29. Cf. W.F. Dawson, *Procedure in the Canadian House of Commons*, University of Toronto Press, 1962, p. 52.

30. *The Legislative Assembly Act*, c. 240, a. 46.

31. *An Act respecting the Legislature of Manitoba*, c. 4.100, a. 43. Ce texte semble rendre possible un emprisonnement d'une durée illimitée mais on peut se demander si on ne pourrait pas l'interpréter à la lumière de la vieille présomption du droit parlementaire anglais qui veut que tout se termine avec la session.