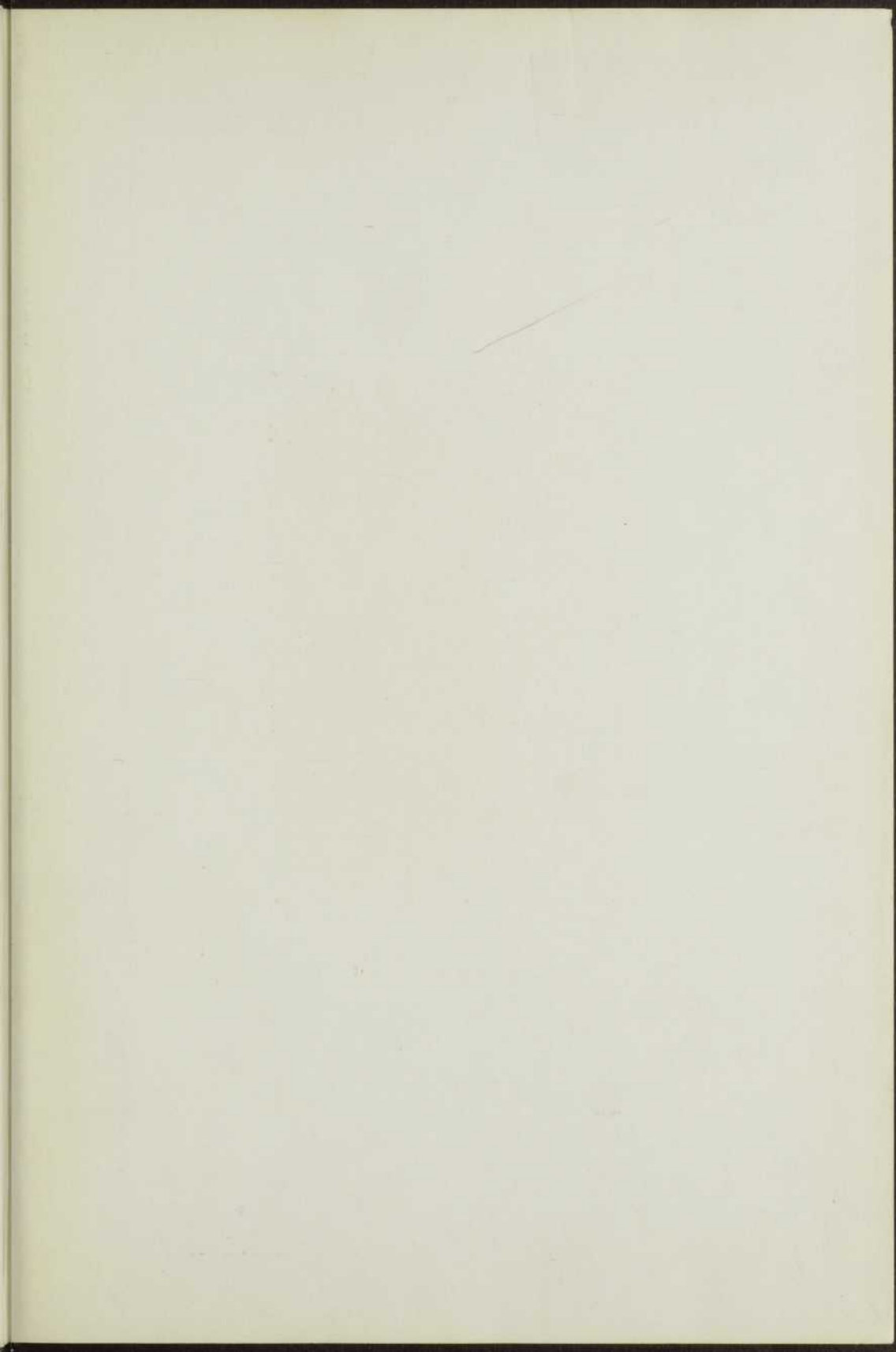
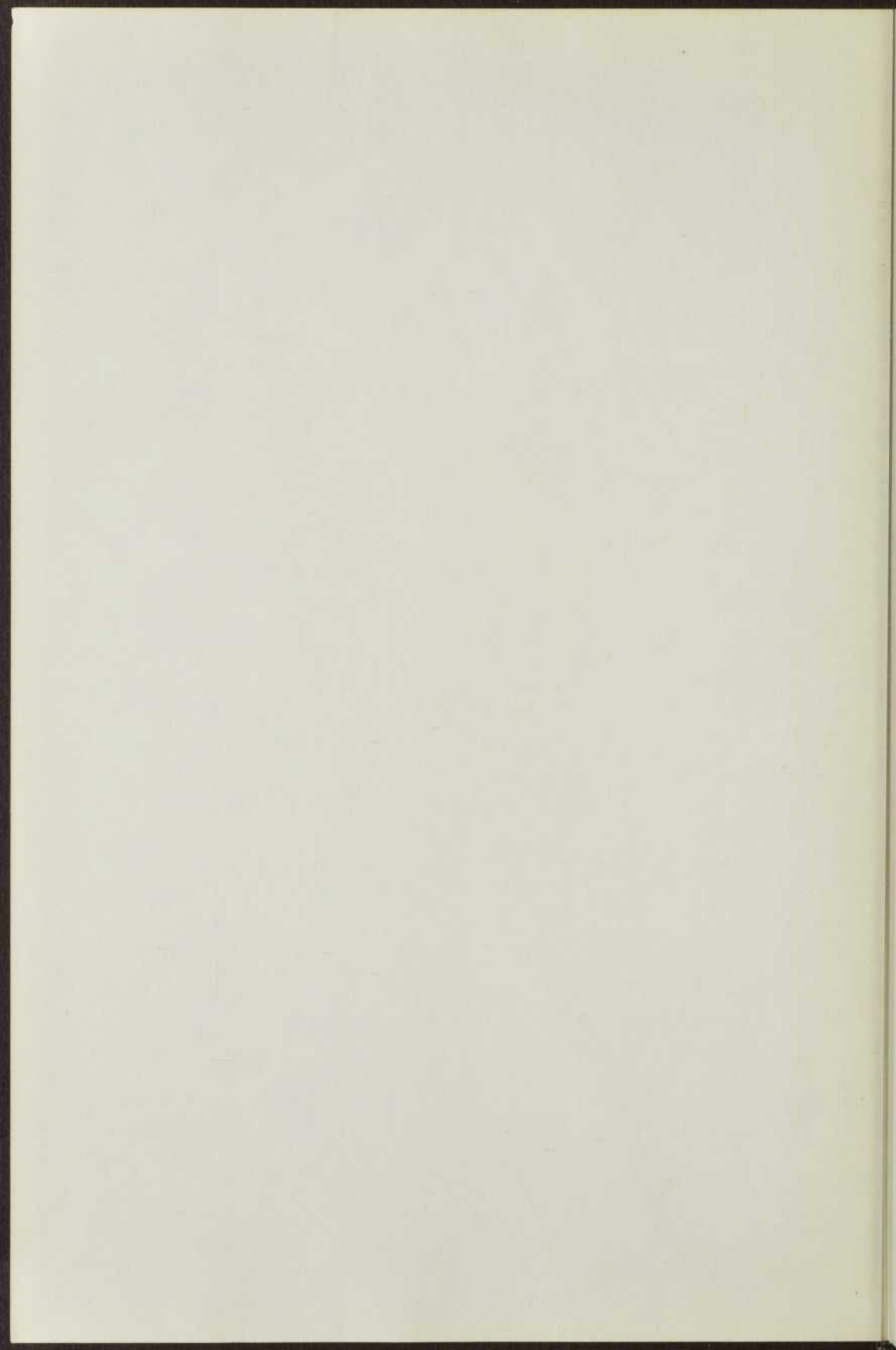


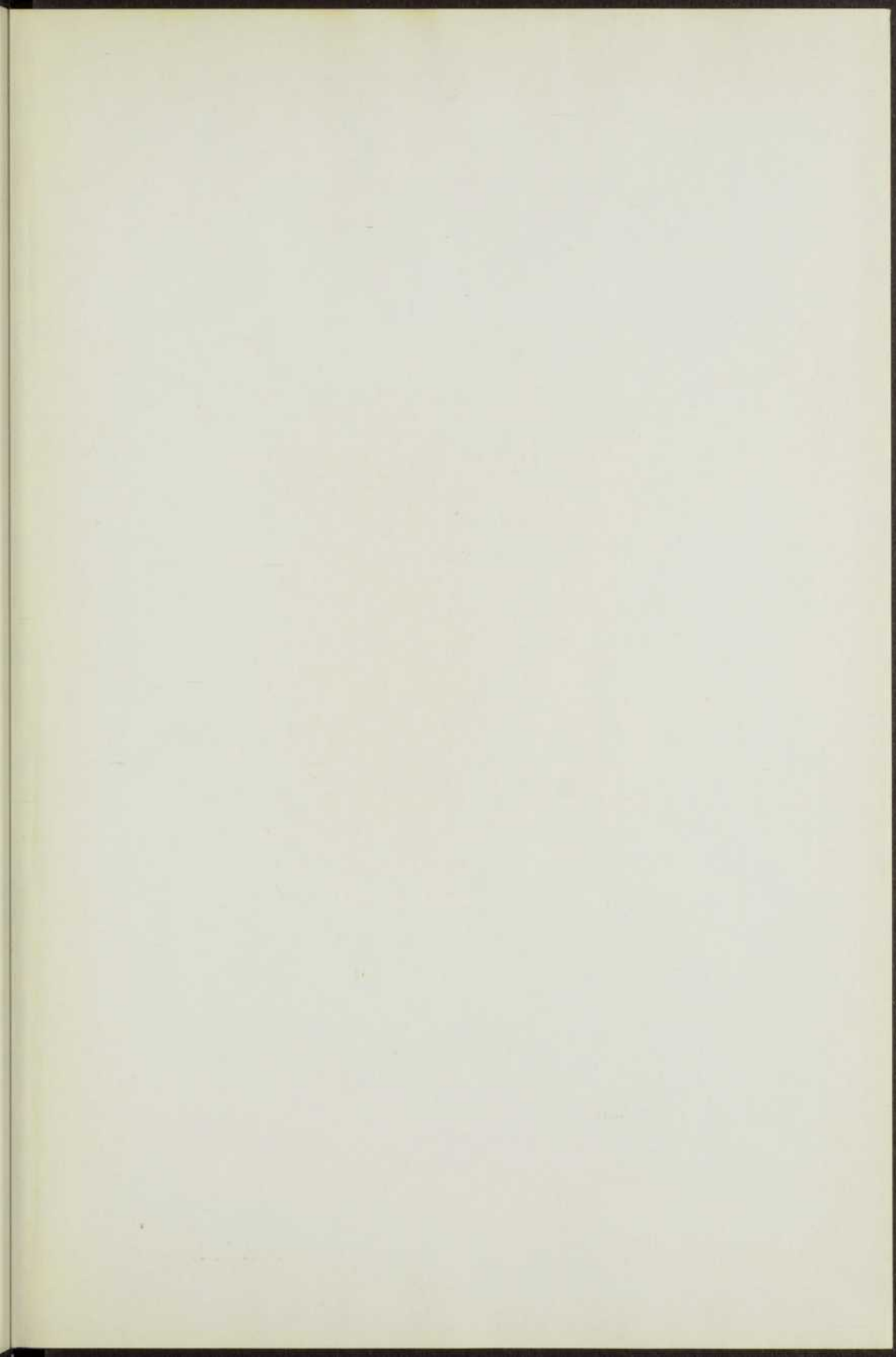


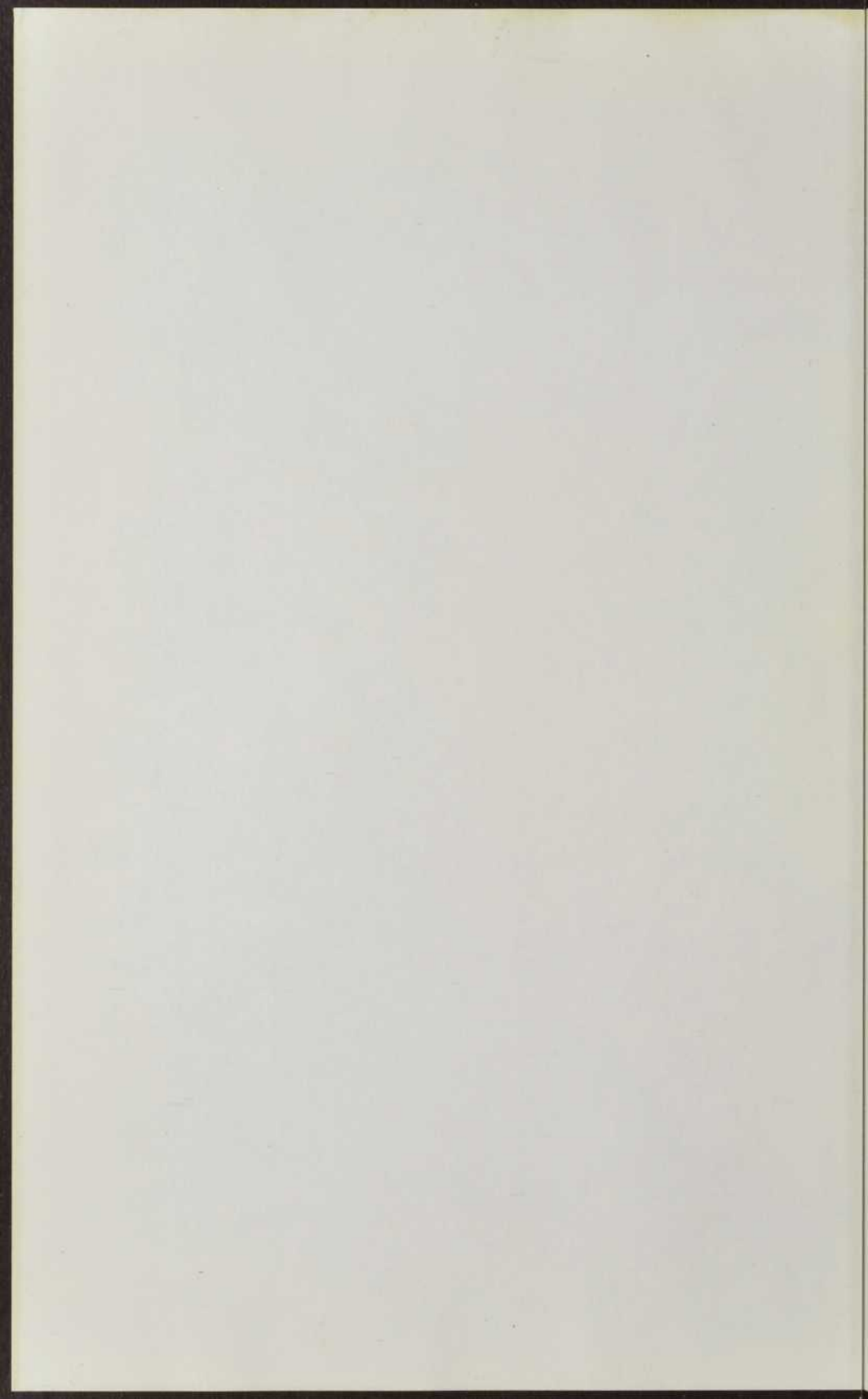
Bibliothèque Nationale du Québec

S









HENRI BRUN

**LA FORMATION
DES
INSTITUTIONS
PARLEMENTAIRES
QUÉBÉCOISES**

1791-1838

**LES PRESSES
DE L'UNIVERSITÉ
LAVAL**

1

droit
science
politique

LA FORMATION DES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES QUÉBÉCOISES (1791-1838)

par Henri BRUN,
professeur à l'université Laval

Il est de tradition de faire remonter l'origine du parlementarisme québécois au milieu du XIX^e siècle, si ce n'est à 1867. Dans le premier cas, c'est la référence à certains gestes concrets de la métropole anglaise entre 1840 et 1848, lesquels ont eu pour conséquence de consacrer le principe de la responsabilité ministérielle. Comme s'il s'était alors agi d'une gracieuseté sans antécédents. Dans le second cas, c'est la référence au pacte confédératif. Comme si les parties au marché avaient été jusque-là dépourvues de toute constitution. L'une et l'autre de ces genèses sont en fait un peu courtes et nous raccrochent prématurément à l'histoire constitutionnelle anglaise.

Bien avant ces dates, un régime parlementaire québécois avait déjà commencé à s'établir, dès que la colonie fut, par l'effet de l'Acte constitutionnel de 1791, dotée d'organes étatiques vraiment représentatifs. Et les confirmations venues d'en haut a posteriori, pour intéressantes qu'elles puissent paraître, ne suffisent pas à rendre compte de l'avènement d'une règle juridique de nature coutumière.

(la suite au second rabat)

**LA FORMATION
DES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES
QUÉBÉCOISES**

« DROIT ET SCIENCE POLITIQUE »

Collection dirigée par Jean-Charles Bonenfant

1. *La formation des institutions parlementaires québécoises (1791-1838)*, par M^e Henri Brun.

HENRI BRUN

LA
FORMATION
DES
INSTITUTIONS
PARLEMENTAIRES
QUÉBÉCOISES

1791-1838

DROIT
SCIENCE POLITIQUE

1



1970

LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL
QUÉBEC

JL
243
1970
B7
[S]



© 1970 LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL
TOUS DROITS RÉSERVÉS — IMPRIMÉ AU CANADA

DÉPÔT LÉGAL (QUÉBEC) : 2^e TRIMESTRE 1970

D7000631

Remerciements

L'auteur remercie sincèrement monsieur le professeur Jehan de Malafosse, de la faculté de Droit de l'université de Paris, directeur de la thèse de doctorat d'État qui se situe à l'origine du présent essai; monsieur Jean-Charles Bonenfant, professeur à la faculté de Droit de l'université Laval, dont l'assistance fut des plus précieuses, et Gaétane Brun, une collaboratrice assidue.

H. B.

ABRÉVIATIONS UTILISÉES

- J.O.A.* *Journal officiel de la Chambre d'assemblée*
- J.O.C.L.* *Journal officiel du Conseil législatif*
- D.C.* *Documents relatifs à l'histoire constitutionnelle
 du Canada*
- CR.* *CRUIKSHANK, E. A., The genesis of the Canada Act*
- P.R.* *Parliamentary Register*

Préface

Comme bibliothécaire et comme professeur, j'ai vu naître, j'ai dirigé et j'ai corrigé de nombreuses thèses, si bien qu'aujourd'hui au hasard des rencontres, derrière un visage, il m'arrive souvent d'évoquer moins un patronyme qu'un sujet d'études. Cependant, parmi tous ces travaux, il n'en est pas dont je revois avec plus de plaisir et d'admiration toute la genèse que La formation des institutions parlementaires québécoises (1791-1838), thèse qui permit à Me Henri Brun d'obtenir, en 1967, avec grand succès, le doctorat d'Etat à la faculté de Droit de Paris.

J'avais connu l'auteur comme étudiant à la faculté de Droit de l'université Laval au moment des premières contestations qui devaient apporter à ce sanctuaire des traditions le renouveau auquel Me Brun avec d'autres jeunes professeurs participent aujourd'hui. Je crois l'avoir encouragé à étudier le début des institutions parlementaires québécoises; je lui ai ouvert la bibliothèque que je dirige et, pendant qu'il était à Paris, bien des textes qu'on ne pouvait y trouver ont traversé l'Atlantique pour aller le retrouver. C'est à Paris que les hasards d'un voyage m'ont fait lire quelques pages de cette thèse et m'ont fait constater avec quelle ardeur et quelle intelligence le jeune avocat faisait la synthèse de ses recherches et de ses réflexions.

Quand j'ai lu le texte définitif qui est maintenant publié avec quelques retouches, j'ai été d'abord frappé de constater que, pour la première fois, on dépassait l'histoire politique chronologique et une vision manichéenne de nos luttes constitutionnelles pour présenter une analyse sérieuse des débuts du parlementarisme au Québec.

On s'aperçoit que, même si tout était en puissance dans la loi britannique de 1791, nos premiers parlementaires, et en particulier les avocats et les notaires, ont eu l'intelligence et le mérite d'en

tirer un merveilleux parti même si l'aventure devait se terminer par l'échec tragique de 1837-1838.

Au moment où l'ancienne mère patrie, la France, était soumise à l'absolutisme bonapartiste, au conservatisme de la Restauration et à l'instabilité de la monarchie de Juillet, quelques hommes politiques saisissaient la fécondité de la responsabilité ministérielle qui, un siècle plus tard, devait conduire à l'évolution finale du statut international du Canada. On répète souvent que nos institutions sont britanniques et parfois on croit que cet emprunt est une source d'aliénation, mais il ne faudrait pas oublier qu'elles ont une genèse vraiment canadienne, et, à une époque où on rêve parfois de les remplacer par des institutions dites présidentielles de type américain, il est nécessaire d'en mieux connaître l'histoire. L'ouvrage de Me Brun contribuera à cette connaissance en tirant des constatactions générales d'événements que jusqu'ici on s'était contenté de raconter.

Je vois aussi dans l'ouvrage une heureuse synthèse de trois disciplines qui, souvent, se côtoient : l'histoire, le droit public et la science politique. On a accusé nos facultés de Droit de trop limiter leur enseignement et leur recherche au droit privé, mais il semble que, depuis quelques années, le droit public soit en train de reprendre le temps perdu. S'il est un domaine où il ne faut pas se limiter aux distinctions étroites des écoles et où les disciplines doivent se confondre, c'est bien celui-ci, et je suis persuadé que les historiens, les juristes et les politologues liront avec le même intérêt et le même profit l'étude de Me Brun.

En terminant, il me reste à souhaiter qu'au Canada français, on imite de plus en plus Me Brun en étudiant la genèse et le fonctionnement de nos institutions politiques pour que ce domaine cesse d'être, comme il l'a été jusqu'ici, la chasse gardée des Canadiens anglais.

Jean-Charles BONENFANT.

Québec, 17 juillet 1969.

Introduction

Le premier effet juridique de la conquête de la Nouvelle-France par l'Angleterre fut d'introduire le droit public anglais sur le territoire. Le fait militaire était constaté par la Capitulation de Montréal, datée du 8 septembre 1760¹ ; le voile d'une cession juridique lui était ajouté en février 1763, par le Traité de Paris qui mettait fin à la guerre de Sept Ans².

Pour les « nouveaux sujets de Sa Majesté » et les futurs immigrants anglais, ce changement de droit public avait une portée concrète : des principes de droit nouveau allaient désormais devoir s'appliquer à la collectivité locale. Ceci ne voulait cependant pas dire, loin de là, que toutes les règles fondamentales du droit public anglais allaient recevoir application immédiate au Canada, ou que tous les droits des habitants de la métropole devenaient automatiquement ceux des Canadiens. Le droit anglais pouvait bien receler des principes constitutionnels propres aux colonies ou à certaines d'entre elles. Et, par surcroît, comme ces spécifications coloniales du droit public anglais n'étaient pas encore parfaitement définies par la doctrine et la jurisprudence, il n'était guère possible, en 1763, de saisir toute la signification concrète du changement de droit public qui affectait le Canada. Nous ne porterons attention qu'aux principes qui ont trait à l'organisation supérieure de l'État, qui règlent l'exercice de la fonction législative relativement à la nouvelle colonie.

Un principe général du droit constitutionnel anglais disait que la fonction législative ne pouvait être exercée que par un concours des trois membres du Parlement : la Couronne, la Chambre des

¹ D.C., I, p. 5.

² D.C., I, p. 83.

lords et la Chambre des communes³. En d'autres termes, c'était, pour la population, le droit de participer à la législation par l'intermédiaire d'un tiers organe vraiment représentatif, c'est-à-dire d'une chambre élective⁴. Mais un principe propre aux territoires conquis, ce qui était alors le cas du Canada, le mettait immédiatement en échec : le roi, assisté de son Conseil privé, avait conservé la prérogative de légiférer seul à l'égard de tels territoires. Il en organisait l'administration locale et pourvoyait, directement ou par personne interposée, à la législation interne du territoire conquis, sous la surveillance générale et habituelle du Parlement⁵. La loi d'une colonie conquise n'émanait donc pas des trois « branches » du Parlement anglais, mais du roi ou de son représentant local.

Cette disposition exceptionnelle et dérogoire fut différemment interprétée. Une opinion québécoise prétendit que son application se limitait, dans le temps, à l'intervalle pouvant s'écouler entre la conquête et la signature du traité de paix⁶. Au-delà du traité, une colonie n'aurait plus été considérée comme conquise. Elle aurait alors eu droit à ce qu'une chambre élective participe à la législation la concernant.

La question fut toutefois décidée autrement par les tribunaux britanniques. Selon une première jurisprudence, une colonie cessait d'être regardée comme conquise ou cédée, à partir du jour où la Couronne britannique lui donnait le droit de posséder une « assemblée représentative »⁷. (Le vocabulaire de l'histoire des institutions coloniales britanniques confond les termes représentatif et

³ DE LOLME, *Constitution de l'Angleterre*, vol. I, p. 42: « La base de la Constitution d'Angleterre, le grand principe auquel tous les autres tiennent, c'est, que c'est au Parlement seul qu'appartient la puissance législative (...). Les parties constituantes du Parlement sont la Chambre des Communes, la Chambre des Seigneurs, le Roi ».

⁴ TASWELL-LANGMEAD'S, *English Constitutional History*, par T.F.T. PLUCKNETT, pp. 151, 161, 188 et 201.

⁵ Campbell v. Hall, 1774, 1 Cooper 204 (King's bench), pp. 208ss; 98 E.R. 1045, pp. 1047ss: toute la doctrine se réfère à cette cause célèbre.

⁶ W. HEY, *A view of the civil government and administration of justice in the province of Canada while it was subject to the crown of France*, Lower Canada Jurist, vol. I, 2^e partie, pp. 33ss; rapporté aussi en annexe à Wilcox v. Wilcox, (1857) 2 Lower Canada Jurist, appendice no 1: Hey fut nommé juge en chef de la province en 1766 et aurait rédigé cette opinion en 1769; Edmond LAREAU, *Histoire du droit canadien*, vol. II, p. 41ss.

⁷ MANSFIELD, dans Campbell v. Hall, *supra*, note 5.

W.H.P. CLEMENT, *The law of the Canadian Constitution*, p. 30ss.

électif. Nous entretiendrons pour notre part la distinction qui s'impose, sauf à qualifier parfois de « vraiment représentatifs » les organes ou institutions auxquels la collégialité et le principe électif assurent un certain degré de représentativité.)

En d'autres termes le roi pouvait choisir le moment de l'abolition de sa prérogative, mais à partir du moment où il s'était engagé dans cette voie, il ne lui était plus loisible de revenir sur ses pas⁸. Enfin, aux dires d'une jurisprudence postérieure du Conseil privé, une colonie échappait aussi à son statut de conquise lorsque d'une façon générale, on la dotait d'institutions législatives propres, c'est-à-dire d'organes législatifs qui n'étaient pas que les représentants locaux de l'autorité royale⁹. Il s'agissait ici de l'octroi effectif d'une législature locale et non plus du droit de posséder une chambre élective. L'effet essentiel était cependant le même : la participation d'une chambre élective à la législation devenait un droit pour la colonie que l'on dotait d'institutions législatives propres. La Couronne était placée, à l'endroit de celle-ci, dans la situation où elle se trouvait dans la métropole. De plus, et c'est ce qui a pour nous le plus d'intérêt, le fait d'échapper à la prérogative royale marquait, pour une colonie, l'avènement d'une législature locale. Suivant toutes les interprétations, l'extinction de la prérogative royale devait en effet s'accomplir par la promesse ou l'octroi de celle-ci. Le premier principe institutionnel britannique (la participation d'une chambre élective à la législation) devait trouver son application, relativement à la colonie, sur le plan local et non pas seulement au niveau impérial. La législation du Parlement impérial suffisait à assurer son respect, dans tous les cas concrets, mais il devait être institutionnellement possible d'y pourvoir également dans la colonie.

Moins strictes que la québécoise, les interprétations britanniques de la prérogative exceptionnelle de la Couronne en matière de législation coloniale permettent par ailleurs de concevoir la constitutionnalité de la Proclamation royale du 7 octobre 1763¹⁰. Cet acte,

⁸ A. MILLS, *Colonial constitutions*, p. 20 H. T. MANNING, *British Colonial Government after the American Revolution, 1782-1820*, p. 63 ; J. E. READ, « The early provincial constitutions », in *Canadian Bar Review*, vol. XXVI, avril 1948, p. 622.

⁹ *Re. Lord Bishop of Natal*, 1864, III Moore N. S. 115, p. 148 ; 16 E. R. 43, p. 56 : « After a colony or settlement has received legislative institutions, the Crown stands in the same relation to that colony or settlement as it does in the United Kingdom ».

¹⁰ *D.C.*, I, p. 136.

consécutif au Traité de Paris, n'émanait en effet que de l'exécutif anglais, c'est-à-dire du roi assisté de son Conseil privé. Le Canada n'étant encore malgré le traité de paix, qu'une colonie conquise, il ne répugnait point que son administration interne fût réglée sans la participation du Parlement entier.

Le contenu de cette proclamation nous intéresse particulièrement. Quatre « gouvernements » étaient créés pour l'administration des nouvelles conquêtes anglaises, dont celui de Québec. C'était en quelque sorte la naissance juridique de la province de Québec. A la tête de son administration, un gouverneur allait être désigné, auquel pouvoir était donné de convoquer une « assemblée générale », aussitôt que l'état de la colonie le permettrait. Et la proclamation poursuivait, relativement à l'exercice de la fonction législative :

... nous avons accordé auxdits gouverneurs le pouvoir de faire, avec le consentement de nosdits conseils et des *représentants du peuple* qui devront être convoqués tel que susmentionné, de décréter et de sanctionner des lois, des statuts et des ordonnances pour assurer la paix publique, le bon ordre ainsi que le bon gouvernement desdites colonies, de leurs populations et de leurs habitants...

Même pour le temps de la période transitoire, devant conduire à la convocation des « représentants du peuple », la fonction législative n'était pas davantage confiée au gouverneur et à ses conseillers. La proclamation se contentait de garantir aux habitants la protection des lois anglaises et la création de tribunaux pour y pourvoir. La commission du général Murray, premier gouverneur sous le régime de la Proclamation, reprenait les termes de cette dernière pour lui ordonner la convocation d'une assemblée électorale¹¹.

Les instructions qui suivirent précisèrent qu'« il appartiendrait au gouverneur, au Conseil et à l'Assemblée seuls, et à nul autre, de décréter les lois, statuts et ordonnances », ne laissant au gouverneur, « dans l'intervalle », que la faculté de « prescrire les règles et règlements qui paraîtraient nécessaires pour la paix, le bon ordre et le bon gouvernement... »¹².

Cet octroi virtuel d'une législature locale vraiment représentative (comprenant une chambre électorale), avait pour effet automati-

¹¹ D.C., I, p. 146 : commission du 28 novembre 1763.

¹² D.C., I, p. 155 : instructions du 7 décembre 1763, art. 11.

que de soustraire la province de Québec à l'état de colonie conquise. Toute législation la concernant aurait dû, dorénavant, émaner d'une législature formellement constituée, impériale ou locale, comprenant une chambre élective, — et non plus de la Couronne ou de son représentant. Et nous comprenons qu'ait été attaquée¹³ la constitutionnalité de l'ordonnance de septembre 1764 du gouverneur Murray¹⁴, par laquelle, tout en créant des tribunaux judiciaires, il prétendait interdire presque entièrement l'application des lois civiles et criminelles françaises toujours en vigueur dans la colonie. Les vertus intrinsèques de la proclamation de 1763 empêchaient à l'avenir un simple agent de la Couronne britannique de poser seul un geste d'une portée législative aussi fondamentale.

Nous retenons donc que la Proclamation royale de 1763 ouvrait la porte à l'avènement d'institutions législatives locales. Qui plus est, d'institutions de nature vraiment représentative, susceptibles de poser les bases du développement ultérieur d'un régime parlementaire.

Mais l'évolution immédiate de l'histoire constitutionnelle québécoise devait contredire cette interprétation théorique. En raison de difficultés internes, la chambre élective, promise par l'acte de 1763, ne fut jamais convoquée. Quoique la colonie eût changé de statut, elle continua de connaître, en ce qui a trait aux questions locales, la « législation » d'un gouverneur assisté de conseillers, tenant ses pouvoirs de la seule autorité royale.

Il était normal qu'en 1774 l'Acte de Québec¹⁵, première véritable constitution québécoise, émanant du Parlement souverain, vînt « infirmer, révoquer et annuler (...) toutes et chacune ordonnances faites pendant ce temps par le Gouverneur et le Conseil de Québec... »¹⁶. Mais en annulant également la Proclamation royale elle-même¹⁷, le Parlement anglais allait se permettre de donner des principes constitutionnels applicables aux colonies, une interprétation à la fois plus large et plus stricte que celles fournies par la jurisprudence précédemment citée.

¹³ *Stuart v. Bowman*, 1853 III Lower Canada Report 309; *Wilcox v. Wilcox*, 1857, II Lower Canada Jurist 1.

¹⁴ *D.C.*, I, p. 180.

¹⁵ 1774, 14 Geo. III, chap. 83: « Acte qui règle plus solidement le Gouvernement de la Province de Québec dans l'Amérique Septentrionale »; traduction de F.-J. Cugnet dans *Lois du parlement anglais concernant le Canada*.

¹⁶ *Idem*, art. 4.

¹⁷ *Idem*.

L'Acte de Québec créait des organes législatifs locaux mais refusait expressément à la colonie le droit à une assemblée électorale¹⁸. Il s'agissait d'un gouverneur et d'un Conseil législatif dont le roi en conseil devait désigner les membres. Or le seul fait que le Parlement impérial tout-puissant créait une législature locale, faisait échapper la colonie à l'emprise royale sur la législation interne¹⁹. Et selon la doctrine déjà exposée, cette législature eût dû, par conséquent, comprendre une tierce partie, électorale. Les seules explications qu'il soit possible de fournir, en respect avec le principe constitutionnel en cause, doivent se rapporter au statut des organes nouvellement créés.

Émanation du Parlement impérial tout entier, le gouverneur était probablement présumé représenter non seulement la métropole, mais aussi tout l'empire, y compris la province de Québec. Une participation toute théorique au régime représentatif impérial suffisait à sauvegarder, en faveur des coloniaux, un principe fondamental du droit institutionnel britannique... Cette participation fictive expliquerait aussi que le Parlement impérial conservait, malgré l'existence d'une législature locale, une compétence législative illimitée vis-à-vis de la colonie²⁰. D'ailleurs, abstraction faite des difficultés d'application, il est possible d'imaginer qu'une participation réelle de la collectivité locale au régime représentatif de la métropole eût à jamais remplacé le développement d'institutions représentatives locales. Il eût suffi que quelques députés québécois eussent été envoyés siéger à Westminster...²¹

Ou encore, on considérait que le Conseil législatif créé par l'Acte de Québec assurait une représentation suffisante de la population locale. Car ce conseil, composé d'au plus 23 notables et de 17 au moins, résidant dans la colonie, nommés à vie, et dont le gouverneur ne pouvait se passer pour légiférer²², marquait un partage réel de la fonction législative. Il réalisait cette forme primitive de représentativité, génératrice d'une hétérogénéité trop peu profonde pour inciter au recours à la solution parlementaire.

Bref, pour le Parlement de Londres, l'avènement d'institutions législatives locales suffisait à faire sortir une colonie de l'orbite

¹⁸ 1774, 14 Geo. III, chap. 83, art. 12.

¹⁹ *Re. Lord Bishop of Natal, supra*, p. 5, note 9.

²⁰ *D.C.*, II, p. 955.

²¹ LAREAU, *op. cit.*, p. 164: la demande en fut faite en 1784.

²² 1774, 14 Geo. III, chap. 83, art. 12.

royal. Mais il n'impliquait pas que ces institutions fussent vraiment représentatives, c'est-à-dire qu'une « branche » de sa législature fût élective.

L'Acte de Québec marquait donc un net recul par rapport aux intentions de 1763, en ce qui a trait au développement des institutions locales. Recul qui faisait ressortir la signification toute relative de l'introduction du droit public anglais qu'avait entraînée la conquête de 1760. Nous n'héritons pas d'emblée du droit institutionnel anglais²³. Son avènement partiel ne permettait même pas de présumer du développement ultérieur d'organes étatiques locaux, ni du caractère de ceux-ci. Encore moins devait-il fournir un canevas stéréotypé aux phases d'élaboration d'un parlementarisme local, dont les éléments institutionnels n'existaient pas encore.

La création d'organes législatifs locaux *vraiment représentatifs* fut au Québec le fruit d'une sorte de guerre d'usure, menée surtout par les commerçants anglais de la province. Et la résistance passive du gouvernement impérial s'explique en raison du dilemme posé par le dualisme ethnique et religieux de la colonie. Ou les droits de vote et d'éligibilité étaient accordés sans discrimination, et l'Assemblée ne comprenait que des Canadiens (français et catholiques)²⁴; ou bien la formation de l'Assemblée était réservée à l'embryonnaire population anglaise et elle perdait tout caractère représentatif.

Cette difficulté était sans peine surmontée par les champions de l'assemblée élective. Pour les marchands anglais, il s'agissait en effet d'échapper, par une autonomie coloniale accrue, à un régime douanier orienté vers le seul bénéfice impérial²⁵. Par conséquent, la représentativité devait s'institutionnaliser à leur profit. L'Assemblée devait être, selon leurs premières revendications, anglaise et protestante²⁶.

²³ Fennings TAYLOR, *Are Legislatures Parliaments?*, p. 12: « The Hoar of age, the sanctity of tradition and the hereditary influence being not yet naturalized in the now country, could have no place in the new Legislatures... »

²⁴ « Canadiens », à l'époque, ne désignait que cette majorité française et catholique; « Anglais » lui était opposé. Les premiers formaient l'immense majorité de la population locale, soit 120 000 sur 130 000 environ (*D.C.*, II, 953); Thomas CHAPAIS, *Les débuts du régime parlementaire, in le Canada français*, vol. I, no I, sept. 1918, p. 14.

²⁵ CLEMENT, *op. cit.*, p. 36.

²⁶ *CR.*, p. 156; LAREAU, *op. cit.*, p. 128.

La première pétition en faveur d'une chambre élective remonte à 1765²⁷. C'était le point de départ d'une première vague de requêtes, vague qui s'accrut constamment²⁸ pour venir se briser contre l'Acte de Québec de 1774 et ses dispositions désillusionnantes en la matière²⁹. L'opposition, durant cette période, fut surtout le fait des gouverneurs. Expression, selon certains³⁰, d'une politique d'apaisement à l'endroit des Canadiens, politique rendue impérieuse par l'agitation croissante des treize colonies du sud. Pourtant, à l'époque, les Canadiens étaient apathiques à l'endroit d'un projet dont la portée leur échappait³¹. Le régime français n'avait pu leur donner ni le goût ni l'aversion des institutions représentatives³². Aussi se contentaient-ils de réclamer la survie du droit civil d'origine française qu'ils connaissaient et dont l'application avait été plus ou moins suspendue par la Proclamation royale et les ordonnances du gouverneur Murray³³. Il est sûr, toutefois, que Murray et Carleton, les deux gouverneurs qui se sont succédé sous le régime de la Proclamation, ainsi que leurs remplaçants occasionnels, se sont vraiment opposés au projet d'une chambre élective anglaise et même, pour éviter le pire, à toute idée de chambre élective³⁴. L'Acte de Québec, généreux sur le plan des libertés individuelles et conservateur en matière institutionnelle, fut une victoire personnelle de Sir Guy Carleton.

La seconde phase de la conquête d'une législature vraiment représentative fut marquée par une extension de la lutte. Pour les protagonistes, la dénonciation de l'Acte de Québec et l'aspiration à une chambre élective formaient une seule bannière³⁵. Toujours au front, les marchands anglais se prévalaient encore de la Proclamation révoquée de 1763, prétendant que ses promesses les avaient

²⁷ *Idem.*

²⁸ *CR.*, p. 160: pétition des marchands anglais de la province, 1^{er} nov. 1773; *CR.*, p. 161: pétition de janvier 1774.

²⁹ 14 Geo. III, chap. 83, art. 12.

³⁰ MANNING, *op. cit.*, p. 304; Duncan McARTHUR, *Canada and Newfoundland*, in *Cambridge history of the British Empire*, vol. VI, 1930, pp. 193-194.

³¹ G. P. LUCAS, *A history of Canada, 1763-1812*, p. 247; *D.C.*, p. 952.

³² Gustave LANCOT, *L'administration de la Nouvelle-France*.

³³ *D.C.*, I, p. 399: pétition de 1770; *idem*, p. 490: pétition de 1773.

³⁴ *D.C.*, I, p. 241: Lettre de Murray (gouverneur, 1763-1768); *CR.*, p. 158: Lettre de Carleton (gouverneur, 1768-1778), du 2 janvier 1768; *CR.*, p. 160: lettre de Cramahé (administrateur, 1770-1774), du 13 décembre 1773.

³⁵ *CR.*, p. 162.

incités à s'installer dans la province³⁶. Au Conseil législatif de Québec, l'un d'eux présenta une motion visant à l'envoi d'une requête officielle à Londres³⁷. La même année, pour la première fois, une pétition dite « des anciens et des nouveaux sujets de sa Majesté » fut transmise en Angleterre. Elle réclamait une « chambre d'assemblée » indistinctement composée d'anciens et de nouveaux sujets, et investie du pouvoir de prélever les taxes et droits de douane nécessaires pour payer les dépenses du gouvernement civil de la province³⁸. Malgré tout, l'initiative était presque exclusivement anglophone, le nombre de signatures canadiennes était infime. Elle fut même suivie d'une réplique immédiate, où les « citoyens catholiques romains », tout en demandant d'être mieux représentés au sein du Conseil, précisaient que la chambre élective n'était vœu ni unanime ni général du peuple canadien³⁹. Le système gouvernemental auquel celui-ci avait été jusqu'alors habitué, ne lui permettait pas de soupçonner les avantages qu'il aurait pu retirer de la domination d'un organe législatif contrôlant les finances locales. La crainte de l'aventure l'emportait. Les moins avertis ne voyaient dans ce projet que la menace des taxes⁴⁰. Selon l'« élite », le niveau d'instruction n'était pas suffisamment élevé pour permettre le bon fonctionnement d'institutions vraiment représentatives...⁴¹. Et les seigneurs fonciers, qui constituaient cette élite, omettaient de faire état de leur peur d'assister à la transformation d'un droit privé qui consacrait leurs privilèges⁴².

³⁶ *CR.*, p. 163: formation de comités, à Québec et à Montréal, dès 1775; *D.C.*, II, p. 681: pétition d'avril 1778; *idem*, pp. 786, 788: lettres des marchands anglais de Québec et Montréal à leurs collègues de Londres, 2 et 9 nov. 1785.

³⁷ *D.C.*, II, p. 733: motion de W. Grant, du 22 avr. 1784.

³⁸ *Idem*, pp. 735-736: pétition de nov. 1784.

³⁹ *Idem*, p. 749: pétition non datée.

⁴⁰ *D.C.*, II, pp. 954-956: document gouvernemental anglais non daté, intitulé: « discussion des pétitions et contre-pétitions sur le changement de gouvernement au Canada »: «... la crainte d'être assujéti au paiement de taxes est de toutes les objections, celle qui a le plus contribué à rendre les Canadiens hostiles à une Assemblée...»

⁴¹ *Idem*, p. 939: lettre de Lord Dorchester (anc. Sir Guy Carleton), (gouverneur de 1786 à 1796), à Lord Sydney, secrétaire d'État du ministère de l'Intérieur, du 8 nov. 1888: «C'est principalement la classe commerçante (anglaise) de la société des villes de Québec et Montréal qui préconise le changement des lois et du régime administratif par l'institution d'une assemblée (...). Les gentilshommes canadiens (...) pensent que le niveau inférieur de l'instruction dans ce pays exposerait celui-ci à adopter et à prendre de mauvaises mesures et à des dangers qui ne menaceraient pas un peuple plus éclairé».

⁴² *Idem*, p. 954.

Mais tandis qu'une réaction canadienne commençait à s'exprimer, la pression inverse devenait irrésistible. Progressivement, l'opposition des gouverneurs se fit moins cohérente. Le successeur de Carleton, en 1778, Sir Frederick Haldimand, maintint fermement le point de vue de son prédécesseur⁴³. En 1784, il fut temporairement remplacé par Henry Hamilton, qui ne se fit point de scrupule d'appuyer les requêtes en faveur d'une chambre élective⁴⁴. Un second administrateur provisoire, Henry Hope, s'opposa au projet⁴⁵, mais Carleton lui-même, à l'occasion de son deuxième mandat comme gouverneur de la province, sous le nom de Lord Dorchester, en 1786, commença à concevoir l'innovation comme possible et probable⁴⁶.

En même temps, le parti de l'assemblée élective recevait des appuis nouveaux, qui allaient s'avérer déterminants : appui des commerçants d'Angleterre faisant affaire avec des collègues émigrés dans la province de Québec⁴⁷ ; appui des loyalistes, c'est-à-dire des colons anglais qui, fidèles à la Couronne, fuyaient l'indépendance américaine⁴⁸. Habités de longue date aux institutions vraiment représentatives, ces nouveaux venus allaient, en quelques années, doubler la population anglophone de la province⁴⁹. Enfin, la pression exercée par les whigs au Parlement impérial, à partir de 1786, devait conduire à l'adoption d'une nouvelle constitution pour la province de Québec. L'opposition parlementaire anglaise introduisit deux projets de lois à cet effet, en 1786 et en 1788, avant que le projet gouvernemental ne fût voté en 1791.

Le premier projet de loi, celui de 1786, disait vouloir accorder au Québec le maximum de liberté conciliable avec son statut colo-

⁴³ *D.C.*, II, p. 728: gouverneur Haldimand (1777-1786) à Lord North, 24 oct. 1783: «... les multiples funestes effets qui résulteraient de l'adoption de cette mesure».

⁴⁴ *Idem.*, p. 762: lieutenant-gouverneur Hamilton (1784-1785) à Sydney, 20 avril 1785.

⁴⁵ *Idem.*, p. 778: lieutenant-gouverneur Hope (1785-1786) à Sydney, 2 novembre 1785.

⁴⁶ *Idem.*, p. 926: gouverneur Dorchester (1786-1796) à Sydney, 13 juin 1787: «il est à peu près certain que le nombre d'adeptes de la faction désirant une assemblée ira toujours croissant...». Et au lieu de s'opposer à l'idée, Dorchester suggère des moyens de pallier les obstacles que posait la situation québécoise.

⁴⁷ *Idem.*, II, p. 781: mémoire des marchands d'Angleterre faisant commerce avec la province de Québec, févr. 1786.

⁴⁸ *Idem.*, p. 936: Sydney à Dorchester; *idem.*, p. 939: Dorchester à Sydney.

⁴⁹ McARTHUR, *op. cit.*, pp. 195, 197; *D.C.*, II, pp. 953-954-955: de 6 000 à 12 000 environ sur 130 000.

nial⁵⁰. Pitt, le premier ministre tory, exprima son accord avec l'intention du projet. Mais, selon lui, l'opportunité de son introduction était douteuse : il faisait abstraction du caractère contradictoire des pétitions reçues à Londres. Des informations supplémentaires étaient nécessaires de la part du gouverneur Dorchester⁵¹. Fox, en tant que chef de l'opposition, prétendit pour sa part, qu'après 23 ans d'administration, la métropole devait savoir à quoi s'en tenir. Le principe en cause était à son point de vue d'une telle importance que, même s'il y avait eu opposition d'une partie de la population locale, la participation à la législation par l'intermédiaire d'une chambre élective aurait dû être imposée à la colonie québécoise⁵².

Le débat sur le second projet whig, en 1788, donna lieu à la reprise des mêmes arguments, répétés, de part et d'autre, en des termes presque identiques⁵³. Située sur un plan théorique peu propice à la contradiction, la discussion s'en tint à la question d'opportunité. Passablement ignorants des particularités québécoises⁵⁴, gouvernement et opposition jouèrent avec beaucoup de conviction les rôles que la tradition leur avait confiés... Pour une opposition libérale, les principes étaient souverains ; pour un gouvernement conservateur, il était prudent d'attendre plus d'informations.

Les renseignements ultérieurs, fournis par le gouverneur Dorchester, ne furent pas plus concluants⁵⁵. Mais l'instinct politique, plus que les données concrètes, avait déjà convaincu le gouvernement impérial de l'opportunité de doter la province de Québec d'institutions vraiment représentatives⁵⁶. Un projet de constitution, parsemé de nombreux blancs, fut expédié à Dorchester en octobre 1789⁵⁷. La lenteur des communications fit que le texte complété et

⁵⁰ *CR.*, pp. 192ss: bill introduit par le député Powys, le 18 avril 1786; *P.R.*, XXI, pp. 132ss.

⁵¹ *CR.*, p. 195.

⁵² *Idem.*, p. 197.

⁵³ *CR.*, pp. 209ss: bill Powys du 18 mars 1788; *P.R.*, XXIII, pp. 684ss.

⁵⁴ MANNING, *op. cit.*, p. 302.

⁵⁵ *D.C.*, II, 939: Dorchester à Sydney, 8 nov. 1788.

⁵⁶ *Idem.*, 950: Lettre personnelle et secrète de Grenville (secrétaire d'État à l'Intérieur) à Dorchester, 20 oct. 1789: « Je suis assuré qu'il est d'une sage politique de faire ces concessions à un moment où l'on peut regarder celles-ci comme autant de faveurs et où il est en notre pouvoir de régler et d'arrêter la manière de les appliquer, plutôt que d'attendre qu'elles nous soient imposées... ».

⁵⁷ *D.C.*, II, pp. 939 à 950.

corrigé, revint en retard pour la session de 1790⁵⁸. Nouvelle occasion pour Fox de railler l'attentisme du gouvernement⁵⁹.

Le projet gouvernemental fut introduit à la Chambre des lords le 25 février 1791 et à la Chambre des communes le 5 mars⁶⁰. La célèbre rupture, survenue entre les leaders de l'opposition, Fox et Burke, lors de la discussion détaillée du projet de loi⁶¹, eut pour effet de réduire celle-ci presque à néant. En seconde lecture, il n'y eut que deux votes, pris sur des amendements proposés par Fox⁶². Le bill fut voté en troisième lecture le 18 mai 1791⁶³. A la Chambre des lords, il ne mérita qu'un seul et bref débat⁶⁴. Enfin, il reçut la sanction royale le 19 juin 1791, sous l'intitulé officiel d'« Acte abrogeant certaines parties d'une loi votée la quatorzième année du règne de Sa Majesté, intitulée... (l'Acte de Québec) et arrêtant de nouvelles dispositions pour le gouvernement de ladite province de Québec »⁶⁵.

Essentiellement, le nouveau texte, connu sous le nom d'Acte constitutionnel de 1791, divisait l'ancienne province de Québec en deux colonies distinctes, les Bas et Haut-Canadas ; le territoire de la première coïncidant avec celui de l'actuelle province de Québec. Puis dans chacune de ces deux provinces, il créait une assemblée élective chargée d'exercer la fonction législative conjointement avec le gouverneur et le Conseil législatif⁶⁶.

En associant ainsi, pour les fins de la législation, un organe vraiment représentatif aux organes traditionnels, la constitution de 1791 constatait juridiquement l'existence d'une double souveraineté dans l'État. Elle le faisait dans des termes qui réalisaient probablement cette fois les conditions institutionnelles de l'élaboration éventuelle de l'une des issues juridiques possibles : le régime parlementaire.

⁵⁸ CR., p. 235.

⁵⁹ CR., pp. 236-237; P.R., XXVII, pp. 252 et 381.

⁶⁰ CR., pp. 243 et 244; l'on retrouve les débats sur le bill dans: P.R., XXIX, 69, 224, 310, 318, 379 et 425; COBBETT: *Parliamentary history of England* (Hansard), vol. XXVIII, pp. 504, 626, 1271 et 1376; vol. XXIX, pp. 104, 359, 364, 401, 459 et 655.

⁶¹ CR., pp. 266ss.

⁶² CR., pp. 307ss.

⁶³ CR., p. 309.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ 31 Geo. III, chap. 31 (statut anglais).

⁶⁶ *Idem*, art. 2.

Ce que l'histoire coloniale britannique entend par *local representative government*⁶⁷, et ce que l'histoire constitutionnelle française appelle « monarchie partagée »⁶⁸, ou « monarchie limitée »⁶⁹, constituaient, dans l'un et l'autre cas, l'expression institutionnelle d'un dualisme politique particulier. Expression encore purement statique : une force politique montante était juridiquement reconnue à côté de la force traditionnelle. Mais dualisme à ce point fondamental, qu'on ne peut le situer, en termes juridiques, qu'au niveau suprême de l'État : un souverain nouveau était adjoint au souverain traditionnel. Plus encore, c'était deux notions de souveraineté qui étaient mises en présence. L'ancienne était personnelle, la nouvelle, collective. Peu importe que le modèle anglais⁷⁰ et l'exemple français⁷¹ aient réussi à masquer ce dualisme complexe.

Concrètement, en droit constitutionnel, un tel dualisme trouvait son expression, conformément au principe de la légalité, dans l'existence d'une dualité ou pluralité d'organes législatifs plus ou moins autonomes. La différence de nature, entre les souverainetés en présence, devait même se refléter dans la nature de ces différents organes législatifs.

Rien ne répugnait à ce que le souverain personnel constituât lui-même un organe législatif. Ou encore, s'il lui était impossible d'agir en personne, il pouvait le faire par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs représentants reliés à lui par une subordination personnelle. La représentation du droit privé pouvait être utile, mais il n'était pas question de faire appel à la représentativité publiciste⁷². Bref, les organes de la souveraineté traditionnelle et personnelle devaient être de nature individuelle.

⁶⁷ Expression commune à presque tous les auteurs; ils lui opposent « local self government... ».

⁶⁸ M. PRÉLOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, p. 291s.

⁶⁹ René CAPITANT, « Régimes parlementaires », in *Mélanges Carré de Malberg*, p. 35; M. DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, p. 408.

⁷⁰ Le principe constitutionnel de la « souveraineté du parlement » avait eu pour conséquence forcée de cacher l'existence simultanée des deux notions de souveraineté dans l'État; le Parlement incluait à la fois le roi et la Chambre des communes.

⁷¹ Considérée d'un point de vue historique, la « souveraineté nationale » permettait à l'Assemblée nationale et au roi (le même qu'avant...), de représenter tous deux la « Nation ». (PRÉLOT, *op. cit.*, p. 296.) Ainsi la souveraineté pouvait-elle apparaître une et indivisible comme le voulait la constitution française de 1791. (*Idem*, pp. 294-295.)

⁷² PRÉLOT, *op. cit.*, p. 83.

La situation était inverse dans le cas de la souveraineté nouvelle. Son caractère collectif rendait pratiquement nécessaire le recours à la représentation. Une représentation d'un type singulier, vu la multitude des commettants : les organes de la souveraineté nouvelle devaient être représentatifs. Trait qui était fonction de la nature collégiale des organes et de l'application qui leur était faite du principe électif.

Or, vu sous un angle historique, le régime parlementaire apparaît comme une des solutions offertes par le droit aux problèmes que pose l'existence, au niveau suprême de l'État, c'est-à-dire au niveau de la fonction législative, d'une pluralité d'organes jouissant d'un certain degré d'autonomie réciproque. La solution parlementaire aura pour objet d'aménager ce pluralisme organique, afin d'assurer l'efficacité législative. Elle consistera essentiellement en l'élaboration de techniques de collaboration plus ou moins caractérisées, une série de moyens de contact et de contrainte, susceptibles d'assurer le fonctionnement de l'État malgré l'existence d'une double souveraineté dans l'État. Et ce pluralisme politique fondamental, que l'on retrouve à l'origine de la solution parlementaire, ne s'exprime pas seulement par la multiplication des organes législatifs. Il se reflète aussi dans le caractère collégial des organes nouvellement créés. Aussi, le développement de la collaboration, qui résume le parlementarisme en formation, devra-t-il se faire entre les différents organes législatifs, mais aussi, et avant tout, au sein de ceux-ci.

En admettant des organes représentatifs, collégiaux et électifs, au niveau de l'ancien organe étatique, unique et individuel, la constitution québécoise de 1791 posait vraisemblablement les bases institutionnelles du développement éventuel d'un régime parlementaire. Une force politique nouvelle était admise à participer à la législation dans des conditions d'autonomie marquées. La colonie connaissait simultanément deux notions de souveraineté.

L'Assemblée élective marquait la reconnaissance juridique de la souveraineté nouvelle et collective de la population locale de la colonie. En même temps, le gouverneur continuait de refléter la souveraineté traditionnelle et personnelle du gouvernement métropolitain. Car, du point de vue colonial, le gouvernement de Londres n'était rien d'autre qu'une personne morale. Enfin, l'acte de 1791 conservait un tiers organe législatif : le Conseil législatif. Celui-ci n'était pas électif. Par vocation il se voulait toutefois représentatif d'une partie au moins de la population locale, d'où son

caractère collégial. Mais de par sa formation, il n'était qu'émanation de la volonté impériale : ses membres étaient désignés par le gouvernement anglais⁷³. Bref, une sorte d'organe ambivalent, dont la présence s'explique à la fois par la survivance d'une forme primitive de représentativité, et par la copie servile du modèle anglais. Cette simili-représentativité avait pu jouer son rôle minimum à l'époque où, comme sous l'Acte de Québec, elle n'avait en face d'elle qu'un organe législatif individuel et non représentatif. En Angleterre, en revanche, la parfaite continuité de l'évolution institutionnelle et l'existence d'un contexte social singulier expliquaient la pérennité d'un organe analogue.

La période d'évolution institutionnelle que nous nous proposons d'étudier est donc préparlementaire. De la collaboration organique, presque rien n'était donné par la constitution de 1791. C'était conforme à l'esprit de l'époque. La constitution française de la même année, de même que la constitution américaine de 1787, répudiaient en principe cette interférence. Les organes de l'État devaient s'occuper de tâches que l'on supposait parfaitement distinctes et indépendantes. L'on croyait faire coïncider les divisions organiques et fonctionnelles⁷⁴. D'ailleurs le jeu institutionnel anglais, dont les deux s'inspiraient prématurément et d'une façon tronquée par le dogmatisme, n'était pas encore parvenu au parfait rodage⁷⁵.

Le parlementarisme québécois s'est formé d'une façon presque exclusivement coutumière, parallèlement au perfectionnement des institutions parlementaires britanniques, mais en un espace de temps infiniment plus concentré. Ses éléments essentiels, des techniques de collaboration législative inter et intra-organiques, sont nés de l'affrontement concret. Nous suivrons leur développement durant une période longue et ardue, qui n'aura même pas le bonheur de déboucher sur un parlementarisme accompli. En situant le débat au niveau de la fonction législative, nous croyons respecter la nature historique de notre sujet et décrire le mieux possible l'évolution institutionnelle de l'époque, tout en restant forcément incomplet :

⁷³ 31 Geo. III, chap. 31, art. 3; *D.C.* III, 16 et 17: art. 10 et 11.

⁷⁴ L'expérience française fut de courte durée. Les États-Unis, par contre, avaient déjà échappé à ce dualisme que nous avons décrit. Malgré tout, une forme de collaboration organique, autre que parlementaire, dut quand même se développer, plus ou moins officieusement pour assurer la survie des institutions.

⁷⁵ TASWELL-LANGMEAD, *op. cit.*, pp. 645ss; CAPITANT, *op. cit.*, p. 35.

La puissance exécutrice (...) doit prendre part à la législation par sa faculté d'empêcher ; sans quoi, elle sera bientôt dépouillée de ses prérogatives. Mais si la puissance législative prend part à l'exécution, la puissance exécutive sera également perdue. Voici donc la constitution fondamentale du gouvernement dont nous parlons. Le Corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher. Toutes les deux seront liées par la puissance exécutrice qui le sera elle-même par la législative. Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais, comme par le mouvement nécessaire des choses elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert ⁷⁶.

Retracer ainsi les étapes de formation d'un parlementarisme, c'est-à-dire la mise au point de cette collaboration, n'est pas d'un intérêt purement historique, même si le régime parlementaire, au Québec comme ailleurs, doit être considéré, avant tout, comme un phénomène historique. Il s'est formé de façon plus ou moins empirique, pour répondre à un impératif singulier : la coexistence de deux notions de souveraineté. Il correspond à un « moment de l'histoire » ⁷⁷. Aussi, devait-il disparaître avec l'élimination définitive de la double souveraineté ⁷⁸. C'est l'origine du « parlementarisme absolu » ⁷⁹ de la fin du XIX^e siècle et du « parlementarisme rationalisé » ⁸⁰ des années trente. Dans d'autres cas, et c'est celui du Québec, le schéma parlementaire a été conservé, à titre de pure technique, dans l'intention inconsciente de réduire l'antinomie apparente existant entre l'efficacité gouvernementale et la souveraineté collective. Si l'on n'a point cessé de parler du régime parlementaire, c'est par analogie formelle : subsistait la même pluralité d'organes, collaborant à la fonction législative grâce aux mêmes techniques. Mais ce n'était plus que technique institutionnelle, style gouvernemental, dont l'utilité ne pourrait plus reposer sur l'existence d'un antagonisme quelconque au niveau suprême de l'État ⁸¹.

La pratique et même la doctrine constitutionnelles sont à ce point restées attachées à la terminologie traditionnelle que la réalité en

⁷⁶ Ch. de MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, liv. XI, chap. vi, p. 142.

⁷⁷ BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, p. 142.

⁷⁸ CAPITANT, *op. cit.*, p. 34.

⁷⁹ PRÉLOT, *op. cit.*, p. 454.

⁸⁰ CAPITANT, *op. cit.*, pp. 49, 50ss.

⁸¹ BURDEAU, *Traité de science politique*, vol. V, pp. 718ss ; vol. VII, pp. 220ss.

est souvent perdue de vue⁸². La seule description institutionnelle a souvent pour effet de figer le schéma dans une fausse transcendance. Aussi, nous semble-t-il essentiel à une juste compréhension des institutions parlementaires contemporaines de commencer par les situer dans le contexte historique qui les a engendrées. Ne serait-ce que pour saisir ensuite leur portée relative...

Cette restitution ne peut se limiter, dans le cas du Québec, à une référence globale à l'histoire constitutionnelle anglaise. Bien sûr, les recettes appliquées dans la province de Québec se sont inspirées, pour ne pas dire plus, de la tradition britannique. Elles ont reçu leur consécration de Londres, l'autorité constitutionnelle. Notre volonté n'est d'ailleurs pas de prétendre à un parlementarisme québécois très original. Seulement, nous croyons plus exact de rattacher celui-ci à la conjoncture historique précise dans laquelle sa formation s'est inscrite. La période préreprésentative, que nous avons résumée, a déjà démontré que les principes constitutionnels de la mère patrie ne nous étaient pas livrés d'emblée. La constitution de 1791 ne nous plaçait pas davantage au diapason de l'évolution institutionnelle anglaise⁸³. La solution parlementaire a dû être redécouverte au Québec, petit à petit, souvent laborieusement, pour le règlement d'un problème de même genre, mais d'espèce différente⁸⁴. L'antagonisme des souverainetés monarchiques et populaires faisait place, au Québec, à la rencontre des intérêts d'un gouvernement impérial et de ceux de la collectivité locale d'une colonie. L'évolution des institutions locales se confondait avec une phase de l'évolution de notre statut colonial. Le problème de la souveraineté dans l'État, était en même temps, au Québec, celui de la souveraineté de l'État.

⁸² Faire, par exemple, du chef d'État irresponsable le trait déterminant du parlementarisme contemporain (PRÉLOT, *op. cit.*, p. 103). Au Canada, l'on parle encore de « monarchie constitutionnelle », de sorte que certains, en 1966, réclament l'abolition de la royauté... L'on présente souvent en doctrine le premier ministre comme conseiller du gouverneur. La distinction profonde entre parlementarisme historique et parlementarisme contemporain est rarement faite.

⁸³ Fox, aux Communes, le 8 avr. 1791: «... a bill which held out to them something like the shadow of the British constitution, but denied them the substance.» (CR., p. 252.) *Idem*, le 21 avril: «... under the pretence of giving to Canada the British constitution, we in reality gave them a constitution essentially different, and by no means possessed of the same privileges.» (CR., p. 256.)

⁸⁴ W. J. ASHLEY, *The earlier constitutional history of Canada*, p. 15: «Not that all in which Canada resembles England was borrowed consciously from England, — much of it was the naturel growth in Canada of the same forces as produced in England the same results...».

La genèse des institutions parlementaires québécoises, d'autre part, ne fait pas qu'apporter à celles-ci l'éclairage de l'histoire. En raison de la continuité des constitutions provinciales canadiennes, à travers la succession chronologique des textes, elle contribue à leur définition.

L'Acte d'Union de 1840⁸⁵ réunissait les colonies du Haut et du Bas-Canada sous la dénomination commune de « province du Canada »⁸⁶. De ce fait, quelques changements institutionnels devaient y être aménagés⁸⁷. Mais en dehors de ceux-ci, il était précisé dans l'acte, que l'ensemble du droit demeurerait en vigueur⁸⁸. Les principes fonctionnels acquis ne perdaient pas leur valeur.

En 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique⁸⁹ divisait à nouveau la « province du Canada » (ancienne province de Québec), en deux provinces distinctes, le Québec et l'Ontario, dont les territoires respectifs coïncidaient exactement avec ceux des anciens Bas et Haut-Canadas⁹⁰. En même temps, il les unissait aux provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, pour former l'« union fédérale » canadienne⁹¹.

Si les institutions législatives fédérales devaient être créées de toutes pièces par l'A.A.N.B., il n'en était pas de même pour les provinces, dont les constitutions préconfédératives subsistaient dans la mesure de leur compatibilité avec l'acte de 1867⁹². L'A.A.N.B. le déclarait expressément⁹³. Il le réitérait même à l'endroit du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse⁹⁴. Dans le cas des provinces de Québec et d'Ontario, lesquelles procédaient d'un retour à la division de 1791, un certain réajustement des institutions législatives devenait en revanche nécessaire⁹⁵, sans toutefois que la continuité de leur constitution préconfédérative ne s'en trouvât

⁸⁵ 1840, 3-4 Victoria, chap. 35 (statut anglais).

⁸⁶ *Idem*, art. 2.

⁸⁷ *Idem*, art. 12.

⁸⁸ *Idem*, art. 46.

⁸⁹ 1867, 30-31 Victoria, chap. 3 (statut anglais).

⁹⁰ *Idem*, art. 6.

⁹¹ *Idem*, préambule, art. 3, etc.

⁹² CLEMENT, *op. cit.*, p. 25: «... many parts of the machinery of government existing in the provinces prior to Confederation were continued in the new plant set in the various provinces».

⁹³ A.A.N.B., art. 129: «... continued the whole body of *pre-existing* laws and *legal institutions*, except as otherwise provided by this act».

⁹⁴ *Idem*, art. 88.

⁹⁵ *Idem*, art. 71 à 80, pour le Québec.

tellement amenuisée. Le principe de la compatibilité, expressément précisé dans l'A.A.N.B., conservait, dans les deux cas, aux règles du jeu parlementaire précédemment élaborées, toute leur efficacité⁹⁶. Essentiellement, l'A.A.N.B. créait un appareil fédéral et partageait, matériellement, la compétence législative entre celui-ci et les provinces. En définitive, il affectait relativement peu les constitutions internes des provinces. En plusieurs matières, comme pour l'attribution du domaine public⁹⁷ et des revenus⁹⁸ provinciaux, il s'en remettait explicitement aux constitutions provinciales préexistantes. Pour ce qui est des institutions parlementaires, il le faisait tacitement. Une jurisprudence du Conseil privé⁹⁹ a d'ailleurs soutenu la portée parlementaire de ces constitutions préconfédératives des provinces, à l'encontre d'une interprétation restrictive de certains articles de l'A.A.N.B.¹⁰⁰.

Or aucun des grands textes, qui ont jalonné l'histoire constitutionnelle québécoise, n'a fait état du régime ni créé le jeu institutionnel qui lui est propre¹⁰¹. C'est dire le caractère coutumier de ce parlementarisme, né silencieusement entre 1791 et 1867. Nous ne pourrions, en une telle matière, nous en tenir à des jalons plus ou moins arbitraires, qui ont pour effet de laisser croire à l'infécondité de larges périodes historiques antérieures. Ce fut le sort

⁹⁶ CLEMENT, *op. cit.*, p. 53: « it can only be said that the constitution of old Canada (Quebec and Ontario) was recast and made into two, each on the same pattern as the one had previously exhibited ».

⁹⁷ A.A.N.B., art. 114.

⁹⁸ *Idem*, art. 126.

⁹⁹ *Fielding v. Thomas*, 1896 A.C., p. 600: les législatures d'Ontario (en 1869), du Québec (en 1870), de la Colombie britannique (en 1872), du Manitoba (en 1874) et de la Nouvelle-Écosse (en 1876), s'étaient respectivement voté des lois de privilèges et d'immunités qui faisaient d'eux sur ce point, les pairs du Parlement d'Ottawa. Ce dernier, en vertu de son pouvoir de désaveu (A.A.N.B., art. 90), prétendit annuler successivement les quatre premières lois. A la cinquième reprise, dans le cas de la Nouvelle-Écosse, le ministre fédéral de la justice proposa d'attendre qu'une poursuite en annulation soit prise, afin que la question soit judiciairement tranchée par le Conseil privé. Ce qui arriva en 1892, M. Thomas poursuivant tous les députés de l'Assemblée de la Nouvelle-Écosse ayant voté son emprisonnement pour atteinte à leurs privilèges. Le Conseil privé répondit que la loi de privilèges n'était pas ultra-vires, parce que la province possédait avant 1867 une constitution qui continuait de valoir malgré l'A.A.N.B. (cf. BEAUCHESNE, pp. 143-144).

¹⁰⁰ Arthur BEAUCHESNE, *The provincial Legislatures are not parliaments*, in *Canadian Bar Review*, vol. XII, févr. 1944, p. 137. TAYLOR, *Are Legislatures Parliaments?*

¹⁰¹ TAYLOR, *op. cit.*, pp. 9ss.

habituel du demi-siècle à l'étude (1791 à 1838), accusé de faillite¹⁰², alors que la décennie suivante (1838-1848) a traditionnellement été rendue responsable de la création de tout un régime parlementaire...

C'est le temps, et non toute espèce de reconnaissance ou consécration à posteriori, qui fait le droit coutumier. Nous devons suivre son œuvre à la trace, car le droit se trouve en gestation à partir d'un premier précédent¹⁰³ exprimé sous une infinité de formes possibles¹⁰⁴. Une constitution coutumière est le résultat de glissements politiques¹⁰⁵. Nous tenterons de retracer les contributions majeures de cinquante ans d'histoire, à la formation du régime parlementaire québécois. Nous le ferons en soulignant les mouvements qui nous semblent réaliser l'essence du parlementarisme, c'est-à-dire, toute évolution vers l'instauration et l'amélioration de la collaboration, à l'intérieur des organes législatifs d'abord ; entre les organes législatifs, ensuite.

¹⁰² W. P. M. KENNEDY, *The Constitution of Canada*, p. 86: «... the inevitable working out of failure...» Maurice LAVIRON, *La constitution de la province de Québec*, p. 62.

¹⁰³ TAYLOR, *op. cit.*, p. 34: « what was yesterday a precedent to be challenged, today is a law to be obeyed ».

¹⁰⁴ CLEMENT, *op. cit.*, p. 29: «... partly by dispatches, partly by instructions, partly by statutory enactments, partly perhaps, by long disuse of power along certain lines...».

¹⁰⁵ ASHLEY, *op. cit.*, p. 14: « Constitutional history is therefore, in the main, (...) the steady growth of political changes and not occasional abrupt turns by organic amendment ».

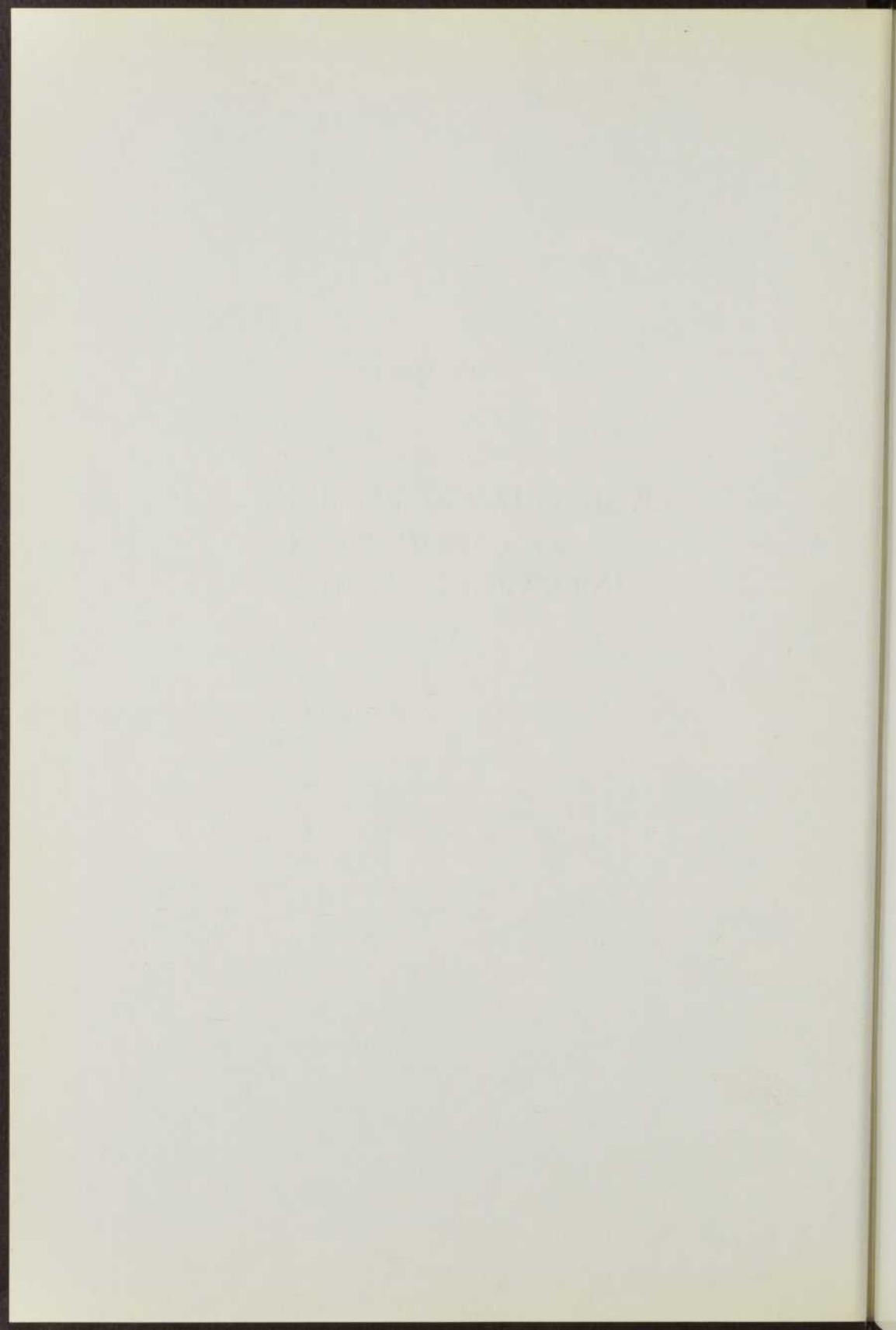
Première partie

LE DÉVELOPPEMENT DE LA COLLABORATION INTRA-ORGANIQUE

Le dualisme fondamental, auquel le régime parlementaire, dans sa perspective historique, entend aménager un cadre juridique, est complexe. Il trouve son expression institutionnelle dans la coexistence d'une pluralité d'organes législatifs autonomes et de natures différentes. Mais il s'exprime aussi dans le caractère nécessairement collégial de certains d'entre eux. Il est en mesure de se traduire à deux niveaux relationnels distincts, l'interorganique et l'intra-organique.

Le parlementarisme, considéré dans le devenir comme l'agrégation de certaines techniques de collaboration propres à assurer l'efficacité législative à travers ce pluralisme, doit donc s'étudier à ces deux niveaux. Et d'abord au niveau des rapports intra-organiques.

La nature collégiale des *organes représentatifs* nous y invite à priori ; la transformation de *l'organe non représentatif*, originellement individuel, ajoute un singulier relief à l'histoire de son fonctionnement interne.



CHAPITRE PREMIER

L'ORGANE NON REPRÉSENTATIF

Cet état de tension, au niveau supérieur de l'État, est la conséquence de l'avènement juridique d'une seconde notion de souveraineté. Le droit accorde à celle-ci une voix législative authentique, mais il consacre avant tout le maintien de la notion traditionnelle de souveraineté.

La nature essentiellement personnelle de cette dernière fait que l'organe législatif chargé d'en perpétuer le règne n'a rien à voir avec la notion publiciste de représentativité et ses conditions de réalisation. Qu'il consiste dans la personne même du souverain traditionnel ou qu'il en soit le représentant, il est normal que l'organe législatif non représentatif soit de nature individuelle. Il faut s'attendre à ce qu'au départ, il en soit ainsi dans le cas de l'organe non représentatif, chargé par la constitution québécoise de 1791 de représenter exclusivement la personne morale du gouvernement métropolitain dans la législature coloniale.

Parler de collaboration interne, dans son cas, semble donc parfaitement antinomique. En fait, c'est anticiper sur une transformation progressive de la nature et, jusqu'à un certain point, de la raison d'être de l'organe. Évolution tout empirique vers la collégialité et la représentativité, qui imposera son rythme au développement d'une collaboration interne.

Il est cependant utile de lui conserver une désignation correspondant à sa nature, d'une part pour bien marquer son particularisme et d'autre part, afin de bien nous situer à la phase primitive de l'érection du régime parlementaire dans la province de Québec.

Section I

ASPECT STATIQUE : UN ORGANE INDIVIDUEL

Même les données fixes du schéma institutionnel québécois de 1791 ne nous sont pas toutes fournies par l'Acte constitutionnel de 1791. Celui-ci n'était évidemment que pure charte. Il dispensait donc l'octroyant de proclamer son existence ou de définir ses représentants. L'article 2, de l'acte de 1791, établissait toutefois que :

Sa Majesté (...) aura le pouvoir, pendant que cette loi sera en vigueur, et de par l'avis et le consentement du conseil législatif et de la chambre d'assemblée, de faire des lois (...), (lesquelles), après leur adoption par le conseil législatif et l'assemblée et leur sanction par Sa Majesté (...) ou par telle autre personne que Sa Majesté (...) nommera de temps à autre *gouverneur*, ou *lieutenant-gouverneur* (...) ou (...) *administrateur*, sont déclarées être (...) valides et obligatoires...¹

Ailleurs dans l'acte, il n'était fait mention du gouverneur que pour souligner certaines de ses facultés.

D'un « *conseil exécutif* », chargé de « régir les affaires », il était fait allusion pour la première fois à l'article 34. Conjointement avec le gouverneur, il devait constituer une cour provinciale d'appel de juridiction civile. Ceci dit sans référence aucune à la nature même de ce conseil. Seconde et dernière mention enfin, à l'article 38, où il était prescrit au gouverneur de prendre l'avis du conseil exécutif, avant de procéder à l'érection de cures...

La constitution de l'organe législatif de la souveraineté traditionnelle procédait en fait d'une tradition, précisée et amendée par l'acte de 1791, et par des commissions et des instructions subséquentes. Elle ne naissait pas en 1791.

Sous-section I

LE GOUVERNEUR

La direction du gouvernement civil des colonies anglaises était traditionnellement confiée à la personne d'un gouverneur. Pour

¹ 1791, 31 Geo. III, chap. 31, art. 2.

la province de Québec, c'était le cas depuis sa naissance, c'est-à-dire depuis l'organisation de l'administration civile des conquêtes britanniques de 1760. La Proclamation royale d'octobre 1763 l'annonçait² ; et la commission du premier « gouverneur en chef de la province de Québec », le général Murray, date de novembre 1763³. Sa mission lui fut confiée en termes personnels, de sorte que la description dut en être reprise à chaque changement de titulaire.

L'Acte de Québec, en 1774, tint pour acquise la présence du gouverneur : on lui demanda seulement de légiférer de concert avec un Conseil législatif⁴. Des instructions en ce sens furent ensuite expédiées aux gouverneurs en place⁵. Jusque-là toutefois, il faut noter la constance d'un élément conjonctural déterminant : le gouverneur n'avait pas vraiment d'opposition. S'il devait partager sa fonction législative, c'était avec un organe de même origine.

La constitution de 1791, au contraire, fait apparaître un tiers organe législatif, vraiment représentatif. Elle va, de ce fait, marquer plus sérieusement l'évolution de la charge de gouverneur. Le *statut* et les *fonctions* du gouverneur colonial subiront une double transformation, selon que l'on se place du point de vue métropolitain ou du point de vue de la colonie.

1. Statut

Lord Dorchester reçut en 1791 la commission de « capitaine général et gouverneur en chef » pour les provinces du Haut et Bas-Canada à la fois⁶. En avril 1786, il avait reçu celles de gouverneur du Nouveau-Brunswick et de gouverneur de la Nouvelle-Écosse. Plus tard il avait été aussi nommé gouverneur de l'Île-du-Prince-Édouard et du Cap-Breton⁷.

De succinctes commissions de lieutenant-gouverneur furent octroyées, le 12 septembre 1791, à Alured Clarke pour le Bas-Canada⁸

² D.C., I, p. 136.

³ *Idem*, I, p. 146.

⁴ 1774, 14 Geo. III, chap. 83, art. 12.

⁵ D.C., II, p. 584.

⁶ *Idem*, III, p. 5.

⁷ *Idem*, p. 186.

⁸ *Idem*, p. 54.

et John Graves Simcoe pour le Haut-Canada⁹. Elles ne définissaient nullement la charge de lieutenant-gouverneur, spécifiant seulement que leurs titulaires devraient remplir les fonctions du gouverneur en chef, si celui-ci venait à mourir ou à s'absenter de leur province respective. Par ailleurs, les instructions détaillées, émises le 16 septembre, de façon distincte pour les Haut et Bas-Canadas, furent toutes adressées à Lord Dorchester¹⁰.

A première vue, l'on pourrait croire à un pur formalisme administratif. Mais la persévérance avec laquelle l'on procédait à cette centralisation artificielle des colonies nord-américaines, sous l'autorité nouvelle d'une sorte de *gouverneur général*, cachait des intentions plus précises. Maintenant que le gouverneur devait partager la direction de l'État colonial avec une assemblée populaire, il devenait important de lui assurer une assise prestigieuse. Le ministre anglais, alors chargé des affaires coloniales, Lord Grenville, explicita lui-même ce lien existant entre la création de la charge de gouverneur général, et l'indépendance désormais nécessaire au représentant local du gouvernement de sa majesté¹¹. Octroyer au gouverneur une compétence territoriale plus large que celle de chacune des assemblées, c'était l'assurer d'une position léonine lors des tractations à venir.

Cette volonté impériale ne pouvait se réaliser pleinement qu'à l'égard de la province du Bas-Canada, puisque le siège du gouvernement général avait été fixé à Québec¹². Même si le gouverneur général était obligé de « visiter fréquemment les autres parties de son gouvernement », il restait peu de chance que le lieutenant-gouverneur local puisse parfois le remplacer.

Pour la même raison qu'une centralisation interprovinciale était tentée, tout projet de décentralisation intraprovinciale était battue en brèche. En 1774, le lieutenant-gouverneur du Haut-Canada fit part de son intention de créer des « lieutenants de districts » munis de pouvoirs limités¹³. Tout en rejetant radicalement cette idée, le duc de Portland, second successeur de Grenville, émit le principe général que « toute autorité qui n'est pas incompatible avec la

⁹ D.C., III, p. 55.

¹⁰ *Idem*, pp. 13 et 33.

¹¹ MANNING, *op. cit.*, p. 333.

¹² D.C., III, p. 30: instructions à Dorchester, art. 71.

¹³ *Idem*, p. 199: Simcoe à Portland, 21 déc. 1794.

constitution donnée à la province, devrait être concentrée dans les mains du gouverneur, vu que le pouvoir législatif est conféré à une assemblée... »¹⁴.

Face à une assemblée coloniale élective, le statut du gouverneur revêtait, aux yeux de Londres, une importance primordiale. Le souverain impérial ou, si l'on veut, le gouvernement métropolitain, constituait, du point de vue de la colonie une personne morale. Il ne pouvait donc participer à la législation interne de celle-ci que par intermédiaire. D'où l'intérêt de voir son représentant revêtu du plus haut degré de majesté possible, relativement à la colonie. Ce qui ne pouvait pas avoir pour effet de cacher complètement son statut réel, relativement à la métropole.

Considéré sous ce second angle, le gouverneur provincial apparaît comme un haut fonctionnaire du département gouvernemental anglais chargé de l'administration des colonies¹⁵. Désigné par sa majesté en conseil, pour une période habituellement brève, il peut être librement destitué. Avant d'entrer en fonction, il est tenu de prêter une série de serments d'usage, devant les membres du Conseil exécutif¹⁶. Ces serments n'ont rien de singulier, ce sont ceux que doivent prêter les conseillers exécutifs et même les fonctionnaires coloniaux, à l'exception des catholiques, pour lesquels l'Acte de Québec avait prévu une formule adaptée¹⁷.

Ses instructions originales sont longues et détaillées¹⁸. Au besoin, il en reçoit d'additionnelles. Avec sa commission elles délimitent minutieusement sa marge d'action. Une correspondance assidue le garde en liaison étroite avec le ministre ad hoc. Les réponses qu'il reçoit délimitent des lignes de conduite particulières. Sa résidence est fixée à Québec¹⁹ ; quant à ses déplacements, ils sont limités avec parcimonie²⁰.

Tout est prévu au cas où il devrait être remplacé, même si ce

¹⁴ D.C., III, p. 208: Portland à Simcoe, 20 mai 1795.

¹⁵ W. R. RIDDELL, *The Constitution of Canada in its history and practical working*, Londres, 1917, p. 61: « The effective power at the head of affairs was an officer appointed for a short term of years by the King on the advice of the Home Administration... ».

¹⁶ D.C., III, p. 6: commission du gouverneur Dorchester.

¹⁷ *Idem*, p. 14: instructions, art. 3.

¹⁸ Celles de Dorchester comprenaient 77 articles.

¹⁹ D.C., III, p. 30: instructions, art. 71.

²⁰ *Idem*, p. 32: *idem*, art. 74: « ... vous ne devrez sous aucun prétexte venir en Europe sans avoir au préalable obtenu notre permission à cette fin sous notre Seing et Sceau ou par un arrêté de Notre Conseil privé ».

n'était que provisoirement, pour cause d'éloignement. Ou la métropole a expressément prévu la situation par la désignation d'un lieutenant-gouverneur, dont c'est théoriquement la fonction maîtresse que d'assurer cette relève²¹. Ou bien la charge sera d'office assumée par le doyen des membres du Conseil exécutif. A condition toutefois que celui-ci soit sujet britannique, par naissance, professe la religion protestante et réside alors dans la province. Si le gouverneur voulait d'avance procéder à une désignation personnelle, il devrait s'agir d'un autre conseiller exécutif, remplissant les mêmes conditions, et son choix devrait être approuvé par Londres²².

Quant au Conseil exécutif, chargé de l'assister dans ses fonctions, sa composition, au départ, lui est imposée²³. Lorsqu'il y aura lieu de combler une vacance, les possibilités du gouverneur se borneront au devoir de suggérer les noms de trois personnes habitant la province et jugées aptes à remplir la charge...²⁴ C'est dire que lui échappe, selon les textes, le choix de ses collaborateurs les plus intimes.

Au fond, la métropole veut jouer gros jeu : faire du gouverneur, à la fois un monarque au petit pied pour les coloniaux, et un serviteur impérial à la fidélité indubitable... Et la même antithèse se dégage de la somme des fonctions qui lui sont confiées.

2. Fonctions

A cet égard, le statut impérial de 1791, dans sa solennité d'acte constitutionnel, avait surtout pour tâche de confier au gouverneur les éléments grossissants de ses attributions. N'était-il pas le texte constitutionnel destiné à recevoir le plus de publicité dans la colonie ? Les restrictions, elles devaient suivre dans des instructions vouées au secret²⁵.

Par un arrêté du Conseil du roi, du 25 août 1791, l'ancienne province de Québec était divisée en provinces de Haut-Canada et

²¹ D.C., III, p. 54: commission du lieutenant-gouverneur Clarke.

²² *Idem*, p. 12: commission du gouverneur Dorchester.

²³ *Idem*, p. 14: instructions, art. 4.

²⁴ *Idem*, III, p. 16: *idem*, art. 5.

²⁵ *Idem*, IV, p. 90: le gouverneur Dalhousie, en 1821, refuse de communiquer à l'assemblée la teneur de certaines d'entre elles.

de Bas-Canada²⁶. Le texte enchaînait sur l'ordre donné au ministre des colonies, « de préparer une autorisation (...) pour permettre au gouverneur (...) de la province de Québec (...) de fixer et de déclarer le jour qui sera jugé le plus opportun pour la mise en vigueur dans les limites de la province de Haut-Canada et de la province de Bas-Canada respectivement », de l'Acte constitutionnel de 1791. Une sorte de rôle constituant dérivé était donc confié au gouverneur. Il était invité à prendre part d'une façon élatante au processus de mise en place des institutions. En l'absence du gouverneur général Dorchester, ce fut le lieutenant-gouverneur du Bas-Canada, Sir Clarke, qui fixa, par proclamation du 18 novembre 1791, publiée le 1^{er} décembre dans *la Gazette de Québec*, l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles au 26 décembre de la même année²⁷.

Aux yeux de la population locale, le personnage du gouverneur s'en trouvait grandi d'autant. Pour cette intervention, pourtant, l'on avait réduit au minimum sa marge d'action. L'arrêté du Conseil privé, dont nous avons fait état, précisait en effet que la date, que déterminerait le gouverneur, ne devrait pas être postérieure au 31 décembre 1791 »²⁸. Les instructions du gouverneur, qui suivirent de peu l'arrêté du conseil, ajoutèrent que la division de la province de Québec « devrait s'effectuer le... jour de décembre 1791 »²⁹. Vis-à-vis de Londres, le gouverneur n'avait plus qu'un chiffre à choisir. Son intervention était en fait superflue.

Une seconde tâche constituante, d'une portée plus vraie, lui était en revanche confiée par l'Acte constitutionnel lui-même. Reconnaissant qu'il était illusoire de prétendre procéder outre-mer à la création des circonscriptions électorales de la colonie, le Parlement impérial avait décidé d'en laisser le soin à son représentant sur place :

... il est loisible à Sa Majesté (...) d'autoriser le gouverneur (...) à publier (...) un édit divisant cette province en districts, comtés ou circonscriptions et en villes ou municipalités et fixant leurs limites et arrêtant et spécifiant le nombre de représentants à choisir par chacun...³⁰

²⁶ D.C., III, p. 3.

²⁷ *Idem*, p. 55.

²⁸ *Idem*, p. 5.

²⁹ *Idem*, p. 16: art. 10.

³⁰ 1791, 31 Geo. III, chap. 31, art. 14.

Manifestement, ce pouvoir initial était exorbitant. Il pouvait être source de séquelles législatives durables. L'on croyait probablement qu'il serait exercé par un personnage aussi peu discuté dans la colonie que le gouverneur Dorchester. Mais ce fut encore le lieutenant-gouverneur, qui créa cette première carte électorale québécoise, par une proclamation du 7 mai 1792, publiée le 24 mai dans la *Gazette de Québec* ³¹.

L'on peut croire que son travail fut quand même contrôlé par le Parlement impérial. C'est ce que laissa entendre en 1805 le procureur-général du Bas-Canada, Jonathan Sewell, au moment où s'élevait la question de la refonte de cette carte ³². Et le gouverneur Craig, cinq ans plus tard, n'osait encore entreprendre de son chef cette réforme, sans auparavant requérir l'intervention de Londres ³³. Une semblable limitation temporelle de cette attribution du gouverneur était évidemment des plus salubres. Elle n'annihilait toutefois pas l'influence qu'elle impliquait en 1791, aux yeux des coloniaux.

L'Acte constitutionnel de 1791 attribuait en outre au gouverneur les facultés législatives, qui plus que toutes autres devaient contribuer à l'assimiler localement à un monarque.

Le gouverneur est tiers membre de la législature provinciale ³⁴. Aucune loi ne peut parvenir à maturité sans sa participation. Il possède le droit d'initiative ³⁵ et, de toute façon, par l'exercice de la sanction, reste toujours le dernier à devoir donner ou refuser son assentiment aux projets de loi ³⁶. Il détient un ultime droit de veto.

De surcroît, il est appelé à jouer, au sein même de cette législature, le rôle d'une sorte de secrétaire exécutif. Lui incombe tout

³¹ D.C., III, p. 73.

³² *Idem*, III, p. 317: «... les limites de chaque comté sont fixées de la sorte par un acte du parlement de la Grande Bretagne et je suis d'avis qu'elles ne peuvent être changées aujourd'hui que par un acte du parlement impérial ou un acte du parlement provincial...».

³³ *Idem*, p. 401: Craig à Liverpool, 1^{er} mai 1810; *idem*, p. 411: opinion du procureur général anglais: «Je considère que ni le gouverneur actuel ni aucun futur gouverneur ne peuvent diviser de nouveau les districts, etc., ni désigner de nouvelles limites à ceux-ci ni changer le nombre de représentants fixé en premier lieu par la proclamation lancée en vertu du 14^e paragraphe du 31 Geo. III, C. 31. Il me semble que le pouvoir conféré par ce paragraphe ne peut être exercé qu'une fois».

³⁴ 31 Geo. III, chap. 31, art. 2.

³⁵ MILLS, *op. cit.*, p. 27.

³⁶ 31 Geo. III, chap. 31, art. 30.

particulièrement le soin d'en réunir périodiquement les trois membres, par la convocation des deux chambres³⁷.

A cette fin, il fixe librement le lieu et l'époque où se tiendra chacune des sessions de la législature³⁸. Une seule restriction lui est imposée : l'annualité de la convocation³⁹. On laisse penser, en prescrivant la tenue d'une session au moins par année, qu'on garantit aux chambres l'occasion d'une contribution effective à la fonction législative. Mais cette assurance ne garantit en fait rien du tout, car le gouverneur conserve par ailleurs la libre jouissance du droit de proroger les sessions qu'il convoque⁴⁰. Il peut le faire quand il veut et le nombre de fois qu'il veut, théoriquement. En définitive, seule une limite maximale était apportée à la durée des sessions.

En fait, ce sera moins la règle de l'annualité, que l'absolu besoin du concours législatif des chambres, qui incitera le gouverneur à convoquer au moins une session annuelle, d'une durée raisonnable. La prorogation restera quand même pour le gouverneur, une arme d'appoint pour solutionner ses moindres problèmes.

Dans le cas du Conseil législatif, les attributions du gouverneur sembleraient, si l'on s'en tenait au seul statut de 1791, dépasser largement celles d'un administrateur quelconque. Elles feraient croire à une troisième tâche constituante :

... pour constituer le conseil législatif (...), il est loisible à Sa Majesté (...) d'autoriser le gouverneur (...) à convoquer (...) un nombre suffisant d'hommes prudents et compétents...⁴¹

Mais l'article 10 des instructions énumère les noms des quinze notables devant au départ former le Conseil législatif...⁴² Et quant à l'avenir, le rôle textuel du gouverneur se limitera, d'une part, à renseigner Londres sur l'existence de cas d'exclusion du conseil⁴³, et, d'autre part, à y appeler telles autres personnes que « Sa Majesté jugera compétentes »⁴⁴. Le privilège effectif du gouverneur était

³⁷ 31 Geo. III, chap. 31, art. 3 et 13.

³⁸ *Idem*, art. 26.

³⁹ *Idem*, art. 3.

⁴⁰ *Idem*, art. 12.

⁴¹ *Idem*, art. 3.

⁴² D.C., III, p. 16: art. 10.

⁴³ *Idem*, p. 17: art. 11.

⁴⁴ 31 Geo. III, chap. 31, art. 3.

done celui de convoquer les conseillers législatifs en session. S'y ajoutait sa faculté de désigner et de destituer librement leur président ⁴⁵.

A la convocation de la chambre élective, se rattachait en revanche une série d'opérations essentielles, susceptibles d'investir d'une autorité législative considérable celui qui en avait été chargé. Dans les quatorze jours suivant la convocation des chambres, le gouverneur devait en effet convoquer le collège électoral ⁴⁶. Ce qui impliquait la nomination préalable d'« officiers d'élections » ⁴⁷. Et comme en convoquant les chambres il avait dû fixer les lieu et époque des sessions, il devait maintenant, en convoquant le corps électoral, fixer le temps et l'endroit des élections ⁴⁸. Il n'était astreint qu'à une seule règle à cet égard, celle de convoquer ainsi le collège électoral au moins une fois tous les quatre ans ⁴⁹. En fixant ainsi un maximum à la durée de la chambre élective, l'on entendait garantir à l'électorat un nombre minimum d'occasions de s'exprimer. Mais du fait qu'elle n'imposait qu'un maximum à la longévité de l'Assemblée, la présente prescription risquait, elle aussi, de perdre de sa portée. Le gouverneur demeurait en effet libre de dissoudre les chambres quand il le voulait, comme il était libre de proroger les sessions ⁵⁰. Et la dissolution n'ajoutait à la prorogation, qu'à l'endroit de l'Assemblée. La décision du collège électoral pouvait être librement rejetée par le gouverneur. Pour un temps en tout cas, car le caractère annuel des sessions rendait quand même nécessaire la formation d'une nouvelle assemblée à l'intérieur de ce délai. Ce qui pouvait être pour l'électorat l'occasion d'arbitrer un conflit majeur entre le gouverneur et l'assemblée.

La règle de l'assemblée quadriennale conservait par ailleurs son importance: si le gouverneur avait besoin de l'Assemblée pour légiférer, rien, en principe, n'était de nature à lui suggérer son renouvellement périodique. Et le fait de pouvoir recourir à volonté à ce renouvellement devait constituer le principal moyen de pression et de contrainte législatives du gouverneur. Le pouvoir de dissolution confiait à ce dernier le maniement d'une arme en définitive pointée sur l'Assemblée élective.

⁴⁵ 31 Geo. III, chap. 31, art. 18.

⁴⁶ *Idem*, art. 18.

⁴⁷ *Idem*, art. 14.

⁴⁸ *Idem*, art. 25.

⁴⁹ *Idem*, art. 27.

⁵⁰ *Idem*, art. 26.

Une dernière intervention législative, d'ordre provisoire, était enfin permise au gouverneur par l'Acte constitutionnel de 1791. Entre la date d'entrée en vigueur de celui-ci et l'ouverture de la première session, le gouverneur était autorisé à « rendre des lois et ordonnances temporaires pour le bon gouvernement, la paix et la prospérité de la province »⁵¹. Mais de la même façon qu'on lui avait indiqué une date ultime pour la mise en vigueur des dispositions de l'Acte constitutionnel, on lui prescrivait maintenant de convoquer la première session pour le 31 décembre 1792 au plus tard⁵².

Toute cette participation du gouverneur à la fonction législative se trouve renforcée par la masse de ses attributions exécutives. Les plus importantes sont définies dans la commission du gouverneur. Et certaines ont, par ricochet, une portée législative indéniable.

En matière militaire, le gouverneur est au sens strict le « capitaine général » de l'intitulé de sa commission. Il lève les troupes qu'il veut et les commande. Il construit ou démolit les fortifications. Il proclame de son chef la loi martiale⁵³. En matière financière, toute affectation d'argent pour le service public doit être signée de son nom⁵⁴. Dans le domaine de la justice, il crée les cours criminelles et civiles. Il en désigne les juges. Il peut gracier les criminels, sauf ceux reconnus coupables de trahison ou de meurtre. A ceux-ci il ne peut accorder qu'un sursis, jusqu'à ce que Londres prenne une décision⁵⁵. S'ajoutent enfin des pouvoirs généraux en matière de concession de terres, et l'énumération d'interventions possibles en matière commerciale⁵⁶.

La somme des fonctions du gouverneur, telles que résumées jusqu'ici, contribuait donc singulièrement à confirmer l'impression que cherchait à créer son statut officiel. Elle suggérait même la comparaison avec le monarque anglais. Le gouverneur colonial apparaissait comme une sorte de vice-roi⁵⁷. Et c'était là le but implicitement recherché par la métropole, pour le plus grand prestige local de son émissaire.

⁵¹ 31 Geo. III, chap. 31, art. 50.

⁵² *Idem*, art. 49.

⁵³ D.C., III, p. 9: commission de Dorchester.

⁵⁴ *Idem*, p. 10.

⁵⁵ *Idem*, p. 11.

⁵⁶ *Idem*, p. 12.

⁵⁷ Lionel GROULX, *Histoire du Canada français depuis la découverte*, vol. II, p. 103.

Deux réalités s'en trouvèrent cependant masquées. D'une part, l'on ne se rendit pas trop compte que le gouverneur détenait effectivement, dans la colonie, des pouvoirs beaucoup plus étendus que ceux du roi en Angleterre⁵⁸. D'autre part, l'on finit par oublier que certaines autres activités du gouverneur avaient l'effet de le ramener à sa taille réelle de pur agent du gouvernement britannique.

La fonction essentielle du gouverneur, c'était la « sanction royale », qu'il pouvait accorder ou refuser, « à sa discrétion », aux projets de lois votés par les chambres. Une troisième option lui était aussi offerte, selon l'Acte constitutionnel : celle de « réserver » le projet de loi « jusqu'à ce que Sa Majesté (c'est-à-dire, à l'époque, le gouvernement anglais) ait fait connaître son plaisir à ce sujet »⁵⁹. Un projet de loi ne pouvait alors avoir force de loi avant que l'acquiescement ait été communiqué par le gouverneur à l'Assemblée et au Conseil législatif⁶⁰.

Or ce qui semblait être l'aménagement d'une honorable porte de sortie pour le gouverneur, devenait, dans les instructions, une obligation parfois strictement interprétée. Devaient être ainsi réservés tous les projets de lois qui pouvaient affecter la propriété, le crédit ou les affaires des Britanniques ne résidant pas habituellement dans la province ; de même que les projets de lois ayant pour effet d'imposer des droits sur la marine anglaise ou sur les produits anglais naturels ou fabriqués. Et d'une façon très générale, il était aussi ordonné au gouverneur :

... de réserver pour Notre signification tout autre bill qui paraîtra avoir une portée extraordinaire et exceptionnelle ou requérir de Notre part une attention et une décision spéciales...⁶¹

Une instruction semblablement libellée était de nature à induire le gouverneur à réserver tout projet de loi soulevant un tant soit peu son hésitation⁶².

⁵⁸ R. W. LANGSTONE, *Responsible government in Canada*, p. 27: «... his power was greater than that of the English monarch. He was in reality what the King was in theory, the center and mainspring of the whole administration».

⁵⁹ 31 Geo. III, chap. 31, art. 30.

⁶⁰ *Idem*, art. 32.

⁶¹ D.C., III, p. 18: art. 15.

⁶² MILLS, *op. cit.*, pp. 33-34.

De plus, en certaines matières, les projets de lois votés par les chambres coloniales devaient être « déposés devant les deux chambres du Parlement d'Angleterre », durant une période d'un mois, avant qu'ils pussent recevoir la sanction royale⁶³. Cette nécessité, indirectement, obligeait le gouverneur à réserver ces projets de lois⁶⁴. Elle augmentait d'autant le nombre des cas où l'importante sanction législative passait de la province à la métropole, en faisant du gouverneur un fidèle agent. Il devait en être ainsi dans le cas de tout projet de loi comportant des dispositions de portée religieuse. Le statut de 1791 était extrêmement long, laborieux et confus sur le chapitre, mais il finissait par couvrir à peu près tous les cas imaginables. Il devait également en être ainsi des projets de lois affectant de quelque façon la prérogative royale en matière de concession de terres⁶⁵.

Même en dehors des cas de réserve, obligatoires ou facultatifs, le gouverneur demeurait tenu de

transmettre, à la première occasion possible, à l'un des principaux secrétaires d'État de Sa Majesté copie authentique des bills qu'il aurait sanctionnés⁶⁶.

Car durant les *deux années* suivantes, le gouvernement impérial gardait la faculté d'exprimer sa désapprobation, laquelle, après avoir été communiquée aux chambres coloniales *par le gouverneur*, annulait le projet de loi concerné, à compter de la date de cette notification.

Les instructions, par les nombreuses charges routinières dont elles affligent le gouverneur, accroissent encore son rôle d'intermédiaire. En plus des textes législatifs, il doit transmettre à Londres des « copies exactes » des journaux officiels des chambres, et fournir une série de renseignements sur la nature, les buts et les circonstances des lois⁶⁷. En matière de finance, il doit « rendre compte de l'application exacte des deniers »⁶⁸. Tous les six mois, il doit adresser aux commissaires du trésor des copies certifiées des comptes publics. « Chaque somme perçue ou dépensée doit être spécifiée »,

⁶³ 31 Geo. III, chap. 31, art. 42.

⁶⁴ D.O., III, p. 18: instructions, art. 15.

⁶⁵ 31 Geo. III, chap. 31, art. 42.

⁶⁶ *Idem*, art. 31.

⁶⁷ D.O., III, 18, art. 14

⁶⁸ *Idem*, art. 12.

afin qu'il puisse être jugé « de l'application judicieuse et équitable du revenu »⁶⁹. En matière militaire, il est invité à rédiger des « rapports très complets », qui doivent contenir des « détails complets », sur une série de questions que l'on prend soin d'énumérer longuement...⁷⁰

Qu'il s'agisse du statut ou des fonctions du gouverneur de la colonie en 1791, la dualité d'intention de l'autorité impériale peut être facilement perçue. Localement, face à une chambre élective, la position de son représentant devait être forte. Vis-à-vis de la métropole, le lien de soumission devait être d'autant mieux entretenu⁷¹.

Le socle qu'on lui dressait conférait effectivement au gouverneur une ascendance initiale dans la province. Mais il ne permettait pas d'en faire le représentant personnel du roi d'Angleterre⁷² ou un élément monarchique quelconque⁷³. L'affirmer, c'était endosser l'option politique de la métropole, ou en être dupe... Le ministre des colonies pouvait, lui, prendre l'effet pour la cause : parce que le monarque héréditaire ne pouvait être présent en personne dans la colonie, il fallait doter son émissaire des attributs les plus prestigieux⁷⁴. Aberration tragique, car elle fit croire fausement, et d'autant plus facilement qu'elle servait une visée politique..., que le gouverneur n'avait pas plus de puissance dans la colonie que le roi en Angleterre⁷⁵.

Quelle que fût son influence, le gouverneur était, en 1791, un *fonctionnaire du gouvernement impérial*⁷⁶. Rien de plus n'était dit dans l'Acte constitutionnel ni dans sa commission. Et rien de plus n'aurait pu être dit. Vu l'ampleur de ses attributions, il répugnait qu'il fût un élément monarchique représentant la seule personne du roi anglais de 1791. Londres entendait garder sur la législation

⁶⁹ D.C., III, 19, art. 18.

⁷⁰ *Idem.*, 30, art. 68.

⁷¹ W. SMITH, *L'évolution du gouvernement en Canada*, p. 81.

⁷² MILLS, *op. cit.*, p. 24; LANGSTONE, *op. cit.*, p. 27; H. SPEYER, *La constitution juridique de l'empire colonial britannique*, p. 71.

⁷³ Alphæus TODD, *Parliamentary Government in the British Colonies*, p. 626.

⁷⁴ MANNING, *op. cit.*, p. 330.

⁷⁵ Une des tactiques favorites des Canadiens sera d'assimiler la situation du gouverneur à celle du roi.

⁷⁶ J. G. L. DURHAM, *Report on the affairs of British North America*, p. 70: «... there is in the province, literally, no power which originates and conducts the executive government...»; p. 71: the governor «is, in fact, a mere subordinate officer, receiving his orders from the secretary of State, responsible to him of his conduct, and guided by his instructions».

interne de sa colonie une autorité bien plus grande que celle du roi sur la législation de la Grande-Bretagne dont le gouverneur devait être l'instrument docile.

A Québec, le gouverneur était l'*organe législatif de la souveraineté*, traditionnelle et personnelle, de l'empire. Mais un organe doté de prérogatives qui lui conféraient un ascendant initial marqué.

Sous-section II

LES CONSEILLERS DU GOUVERNEUR

L'organe que constituait le gouverneur n'était pas simple. Pour l'accomplissement de ses multiples tâches, le gouverneur bénéficiait de l'assistance d'un corps de « conseillers exécutifs ». L'Acte constitutionnel de 1791 y faisait à peine allusion. Vraisemblablement pour deux motifs. D'abord parce que le « conseil exécutif » existait déjà dans la tradition institutionnelle de la colonie. Ensuite, peut-être, parce qu'il s'agissait d'une institution subalterne.

Selon l'ancienne pratique constitutionnelle anglaise, le corps appelé « conseil » ou « conseil privé » constituait à la fois le Conseil exécutif du gouverneur et le Conseil législatif d'une colonie⁷⁷. Cette fusion de fait ne soulevait pas d'inconvénients, tant qu'un tiers organe législatif, vraiment représentatif, n'était pas adjoint au gouverneur et au Conseil législatif. L'une et l'autre fonctions devaient être exercées par des notables désignés d'autorité. Les confier au même corps ne pouvait pas encore être source de déséquilibre.

Dans la province de Québec pourtant, la distinction entre le Conseil exécutif et le Conseil législatif précéda l'avènement de l'Assemblée électorale. Il s'agissait alors d'une distinction purement fonctionnelle, faite dans le but concret de favoriser l'efficacité gouvernementale :

... que cinq membres du Conseil législatif *constituent un Conseil* qui pourra *délibérer* sur toutes les affaires au sujet desquelles ils pourront être requis de donner leur avis et leur consentement, excepté seulement lorsqu'il s'agira d'actes législatifs...⁷⁸

⁷⁷ MILLS, *op. cit.*, p. 30.

⁷⁸ D.C., II, 578: instructions du gouverneur Carleton, 3 janvier 1775.

A la suite d'une épuisante querelle entre le gouverneur et le juge en chef, cet acte de naissance un peu bref dut être précisé par le ministère anglais, quatre années plus tard. Le gouverneur prétendait qu'il devait former un Conseil exécutif permanent. Il pouvait donc faire appel aux cinq conseillers législatifs de son choix. Ce qu'il fit par une ordonnance du mois d'août 1776⁷⁹. Selon le juge en chef, par contre, tous les membres du Conseil législatif, dont il était, devaient toujours être convoqués. Un quorum de cinq était cependant habilité à procéder à l'expédition des affaires courantes. A la fin, le gouverneur Carleton fut désapprouvé. Des instructions supplémentaires furent envoyées à son successeur pour préciser :

... que cette clause ne puisse être considérée comme conférant à vous notre gouverneur, l'autorisation de choisir et de nommer qui que ce soit que vous jugerez à propos pour constituer ce quorum nommé conseil privé⁸⁰.

Ce « conseil privé » annonçait le Conseil exécutif⁸¹. Il ne lui restait qu'à se séparer formellement du Conseil législatif, à l'occasion de l'avènement de l'assemblée représentative.

Face à une chambre élective, la chambre haute que voulait être le Conseil législatif devait en effet s'inventer des moyens d'influence nouveaux. Moyens qui, comme la nomination à vie de ses membres, répugnaient le plus souvent à l'exercice de la fonction exécutive⁸². Il devenait donc nécessaire de détacher officiellement les deux conseils l'un de l'autre. Quitte, en pratique, à favoriser les suites de leur communauté d'origine.

Dans une lettre « personnelle et secrète », qui accompagnait le projet de constitution, le secrétaire d'État Grenville admettait, en 1789, que le Conseil exécutif ne devait plus être composé que de conseillers législatifs. Mais il ajoutait qu'il n'était pas non plus question de les en exclure⁸³. Effectivement, les instructions du gouverneur, en 1791, choisissaient sept des neuf conseillers exécutifs parmi les conseillers législatifs...⁸⁴ L'on assurait de cette façon

⁷⁹ D.C., II, p. 690.

⁸⁰ *Idem*, p. 693.

⁸¹ A. R. HASSARD, *Canadian constitutional History and Law*, p. 34.

⁸² D.C., II, 960: ce raisonnement est celui d'un travail gouvernemental anglais préparatoire à l'acte constitutionnel de 1791.

⁸³ *Idem*, p. 973.

⁸⁴ *Idem*, III, pp. 14 et 16, art. 4 et 10.

l'indépendance du Conseil exécutif vis-à-vis de l'Assemblée. L'inéligibilité des conseillers législatifs⁸⁵ réduisait à deux seulement le nombre de conseillers exécutifs qui pourraient éventuellement appartenir à l'Assemblée. Un seul fut élu en 1792⁸⁶. Le Conseil exécutif demeurerait donc suffisamment tributaire de ses origines coutumières, pour que l'essentiel de son réaménagement de 1791 fût contenu dans des instructions aux gouverneurs.

1. Statut

L'Acte constitutionnel de 1791 parlait du « conseil exécutif que Sa Majesté allait nommer »⁸⁷. Il n'ajoutait rien, semblant tenir pour acquises les coordonnées de ce corps. Par cette formule, le gouvernement de la métropole laissait seulement entendre qu'il se réservait la désignation officielle de ses membres. Et effectivement, dans les instructions du gouverneur, Londres indiqua les noms des premiers conseillers exécutifs de la province⁸⁸. Le gouverneur, il est vrai, avait été invité à faire entendre ses suggestions⁸⁹. Tout comme pour l'avenir, en cas de vacance, on l'invitait à proposer trois noms parmi lesquels la métropole ferait son choix⁹⁰. L'opinion du gouverneur était donc importante, mais non déterminante, dans la désignation de ses assistants immédiats.

Au départ, le nombre des conseillers exécutifs fut fixé à neuf, nombre que Londres semblait vouloir conserver. Le gouverneur Dorchester fit savoir en 1793, qu'il lui apparaissait impossible de gouverner la province avec neuf conseillers exécutifs seulement. L'éloignement, la maladie, l'appartenance à l'une ou l'autre des deux chambres de la législature, faisaient que souvent le quorum nécessaire à l'expédition des affaires ne pouvait être réuni. Aussi Dorchester demandait-il que le nombre de titulaires permanents soit porté de neuf à treize. Il réclamait aussi le « pouvoir discrétionnaire ».

⁸⁵ 31 Geo. III, chap. 31, art. 21.

⁸⁶ Pierre Panet, dans le comté de Cornwallis. En 1794, cependant, quatre nouveaux conseillers exécutifs furent pris dans l'assemblée, suivant les recommandations du gouverneur Dorchester. Politique qui fut suivie par quelques autres gouverneurs (*infra*, p. 206).

⁸⁷ 31 Geo. III, chap. 31, art. 34.

⁸⁸ D.C., III, p. 14: art. 4.

⁸⁹ *Idem*, II, p. 973: Grenville à Dorchester, 20 oct. 1789.

⁹⁰ *Idem*, III, p. 16: art. 5.

tionnaire » d'appeler au Conseil, quand les circonstances l'exigeaient, des « membres temporaires qui ne recevraient pas de salaire »⁹¹.

Le secrétaire d'État aux colonies répondit que le coût actuel déjà excessif de l'organisation civile du Bas-Canada lui interdisait la nomination de nouveaux conseillers exécutifs. D'autant plus qu'à son point de vue, le recours à des conseillers temporaires, non salariés, devait suffire à solutionner les problèmes gouvernementaux de la province⁹². Des instructions supplémentaires furent expédiées au gouverneur. Elles l'autorisaient à convoquer, quand il le jugerait à propos, à titre de « membres honoraires du conseil exécutif », les quatre personnes dont il avait proposé la désignation permanente, spécifiant bien qu'ils n'auraient droit à aucun salaire...⁹³

L'exclusion du Conseil exécutif n'avait été expressément prévue que pour une seule cause. Elle jouait automatiquement à l'endroit de celui qui s'était absenté de la colonie, durant une période de six mois sans la permission du gouverneur, ou durant une période d'un an sans la permission de Londres⁹⁴. La règle s'appliqua à l'endroit d'un individu qui, nommé au conseil en 1791, s'y présenta pour la première fois en 1799...⁹⁵

Malgré cette seule spécification, les conseillers exécutifs n'en demeureraient pas moins nommés « durant bon plaisir et bonne conduite ». Ils pouvaient être librement destitués par le gouvernement impérial qui les avait officiellement nommés. L'intervention déterminante à cet égard apparaissait cependant appartenir encore au gouverneur. Comment les ministres anglais auraient-ils pu, à distance, apprécier le travail des conseillers exécutifs de la colonie ?

Le droit général de destitution, que détenait le gouverneur à l'endroit des fonctionnaires coloniaux, se limitait à une suspension dans le cas des conseillers exécutifs. Il devait n'en faire usage que pour « de bonnes et suffisantes raisons ». Et surtout, il devait « immédiatement » communiquer ces motifs au secrétaire d'État intéressé⁹⁶. On peut toutefois soupçonner le poids de tels rapports.

Tacitement exprimé, le statut du Conseil exécutif de la colonie

⁹¹ *D.C.*, III, p. 172: Dorchester au secrétaire d'État Dundas, 31 décembre 1793.

⁹² *Idem.*, p. 174: Dundas à Dorchester, 11 mai 1794.

⁹³ *Idem.*, p. 175: instructions supplémentaires du 30 juin 1794.

⁹⁴ *Idem.*, 16: art. 7.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*, p. 20: art. 23.

met à nouveau en évidence le dilemme constant des intentions impériales. Il est important que le gouverneur ne puisse pas facilement prendre ses distances à l'égard de la métropole. A cette fin, il convient de prémunir le Conseil exécutif contre son emprise. En conservant les pouvoirs officiels et théoriques, Londres garde le droit au dernier mot. Mais par ailleurs, davantage cette fois pour des raisons d'efficacité que pour des raisons de prestige, le rôle déterminant semble échoir au gouverneur. Le Conseil exécutif est sous sa coupe. Un aperçu de ses attributions nous le confirmera.

2. Fonctions

En dehors de la dénomination même du Conseil, il n'est fait mention qu'une fois de son rôle proprement exécutif. En termes fort brefs, l'Acte constitutionnel nous dit que Sa Majesté nommera un conseil exécutif « pour y régir les affaires »⁹⁷. Nulle part ailleurs la moindre précision n'est fournie. Au contraire, la fonction exécutive est clairement confiée au gouverneur par sa commission et ses instructions. Dans leurs détails, les compétences exécutives lui sont nominalement attribuées. La régie qu'est appelée à exercer le Conseil exécutif doit par conséquent s'entendre dans le sens faible d'une administration. Administration subordonnée à l'autorité du gouverneur, qui paraît libre d'en régler l'organisation. Cette compétence du Conseil exécutif s'exprimera concrètement par la présence dans ses rangs des plus hauts fonctionnaires de la province, même si certains d'entre eux sont en même temps conseillers législatifs⁹⁸.

Si l'on s'en tenait aux textes, le rôle du Conseil exécutif se ramènerait au devoir qui lui incombe d'aviser le gouverneur. Les avis qu'il est appelé à donner sont doublement facultatifs : d'une part, en règle générale, le gouverneur est libre de consulter le Conseil exécutif⁹⁹ ; d'autre part, ces avis n'engagent en rien le gouverneur. Il s'agit bien d'avis et non pas de consentement, même dans les cas énumérés, où la consultation est rendue obligatoire¹⁰⁰.

⁹⁷ 31 Geo. III, chap. 31, art. 34.

⁹⁸ *Rules and Regulations of Her Majesty's Colonial service*, chap. II, sect. 1, art. I, in MILLS, *op. cit.*, p. 373; HASSARD, *op. cit.*, p. 39.

⁹⁹ *Rules and Regulations...*, *op. cit.*, art. 2; GROULX, *Nos luttes constitutionnelles*, Montréal, Le Devoir, fasc. III, p. 4.

¹⁰⁰ Contrairement à ce qu'affirme Durham, *op. cit.*, p. 77.

La commission du gouverneur indique ces sujets précis qui requièrent l'opinion du Conseil exécutif. Ils sont peu nombreux et semblent arbitrairement choisis. En matière militaire, ils se limitent à la construction des ouvrages de défense¹⁰¹, à l'adoption de mesures provisoires dans les cas non prévus et à la répression de l'agression avant la déclaration de guerre¹⁰². Pour l'administration de la justice, le gouverneur doit consulter le Conseil exécutif avant de créer des tribunaux¹⁰³ et de construire des prisons¹⁰⁴. Il doit aussi le faire avant d'entreprendre l'érection de *townships* ou paroisses, cures ou *rectorats* et avant de concéder des terres pour l'entretien de ces cures ou *rectorats*¹⁰⁵. L'établissement de foires, marchés publics, etc., requiert également l'avis du Conseil exécutif¹⁰⁶.

Afin que ces prescriptions ne restent pas lettre morte, l'on juge prudent d'ordonner au gouverneur de faire part aux conseillers de toutes ses instructions où leur consultation est expressément prescrite¹⁰⁷. En termes généraux et vagues, le Conseil exécutif reçoit enfin : « ... la liberté de prendre part aux débats et de voter lorsqu'il s'agira de questions concernant l'intérêt public »¹⁰⁸. Au total, donc, le Conseil exécutif apparaît comme un corps d'aviseurs. Son assistance pourra s'avérer des plus utiles au gouverneur. Il risque peu de le menacer.

Certains pouvoirs additionnels lui assurent dès le départ, il est vrai, une relative influence. Depuis 1777, le conseil constituait, avec le gouverneur, une cour d'appel provinciale de juridiction civile¹⁰⁹. Et cette pratique est perpétuée par l'Acte constitutionnel de 1791, en faveur du Conseil exécutif¹¹⁰. Un « acte de judicature » provincial, voté en 1794, confirmera ce rôle conjoint du Conseil exécutif et du gouverneur¹¹¹.

¹⁰¹ *D.C.*, III, p. 9.

¹⁰² *Idem*, p. 30.

¹⁰³ *Idem*, p. 11.

¹⁰⁴ *Idem*, p. 21.

¹⁰⁵ *Idem*, p. 8.

¹⁰⁶ *Idem*, p. 12.

¹⁰⁷ *Idem*, p. 16.

¹⁰⁸ *Idem*.

¹⁰⁹ *Idem*, II, p. 669 : ordonnance établissant des cours de judicature civile dans la province de Québec, du 25 février 1777.

¹¹⁰ 31 Geo. III, chap. 31, art. 34; *D.C.*, III, p. 15.

¹¹¹ 34 Geo. III, chap. 6, art. 23.

En cas d'absence du gouverneur, le Conseil peut être en mesure d'exercer des pouvoirs exceptionnels. Le doyen du Conseil, qui remplace d'office le gouverneur, s'il n'y a ni lieutenant-gouverneur ni administrateur désignés ¹¹², peut alors sanctionner les projets « qui sont absolument nécessaires au bien-être de la province ». Il peut aussi dissoudre l'assemblée, s'il obtient le consentement de la majorité des membres du conseil exécutif ¹¹³.

Mais il demeure que, d'une façon très générale, le Conseil exécutif est, en 1791, un corps essentiellement subalterne. C'est un conseil, au sens le plus étroit du terme ¹¹⁴ : un groupe de donneurs d'opinions. Le parlementarisme en est à sa phase primitive.

Certains traits de son fonctionnement interne contribuent d'ailleurs à lui dénier toute vocation extérieure. Aucune spécialisation n'existe chez les membres du Conseil exécutif ¹¹⁵. Chacun s'occupe de tout, de sorte que rien ne peut être reproché à personne. De plus, le secret absolu règne sur ses délibérations ¹¹⁶, à tel point qu'une sorte de solidarité pourrait paraître s'y développer. L'on n'admet pas qu'un de ses membres puisse faire inscrire une dissension au procès-verbal ¹¹⁷. Le gouverneur, surtout, tient à l'unanimité ¹¹⁸. Et Londres se montre d'accord ¹¹⁹.

Le Conseil exécutif de la colonie, en 1791, n'a donc encore strictement rien de commun avec le régime de cabinet qui se perfectionne alors en Grande-Bretagne ¹²⁰. Règle générale, le gouverneur le consulte librement. De toute façon, il demeure libre devant ses avis. Il ne peut donc pas songer à se cacher derrière lui ¹²¹. Toute la responsabilité du Conseil exécutif est tournée vers le gouverneur, comme la responsabilité du gouverneur est encore toute tournée vers Londres. Ce lien de subordination fait donc de l'organe légis-

¹¹² La situation s'est présentée trois fois durant la période: les présidents Dunn (1805-1807 et 1811) et Monk (1819-1820).

¹¹³ D.C., III, p. 32.

¹¹⁴ MILLS, *op. cit.*, p. 30: « council of advice ».

¹¹⁵ DURHAM, *op. cit.*, p. 77.

¹¹⁶ *Idem*; *The Quebec Gazette*, janvier 1824.

¹¹⁷ D.C., III, p. 277: rapport d'un comité du Conseil exécutif, 7 mai 1801.

¹¹⁸ *Idem*, p. 275: Milnes à Portland, 15 mai 1801: «... le conseil exécutif est un conseil secret (...). Tout pouvoir de protester (...) ne peut que tendre à rompre l'harmonie qui doit exister entre les différentes branches du gouvernement exécutif...»

¹¹⁹ *Idem*, p. 285: Portland à Milnes, 13 juillet 1801.

¹²⁰ LANGSTONE, *op. cit.*, p. 27.

¹²¹ RIDDELL, *op. cit.*, p. 61.

latif non représentatif *un organe vraiment individuel*, en 1791. Parler collaboration interne, dans son cas, c'est anticiper sur sa transformation.

Section II

ASPECT DYNAMIQUE : LES RAPPORTS ENTRE LE GOUVERNEUR ET LE CONSEIL EXÉCUTIF

La logique des choses suggérerait qu'en 1791, l'organe législatif non représentatif, — c'est-à-dire celui qui localement n'exprimait que la souveraineté de l'empire, — fût de nature individuelle. La réalité le confirmait. Le gouverneur était à lui seul cet organe ; son Conseil exécutif était au départ dans un parfait état de soumission.

Le développement d'une collaboration interne suppose donc la transformation de cet organe. Il devra perdre sa nature individuelle, se pluraliser, en venir à ne plus se résumer en un seul individu. Il ne pourra davantage se composer d'une pluralité de membres, tous totalement placés sous l'autorité commune du gouvernement impérial. Car l'intérêt qu'il peut y avoir à tenter de déceler la mise au point de mécanismes de collaboration interne implique l'existence, au sein de l'organe, d'une dose minimale d'hétérogénéité. Ce qui revient à dire que l'organe législatif, initialement non représentatif, devra en venir à représenter la collectivité locale, si partiellement et imparfaitement cela soit-il.

Le développement d'une collaboration interne accompagnera donc une transformation de l'organe, dans le sens de la collégialité, et aussi dans le sens de la représentativité. Quand l'évolution des institutions procède d'une volonté arrêtée, la collégialité semble précéder la représentativité. Habituellement, dans les faits, les deux phénomènes s'accompagnent. Mais, dans les intentions, l'on fait généralement de la première une condition d'existence de la seconde.

Le mode essentiellement empirique et progressif de transformation de l'organe individuel respectera cette chronologie. La « collégialisation » sera plus tôt perceptible que la « représentation ». Elle en apparaîtra comme la cause plutôt que la condition.

Cette transmutation semble constituer un prérequis au dévelop-

pement de la collaboration interne. Son processus interdit cependant cette dissociation. La collaboration s'instaurera au sein de l'organe, au rythme même de cette transmutation. Elle en sera l'expression tangible.

Sous-section I

VERS LA COLLÉGIALITÉ

La transmutation de l'organe initialement individuel s'accomplira par l'association progressive du Conseil exécutif au gouverneur. Œuvre à laquelle l'un et l'autre contribueront. Se brisera progressivement le lien de subordination qui les unissait à l'origine.

1. *Contribution du gouverneur*

Le gouverneur de la colonie fut le premier à vouloir associer les conseillers exécutifs à son action. Des considérations abstraites peuvent expliquer son attitude. Mais c'est surtout une évolution importante de son statut qui eut pour effet de renverser une conjoncture initiale défavorable. Malgré tout le prestige dont on avait voulu le doter, le gouverneur se trouvait, à partir de 1791, placé seul en face de deux organes législatifs collégiaux. Auparavant, il n'avait dû composer qu'avec un Conseil législatif issu de la même autorité que lui-même. Rarement le dialogue avait été laborieux. L'adjonction d'une assemblée électorale donnait maintenant une voix plus autonome à la collectivité locale. Les contacts, sinon les conflits, qu'entraînerait vraisemblablement l'exercice de la fonction législative, allaient rendre la position isolée du gouverneur infiniment plus précaire. Le voir, dans ces conditions, chercher à associer quelqu'un à sa politique paraît tout naturel.

Nous pourrions même croire qu'il ne s'agissait pas seulement pour le gouverneur de gagner un appui numérique. Associer ses conseillers à ses options, les rendre responsables de celles-ci aux yeux de la population et de l'Assemblée, c'était différer l'affrontement direct avec des organes collégiaux et représentatifs. Ces derniers ne risquaient pas l'anéantissement qui pouvait menacer

éventuellement l'organe individuel et non représentatif. Se faire un bouclier des conseillers exécutifs pouvait s'avérer vital pour le gouverneur. Un tel intérêt de la part du gouverneur, laisse cependant entendre que celui-ci sentait sa responsabilité engagée dans la colonie. Peu importe jusqu'à quel point, mais elle devait exister cette responsabilité locale dont il voulait se décharger en partie sur ses conseillers. Sa volonté de devenir irresponsable dans la colonie supposait qu'il y était déjà responsable ¹²².

Or la situation d'une colonie est particulière à cet égard. Bien qu'organe législatif non représentatif, le gouverneur n'y a pas le caractère originaire et autonome qui, règle générale, suggère tellement d'éviter l'affrontement personnel. Sa valeur n'est pas intrinsèque. Il représente la métropole. Sous l'autorité de celle-ci, il peut servir lui-même de monnaie de transaction entre les deux souverainetés qui s'affrontent. Ce qui sursoit d'autant à l'avènement d'un parlementarisme local.

C'était en réalité, la situation faite en 1791, au gouverneur de la province du Bas-Canada. Fonctionnaire du gouvernement impérial, toute sa responsabilité était alors tournée vers Londres. Son rappel constituait le règlement ultime des conflits pouvant se développer entre le gouvernement anglais et la population coloniale. En 1799, le favoritisme systématique qui présidait à la concession des terres de la Couronne fut dénoncé. La régie des terres relevait du Conseil exécutif. Le gouverneur Prescott entreprit de redresser ces abus. Et pourtant, à la fin, ce fut lui qui paya. Il fut rappelé à Londres ¹²³.

Dans de telles conditions, le gouverneur n'aurait dû retenir qu'un objectif, celui d'obtempérer sans défaillance aux instructions de Londres ¹²⁴.

Mais, malgré tout, le gouverneur en viendra à rechercher inconsciemment le moyen d'éviter le heurt personnel. La représentation

¹²² Jacques LABRIE, *Les premiers rudiments de la constitution britannique (...) précédés d'un précis historique et suivis d'observations sur la constitution du Bas-Canada...*, p. 36: « Le gouverneur n'a pas, comme le roi, la grande et sublime prérogative d'être censé ne pouvoir faire le mal n'étant lui-même que l'employé d'un ministère (...) d'où il suit que l'on n'est pas répréhensible de lui reprocher ses fautes ».

¹²³ T.-P. BÉDARD, *Histoire de cinquante ans, ou Annales parlementaires et politiques du Bas-Canada depuis la constitution jusqu'à l'Union*, pp. 37-38.

¹²⁴ DURHAM, *op. cit.*, pp. 71-72: « ... the executive authority was exercised on the other side of the Atlantic ».

qu'il assure est de nature civiliste. Le représenté ressent un peu trop directement et immédiatement l'effet des gestes qui affectent le représentant. Le gouverneur est un émissaire assez personnel du gouvernement anglais pour souhaiter éviter que ne se cristallisent trop souvent en sa personne les conflits pouvant opposer la métropole à sa colonie.

Ce qui l'incitera plus encore à associer les conseillers exécutifs à son action législative, ce sera l'évolution progressive de son statut vis-à-vis la métropole. Les textes de 1791 en avaient fait un agent docile. Divers facteurs lui donneront en pratique une liberté d'action qui aura pour effet de transférer une partie de sa responsabilité de Londres à Québec.

D'une façon générale, les ministres anglais chargés des affaires coloniales se remplacent à un rythme accéléré. Au début de la période, la tâche est assumée par le secrétaire d'État pour l'intérieur. Il n'est donc pas un spécialiste consacré à la seule administration des affaires coloniales. Durant le mandat d'un seul gouverneur, Lord Dorchester, quatre d'entre eux se succèdent¹²⁵. En moins d'une décennie, l'on peut en compter huit...¹²⁶

Or ces ministres sont ceux qui devraient contrôler de si près l'activité des gouverneurs. L'ignorance dans laquelle ils se trouvent des problèmes canadiens est digne de celle du Parlement impérial et de l'ensemble de la population anglaise¹²⁷. Personne au fond n'est tellement intéressé. Dorchester peut se permettre d'exprimer sans ambages son ressentiment au secrétaire d'État chargé des colonies :

Il est rare, écrit-il, que le ministre de ce département occupe sa charge assez longtemps pour pénétrer les politiques de cette colonie et se rendre compte de leurs desseins intéressés. Comme il est constamment requis d'accorder son attention à des questions d'une plus grande importance qui lui sont soumises en Angleterre, il n'a pas le temps de se renseigner à fond sur les affaires de ces provinces...¹²⁸

Dans cette situation, le secrétaire d'État ne peut donc pas prétendre téléguider le gouverneur. Celui-ci garde le contact, rédige de

¹²⁵ D.C., III, p. 186.

¹²⁶ DURHAM, *op. cit.*, p. 74.

¹²⁷ *Idem*, p. 73.

¹²⁸ D.C., III, p. 186: Dorchester à Portland, 20 févr. 1795.

nombreux rapports, demande des éclaircissements et des opinions, beaucoup plus souvent d'ailleurs, qu'on ne lui en donne. Les réponses ministérielles sont habituellement évasives¹²⁹, sauf s'il s'agit de questions de principe, où la doctrine juridique officielle est clairement dégagée par quelque sous-secrétaire. Une seule fois seulement, à notre connaissance, un gouverneur reçut un ordre aussi précis que celui de dissoudre l'Assemblée¹³⁰. Et son successeur s'en plaignit amèrement¹³¹.

Cette émancipation relative du gouverneur aura pour effet de transférer une partie de sa responsabilité dans la colonie. Ni l'Assemblée, ni le Conseil législatif ne sont évidemment en mesure de le menacer directement. Mais le gouverneur sent bien que la conservation de son poste tient à l'impression qu'il créera dans la colonie. La métropole est condamnée à agir à son endroit, sur la foi de rapports ou de pétitions venus de la colonie. Le tribunal est toujours à Londres, mais l'organe d'accusation est devenu provincial.

Cette responsabilité qui se développe chez le gouverneur, est suffisante en tout cas, pour qu'il sente le besoin de s'embusquer derrière ses conseillers. *L'habitude* se prend très tôt de référer toutes les questions importantes au Conseil exécutif¹³². D'une façon très générale, *l'usage* se développe d'agir « de l'avis du conseil »¹³³, même en dehors des sujets où leur opinion est requise en vertu des textes. Ainsi, il n'est pas question de dissoudre l'Assemblée ou de convoquer l'électorat, sans associer les conseillers exécutifs à de telles actions. Le gouverneur dépasse même largement dans ces cas, les exigences de ses instructions : il agit « *par* et de l'avis de notre Conseil exécutif de notre dite Province du Bas-Canada »¹³⁴. Alors que leur avis n'est même pas requis, il réclame leur consen-

¹²⁹ TAYLOR, *op. cit.*, p. 185.

¹³⁰ *Idem*, p. 476: Bathurst à Drummond, 12 juillet 1815.

¹³¹ *Idem*, p. 494: Sherbrooke à Bathurst, 15 juillet 1816: « Il ne m'appartient pas, milord, de faire remarquer que le fait de restreindre la liberté d'action d'un gouverneur, dans des circonstances délicates et difficiles, ce qui se produit souvent quand il s'agit de conduire une assemblée populaire, peut être une cause d'embarras et avoir des conséquences fâcheuses... »

¹³² DURHAM, *op. cit.*, p. 77.

¹³³ MILLS, *op. cit.*, p. 27.

¹³⁴ J.O.A., IX, p. 9: proclamation du 4 juin 1800; *idem*, XIII, p. 7: proclamation du 13 juin 1804.

tement... Lorsqu'en 1810, le journal populaire *le Canadien* sera fermé, ses presses confisquées et ses principaux rédacteurs emprisonnés, la plupart d'entre eux étant membres de l'Assemblée, tout, évidemment, s'accomplira officiellement sous l'autorité du Conseil exécutif ¹³⁵.

A cette époque, les gouverneurs n'ont pas encore l'idée de constituer un conseil un tant soit peu adapté aux vues de la majorité. Si, plus ou moins consciemment, ils s'en font un paravent, ce n'est que pour gagner du temps, pour éviter d'être immédiatement mis en cause à la naissance du plus petit conflit. Nous pourrions plutôt dire qu'au contraire, il s'agit pour eux d'*obtenir les services de conseillers prêts à épouser leurs propres vues*. C'est d'ailleurs l'œuvre des gouverneurs les plus réactionnaires, tel Sir James Henry Craig ¹³⁶. Le parlementarisme en est à sa phase primitive sur ce chapitre.

Dans la poursuite de ce but, le gouverneur subit cependant deux pressions importantes. Le Conseil exécutif lui-même, d'une part, est en train de s'imposer de fait comme le grand responsable de la politique coloniale. L'Assemblée, d'autre part, emboîte le pas avec empressement, embarrassée qu'elle était de ne pouvoir s'en prendre qu'au gouverneur.

2. Contribution du Conseil exécutif

Si s'impose au gouverneur le besoin de se munir d'un paravent politique, le choix de celui-ci s'impose également. Les textes constitutionnels de 1791 faisaient du Conseil exécutif un corps subalterne, essentiellement soumis à l'autorité du gouverneur. La pratique, par l'intervention d'une série de facteurs combinés, renversera presque complètement cet ordre. Certains d'entre eux mineront le prestige et l'influence du gouverneur. Le plus grand nombre aura l'effet simultané de permettre l'émancipation du Conseil exécutif.

Le statut de « gouverneur général » ou de « gouverneur en chef », accordé au gouverneur de Québec en 1791, reste sans portée concrète. C'est en vain que certains titulaires du poste tenteront d'étendre leurs pouvoirs à d'autres provinces que celle du Bas-Canada.

¹³⁵ D.C., III, 383ss.

¹³⁶ Gouverneur de 1807 à 1812.

Dorchester, en 1795, s'en déclare assez vexé¹³⁷ pour en faire un de ses motifs de démission¹³⁸. Le secrétaire d'État aux colonies conclut quand même qu'en matière de gouvernement civil, le gouverneur du Bas-Canada, malgré ses titres, n'a pas à s'immiscer dans les affaires des provinces voisines¹³⁹.

Le « gouverneur en chef » Dalhousie revient à la charge en 1820. Il adresse une lettre circulaire aux « lieutenants-gouverneurs » des différentes colonies anglaises d'Amérique du Nord, dans laquelle il se borne à requérir quelques renseignements relatifs à leur gouvernement¹⁴⁰. Le gouverneur Maitland, du Haut-Canada, s'en plaint immédiatement à Londres¹⁴¹. Et le ministre anglais tranche définitivement la question en sa faveur, en lui répondant que :

quand le gouverneur en chef ne réside pas dans les limites de la province (...) et ne prête pas le serment d'office dans ladite province, il n'a absolument aucun contrôle, dans quelque domaine que ce soit, sur l'administration civile, et (le lieutenant-gouverneur) n'est pas tenu de se conformer à ses ordres et de le consulter sur une loi quelconque de son gouvernement civil¹⁴².

La réponse fournie au « gouverneur en chef » de Québec reprenait les mêmes termes¹⁴³. La charge de lieutenant-gouverneur, en revanche, était vouée à demeurer une sinécure dans la province où résidait le gouverneur général¹⁴⁴. La dépêche du ministre le pré-

¹³⁷ D.C., III, p. 187: Dorchester à Portland, 20 févr. 1795: « Au lieu d'appuyer une autorité capable de diriger le service de Sa Majesté, de distribuer les ordres, de faire exécuter ceux-ci et d'imposer la soumission, il semble que l'autorité officielle veuille enlever tout pouvoir à la personne qui en est investie par les commissions du roi. Des communications sont faites et des instructions sont transmises à des officiers inférieurs, par lesquelles l'autorité intermédiaire est virtuellement supprimée; ce qui, par conséquent, équivaut au rappel de la personne qui exerce les fonctions de commandant en chef ».

¹³⁸ *Idem*, Dorchester à Dundas, 4 sept. 1794.

¹³⁹ *Idem*, p. 189: Portland à Dorchester, 24 mai 1795: « Quand à l'autorité civile qui vous est conférée à titre de gouverneur général, je n'ai qu'à faire remarquer qu'en vertu des instructions de Sa Majesté, le lieutenant-gouverneur de chaque province en est investi excepté là où vous êtes présent. Il s'ensuit donc que celui-ci doit recevoir d'ici les instructions relatives à son gouvernement civil ».

¹⁴⁰ *Idem*, IV, p. 63: Dalhousie à Bathurst, 18 janvier 1821.

¹⁴¹ *Idem*, p. 57: Maitland à Bathurst, 15 déc. 1820.

¹⁴² *Idem*, p. 67: Bathurst à Maitland, 9 février 1821.

¹⁴³ *Idem*, p. 68: Bathurst à Dalhousie, 13 mars 1821.

¹⁴⁴ F. BRADSHAW, *Self government in Canada*, p. 26.

cisait¹⁴⁵, et nous verrons bientôt l'Assemblée du Bas-Canada en revendiquer l'abolition en cette province¹⁴⁶.

La situation faite au gouverneur, à l'origine, devait lui assurer une influence prépondérante dans la colonie. Une influence telle qu'il n'y avait pas tellement lieu pour la métropole, de craindre l'avènement de la chambre élective. Ce fut à peine un mythe.

Dès le début du siècle, le gouverneur Milnes se plaint de l'état d'infériorité dans lequel le « pouvoir exécutif » est placé¹⁴⁷. Il espère en une immigration anglaise massive¹⁴⁸. Dix ans plus tard, son successeur, Craig, constate la carence de son influence sur la population locale¹⁴⁹. Naturellement enclin aux solutions dramatiques, il ne voit d'autre issue que la suppression de l'assemblée elle-même ou, à titre de pur palliatif, l'élaboration d'une carte électorale qui lui soit beaucoup plus favorable¹⁵⁰.

Les gouverneurs envient l'autorité de l'évêque catholique. Contrairement aux textes constitutionnels¹⁵¹, celui-ci continue d'attribuer librement les charges ecclésiastiques¹⁵². Mais ce qui sape davantage encore l'influence du gouverneur, c'est que la nomination aux principales charges civiles lui échappe également. Les plus hauts fonctionnaires sont désignés par Londres et les conseillers exécutifs aussi. Le seul fait de ne pouvoir distribuer lui-même les emplois le frustre d'un moyen d'action appréciable. Il en est réduit à « ne compter (...) que sur les mérites mêmes des fonctions qu'il est chargé d'exercer et sur sa position apparente de représentant de l'autorité royale »¹⁵³.

¹⁴⁵ *D.C.*, IV, p. 67: Bathurst à Maitland: dans ce cas, « vous continuerez à recevoir (...) votre plein salaire et les émoluments attachés à votre position de lieutenant-gouverneur; mais vous ne pourrez exercer aucune autorité civile... ».

¹⁴⁶ *J.O.A.* (1820-1821), XXX, p. 321.

¹⁴⁷ *D.C.*, III, p. 252: Milnes à Portland, 1^{er} nov. 1800.

¹⁴⁸ *Idem*, p. 255: « ... implanter (...) une population appartenant à la religion protestante et qui se sentira naturellement plus étroitement liée au gouvernement britannique ».

¹⁴⁹ *Idem*, p. 403: Craig à Liverpool, 1^{er} mai 1810: « Lorsque je considère le peu d'influence qu'il est possible au gouverneur d'exercer... ».

¹⁵⁰ *Idem*, pp. 399ss.

¹⁵¹ *Idem*, p. 24: instructions du gouverneur, art. 44.

¹⁵² *Idem*, p. 253: *idem*, p. 393: « Son patronage est au moins égal à celui du gouvernement et il en est si bien le maître que le gouvernement ne reçoit pas d'autre renseignement à cet égard que la liste transmise une fois par année... ».

¹⁵³ *Idem*, p. 179: Simcoe à Dorchester, 9 mars 1795.

En plus de placer les fonctionnaires et conseillers exécutifs dans une position d'indépendance relative vis-à-vis le gouverneur, cette situation est à l'origine de nombreux abus¹⁵⁴. La pratique des « honoraires, profits, revenants-bons et émoluments » sera l'un d'entre eux¹⁵⁵. Le cumul des charges en constituera un autre. Tous sont de nature à favoriser l'indépendance des fonctionnaires. Neuf conseillers exécutifs sur dix, en 1824, exercent en même temps une fonction administrative ou judiciaire lucrative¹⁵⁶. Jonathan Sewell cumulera à un certain moment les titres de juge en chef de la cour du Banc du Roi, président du Conseil législatif et membre du Conseil exécutif.

Dans de telles conditions, il est évidemment illusoire de prétendre conserver les conseillers exécutifs sous l'entière domination du gouverneur. Très tôt, des querelles procédurales se font jour. Le gouverneur regrette qu'un rapport de comité ait été inscrit au procès-verbal du Conseil exécutif, sous prétexte que celui-ci a pour effet de « mettre le public au courant de divergences d'opinions momentanées entre le gouverneur et le Conseil ». Il suggère la constitution de « dossiers spéciaux », dans de tels cas, et, de toute façon, affirme son « pouvoir discrétionnaire » à cet égard¹⁵⁷.

Quelques mois plus tard, c'est au tour du Conseil exécutif de constater l'absence, dans ses registres, d'un mémoire qu'il a présenté au gouverneur. Au nom de tous ses membres, le juge en chef réclame cette insertion. Le gouverneur s'y oppose, alléguant « le manque de mesure dans la manière de rédiger cette pièce ». Il réitère ses prérogatives. Mais à la fin, sur motion du conseil, il ne peut qu'ordonner que le mémoire en question soit consigné dans les procès-verbaux, accompagné de ses observations¹⁵⁸. Les conseillers exécutifs lui reprocheront d'avoir ajouté celles-ci¹⁵⁹.

L'affrontement sur la politique agraire apparaît à la fois plus déterminant et plus révélateur. Le mode de concession des terres

¹⁵⁴ D.C., III, p. 171: Dorchester à Dundas, 31 déc. 1793: « Les fonctionnaires satisfaits de leurs bons emplois témoignèrent leur satisfaction à leurs amis en Angleterre et considérèrent comme malveillant et hostile quiconque tentât de contrôler les privilèges et les profits de leurs emplois ».

¹⁵⁵ *Idem*.

¹⁵⁶ *The Quebec Gazette*, janvier 1824, p. 18.

¹⁵⁷ D.C., III, p. 232: extrait des procès-verbaux du Conseil exécutif, du 20 sept. 1798.

¹⁵⁸ *Idem*, p. 233: extrait des procès-verbaux du Conseil exécutif, du 22 décembre 1798.

¹⁵⁹ *Idem*, p. 237: *idem*, pour le 25 mars 1799.

incultes est des plus vicieux. Et si le gouverneur, en perdant son poste, doit subir le contre-coup des prévarications de ses conseillers¹⁶⁰, ce n'est pas seulement parce qu'aux yeux de Londres il est le responsable officiel. C'est aussi en raison du poids dont jouissent les conseillers exécutifs dans la métropole¹⁶¹.

D'une façon très générale, cependant, l'harmonie règne dans les relations entre le gouverneur et son conseil. Ce qui ne veut pas dire que l'initiative appartienne au premier, comme ce devait être le cas.

Les gouverneurs, au contraire, perdent dans la colonie la liberté de mouvement qu'ils avaient récupérée vis-à-vis de la métropole. Et ceci pour la même raison. Alors qu'ils se succèdent rondement les uns aux autres dans la colonie, les conseillers exécutifs, eux, demeurent en place longtemps¹⁶². Par leur seul nombre, ces derniers sont déjà sûrs d'assurer la continuité d'une politique gouvernementale. De plus, en l'espace de 46 ans, 21 personnages exerceront effectivement la charge de gouverneur du Bas-Canada¹⁶³. Neuf d'entre eux à titre de gouverneur en chef, trois à titre de lieutenant-gouverneur, sept à titre d'administrateur et deux à titre de président. Pendant ce temps, le Conseil exécutif, qui compte en moyenne quatorze membres, ne totalisera que 48 titulaires¹⁶⁴. Si un gouverneur n'exerce sa charge qu'environ trois ans¹⁶⁵, chacun des conseillers exécutifs conserve son poste durant quatorze ans et demi en moyenne. Enfin, les gouverneurs sont des dignitaires anglais, alors que ses conseillers sont des résidents. Ils sont de parfaits étrangers ne connaissant rien du contexte colonial dans lequel ils sont plongés¹⁶⁶. La plupart d'entre eux ignorent même les ressorts du jeu institutionnel auquel ils doivent participer¹⁶⁷. En bons militaires, plusieurs se situent aux antipodes de l'esprit

¹⁶⁰ *Supra*, p. 48.

¹⁶¹ BÉDARD, *op. cit.*, p. 37-38; Thomas CHAPPAIS, *Cours d'histoire du Canada*, vol. II, p. 130; *The Quebec Gazette*, décembre 1824, p. 17.

¹⁶² DURHAM, *op. cit.*, p. 77.

¹⁶³ Joseph DESJARDINS, *Guide parlementaire historique de la province de Québec, 1792-1902*, pp. 6-7.

¹⁶⁴ *Idem*, pp. 29 et 30.

¹⁶⁵ *The Quebec Gazette*, décembre 1824, p. 16.

¹⁶⁶ DURHAM, *op. cit.*, pp. 54 et 76. «Disqualified at first by want of local information...».

¹⁶⁷ *The Quebec Gazette*, décembre 1824, p. 16; DURHAM, *op. cit.*, p. 76: «...absence of all acquaintance with the business of civil government...».

parlementaire, fait de compromis, de transactions et de concessions réciproques. En arrivant dans la colonie, ils sont forcément pris en main par les conseillers exécutifs. Ils ignorent tout des questions qui leur sont soumises ; ils ne peuvent donc qu'adopter les attitudes suggérées par des conseillers déjà rompus aux affaires locales ¹⁶⁸. Quelques-uns réagiront, mais la plupart continueront de gouverner sur l'élan inculqué par les premières versions qui leur auront été données des événements.

Cette transformation radicale du statut du Conseil exécutif ne servait certes pas le gouverneur sur tous les plans. Elle habilitait cependant le Conseil exécutif à jouer le rôle de paravent que le gouverneur était déjà enclin à lui faire jouer. Il eût été parfaitement oiseux pour le gouverneur de prétendre se cacher derrière un corps de conseillers qui lui était complètement soumis, qu'il consultait et qu'il écoutait quand il voulait. Il fallait avant tout que le Conseil exécutif se manifestât suffisamment indépendant du gouverneur pour qu'il fût plausible de lui faire endosser la responsabilité d'une politique. Comme la responsabilité du gouverneur avait dû se déplacer en partie de Londres vers Québec, celle du Conseil exécutif devait également n'être plus dirigée vers la seule personne du gouverneur, pour s'orienter, partiellement au moins, vers la collectivité locale.

Déjà, le gouverneur n'est plus à lui seul le tiers organe législatif qu'il constituait seul au départ. Et cette collégialité entraînera une certaine représentativité de l'organe.

Sous-section II

VERS LA REPRÉSENTATIVITÉ

L'exercice d'un rôle représentatif, si minime soit-il, impliquait l'acquiescement de la majorité. Il impliquait aussi le ralliement du gouverneur à l'idée.

¹⁶⁸ DURHAM, *op. cit.* : « ... The Governor, on his arrival in the Colony, found himself under the necessity of being in many respects, guided by the persons whom he found in office » ; H. E. EGERTON, *The origin and growth of the english colonies and of their system of government*, p. 168 ; C.-M. BOISSONNAULT, Naissance du régime parlementaire, in *Revue de l'université Laval*, vol. IV, sept. 1947, p. 7.

1. Contribution de la majorité

Le « parti de la majorité » ou « parti canadien », ne tarda pas à concevoir la responsabilité des conseillers exécutifs. Il contribua de deux façons à la transmutation de l'organe individuel et au développement en son sein de rapports de collaboration. D'une part, en élaborant une théorie précoce, d'autre part, en persistant à la faire passer dans la pratique.

Le vote, en 1805, d'une loi relative à la construction de prisons dans la province fut l'occasion d'un affrontement typique parmi la population et au sein de l'assemblée. La minorité anglaise et la majorité canadienne défendaient des intérêts divergents quant au mode de financement de ces travaux. Les premiers, qui contrôlaient le commerce local, préconisaient l'imposition foncière. Les seconds, qui possédaient le sol, favorisaient la taxe commerciale. Selon le journal *le Canadien*, organe de la majorité, le gouvernement s'était affiché, au long de cette querelle, solidaire de la minorité. Aussi *le Canadien* se permettait-il de « remarquer seulement l'effet que pouvait avoir dans notre Constitution, un ministère constamment dans l'opposition »¹⁶⁹.

Le seul fait de parler de ministère, dans une colonie, en étonna plusieurs. Le gouverneur Craig dénonça le fait à Londres¹⁷⁰. Le *Mercury*, perpétuel antagoniste du *Canadien*, s'en scandalisa¹⁷¹. Et ce dernier, constatant la surprise générale, fut amené, dans une de ses éditions subséquentes, à étayer ses prétentions à l'existence d'un ministère dans le Bas-Canada. « C'était, au dire de son rédacteur anonyme, l'office de la presse de le faire connaître. Ce devait être le principal sujet d'observation d'une presse constitutionnelle ».

Lorsqu'elle est muette, ajoutait-il, les ministres se montrent peu, et mettent leur supérieur devant eux ; c'est même une maxime de notre ministère qu'il n'y a point de ministère ici et que c'est le Gouverneur qui conduit tout. Cette maxime qui tend à rendre le Représentant du Roi responsable de tous les conseils des ministres, est aussi injuste qu'inconstitutionnelle, en ce qu'elle expose le Représentant du Roi à perdre la confian-

¹⁶⁹ *Le Canadien*, 17 janvier 1807.

¹⁷⁰ *D.C.*, III, p. 396: Craig à Liverpool, 1^{er} mai 1810: « *Le Canadien* (...) fit allusion à l'existence supposée d'un Ministère dont la conduite se trouvait aussi exposée à leur censure que l'est celle des ministres de Sa Majesté en Angleterre ».

¹⁷¹ CHAPAIS, *op. cit.*, vol. II, p. 183.

*ce du peuple par les fautes des ministres. C'est donc à la presse à remédier à ce mal en faisant remarquer ceux qui donnent les conseils (...) S'il y avait quelqu'un à couvrir ce serait le Représentant du Roi et non les ministres ...*¹⁷²

L'auteur continuait en soulignant que la presse n'était par conséquent pas de nature à porter ombrage au gouverneur. Elle lui conservait, au contraire, respect et confiance. Le « ministère », par contre, abhorrait la liberté de presse ... Ce thème fut évidemment repris par *le Canadien*¹⁷³.

Pierre Bédard, député à l'Assemblée législative et directeur du journal *le Canadien*, était alors le théoricien du parti canadien. En 1809, à l'occasion du débat sur l'adresse en réponse au discours du trône, il s'exprima en précurseur :

En adoptant, déclara-t-il, le sentiment de ceux qui disent qu'il n'y a point de ministère en Canada, il faudrait ou qu'elle (l'assemblée) abandonnât son devoir et renonçât à se maintenir ou bien qu'elle dirigeât ses accusations contre le représentant même du roi, ce qui serait une chose monstrueuse, parce que nous devons voir en notre gouverneur, la personne sacrée de Sa Majesté et lui appliquer les mêmes maximes (...). *Dans le fait même (...), il est bien certain que son Excellence qui n'est ici que depuis si peu de temps ne peut connaître les dispositions du pays que sur les informations qu'on lui a données. Quoiqu'il n'y ait pas ici de ministère établi en titre d'office, il n'en est pas moins vrai qu'il y a réellement des ministres, c'est-à-dire des personnes d'après les avis desquelles son Excellence se détermine. Il ne s'agit pas maintenant de punir les ministres (...) mais lorsqu'il deviendra nécessaire de les connaître, la chambre saura bien où les trouver*¹⁷⁴.

Cette doctrine ne faisait pas figure de dogme désincarné. Bien qu'inspirée de l'évolution institutionnelle britannique, elle collait à la réalité québécoise d'une époque : le respect du gouverneur et la politique effective du Conseil exécutif se mariaient à merveille avec l'intérêt de la majorité. Faisait cependant défaut l'acceptation concrète de ses conclusions. Pierre Bédard devançait en fait son temps¹⁷⁵. Sa conception du jeu parlementaire était, quant au

¹⁷² *Le Canadien*, 31 janv. 1807.

¹⁷³ *Idem*, 31 oct. 1807.

¹⁷⁴ BÉDARD, *op. cit.*, pp. 80s.

¹⁷⁵ BOISSONNAULT, *op. cit.*, p. 6.

rôle des conseillers, singulièrement lucide pour l'époque et le contexte. Le Haut-Canada, par exemple, ne connaîtra que la revendication abstraite en faveur du gouvernement responsable, en 1825 d'abord ¹⁷⁶, puis, d'une façon continue, à partir de 1830 seulement ¹⁷⁷.

Cette première tentative de Bédard, pour faire endosser sa théorie, se solda d'ailleurs par un échec, même chez les députés de la majorité qu'il était censé dominer. Le gouverneur, dans son discours du trône, avait mis en garde les chambres contre les « soupçons et les jalousies » qui pourraient se développer parmi leurs membres ou à l'endroit du gouvernement. Il établissait à l'avance que de tels sentiments seraient immérités et mal fondés... ¹⁷⁸ Lorsque l'assemblée entreprit de voter sa réponse au discours du gouverneur, deux amendements successifs furent proposés. Ils visaient à rendre les conseillers du gouverneur responsables de cette allusion jugée ambiguë et regrettable ¹⁷⁹.

Les députés de la minorité, bien sûr, s'opposèrent à cette façon de voir. Pour eux, il n'y avait pas de ministère dans la colonie ¹⁸⁰. Mais les membres de la majorité s'opposèrent en assez grand nombre ¹⁸¹, pour que les deux amendements fussent défaits. D'une façon plus ou moins consciente, la majorité canadienne avait pourtant déjà manifesté en pratique sa propension à faire des conseillers du gouverneur les grands responsables de la politique gouvernementale. Avant qu'elle n'en tirât les conséquences concrètes, il fallut attendre jusqu'en 1814. Ensuite seulement, elle accepta en toute lucidité les implications théoriques de la doctrine de Bédard et du *Canadien*. Pour l'ensemble de la majorité, la pratique précéda la théorie. Elles n'étaient allées de pair que pour quelques perspicaces exceptions.

A la demande du gouverneur, les chambres furent appelées, en 1797, à passer une loi « pour mieux préserver le gouvernement de Sa Majesté dans la province ». Il s'agissait en bref d'autoriser l'emprisonnement préventif en matière de haute trahison, et d'ex-

¹⁷⁶ KENNEDY, *op. cit.*, p. 142.

¹⁷⁷ *Idem*, pp. 143-144; GROULX, *Nos luttes constitutionnelles*, p. 12.

¹⁷⁸ *J.O.A.* (1809), XVII, p. 41.

¹⁷⁹ *Idem*, pp. 59 et 63.

¹⁸⁰ BÉDARD, *op. cit.*, p. 78; opinion de Richardson.

¹⁸¹ *Idem*, p. 81: opinion de De Bonne: « Un ministère qui dégagerait le roi ou son représentant de toute responsabilité ou de toute initiative, serait un avilissement pour l'autorité royale ».

clure dans ce cas le droit à l'élargissement provisoire sous caution. La mesure fut votée pour un an¹⁸², mais son application réservée au Conseil exécutif. L'incarcération devait résulter « d'un mandat d'amener du Conseil exécutif de Sa Majesté de ladite province, signé par trois membres dudit Conseil exécutif ». Cette loi fut renouvelée d'année en année, jusqu'en 1812. La majorité donnait simplement l'impression de se sentir un peu plus en sécurité derrière l'intervention du Conseil exécutif...

L'Assemblée décide, en 1814, de mettre en accusation le juge en chef de la cour du Banc du Roi, Jonathan Sewell, et son adjoint pour le district de Montréal, James Monk¹⁸³. Elle reproche à l'un et l'autre l'introduction de règles de pratique judiciaire qui, à son point de vue, empiètent sur le droit civil substantif de la province. Ils se seraient arrogé une autorité législative qui appartient conjointement aux trois branches de la législature. Ils auraient donc violé leur serment d'office et tenté de subvertir la constitution.

L'un et l'autre sont en même temps conseillers exécutifs. Monk, depuis 1794, Sewell, depuis 1808. Et des dix-sept chefs d'accusation portés contre Sewell, dix ont rapport à des actes posés en tant que conseiller du précédent gouverneur¹⁸⁴. Le premier chef, qui veut résumer toute l'accusation, fait état des opinions et des avis qu'il a donnés. Le sixième chef est plus précis. Il prétend que :

... par des calomnies (...) il a empoisonné et aigri contre les Canadiens l'esprit de Sir James Craig, Gouverneur en Chef de cette Province, et l'a séduit et égaré dans l'exécution de ses devoirs comme Gouverneur...

Il l'accuse même d'avoir conseillé à Craig, sans motif, le 15 mai 1809, de dissoudre l'Assemblée. Il aurait alors suggéré au gouverneur un discours attentatoire aux droits et privilèges de l'Assemblée. Les chefs d'accusation suivants énumèrent toutes les actions douteuses du gouverneur Craig, pour en attribuer la responsabilité au conseiller Sewell.

Comme ces crimes ne peuvent être jugés dans la colonie, l'Assemblée, après avoir voté les chefs d'accusation¹⁸⁵, en expédie le

¹⁸² 37 Geo. III, chap. 6 (statut provincial du Bas-Canada).

¹⁸³ J.O.A. (1814), XXIII, pp. 269, 271.

¹⁸⁴ *Idem*, appendice G.

¹⁸⁵ *Idem*, p. 333.

texte à Londres, avec une adresse au prince régent¹⁸⁶. Puis elle réclame du gouverneur actuel que les inculpés soient tous deux suspendus de leurs fonctions, jusqu'à ce que le jugement soit rendu¹⁸⁷. Le gouverneur Prevost refuse, alléguant qu'une seule des trois « branches » de la législature avait concouru à cette mise en accusation¹⁸⁸. L'Assemblée rétorque par une série de résolutions où elle affirme son droit exclusif à mettre en branle la procédure d'*impeachment*. Le lui dénier, prétend-elle, constitue une violation flagrante de ses privilèges, dont elle rend coupables « les conseils méchants et pervers donnés à Son Excellence le gouverneur en chef »¹⁸⁹.

La majorité, qui domine l'Assemblée législative, n'hésite donc pas à promouvoir en fait la responsabilité des conseillers des gouverneurs. L'histoire constitutionnelle anglaise se répète en bref dans la province du Bas-Canada : la responsabilité criminelle laisse entrevoir la responsabilité politique. Il reste à la majorité le soin de donner à ses prétentions la forme d'une revendication explicite. Elle le fait d'abord en 1822, dans un cas particulier. Unilatéralement, par une résolution, l'Assemblée proclame le receveur-général de la province

*personnellement responsable pour tout Argent prélevé sur les Sujets de Sa Majesté en cette Province, qui peut (...) avoir été payé par lui (...), à moins que tel paiement ne soit (...) autorisé par une disposition expresse de la Loi*¹⁹⁰.

En 1828, elle termine une série de résolutions à l'adresse du gouverneur, en soulignant que la « responsabilité des officiers publics » constitue l'une des « questions essentielles au bon Gouvernement de la Province », qui devront être arrangées sans retard¹⁹¹. En 1831, elle met en accusation le procureur-général James Stuart. Elle lui reproche une multitude d'actes disparates et de gravité

¹⁸⁶ *J.O.A.* (1814), XXIII, appendice I.

¹⁸⁷ *Idem*, p. 343.

¹⁸⁸ *Idem*, p. 389.

¹⁸⁹ *Idem*, p. 408 : « ... nonobstant les conseils méchants et pervers donnés à son Excellence le gouverneur en chef au sujet des droits constitutionnels et privilèges de cette chambre et les efforts d'investigateurs mal disposés pour l'induire en erreur et le brouiller avec les fidèles Communes de Sa Majesté en cette province, cette Chambre ... ».

¹⁹⁰ *Idem* (1822), XXXI, p. 84.

¹⁹¹ *Idem* (1828-1829), XXXVIII, p. 108.

douteuse¹⁹². Le gouverneur, pourtant, accepte de le suspendre de ses fonctions jusqu'à jugement¹⁹³. Et l'affaire n'aura pas de suite... L'inculpation sent la revanche politique.

L'année précédente, la Chambre d'assemblée avait réclamé la création

d'un tribunal compétent et indépendant pour entendre et juger, selon l'usage parlementaire, les accusations qu'elle pourra porter devant lui, afin qu'il soit établi un système de responsabilité (...) réelle et efficace, à l'égard des fonctionnaires chargés d'emplois publics importants et de confiance¹⁹⁴.

Un premier projet de loi fut voté par les deux chambres, en 1832¹⁹⁵. Mais il fut « réservé » par le gouverneur¹⁹⁶, puis rejeté par Londres¹⁹⁷. Un second fut introduit à l'Assemblée l'année suivante, mais il n'eut pas le temps d'être voté¹⁹⁸.

La majorité ne réussissait que partiellement à réaliser la synthèse de ses objectifs. Elle finissait par s'exprimer en termes un peu plus abstraits, mais parvenait difficilement à la revendication dogmatique du « gouvernement responsable »¹⁹⁹. Malgré l'influence anglaise, l'évolution de sa contribution demeurerait intimement liée aux luttes qu'elle était appelée à soutenir. Elle s'acheminait vers la même fin, tout en restant adaptée au contexte²⁰⁰.

C'est vraisemblablement la raison pour laquelle cette évolution ne se fit pas en toute continuité et sans entrave. L'attitude de la majorité contribuait au développement pratique d'une conscience ministérielle dans la colonie, mais l'acquiescement de l'autorité constitutionnelle faisait toujours défaut. Avant même qu'il ne soit question de jugement, le secrétaire d'État aux colonies fit savoir

¹⁹² J.O.A. (1831), XL, p. 425.

¹⁹³ *Idem*, p. 495.

¹⁹⁴ *Idem* (1830), XXXIX, p. 358.

¹⁹⁵ *Idem* (1831-1832), XLI, pp. 289 et 336.

¹⁹⁶ *Idem*, p. 489.

¹⁹⁷ *Idem* (1832-1833), XLII, p. 100.

¹⁹⁸ *Idem*, p. 313.

¹⁹⁹ Ce fut le cas des autres provinces britanniques de l'Amérique du Nord, où l'éveil se fit plus tardivement et sous cette seule forme. L'on y sent davantage l'emprunt.

²⁰⁰ CREIGHTON, *The struggle for financial control in Lower Canada, 1818-1831*, in *The Canadian Historical Review*, vol. XII, no 2, juin 1931, p. 138: prétend que la majorité canadienne s'attachait à des principes abstraits. (« This seemingly rigid adherence to a few abstract principles ».)

que le gouvernement impérial ne pouvait admettre que la responsabilité des actes du gouverneur Craig soit attribuée à ses conseillers Sewell et Monk²⁰¹. Il devint péremptoire, dans la dépêche dont il accompagna la décision du Conseil privé :

... il ne fallait même pas songer à une enquête à l'égard de ces accusations, puisque cette enquête n'aurait pu être instituée sans admettre le principe que le gouverneur d'une province peut se dépouiller à son gré de toute responsabilité concernant les questions relatives à l'administration politique²⁰².

Conséquemment, le gouvernement avait décidé de ne soumettre à la considération du Conseil privé que les accusations relatives aux règles de pratique judiciaire introduites par Sewell et Monk.

Aux yeux de Londres, c'est toujours le gouverneur, son fonctionnaire, qui est responsable. En cas de difficultés, c'est lui qu'on sacrifie. Il sert encore de monnaie de transaction. Prevost en 1815²⁰³ et Dalhousie en 1828²⁰⁴ sont rappelés dans ces conditions. La responsabilité locale du gouverneur se développe ; les accusations émanent de la colonie, mais c'est encore la métropole qui juge. Et la métropole ne s'en prend pas aux conseillers du gouverneur. Ceux-ci jouissent, au contraire, d'une véritable inamovibilité pratique²⁰⁵. Les quatorze années et demie de durée moyenne de leur office le prouvent assez. Et le gouverneur non plus n'ose pas encore faire usage des pouvoirs restreints qu'il détient à cet égard²⁰⁶. Les conseillers exécutifs ont trop de relations dans la métropole²⁰⁷.

²⁰¹ D.C., III, p. 470: Bathurst à Prevost, 12 juillet 1814: «... je dois profiter de la première occasion pour vous faire connaître l'entière désapprobation du gouvernement de Sa Majesté à l'égard des chefs d'accusation par lesquels sont imputés aux conseils de M. Sewell et M. Monk, ceux des actes de sir James Craig que l'Assemblée considère contraires à l'usage et à la loi».

²⁰² *Idem*, p. 474: Bathurst à Drummond, 12 juillet 1815.

²⁰³ KENNEDY, *op. cit.*, p. 100.

²⁰⁴ TAYLOR, *op. cit.*, p. 104.

²⁰⁵ DURHAM, *op. cit.*, p. 77: «The power of removing members being very rarely exercised, the Council...»; *idem*, p. 54: «However decidedly the Assembly might condemn the policy of the Government, the persons who had advised that policy, retain their offices and their power of giving bad advice»; BRADSHAW, *op. cit.*, p. 25.

²⁰⁶ D.C., III, p. 20: instructions au gouverneur Dorchester, en 1791, art. 23: il ne pouvait que suspendre provisoirement un membre du Conseil exécutif.

²⁰⁷ *The Quebec Gazette*, décembre 1824, p. 17.

Il y eut une exception, en 1824, où les intérêts matériels firent que les deux parties en cause, l'assemblée coloniale et la métropole, renversèrent leurs positions. Le gouverneur fut contraint, au début de la session, de dénoncer devant les chambres la défalcation fabuleuse de son receveur-général, Henry Caldwell²⁰⁸. Celui-ci avait détourné des fonds évalués à près de 100 000 livres sterling²⁰⁹. Dans sa réponse, l'Assemblée ne mit en cause que la responsabilité du gouverneur et du gouvernement impérial :

Le Receveur-Général, dit-elle, n'a en aucun temps rendu compte à l'Assemblée de cette Province mais a été exclusivement sous le contrôle du Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni²¹⁰.

Elle avait pourtant, moins de deux années auparavant, déclaré solennellement la responsabilité personnelle du receveur-général...²¹¹.

Avant de rédiger la présente adresse, l'Assemblée avait aussi demandé au gouverneur de lui transmettre les pièces et documents relatifs à l'affaire²¹². Mais le gouverneur avait refusé de communiquer la teneur des instructions et opinions du gouvernement anglais²¹³. C'eût été, à son point de vue, préjudiciable. Et pour cause, puisque dans une correspondance « secrète », le ministre anglais affirmait l'intention de Londres de se décharger de sa responsabilité sur la personne du receveur-général de la province²¹⁴. Pour obtenir le remboursement d'une telle somme, la province devait s'adresser à Londres. Pour n'avoir pas à dédommager la province de cette même somme, la métropole préférerait reconnaître la responsabilité du receveur-général²¹⁵. Elle dénia effectivement tou-

²⁰⁸ *J.O.A.* (1824), XXXIII, pp. 22-23.

²⁰⁹ Le salaire annuel du gouverneur en chef était alors de 2 000 livres; celui d'un juge, de 500; celui d'un conseiller exécutif, de 100. Le receveur-général lui-même, gagnait 400 livres par année (*D.C.*, III, p. 31).

²¹⁰ *J.O.A.* (1824), XXXIII, p. 239.

²¹¹ *Idem* (1822), XXXI, p. 84.

²¹² *Idem* (1824), XXXIII, p. 107.

²¹³ *Idem*, p. 115.

²¹⁴ *D.C.*, IV, p. 194: Wilmot Horton à Dalhousie, 9 oct. 1823.

²¹⁵ *Idem*, p. 193: procès-verbaux du Conseil exécutif, 24 nov. 1823. Le gouverneur: «... mes instructions m'obligent (...) de voir en la personne du receveur général un concussionnaire qui doit au public la somme de...».

te responsabilité, en s'appuyant sur une fallacieuse confusion entre les situations coloniale et métropolitaine²¹⁶. Il ne restait plus à l'Assemblée qu'à faire saisir les biens d'un insolvable...

Ce fut, durant la période, la seule contribution du gouvernement anglais au développement de la responsabilité locale des conseillers du gouverneur colonial. Du côté de la majorité, ce fut une manifestation d'incohérence qui, avec quelques autres, indiquent bien le pragmatisme de sa politique.

À la suite de déboires²¹⁷, l'Assemblée décida, en 1812, d'amender la mesure d'exception qu'elle votait chaque année, depuis 1797, pour la protection du gouvernement²¹⁸. Elle voulait confier au gouverneur seul, et non plus au Conseil exécutif, l'emprisonnement préventif en matière de trahison²¹⁹. Si cette attitude soulignait l'implantation de la responsabilité locale du gouverneur, elle ne jouait pas en revanche dans le sens du développement d'un parlementarisme local. En 1828, elle réclame le rappel du gouverneur Dalhousie²²⁰, et en 1834, elle termine ses « 92 résolutions » par la mise en accusation du gouverneur Aylmer devant la Chambre des lords anglaise²²¹.

En 1836 seulement, l'Assemblée parvient à formuler une demande expresse en faveur du « gouvernement responsable »²²². Jusque-là, le gouverneur ne se sent qu'à demi protégé. Les déviations sont nombreuses. Aussi doit-il songer au moyen d'assurer l'efficacité du jeu de paravent dont il a été l'initiateur. Sans quoi il risque de se trouver coincé entre deux responsabilités. Ce fut d'ailleurs son sort

²¹⁶ D.C., IV, p. 326: Horton à Dalhousie, 31 oct. 1826: « M. Caldwell était le fonctionnaire du Roi... Supposons qu'un fonctionnaire public de la Grande-Bretagne (...) devienne concussionnaire, le Parlement de la Grande-Bretagne, dans ce cas, supplée à ce qui manque; et cependant les Chambres des Lords et des Communes n'exercent pas plus de contrôle sur ce fonctionnaire que la Législature du Bas-Canada n'en exerçait sur M. Caldwell »; J.O.A. (1827), XXXVI, p. 23.

²¹⁷ La fermeture du *Canadien* et l'incarcération de ses directeurs.

²¹⁸ 37 Geo. III, chap. 6.

²¹⁹ J.O.A. (1812), XX, pp. 201, 255, 465, 467.

²²⁰ D.C., IV, 455: instructions du comité de Montréal aux agents envoyés en Angleterre, 6 févr. 1828.

²²¹ J.O.A. (1834), XLIII, p. 333, résolution 85.

²²² *Idem* (1835-1836), XLV, p. 41: « Nous aimerions à voir s'établir cette responsabilité du pouvoir exécutif envers la Législature de cette Province et envers cette Chambre en particulier, qui est heureusement établie par rapport au Gouvernement exécutif de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, et qui donne force et sécurité à ses Institutions ».

à quelques reprises²²³. La seule façon de pérenniser la responsabilité des conseillers des gouverneurs, c'était de s'assurer qu'ils assument une certaine fonction représentative. La majorité avait déclenché le mouvement, il restait au gouverneur à lui donner un caractère officiel.

2. Contribution du gouverneur

Petit à petit, les gouverneurs, — les plus évolués d'entre eux, cette fois-ci — se rendent compte qu'il ne suffit pas, pour se protéger, d'associer à leur action n'importe quel corps de conseillers²²⁴. La collaboration de personnes à l'accord indéfectible ne les protège pas tellement. Surtout si celles-ci manifestent une tendance à la domination²²⁵. L'accusation relève maintenant de la colonie, mais le gouvernement impérial, qui juge toujours, impute toutes les responsabilités aux gouverneurs.

Strictement, la nomination des conseillers exécutifs ne relève pas du gouverneur colonial, c'est à Londres qu'on y procède²²⁶. Et les gouverneurs, d'autre part, n'osent pas suspendre, même provisoirement, ceux qu'ils trouvent en place à leur arrivée. Malgré tout, certains d'entre eux chercheront, de toute leur influence, à faire évoluer la nature oligarchique du Conseil exécutif. Par de simples opinions prodiguées à Londres, mais aussi par des suggestions concrètes. Car si la nomination des conseillers appartient au gouvernement impérial, les gouverneurs sont quand même chargés de recommander les candidats²²⁷. A certains moments, leurs interventions auront la possibilité de marquer sérieusement la nature profonde du Conseil: le nombre de conseillers varie durant la période entre 8 et 21, et ils sont parfois désignés par groupes de trois (1801 et 1820), de cinq (1794 et 1837) et même de six (1808), chaque fois sous l'influence forcée d'un même gouverneur²²⁸.

Au départ, la composition du Conseil est imposée aux gouver-

²²³ Prescott, Prevost, Dalhousie.

²²⁴ *Supra*, p. 51.

²²⁵ *Supra*, pp. 51ss.

²²⁶ *D.C.*, III, pp. 14 et 16.

²²⁷ *Idem*, p. 16: pour un poste, le gouverneur suggère trois noms.

²²⁸ DESJARDINS, *op. cit.*, pp. 29-30-31.

neurs. Quelques-uns chercheront néanmoins, par la suite, à lui donner une certaine vocation représentative. Il y aura même quelques succès isolés.

À l'époque, ce n'est évidemment qu'une tendance, qui commence à peine à s'exprimer. Il n'est pas encore question, pour le gouverneur, de vouloir conformer le choix de ses conseillers, aux désirs, ni même aux tendances implicites de la majorité. Il s'agit seulement qu'il se montre sensible à ces tendances, qu'il manifeste son intention ferme de s'entourer d'un corps de conseillers dont l'ensemble apparaîtra acceptable, sinon agréable, aux yeux de la collectivité locale. Ce à quoi le gouverneur parviendra, grâce à la suggestion d'une ou de quelques désignations populaires. Bref, le minimum requis pour faire taire l'Assemblée, devenue organe d'accusation, puisque Londres, qui, en définitive, doit juger, ne retient que la responsabilité du gouverneur.

Sir George Prevost²²⁹ fut le premier gouverneur du Bas-Canada à manifester des préoccupations de cet ordre. Il réalisa très tôt qu'il devait, pour réussir à gouverner, obtenir l'appui de la majorité.

Lors de la première convocation du parlement provincial après mon arrivée dans cette province, écrit-il, je me suis rendu compte que je ne pouvais compter sur la force du parti anglais dans la Chambre pour faire adopter les mesures que je pourrais lui proposer.

... la représentation anglaise forme une proportion si restreinte, en face du parti canadien, que son appui seul, même si l'union est parfaite, ne pourrait être une aide efficace au gouvernement²³⁰.

Et Prevost de tirer quelques conséquences de ses constatations. Il comprend qu'il doit gagner la confiance des Canadiens, qu'il doit les faire profiter du « patronage », qu'il doit, le plus souvent possible, consulter des membres de la majorité²³¹. Il écarte immédiatement du poste de « secrétaire civil » du gouverneur, celui qui l'occupait depuis de nombreuses années, Hermann Ryland, et qui symbolisait, aux yeux de la majorité, le préjugé anticanadien²³².

²²⁹ 1811 à 1815.

²³⁰ D.C., III, pp. 471-472: Prevost à Bathurst, 4 sept. 1814.

²³¹ *Idem*, p. 471.

²³² CHAPAIS, *op. cit.*, vol. III, p. 10.

Il aurait aussi, semble-t-il, favorisé l'accession de modérés au Conseil exécutif ²³³.

Son successeur, Sir John C. Sherbrooke ²³⁴, poussa ses conclusions. Il compléta le lien qu'avait esquissé Prevost, entre la composition du Conseil exécutif et les rapports interorganiques.

Le grand mal de ce pays et le plus fécond en discussion, écrit-il, a été le défaut de confiance dans le gouvernement exécutif, non pas tant dans le caractère du gouverneur que dans le Conseil qui en est venu à être considéré comme l'aviseur de ce dernier et dont les mouvements sont surveillés avec une suspicion jalouse qui tend à entraver les actes du gouvernement ²³⁵.

Il suggère ce qui lui apparaît le grand remède « pour combattre cette défiance » : *nommer au Conseil exécutif le chef reconnu de la majorité*, Louis-Joseph Papineau ²³⁶. Il recommande aussi que James Stuart, son adjoint, soit nommé procureur-général ²³⁷.

Procédant de façon tout aussi empirique que les leaders de la majorité, ces gouverneurs en arrivent à préconiser des solutions voisines, même plus perfectionnées.

Il ne semble pas que la recommandation de Sherbrooke ait d'abord soulevé beaucoup d'enthousiasme du côté de Londres. Le gouvernement impérial ne souhaitait pas l'immixtion de la majorité parlementaire dans les affaires gouvernementales. A vrai dire, les conceptions courantes de l'époque étaient dépassées. L'opposition, autant que le ministère anglais, niaient la connexion nécessaire entre le gouvernement et le législatif. Un partage rigoureux des fonctions, entre organes distincts, faisait encore figure de dogme pour une colonie... ²³⁸

²³³ BRADSHAW, *op. cit.*, p. 53; CHAPAIS, *op. cit.*, vol. III, p. 10: prétend que Prevost aurait nommé sept nouveaux conseillers exécutifs, dont quatre canadiens. Ce qui « indiquait chez lui le désir de rabaisser le Conseil qui avait appuyé les mesures de son prédécesseur », Sir James Henry Craig. Ces nominations ne relevaient en fait pas de lui. Six seulement eurent effectivement lieu durant son mandat, trois mois à peine après le début de celui-ci. Si une influence locale a joué, c'est forcément celle du prédécesseur Craig. Et un seul de ces six nouveaux conseillers était canadien (le juge Olivier Perreault).

²³⁴ 1816-1818.

²³⁵ CHAPAIS, *op. cit.*, vol. III, p. 68: Sherbrooke à Bathurst, 10 avril 1817.

²³⁶ *Idem.*

²³⁷ BÉDARD, *op. cit.*, pp. 151, 154.

²³⁸ BRADSHAW, *op. cit.*, p. 54: « There was no wish to oppress the colonists, but they were to remain as children, satisfied with a toy instead of real self-government ».

Le gouvernement anglais finit toutefois par acquiescer, quatre ans plus tard ²³⁹, au début du mandat du comte de Dalhousie ²⁴⁰. Celui-ci accepta alors volontiers l'héritage de son prédécesseur Sherbrooke. Il approuvait sans détour l'accession de Papineau au Conseil exécutif. Selon les délibérations du conseil,

... il considérait cet acte comme un honneur dû à la personne de celui qui a été choisi et reconnu comme premier citoyen de la province ;

... il pensait que, de cette manière, le représentant de Sa Majesté aurait le droit de consulter et de conseiller officiellement le président ²⁴¹ sur des mesures d'intérêt public ;

... il croyait juste que le président eût l'avantage de connaître les vues du représentant de Sa Majesté sur les affaires publiques et que rien ne peut mieux conduire à cette fin que le caractère de conseiller privé du gouvernement ²⁴².

Ces dispositions ne devaient cependant pas durer ²⁴³. Elles n'exprimaient pas chez Dalhousie une pensée politique cohérente comme chez Prevost et Sherbrooke ²⁴⁴. Au terme de son mandat, il en vint à prétendre dicter à l'Assemblée le choix de son orateur ²⁴⁵. Papineau, pour sa part, ne prit jamais son siège au Conseil exécutif ²⁴⁶.

Deux de ses successeurs devaient cependant favoriser de nouveau l'évolution du Conseil exécutif. Sir James Kempt ²⁴⁷ prétendait améliorer encore le système. Il suggéra de faire entrer au Conseil exécutif quelques-uns des membres les plus « distingués » de l'Assemblée, afin, disait-il, de « donner à la branche populaire, de la confiance dans le gouvernement » ²⁴⁸. Il proposa entre autres les nominations de Neilson et Papineau, les deux leaders de la majorité ²⁴⁹. Lord Aylmer ²⁵⁰ reçut l'autorisation de Londres à cet effet ;

²³⁹ CHAPPAIS, *op. cit.*, vol. III, p. 69.

²⁴⁰ 1820-1828.

²⁴¹ Papineau était « speaker » de l'Assemblée.

²⁴² D.C., IV, p. 57: procès-verbaux du Conseil exécutif, 28 déc. 1820.

²⁴³ *Idem*, p. 57, note.

²⁴⁴ CHAPPAIS, *op. cit.*, vol. III, pp. 54-55.

²⁴⁵ J.O.A. (1827), XXXVI, p. 15.

²⁴⁶ F.-X. GARNEAU, *Histoire du Canada*, vol. II, p. 569.

²⁴⁷ 1828-1830.

²⁴⁸ GARNEAU, *op. cit.*, vol. II, p. 611: Kempt à Murray, 3 janv. 1830; GROULX, *Nos luttes constitutionnelles*, fasc. III, p. 12.

²⁴⁹ MASON WADE, *The French Canadians, 1760-1945*, p. 138.

²⁵⁰ 1830-1835

mais les chefs canadiens se récusèrent, prétextant, à partir d'une mauvaise compréhension du jeu parlementaire, l'incompatibilité des charges de député et de conseiller exécutif ²⁵¹.

L'attitude des gouverneurs, — de certains d'entre eux en tout cas, — contribua donc à forger au Conseil exécutif, une vocation représentative. Celle-ci avait d'ailleurs commencé à poindre, à partir du moment où la majorité populaire avait entrepris de retenir la responsabilité du conseil. Une première contribution du gouverneur, jointe à une prise de conscience du Conseil exécutif, avaient déjà eu pour effet d'associer ce dernier à l'action du gouverneur. D'individuel, l'organe était donc devenu collégial ; de non représentatif, il devenait maintenant **représentatif, au moins** partiellement et imparfaitement. Transmutation progressive, qui se matérialisait dans la mise au point d'une collaboration interne singulière. Par sa propension constante à la représentativité, l'organe atteignait en effet à une sorte d'ambivalence transitoire. Il reflétait à la fois la souveraineté du gouvernement impérial et, dans une certaine mesure, la souveraineté de la collectivité locale. Mais pour un temps seulement, si nous tenons pour acquise la progression normale de l'évolution commencée.

Cette extrapolation laisse entrevoir le perfectionnement continu de la représentativité de l'organe jusqu'à ce que celle-ci soit assurée mécaniquement. La fission de l'organe sera alors consommée : persisteront des relations entre le gouverneur et le Conseil exécutif, mais non plus un lien formel. Du pluralisme interne, nous aurons passé à la dualité organique. Les vertus de la collaboration intra-organique auront été sacrifiées aux exigences supérieures de la collaboration interorganique. Le Conseil exécutif sera devenu un tiers organe législatif, tampon entre un gouverneur irresponsable et une assemblée élective. Plus tard, enfin, toute la fonction suivra la responsabilité. En définitive, l'étude de cette période ne nous fait assister qu'à la phase primitive d'un processus de mitose.

Des mesures de diversion d'une part, et certaines déviations, d'autre part, empêcheront que, pendant cette période, on ait pu réaliser davantage. La métropole tentera de faire jouer par une chambre haute, le Conseil législatif, le rôle qui revenait au Conseil exécutif ; la majorité canadienne s'entêtera dans quelques positions fausses. Avant qu'un ministère ne devienne suffisamment respon-

²⁵¹ WADE, *op. cit.*, p. 138; GROULX, *op. cit.*, p. 12.

sable pour harmoniser de façon permanente les rapports entre le gouvernement et les organes législatifs collégiaux, ceux-ci devront développer et utiliser des moyens de lutte d'une nature plus primitive.



CHAPITRE II

LES ORGANES REPRÉSENTATIFS

Le régime parlementaire, c'était une solution constitutionnelle qui s'élaborait pour parer à l'existence d'une double souveraineté dans l'État¹. La multiplication des organes législatifs permettait l'expression juridique de ce dualisme. Réalisée dans certaines conditions, cette multiplication créait les données de base du développement éventuel d'un régime parlementaire. Plus précisément, le développement possible d'un parlementarisme dépendait de l'avènement d'un ou de plusieurs organes vraiment représentatifs de la collectivité.

Sous un *aspect statique*, le parlementarisme intra-organique impliquait donc l'adjonction d'un ou de plusieurs *organes législatifs collégiaux* à l'organe individuel de la souveraineté traditionnelle. D'un *point de vue dynamique*, il commandait le *développement de techniques de collaboration à l'intérieur du ou des organes collégiaux*.

Section I

ASPECT STATIQUE : DEUX ORGANES COLLÉGIAUX

Pour motiver la création systématique de mécanismes de collaboration, la reconnaissance juridique de la souveraineté nouvelle devait être qualifiée. La seule collégialité organique n'y suffisait pas. Le développement du régime parlementaire dépendait en fait de la naissance d'un organe législatif offrant à la collectivité locale

¹ *Supra*, pp. 14ss.

un mode d'expression assez autonome. A toute fin pratique, pour être suffisamment représentatif, celui-ci devait être électif. C'est ce qu'apporta au Québec la constitution de 1791, en créant la *Chambre d'assemblée*.

Il existait déjà, depuis 1774, un organe législatif collégial à vocation théoriquement représentative : le *Conseil législatif*. Mais à lui seul, il ne s'était pas révélé suffisamment représentatif de la population québécoise pour imposer, ou au moins suggérer, le recours à la solution parlementaire.

Sous-section I

UNE CHAMBRE NON ÉLECTIVE : LE CONSEIL LÉGISLATIF

Un Conseil législatif était virtuellement créé en 1763, dans la province de Québec. La Proclamation royale d'octobre l'associait au gouverneur de la colonie pour l'exercice des fonctions gouvernementales et législatives². Puis les instructions du gouverneur vinrent préciser qu'il devait se composer des lieutenants-gouverneurs de Montréal et de Trois-Rivières, du juge en chef de la province, de l'inspecteur général des douanes et de huit autres personnes dont la désignation devait relever du gouverneur³.

La Proclamation royale, toutefois, suspendait l'exercice de la faculté législative du gouverneur et du Conseil, jusqu'à la convocation d'une « assemblée générale des représentants du peuple ». Chaque fois qu'elle faisait allusion à la fonction législative, elle ne manquait pas de souligner qu'elle appartiendrait conjointement aux trois organes.

Il appartiendra au gouverneur, au Conseil et à l'Assemblée seuls, et à nul autre, de décréter les lois, statuts et ordonnances...

précisaient les instructions du gouverneur⁴. Dans l'intervalle, ce dernier, assisté du conseil, ne détenait qu'un pouvoir réglementaire⁵.

² D.C., I, p. 136.

³ *Idem*, p. 155: instructions de déc. 1763.

⁴ *Idem*, art. 11.

⁵ *Supra*, pp. 6ss.

Le soin de convoquer une chambre élective avait été confié au gouverneur et au conseil. Ils devaient y procéder aussitôt que les conditions de la colonie le permettraient. Ils ne le firent jamais. C'est pourquoi les actes législatifs posés par le gouverneur et le conseil seuls furent globalement révoqués en 1774, par l'Acte de Québec⁶.

L'Acte de Québec, d'autre part, perpétuait l'existence du Conseil législatif, tout en réorganisant sa composition et en précisant son rôle⁷. Il serait, à l'avenir, composé de 23 membres au plus et de 17 au moins, résidant dans la province et nommés à vie. Suivant la pratique de l'époque⁸, il serait à la fois Conseil privé (« council of advice ») du gouverneur et organe législatif distinct. L'Acte de Québec ne lui attribuait pas l'épithète « législatif », mais il l'investissait, réellement et actuellement cette fois-ci, de la fonction législative. La loi locale devait connaître l'assentiment conjoint du gouverneur et du Conseil législatif.

Le gouvernement impérial jugeait que la situation de la colonie était encore impropre à la création d'un organe électif. Il voulait quand même s'assurer d'un certain consentement de la collectivité locale aux mesures législatives qu'il tenterait d'introduire dans la colonie, par l'intermédiaire de son gouverneur. A défaut d'une représentation véritable de la population locale, il se contentait de la similireprésentativité d'un conseil désigné. Car le Conseil législatif de 1774, par sa nature et sa composition, offrait quand même quelques garanties d'indépendance vis-à-vis du représentant de la métropole.

Dans une infime mesure donc, et selon un mode primitif, Londres avait admis en 1774 la souveraineté de la collectivité coloniale⁹. Il l'avait invitée à participer à la législation locale, mais d'une façon tellement contrôlée qu'il n'avait pas été nécessaire de mettre au point des techniques caractérisées de collaboration intra-organique, ni extra-organique.

La constitution de 1791, par contre, créait un Conseil exécutif distinct du Conseil législatif, pour aviser le gouverneur et l'assister dans l'exercice de la fonction gouvernementale¹⁰. En créant aussi

⁶ 1774, 14, Geo. III, chap. 83, art. 4.

⁷ *Idem*, art. 12.

⁸ MILLS, *op. cit.*, p. 30.

⁹ *Supra*, pp. 14ss.

¹⁰ *Supra*, p. 40.

une Assemblée élective, elle permettait d'autre part à la volonté populaire de la colonie de s'exprimer d'une façon infiniment plus autonome et également obligatoire, en matière de législation locale. Le Conseil législatif se voyait donc remplacé dans ses deux fonctions essentielles. Et pourtant, il survécut à la constitution de 1791. La cause et les conditions de cette survie nous renseigneront sur la *nature* et le *statut* du Conseil législatif de 1791.

1. *Nature*

L'attachement au Conseil législatif, que manifestait en 1791 le gouvernement métropolitain, s'expliquait par la perte qu'il avait subie, en 1783, des treize colonies américaines. Il en avait tiré une leçon à sens unique : il importait, dans les colonies non encore affranchies, de se prémunir contre l'expression effrénée de sentiments démocratiques, républicains ou autonomistes. Vouloir éviter ce qu'on appelait alors les erreurs du passé, c'était prévoir le recours éventuel à des moyens de rétorsion appropriés¹¹.

Habituellement, le renom de la constitution québécoise de 1791 est lié à l'octroi de l'Assemblée élective. Mais en y procédant à cette date, l'autorité impériale ne faisait que se conformer à une pratique constitutionnelle alors reconnue. Presque toutes les autres colonies anglaises avaient hérité d'institutions vraiment représentatives avant même 1750. Au Québec, elles avaient été promises dès 1763, trois ans à peine après la conquête. Le retard apporté à leur introduction effective n'était attribuable qu'à la persistance d'un contexte défavorable. Ce qui était vraiment nouveau en 1791 dans le cas du Québec, c'était cette volonté, maintenant fondée sur l'expérience, d'éviter une reprise en miniature des révolutions américaine ou française. Car les origines françaises de l'immense majorité de la population québécoise faisaient craindre l'influence française autant que l'exemple américain¹².

La dépêche « personnelle et secrète », dont le secrétaire d'État avait accompagné le projet de constitution expédié au gouverneur Dorchester, en 1789, manifestait assez clairement la hiérarchie des

¹¹ EGERTON, *op. cit.*, p. 163; LUCAS, *op. cit.*, p. 252: «... the want of some balance against raw and undiluted democracy which has not, as in older lands, been trained to recognize that the body politic consists of more than numbers»; MANNING, *op. cit.*, pp. 327 et 330.

¹² LUCAS, *op. cit.*, pp. 248, 250.

intentions impériales. Les concessions que comportait le projet, parce qu'accordées de bon gré, permettaient à la métropole d'en régler le dosage et l'application. Avoir attendu qu'elles fussent imposées aurait supprimé cette faculté¹³. Et les conclusions du ministre laissaient encore percer le conservatisme profond des mobiles impériaux : l'ensemble des mesures proposées contribuait en définitive à consolider l'emprise de la métropole¹⁴.

Or, ce contrôle, que la métropole se jugeait encore capable d'exercer, ces mesures, qu'elle estimait propres à affermir sa puissance, visaient la conservation du traditionnel Conseil législatif. Pour le plus grand bien de la colonie, l'on redécouvrait les vertus de la « Chambre haute... »¹⁵. Si l'institution n'était pas nouvelle, la vocation nouvelle qu'on lui inventait, était en revanche créée de toute pièce. On situait en effet le Conseil législatif au point de départ d'une sorte de cercle vicieux. Les conseillers législatifs, parés de marques d'honneurs et de titres héréditaires, finiraient par constituer une « aristocratie » locale, qui fournirait ensuite le personnel de la « Chambre haute » que devait être le Conseil législatif. On tenait tellement à réaliser dans la colonie « the well-balanced and happy combination of the aristocratic and democratic elements... »¹⁶, qu'on faisait un effet de ce qui est normalement la cause. Sur ce thème, les intentions du gouvernement anglais furent officiellement exprimées :

Le roi a aussi le dessein de conférer aux personnes qu'il appellera dans son Conseil législatif, quelque marque d'honneur comme celle de baronnet provincial, distinction qui leur sera

¹³ D.C., II, p. 950: Grenville à Dorchester, 20 oct. 1789, lettre personnelle et secrète.

¹⁴ *Idem*, p. 951: « Votre Seigneurie verra, par les diverses nouvelles qu'elle recevra d'Europe, que l'état de la France est tel qu'il nous inspire peu de crainte de ce côté. L'occasion est donc des plus propices à l'adoption de mesures qui contribueront à affermir notre puissance et à accroître nos revenus, afin de nous permettre de résister à toutes les tentatives que l'issue la plus favorable des troubles actuels puisse jamais la rendre capable de tenter ».

¹⁵ *Idem*, p. 959: document gouvernemental anglais préparatoire à l'Acte constitutionnel de 1791: « Mais en ce qui concerne les anciens gouvernements coloniaux, il peut être soutenu conformément à la vérité, que la constitution de la seconde branche de la législature, constituait le point le plus défectueux en ces cas ».

¹⁶ MCARTHUR, *The Cambridge History of the British Empire*, vol. VI, p. 198; LANGSTONE, *op. cit.*, p. 9: « ... the futile effort (...) to create a Canadian aristocracy, which was intended to combat the pernicious republicanism of the new World... ».

personnelle ou transmissible à leurs fils aînés en succession linéale...

L'objet de ces règlements est à la fois de revêtir la Chambre haute d'un degré de prestige et de puissance supérieur à celui dont jouissaient naguère les gouvernements coloniaux, et de constituer dans les provinces un corps d'hommes animés du motif d'attachement à la forme gouvernementale existante que l'on a lieu d'attendre d'une distinction personnelle ou héréditaire¹⁷.

D'autre part, Londres entendait aussi fournir une assise foncière à son « aristocratie » coloniale. Dans une dépêche de 1789, le ministre demandait en effet l'opinion du gouverneur Dorchester, sur le projet de conserver certaines étendues de terre à la disposition de la Couronne¹⁸. Or, Dorchester était précisément à l'origine de cette idée. Il l'avait émise deux ans plus tôt, en soulignant que ces « réserves de la Couronne » faciliteraient la création d'une aristocratie, « dont on tirerait, disait-il, le meilleur parti sur ce continent où (...) l'état de choses général tendait à une démocratie désordonnée »¹⁹.

Le gouverneur Dorchester s'opposa en revanche à l'idée d'attribuer des honneurs héréditaires aux conseillers législatifs. A son avis, « les variations auxquelles était sujette la propriété dans ces provinces, exposeraient tous les honneurs héréditaires à tomber dans le discrédit »²⁰. Ses arguments furent repris et précisés, lors des débats sur le projet de constitution, par un délégué des anglophones de la province, admis à témoigner devant la Chambre des communes anglaise. La carence de grande propriété et l'absence de primogéniture dans le droit successoral commun²¹ rendaient leur instauration ridicule et même dangereuse²².

Le débat que suscita au Parlement anglais le projet de constitution québécoise permit toutefois que s'exprimât, sur la nature même

¹⁷ *D.C.*, II, p. 972: Grenville à Dorchester, 20 oct. 1789, lettre officielle; *idem*, pp. 959-960; Lucas, *op. cit.*, pp. 251, 252.

¹⁸ *D.C.*, II, p. 951.

¹⁹ *Idem*, p. 928: Dorchester à Sydney, 13 juin 1787.

²⁰ *Idem*, p. 985: Dorchester à Grenville, 8 févr. 1790.

²¹ La coutume de Paris s'appliquait dans la province, à l'exception du titre premier, relatif aux fiefs. La succession en ligne directe était donc réglée par le seul titre XV, portant sur les successions, sans que joue l'exception des art. 13 et suivants (art. 303).

²² Adam LYMBERNER, *The paper read at the Bar of the House of Commons, (...) the 23rd of March 1791*, pp. 12ss.

de la « Chambre haute » coloniale, une opposition un peu plus fondamentale. Assez, en tout cas, pour que fût partiellement démasqué l'euphémisme dont on avait soin d'envelopper le maintien du Conseil législatif, à savoir l'imitation scrupuleuse de la constitution britannique.

Officiellement, le secrétaire d'État chargé des colonies avait déjà présenté l'ensemble du bill, comme une mesure ayant

surtout pour objet de *donner à la province une constitution analogue à celle de l'Angleterre*, en autant que le permettaient les différences résultant des mœurs du peuple et de la situation provinciale actuelle²³.

A la Chambre des communes, le premier ministre Pitt posa cette assimilation en principe, dont il fit une application immédiate au Conseil législatif québécois : si la constitution anglaise comprenait une chambre aristocratique, il était normal qu'existât dans la province de Québec, un conseil pour en tenir lieu²⁴.

En tant que chef de l'opposition, Fox déclara, lors de la première lecture du bill, qu'il ne voyait pas assez d'avantages aux pouvoirs et honneurs héréditaires, pour qu'on se préoccupât de les imposer à un pays où ils n'existaient pas naturellement. Le seul principe qu'il fallait sauvegarder était celui de l'indépendance maximale du Conseil législatif vis-à-vis du gouverneur²⁵. Lors des discussions en comité, Fox s'éleva contre cette « imitation servile » des institutions britanniques. Le succédané proposé ne réussirait à faire naître dans la colonie, ni une véritable « noblesse héréditaire », ni une Chambre des lords anglaise. Créée artificiellement par le gouvernement anglais, une telle chambre ne pourrait éventuellement exercer aucun contrôle sérieux sur son représentant, le gouverneur, ni sur les conseillers de celui-ci. Aussi, Fox recommandait-il que le Conseil législatif fût électif. Quitte à ce que le sens électoral et les conditions d'éligibilité fussent infiniment plus élevés que ceux requis pour la Chambre d'assemblée²⁶. Quitte à ce que l'élection ait lieu pour la vie²⁷.

L'opposition anglaise s'attaquait donc à la « Chambre haute »

²³ D.C., II, p. 970: Grenville à Dorchester, 20 oct. 1789, lettre officielle.

²⁴ CR., p. 252; P.R., XXIX, pp. 310-313.

²⁵ CR., pp. 250, 252.

²⁶ Idem, pp. 291-292; P.R., XXIX, pp. 379-405.

²⁷ CR., p. 304.

que proposait le gouvernement. Mais elle n'osait pas s'interroger sur l'idée de faire survivre le Conseil législatif aux conditions posées par l'avènement d'une chambre élective. Le principe même de la législature tripartite ne fut jamais mis en question. Fox s'en défendit prestement²⁸ avant de conclure, sur un ton défaitiste, que deux organes collégiaux valaient mieux qu'un, quel que fût le mode de désignation du second²⁹. L'opposition était en fait gênée par l'existence de dogmes constitutionnels auxquels elle n'aurait pu s'attaquer impunément. L'ensemble de son argumentation révèle l'incohérence et même, parfois, la contradiction.

Car, en définitive, l'intention à long terme de favoriser l'éclosion d'une aristocratie locale, afin que la colonie puisse goûter une constitution britannique reproduite dans toute sa pureté, cachait mal les visées immédiates du maintien du Conseil législatif. Celles-ci pouvaient se déceler sans trop de peine. Pressé par l'opposition, le premier ministre lui-même s'écarta un moment de la version officielle. Le Conseil législatif devenait fort simplement un élément pondérateur et stabilisateur. La sécession des treize colonies du sud avait prouvé la nécessité d'y recourir pour renforcer le lien entre la colonie et la mère patrie³⁰. Face à l'Assemblée élective, la métropole sentait le besoin de ne pas confier sa représentation à la seule personne d'un gouverneur. Cette relation entre la rébellion américaine et la nécessité d'opposer à l'avenir un obstacle à l'action des assemblées populaires fut dégagée de façon plus explicite encore par certains documents officiels³¹. Le Conseil législatif y était froidement présenté comme l'institution susceptible de s'acquitter de cette tâche³². Les finalités véritables de la survie du Conseil lé-

²⁸ *CR.*, p. 291: « First, he laid it down as a principle never be departed from, that every part of the British Dominions ought to possess a government, in the constitution of which, monarchy, aristocracy, and democracy were mutually blended and united... ».

²⁹ *Idem*, p. 293: « ... any Council chosen in any manner would be better than none ».

³⁰ *Idem*, pp. 295-296: « ... to strengthen the system of connection between the colony and the mother country ».

³¹ *D.C.*, II, p. 959: « Quant au manque de pouvoir intermédiaire pour tenir en échec la conduite inconvenante des gouverneurs en même temps que l'esprit démocratique qui prévalait dans les assemblées, la défection des provinces américaines doit être justement considérée peut-être comme la cause qui a le plus grandement contribué ».

³² *Idem*, p. 958: « ... la restrainte exercée par le conseil ainsi que le veto royal dévolu au gouverneur, serait alors un moyen efficace d'empêcher des innovations préjudiciables à la population ».

gislatif avaient à elles seules tendance à compromettre le rôle pondérateur qu'on prétendait lui faire éventuellement jouer.

Le seul amendement opposé à ce chapitre du bill de 1791, visait seulement à condamner l'idée de noblesse héréditaire. Il fut d'ailleurs rejeté³³. De sorte que le statut du Conseil législatif fut réglé, par la constitution de 1791, en fonction des intentions jusqu'ici dégagées³⁴.

2. Statut

Les transformations notables apportées au Conseil législatif, en 1791, ont trait à sa formation et au mandat de ses titulaires. Officiellement, sa composition relève de Londres. L'acte constitutionnel lui-même est ambigu à cet égard. Mais les textes secondaires de la constitution de 1791 nous renseignent parfaitement. Le gouvernement métropolitain se réserve la nomination officielle des membres du Conseil; il n'y procède, en fait, qu'après consultation du gouverneur³⁵. Les recommandations de celui-ci furent ainsi requises, en 1789, pour la formation du Conseil législatif inaugural³⁶. Elles aboutirent, dans les instructions du gouverneur, à la désignation d'anciens conseillers législatifs. Comme pour mieux marquer la continuité de l'institution, tous ses titulaires, sans exception, avaient déjà été membres du Conseil³⁷.

Seuls le devoir de convoquer les conseillers législatifs en session, au moins une fois par année³⁸, et la faculté de proroger cette session à volonté³⁹, relèvent de l'autorité personnelle du gouverneur. L'appartenance effective au Conseil législatif donne droit à la délivrance des « lettres de convocation ».

Contrairement à l'Acte de Québec de 1774, qui imposait un minimum et un maximum au nombre de conseillers législatifs, l'acte de 1791 se contente de fixer à quinze la limite minimale de ce nombre⁴⁰. Les quelques pétitions antérieures qui s'étaient pronon-

³³ *CR.*, p. 307; *P.R.*, XXIX, p. 425.

³⁴ McARTHUR, *The Cambridge History of the British Empire*, vol. VI, p. 198; LANGSTONE, *op. cit.*, p. 27.

³⁵ *Supra*, p. 33.

³⁶ *D.C.*, II, p. 972.

³⁷ *Idem*, III, pp. 16-17.

³⁸ 31 Geo. III, chap. 31, art. 2 et 27.

³⁹ *Idem*, art. 26.

⁴⁰ *Idem*, art. 2.

cées sur ce point avaient pourtant suggéré que le conseil ne comprenne que trente sièges⁴¹. A la Chambre des communes, Fox⁴², puis Lymberner⁴³, le délégué québécois, avaient également réclaté qu'une limite maximale soit fixée au nombre des conseillers législatifs.

Les mobiles qui, sur ce chapitre, guidaient le gouvernement impérial, se retrouvent dans des documents officiels : il s'agit de « préserver à la Couronne l'exercice complet de sa prérogative à cet égard »⁴⁴. En d'autres termes, la métropole se réserve la faculté d'entretenir une majorité qui lui soit infailliblement favorable, au sein d'une des deux chambres législatives coloniales. Si, par impossible, la loyauté de quelques conseillers législatifs vient à s'ébranler, il sera toujours possible d'étouffer leur influence sous une fournée de fidèles.

A vrai dire, Londres n'eut pas à se servir de cette arme pour renverser une majorité hostile. Ryland, le secrétaire du gouverneur Craig, proposa bien d'en faire une utilisation préventive en 1808, afin « de réprimer de la manière voulue toute tentative audacieuse et systématique, de la part de l'Assemblée, d'obtenir une prédominance pernicieuse dans la législature provinciale »⁴⁵. Mais son projet n'eut pas de suite. Et les quelques fournées importantes de conseillers législatifs durant la période se contentèrent d'entretenir l'effectif initial de la majorité. Prises isolément, les quatre plus importantes d'entre elles eurent même tendance à y affermir la représentation canadienne, légèrement, mais d'une façon de plus en plus marquée⁴⁶.

Il reste cependant qu'en 1791 le Conseil législatif n'a plus tellement pour mission de réaliser, comme en 1774, une certaine forme de représentativité. Son indépendance, déjà relative, à l'endroit

⁴¹ D.C., III, p. 959.

⁴² C.R., p. 250.

⁴³ LYMBERNER, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁴ D.C., II, p. 960.

⁴⁵ *Idem*, III, p. 352 : « ... il serait bon d'adjoindre huit ou dix membres au Conseil législatif, dont trois ou quatre seraient des Canadiens du meilleur caractère et des plus respectables familles, et le reste des Anglais de la plus forte trempe et des mieux doués (...) et sur la présence desquels on pourrait en tout temps compter ».

⁴⁶ A. GÉRIN-LAJOIE, *Catéchisme politique ou éléments du droit public et constitutionnel du Canada*, pp. 139ss : deux Canadiens sur cinq nominations en 1812, six sur douze en 1818, trois sur cinq en 1830, et sept sur onze en 1832. En 1791, les Canadiens formaient le tiers du Conseil législatif.

de la métropole, se trouve presque anéantie. La seule limite minimale apportée au nombre des conseillers législatifs fournit à cet égard une bien piètre garantie. Elle assure le caractère collégial de l'organe et, tout au moins, protège celui-ci contre l'extinction lente qui pourrait résulter de la disparition successive de ses membres. Fixée à quinze seulement, elle apparaît encore plus illusoire. En 1774, l'Acte de Québec l'avait déterminée à dix-sept et pourtant le gouvernement métropolitain justifie toujours cette limite par le manque de personnel local ⁴⁷. D'ailleurs, il eût été beaucoup plus efficace de fixer un maximum au nombre de sièges du Conseil législatif.

A partir de 1791, la raison d'être du Conseil législatif n'est plus tout à fait la même qu'auparavant. Les conditions et la durée du mandat de conseiller tendront à confirmer cette impression.

Les conditions d'accession au Conseil législatif sont ramenées à peu de chose par les textes constitutionnels de 1791. Le mode autoritaire de promotion réduit la nécessité d'y mieux pourvoir. Il suffit, pour pouvoir devenir conseiller législatif, d'avoir vingt et un ans révolus, d'être sujet britannique ⁴⁸ et de prêter le serment d'office ⁴⁹. L'on est sujet britannique par naissance, par naturalisation prononcée par le Parlement anglais, ou encore, par l'effet automatique de la conquête et de la cession ⁵⁰.

Ce sont des aspects secondaires de la charge de conseiller législatif qui nous rattachent aux intentions du législateur constituant, qui témoignent le mieux de la physiologie générale de l'organe.

La nomination au Conseil législatif pouvait s'accompagner de l'octroi de « titres honorifiques, rangs ou dignités héréditaires ». La charge de conseiller pouvait elle-même devenir héréditaire. Les particularités du mode successoral de transmission des distinctions et de la charge devaient être alors précisées dans les lettres patentes de nomination ⁵¹. C'est essentiellement par ces moyens que le gouvernement impérial entendait susciter la formation de l'aristocratie coloniale dont il escomptait l'influence temporisatrice.

Le mandat de conseiller législatif est habituellement viager ⁵².

⁴⁷ *D.C.*, II, p. 972: le ministre propose de fixer à douze seulement le nombre minimum des conseillers législatifs.

⁴⁸ 31 Geo. III, chap. 31, art. 4.

⁴⁹ *Idem*, art. 29.

⁵⁰ *Idem*, art. 4.

⁵¹ *Idem*, art. 6.

⁵² *Idem*, art. 5.

Trois cas d'exclusion seulement ont été prévus. La décision à leur sujet doit être prise par Londres, après information dûment transmise par le gouverneur⁵³. L'absence de la province, durant quatre années consécutives sans la permission de Londres, ou durant deux ans sans la permission du gouverneur, entraîne la vacance du siège de conseiller législatif et la perte des distinctions honorifiques qui peuvent y être attachées. Cette absence ne doit cependant intervenir qu'une fois devenu effectif le droit de siéger au Conseil, soit par désignation directe ou par ouverture d'un droit successoral⁵⁴. L'absence de l'héritier présomptif n'affecte donc pas ses droits éventuels. En revanche, le serment d'allégeance à quelque prince ou puissance étrangère, entraîne non seulement l'exclusion du conseiller actuel qui le prête, mais aussi l'interdiction de l'héritier présomptif qui l'aurait prêté⁵⁵. Il n'affecte toutefois pas les droits héréditaires en général. Ceux-ci, de même que le siège déclaré vacant, restent en suspens dans ces deux premiers cas jusqu'à l'ouverture du droit de l'héritier⁵⁶. La condamnation pour trahison, enfin, entraîne à la fois vacance immédiate du siège de conseiller législatif et extinction automatique et définitive de tout droit s'y rattachant⁵⁷. Les conflits qui peuvent naître au sujet du droit de siéger au Conseil législatif ressortissent au Conseil lui-même. Un appel peut toutefois être interjeté devant le parlement impérial⁵⁸.

Quant au fonctionnement interne du Conseil législatif, les textes de 1791 se bornent à poser le principe très général de la décision majoritaire⁵⁹ et confient au gouverneur le choix de son président⁶⁰. Il aurait pu paraître intolérable au Conseil législatif que son président soit ainsi désigné d'autorité. La question ne s'est pourtant jamais soulevée. Le Conseil législatif est situé beaucoup trop près du gouvernement pour qu'une telle interférence prenne à ses yeux l'aspect d'une ingérence.

L'institution, si l'on s'en tient à la définition théorique fournie par l'autorité constitutionnelle, ne trouve pas d'assise socio-poli-

⁵³ D.C., III, 17: instructions, art. 11.

⁵⁴ 31 Geo. III, chap. 31, art. 7 et 8.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ *Idem*, art. 9.

⁵⁷ *Idem*, art. 10.

⁵⁸ *Idem*, art. 11.

⁵⁹ *Idem*, art. 28.

⁶⁰ *Idem*, art. 12.

tique, en 1791, dans la province de Québec⁶¹. Il n'existe plus d'aristocratie locale. Plusieurs seigneurs français ont fui avec la conquête. L'influence des autres a décliné constamment. Le Conseil législatif ne représente ni un ordre, ni une classe sociale. Contrairement à une opinion courante, il reflète bien peu les intérêts économiques de la bourgeoisie commerçante⁶². Sa composition initiale dément cette prétention : sept de ses quinze membres sont conseillers exécutifs, deux sont juges, la plupart exercent de hautes fonctions gouvernementales, cinq ou six représentent l'ancienne noblesse terrienne française⁶³. C'est à l'Assemblée, et non entre l'Assemblée et le Conseil législatif que se produira l'impact entre le capitalisme anglo-saxon et le conservatisme économique des Canadiens d'origine française.

S'il est possible d'imaginer que le Conseil législatif en vienne à représenter une tierce force, au service d'intérêts partiellement distincts de ceux de la métropole, il ne pourra s'agir que d'une émanation du conseil lui-même. Ou bien se seront réalisés les vœux de Londres pour que le Conseil législatif engendre une aristocratie coloniale ; ou encore, plus probablement, le Conseil législatif aura créé une oligarchie locale, dont il défendra les intérêts tout en prétendant défendre ceux de l'empire. Il y aura en fait confusion d'intérêts, puisque cette oligarchie, composée comme son organe de gens en place, ne pourra que souhaiter le maintien des prérogatives impériales⁶⁴.

Conformément aux intentions officieuses de la métropole, les aspects majeurs de la constitution du Conseil législatif tendaient à doubler la présence impériale au sein de la législature coloniale. L'avènement d'une chambre élective poussait Londres à y renforcer sa position. Les conditions de survie du Conseil législatif n'avaient presque plus rien à voir avec les motifs de son instauration.

Il n'est point sûr que, dans cette situation, le Conseil législatif d'après 1791 soit de nature à contribuer à la formation du régime

⁶¹ GÉRIN-LAJOIE, *op. cit.*, p. 30.

⁶² McARTHUR, *Cambridge History of the British Empire*, vol. VI, p. 209 : il parle de la politique progressiste du Conseil législatif dominé par l'influence des marchands écossais...

⁶³ D.C., III, pp. 14-15-16.

⁶⁴ *Infra*, pp. 149ss, et spécialement aux pp. 170ss, 184ss et 202, pour une évaluation plus complète de la situation du Conseil législatif, durant l'ensemble de la période, à partir de l'état social de la colonie, de la composition même du conseil et du rôle effectif joué par celui-ci.

parlementaire d'une façon plus appréciable que celui d'avant 1791. Il ne faut pas s'attendre à ce que la collaboration entre ses membres exige de recourir à de savantes recettes. Même s'il demeure toujours organe collégial, le Conseil législatif est de moins en moins le porte-parole de la souveraineté collective de la population coloniale. N'étant plus tellement représentatif, il a toutes les raisons d'être plutôt homogène. D'un point de vue externe, par ailleurs, ses seules relations qui commanderont un certain aménagement, seront vraisemblablement celles qui le mettront en contact avec l'assemblée élective. Ses rapports avec le gouverneur et le Conseil exécutif ne peuvent qu'être rendus plus étroits par l'avènement d'une chambre élective.

Sous-section II

UNE CHAMBRE ÉLECTIVE : L'ASSEMBLÉE

La réputation de la constitution québécoise de 1791 tient habituellement à deux de ses dispositions fondamentales : tout en dotant la province de Québec de chambres législatives électives, elle procédait à sa division en provinces de Bas et Haut-Canada. Les deux questions étaient intimement liées l'une à l'autre. Si le gouvernement anglais se décidait enfin à faire bénéficier la grande colonie nord-américaine qui lui restait des principaux principes constitutionnels britanniques, c'est qu'il croyait avoir découvert le moyen d'éviter l'oppression d'une majorité canadienne par une chambre anglaise, ou l'oppression d'une minorité anglaise par une chambre canadienne.

Le territoire du Haut-Canada était presque exclusivement peuplé d'immigrants anglais et de loyalistes venus des États-Unis. Le Bas-Canada était canadien en sa très grande majorité. En accordant des législatures distinctes à chacun d'eux, Londres entendait ne brimer aucun des deux groupes ethniques. C'est ce qu'exprima le premier ministre, lors de la discussion du bill constitutionnel ⁶⁵ ;

⁶⁵ *CR.*, p. 245: «... this division, it was hoped, could be made in such a manner, as to give each a great majority in their own particular part, although it could not be expected to draw a line of complete separation. Any inconvenience to be apprehended from ancient Canadians being included in the one, or British settlers in the other, would be cured by the establishment of a local legislature in each ».

c'est également la thèse que reprit le secrétaire d'État aux colonies en acheminant le projet vers Québec⁶⁶. Il convenait d'assurer à chaque groupe des majorités indépendantes. L'affirmation n'en était peut-être pas faite explicitement, mais ce souci de la métropole laissait entendre qu'elle comptait confier des rôles législatifs importants à ces majorités. Sans quoi la mesure projetée eût été sans objet. Le but premier recherché par la métropole en créant des assemblées électives dans la colonie, c'était bien, semble-t-il, d'associer plus étroitement la population locale à l'œuvre législative. Il n'était toutefois pas encore question de prépondérance, ni même de parité, dans cette participation à laquelle la collectivité locale était pour la première fois conviée. Il n'était pas question que Londres abandonnât les prérogatives législatives qu'elle exerçait déjà par l'entremise du gouverneur. Mais on était au moins fondé de s'attendre à ce que celui-ci, de même que le Conseil législatif, s'acquittent de leur tâche législative avec esprit de coopération, en tenant compte de l'objectif premier visé par le législateur constituant⁶⁷.

Le second motif qui incitait le gouvernement métropolitain à créer des assemblées électives pour les Haut et Bas-Canada était plus intéressé. Il ne fut pas avoué officiellement. Il s'agissait, comme l'expliqua le ministre anglais au gouverneur, dans une lettre « personnelle et secrète », d'accroître les revenus de la métropole⁶⁸. Des documents officiels sont toutefois plus explicites sur cette question.

L'Acte de Québec de 1774 avait imposé une restriction expresse à la faculté législative du gouverneur et du Conseil législatif. La création de toute taxe ou impôt dans la province leur avait été

⁶⁶ D.C., II, p. 970: «... toutes les raisons politiques semblaient rendre désirable que l'énorme prépondérance dont jouissent les anciens sujets du roi dans les districts d'en haut et les Canadiens français dans ceux d'en bas se manifestât et eût ses effets dans des législatures différentes, plutôt que de fusionner ces deux portions du peuple...».

⁶⁷ CHAPPAIS, *op. cit.*, vol. II, p. 173: il souligne parfaitement cet aspect, mais va jusqu'à affirmer « que le parlement impérial avait voulu en 1791 instituer ici le *gouvernement de la majorité* »; GROULX, *Histoire du Canada français*, p. 100: dans son contexte, et en s'appuyant sur les justifications impériales, la séparation de la province de Québec aurait dû signifier, selon lui, que « le pouvoir politique prépondérant passerait des agents ou délégués de la métropole, aux élus du peuple... ».

⁶⁸ D.C., II, p. 951.

formellement interdite⁶⁹. D'autre part, par un statut de 1778, le Parlement impérial s'était irrémédiablement désisté, au profit de toutes les colonies occidentales de l'empire, du droit de taxer celles-ci unilatéralement, sauf pour les fins de la réglementation du commerce⁷⁰. Cette promesse fut d'ailleurs réitérée dans l'acte de 1791⁷¹. Un nombre limité de charges fiscales pesait donc sur la province, sans qu'il fût possible de les augmenter de façon constitutionnelle. Déjà la métropole devait défrayer une partie importante du coût de l'administration provinciale⁷².

Aussi voyons-nous des textes ministériels, préparatoires à la constitution de 1791, demander s'il n'y aurait pas lieu « d'établir sur les lieux un *pouvoir de taxation* afin de répondre aux besoins du gouvernement intérieur ». L'on voudrait soulager la Grande-Bretagne « des dépenses considérables qu'elle supporte présentement pour le compte de la province, ou de la perspective de nouveaux fardeaux à mesure que la population et la richesse du Canada exigeront un système plus vaste pour l'administration de la justice et l'exercice du gouvernement »⁷³. Mais un tel « pouvoir », selon les principes constitutionnels anglais alors applicables aux colonies, ne pouvait être dévolu qu'à une législature comprenant une chambre élective⁷⁴. Justifiant les craintes de plusieurs Canadiens, l'octroi de l'Assemblée élective fut donc également motivé par le secret désir de la métropole de voir sa colonie juridiquement en état d'assurer seule l'entretien financier de son gouvernement interne⁷⁵.

L'avènement d'un organe législatif électif devrait situer le point de départ historique de la formation possible d'un régime parle-

⁶⁹ 1774, 14 Geo. III, chap. 83, art. 13: « A condition que rien de ce qui est contenu dans cet Acte ne s'étendra à autoriser et à donner pouvoir au dit Conseil Législatif, d'imposer aucunes taxes ou impôts dans la dite province... ».

⁷⁰ 1778, 18 Geo. III, chap. 12: « ... le roi et le parlement de la Grande-Bretagne n'imposeront aucun droit ou taxe ou impôt quelconque payable dans l'une des colonies, provinces ou plantations de Sa Majesté dans l'Amérique du Nord ou les Indes occidentales... ».

⁷¹ 31 Geo. III, chap. 31, art. 46.

⁷² GROULX, *Nos luttes constitutionnelles*, fascicule II, p. 16.

⁷³ D.C., II, p. 955.

⁷⁴ *Idem*, p. 956: c'était la signification de l'adage: *pas de taxation sans représentation*.

⁷⁵ *Idem*, p. 953: « ... et surtout la nécessité rigoureuse à l'heure actuelle de constituer une forme de gouvernement propre à imposer des taxes pour les besoins intérieurs de la province... ».

mentaire⁷⁶. La collectivité est appelée à participer à la législation, d'une façon nécessaire. Par le fait du souverain traditionnel, sa propre souveraineté est donc juridiquement admise. Mais dans le cas du Québec, cette reconnaissance ne constitue pas en elle-même un phénomène complètement nouveau en 1791. Le Conseil législatif de 1774 la réalisait déjà, bien qu'imparfaitement⁷⁷. Ce qu'ajoute cette réitération, en 1791, c'est qu'elle permet à la collectivité locale de contribuer à la fonction législative d'une façon infiniment plus autonome qu'auparavant. Elle l'autorise à choisir elle-même ses porte-parole. En d'autres termes, l'organe de la souveraineté collective atteint à un degré de représentativité auquel seul le mode électoral de formation lui permettait d'accéder.

Or il est probable que l'organe législatif ainsi constitué appellera la formation de nouvelles techniques législatives. Sa seule présence exige le développement d'une collaboration efficace avec les autres organes législatifs, comme sa nature collégiale le requiert parmi ses membres. Mais le degré d'autonomie dont il dispose pour exprimer les sentiments de la collectivité devrait en outre rendre l'accomplissement de la tâche législative désormais tributaire de l'aménagement de cette collaboration. L'élaboration de mécanismes particuliers deviendrait maintenant nécessaire à la réalisation de cette collaboration interne et externe. Et l'institutionnalisation de la collaboration, au-delà des spécifications ultimes, c'est justement l'essentiel de la réalité parlementaire.

Si l'instauration du processus électif tend nécessairement à concrétiser la vocation représentative d'un organe législatif, il reste que le degré de représentativité atteint ne peut pas être le résultat automatique et infaillible d'une technique juridique globale. Celle-ci peut voir ses objectifs fondamentaux sérieusement compromis par les conditions de sa mise en application et par le sort subseqüemment réservé aux élus.

Avant d'influer sur la législation, la souveraineté collective devra s'exprimer à deux niveaux successifs. D'abord au moment de la formation de l'Assemblée. Et c'est le régime électoral lui-même qui est mis en cause. Ses variétés infinies peuvent affecter sérieusement la *nature* de l'organe. Au sein de la législature, ensuite. C'est alors

⁷⁶ Ce pourquoi nous avons considéré la conquête de l'assemblée élective comme le fond de scène historique de l'époque de formation du parlementarisme québécois.

⁷⁷ *Supra*, p. 75.

le *statut* effectif de l'organe qui est concerné. A ces deux niveaux d'expression de la souveraineté nouvelle, la souveraineté traditionnelle, qui est encore seule l'autorité constituante, peut se réserver des facultés d'intervention susceptibles de mitiger gravement le caractère représentatif du nouvel organe législatif.

1. *Nature*

Le système électoral de 1791, et spécialement le rôle confié au gouverneur dans la formation de la Chambre d'assemblée, qualifieront la nature de celle-ci.

Les membres de l'Assemblée seront élus directement et à la majorité simple des votes par les personnes qui possèdent, à leur usage et bénéfice exclusifs, certains biens dans les circonscriptions électorales où ils auront présenté leur candidature⁷⁸. Dans les circonscriptions rurales, ces biens seront une terre ou un tènement quelconque, qui rapportera un revenu annuel modeste pour l'époque⁷⁹. Dans les circonscriptions urbaines, ils seront une habitation et un lopin de terre, assurant un revenu plus modeste encore. Dans ces dernières également, le droit de suffrage est aussi accordé aux personnes qui y auront résidé durant douze mois avant la date de convocation du corps électoral et qui auront alors payé une année de loyer de logement à un taux moyen⁸⁰. A ces conditions matérielles, ne s'ajoutent que trois exigences de base pour pouvoir faire partie du corps électoral : avoir vingt et un ans révolus, être sujet britannique par naissance, naturalisation ou droit de conquête⁸¹, ne pas avoir été reconnu coupable de trahison⁸². Enfin, au moment

⁷⁸ 31 Geo. III, chap. 31, art. 20; la prescription relative à la situation des biens se réfère à un statut restrictif anglais de 1452 (Henri VI, chap. 14).

⁷⁹ Prescription qui reprend les termes d'un statut restrictif anglais de 1430, toujours en vigueur en Angleterre en 1791 (8 Henri VI, chap. 7). La qualité de l'électeur est celle de « free holders ». Le revenu annuel du bien est de 40 shillings, charges déduites.

⁸⁰ Cette prescription évitait la reproduction dans la colonie du système anglais des « bourgs pourris ». La franchise étant attachée, en Angleterre, à la seule propriété de certains biens, il suffisait qu'une personne ou un groupe restreint acquièrent assez de biens, pour contrôler la circonscription (TASWELL-LANGMEAD, *op. cit.*, pp. 206 et 562). A cet égard, le droit anglais variait selon la coutume locale, mais la vénalité des circonscriptions urbaines était systématique.

⁸¹ 31 Geo. III, chap. 31, art. 22.

⁸² *Idem*, art. 23.

de voter, on peut obliger l'électeur d'affirmer sous serment qu'il a l'âge requis et qu'il vote pour la première fois dans l'élection en cours⁸³.

Aux dires de contemporains, c'était le suffrage universel au profit des chefs de famille⁸⁴. Le cens électoral⁸⁵ était placé si bas qu'il n'excluait aucun d'entre eux. Aucune discrimination arbitraire n'était édictée, ni à l'endroit des célibataires, ni même à l'endroit des femmes réalisant les conditions requises. On retrouve des contestations d'élections basées sur le principe même du vote féminin⁸⁶. Nulle part au monde, pourtant, celui-ci n'était encore admis⁸⁷.

L'éligibilité n'ajoutait aucune condition à celle requise pour

⁸³ 31 Geo. III, chap. 31, art. 24.

⁸⁴ D.C., III, p. 402: Craig à Liverpool, 1^{er} mai 1810: « La valeur annuelle de leurs terres (telle que) fixée exclura à peine un cultivateur sur mille. De fait chaque chef de famille à peu près possède une terre, et chaque terre doit produire un revenu annuel qui excède ce montant »; J.O.C.L., 1831, p. 222: « ... un Gouvernement dont les membres de la Branche populaire sont élus par un suffrage presque universel... ».

⁸⁵ La constitution française de 1791 fixait un cens électoral également très bas, l'âge était de 25 ans, mais l'élection se faisait à deux degrés, un cens beaucoup plus élevé étant exigé pour voter au second degré (PRÉLOT, *op. cit.*, p. 299). Les institutions de la monarchie constitutionnelle (1814) seront beaucoup plus restrictives (*idem*, p. 373). En Angleterre, des conditions électorales théoriquement équivalentes aux présentes sont gâtées par un système corrompu dans son ensemble. Les « bourgs pourris » ne disparaîtront qu'avec la réforme de 1832 (TASWELL-LANGMEAD, *op. cit.*, pp. 561ss).

⁸⁶ D.C., IV, p. 515: pétition du 4 déc. 1828: « Le droit de voter n'est un droit naturel ni chez l'homme ni chez la femme, il est donné par la loi. Les seules questions sont de savoir, si les femmes peuvent bien exercer ce droit et à l'avantage de l'État, et si elles ont un juste titre à l'exercer. Les Pétitionnaires n'ont pas appris qu'il existe dans l'esprit des femmes aucune imperfection qui les place plus bas que l'homme dans l'échelle intellectuelle, et qui rendrait en elles l'exercice de la franchise électorale plus dangereux que ne l'est l'exercice que la loi leur a déjà donné d'un grand nombre d'autres droits. En point de fait, les femmes dûment qualifiées ont déjà exercé en cette province le droit en question ».

⁸⁷ Il faut admettre, cependant, que la différence entre un suffrage universel et un suffrage censitaire devait être plus lourde de conséquences chez les femmes que chez les hommes. Celles-ci devaient être plus généralement touchées par la restriction censitaire, si minime fût-elle. La femme mariée se trouvait, par l'effet du régime matrimonial légal (communauté de biens; cf. Coutume de Paris, titre X, art. 220ss), dépouillée de la propriété personnelle de tout bien immobilier acquis par elle; par ailleurs, il était peu probable qu'elle reçût de tels biens de sa famille. En définitive, ce devait être le plus souvent des célibataires et surtout des veuves qui avaient droit de vote; DUVERGER, *op. cit.*, p. 86: la France a donné le droit de vote aux femmes en 1944 seulement; TASWELL-LANGMEAD, *op. cit.*, p. 577: en Angleterre, le vote féminin fut admis en 1918 pour les femmes de 30 ans. Il fut placé sur le même pied que le vote masculin en 1928.

pouvoir voter⁸⁸. Seules deux incompatibilités étaient d'avance décréées : à l'endroit des conseillers législatifs et à l'endroit des ministres du culte⁸⁹. Aussi le gouverneur Craig rendait-il ce régime libéral responsable de la présence d'ignorants et d'éléments indésirables au sein de l'Assemblée⁹⁰. Sa présentation des faits était sujette à caution ; l'explication qu'il en donnait était visiblement insidieuse. A supposer qu'une telle situation eût existé, elle aurait dû être imputée au manque de choix et non à une surabondance de candidats. S'il y eut effectivement carence, si quelques élections, semble-t-il, se sont déroulées sans opposition⁹¹, c'est plutôt parce qu'il était trop onéreux d'aller passer quelque six mois par année dans la capitale, sans recevoir aucune forme d'indemnité compensatoire. Craig n'en réclamait pas moins l'établissement d'une condition d'éligibilité fondée sur un revenu annuel sélectif⁹². Par ailleurs, le projet constitutionnel de 1822, qui visait à réunir les provinces du Haut et du Bas-Canada, faisait d'une possession foncière qualifiée une condition d'éligibilité semblablement sélective⁹³. De toute façon ces projets n'eurent pas de suite et c'est le système initial qui continua de prévaloir dans le Bas-Canada⁹⁴.

⁸⁸ Contrairement au régime français de 1791, où une condition censitaire spéciale, bien que modeste, affectait l'éligibilité (PRÉLOR, *op. cit.*, p. 300). En 1814, la « Charte » royale rendit cette condition exorbitante (*idem*, p. 373) ; en Angleterre, un statut restrictif de 1710 avait réservé l'éligibilité aux seuls propriétaires terriens touchant un revenu très sélectif (9 Anne, chap. 5). La simple propriété foncière fut admise en 1838 (1-2 Vict., chap. 48) et toute condition foncière d'éligibilité abolie en 1858 (21-22 Vict., chap. 26). (TASWELL-LANGMEAD, *op. cit.*, pp. 204, 205.)

⁸⁹ 31 Geo. III, chap. 31, art. 21.

⁹⁰ D.C., III, p. 394 : Après s'être plaint de l'absence de conditions d'éligibilité, le gouverneur affirme : « La Chambre n'a jamais été remplie comme elle l'est aujourd'hui, je parle de la portion canadienne de la représentation, d'avocats, de notaires, de boutiquiers et d'habitants ordinaires comme on les appelle, c'est-à-dire de cultivateurs des plus ignorants dont quelques-uns ne savent ni lire ni écrire. »

⁹¹ E.F. SURVEYER, Les élections de 1792, in *Revue trimestrielle canadienne*, mars 1927, p. 6.

⁹² D.C., III, p. 402 : « Dans l'état actuel du pays, je crois que la qualité requise des représentants devrait être basée d'une terre appartenant à la personne qui se portera candidat depuis douze mois précédant une élection ; ou sur un revenu personnel de deux cents livres en circulation, libre de toutes dettes ou réclamations. »

⁹³ *Idem*, IV, p. 128, art. 13 : « ... aucune personne ne sera habile à être élue, qui ne possédera point légalement, pour son propre usage et avantage, des terres et possessions dans l'une ou l'autre des dites Provinces de la valeur de Cinq cent Livres sterling... ».

⁹⁴ J.O.C.L., 1831, p. 222 : le Conseil législatif craint aussi « ces maux qui (...) seraient inévitables dans un Gouvernement (...) qui ne soumet à aucune qualification les représentants du peuple ».

La mise en marche du processus électoral réclamait par ailleurs l'intervention du gouverneur. La formation de l'Assemblée devait se faire sous sa haute direction⁹⁵. A cet effet, le premier gouverneur (Alured Clarke) fut d'abord chargé de diviser la province en circonscriptions électorales et d'arrêter le nombre de députés que chacune d'elles élirait⁹⁶. Il constitua ainsi vingt et un « comtés », deux « cités », Québec et Montréal, et deux « bourgs », Trois-Rivières et William-Henry (Sorel)⁹⁷. Chaque comté devait élire deux représentants, sauf Gaspé, Bedford et Orléans, qui n'avaient droit qu'à un député. Les deux cités en éliraient quatre chacune, Trois-Rivières deux, et William-Henry un. Une toponymie très britannique avait cours pour tous les comtés, à l'exception de Gaspé, Richelieu, Saint-Maurice, Orléans, Québec et Montréal.

Le rapport d'un comité parlementaire anglais, chargé en 1828 d'enquêter sur le gouvernement civil de la province, reprocha au gouverneur Clarke d'avoir conçu sa carte électorale à partir du critère population, sans tenir suffisamment compte de l'élément territorial⁹⁸. C'est qu'en fait, la minorité anglaise, dispersée à travers la province, se plaignait depuis plusieurs années d'être sous-représentée à l'Assemblée. En chiffres absolus, sa récrimination était mal fondée⁹⁹. Mais en sa qualité de minorité, elle pouvait avoir raison, surtout dans la région des Cantons de l'est, où la majorité lui échappait de justesse dans une couple de comtés¹⁰⁰. Une loi électorale de 1830 apporta les corrections souhaitées tout en portant de 50 à 84 le nombre total de députés¹⁰¹.

En plus de tracer la carte électorale, le gouverneur doit également désigner les principaux officiers d'élection¹⁰², avant de convoquer le corps électoral¹⁰³. Il fixe alors « l'époque et lieux où se tiendront

⁹⁵ 31 Geo. III, chap. 31, art. 13.

⁹⁶ *Idem*, art. 13.

⁹⁷ D.C., III, p. 73: proclamation du 24 mai 1792; SURVEYER, *op. cit.*, p. 6.

⁹⁸ « Rapport du comité choisi sur le gouvernement civil du Canada », imprimé par ordre de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada, p. 3.

⁹⁹ Les anglophones jouissaient généralement d'une représentation dépassant en pourcentage leur importance démographique.

¹⁰⁰ D.C. III, pp. 314 et 401; CHAPUIS, Le Comité des griefs de 1828, in *Le Canada français*, vol. III, no 5, janvier 1920, p. 337.

¹⁰¹ 10-11 Geo. IV, chap. 50 (statut provincial).

¹⁰² 31 Geo. III, chap. 31, art. 14.

¹⁰³ *Idem*, art. 18.

ces élections »¹⁰⁴, et le fait librement, à la seule condition que l'assemblée soit renouvelée au moins une fois tous les quatre ans¹⁰⁵.

Le gouverneur détient donc des moyens d'intervention directs dans la formation de la chambre élective. La procédure électorale lui réservera des moyens indirects ou officieux peut-être plus importants encore.

Le président d'élections, nommé par le gouverneur pour chaque circonscription, fixe les dates et heures exactes de la votation, ainsi que le lieu où il se tiendra pour recevoir les suffrages. Car, à l'origine, il n'y a qu'un bureau de scrutin par circonscription électorale¹⁰⁶. La faculté de déterminer sa situation comporte donc des propriétés excessives. Surtout si l'on tient compte des dimensions gigantesques de ces circonscriptions et de l'état des moyens de circulation. Les protestations furent d'ailleurs nombreuses à l'encontre de dispositions fantaisistes à cet égard¹⁰⁷. Plusieurs habitants du comté de Northumberland, dans une pétition présentée à l'Assemblée en 1799, se plaignent par exemple, de ce que le bureau de votation est situé à l'extrémité la moins peuplée de la circonscription, en un endroit où il leur est pratiquement interdit de voter¹⁰⁸. L'année suivante, la législature provinciale porta le nombre de bureaux de votation à deux par circonscription¹⁰⁹.

D'autres imprévus ou imperfections de la législation électorale contribuèrent aussi à multiplier les contestations d'élection. Ainsi la votation n'avait pas lieu simultanément dans toute la province ; un même personnage pouvait présenter sa candidature dans plusieurs circonscriptions à la fois, sans limite aucune ; le vote était public¹¹⁰ ; enfin, la votation durait aussi longtemps qu'une heure ne s'était pas écoulée sans qu'aucun vote ne fût enregistré¹¹¹. Les contestations occupaient habituellement la majeure

¹⁰⁴ 31 Geo. III, chap. 31, art. 25.

¹⁰⁵ *Idem*, art. 27.

¹⁰⁶ SURVEYER, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁷ BÉDARD, *op. cit.*, p. 32.

¹⁰⁸ J.O.A. (1799), VII, p. 9: la plainte émanait des habitants de la côte de Beaupré. Le comté s'étendait de l'Ange-Gardien à La Malbaie, et le bureau de scrutin avait été situé à Baie-Saint-Paul. De la côte de Beaupré, le trajet devait alors se faire par bateau, ce qui était quelque peu aventureux, surtout en hiver.

¹⁰⁹ BÉDARD, *op. cit.*, p. 43.

¹¹⁰ SURVEYER, *op. cit.*, p. 11.

¹¹¹ CÉAPAS, Les quatre-vingt-douze résolutions, in *le Canada français*, vol. V, no 4, déc. 1920, p. 222; l'élection dans la division ouest de Montréal dura 25 jours, en 1832.

partie des premières sessions des parlements. Elles devinrent assez nombreuses pour devoir faire l'objet de législations restrictives¹¹². Elles décrivent une gamme d'irrégularités, voire d'absurdités électorales, que l'imagination seule aurait été impuissante à inventer. Un projet de loi fut introduit à l'assemblée en 1819, « pour empêcher d'une manière plus efficace la corruption dans l'élection des membres pour servir dans l'Assemblée de cette province, et pour assurer plus amplement la liberté de telles élections »¹¹³.

Selon certains, la somme de ces abus finissait par former une sorte de déni de franchises électorales¹¹⁴. Pour des raisons diamétralement opposées, des pamphlétaires de l'époque en arrivèrent aussi à nier tout caractère représentatif à l'Assemblée¹¹⁵. Il nous semble plus juste d'affirmer que le suffrage quasi universel eut en définitive raison des avatars de l'apprentissage, pour former un organe législatif de nature vraiment représentative. Prise globalement, la composition de l'Assemblée, durant la période, le confirme. Et son statut, au sein de la législature, ne le dénierait pas.

2. Statut

La constitution de 1791 plaçait l'Assemblée, au sein de la législature du Bas-Canada, dans une situation qui ne devait pas lui épargner les ingérences du gouverneur. Le nombre de membres, le mode de convocation, de même que la durée, sont autant de questions susceptibles d'affecter gravement le caractère représentatif d'une assemblée, au-delà du processus électoral de formation.

De toutes les pétitions qui précédèrent l'Acte constitutionnel de 1791, une seule, semble-t-il, celle de 1784, dite « des anciens et nouveaux sujets de sa majesté », émit des suggestions sur les effectifs de l'assemblée proposée¹¹⁶. Encore n'était-ce que dans la version anglaise de la pétition. Et celle-ci se contentait d'ailleurs d'avancer un chiffre maximum, soixante-dix, en raison des supposées difficul-

¹¹² 1808, 48 Geo. III, chap. 21 (statut provincial); *J.O.A.* (1825), XXXIV, p. 263.

¹¹³ *J.O.A.* (1819), XXVIII, p. 226.

¹¹⁴ BÉDARD, *op. cit.*, p. 45.

¹¹⁵ FLEMING, *Political Annals of Lower Canada, under Act 31 Geo. III, cap. 31*, p. 8: « The House of Assembly neither represented the property, the territorial extent, the varied population, nor the commercial interest of the Colony ».

¹¹⁶ *D.C.* II, p. 735; SURVEYER, *op. cit.*, p. 2.

tés que poserait le recrutement de candidats qualifiés. Le projet de constitution, rédigé en 1789, fixa le nombre minimum des députés à trente pour le Bas-Canada et à seize pour le Haut-Canada ¹¹⁷.

Lors des débats sur le projet de loi, le délégué de la province suggéra à la Chambre des communes de porter ce nombre à soixante au moins ¹¹⁸. C'était pour lui une question de confiance et de respect, sentiments qu'un corps trop restreint pourrait difficilement imposer à la population. C. J. Fox, au nom de l'opposition libérale, se fit plus sévère en affirmant que des assemblées aussi peu nombreuses ne permettraient tout simplement pas aux populations respectives de s'exprimer ¹¹⁹.

Au moment de voter le bill en seconde lecture, le premier ministre Pitt prit les devants en introduisant un amendement qui augmentait de vingt le nombre minimum des sièges disponibles à l'Assemblée du Bas-Canada. Fox répliqua par un sous-amendement qui portait ce nombre de cinquante à cent ¹²⁰. Cette proposition fut évidemment rejetée et l'acte de 1791 décréta que « le nombre total des députés à choisir dans la province du Bas-Canada ne fût pas moins de cinquante » ¹²¹. La députation minimale dans le Haut-Canada demeura pour sa part fixée à seize députés. En traçant la carte électorale, le gouverneur s'en tint à cette limite minimale ¹²². En revanche, une loi provinciale de 1830 porta à quatre-vingt-quatre le nombre de sièges à l'Assemblée du Bas-Canada ¹²³.

Des trois organes de la législature, le gouverneur était, de par sa nature initialement individuelle, le plus apte à jouer le rôle de secrétaire. Il était aussi l'organe de l'autorité constituante de laquelle les deux autres procédaient. Il était par conséquent normal que lui fût confié le privilège de convoquer en session les trois membres de la législature ¹²⁴. Et même si la réunion en session était essentielle à l'accomplissement de la tâche législative, le gouverneur disposait néanmoins d'une immense liberté d'action dans le ma-

¹¹⁷ *D.C.*, II, pp. 930ss.

¹¹⁸ LYMBERNER, *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁹ *CR.*, p. 249: «... When they made an Assembly to consist of sixteen or thirty persons, they seemed to him to give a free constitution in appearance, when, in fact, they withheld it.»

¹²⁰ *Idem.*, p. 308; *P.R.*, XXIX, pp. 425-426.

¹²¹ 31 Geo. III, chap. 31, art. 17.

¹²² *D.C.*, III, p. 70: proclamation du 24 mai 1792.

¹²³ 10-11 Geo. IV, chap. 50 (statut provincial).

¹²⁴ 31 Geo. III, chap. 31, art. 26.

niement de cette prérogative. Il lui revenait de déterminer la date, le lieu, et aussi la durée des sessions puisqu'il demeurerait libre de proroger les chambres¹²⁵. La seule restriction qui lui était imposée prescrivait la convocation d'au moins une session par année¹²⁶. N'eût été l'absolue nécessité de la contribution législative de l'Assemblée, le gouverneur aurait donc été, à la limite, en mesure de réduire celle-ci au silence.

La vie de l'Assemblée reposait aussi entre les mains du gouverneur. Celui-ci pouvait en effet dissoudre à discrétion un corps dont seule la durée maximale était déterminée¹²⁷. Les pétitions d'avant 1791 avaient souhaité que cette durée maximale soit de trois ans¹²⁸. Mais le projet constitutionnel de 1789 limita seulement à sept ans la vie de l'Assemblée¹²⁹. Quand le projet fut discuté à la Chambre des communes, le délégué québécois réclama une nouvelle fois que l'Assemblée soit renouvelable au moins à tous les trois ans¹³⁰. Il reçut en cela l'appui de l'opposition libérale, laquelle relia cette question au problème du recrutement des candidats. Plusieurs personnalités, prétendait Fox, spécialement parmi les commerçants, seront rebutées par la perspective d'un si long mandat. D'autres, qui se seront fait élire, devront cesser de participer aux délibérations de l'Assemblée, ce qui réduira d'autant une représentation déjà mince¹³¹. Le projet de loi fut finalement amendé et la durée maximale de l'assemblée fixée à quatre ans¹³².

Le statut de l'Assemblée de 1791, tout comme sa nature, réserve donc des prérogatives importantes au gouverneur, organe de la souveraineté impériale. L'avènement de la chambre élective ne donne pas à la collectivité locale une voix législative parfaitement

¹²⁵ 31 Geo. III, chap. 31, art. 26.

¹²⁶ *Idem*, art. 27.

¹²⁷ *Idem*, art. 27, 26.

¹²⁸ *D.C.*, II, p. 953.

¹²⁹ *Idem*, p. 930ss.

¹³⁰ LYMBURNER, *op. cit.*, p. 15.

¹³¹ *CR.*, p. 249: « A septennial bill did no apply to many of the most respectable persons in that country, (...) persons engaged in trade (...) might not be in a situation to attend during all that period (...). By a septennial bill, the country of Canada might be deprived of many of the few representatives that were allowed by the bill ».

¹³² 31 Geo. III, chap. 31, art. 27; TASWELL-LANGMEAD, *op. cit.*, pp. 526-527-528: la durée du parlement anglais était alors de sept mois; PRÉLOT, *op. cit.*, p. 301: les mandats des députés à l'assemblée nationale française de 1791 étaient de deux ans; la restauration de 1814 les porta à cinq, puis sept ans (*idem*, p. 371).

autonome. Le gouverneur intervient au moment de la formation de l'Assemblée, il intervient aussi au moment d'exercer la fonction législative.

Toutefois, il ne semble pas que ces interférences unilatérales soient propres à diluer sérieusement le caractère représentatif de l'Assemblée. L'intention maîtresse qui préside à sa réaction ne paraît pas bafouée à ce point : en 1791, la législature devient vraiment tripartite. Tout projet de loi, pour parvenir à terme, doit nécessairement rencontrer l'accord d'une chambre vraiment représentative. Il serait faux de présenter celle-ci comme un organe de discussion facultative¹³³. Elle détient au moins un droit d'initiative et un droit de veto. Il reste cependant à organiser son fonctionnement interne, puis ses rapports avec les autres organes législatifs. Car d'un point de vue interne, sa nature devrait permettre l'expression d'un pluralisme suffisant pour imposer le recours à des techniques de collaboration assez élaborées. Et d'un point de vue externe, ce qu'ajoutent les données de son statut ne devrait pas diminuer les exigences de ses rapports avec les autres organes législatifs. Le dialogue est posé en principe mais il reste à organiser son fonctionnement.

On peut affirmer que ces moyens de contact et de contrainte, dont dispose le gouverneur, sont conformes à l'esprit parlementaire. Ce qui l'est moins, c'est le défaut de réciprocité. L'Assemblée ne reçoit au départ aucun moyen constitutionnel de convaincre le gouverneur, si ce n'est celui de bloquer le cours de la législation. Le parlementarisme n'est construit, en 1791, qu'au profit de l'organe législatif de la souveraineté traditionnelle. Aussi faudrait-il s'attendre, durant cette phase primitive de l'élaboration du régime, à voir l'Assemblée rechercher un certain équilibre, sinon le renversement en sa faveur du rapport initial des forces.

D'autre part, le problème des relations entre les deux chambres devrait se poser avec autant d'acuité. Surtout si l'on tient compte de l'antinomie des intentions qui ont présidé à leurs créations respectives. En créant une assemblée, Londres prétendait offrir à l'immense majorité de la population une participation importante dans la législation locale. En conservant le Conseil législatif, il voulait, sans trop l'avouer, faire échec à l'Assemblée.

¹³³ MANNING, *op. cit.*, p. 28: « The Assembly was (...) reduced to the position of a mere debating club ».

En mai 1791, il est vrai, l'antithèse se trouvait très bien dissimulée derrière le désir officiel et bienveillant de faire bénéficier la colonie d'une constitution semblable à celle de la métropole¹³⁴. Le système institutionnel britannique comprenait en effet une chambre législative à tendance populaire, mais aussi une chambre essentiellement aristocratique.

Mais les hommes d'État anglais insistèrent tellement sur cette assimilation¹³⁵ qu'elle finit par engendrer une énorme ambiguïté. Se référant aux institutions britanniques d'alors, les Canadiens se crurent en droit de réclamer une sorte de parité dans l'exercice local de la fonction législative et dans la direction de l'État colonial¹³⁶. Pourtant, rien du régime parlementaire n'était donné par la constitution de 1791¹³⁷, si ce n'est son aspect purement statique, c'est-à-dire l'existence d'une pluralité d'organes législatifs. Tout était à construire. La collectivité coloniale était bel et bien appelée à collaborer à l'exercice de la fonction suprême de l'État dans des conditions d'autonomie toutes nouvelles. C'est ce que signifiait le pluralisme institutionnalisé par la constitution de 1791 au niveau de la fonction législative. Mais les moyens de cette collaboration, qui forment dans de telles conditions l'essentiel du régime parlementaire, n'étaient strictement pas fournis par la constitution de 1791. Aucune technique réciproque de contact, de contrôle ou de contrainte n'était édictée en 1791 ; seulement quelques prérogatives

¹³⁴ *D.C.*, II, p. 953: c'est l'argument premier et général donné en faveur de la constitution de 1791: «... la comparaison de la forme actuelle de gouvernement au Canada avec la constitution de la Grande-Bretagne». Et les arguments secondaires reprennent la même idée: «Le désir (...) des loyalistes de jouir d'une constitution semblable à celle sous laquelle ils ont grandi»; «Les avantages en général qu'une législature établie sur les principes de la constitution anglaise procurerait...».

¹³⁵ *CR.*, p. 252: le premier ministre Pitt; *D.C.*, II, p. 970: le ministre Grenville: «... donner à cette province une constitution analogue à celle de l'Angleterre...». *D.C.*, III, p. 178: le gouverneur Simcoe: «... l'introduction de la constitution britannique dans la province sous toutes ses formes et avec tous ses privilèges...».

¹³⁶ GROULX, *Histoire du Canada français*, pp. 114-115; J.-P. WALLOT, Pierre Bédard et le Canadien, in *le Magazine de la Presse*, Montréal, 2 juillet 1966, p. 14. Plusieurs historiens furent également victimes de cette ambiguïté plus ou moins volontaire: WADE, *op. cit.*, pp. 105-106; GROULX, *op. cit.*, p. 100; CHAPPAIS, *op. cit.*, vol. II, p. 173.

¹³⁷ Fox, aux Communes, le 8 avr. 1791: «... a bill hold out to them something like the shadow of the British constitution, but denied them the substance» (*CR.*, p. 252); *idem*, le 21 avril: «... under the pretence of giving to Canada the British constitution, we in reality gave them a constitution essentially different, and by no means possessed of the same privileges». (*CR.*, p. 256.)

législatives unilatérales étaient dévolues au gouverneur. 1791 se contentait de poser les conditions de base de l'avènement éventuel d'un parlementarisme québécois. Parlementarisme qui pourrait être l'effet d'une évolution locale ou de gestes positifs de la part de la métropole. Or cinq ans plus tard ¹³⁸, et même cinquante ans plus tard ¹³⁹, alors que le régime parlementaire québécois est en voie de parfaire sa construction empirique, Londres, malgré ses assertions de 1791, en est encore à dénier la possibilité d'une assimilation des institutions publiques de la colonie à celles de la métropole.

Section II

ASPECT DYNAMIQUE : LES RELATIONS ENTRE LA MAJORITÉ ET LA MINORITÉ

Suivant son acception la plus commune, la collaboration concilie le pluralisme et l'efficacité. Le seul fait que plusieurs organes ou personnes doivent conjointement accomplir une même fonction, sans être hiérarchiquement liés les uns aux autres, suppose la collaboration.

Le fonctionnement interne du Conseil législatif et de l'Assemblée, organes collégiaux respectivement voués à la fonction législative, reposait donc sur la réalisation d'une certaine collaboration entre leurs membres. Et celle-ci devait se développer dans la pratique. Car, à l'exception d'une couple de données éparses, précisées comme par inadvertance, les textes de 1791 n'établissaient rien à cet égard. Seuls les principes de la décision majoritaire et de la prépondérance du vote présidentiel étaient établis pour les deux chambres ¹⁴⁰, de même que le mode de désignation du président du Conseil législatif ¹⁴¹.

Mais l'intérêt que peut comporter l'étude de cette coopération

¹³⁸ D.C., III, p. 208; Portland à Simcoe, 20 mai 1795: «... la tâche d'assimiler en tous points une colonie à la mère patrie n'est pas possible, et, serait-elle possible, qu'il ne serait pas prudent de l'entreprendre».

¹³⁹ Lord John Russell, à la Chambre des communes, le 6 mars 1837: «It seems to me that it was intended to establish in Canada a general resemblance to the British constitution which I think impossible in any colony.» (*Hansard*, 1837, vol. XXXVI, p. 1289; in LANGSTONE, p. 27.)

¹⁴⁰ 31 Geo. III, chap. 31, art. 28.

¹⁴¹ *Idem*, art. 12.

interne, ainsi que des moyens mis en œuvre pour la réaliser, est fonction de l'hétérogénéité de l'organe. Il dépend, en définitive, de son degré de représentativité. Dans une certaine mesure, il faut pouvoir y déceler le pluralisme inhérent à la souveraineté collective qu'il prétend refléter.

Or, à partir de 1791, la seule collégialité du Conseil législatif s'avère insuffisante à soutenir l'intérêt de sa dynamique interne. Dans l'intention du législateur constituant, comme dans les données concrètes de la constitution, son mode de désignation l'emporte manifestement sur sa vocation initiale. Un organe qui n'était pas assez représentatif pour inviter au parlementarisme avant 1791 apparaît moins représentatif encore après 1791.

Par conséquent, seul le développement de la collaboration à l'intérieur de l'Assemblée retiendra notre attention. Et encore là, malgré l'effet du principe électif, les fondements de la coexistence interne seront partiellement déterminés par une instinctive *solidarité de corps*. En revanche ce sera *l'affrontement des partis* antagonistes, majorité canadienne et minorité anglaise, qui forcera l'élaboration d'un mode concret de fonctionnement. Ces deux aspects fondamentaux de l'histoire de l'Assemblée ne se succéderont pas en bloc, ils évolueront parallèlement ou alternativement.

Sous-section I

LA SOLIDARITÉ DE CORPS

Plusieurs questions qui touchent toute l'Assemblée, en tant qu'organe législatif de l'État, ne relèvent pas du simple aménagement d'un *modus vivendi* entre groupes adversaires. Elles se situent à un niveau supérieur qui intéresse tous les individus qui constituent l'organe. Il n'est pas nécessaire qu'elles suscitent l'unanimité pour être considérées comme telles. Il suffit que leur portée matérielle concerne la promotion du corps tout entier. En cherchant à améliorer le sort général de l'organe, le règlement de ces questions fournit une contribution indirecte à la collaboration interne. Mieux protégés, sûrs d'un statut officiel, les membres de l'Assemblée ne pourront que mieux exprimer la souveraineté populaire et exercer leurs fonctions.

Un aspect plus primitif de cette évolution sera constitué par la suite des réactions de l'Assemblée aux tentatives d'ingérences extérieures. A la fin, l'addition de ces réflexes d'*autodéfense* aura posé les jalons d'une *définition nouvelle* de l'organe. Sous un jour plus positif, cette évolution voudra, grâce aux vertus de la *publicité*, faciliter à l'Assemblée la *représentation* la plus exacte possible de la souveraineté collective.

1. *Autodéfense et redéfinition*

Une question fondamentale, nullement abordée par la constitution de 1791, s'est posée au tout début de la session inaugurale du premier parlement du Bas-Canada : la liberté d'expression des élus allait-elle pouvoir s'appuyer sur quelque immunité ou privilège octroyé à l'Assemblée ? La question s'est posée dès le départ, et en termes aussi théoriques, en raison de la présence dans l'Assemblée d'un groupe de Britanniques initiés aux pratiques parlementaires anglaises. Il fallut en effet l'intervention d'un simple député de la minorité anglaise pour déterminer l'Assemblée à requérir du gouverneur quelques garanties à cet égard.

Sur la requête du gouverneur, exprimée lors de l'ouverture officielle de la session, l'Assemblée venait d'élire son orateur¹⁴². Suivant la coutume anglaise, celui-ci devait maintenant se présenter devant le gouverneur afin que ce choix soit ratifié. C'est alors que sur la proposition de William Grant, il fut décidé que l'orateur profiterait de l'occasion pour demander que certains privilèges soient reconnus à l'Assemblée.

Du mimétisme procédural, l'on passa sans mal au mimétisme substantif. Le 20 décembre 1792, l'orateur de l'Assemblée déclarait, devant la personne de « Son Excellence le Gouverneur » :

Je réclame très humblement au nom de la même Assemblée, la liberté de parler, et généralement tous les privilèges et libertés tels qu'ils sont usités dans les Communes de la Grande-Bretagne notre Mère-Patrie¹⁴³.

Puis la requête soulignait certains de ces privilèges, dont la parfaite inviolabilité, l'immunité complète dans l'exercice des fonctions de

¹⁴² J.O.A. (1792-1793), I, p. 15.

¹⁴³ *Idem*, p. 21.

député et l'accès facile à la personne du gouverneur. Ce sont probablement ces quelques précisions inutiles, qui ont amené le gouverneur du Bas-Canada à donner une réponse légèrement évasive, bien que positive :

La Chambre peut compter que la liberté et pleine jouissance de tous droits justes et privilèges légaux lui seront accordées¹⁴⁴.

Dans le Haut-Canada, en revanche, des privilèges parlementaires réclamés en bloc furent octroyés sans restriction aucune. Ils firent même l'objet d'une certaine ostentation de la part du gouverneur Simcoe¹⁴⁵.

Faut-il, pour autant, accorder beaucoup d'importance à ces nuances de ton inspirées par la prudence ? Il semble bien que non, puisque, de toute façon, les assurances subséquemment données par les gouverneurs à l'ouverture des différentes législatures ne tardèrent pas à converger vers la formule la plus anodine¹⁴⁶ ; parce que, surtout, le gouverneur ne pouvait avoir de sa seule autorité la faculté de doter définitivement l'Assemblée législative de prérogatives aussi importantes¹⁴⁷. Aucun texte de nature constitutionnelle ne l'y autorisait. Le pouvoir de participer à la législation comportait évidemment, en faveur de chacun de ses titulaires, une faculté de réglementation interne. Mais seule une spécification de l'autorité constituante aurait pu permettre à ces règlements de déroger au droit commun. Au départ, le statut des organes législatifs était défini par une législature supérieure. Rien ne fondait juridiquement les prétentions de l'Assemblée¹⁴⁸. Elle n'héritait pas automatiquement du droit coutumier anglais¹⁴⁹.

La réponse donnée par le gouverneur à la requête de l'Assemblée n'avait en fait que valeur de précédent¹⁵⁰. Premier précédent, qui avait toutefois le mérite d'être singulièrement hâtif par sa venue, et large par son contenu. Ensuite, il importe de constater que, à

¹⁴⁴ J.O.A., I, p. 21; TAYLOR, *Are Legislatures Parliaments ?* pp. 19, 58.

¹⁴⁵ *Idem*, pp. 19 et 44.

¹⁴⁶ *Idem*, pp. 86, 88ss.

¹⁴⁷ *Idem*, pp. 19, 54.

¹⁴⁸ *Idem*, pp. 10ss: « No powers, no privileges, no immunities beyond the law-making power were given to the law makers. »

¹⁴⁹ *Idem*, p. 12: « Custom and usage were exotics... ».

¹⁵⁰ *Supra*, p. 22.

partir d'une simple suggestion individuelle, la pratique s'est effectivement établie de réclamer semblables privilèges de la part du gouverneur à l'ouverture de la première session des différentes législatures. Que, de son côté, le gouverneur a maintenu une réponse à peu près équivalente à la première qu'il avait donnée. Que Londres, enfin, n'a jamais formellement protesté contre cette situation, même si, de fait, l'Assemblée fit à de nombreuses reprises un usage pratique de ces privilèges et immunités de nature parlementaire. Car, s'il faut concéder la légalité douteuse de ces premières utilisations¹⁵¹, rien ne permet de préjuger qu'il en était encore ainsi cinquante ans plus tard. Il n'appartenait pas à une revendication isolée, faite en 1792, de créer le droit ; mais à une répétition éventuelle de gestes, surtout de gestes concrets, sans récrimination d'autre part.

Quelque paradoxal que cela puisse paraître, la solidarité de l'Assemblée législative s'est premièrement manifestée à l'endroit du corps électoral. Les défaillances nombreuses du droit et des mœurs électorales engendrèrent, nous l'avons souligné¹⁵², de multiples contestations d'élections. Les premières d'entre elles furent soumises à l'Assemblée, qui ne manqua pas de s'ériger en tribunal pour les juger¹⁵³. Une procédure permanente fut même prévue à cet égard. Toute immixtion étrangère, relative à des travers aussi intimes, eût été sans doute intolérable à l'Assemblée.

Or durant les premières décennies du régime, toutes les contestations d'élections furent rejetées ou abandonnées par l'Assemblée. Et l'inefficacité des débats ne pourrait qu'imparfaitement rendre compte de cette constante. Elle ne vaudrait que pour les premières années et encore elle ne pourrait expliquer que dans plusieurs cas l'Assemblée n'ait même pas jugé bon d'ordonner une enquête¹⁵⁴.

Les contestations n'entraînèrent aucune vacance d'un siège de

¹⁵¹ TAYLOR, *op. cit.*, p. 71: « This was the commencement of a course of self-appropriated advantages. »

¹⁵² *Supra*, pp. 94, 95.

¹⁵³ J.O.A. (1792-1793), I, p. 245; il n'y avait pas de vérification systématique des pouvoirs des membres devant s'effectuer à un moment donné comme, par exemple, à la première séance d'une nouvelle législature. En ce qui a trait au contentieux électoral, les présidents d'élection (« officiers rapporteurs »), fonctionnaires nommés par le gouverneur, faisaient rapport de l'élection au gouverneur et à l'assemblée; celle-ci n'agissait qu'a posteriori, par voie d'enquête, à partir de contestations formelles. Quant aux autres aspects de la vérification des pouvoirs, ils faisaient également l'objet de dénonciations isolées.

¹⁵⁴ BÉDARD, *op. cit.*, p. 32.

député, même si, en raison des penchants habituels des officiers publics, elles attaquaient le plus souvent l'élection de membres de la minorité. Elles furent pourtant nombreuses et les faits qu'elles relatent sont des plus inquiétants¹⁵⁵. L'Assemblée préféra néanmoins les soumettre à des législations restrictives que justifiait par ailleurs leur multiplication¹⁵⁶.

Il faut attendre l'année 1815, avant de voir les députés répudier un collègue¹⁵⁷. Et encore là, il semble qu'une ingérence plus insupportable encore l'ait emporté : un conseiller législatif était intervenu dans l'élection contestée. Au terme de la même session, une autre élection fut cependant annulée pour des motifs beaucoup moins importants¹⁵⁸. Et comme si la solidarité de corps s'était définitivement émoussée sur ce point, les années suivantes virent se multiplier les annulations d'élections¹⁵⁹.

C'est face à l'exercice de la fonction judiciaire que l'Assemblée eut surtout l'occasion de tirer les conséquences pratiques des privilèges auxquels elle prétendait avoir droit.

Au début de la seconde session de la première législature provinciale, le député John Young se plaint à l'Assemblée d'avoir été arrêté pour dettes. Il allègue la demande d'inviolabilité faite par l'orateur, au début de la législature, l'année précédente, et la réponse alors fournie par le gouverneur¹⁶⁰. Un comité de la chambre conclut à la culpabilité du demandeur, des officiers publics qui ont exécuté l'arrestation, ainsi que de l'avocat signataire de la déclaration en vertu de laquelle le bref a été obtenu¹⁶¹. Or, cet avocat est précisément l'orateur de l'Assemblée. Néanmoins, après de laborieuses délibérations, la chambre adopte ces conclusions¹⁶². Et l'orateur doit s'excuser devant la chambre, de même que le shérif et le bailli du district de Québec. Quant au demandeur, son incarcération est ordonnée, « jusqu'à ce qu'il ait fait libérer la caution

¹⁵⁵ A titre d'exemple: *J.O.A.* (1798), VI, p. 135; *J.O.A.* (1799), VII, p. 9.

¹⁵⁶ 1808, 48 Geo. III, chap. 31 (statut provincial); *J.O.A.* (1825), XXXIV, p. 263.

¹⁵⁷ *J.O.A.* (1815), XXIV, p. 89; BÉDARD, *op. cit.*, p. 138.

¹⁵⁸ *J.O.A.* (1815), XXIV, p. 601; BÉDARD, *op. cit.*, p. 140: le député en question fut reconnu « coupable de corruption pour avoir ouvert et maintenu à ses frais pendant l'élection une maison où l'on donnait à boire et à manger aux électeurs ».

¹⁵⁹ *J.O.A.* (1818), XXVII, pp. 122, 218; (1822), XXXI, p. 43.

¹⁶⁰ *Idem* (1793-1794), II, p. 39; *supra*, pp. 102, 103.

¹⁶¹ *Idem*, p. 68.

¹⁶² *Idem*, pp. 73-95.

fournie par le député (...) et donné satisfaction à la chambre pour ladite violation de privilèges »¹⁶³.

L'Assemblée interprétait donc largement les garanties de liberté promises en termes sibyllins par le gouverneur. L'inviolabilité dépassait le cadre des procédures pénales pour s'étendre aux arrestations en matière civile. La partie adverse était reconnue fautive tout autant que les officiers de justice.

L'année suivante, l'Assemblée eut l'occasion d'augmenter ses prétentions, tout en s'affichant moins tatillonne. Cinq de ses membres avaient été sommés de comparaître en Cour, afin de servir comme jurés. La chambre reconnut là, sans peine, une violation de ses privilèges. Mais au lieu de convoquer et de sermonner encore le shérif qui avait émis les brefs, elle jugea suffisant de signaler par écrit au juge en chef le privilège dont jouissaient les députés à cet égard¹⁶⁴.

Quelques années plus tard, le juge Foucher, membre de l'Assemblée, se voit signifier deux actions pour dettes dans l'antichambre de l'assemblée. Le collègue De Bonne, également juge et député, ne manque évidemment pas d'informer sans retard l'Assemblée de l'atteinte dont elle est victime...¹⁶⁵ Un comité des privilèges est constitué. Il fait rapport qu'à sa connaissance la pratique anglaise n'a pas connu pareil cas. Mais il conclut quand même à la violation de privilèges : l'assignation d'un député est possible, soit à son domicile, soit personnellement, mais pas dans le vestibule de l'assemblée¹⁶⁶. La chambre adopte ces vues, et l'emprisonnement du bailli qui a signifié les actions est ordonné¹⁶⁷.

Dans la province du Haut-Canada, qui partage à l'origine la même constitution que le Bas-Canada, l'évolution se fait dans le même sens. Une lettre adressée au secrétaire du gouverneur, où se trouvent dénoncés la malveillance, la perversité d'intention et l'esprit de parti de certains députés, mérite l'emprisonnement à son signataire, pour « attentat aux immunités parlementaires »¹⁶⁸. Celui-ci obtient toutefois son élargissement, sur ordonnance d'« *habeas corpus* » émise par le juge en chef de la province. C'est alors

¹⁶³ J.O.A. (1795), III, p. 50.

¹⁶⁴ *Idem*.

¹⁶⁵ *Idem* (1808), XVI, pp. 107ss.

¹⁶⁶ *Idem*, pp. 193, 195.

¹⁶⁷ *Idem*, pp. 165, 267.

¹⁶⁸ D.C., III, p. 431.

le juge en chef que l'Assemblée reconnaît coupable d'infraction à ses privilèges¹⁶⁹. En même temps président du Conseil législatif, ce dernier échappe cependant aux sanctions habituelles, grâce aux privilèges de la Chambre haute¹⁷⁰.

En 1812 également, W. W. Baldwin, à titre d'officier judiciaire compétent (*Deputy Clerk of the Crown*), permet l'émission d'un bref d'arrestation contre un député du Haut-Canada. Le refus d'obéissance d'un officier subalterne fait que le bref n'est pas exécuté. L'Assemblée prétend quand même que Baldwin a violé ses privilèges. Des tractations avec le Conseil législatif lui font perdre son poste de « maître en chancellerie », officier chargé d'établir le contact entre les deux chambres¹⁷¹.

Lorsqu'il n'y a pas conflit de privilèges entre les chambres, l'Assemblée n'hésite donc pas à exploiter les siens à fond. Elle peut même alors compter sur l'appui compréhensif du Conseil législatif. Si elle oppose ses privilèges aux officiers de justice, de l'humble bailli au juge en chef, elle ne se privera point de s'en servir contre ses détracteurs isolés et même contre ceux qui refusent leur coopération. L'Assemblée passe une crise de susceptibilité typique des premiers essais.

En 1815, la chambre ordonne l'arrestation d'un fonctionnaire qui ne s'est pas présenté devant elle à la date pour laquelle il avait été convoqué¹⁷². En 1817, elle fait emprisonner un individu qui avait refusé de lui communiquer certaines pièces¹⁷³. Puis c'est au tour des spectateurs trop bruyants. L'un est relâché après l'admonestation d'usage servie par l'orateur¹⁷⁴. Un autre connaîtra huit jours de prison commune¹⁷⁵. Un individu, qui a offert une rémunération à un député pour promouvoir sa pétition, est également arrêté¹⁷⁶. Deux loustics, qui ont jeté de l'assa-fœtida dans le poêle de la chambre, éprouveront aussi les foudres de l'Assemblée¹⁷⁷.

Tout en affirmant ce qu'elle appelle ses « justes droits », l'Assemblée n'hésite pas, en tant que corps, à se placer au-dessus d'eux,

¹⁶⁹ D.C., III, p. 430.

¹⁷⁰ *Idem*, p. 432.

¹⁷¹ TAYLOR, *op. cit.*, pp. 75 à 83.

¹⁷² J.O.A. (1815), XXIV, pp. 117, 119, 121, 123.

¹⁷³ D.C., III, p. 508, note.

¹⁷⁴ J.O.A. (1824), XXXIII, pp. 113, 115, 122.

¹⁷⁵ *Idem* (1836), XIV, p. 430.

¹⁷⁶ *Idem* (1831), XL, pp. 129, 145.

¹⁷⁷ *Idem* (1836), XLV, p. 457.

contredisant en un sens la solidarité de ses origines. Elle se permet ce qu'elle prohibe à tout autre. Un exemple nous vient du Haut-Canada, où, en 1808, le député Willecocks fut condamné à la prison, parce qu'il « s'était servi, à l'extérieur, d'un langage dérogatoire à l'honneur et à l'intégrité de l'honorable chambre »¹⁷⁸.

Quelques années plus tard, le député du Bas-Canada, Ralph Taylor, est détenu durant 24 heures à la prison commune du district de Québec. L'Assemblée avait jugé qu'un article publié sous sa signature, dans un journal de la capitale, constituait un « libelle malicieux contre l'Orateur de cette Chambre, une atteinte à la liberté des Débats en icelle, et une infraction de ses justes droits et privilèges »¹⁷⁹. Le corps réagit aux atteintes à son intégrité, même émanant de ses membres.

Pour mieux s'épurer, l'Assemblée recourt le plus souvent à l'expulsion des éléments jugés indésirables. Encore ici, nous pourrions croire à une dilution du sentiment de solidarité. Mais la détermination qu'y met l'Assemblée témoigne, au contraire, d'un esprit d'indépendance aussi puissant que celui qui lui faisait négliger les contestations d'élections, bien qu'à effet inverse. Ces expulsions ne sont généralement pas déterminées par la partisanerie. En définitive, elles dédaignent les vœux évidents du corps électoral.

Charles-Baptiste Bouc avait été élu député d'Effingham en 1796¹⁸⁰. Au début de 1799, il est reconnu coupable d'escroquerie par la cour du Banc du Roi du district de Montréal¹⁸¹. A la session suivante, le procureur général, membre de l'Assemblée, propose que celle-ci prenne l'affaire en considération¹⁸². La chambre étudie le dossier¹⁸³, entend Bouc et son avocat¹⁸⁴, puis, sur proposition du procureur général, vote l'expulsion du député¹⁸⁵. Aux élections générales de 1800, Bouc est réélu. L'Assemblée le réexpulse dès l'ouverture de la session¹⁸⁶. Une élection partielle a lieu ; Bouc est de nouveau élu : l'Assemblée le chasse à la quasi-unanimité¹⁸⁷.

¹⁷⁸ *D.C.*, III, p. 350.

¹⁷⁹ *J.O.A.* (1832-1833), XLII, pp. 501, 524.

¹⁸⁰ *D.C.*, III, p. 288, note.

¹⁸¹ *J.O.A.* (1799), VII, p. 103.

¹⁸² *Idem.* (1800), VIII, p. 55.

¹⁸³ *Idem.*, pp. 77ss.

¹⁸⁴ *Idem.*, p. 91.

¹⁸⁵ *Idem.*, p. 99.

¹⁸⁶ *Idem.* (1801), IX, p. 81.

¹⁸⁷ *Idem.*, p. 349.

Nouveau scrutin : nouvelle réélection pour Bouc¹⁸⁸. L'Assemblée hésite¹⁸⁹, puis l'autorise à fournir de nouvelles justifications¹⁹⁰. Comme Bouc ne s'exécute pas¹⁹¹, elle l'expulse une quatrième fois¹⁹². Pour plus de sécurité, un projet de loi est introduit et voté, « pour le rendre inhabile et incapable d'être élu et de siéger ou voter »¹⁹³.

En 1807, le député des Trois-Rivières, Ezechiel Hart, fut exclu de l'Assemblée pour la seule raison qu'il était juif¹⁹⁴. L'on essaya bien de prouver qu'il n'avait pas prêté le serment d'office selon la manière habituelle. Mais seule son appartenance religieuse put être retenue contre lui. Il fut réélu aux élections générales de 1808. L'Assemblée l'expulsa de nouveau, prétendant que ses convictions l'empêchaient de se sentir lié par un serment prêté sur les Évangiles¹⁹⁵. Le gouverneur et son Conseil exécutif étudièrent la question, envisagèrent la possibilité d'une dissolution, mais n'osèrent sévir¹⁹⁶.

Avant de réussir l'exclusion définitive du député Robert Christie, l'Assemblée dut prononcer son expulsion à cinq reprises¹⁹⁷. Les électeurs de Gaspé avaient beau maintenir leur choix, l'Assemblée destituait automatiquement Christie, au début de la session qui suivait sa réélection. Les messages du gouverneur, dépêches du ministre¹⁹⁸ et doléances de commettants furent sans effet¹⁹⁹. La

¹⁸⁸ J.O.A. (1802), X, p. 81.

¹⁸⁹ *Idem*, pp. 10, 139.

¹⁹⁰ *Idem*, p. 203.

¹⁹¹ *Idem*, p. 319.

¹⁹² *Idem*, p. 323.

¹⁹³ *Idem*, pp. 325, 333.

¹⁹⁴ *Idem* (1807), XVI, p. 145; *le Canadien*, 2 mars 1808.

¹⁹⁵ J.O.A. (1809), XVII, p. 249.

¹⁹⁶ D.C., III, pp. 361 à 364: procès-verbaux du Conseil exécutif, 19 avril et 10 mai 1809.

¹⁹⁷ J.O.A. (1829), XXXVIII, p. 93; (1830), XXXIX, p. 11; (1831), XL, p. 43; (1831-1832), XLI, p. 13; (1832-1833), XLI, p. 25.

¹⁹⁸ *Idem* (1832-1833), XLII, pp. 50ss.

¹⁹⁹ *Idem*, pp. 52-53: résolutions adoptées le 29 juin 1831 par une « Assemblée de Franc-Tenanciers et Électeurs du Comté de Gaspé »: « Les Franc-Tenanciers du Comté de Gaspé, ont le droit de se faire représenter dans la législature Provinciale, et de choisir librement et sans aucune restriction, une personne pour les représenter dans l'Assemblée provinciale. (...) Il appartient exclusivement aux électeurs de ce Comté de juger de la personne qui leur semble la plus propre à les y représenter. (...) La Chambre d'Assemblée a violé les immunités et franchises de ce Comté... Depuis 1828 (...) le Comté de Gaspé n'a pas été représenté (...); et ainsi les Électeurs de ce Comté ont été privés de participer à la Législation du Pays... ».

chambre rétorqua qu'elle était seul juge du cas, vu qu'il s'agissait de l'exercice d'un privilège²⁰⁰. Pour elle, l'expulsion comportait, semble-t-il, une inéligibilité définitive.

L'entêtement de l'Assemblée s'explique du fait qu'à travers la personne de Christie, elle croyait résister à des empiètements gouvernementaux bien plus qu'à des pressions du corps électoral. Christie était fonctionnaire en même temps que député et sa recommandation décidait en définitive de la distribution des charges de juge de paix. Selon l'Assemblée, il avait ainsi privé trois députés de leur commission de juge de paix en raison de leurs opinions en chambre, ce qui constituait indirectement une entrave à la liberté d'expression parlementaire²⁰¹.

Ce n'est évidemment pas le seul cas où l'Assemblée opposa ses privilèges aux prérogatives gouvernementales. Elle dut même les plaider parfois à son corps défendant²⁰². Souvent aussi elle les confronta à ceux du Conseil législatif. Mais c'est là, malgré la contribution additionnelle apportée à l'évolution interne de l'Assemblée, affaire de collaboration interorganique plus qu'intra-organique. D'autant plus que l'Assemblée s'y manifesta moins en tant que corps qu'en tant qu'organe d'une majorité parlementaire. Quand le gouvernement ou le Conseil législatif sont mis en cause, la solidarité de la minorité anglaise fléchit automatiquement... D'ailleurs, les exemples fournis suffisent à démontrer la volonté de l'Assemblée de s'affirmer en tant que corps. Toute intervention extérieure dans ses affaires internes lui répugne. A certains moments, elle semble même développer une phobie de la persécution. Des agissements apparemment contradictoires répondent en fait au même impératif, celui d'établir sa souveraineté intérieure. Et de ce fait, l'Assemblée législative se trouve à compléter le statut défail- lant que lui avait attribué la constitution de 1791. Elle favorise du même coup une meilleure collaboration entre ses membres.

La constitution de 1791 n'avait pourvu l'Assemblée d'aucun privilège lui permettant de défendre son indépendance. D'autre part, rien ne l'autorisait à se prétendre légataire des coutumes séculaires des communes anglaises. Jurisprudence et doctrine sont

²⁰⁰ *J.O.A.* (1832-1833), XLII, p. 136.

²⁰¹ *Idem* (1829), XXXVIII, p. 93.

²⁰² *D.C.*, III, pp. 383 à 392, 425 à 429, 433 à 437: l'arrestation du député Pierre Bédard pour « pratiques de trahison »; *idem*, p. 370: censure d'un discours de prorogation d'un gouverneur.

d'une unanimité constante sur ce point²⁰³. Réclamer globalement les immunités parlementaires britanniques pouvait être de bonne guerre, mais nullement fondé en droit ; en les accordant, en quelque terme que ce fût, les gouverneurs outrepassaient leurs pouvoirs²⁰⁴. Et les premiers usages que se permit l'Assemblée de tels privilèges n'étaient rien d'autre qu'usurpations constitutionnelles²⁰⁵, dont la répétition, dans certaines conditions, peut cependant engendrer le droit.

Tous les cas relevés, qui ne firent pas l'objet de contestations, jouent dans ce sens. Même ceux discutés n'ont pas pour effet de ramener l'Assemblée à ses origines. Quand le député Pierre Bédard fut emprisonné, en 1810, pour « pratiques de trahison », son avocat requit de la cour du Banc du Roi l'émission d'un bref d'habeas corpus. Les procédures et le jugement relatifs à cette motion sont révélateurs²⁰⁶. Aucun des trois procureurs de la Couronne ne dénia l'existence de privilèges en faveur de l'Assemblée. Ils se contentèrent de reprendre les thèses officielles sur l'inopposabilité des privilèges anglais. Et le juge en chef Sewell, dans la décision, admit même que « l'exemption d'arrestation dans tous les cas auxquels le privilège s'applique conformément à la loi, peut être considérée aussi indispensable à l'existence d'une Chambre d'assemblée provinciale qu'à celle d'une Chambre des communes anglaises »²⁰⁷. Le juge Williams ajouta que les députés avaient droit de jouir de « leurs privilèges légitimes », lesquels ne devaient pas être invalidés ni restreints²⁰⁸. La motion fut rejetée, mais pour d'autres motifs.

Ces « obiter dicta » devançaient en fait l'opinion officielle de Londres, émise en 1815 :

... nous considérons que les membres de l'Assemblée du Canada ont droit aux *privilèges occasionnels et nécessaires pour leur permettre d'exercer leurs fonctions*...²⁰⁹

²⁰³ D.C., III, pp. 385, 387: opinion du procureur général de la province, 17 avril 1810; *idem*, pp. 485-486: opinion des conseillers juridiques du gouvernement anglais, 30 déc. 1815; TODD, *The practice and privileges of the two Houses of Parliament*, p. 15: opinion des procureur et solliciteur généraux anglais, 3 déc. 1838; READ, *op. cit.*, p. 625: *Kielley v. Carson*, 1842, 4 Moore, P.C., p. 63.

²⁰⁴ TAYLOR, *op. cit.*, p. 54.

²⁰⁵ *Idem*, pp. 21ss.

²⁰⁶ D.C., III, pp. 383ss.

²⁰⁷ *Idem*, p. 390.

²⁰⁸ *Idem*, p. 391.

²⁰⁹ *Idem*, p. 485.

Selon les conseillers juridiques du gouvernement anglais, c'était donc la nécessité qui faisait le droit... Car ils n'iaient par ailleurs que l'Assemblée fût assez âgée « pour jouir de privilèges établis sur l'usage »²¹⁰. Ils devaient donc tenter de circonscrire, de façon explicite, ces immunités parlementaires dont l'Assemblée avait besoin et qu'elle avait par conséquent droit d'invoquer. Or, ce qui est surtout remarquable, c'est que leur énumération coïncide avec tous les précédents posés par les assemblées canadiennes, y compris la faculté d'emprisonner pour acte de mépris envers la chambre²¹¹.

La seule dénégation qui eût été vraiment en mesure d'enrayer le cours d'une gestation coutumière n'avait donc pas cette vertu. La métropole voulait bien contrôler l'expansion des privilèges de l'Assemblée coloniale; elle voulait surtout éviter que le statut de la créature fût assimilé à celui du créateur. Mais sa position officielle n'empêchait pas l'Assemblée de se forger des mécanismes de défense, dérogatoires, si nécessaire, au droit commun. Ce fut effectivement le cas. A tel point que les auteurs qui dénoncent avec le plus de vigueur l'usurpation du départ sont forcés d'admettre qu'au terme de la période à l'étude, l'Assemblée détient les privilèges d'une chambre parlementaire²¹². Malgré la thèse officielle, qui n'a toujours pas changé, elle a réussi à se définir un statut juridique susceptible de faciliter la collaboration entre ses membres. Sur ce point, le parlementarisme québécois s'est formé entre 1791 et 1838. Et, après coup, il importe bien peu de rechercher le moment précis où l'arbitraire a fait place au juridique. Le seul fait qu'on soit parvenu au droit indique que les précédents qui se sont accumulés n'ont pas vraiment connu la contradiction. Un ensemble juridique s'est formé par sédimentation.

La métropole décida, en 1865, d'abandonner ses velléités restrictives en la matière²¹³. Elle le fit même rétroactivement. L'œuvre de la coutume recevait donc une consécration officielle. Ce qui ne signifie pas qu'elle n'était pas auparavant née à la vie juridique. Mais il apparaît d'autant plus étrange que, longtemps encore après cette date, certains auteurs continuèrent de nier le statut parlementaire des assemblées législatives des colonies qui décidèrent

²¹⁰ D.C., III, p. 486.

²¹¹ *Idem*, p. 487.

²¹² TAYLOR, *op. cit.*, p. 165.

²¹³ Le *Colonial Laws Validity Act*, 1865, 28-29 Victoria, chap. 63, art. 5.

librement, en 1867, de constituer les provinces de la confédération canadienne, et ceci, en se fondant sur une interprétation extrêmement étroite du pacte confédératif ²¹⁴.

2. Publicité et représentativité

Une fois ses arrières protégés, il restait à l'Assemblée le soin de développer des pratiques tendant à assurer toute leur efficacité aux dispositions électorales de la constitution de 1791. Les textes voulaient en faire un organe législatif vraiment représentatif, par l'ampleur du corps électoral, mais ils lui laissaient la tâche d'organiser ses relations subséquentes avec la collectivité.

Cet aspect de l'évolution institutionnelle est fondamental. Il tend moins à organiser techniquement la collaboration entre les membres de l'Assemblée qu'à lui donner son véritable sens. C'est par la publicité de ses faits et gestes que celle-ci tentera d'entretenir le contact avec la population et plus particulièrement avec le corps électoral.

La première élection dans le Bas-Canada eut lieu en juin 1792. Sur ses résultats, les historiens s'entendent : le corps électoral s'était choisi une représentation de qualité ²¹⁵. Les noms les plus prestigieux de la population locale s'y retrouvaient. Les différentes catégories sociales avaient leurs représentants ²¹⁶. Pour certains, cette valeur relative de l'Assemblée paraît également due à la proportion d'anglophones qu'elle contenait. Avec un député sur trois, la minorité anglaise, qui formait à peine un quinzième de la population, était effectivement surreprésentée dans l'Assemblée légis-

²¹⁴ A.A.N.B. 1867, 30-31 Victoria, chap. 3, art. 17, 69, 71 et 88; TAYLOR, *Are Legislatures Parliaments?* BEAUCHESNE, *Parliamentary Rules and Forms*, introduction, p. xx; *idem*, My Stand: Legislatures are not parliaments, in *Saturday night*, 27 nov. 1943, p. 16; *idem*, The provincial legislatures are not parliaments, in *Canadian Bar Review*, vol. XXII, févr. 1944, p. 137; L.-P. PIGEON, Are the provincial legislatures parliaments?, in *Canadian Bar Review*, vol. XXI, déc. 1943, p. 826. (Opinion contraire.)

²¹⁵ CHAPUIS, *op. cit.*, vol. II, p. 44: « La Chambre issue de cette élection faisait, en somme, honneur à notre province. Elle comprenait des hommes de valeur et d'une excellente position sociale, des citoyens instruits et possédant une juste considération, des professionnels de marque, des négociants importants. »; KENNEDY, *op. cit.*, p. 88: «... this first assembly, the strongest during the period, including as it did some of the best men in the province. »

²¹⁶ *Idem*: « Il y avait parmi les nouveaux élus des seigneurs, des avocats, des notaires, des marchands, des cultivateurs. »

lative du premier parlement²¹⁷. Et ce critère d'appréciation ne doit pas étonner : l'élément anglais de la population était seul, au départ, quelque peu initié au fonctionnement des institutions représentatives, bien qu'il ne faille pas exagérer son aptitude et croire en des dispositions innées chez lui. Aussi, il est remarquable qu'un corps électoral jugé si ignorant²¹⁸ ait accepté d'élire seize candidats d'une minorité que ne contrôlait alors aucune circonscription²¹⁹, et que, d'une façon plus générale, il ait engendré une chambre représentative d'aussi bonne qualité. Car aucun effort n'avait encore été fait, pour préparer la population à un changement constitutionnel aussi fondamental²²⁰.

Au lendemain de 1791, la publicité, élément essentiel au fonctionnement d'un organe vraiment représentatif, doit être totalement organisée. « A quoi sert de renouveler les assemblées, si le peuple est toujours forcé de choisir entre des hommes qu'il n'a pas eu les moyens de juger? »²²¹ La publicité officielle des assemblées sert à éclairer le corps électoral, la publicité officielle rend cette fonction réciproque : « ... la loi la plus propre à assurer à une assemblée la confiance publique et à la faire marcher constamment vers le but de son institution »²²².

Au début de la première session, en 1793, la publicité officielle fut prévue sous deux formes, l'une orale et instantanée, l'autre écrite et différée.

Dès les premiers jours, le public fut admis aux délibérations de l'Assemblée. Aucun règlement n'intervint d'abord sur ce point : l'orateur de la chambre aurait pleine et entière discrétion à l'égard du public²²³. Puis l'Assemblée adopta le règlement des Communes anglaises : la requête d'un seul membre entraînerait l'évacuation automatique de la galerie²²⁴. Mais jamais un député n'osa se

²¹⁷ CHAPPAIS, *op. cit.*, p. 45; WADE, *op. cit.*, p. 95.

²¹⁸ KENNEDY, *op. cit.*, p. 89: « An apathetic, conservative, docile and non-political people were entrusted with a constitution implying knowledge and insight. »

²¹⁹ CHAPPAIS, *op. cit.*, p. 45.

²²⁰ KENNEDY, *op. cit.*, p. 89: « No attempt had been made to instruct them in its ordinary working... ».

²²¹ Jeremy BENTHAM, *Tactiques des assemblées législatives*, vol. I, p. 20.

²²² *Idem*, pp. 13 et 21.

²²³ J.O.A. (1792-1793), I, pp. 33 et 47.

²²⁴ *Règles et règlements permanents de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada*, p. 17, art. 10; BENTHAM, *op. cit.*, p. 305; en France, selon la Charte constitutionnelle de 1814 (art. 44), il fallait la volonté de cinq membres pour qu'il soit procédé à l'évacuation.

prévaloir de ce droit. Il fut ensuite prescrit que l'individu qui causerait du tumulte, ou qui afficherait dans la galerie une « conduite irrégulière », serait arrêté et traduit pour jugement devant la chambre²²⁵. Ce second règlement n'était pas davantage précisé. Rien n'indiquait ce qu'était une conduite irrégulière et, par la suite, il ne fut jamais explicitement complété. Jusqu'à la fin de la période, nous ne retrouvons aucune autre réglementation de l'Assemblée, relative à la présence du public. Bref, c'était un règlement à l'anglaise, destiné à s'élaborer à la façon de la *common law*, c'est-à-dire par l'addition d'apports jurisprudentiels. Et ce qu'il nous importe de noter, c'est que la somme des décisions de l'Assemblée n'apporte que peu de précisions.

Durant toute la période, l'Assemblée ne sévit que trois fois contre des perturbateurs. En 1824, un spectateur bruyant est arrêté, sermonné par l'orateur, puis relâché²²⁶. En 1836, un incident mineur se produit dans le vestibule de la chambre : le responsable est condamné à huit jours de prison²²⁷. La même année, pour avoir manqué de respect à l'Assemblée, deux individus sont arrêtés, mais leur inculpation n'a pas de suites²²⁸. Enfin, si aucun député n'a jamais osé requérir l'évacuation des galeries, l'orateur, de son côté, ne le fit jamais de son propre chef. L'impopularité du geste était évidente, et c'est probablement la raison pour laquelle l'Assemblée a négligé d'affirmer ses droits et privilèges en la matière.

En un sens, nous pouvons affirmer qu'un aspect important du régime parlementaire s'est peu perfectionné durant la période. Pour ce qui est de prévoir le maintien de l'ordre dans l'enceinte de l'assemblée, le droit est demeuré fruste. En un autre sens, il est évident qu'un droit libéral est en voie de s'implanter coutumièrement en regard de la publicité directe à donner aux actes de l'Assemblée. Celle-ci affirme son droit à un privilège infaillible, celui d'arrêter et d'emprisonner ceux qui troublent ses séances. Mais en ne l'utilisant pleinement qu'une fois en cinquante ans, et en ne rebutant pas, par ailleurs, le spectateur éventuel par une série de tracasseries intermédiaires, elle rend ses actes objets d'une publicité directe conforme à l'esprit parlementaire. Pour nous permettre une opinion ferme et définitive à ce sujet, des renseignements

²²⁵ J.O.A. (1792-1793), I, p. 175; *Règles et règlements*, op. cit., p. 25.

²²⁶ J.O.A. (1824), XXXIII, pp. 113, 115, 122.

²²⁷ *Idem* (1836), XLV, p. 430.

²²⁸ *Idem*, p. 457.

nous font cependant défaut sur certaines questions secondaires, telles que le confort de la galerie et le nombre de places disponibles. L'accès du public, en revanche, était facilité par la situation du lieu des séances. L'Assemblée se réunissait au palais épiscopal, situé au cœur de la ville de Québec, sur un palier situé entre la haute et la basse ville.

C'est également au tout début de ses activités que l'Assemblée pourvut au besoin d'une publicité officielle mais écrite. Elle résolut de tenir son journal en deux registres²²⁹. Dans le premier, les procédures et motions seraient inscrites en langue française ; dans le second, elles seraient consignées en langue anglaise²³⁰. Dans l'un et l'autre cas, les motions originaires introduites en chambre dans la langue opposée allaient donc devoir être traduites. Malgré tout, le caractère officiel ne fut pas réservé à l'un des deux textes, ni à l'un ou l'autre selon la langue initiale de la motion. Par la voix du député Richardson, la minorité anglaise tenta d'amender le projet de règlement, afin que seul le registre anglais fût reconnu légal²³¹. Mais cette proposition fut écartée. Les deux textes gardèrent valeur égale. Et durant toute la période, nous n'avons relevé aucune protestation relative à la traduction qui avait été faite de la motion d'un député. Soit que ces traductions aient été excellentes, soit plutôt qu'on ait méprisé la portée de nuances exprimées au journal officiel.

D'une façon générale, d'ailleurs, les débats sur les inscriptions au procès-verbal sont des plus rares. Nous n'en retraçons qu'un, en 1801. Durant une même session, la chambre s'était vu proposer deux projets de lois concurrents en matière d'éducation. Le premier émanait du gouvernement, le second, de la majorité parlementaire. Au moment d'être voté en seconde lecture, ce dernier fut rejeté par l'Assemblée, en raison de l'existence du projet antérieur sur le même sujet²³². Celle-ci décida même de retirer des journaux officiels toutes les mentions qui concernaient ce second projet, afin que les procédures ainsi relatées ne puissent devenir des précédents dangereux. Il faut dire que la majorité habituelle s'était fait surprendre en état d'infériorité. Aussi, quelques jours plus tard, était-ce au tour de cette majorité canadienne de faire voter par l'Assem-

²²⁹ *Règles et règlements...*, p. 25.

²³⁰ *J.O.A.* (1792-1793), I, p. 143.

²³¹ *Idem.*

²³² *Idem.* (1801), IX, p. 199.

blée une résolution ordonnant le retrait des journaux officiels de toute mention relative à la motion précédemment passée à l'instigation de la minorité anglaise. Celle-ci devenait maintenant dangereuse, au point qu'il fallait détruire la possibilité de s'y référer.

Le jeu de la majorité développe les facultés de l'Assemblée, y compris celle de se dédire. Mais si, dans le présent cas, majorité comme minorité insistent tant sur l'épuration des procès-verbaux, c'est moins dans le but d'étouffer l'affaire que dans le but d'éviter qu'elle puisse servir de précédent. C'est une sorte de publicité à long terme qu'on veut empêcher et non la simple notoriété d'une publicité plus immédiate. Celle-ci ne pourrait être que mieux servie par la multiplication des allusions. Si les députés se sont réservés pour ce seul cas, dont l'importance donnait à la publicité une signification exceptionnelle, c'est peut-être parce qu'ils avaient compris la futilité des rectifications bénignes. C'est peut-être, aussi, parce que là encore ils méprisaient tout simplement la publicité assurée par un journal officiel.

Quant au contenu matériel, ce journal officiel copiait l'exemple britannique²³³. Il s'agissait du procès-verbal de ce qui s'était fait en chambre. Il comprenait, par conséquent, les pétitions reçues, les rapports des comités, les propositions ou motions, qu'elles fussent acceptées ou rejetées, le texte définitif des résolutions et le résultat des votes pris²³⁴. Étrangement, et comme en Angleterre²³⁵, parmi les propositions présentées et résolutions votées, seul le texte des projets de loi (bills) fait défaut. On se contente d'indiquer le titre du projet.

En 1821, l'Assemblée constitua un comité spécial pour « s'enquérir (...) des moyens les plus propres et les plus parlementaires de faire connaître les Votes et Procédures de cette Chambre aux Habitants de cette Province, et aussi les principales dispositions de chaque bill présenté dans cette Chambre »²³⁶. Le comité présenta son rapport : il suggérait qu'un officier de la chambre fût chargé de faire publier un résumé des projets de lois dans un journal de Québec²³⁷. L'idée ne fut pas suivie. Et pourtant, la chambre ad-

²³³ BENTHAM, *op. cit.*, annexe: Règlements observés dans la Chambre des Communes, p. 297.

²³⁴ *Règles et règlements...*, p. 27.

²³⁵ *Idem*, p. 37.

²³⁶ J.O.A. (1821-1822), XXXI, 38.

²³⁷ *Idem*, p. 53.

mettait implicitement que la quasi-clandestinité des projets de lois était un travers important du système et que le seul journal officiel parvenait mal à assurer une diffusion suffisante de ses faits et gestes.

Ce journal officiel, enfin, ne faisait aucune mention des interventions des députés, comme à Westminster, où, théoriquement, semblable compte rendu eût été contraire au règlement des communes ²³⁸. Mais là-bas, depuis quelques années déjà, deux publications semi-officielles assuraient la publication de résumés des discours des députés ²³⁹. L'Assemblée provinciale, par contre, devait, sur ce point, compter sur la publicité officieuse de la presse privée.

Déjà, avant 1791, la *Gazette de Québec* avait fait figure de publication semi-officielle. Du moins, le gouverneur et son conseil avaient-ils utilisé ses colonnes pour rendre publiques leurs ordonnances ²⁴⁰.

Après 1791, en plus de continuer cette tâche, ce même journal contribue directement au fonctionnement du régime nouveau, avec la *Gazette de Montréal*, en donnant des extraits des débats de la Chambre d'assemblée ²⁴¹. En informant l'électeur éventuel, ces deux publications donnent un sens au dialogue parlementaire. La *Gazette de Québec* est généralement neutre, la publication montréalaise est plus engagée. Mais même la première, par son choix des discours, par le résumé qu'elle en fait et par les commentaires extérieurement objectifs qu'elle ajoute, émet des opinions ²⁴². Même si les interventions ne sont pas toutes reproduites, même si elles sont résumées et données en style indirect, la population est relativement bien informée.

Mais c'est à partir des années 1805-1806, avec la parution de deux nouveaux périodiques québécois, que la presse commence à vraiment participer au fonctionnement des institutions. Le *Quebec Mercury* paraît en janvier 1805. Ses opinions sont celles de la minorité anglaise, son ton est polémique. Deux ans plus tard, le 13 novembre 1806, dans son « prospectus d'un papier périodique », le *Canadien* se définit lui-même :

²³⁸ BENTHAM, *op. cit.*, p. 297.

²³⁹ *The Parliamentary Register, The Parliamentary Debates.*

²⁴⁰ CHAPPAIS, Les débuts du régime parlementaire, in *le Canada français*, vol. I, no 1, sept. 1918, p. 23.

²⁴¹ WALLOT, *op. cit.*, p. 16.

²⁴² CHAPPAIS, *op. cit.*, vol. I, no 2, oct. 1918, p. 97.

Il y a déjà longtemps que des personnes qui aiment leur pays et leur gouvernement, regrettent en secret, que le trésor rare que nous possédons dans notre constitution demeure si longtemps caché, faute de l'usage de la liberté de la presse, dont l'office est de répandre la lumière sur toutes ses parties.

Ce droit qu'a un peuple Anglais, sous une telle constitution, d'exprimer librement ses sentiments sur tous les actes politiques de son gouvernement, est ce qui en fait son principal ressort. L'exercice de ce pouvoir censorial si redoutable pour tous ceux qui sont chargés de l'administration, est ce qui assure le bon exercice de toutes les parties de la constitution...

Le gouvernement despotique toujours mal informé, est exposé sans cesse, à heurter maladroitement les sentiments et les intérêts du peuple (...) et à lui faire (...) des maux et des violences dont il ne s'aperçoit qu'après qu'il n'est plus temps d'y remédier, d'où vient que ces gouvernements sont sujets à de si terribles révolutions²⁴³.

Ces deux publications diffusèrent largement les débats de l'Assemblée, épousèrent des thèses, engagèrent des polémiques et créèrent de ce fait un climat politique nouveau. D'autres périodiques parurent aussi, mais ils marquèrent moins la période, à cause de leur avènement tardif ou éphémère²⁴⁴.

L'Assemblée, par sa majorité, fut la première à se montrer intolérante à l'endroit de cette presse engagée. En mars 1806, elle reconnut un libelle dans l'édition du 1^{er} avril 1805 de *la Gazette de Montréal*²⁴⁵. Il s'agissait en fait du compte rendu d'un banquet de commerçants anglais de Montréal, où avaient été prononcés des toasts peu flatteurs à l'endroit des députés de la majorité. La Chambre ordonna l'arrestation de l'imprimeur du journal et celui-ci dut venir s'amender²⁴⁶.

Le *Mercury*, qui n'avait pas manqué de commenter l'événement, fut pris à partie quelques jours plus tard²⁴⁷. Le directeur du journal fut arrêté, « pour avoir entrepris de donner un détail des procédés de la Chambre »²⁴⁸. Le lendemain, par l'intermédiaire d'un député, il présenta des excuses et demanda son élargissement. Une motion

²⁴³ *Le Canadien*, 13 nov. 1806.

²⁴⁴ *Le Courrier de Québec* (1807), *The Quebec Gazette* (1823), *The Vindicator*, *la Minerve* (1826), *The Canadian Times*, *The Canadian Spectator*.

²⁴⁵ *J.O.A.* (1806), XIV, p. 65.

²⁴⁶ *Idem*, p. 119.

²⁴⁷ *Idem*, pp. 81, 83.

²⁴⁸ *Idem*, p. 89.

voulant qu'il soit amené à la barre de la Chambre et réprimandé fut rejetée ²⁴⁹.

L'Assemblée affichait donc une grande susceptibilité vis-à-vis de la presse d'opposition. Elle lui reprochait des fautes chimériques : reportage de faits véridiques et reportage de son propre fait. La minorité n'était cependant pas dépourvue de moyens. Elle réagit violemment, sous l'administration du gouverneur Craig, par la fermeture du *Canadien* et l'arrestation de ses directeurs. Le motif invoqué, les « pratiques de trahison », était parfaitement spécieux. Mais une sorte de psychose semblait s'être emparée de la minorité anglaise. En témoignent la proclamation dramatique de Craig et la requête du grand jury anglais réclamant la suppression de la liberté de la presse ²⁵⁰. Emprisonnés en mars 1810, les directeurs du *Canadien* furent libérés à l'été seulement, après avoir admis leur « erreur ». A l'exception toutefois de Pierre Bédard, qui continua de réclamer son procès, et qui ne fut relâché qu'un an plus tard, sans qu'on ait osé accéder à sa demande ²⁵¹.

Il semble cependant que les deux clans surent tirer l'enseignement qu'il fallait de ces pénibles expériences. Ils disposaient de moyens équivalents, qu'il convenait de conserver pour des situations sérieuses. Les châtiments intempestifs et disproportionnés risquaient de produire des effets contraires à ceux recherchés. L'Assemblée s'était dépréciée et le gouvernement s'était épuisé pour mieux s'aliéner l'opinion publique. *Le Canadien* put rouvrir ses portes sous l'administration suivante, celle de sir George Prevost.

Jusqu'à la fin de la période, nous ne rencontrons plus tellement d'accrocs aux principes de la liberté de la presse. La plupart sont le fait du Conseil législatif ²⁵². L'Assemblée, pour sa part, ne se permet plus de sévir qu'une seule fois contre une publication. Et encore, le cas apparaît-il beaucoup plus sérieux que les précédents. Dans un article intitulé « Lettre à un Chef de Parti », le *Mercury* accusait le député James Stuart de s'être vendu aux intérêts canadiens par vengeance politique ²⁵³. Il ne s'agissait donc plus de faits rapportés, mais d'un procès d'intentions. L'article fut jugé

²⁴⁹ J.O.A. (1806), XIV, p. 95.

²⁵⁰ BÉDARD, *op. cit.*, pp. 101, 103.

²⁵¹ *Idem*, p. 104.

²⁵² J.O.C.L. (1818), pp. 52, 94: accusations de libelle portées contre le *Canadien*; *idem* (1831-1832), pp. 110, 120: contre la *Minerve* et *The Vindicator*; les imprimeurs respectifs furent arrêtés et emprisonnés.

²⁵³ J.O.A. (1812-1813), XXII, p. 145.

libelleux et attentatoire aux privilèges de l'Assemblée. Le directeur du *Mercury* fut arrêté²⁵⁴. En 1819, des accusations furent portées contre le *Canadien*, mais elles n'eurent pas de suite²⁵⁵.

S'il est encore difficile de conclure à l'implantation dans la province de traditions de tolérance à l'endroit de la presse, du moins admet-on son intervention dans le façonnement d'une opinion publique. Car cette presse est vigoureuse et engagée. Elle se fait le porte-parole d'oppositions quasi irréductibles. Elle reflète un antagonisme de races et d'intérêts. Ce qui n'est point propre à dénier son apport constitutionnel. A quelque niveau qu'ils se situent, ces affrontements constituent autant de stimulants en faveur d'une évolution constitutionnelle. Et la presse leur sert d'exutoire.

L'ensemble des moyens mis en place durant la période, pour rendre publiques les agissements de l'Assemblée, semble dépasser les exigences habituelles d'un parlementarisme primitif. Les réglementations sont peu développées, mais le droit qui s'élabore empiriquement, par la jurisprudence et la simple pratique, professe des intentions libérales. Et la tolérance est partie intégrante du régime parlementaire.

Si le corps électoral, parce que néophyte, ne peut constamment faire preuve de vues éclairées, il se montre néanmoins intéressé et demeure alerte. Les questions politiques passionnent la population. La participation électorale est nombreuse, malgré les fréquents excès des officiers. A la seconde élection, en 1796, trente-six membres de l'Assemblée sur cinquante sont remplacés²⁵⁶. Le mandat d'un député dure en moyenne à peine cinq ans²⁵⁷. Ce qui veut dire que les réélections sont loin de se faire automatiquement. Les circonscriptions ne deviennent pas facilement des fiefs.

Bref, le corps électoral apparaît en mesure d'exercer honnêtement son arbitrage. Les données que lui fournit la publicité, officielle et officieuse, ne lui servent pas encore à trancher les débats qui opposent les organes législatifs de l'État. Le parlementarisme n'est pas encore parvenu à ce stade. Elles lui permettent cependant de décider des différends qui opposent groupes et individus au sein

²⁵⁴ J.O.A. (1812-1813), XXII, pp. 151, 155.

²⁵⁵ *Idem* (1819), XXVIII, p. 33.

²⁵⁶ BÉDARD, *op. cit.*, p. 27.

²⁵⁷ Cette durée, qui est exactement de 5.1 ans, s'explique en même temps par d'autres facteurs. Entre autres par l'absence d'immunité parlementaire, qui incite quelques députés à se retirer.

de l'Assemblée. La publicité donnée aux faits et gestes de celle-ci empêchera ces affrontements de devenir factices, elle est le gage de sa représentativité. Or, il est de l'essence du parlementarisme d'assurer la sincérité des discussions, comme de faciliter ensuite leur déroulement.

Même si l'Assemblée manifesta peu d'empressement à ce sujet²⁵⁸, elle finit quand même par accepter de voter une nouvelle carte électorale, favorable à une meilleure représentation de la minorité anglaise²⁵⁹. Un projet de loi fut aussi introduit dans le but de lutter contre la corruption électorale²⁶⁰. Mais jamais, en revanche, on ne songea à élaborer une législation répressive de la liberté de la presse²⁶¹.

En tant que corps, l'Assemblée du Bas-Canada s'est donc souciée de se donner le statut et les assises qui assureraient un minimum de vérité au dialogue que, parallèlement, elle organisait entre ses membres.

Sous-section II

L'AFFRONTMENT DES PARTIES

Au sein de l'Assemblée législative, la vie s'est organisée sous l'impulsion de deux facteurs discordants. La solidarité de l'organe *collégial* s'est chargée, nous venons de le constater, de sauvegarder la vérité de l'entité ; l'hétérogénéité de l'organe *électif*, dans les conditions présentes, devait par contre nécessiter la mise au point d'un mode précis de fonctionnement interne. L'efficacité législative exigeait qu'entre éléments disparates, le dialogue fût organisé techniquement. Au sein d'un organe collégial très représentatif, la collaboration ne pouvait être l'effet d'une génération spontanée.

²⁵⁸ *D.C.*, IV, pp. 223 et 48-49; le Conseil législatif non plus ne se montra pas tellement empressé, puisqu'il rejeta trois projets de l'Assemblée, avant de voter le quatrième: *J.O.A.* (1825), XXXIV, p. 332; (1826), XXXV, p. 230; (1827), XXXVI, pp. 78 et 113.

²⁵⁹ *J.O.A.* (1828-1829), XXXVIII, pp. 384, 571, 677, 679, 693: le Conseil législatif apporta des amendements qu'accepta l'Assemblée, mais le projet fut « réservé » et ne reçut la sanction royale que l'année suivante: 1830, 10-11 Geo. IV, chap. 50 (*supra*, p. 93.).

²⁶⁰ *Idem* (1819), XXVIII, p. 226.

²⁶¹ Le seul projet de loi de cette nature fut introduit au Conseil législatif, en 1805.

Appliquée au contexte de la constitution québécoise de 1791, cette distinction répond à l'utilité de l'exposé et n'a rien à voir avec la chronologie des événements. Durant toute la période, les deux facteurs ont joué alternativement ou simultanément. La contradiction existait dès le départ au sein de l'Assemblée, de la même façon que le sentiment de solidarité. Reposant sur un antagonisme viscéral, elle n'avait pas besoin d'attendre, pour s'exprimer, que des politiques se définissent. Les députés du Bas-Canada se partagèrent suivant leur appartenance raciale, dès la première session.

Des périodes d'accalmie apparente, de 1795 à 1805 par exemple, succédèrent parfois à l'effervescence. Mais toujours l'incendie couva²⁶². Et la permanence de l'affrontement, malgré la profondeur de ses causes, s'avéra, au total, un puissant fertilisant en faveur du développement de techniques de collaboration interne. Beaucoup plus productif, en tout cas, que la supposée « politesse française » introduite pour la première fois en régime britannique²⁶³, ou que « l'esprit subtil et contentieux qu'un grand nombre (de députés canadiens) tenaient des Normands, leurs ancêtres... »²⁶⁴.

Encore ici, une phase primitive, bien qu'essentielle, précéda la construction même de la collaboration. Avant que l'Assemblée législative ait été en mesure de définir *les règles* de base d'un dialogue efficace entre sa majorité et sa minorité, il fallut que soit clairement tirée la leçon première imposée par l'instauration du régime délibératif : le règne de la majorité était désormais une réalité interne de l'Assemblée.

1. *Le règne de la majorité*

L'Assemblée étant assurée, en vertu de la constitution, de jouir d'une certaine qualité représentative, l'expression d'opinions divergentes devenait de ce fait une manifestation courante de son activité. Partant, la victoire finale de l'opinion majoritaire devait être un principe de base de son fonctionnement en tant qu'organe. C'était la condition minimale de l'efficacité législative.

²⁶² CHAPPAIS, *Cours d'histoire du Canada*, vol. II, p. 175: durant les premières années du régime «... une fois que furent clos les débats relatifs à la langue, la majorité canadienne et la minorité anglaise firent généralement assez bon ménage».

²⁶³ FLEMING, *op. cit.*, p. 16: «old French politeness».

²⁶⁴ GARNEAU, *op. cit.*, vol. II, p. 439.

Pourtant, à sa première session, l'Assemblée du Bas-Canada dut faire l'apprentissage concret de ces réalités. Des questions graves, comme le choix de l'orateur et la détermination de la langue officielle de la chambre, amenèrent la majorité canadienne à démontrer à une minorité anglaise rétive qu'à l'intérieur de l'Assemblée ses options de groupe pouvaient toujours l'emporter. Et les députés canadiens, nullement rompus aux pratiques parlementaires, n'eurent aucun mal à faire la preuve de leur aptitude à former un parti²⁶⁵. Un « parti canadien » ou « parti français », s'organisa rapidement en face du « parti anglais » ou « parti du gouverneur »²⁶⁶. A l'étonnement de ce dernier, qui, semble-t-il, avait espéré échapper aux conséquences fatidiques du régime dont il avait lui-même promu l'instauration. Grâce à sa connaissance du système institutionnel britannique, grâce à son initiation au fonctionnement des assemblées délibérantes, la minorité anglaise s'était crue en mesure d'exercer une prépondérance dans l'Assemblée. C'était une erreur de droit. Car si la métropole, en divisant la province de Québec en deux sections dotées chacune d'organes représentatifs, n'avait pas encore l'intention d'instituer dans la colonie le « gouvernement de la majorité », elle cherchait au moins à donner à chacun des deux groupes ethniques une suprématie marquée au sein de l'organe représentatif de la section où il était en majorité. Cette volonté fut clairement exprimée à plusieurs reprises par les premiers responsables de la politique coloniale britannique²⁶⁷. Ce fut aussi une erreur de fait, une erreur de tactique.

Les débats qui entourèrent l'élection du premier orateur de l'Assemblée permirent à la majorité d'appliquer à son profit l'esprit de la constitution de 1791.

L'orateur de la chambre n'est pas appelé à prendre une part déterminante au jeu des institutions. Sa fonction première est de présider les travaux de la chambre. Il applique donc la procédure interne que s'est donnée l'Assemblée ; au besoin, il l'interprète²⁶⁸. Ces décisions sont cependant toujours susceptibles d'appel à la chambre. A ce titre donc, l'orateur est celui qui ne parle pas...

²⁶⁵ CHAPAIS, *op. cit.*, pp. 175ss; Robert CHRISTIE, *A brief review of the political state of Lower Canada*, p. 17; BOISSONNAULT, *op. cit.*, p. 5.

²⁶⁶ SURVEYER, *op. cit.*, p. 12.

²⁶⁷ *CR.*, p. 245: discours du premier ministre Pitt; *D.C.*, III, 970: opinion du secrétaire d'État Grenville, chargé des affaires coloniales.

²⁶⁸ *Règles et règlements...*, p. 9, art. 1, et p. 10, art. 3.

du moins, celui qui est censé ne pas s'engager sur le fond de la discussion ²⁶⁹. A l'époque, toutefois, cette tradition est encore mal enracinée, même en Angleterre ²⁷⁰. Et dans le Bas-Canada, la fonction sera occupée, durant une longue période, par le leader du parti majoritaire ²⁷¹.

L'orateur d'alors, et encore celui d'aujourd'hui, au Québec, est en fait un député, qui a ses opinions, comme les autres députés, qui appartient à un parti, normalement celui de la majorité, mais qui, dans l'exercice de son arbitrage procédural, tente le plus possible de faire abstraction de ses convictions. Parfois même, pour mieux susciter la confiance, il évitera, par principe, de rendre souvent des décisions favorables à des copartisans. Témoignages d'objectivité qui se multiplieront avec les années seulement, pour finir par créer une tradition. Enfin, bien que ne participant habituellement pas aux votes, il dispose d'une voix prépondérante au cas d'égalité des suffrages ²⁷².

Si, par ailleurs, l'orateur mérite son appellation, c'est qu'à l'extérieur de la chambre, il est celui qui a droit de parler au nom de toute l'Assemblée. Les communications entre la chambre et le gouverneur, par exemple, se font par son entremise. Il est le porte-parole officiel des élus de la population ²⁷³.

Les Canadiens avaient peut-être tendance à surestimer l'importance politique des attributions de l'orateur. Mais le seul prestige attaché à cette nouvelle charge publique suffisait à susciter chez eux une envie légitime. D'autant plus que depuis la conquête l'accès à la haute fonction publique leur avait été assez systématiquement refusé. Pour une fois, un des grands titres officiels de la colonie était à leur portée, et formant la majorité en chambre, ils y avaient parfaitement droit. Il était dans l'ordre des choses le plus manifeste que l'orateur de l'Assemblée fût un des leurs. Aussi, quand le gouverneur, à l'ouverture de la session inaugurale du premier parlement, enjoignit l'Assemblée de s'élire un orateur, la majorité

²⁶⁹ *Règles et règlements...*, p. 10, art. 2.

²⁷⁰ TASWELL-LANGMEAD, *op. cit.*, pp. 593-594; Yves DAUDET, *La présidence des assemblées parlementaires françaises*: pour l'état du droit français en la matière.

²⁷¹ Louis-Joseph Papineau, orateur de l'Assemblée de 1815 à 1837.

²⁷² 31 Geo. III, chap. 31, art. 28.

²⁷³ J.-C. BONENFANT, *Les institutions politiques canadiennes*, p. 94.

canadienne proposa-t-elle un avocat québécois de réputation : Jean-Antoine Panet²⁷⁴.

Mais en dehors de cette argumentation fondamentale, militant de soi en faveur d'une candidature canadienne, d'autres considérations entraient aussi en ligne de compte dans le choix d'un orateur. La minorité anglaise sut les exploiter, pour promouvoir ses propres candidats.

Dans le contexte québécois de 1791, le bilinguisme pouvait apparaître comme une qualification de base du futur orateur de l'Assemblée. Pour les députés de la minorité, le bilinguisme du postulant était essentiel. « Quelques-uns des membres n'entendaient point l'anglais, et d'autres ne parlaient point français », aussi, « sans la prompte intervention de l'Orateur pour expliquer, les affaires seraient retardées, et quelquefois absolument arrêtées »²⁷⁵.

La langue anglaise, d'autre part, offrait des avantages exclusifs. La maîtriser suffisamment permettrait à l'orateur de communiquer directement avec le gouverneur. Si « un interprète était nécessaire, ce serait l'interprète qui serait l'organe de la Chambre, et non l'orateur... »²⁷⁶.

D'une valeur objective indéniable, ces arguments furent repris par la minorité en faveur des trois noms successifs qu'elle opposa à la candidature de J.-A. Panet²⁷⁷. Ces trois noms étaient évidemment tirés de la faction anglaise de la chambre. Et comme la minorité ne détenait pas le monopole des exigences qu'elle formulait, on peut penser qu'elle souhaitait un orateur plus anglais que bilingue...

D'autres prétentions, il est vrai, furent aussi avancées. Elles étaient cependant beaucoup plus discutables, par exemple, la « connaissance et routine des formes requises pour conduire les affaires publiques... »²⁷⁸. Ce fut en fait la question de langue qui revint constamment en surface. Plus on l'explicitait, plus elle prenait un caractère péremptoire. Pour mieux appuyer ses candidats, la minorité élaborait des dogmes fantaisistes. Ainsi, tout rapport entre l'orateur de l'Assemblée et le gouverneur devait, par principe, se faire « dans la langue de l'Empire auquel nous avons le bonheur

²⁷⁴ J.O.A. (1792-1793), I, 15.

²⁷⁵ *La Gazette de Québec*, 20 déc. 1792; CHAPAIS, Les débuts du régime parlementaire, in *le Canada français*, vol. I, no 1, sept. 1918, pp. 18ss.

²⁷⁶ *Idem*, intervention du député McGill.

²⁷⁷ Grant, McGill et Jordan.

²⁷⁸ CHAPAIS, *op. cit.*, p. 19; intervention de McGill.

d'appartenir... »²⁷⁹. Peu importait que le gouverneur entendît et parlât le français, ce qui était généralement le cas. Les positions les plus extrémistes à ce propos furent d'ailleurs exprimées par un Canadien. Selon lui, il était d'une absolue nécessité pour les Canadiens, de finir par adopter la langue anglaise, d'une façon générale, et en attendant cette « heureuse révolution », c'était question de pure décence, que de s'adresser en anglais au gouverneur²⁸⁰. Enfin, des connaissances défaillantes de la langue anglaise, disait-on, empêcheraient le futur orateur de vraiment se familiariser avec le droit parlementaire anglais²⁸¹.

Malgré tout, la majorité réaffirma sa foi dans l'aptitude de son candidat²⁸², même s'il semble que, effectivement, celui-ci n'avait qu'une connaissance assez restreinte de la langue anglaise²⁸³. Car, d'autre part, la majorité canadienne demeura sur la défensive, se contentant de répliquer mollement, sur le plan des principes, sans vraiment dénier la carence reprochée à M. Panet. « L'objection fondée sur le langage d'un membre ne pouvait l'empêcher d'être Orateur »²⁸⁴. « On ne pouvait pas supposer qu'aucun Canadien dût être privé de ses droits parce qu'il n'entendait pas l'anglais »²⁸⁵. En fait, les interventions de la majorité dans le débat furent relativement peu nombreuses et très partiellement rapportées. D'ailleurs, leur teneur intéresse peu devant le résultat final : l'insistance de la minorité, ses tentatives d'imposer des vues arbitraires avaient eu pour effet de confirmer la majorité dans son intention de donner à l'Assemblée le président de son choix. J.-A. Panet fut élu par 28 voix contre 18, deux Canadiens votant avec l'opposition²⁸⁶.

Il importe surtout de signaler que la majorité ethnique avait connu la méfiance. La solidarité impeccable de la minorité l'avait définitivement inspirée. Éprouvant sa toute-puissance à l'intérieur de l'Assemblée, elle en avait saisi la condition : savoir resserrer les rangs. La majorité ethnique devenait majorité parlementaire. Et l'influence que comptait y exercer la minorité allait s'en trouver fort

²⁷⁹ CHAPPAIS, *op. cit.*, p. 19: intervention de Richardson.

²⁸⁰ *Idem*, p. 20: intervention de P.-A. Panet, cousin du candidat canadien.

²⁸¹ *Idem*, p. 21: intervention de Young.

²⁸² *Idem*, p. 19: intervention de Bédard.

²⁸³ *Idem*, p. 21.

²⁸⁴ *Idem*, p. 21: intervention de J.-A. Panet.

²⁸⁵ *Idem*, p. 22: intervention de J. Papineau.

²⁸⁶ J.O.A. (1792-1793), I, p. 15.

compromise²⁸⁷. Durant toute la période, l'orateur de la chambre allait être un membre du parti canadien. Dès la seconde session de la législature, en 1794, il fallut remplacer M. Panet qui avait été nommé juge. Manifestant un entendement politique un peu tardif, la minorité anglaise prit les devants en proposant un candidat canadien à son goût. Et celui-ci fut élu à l'unanimité²⁸⁸. Jusqu'à la fin de la période, la minorité n'osa qu'à deux ou trois reprises seulement proposer l'élection d'un des siens. Les orateurs que connut l'Assemblée furent presque toujours élus à l'unanimité.

Après le choix du premier orateur, un problème plus grave se posa à l'Assemblée. Il s'agissait de déterminer quelle serait la langue officielle de la Chambre. La majorité eut à nouveau l'occasion d'éprouver ses forces, bien que dans ce cas-ci un arrangement parût lui suffire.

Depuis la conquête, les textes officiels qui jalonnent l'histoire constitutionnelle de la province n'avaient accordé aucun statut explicite à la langue française. Ils étaient tous muets sur la question ; même l'Acte de Québec, malgré les recommandations faites au Parlement impérial²⁸⁹ ; même l'Acte constitutionnel de 1791. Il serait cependant erroné de conclure que le français ne jouissait d'aucune reconnaissance juridique dans la province²⁹⁰.

En 1774, l'Acte de Québec avait confirmé la survie du droit privé français introduit dans la colonie avant la conquête²⁹¹. Implicitement, mais non moins officiellement, il avait fait de la langue française une langue législative pour la colonie, puisque tout ce droit était d'expression française. De plus, certaines pratiques, entre

²⁸⁷ Robert CHRISTIE, *A brief review of the political state of Lower-Canada*, p. 16; CHAPAIS, *op. cit.*, p. 18: « Malheureusement les représentants de la minorité anglaise ne comprirent pas que les convenances politiques devaient leur faire adopter une attitude d'acquiescement sincère à la situation que leur faisaient les circonstances. Ils ne surent pas discerner que cet acquiescement, hommage à la majorité, serait non seulement un acte de justice, mais de plus un acte d'habileté en vue de l'avenir. Qui sait si le choix unanime d'un Orateur canadien en 1792 n'eût pas eu pour corollaire le choix unanime d'un Orateur anglais en 1796 ? »

²⁸⁸ J.O.A. (1793-1794), II, p. 133: la candidature de M. Chartier de Lotbinière fut proposée par M. Frobisher et secondée par M. Richardson.

²⁸⁹ Wright J. CAVENDISH, *Debates... on the Bill for making more effectual provision for the Government of the province of Quebec*, p. 139: témoignage de Francis Masères, ancien procureur-général de la province; D.C., I, p. 377: témoignage de Chartier de Lotbinière, délégué des Canadiens; CHAPAIS, *op. cit.*, p. 28.

²⁹⁰ CHAPAIS, *op. cit.*, p. 25: « ... notre langue n'avait pas de statut légal ».

²⁹¹ 1774, 14 Geo. III, chap. 83, art. 8.

1760 et 1791, peuvent être interprétées comme conférant une possession d'état à la langue française. Tous les documents officiels, ordonnances et proclamations des gouverneurs, comportaient des versions françaises²⁹². Leur caractère officiel ou légal n'est pas sûr, mais l'unilinguisme français de la presque totalité de la population leur conférait une importance de fait quasi exclusive. Devant les tribunaux, d'autre part, les plaidoiries se faisaient dans l'une ou l'autre langue²⁹³. La pratique judiciaire était très large à cet égard : à une déclaration faite en anglais, il pouvait être donné une réponse en français. Enfin, au Conseil législatif, les Canadiens qui siégeaient s'exprimèrent régulièrement en français²⁹⁴. Et dans tous ces domaines, l'usage de cette langue n'engendra aucune dispute²⁹⁵.

En 1791, il s'agissait de savoir si la langue française était en droit d'exprimer, de façon courante et habituelle, la législation nouvelle d'une colonie de l'empire britannique. La question méritait d'être discutée, puisqu'elle était souvent intervenue, auparavant, pour différer l'octroi au Québec d'institutions législatives électives : une assemblée anglaise était impossible, une française, inadmissible²⁹⁶. La question se posait d'abord pour l'Assemblée, mais elle intéressait aussi l'ensemble de la législature. A l'intérieur même de l'Assemblée, elle affectait les débats en général, le journal officiel et les textes de nature proprement législatifs élaborés par la chambre.

En ce qui a trait à l'ensemble des débats, il n'y eut pas de discussion sur la langue officielle de l'Assemblée législative. Dès les premières séances de l'Assemblée, les députés s'exprimèrent dans leur langue respective, et jamais cette faculté ne fut mise en doute. Quant au journal officiel, nous avons vu que l'Assemblée décida de tenir deux registres officiels, l'un en anglais, l'autre en français²⁹⁷.

²⁹² CHAPAIS, *op. cit.*, pp. 23, 24 et 29.

²⁹³ CAVENDISH, *op. cit.*, p. 139; CHAPAIS, *op. cit.*, pp. 27, 28.

²⁹⁴ *Idem.*, p. 29.

²⁹⁵ *Idem.*

²⁹⁶ D.C., I, p. 159: opinion du procureur-général de la province, Francis Masères: «... ajoutons qu'ils ignorent presque tous la langue anglaise et qu'ils sont absolument incapables de s'en servir dans un débat, en sorte que, si une telle assemblée était constituée, la discussion s'y ferait en français, ce qui tendrait à maintenir leur langue, à entretenir leurs préjugés, à enraciner leur affection à l'égard de leurs maîtres d'autrefois de même qu'à retarder pendant longtemps et à rendre impossible peut-être cette fusion par la race anglaise au point de vue de la langue, des affections, de la religion et des lois».

²⁹⁷ J.O.A. (1792-1793), I, p. 143; *supra*, p. 116.

La minorité anglaise tenta sans succès de réserver valeur légale au premier.

La détermination de la langue législative proprement dite, c'est-à-dire de la langue officielle des projets de lois présentés et votés par l'Assemblée, fit rebondir le débat avec plus d'acuité encore. Sur ce point en effet, la chambre ne pouvait se contenter du compromis parlementaire qui donnait valeur légale aux deux versions de ses procès-verbaux. Avant de devenir lois, ces projets devaient être approuvés par le Conseil législatif et le gouverneur. Il ne pouvait leur en être transmis deux versions également officielles.

La minorité anglaise y alla d'une première suggestion, dont on peut deviner le sens. Des projets de loi pourraient être introduits en chambre dans l'une ou l'autre langue. Avant leur vote en seconde lecture, ils devraient avoir été traduits dans l'autre langue. Mais « il sera considéré et entendu que la langue anglaise, étant celle de l'empire dont il est notre gloire de former partie, sera le texte légal ».

La majorité canadienne écarta cette motion et fit adopter la suivante par l'Assemblée :

Que les bills relatifs aux lois criminelles d'Angleterre, en force en cette province, et aux droits du clergé protestant seront introduits en langue anglaise, et les bills relatifs aux lois, coutumes et usages et droits civils de cette province seront introduits en langue française, afin de conserver l'unité des textes ²⁹⁸.

L'ambiguïté entretenue par cette résolution, entre la langue d'introduction des projets de lois et leur langue officielle, permit à la minorité de réitérer ses vœux dans une motion d'amendement : « que la langue anglaise, dans tous les cas, soit considérée comme la langue statuante de cette Chambre » ²⁹⁹. L'amendement fut rejeté et il fut précisé que la motion principale visait le texte légal et officiel des projets de lois. La formulation originale pouvait en être faite dans l'une ou l'autre langue, quitte à être ensuite traduite.

Le groupe majoritaire de l'Assemblée faisait donc, une nouvelle fois, la preuve de la logique irrésistible de ses arguments, en

²⁹⁸ J.O.A. (1792-1793), I, p. 167.

²⁹⁹ *Idem.*

face d'une opposition coriace. L'enjeu de ce second essai lui paraissait peut-être plus aléatoire. En tout cas, il se permettait déjà d'inventer une solution de compromis, au lieu d'imposer une victoire totale. A peine avait-il commencé d'inventorier les avantages que lui réservait le nouveau régime que déjà son attitude laissait poindre l'amorce d'un parlementarisme un peu plus évolué³⁰⁰.

La portée de ce débat sur la langue législative était en fait théorique. Même si la solution à laquelle on était parvenu était modérée, elle ne pouvait valoir que pour l'Assemblée. La majorité ne pouvait imposer une langue législative aux deux autres organes de la législature, auxquels tout projet de loi devait être forcément soumis. D'ailleurs, dans un rapport rédigé au lendemain de la session, le gouverneur Clarke faisait remarquer au ministre que, si un projet de loi en langue française avait été envoyé au Conseil législatif, celui-ci l'aurait probablement rejeté pour ce seul motif. Quant à lui, si, par impossible, un tel projet avait été adopté par les deux chambres, il n'aurait pu que « le réserver pour la signification du bon plaisir de Sa Majesté »³⁰¹. Pour l'avenir, il requérait des instructions de la métropole pour guider sa conduite. Londres répondit que la langue définitive, officielle et légale des projets de lois devait être l'anglais³⁰².

La période ne fournit aucun exemple de conflit interorganique à cet égard. Il faut donc croire que l'Assemblée s'est en pratique conformée à cette directive, ou qu'un usage satisfaisant pour tous s'est établi. Comme les projets de lois cheminaient toujours sous leurs deux versions, les deux hypothèses semblent pouvoir coexister. Il reste toutefois que, théoriquement, la langue française n'était pas encore admise à exprimer la législation courante de la province ; ce qui ne signifie pas qu'elle était sans statut juridique aucun³⁰³. Aux reconnaissances dont elle avait été l'objet avant 1791, s'ajoutait son emploi officiel dans l'enceinte et dans le journal de l'Assemblée législative.

En 1793, cette question, discutée au lendemain des débats qui avaient marqué le choix du premier orateur de l'Assemblée, permit

³⁰⁰ CHRISTIE, *op. cit.*, p. 17.

³⁰¹ CHAPPAIS, *op. cit.*, vol. I, no 2, octobre 1918, p. 107: Clarke à Dundas, 3 juillet 1793.

³⁰² *Idem*, p. 109: Dundas à Dorchester, 24 sept. 1793.

³⁰³ *Idem*: « ... sous le régime inauguré en 1791, la langue officielle fut légalement la langue anglaise ».

aux députés canadiens de s'affirmer comme majorité cohérente³⁰⁴. Par leur seule attitude, les députés anglais avaient fourni le modèle à suivre. La session en était encore à ses débuts qu'ils se plaignaient déjà d'être dominés par une majorité compacte³⁰⁵. Pourtant, c'était là l'enseignement premier que devait comporter le régime récemment inauguré.

La formation des partis correspond à une étape primitive de l'avènement progressif du parlementarisme intra-organique³⁰⁶. Ce qu'offre de particulier le cas québécois, c'est la singulière précocité du partage, due au facteur nationaliste. Une fois les partis formés, le régime pourra se perfectionner et vraiment évoluer. Une majorité cohérente peut tout faire dans l'Assemblée. Par conséquent, elle peut tout faire à l'Assemblée. Son avènement est nécessaire au développement des facultés de l'organe législatif auquel elle appartient. Les exemples fournis par le jeu de la majorité canadienne, dans la Chambre d'assemblée du Bas-Canada, sont à cet égard nombreux et révélateurs, durant les premières années du régime. Ainsi, elle fixe d'abord un quorum si élevé que son statut de majorité ne pourra jamais lui faire défaut³⁰⁷. Pour mieux défendre ses intérêts, elle fait se contredire l'Assemblée³⁰⁸. Elle dément l'orateur qu'elle a tellement voulu l'un des siens³⁰⁹. Tout cela sans parler des privilèges qu'elle défendra si âprement contre le Conseil législatif et le gouvernement, sans obtenir l'appui de la minorité. Toutes entreprises qui ne peuvent que développer le parlementarisme intra-organique.

Enfin, à travers ces démonstrations de forces, ce sera aussi une majorité cohérente, consciente de ses moyens, qui pourra, éventuel-

³⁰⁴ J.-G. BOURINOT, *A Manual of the Constitutional History of Canada*, p. 28: «... the descendants of the people, who had never been allowed by France a voice in the administration of public affairs had, after some years' experience of representative institutions, entered fully into their spirit and meaning...».

³⁰⁵ WADE, *op. cit.*, p. 97: lettre du député Richardson, du 16 février 1793.

³⁰⁶ McARTHUR, *op. cit.*, vol. VI, pp. 207, 213 et 216: les assemblées du Haut-Canada, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick connurent semblables divisions. Dans chaque cas, un parti populaire s'opposa à un parti oligarchique représentant certains intérêts économiques, mais surtout les intérêts des gens en place dans l'administration. Dans le Bas-Canada, le facteur national se superposa à ce même clivage.

³⁰⁷ J.O.A. (1792-1793), I, p. 87: ce quorum fut fixé à 34; il y avait 50 députés au total, et la minorité anglaise se composait de 16 membres.

³⁰⁸ *Idem* (1801), IX, p. 199; (1818), XXVII, p. 23.

³⁰⁹ *Idem* (1823), XXXII, pp. 224-225.

lement, se permettre de négocier les règles d'un dialogue efficace, avec une minorité également cohérente. La contribution au développement du régime prendra alors une teinte plus franche.

2. Les règles du dialogue

Une fois dégagée la conséquence première de l'instauration du régime délibératif, il devenait possible d'en apercevoir et développer des aspects plus positifs. La majorité pouvait toujours avoir le dernier mot ; elle en avait convaincu la minorité. Mais avant de parvenir à cette détermination définitive, elle pouvait aussi tenir compte d'échanges de vues préalables avec la minorité. Une majorité consciente de ses moyens était en mesure de tirer profit de ces discussions. Encore fallait-il que celles-ci soient techniquement organisées.

L'accalmie, qui suivit immédiatement les premiers débats de l'Assemblée, fut l'occasion d'élaborer les règles d'un dialogue efficace. La majorité s'était affirmée et la minorité avait compris qu'à défaut de dominer il lui faudrait se contenter d'essayer d'influencer³¹⁰.

Le caractère primitif du premier règlement que se donna l'Assemblée québécoise n'est pas à démontrer. Tout était à prévoir, qu'il s'agisse des dépenses contingentes de la chambre³¹¹, de l'élection d'un individu qui n'avait pas posé sa candidature³¹² ou de l'achat de pupitres pour les députés...³¹³ Certains passages apparaissent comme un ramassis de prescriptions insolites. On réglait les questions au fur et à mesure qu'elles se posaient.

En revanche, l'Assemblée avait eu l'occasion d'emprunter aux communes anglaises toute l'armature de base de ce règlement qu'elle allait ensuite préciser au gré de la pratique. Un comité fut en effet nommé, quelques jours après l'ouverture de la session inau-

³¹⁰ CHAPPAIS, Les débuts du régime parlementaire, in *le Canada français*, vol. I, no 2, oct. 1918, p. 108 : Clarke à Dundas, 3 juillet 1793 : « Les membres canadiens, estimant qu'ils avaient affirmé leur importance en prouvant au public qu'ils agissaient de concert et pouvaient résoudre dans leur sens toute question débattue, constatant aussi que les membres anglais en général se conduisaient avec ce calme, cette modération et cette raison si propice au service public, on vit disparaître presque entièrement, dès avant la prorogation, les distinctions malencontreuses qui s'étaient d'abord manifestées ».

³¹¹ J.O.A. (1792-1793), I, p. 211.

³¹² *Idem* (1803), XI, pp. 183, 185, 187.

³¹³ BÉDARD, *op. cit.*, p. 46.

gurale de 1792, afin de préparer pour la chambre un projet de règlement « inspiré autant que possible des règlements, ordres et usages des Communes du Parlement de Grande-Bretagne »³¹⁴. La chambre elle-même put se prononcer peu de jours après : les premières données du règlement de l'Assemblée du Bas-Canada reprenaient dans ses grandes lignes le règlement anglais³¹⁵. A la session de 1794, le texte suivant fut ajouté aux règlements permanents de la chambre :

Dans tous les cas imprévus on aura recours aux règles, usages et formes du Parlement, lesquels seront suivis, jusqu'à ce que cette Chambre juge à propos de faire une règle ou des règles applicables à tels cas imprévus³¹⁶.

Pour ce qui est de sa procédure interne, l'Assemblée s'en remettait donc en grande partie au droit anglais. Il était normal, par conséquent, qu'elle importât et fît traduire les principaux ouvrages de doctrines³¹⁷ et recueils de jurisprudence³¹⁸ anglais susceptibles de guider le déroulement de ses séances. D'ailleurs, le mimétisme ne porta pas seulement sur le fond du droit procédural. Une série d'usages extérieurs, tenant strictement au décorum, fut également adoptée d'emblée. La Chambre haute eut sa « verge noire », la basse, sa masse³¹⁹. Tout ce qui était formule stéréotypée fut emprunté à Westminster³²⁰ ; tout un vocabulaire fut intégralement importé et littéralement traduit en français. Bref, la procédure d'assemblée ne formait pas la partie la plus originale de notre droit institu-

³¹⁴ J.O.A. (1792-1793), I, p. 49.

³¹⁵ *Idem*, pp. 85ss; BÉDARD, *op. cit.*, p. 4. Le règlement des communes anglaises n'avait pas encore fait l'objet d'une rédaction officielle. Celle faite par Jeremy Bentham (annexe aux *Tactiques des assemblées législatives*), à l'intention des assemblées révolutionnaires françaises, est présentée en introduction comme étant la première rédaction systématique mais encore privée du règlement anglais.

³¹⁶ J.O.A. (1793-1794), II, p. 121.

³¹⁷ *Idem* (1803), XI, p. 299; J.-F. PERRAULT, *Lex parliamentaria ou Traité de la loi et coutume des parlements*.

³¹⁸ J.O.A. (1805), XIII, p. 471; John HATSELL, *Precedents of Proceedings of the House of Commons*.

³¹⁹ TAYLOR, *op. cit.*, p. 101.

³²⁰ *Idem*, p. 188: « Had the question been patiently thought out (...), then we fear that three generations of Canadians would never have heard the dialogue between the two speakers at the beginning of a Parliament, and would never have seen the ceremonial at the opening of each session, where successive Black Rods have indulged in a picturesque pantomimes in the upper house, and taken a bold attitude of command in the lower one... ».

tionnel. Ce qui n'est pas pour ajouter à un intérêt déjà mis en doute par son caractère primitif.

L'emprunt massif, qu'avait fait au départ l'Assemblée, ne solutionnait cependant pas tous ses problèmes pour toujours. Celle-ci dut constamment ajouter à ce règlement initial. Et ce qui intéresse surtout, c'est l'évolution accomplie durant la période.

Chacun de ces règlements n'intéresse d'ailleurs pas également. Seuls retiennent l'attention, ceux qui affectent la nature du régime, ceux qui, dans une perspective dynamique, expriment la formation d'un régime parlementaire. Tous le font, en fait. Mais il en est qui, par leur contenu matériel, prouvent l'efficacité de principes qui caractérisent le régime constitutionnel. Ce sont, en l'occurrence, les règlements qui régissent l'exercice du *droit de parole* des représentants de la population, ainsi que les règlements disciplinaires qui les sanctionnent. Quant aux autres règlements, ceux qui tentent de pourvoir l'Assemblée d'une méthode de travail efficace, c'est leur existence globale, plus que leur teneur spécifique, qui témoigne de l'organisation d'une collaboration intra-organique. L'intérêt de leur étude est d'autant mitigé que ce contenu risque d'apparaître aujourd'hui très désuet.

Certains règlements, relatifs au droit de parole des députés, sont *restrictifs*, ou *répressifs*, d'autres tendent à *protéger* et même *stimuler* l'exercice de ce droit.

Les premiers sont peu nombreux. Le membre qui prend la parole le fait de sa place, debout, en s'adressant à l'orateur de la chambre ³²¹. Aucun rôle n'est prévu, où doivent s'inscrire ceux qui entendent s'exprimer. La parole est accordée au premier levé. Et si deux ou plusieurs députés se dressent en même temps, l'orateur de la chambre décide qui parlera en premier, l'Assemblée pouvant toujours renverser cette décision ³²². Le temps de parole n'est pas limité. Mais chaque membre ne peut s'exprimer qu'une fois sur une même question. Avec la permission de la chambre, il pourra toutefois expliciter un passage essentiel d'une première intervention ³²³. Cette règle ne s'applique cependant pas aux comités de la chambre, où chacun peut prendre la parole autant de fois qu'il le veut ³²⁴. Dans leur contenu, les interventions doivent évidemment

³²¹ *Règles et règlements...*, p. 11.

³²² *Idem*, p. 13.

³²³ *Idem*, p. 17.

³²⁴ *Idem*, p. 31.

se montrer respectueuses du roi, du gouverneur, de l'Assemblée elle-même et de chacun de ses membres en particulier³²⁵. Elles doivent aussi s'en tenir à la question débattue³²⁶. Le règlement restrictif est donc sommaire, mais il semble convenir à une assemblée de cinquante membres. De plus, il semble conforme à l'esprit d'une époque où les impératifs de la liberté l'emportaient sur ceux de l'efficacité.

En matière de répression, laquelle doit normalement accompagner la restriction pour la sanctionner, le règlement de l'Assemblée du Bas-Canada est encore plus sommaire. Seul le rappel à l'ordre est prévu³²⁷. L'initiative en appartient à n'importe quel membre et la décision est prise par l'orateur de la chambre. Le député rappelé à l'ordre doit reprendre son siège. Il perd donc son tour de parole, à moins que l'orateur ne lui permette de s'expliquer. Et comme toujours, évidemment, il peut en être appelé à toute l'Assemblée de ces deux décisions de l'orateur. Aucune forme de sanction un peu plus sévère n'est expressément stipulée. Un règlement est proposé, en 1811, afin que soit considéré comme infraction aux privilèges de la chambre le fait d'interrompre un membre en l'injuriant ou le menaçant³²⁸. Il est rejeté à la quasi-unanimité. L'Assemblée considère donc qu'il est oiseux d'apporter une telle spécification à son règlement, soit que les mœurs de la chambre ne le requièrent pas, ce dont la seule présence d'une telle proposition peut faire douter, soit encore qu'elle considère disposer déjà des recours ultimes à l'expulsion et même à l'emprisonnement³²⁹. En fait, l'une et l'autre hypothèses semblent fondées, puisqu'en 1819, l'Assemblée n'hésite pas à ordonner l'arrestation et l'incarcération d'un membre de la majorité, pour conduite non parlementaire³³⁰. En revanche, c'est la seule fois, durant toute la période, qu'une sanction plus rigoureuse que le simple rappel à l'ordre est utilisée contre un député, pour désobéissance au règlement de la chambre.

³²⁵ *Règles et règlements...*, p. 15.

³²⁶ *Idem*, p. 15, art. 6.

³²⁷ *Idem*, p. 15, art. 5.

³²⁸ *J.O.A.* (1810-1811), XIX, p. 365.

³²⁹ *Supra*, pp. 115ss.

³³⁰ *J.O.A.* (1819), XXVIII, pp. 147-148: Joseph Levasseur Borgia fut reconnu coupable d'avoir utilisé les mots « crapaud » et « imbécile » pour qualifier un collègue, d'avoir traversé la chambre pour aller s'asseoir près de lui en le menaçant du poing, de l'avoir poursuivi jusqu'à la sortie de la chambre...

Bien que sommaire, le règlement semble donc suffire : les députés, spontanément, font preuve d'une certaine discipline, et en même temps, ils se montrent tolérants envers la conduite de leurs collègues. La majorité, en tout cas, ne fait pas du règlement de la chambre une menace pour les députés de la minorité. Encore ici, l'usage s'avère plus fécond que la norme explicite en matière de droit coutumier.

La protection qu'il convient de donner au droit de parole des membres de l'Assemblée se considère d'un point de vue interne et d'un point de vue externe. La protection interne est d'abord assurée par les règlements restrictifs et répressifs eux-mêmes. La finalité dernière est toujours un peu la même. Une discipline est exigée de chaque député afin que soit protégé le droit de parole des autres. Certains règlements, cependant, visent directement à la protection, sans passer par le biais de la restriction. Ainsi en est-il, par exemple, de la défense expresse d'interrompre celui qui a la parole³³¹, ou encore d'une série de règlements relatifs à l'introduction et à la destination des questions et motions. Celles-ci doivent être écrites et appuyées³³² ; elles doivent intervenir à un moment permis par le règlement³³³. Mais une fois remplies ces quelques conditions de base, elles doivent nécessairement être reçues par l'orateur et débattues par la chambre³³⁴. Des mesures sont ensuite prévues, pour éviter l'obstruction à leur endroit³³⁵. Chaque question doit être vidée, à moins que la chambre elle-même n'en décide autrement.

Quant à la protection du droit de parole des députés contre l'éventualité de menaces externes, l'Assemblée est précisément en voie de procéder à l'affirmation empirique de ses privilèges essentiels : inviolabilité générale d'une part, et parfaite immunité dans l'exercice des fonctions de député d'autre part³³⁶. Les députés ne pourront être empêchés d'exercer leur droit de parole, en raison d'obstacles judiciaires ou policiers ; ils ne risqueront pas d'être ensuite poursuivis pour rendre compte des opinions qu'ils auront émises en chambre. D'une façon générale, l'ingérence extérieure sera ra-

³³¹ *Règles et règlements*..., p. 15, art. 4.

³³² *Idem*, p. 33, art. 3.

³³³ *Idem*, p. 39, art. 11.

³³⁴ *Idem*, art. 10.

³³⁵ *Idem*, pp. 35-36, art. 4, 5, 6, 7.

³³⁶ *Supra*, pp. 102ss.

dicalement fustigée. Le droit de parole des élus de la collectivité devra pouvoir s'exercer dans un climat de liberté.

Même à l'époque, malgré la nouveauté du système, il ne suffisait pas de protéger le droit de parole des membres de la chambre. Il fallait aussi en stimuler l'exercice. A cet effet, la persuasion et la contrainte pouvaient être également utilisées. Mais le moyen de persuasion par excellence, l'indemnité aux députés, était alors tenu en suspicion. La liberté d'expression était alors un tel souci pour les députés que l'éventualité d'une rémunération leur apparut d'abord plus menaçante que stimulante.

La première proposition en faveur d'une indemnité parlementaire fut faite dès 1799, par des membres de la majorité³³⁷. Tel que résumé par un chroniqueur de l'époque, le sort réservé à l'initiative apporte un témoignage historiographique révélateur de l'état d'esprit des contemporains : « Il faut rendre justice au désintéressement des membres, nous dit T.-P. Bédard, cette suggestion fut de suite repoussée avec indignation par la grande majorité »³³⁸.

Trois ans plus tard, le ton a changé. L'Assemblée accepte de discuter la question en comité de toute la chambre³³⁹. La proposition n'apparaît plus répugner à l'indépendance de la chambre. Si le principe en est finalement rejeté, c'est plutôt en raison d'une utilisation habile d'arguments démagogiques. L'opposition est conduite par une minorité anglaise, dont la situation financière est généralement privilégiée. Elle est secondée, dans ses efforts, par tous les députés qui sont déjà rémunérés par l'État, pour services judiciaires, gouvernementaux ou administratifs³⁴⁰. C'est un juge qui riposte à la proposition principale, en suggérant que le texte de celle-ci soit publié durant trois semaines dans les différents journaux de la province³⁴¹. On ne s'oppose plus à une menace au droit de parole des députés, mais, pour des motifs intéressés, on s'oppose sciemment à un stimulant en sa faveur.

A partir de 1803, l'Assemblée du Bas-Canada jouit de l'exemple d'une colonie voisine. Depuis cette date, en effet, les députés du Haut-Canada, qui ne sont pas domiciliés dans la capitale, touchent une allocation journalière³⁴². En 1807, un projet identique est

³³⁷ *J.O.A.* (1799), VII, p. 213.

³³⁸ BÉDARD, *op. cit.*, p. 36.

³³⁹ *J.O.A.* (1802), X, pp. 87 et 91.

³⁴⁰ *Idem*, pp. 89, 215.

³⁴¹ *Idem*, p. 89; BÉDARD, *op. cit.*, p. 50.

³⁴² 43 Geo. III, chap. 2 (statut provincial du Haut-Canada).

introduit à Québec³⁴³. Ses promoteurs font valoir que les sessions les occupent durant de longues semaines chaque année, que la perte de revenu et les frais encourus tendent à décourager de nombreuses candidatures en province, qu'enfin, il s'agit là d'une dépense relevant de toute la colonie et non des seuls membres de la chambre. Les opposants au projet prétendent qu'accorder une « paye » aux députés entraînera l'élection de vagabonds et de venaux. S'inspirant d'une pratique anglaise parfaitement surannée et se contre-disant eux-mêmes, ils prétendent qu'une telle allocation devait être payée par les électeurs³⁴⁴. Sur l'initiative d'un juge, le projet est finalement renvoyé aux calendes grecques³⁴⁵.

L'idée est reprise, en 1812, et cette fois-ci, pour la première fois, une majorité positive se dégage dans l'Assemblée³⁴⁶. Le Conseil législatif ne disposa toutefois pas du temps nécessaire pour ratifier le projet de loi qui lui fut soumis à cet effet.

Il faut attendre l'année 1830, avant que l'Assemblée soumette un nouveau projet au Conseil législatif. Mais alors, la « Chambre haute » est en pleine crise de négativisme... Ce sont les rejets successifs, en 1830³⁴⁷, 1831³⁴⁸, 1832³⁴⁹, et 1833³⁵⁰. Le Conseil législatif allègue que cette dépense n'a pas été recommandée par le gouverneur... En 1832, pourtant, le gouverneur avait manifesté clairement son accord. Même si aucune loi à cet effet n'avait encore été votée, le gouverneur, « par anticipation du résultat positif de l'affaire », avait ajouté un chapitre nouveau à ses prévisions budgétaires, afin que fût disponible l'argent nécessaire au paiement d'une indemnité parlementaire³⁵¹. Mais comme le projet de loi de l'Assemblée fut rejeté par le Conseil, il ne jugea pas utile de réitérer son offre l'année suivante. Et le Conseil législatif rejeta encore le nouveau projet de l'Assemblée.

L'indemnité parlementaire devint enfin loi en 1836³⁵². Même si

³⁴³ *J.O.A.* (1807), XV, p. 159.

³⁴⁴ *Le Canadien*, 28 février 1807.

³⁴⁵ *J.O.A.* (1812), XX, pp. 141, 183, 189, 433, 437.

³⁴⁶ *Idem* (1807), XV, pp. 175, 177.

³⁴⁷ *Idem* (1830), XXXIX, p. 205.

³⁴⁸ *Idem* (1831), XL, p. 203.

³⁴⁹ *Idem* (1832), XLI, pp. 116, 298.

³⁵⁰ *Idem* (1833), XLII, p. 353. *J.O.C.L.* (1833), p. 169.

³⁵¹ *J.O.A.* (1832), XLI, p. 317.

³⁵² *Idem* (1835-1836), XLC, p. 158; 6 Guil. IV, chap. 2 (statut provincial du Bas-Canada).

le cheminement avait été laborieux, la colonie précédait de beaucoup la métropole, où l'indemnité parlementaire fut rétablie en 1911 seulement³⁵³. Au XVII^e siècle, et cela depuis le Moyen Âge, les députés anglais avaient touché une allocation provenant de la circonscription qui les avait élus. Mais cette pratique avait connu le discrédit et elle avait été progressivement abandonnée. Dans le Haut-Canada, en revanche, les avantages de la loi de 1803 avaient été étendus à tous les députés, en 1835³⁵⁴.

Parmi les mesures visant à forcer les députés à exercer leur droit de parole, figurent d'abord les règlements relatifs au quorum de la chambre. Une certaine contrainte s'exerce sur chaque membre dont la défection risque de paralyser tout le corps. Et ce fait était d'autant plus réel au Québec, en 1792, que l'Assemblée, formée de cinquante députés, avait fixé son quorum à trente-quatre³⁵⁵. Pour la majorité, c'était moins une utopie qu'une velléité despotique³⁵⁶. L'exigence n'en était cependant pas moindre du point de vue de l'assiduité : la première session de l'Assemblée, malgré l'intérêt des débuts, fut marquée d'une vingtaine d'ajournements pour défaut de quorum. Aux derniers jours de la session, alors que cette situation devenait habituelle, il fallut ramener le quorum à vingt-six³⁵⁷.

L'année suivante, au déclin de la session, le quorum fut porté à dix-huit³⁵⁸. Et en 1795, à la même époque, il fut fixé à quinze³⁵⁹. L'efficacité commençait donc à l'emporter sur les autres considérations. Souvent d'ailleurs, pour pouvoir compléter le travail d'une session, il fallut réduire encore ce quorum, de façon temporaire³⁶⁰. Jusqu'en 1823, il demeura officiellement le même ; un relent d'utopie le porta alors à vingt-six³⁶¹, pour être immédiatement ramené à vingt et un³⁶². La loi électorale de 1830 augmenta à quatre-vingt-quatre le nombre de députés. Le quorum fut d'abord de quarante-

³⁵³ TASWELL-LANGMEAD, *op. cit.*, pp. 578-579; TODD, *The practice and privileges...*, p. 91.

³⁵⁴ 5 Guil. IV, chap. 6 (statut provincial du Haut-Canada).

³⁵⁵ J.O.A. (1792-1793), I, p. 89.

³⁵⁶ La minorité étant composée de seize membres, un quorum de 34 assurait la majorité de n'être jamais prise en défaut.

³⁵⁷ J.O.A. (1792-1793), I, p. 645.

³⁵⁸ *Idem* (1793-1794), II, p. 165.

³⁵⁹ *Idem* (1795), III, p. 266.

³⁶⁰ *Idem* (1804), XII, p. 219; (1807), XV, p. 371.

³⁶¹ *Idem* (1821-1822), XXXI, p. 26.

³⁶² *Idem* (1823), XXXII, p. 52.

deux ³⁶³, mais avant que la session fût terminée, il dut être réduit à trente ³⁶⁴. Et le même changement fut opéré à la session suivante, après une cinquantaine d'ajournements faute de quorum ³⁶⁵.

Tout comme l'indemnité, le quorum tend en définitive à inciter les députés à faire usage du mode d'expression qui leur échoit. L'écart entre cet idéal et les besoins concrets de l'efficacité législative explique les hésitations et les contradictions. Certains règlements de l'Assemblée, par contre, cherchent d'une façon plus directe, à forcer l'exercice du droit d'expression des députés. L'abstention, par exemple, est formellement prohibée ³⁶⁶. Sur toute question, il faut se prononcer pour ou contre. Et à partir du moment où l'orateur a posé une question, il n'est plus possible de s'échapper de l'enceinte de la chambre ³⁶⁷. Les plus nombreuses parmi ces mesures sont toutefois celles qui s'attaquent à l'absentéisme, le principal travers de l'Assemblée du Bas-Canada, sans passer par le biais du quorum ou de l'indemnité parlementaire.

A priori, l'Assemblée avait pourtant voulu prévenir la manifestation de ce vice. Dès le départ il avait été résolu qu'un membre ne pourrait s'absenter de plus d'une séance à la fois, sans avoir obtenu une autorisation préalable de la chambre ³⁶⁸. On avait même proposé que toute absence fût motivée par écrit, mais cette seconde résolution fut rejetée ³⁶⁹. Par contre, les « congés d'absence » furent accordés de plus en plus libéralement, tellement qu'à la fin, il fallut en restreindre l'octroi aux motivations les plus impérieuses, lorsque trente députés au moins seraient présents dans la capitale ³⁷⁰. Afin d'exercer une pression morale sur les députés, il fut aussi décidé de publier au journal officiel de la chambre, les noms de tous les membres présents, lorsqu'une séance devrait être ajournée faute de quorum ³⁷¹. Puis on en arriva à des moyens aussi disproportionnés que l'arrestation des absents ³⁷². Les exhortations répétées de

³⁶³ J.O.A. (1831), XL, p. 53.

³⁶⁴ *Idem*, p. 430.

³⁶⁵ *Idem* (1831-1832), XLI, p. 409.

³⁶⁶ *Règles et règlements...*, p. 13, art. 3.

³⁶⁷ *Idem*, art. 4.

³⁶⁸ J.O.A. (1792-1793), I, pp. 243, 287; *Règles et règlements...*, p. 19, art. 12.

³⁶⁹ J.O.A. (1792-1793), I, p. 287.

³⁷⁰ *Idem* (1793-1794), II, p. 169; *Règles et règlements...*, p. 19, art. 13.

³⁷¹ J.O.A. (1792-1793), I, p. 395; *Règles et règlements...*, p. 7, art. 3.

³⁷² J.O.A. (1803), XI, pp. 173, 175, 179, 183.

l'orateur³⁷³, de même que quelques allusions du gouverneur³⁷⁴, continuèrent néanmoins de témoigner du peu d'assiduité des députés. En 1831, pourtant, une loi fut votée pour permettre aux députés de résigner dans certains cas³⁷⁵. Auparavant, tout citoyen élu était inéluctablement considéré comme membre de l'Assemblée, même s'il avait été élu contre son gré³⁷⁶. L'année suivante cette loi dut être rappelée³⁷⁷ : les députés démissionnaient en trop grand nombre. L'indemnité parlementaire devenait urgente...

Pour ce qui est d'organiser et de favoriser l'exercice du droit de parole des représentants de la collectivité, des étapes importantes ont donc été franchies entre 1791 et 1838, même si l'évolution s'est parfois faite laborieusement, même si les résultats atteints dans d'autres cas demeurent encore douteux. Et c'est là l'aspect le plus fondamental du dialogue qui s'organise entre la majorité et la minorité au sein de la chambre électorale. Pour en arriver à une véritable collaboration, il reste à pourvoir l'Assemblée d'une méthode de travail.

La majorité des règlements que se donne l'Assemblée durant la période tendent à la réalisation de cette fin. Certains recherchent purement l'*efficacité*, d'autres visent en même temps à l'*objectivité*. Vouloir rendre compte des uns et des autres, de façon exhaustive, serait parfaitement vain. Leur contenu matériel n'est pas en lui-même tellement révélateur de l'implantation du parlementarisme. Ils ne se situent pas sur le plan des principes. Il suffit de faire état de quelques aménagements particulièrement symptomatiques d'une évolution institutionnelle.

A partir d'un règlement de base intégralement importé d'Angleterre, l'Assemblée du Bas-Canada perçoit progressivement les dispositions essentielles à l'efficacité de son travail. Les premières mesures adoptées manifestent surtout le caractère primitif du régime. Quelques abus amènent l'Assemblée à interdire l'introduction de motions précédées de préambules³⁷⁸. Au moment des votes, les noms ne seront inscrits au procès-verbal qu'à la demande de six

³⁷³ J.O.A. (1805), XIII, p. 27.

³⁷⁴ *Idem* (1806), XIV, p. 339: discours de prorogation.

³⁷⁵ I Guil. IV, chap. 42 (statut provincial).

³⁷⁶ J.O.A. (1803), XI, pp. 175, 183.

³⁷⁷ *Idem* (1832-1833), XLII, p. 88.

³⁷⁸ *Règles et règlements...*, p. 37, art. 9.

députés³⁷⁹. Ou encore, l'ajournement pour défaut de quorum ne se fera plus de plein droit par l'orateur³⁸⁰. Il faut atteindre à un certain rendement, même aux dépens de principes théoriquement supérieurs.

Des règlements adoptés postérieurement manifestent davantage le souci de rendement de l'Assemblée. Une procédure est prévue pour le renouvellement des lois temporaires que celle-ci doit voter périodiquement³⁸¹. L'Assemblée engage un conseiller légal pour la rédaction des projets de loi³⁸². Le libre exercice du droit de pétition, propre aux assemblées primitives³⁸³, fait à partir de 1810 l'objet d'une réglementation restrictive. L'introduction des projets de lois d'intérêt privé (bills privés), vers lesquels tendent la plupart de ces pétitions, est soumise à des conditions rigoureuses³⁸⁴. En 1832, pour la première fois, l'Assemblée crée des comités permanents, composés chacun de onze membres désignés d'avance, et auxquels les motions et projets de loi seront automatiquement déferés³⁸⁵. D'une façon générale d'ailleurs, le formalisme diminue. Pour les besoins de l'efficacité, l'Assemblée se permet de renverser des décisions de l'orateur parfaitement appuyées sur le règlement de la chambre³⁸⁶.

Dans ses dispositions, l'Assemblée manifeste aussi un certain souci d'objectivité. En pratique, l'orateur de la chambre, bien que membre de la majorité, essaie de maintenir sa fonction au-dessus de la partisanerie. Ses décisions sont souvent favorables à la minorité et elles sont maintenues par la chambre³⁸⁷. En ce domaine, cependant, une tradition heureuse put difficilement s'implanter du

³⁷⁹ *Règles et règlements...*, p. 33, art. 1.

³⁸⁰ *Idem*, p. 5, art. 1.

³⁸¹ *J.O.A.* (1810), XVIII, p. 179.

³⁸² *D.C.*, III, p. 479.

³⁸³ BEAUCHESNE, L'évolution du parlementarisme, in *Revue de l'université d'Ottawa*, juillet-sept. 1932, p. 286.

³⁸⁴ *J.O.A.* (1810), XVIII, p. 45; (1817), XXVI, pp. 277, 793, 795; (1819), XXVIII, p. 83; (1821), XXX, p. 88; *Règles et règlements...*, p. 59, art. 7; *idem*, p. 61, art. 8, 9 et 10; *idem*, p. 63, art. 12; *idem*, p. 67, art. 1 et 2.

³⁸⁵ *J.O.A.* (1832), XLI, pp. 16, 30, 31 et 33.

³⁸⁶ *Idem* (1823), XXXII, p. 224.

³⁸⁷ *Idem* (1792-1793), I, pp. 377, 381; *D.C.*, III, p. 365: Craig à Castlereagh, 5 juin 1809: le gouverneur Craig affirme la partialité de l'orateur et prétend par contre, un peu plus loin, que la majorité était sur le point de le destituer en raison de sa complaisance à l'endroit de la minorité...

fait qu'à partir de 1815 l'habitude se prit de confier la présidence de la chambre au chef de la majorité³⁸⁸. En 1815, un projet de loi fut voté par les deux chambres, « pour mieux maintenir la dignité de l'orateur... »³⁸⁹. Essentiellement, il s'agissait de protéger son indépendance en lui octroyant une indemnité. Le projet reçut la sanction royale en 1817, l'Assemblée ayant alors accepté de voter semblable mesure en faveur du président du Conseil législatif³⁹⁰. Enfin, un certain nombre de règlements vinrent protéger la sincérité des débats, en interdisant au député qui s'était déjà prononcé sur une question l'accès du comité chargé d'étudier celle-ci³⁹¹, ainsi que l'intégrité des décisions, en interdisant le vote des intéressés³⁹².

En 1800, le gouverneur Milnes se plaignait du manque de méthode de l'Assemblée³⁹³. Mais son opinion serait apparue de moins en moins fondée, à mesure que s'écoulait le siècle. Durant des sessions de longueur équivalente, l'Assemblée en arriva, progressivement, à abattre un travail législatif cinq fois plus considérable. Le dialogue, d'une façon générale, s'organisait entre la majorité et la minorité. Cet aménagement restait cependant technique. Il ne signifiait pas qu'en pratique, l'entente était à jamais assurée au sein de l'Assemblée. Le principal facteur qui, dans le Bas-Canada, avait hâté et accéléré le développement du parlementarisme intra-organique, risquait au contraire de finir par entraver la bonne marche. Dès le départ, deux partis existaient au sein de l'Assemblée. Des techniques de collaboration devaient donc être mises au point pour que fonctionne la législation. Et d'un point de vue constitutionnel, c'est leur avènement progressif qui intéresse. Mais le clivage à base raciale, qui départageait les deux partis, condamnait le groupe anglais à une perpétuelle opposition. A long terme, cette situation désespérée n'était pas de nature à encourager la pérennité d'une collaboration effective au sein de l'Assemblée. Le gouverneur Prevost indiquait déjà, en 1814, qu'il était à craindre qu'à la lon-

³⁸⁸ *Supra*, p. 125.

³⁸⁹ *J.O.A.* (1815), XXIV, pp. 203, 315, 317, 333, 371 et 637.

³⁹⁰ *Idem* (1817), XXVI, pp. 805 et 807.

³⁹¹ *Règles et règlements...*, p. 73.

³⁹² *Idem*, p. 13, art. 13 et p. 69, art. 3; *J.O.A.* (1821), XXX, p. 88.

³⁹³ *D.C.*, III, p. 257: Milnes à Portland, 1^{er} nov. 1800: «... le travail de la Chambre d'assemblée est exécuté avec si peu de méthode et de régularité que les plus vieux députés ne savent que penser du résultat de leurs délibérations sur les sujets les plus ordinaires.»

gue peu de députés de la minorité anglaise jugent utile de briguer à nouveau les suffrages ³⁹⁴.

Cet aspect du parlementarisme québécois, comme presque tous ses autres aspects d'ailleurs, ne parvenait donc pas à parfaite maturité durant la période. La solidarité des membres et l'antagonisme des partis avaient quand même respectivement fait évoluer le statut général de la Chambre d'assemblée, dans le sens du parlementarisme. Au sein des organes collégiaux comme au sein de l'organe individuel, la collaboration s'était développé des moyens nombreux à partir de la situation de 1791. Le chemin parcouru était énorme. Dans le second cas, dix ans suffiront à franchir l'étape finale; dans le premier, le changement de conjoncture qu'il fallait espérer ne tardera pas à se produire: après 1840, l'Assemblée du Canada uni opposera un parti réformiste à un parti conservateur, au sein desquels anglophones et francophones coopéreront.

Pour bien rendre compte de la formation du parlementarisme québécois, durant la période, il reste à voir si la collaboration s'est également organisée entre les trois organes législatifs mis en présence par la constitution de 1791.

³⁹⁴ D.C., III, p. 469: Prevost à Bathurst, 18 mars 1814.



Deuxième partie

LE DÉVELOPPEMENT DE LA COLLABORATION INTERORGANIQUE

La constitution québécoise de 1791 confiait l'exercice de la fonction législative à trois organes étatiques distincts. La législation devait résulter de l'accord réalisé entre eux.

Elle conservait d'abord le gouverneur, organe individuel qui réalisait la présence de l'autorité impériale dans la législature provinciale. Elle gardait aussi le Conseil législatif, organe collégial qui, antérieurement et selon un mode primitif, avait permis à la population coloniale une certaine participation à la législation locale. Enfin, elle ajoutait, c'était son apport essentiel, un organe collégial et électif, vraiment représentatif de la collectivité locale, la « Chambre d'assemblée ».

Ce pluralisme, dans l'exercice de la fonction législative, exprimait alors, juridiquement, la présence simultanée de deux notions de souveraineté dans l'État : la notion personnelle de la souveraineté impériale et la notion collective de la souveraineté de la population locale. Il posait, par conséquent, les conditions de base de l'avènement historique d'un régime parlementaire¹.

Mais s'ils créaient les conditions de formation du régime, les textes de 1791 ne pourvoyaient nullement au fonctionnement de

¹ *Supra*, pp. 14ss.

celui-ci. Presqu'aucune de leurs données n'avait pour objet l'organisation d'une collaboration maintenant essentielle à l'efficacité législative. Cet aménagement, c'est-à-dire le parlementarisme lui-même, devait donc se faire empiriquement et coutumièrement, au fur et à mesure des efforts concrets tentés pour réaliser la législation. Son développement était nécessaire au fonctionnement interne de l'organe électif, nous l'avons dit ; il était également la condition nécessaire d'une collaboration féconde entre les trois organes législatifs mis en présence. C'était même là l'aspect primordial du parlementarisme historique : un dualisme essentiel au sommet de l'État (existence simultanée de deux notions de souveraineté), dualisme s'exprimant juridiquement par l'entremise d'une pluralité d'organes législatifs, ne devait pas interdire l'exercice de la fonction législative.

L'étude des rapports entretenus entre *organes collégiaux*, d'une part, et entre *organes collégiaux et individuel* d'autre part, nous renseignera sur la fécondité de la période, en matière de techniques de collaboration interorganique.

CHAPITRE PREMIER

LES RELATIONS ENTRE ORGANES COLLÉGIAUX : ASSEMBLÉE – CONSEIL LÉGISLATIF

D'un point de vue théorique, on pourrait être tenté de minimiser l'intérêt des rapports entretenus entre les deux chambres. On pourrait croire que la collaboration s'est réalisée entre elles, sans qu'il fût nécessaire de développer à cet effet des mécanismes élaborés. N'avaient-elles pas, toutes deux, une vocation originellement représentative ?

Leur divergence vient de ce que, dans un cas, ces origines étaient toutes récentes, tandis que dans l'autre, elles avaient été complètement perdues de vue. Il faut se rappeler l'antinomie des intentions qui ont présidé, en 1791, à la naissance de l'Assemblée et à la survie du Conseil législatif². La première voulait donner, et donnait effectivement à la population locale, une voix législative plus autonome. La seconde devait servir à pondérer cette voix, dans l'intérêt de la souveraineté impériale. Et les statuts réciproques, qui furent attribués aux deux chambres, visaient à atteindre ces objectifs contradictoires.

Dès le départ, l'opposition était fondamentale entre les deux chambres de la législature du Bas-Canada. Aussi y avait-il lieu de douter qu'elle pût engendrer d'astucieuses techniques de collaboration. Mais elle était en même temps surnoise, masquée qu'elle était derrière l'intention paternelle du législateur constituant, de reproduire en colonie le régime institutionnel de la « mère patrie ». Avant qu'elle ne se manifestât suffisamment pour pouvoir conduire

² *Supra*, pp. 76ss.

à une rupture totale, elle pouvait donc favoriser l'invention de techniques de coopération ingénieuses.

Mais il convient de bien distinguer entre ce *bicamérisme fonctionnel*, qui a forcé la négociation d'un certain nombre de terrains d'entente, et ce *bicamérisme institutionnel*, qui apporta une contribution incidente au développement du parlementarisme québécois, avant de faire la preuve de la nocivité, sinon de l'absurdité de sa conception originiaire.

Section I

LE BICAMÉRISME FONCTIONNEL

La création de la « Chambre d'assemblée », en 1791, mettait deux organes collégiaux en présence pour les fins de la législation. Dotés tous deux du droit d'initiative, ils devaient se soumettre réciproquement leurs projets, avant de requérir pour ces derniers la sanction du gouverneur. Les textes de 1791 ne précisait pas davantage les modalités de ces rapports que devaient forcément entretenir entre elles les deux chambres.

Quelle qu'ait été la divergence des mobiles qui avaient suggéré leur mise en présence, les chambres durent quand même, dans la pratique, se donner les instruments d'une collaboration bilatérale minimale. C'est cet aspect concret du bicamérisme, que nous cherchons à recouvrir de l'expression « bicamérisme fonctionnel ». Du seul fait que deux chambres existaient, qu'elles devaient concourir à la production d'une œuvre commune, un processus de collaboration devait nécessairement s'établir entre elles. Et le développement de ce processus allait se révéler d'un intérêt institutionnel correspondant à la disparité existant entre les deux chambres. L'existence d'une certaine rivalité, à la condition qu'elle ne tourne pas à l'opposition systématique, fait en sorte que la collaboration doit compter sur le développement de mécanismes, qui, précisément, constitue le phénomène parlementaire. Or, cette *contribution concrète des deux chambres* doit être distinguée, pensons-nous, de l'*apport théorique du bicamérisme* à la formation du parlementarisme. Même si elle favorisait dans l'immédiat le développement de certaines techniques de collaboration, l'existence de deux chambres,

en tant qu'institution, n'allait peut-être pas, à long terme, se révéler un instrument très utile à la formation du régime parlementaire québécois.

L'organisation concrète des relations entre l'Assemblée et le Conseil législatif devait comporter un aspect primaire mais positif : l'aménagement de simples *moyens de contact* ; et aussi un aspect plus négatif : la définition et le respect mutuel de *privilèges réciproques*.

Sous-section I

LES MOYENS DE CONTACT

L'organisation des moyens de communication entre les deux chambres fit l'objet de tractations minutieuses et laborieuses. Le libellé des propositions avancées de part et d'autre révélait souvent une suspicion jalouse. Sur plusieurs points, la susceptibilité résista un bon moment aux besoins d'une saine pratique. Paradoxalement, il faut attendre la venue d'affrontements plus fondamentaux, avant que s'atténuent ces frictions et qu'un esprit plus libéral mette définitivement en veilleuse les velléités procédurières des chambres.

La présence de l'Assemblée était brutalement imposée au Conseil législatif. Celui-ci existait auparavant. Pour légiférer, il n'avait eu à composer qu'avec le gouverneur. De plus, tous ses membres, en 1791, avaient déjà occupé la charge de conseillers législatifs. Aussi voyons-nous, au début, certaines réticences du Conseil législatif, motivées par le seul souci de protéger ses œuvres législatives d'antan...³ Elles nous permettent de mesurer un peu le chemin qu'avaient à parcourir les deux chambres, pour assurer entre elles des communications efficaces.

Au tout début de la première session du premier parlement, en

³ D.C., III, p. 124: extrait du journal du Conseil législatif, 1^{er} mai 1794: «... cette maison doit faire attention qu'elle est composée de Membres de l'ancien Conseil et qu'ils doivent se ressouvenir qu'ils furent indéfatigables à promouvoir le bien de cette Province et qu'ils avaient par tous les Remèdes nécessaires pour la meilleure Administration de la justice et qu'ils ne firent que sur des Représentations et Recherches et Rapports de Citoyens éclairés; que leurs travaux furent couronnés de succès et que depuis un nombre d'années bien loin d'avoir entendu aucune plainte, au contraire elles ont cessé de toute part, preuve évidente qu'il n'en existe plus.»

1792, le Conseil législatif décida le premier de « prendre en considération la nécessité de régler la manière de communiquer entre cette Chambre et l'honorable Chambre Basse d'Assemblée... » Il fit parvenir un message à l'Assemblée, exprimant ses principales dispositions à cet égard :

Que tels messages à la Chambre d'Assemblée (...) puissent se faire de cette Chambre par un seul membre d'icelle. Que cette Chambre recevra les messages de l'assemblée dans la forme que les messages se font aux Lords en Parlements. Que si la Chambre d'Assemblée (...) se lève lors de l'entrée de notre messenger (...), notre Chambre montrera le même respect aux messagers (...) envoyés à cette Chambre ⁴.

Le Conseil voulait prévoir des détails qui le touchaient particulièrement. Il voulait attirer vers lui un respect semblable à celui dont jouissait la séculaire Chambre des lords anglaise. Il voulait, surtout, éviter de se compromettre unilatéralement, et, en conséquence, oublier des aspects importants de la question.

L'esprit tatillon du Conseil n'avait d'égal que l'esprit tracassier de l'Assemblée. Sans daigner répondre aux avances du Conseil, celle-ci vota, un mois plus tard, trois règlements dont elle lui communiqua le texte ⁵. Les messages au Conseil législatif seront portés par deux membres de l'Assemblée ; s'il s'agit d'une réponse à donner, elle sera portée par un nombre de députés double du nombre de conseillers législatifs ayant délivré le message original. Cette règle du double répondait aux aspirations que le Conseil législatif avait puisées dans la pratique anglaise. Les membres de l'Assemblée, d'autre part, salueront debout l'arrivée d'un messenger du Conseil législatif, si celui-ci en fait autant pour leurs propres messagers... Les promesses de l'autre partie ne suffisaient donc pas. On continuait de faire de leur exécution préalable, la condition suspensive de ses engagements. Enfin, ce qui était plus important, les émissaires du Conseil législatif seront reçus aussitôt qu'annoncés.

Quelques jours plus tard, le Conseil législatif communiquait son acquiescement aux règlements proposés par l'Assemblée, même s'il les jugeait « un éloignement de la manière parlementaire d'apporter

⁴ J.O.A. (1792-1793), I, p. 43: message reçu à l'Assemblée, le 22 déc. 1792.

⁵ *Idem*, pp. 175, 177.

des bills et des messages des Communes... »⁶. Après coup seulement, l'Assemblée se sentit en mesure d'endosser les suggestions précédemment soumises par le Conseil⁷. De création toute récente, elle montrait qu'elle était encore mal assurée. Son souci premier était de ne pas compromettre sa dignité. D'une façon générale, d'ailleurs, le processus d'élaboration de cette réglementation sommaire était aussi révélateur que son contenu.

Les détails protocolaires furent ensuite précisés unilatéralement, souvent même de façon à restreindre ce qui avait été d'abord concédé⁸. Malgré tout, l'échange officiel de messages entre les deux chambres paraît avoir fonctionné assez bien. Les tiraillements sont peu nombreux, et s'estompent graduellement. Après un rodage de quinze ans, ils ont définitivement disparu. En 1807, le « maître en chancellerie », venant à l'Assemblée pour y délivrer une communication du Conseil législatif, s'entête à ne pas se tenir à l'endroit habituel et convenu pour en faire lecture⁹. On lui fait remarquer sa méprise, l'orateur l'interrompt deux fois, mais plutôt que d'obtempérer à l'injonction de l'Assemblée, il préfère se retirer sans donner lecture de son message. L'Assemblée proteste¹⁰, et le Conseil législatif accepte que ses messages soient délivrés comme le veut l'Assemblée, « afin que rien ne puisse interrompre la bonne intelligence qui règne entre les deux Chambres »¹¹. L'incident reflète l'esprit de l'époque. Comme dans la plupart des cas, l'issue est quand même positive. Et surtout, c'est le dernier exemple du genre qu'il soit possible de retracer.

Il était important que les chambres se dépouillent de leurs prétentions mesquines en la matière. Car l'échange de messages était à la base de toute collaboration possible entre elles. Les projets de lois, propositions d'amendements, acceptation ou refus de concourir à ceux-ci, étaient transmis de cette façon. C'était le moyen de communication officiel. Il permettait aussi, en cas d'impasse, l'organi-

⁶ J.O.A. (1792-1793), I, p. 233.

⁷ *Idem*, p. 313.

⁸ J.O.C.L., 1817, p. 36: règlements permanents du Conseil législatif: les messagers de l'Assemblée devaient attendre à la porte du conseil « jusqu'à ce que l'affaire dont il est question soit terminée... » Les conseillers législatifs demeurent assis pour les recevoir; seuls « ceux qui le veulent bien, se lèvent... ».

⁹ J.O.A. (1807), XV, p. 383.

¹⁰ *Idem*, p. 389.

¹¹ *Idem*, p. 421.

sation de « conférences » entre les deux chambres¹². Pour mieux connaître la nature des arguments qui lui étaient opposés, une chambre pouvait ainsi réclamer, par message à l'autre chambre, la réunion d'une sorte de comité paritaire. Investis d'un mandat habituellement strict, des délégués des deux chambres se rencontraient autant de fois que nécessaire, puis faisaient rapport à leurs commettants. Une seconde et même une troisième semblable « conférence » pouvaient être successivement convoquées sur un même sujet. Enfin, l'échange de messages permettait aux chambres de mettre en commun les renseignements et informations qui pouvaient éventuellement fonder leurs options. Bien que plus indirectement liés à l'exercice de la fonction législative, semblables contacts étaient quand même essentiels au fonctionnement du régime. Le nombre de « conférences », tenues annuellement entre les chambres, de même que le nombre et l'intérêt des informations échangées par messages, grandirent constamment durant les trois premiers quarts de la période.

Les chambres de la législature du Bas-Canada s'aménagèrent d'ailleurs d'autres moyens de contact de cette nature. Dès la première session, l'Assemblée vota un règlement permanent, afin de réserver quelques sièges de la galerie pour les conseillers législatifs qui désireraient assister à ses séances¹³. Dans un message communiqué à l'Assemblée, quelques jours plus tard, le Conseil disait devoir différer l'adoption d'une mesure équivalente¹⁴. La « Chambre haute », dont les délibérations devaient, théoriquement, être secrètes, appuyait son refus sur une pratique britannique par ailleurs surannée¹⁵. Aussi, au début de la troisième session, en 1795, résolut-elle d'admettre les députés à ses séances¹⁶. En pratique, elle ouvrit aussi ses portes au public en général¹⁷. Les séances de

¹² L'organisation de telles conférences n'était pas prévue par une procédure écrite. Nous nous référons à la pratique généralement suivie durant la période.

¹³ *J.O.A.* (1792-1793), I, p. 177.

¹⁴ *Idem*, p. 235.

¹⁵ BENTHAM, *op. cit.*, p. 37: la tradition du secret était alors abandonnée chez les lords anglais, où un public restreint était admis dans de mauvaises conditions.

¹⁶ *Extraits des Journaux officiels du Conseil législatif de la province du Bas-Canada*, 1795 à 1813, p. 98: résolution du 30 janv. 1795 (pour les vingt premières années du régime, les journaux eux-mêmes du Conseil législatif font défaut); *J.O.C.L.*, 1817, p. 37: règlements permanents du Conseil législatif.

¹⁷ *J.O.C.L.*, 1817, p. 37: règlements permanents du Conseil législatif.

comité demeuraient toutefois une exception stricte à cette concession et à ce libéralisme de fait¹⁸. Et cette pratique étant, d'autre part, considérée comme exceptionnelle, la requête d'un seul membre devait entraîner l'évacuation immédiate et totale de tous les « étrangers », sans qu'aucun débat ni vote n'aient à intervenir¹⁹. Il reste que grâce à ce moyen de contact, chaque chambre avait la possibilité d'être officieusement renseignée sur les sentiments de l'autre, de façon assez substantielle. Ce qui était de nature à favoriser la compréhension mutuelle.

La faculté pour une chambre, de faire comparaître devant elle un membre, ou même un officier de l'autre chambre, devait susciter quelques difficultés, avant d'être définitivement concédée. Les premières tentatives en ce sens furent faites par l'Assemblée.

Quelques conseillers législatifs sont appelés, en 1806, à comparaître devant un comité de l'Assemblée. Le Conseil législatif s'oppose d'abord, puis, malgré les dissensions acerbes enregistrées par certains de ses membres, finit par céder²⁰.

Sept ans plus tard, en 1813, le Conseil législatif réagit plus violemment à la sommation servie à son greffier, de comparaître devant l'Assemblée. Une telle initiative répugne à son indépendance. Et comme l'Assemblée n'a pas requis son autorisation avant de procéder, ses officiers ne se soumettront pas²¹. Le Conseil législatif se trouve alors à formuler la règle qui devait en définitive prévaloir. Dans le présent cas, toutefois, devant l'insistance de l'Assemblée et son entêtement à ne pas demander l'autorisation en question²²,

¹⁸ *J.O.C.L.*, 1817, p. 35.

¹⁹ *Idem*, p. 37; ce règlement était le même qu'à l'Assemblée (*supra*, p. 114) et qu'en Angleterre (BENTHAM, *op. cit.*, p. 305). Même si l'électoratisme ne jouait pas ici, il ne semble pas que les conseillers législatifs aient davantage fait usage de leur droit. En France, selon la Charte constitutionnelle de 1814 (art. 32), les délibérations de la chambre des pairs étaient secrètes.

²⁰ *Extraits des J.O.C.L.*, pp. 106-107-108-109: «... le témoignage de l'histoire de tous les siècles, prouve que le Corps Représentatif dans un Gouvernement populaire ou mixte, est toujours trop porté à acquérir du pouvoir et des privilèges aux dépens de l'Exécutif et des Branches Aristocratiques de tel Gouvernement...».

« Il n'y a pas lieu d'espérer que la concession actuelle facilitera, en aucune manière l'accomplissement des objectifs que le Représentant de Sa Majesté a recommandés à l'intention du Parlement Provincial, mais qu'au contraire, elle tendra probablement à devenir usurpation sur les droits et privilèges de cette Chambre... ».

²¹ *J.O.A.* (1812-1813), XXI, p. 91.

²² *Idem*, p. 103.

le Conseil législatif fléchit de nouveau²³. Il a soin, cependant, de préciser que ses complaisances ne sont attribuables qu'à l'existence de circonstances exceptionnelles²⁴, qui interdisent la persistance de conflit entre les chambres. Sa concession ne doit pas engager le futur. Parmi les règlements permanents votés par le Conseil législatif quelque temps plus tard, nous retrouvons d'ailleurs le suivant :

Ordonné, Qu'aucun Membre ou Officier de cette Chambre, ne pourra, sans en avoir préalablement obtenu la permission de cette Chambre, aller sur l'ordre de l'Assemblée dans cette Chambre, lorsqu'elle ou qu'aucun Comité Général d'icelle siégera, ni ne paraîtra devant aucun Comité de l'Assemblée y siégeant ou ailleurs²⁵.

L'année suivante, des conseillers législatifs comparaissent devant l'Assemblée. Mais cette fois, l'assentiment du Conseil a été préalablement requis²⁶. A la session de 1819, la règle de l'autorisation préalable semble définitivement admise. Elle s'affirme même comme prescription réciproque : le Conseil législatif respecte les exigences qu'il impose à l'Assemblée. Enfin, ce qui nous importe le plus, l'usage s'établit de part et d'autre, de permettre presque automatiquement la comparution de ses propres membres devant l'autre chambre. Durant cette seule session, le Conseil législatif autorisa six fois la convocation de certains de ses membres devant des comités de l'Assemblée²⁷ ; l'Assemblée le fit deux fois²⁸. Et cette pratique devint constante durant les sessions qui suivirent.

La question de l'examen réciproque des journaux officiels des deux chambres fit l'objet de réticences tout aussi acrimonieuses, avant d'être cependant réglée de façon non moins positive. Elle se posa plus tardivement, sans qu'il soit possible de savoir si elle était le résultat artificiel d'une animosité résurgente ou si, tout simplement, ce moyen de contact n'avait encore jamais été imaginé.

Dans un message, en 1814, le Conseil législatif se plaint de ce que le greffier de l'Assemblée n'ait pas voulu permettre à un de ses comités l'examen des journaux de la « Chambre basse »²⁹. En guise

²³ *J.O.A.* (1812-1813), XXI, p. 107.

²⁴ La guerre contre les États-Unis.

²⁵ *J.O.C.L.* (1817), p. 37.

²⁶ *J.O.A.* (1818), XXVII, pp. 72 à 86.

²⁷ *Idem* (1819), XXVIII, pp. 25, 64, 92, 105, 115.

²⁸ *Idem*, pp. 160, 208.

²⁹ *Idem* (1814), XXIII, p. 313.

de réponse, l'Assemblée résout qu'il est contraire aux usages parlementaires qu'une « chambre haute » examine les journaux d'une « chambre basse »³⁰. Elle donne libre cours à son aigreur, sans trop se donner la peine de la motiver. Quelques semaines plus tard, c'est cependant au tour de l'Assemblée de se plaindre d'un refus analogue essuyé devant le greffier du Conseil législatif³¹. Celui-ci rétorque, laconiquement, qu'il « a agi en obéissance à un ordre de cette chambre »³². L'Assemblée a beau répliquer qu'elle se conforme à la pratique parlementaire, en « appointant un comité pour faire des Recherches dans les Journaux du Conseil Législatif »³³, l'impasse reste quand même complète. Jusqu'à ce que l'Assemblée condescende à se rétracter, les deux chambres sont contraintes de recourir aux bons offices du gouverneur, pour obtenir communication d'une série de pièces³⁴.

Dès la session suivante, l'Assemblée fait savoir au Conseil législatif qu'elle accepte qu'il puisse examiner ses journaux « de la même manière qu'elle-même peut, par l'Usage Parlementaire, faire inspecter les Journaux du Conseil Législatif »³⁵. Et trois ans plus tard, elle résout unilatéralement :

Qu'un *échange journalier* des Journaux des deux Chambres de la Législature Provinciale, contribuera à l'harmonie et tendra à expédier les affaires publiques³⁶.

Proposition qui est agréée par le Conseil législatif.

Dans la pratique, le bicamérisme québécois se développait donc des techniques de fonctionnement qui, normalement auraient dû assurer son succès. Les points de contact aménagés entre les deux chambres devenaient assez nombreux pour que soit possible la concorde minimale nécessaire à l'élaboration d'une législation commune. En 1816, au cours de la session, l'Assemblée décide unilatéralement de constituer un comité permanent, dans le seul but d'« entretenir une bonne correspondance entre les deux Cham-

³⁰ J.O.A. (1814), XXIII, p. 323.

³¹ *Idem*, p. 393.

³² *Idem*, p. 433.

³³ *Idem*, p. 465.

³⁴ D.C., III, p. 468: Prevost à Bathurst, 18 mars 1814.

³⁵ J.O.A. (1815), XXIV, p. 439.

³⁶ *Idem* (1818), XXVII, p. 125.

bres »³⁷. L'année suivante, elle reprend son initiative dès l'ouverture de la session³⁸. Et peu de temps après, le Conseil législatif la prévient qu'il a aussi formé un semblable comité³⁹. Les sessions qui suivent voient se perpétuer cet usage, les comités homologues se réunissant au gré des besoins.

Techniquement, la communication entre les deux chambres de la législature était donc organisée de façon satisfaisante. Plusieurs moyens de contact, aménagés à divers niveaux, tendaient à harmoniser les relations entre le Conseil et l'Assemblée. Mais en même temps qu'ils informaient des sentiments de l'autre, plusieurs de ces moyens avaient aussi pour effet de renseigner sur les moindres agissements de l'autre. Aussi était-il également nécessaire au bon fonctionnement du bicamérisme que s'impose le strict respect des privilèges réciproques des chambres. Sans quoi, empiètements et censures indues risquaient de faire dégénérer en de stériles disputes un dialogue même institutionnalisé.

Sous-section II

LES PRIVILÈGES RÉCIPROQUES

L'affrontement des privilèges réciproques des chambres constitue un aspect apparemment moins positif du bicamérisme : les chambres se définissent et s'opposent l'une à l'autre une série de fins de non-recevoir. Mais ce sont quand même des éléments essentiels de la formation du régime parlementaire. Une véritable collaboration entre les chambres ne s'organise pas uniquement avec des « oui ». S'il en était ainsi, ce serait la négation du dualisme dont procède cette collaboration. Le développement de techniques de rapprochement et d'accommodement résulte de la rencontre d'intérêts divergents. Et le particularisme des chambres subsiste grâce à l'affirmation et à la défense d'un certain nombre de privilèges réciproques.

Par ailleurs, si les relations concrètes entre les chambres tendent

³⁷ *J.O.A.* (1816), XXV, p. 135.

³⁸ *Idem* (1817), XXVI, p. 37.

³⁹ *Idem*, p. 125.

en définitive au respect mutuel de tels privilèges, on peut dire que ce second aspect du « bicamérisme fonctionnel » contribue positivement à la formation du régime. Il évite que les chambres ne s'épuisent dans de vaines disputes de préséance, et assure ainsi un minimum de fécondité à leurs rapports. Ces privilèges, qui conservent aux chambres toute leur personnalité, sont habituellement de portée générale. Il en est un, cependant, qui se situe complètement à part par son importance, et que nous étudierons en second lieu : la prérogative de la chambre élective en matière financière.

Au cours des relations constantes qu'elles ont dû entretenir, les chambres ont eu l'occasion d'exprimer quelques-unes des conditions de base de leur coexistence. Dans d'autres cas, les plus nombreux et aussi les plus évidents, la pratique s'est développée tacitement, par le simple usage. En régime coutumier, la formulation expresse résulte généralement d'une contestation préalable, tacite ou expresse ; aussi n'est-elle pas la règle, mais l'exception.

Dans son célèbre rapport, le gouverneur Durham fait état de prétendues tentatives de l'Assemblée d'ignorer les droits législatifs de la « Chambre haute ». Certaines pratiques de l'Assemblée auraient eu tendance à frustrer le Conseil législatif de son droit légitime d'amender les projets de lois⁴⁰. Par ailleurs, l'Assemblée aurait, à certaines occasions, tenté de donner force de loi à de simples résolutions⁴¹. Mais les exemples sur lesquels s'appuie le gouverneur sont peu convaincants. Selon lui, le quorum élevé que s'était fixé l'Assemblée visait à forcer le Conseil à endosser ou rejeter en bloc ses projets de lois. Souvent en effet, ceux-ci étaient tardivement transmis au Conseil législatif, à une époque de la session où l'Assemblée réussissait mal à réunir son quorum. Ainsi, parfois, le Conseil se voyait dénier en pratique son droit d'amendement.

Mais s'il faut attribuer à l'Assemblée des intentions machiavéliques à cet égard, il faut les situer au niveau intra-organique. C'était le fait de la majorité, avant d'être celui de l'Assemblée⁴². Quant à sa seconde assertion, Durham l'illustre en se référant à deux expulsions auxquelles procéda l'Assemblée sur de simples

⁴⁰ DURHAM, *op. cit.*, p. 63.

⁴¹ *Idem*, p. 60: « ... its attempts to evade the necessity of obtaining the assent of the other branches of the Legislature, by claiming for its own resolutions the force of laws ».

⁴² *Supra*, p. 132.

résolutions⁴³. Il est vrai que les deux cas mettaient en jeu certaines questions de principes et que l'Assemblée avait d'abord voulu confier leur règlement à la législation. Mais en raison des objections de la « Chambre haute », cette voie s'était cependant avérée impraticable. Pour ce qui était de solutionner des cas particuliers, l'Assemblée ne faisait cependant que réaffirmer une prérogative déjà exercée à plusieurs reprises, en procédant ainsi à l'expulsion de deux de ses membres⁴⁴. Les motifs allégués peuvent révéler le climat des relations interorganiques; ils n'enlèvent cependant rien à la compétence interne de l'Assemblée. En fait, le caractère conjoint des fonctions législatives confiées aux deux chambres fit l'objet d'un respect mutuel constant. Il n'y eut pas vraiment d'usurpation, ni de dénégations, sur cet aspect premier des relations « bicaméristes ». Par conséquent, il n'y eut pas de revendications formelles.

En revanche, le Conseil législatif dut formuler deux de ses privilèges essentiels à l'encontre de l'Assemblée. Le premier réclamait une protection légitime pour ses membres; le second interdisait l'immixtion étrangère dans ses procédures internes.

Au cours de la session de 1815, l'Assemblée convoqua un officier public, Herman Ryland⁴⁵. Elle désirait un compte rendu de l'élection tenue dans le comté de Gaspé, et Ryland était le fonctionnaire compétent pour ce faire (« greffier de la Couronne en chancellerie... »). Mais Ryland était en même temps conseiller législatif. Au lieu de se présenter à la date indiquée, il fit savoir à l'Assemblée qu'elle avait omis de demander au Conseil législatif la permission de le convoquer⁴⁶. L'Assemblée conclut à la violation de ses privilèges et ordonna l'arrestation de Ryland⁴⁷. La prétention de celui-ci et la réaction de l'Assemblée apparaissaient donc également extravagantes. Le Conseil législatif, quelques jours plus tard, répliqua néanmoins que « l'Assemblée s'était arrogé un Pouvoir inconnu de la Constitution, inconsistant avec la Dignité et tendant à détruire son indépendance ». A l'entendre, il « n'était plus une branche entière de la Législature, et ne pouvait point, jusqu'à ce que le mal ait été complètement anéanti, procéder d'une manière con-

⁴³ L'expulsion du juge De Bonne, en 1810, et celle de Dominique Mondelet, en 1833.

⁴⁴ *Supra*, pp. 108ss.

⁴⁵ *J.O.A.* (1815), XXIV, pp. 101 et 115.

⁴⁶ *Idem*, pp. 117, 119; *supra*, pp. 155, 156.

⁴⁷ *Idem*, pp. 121, 123.

sistante avec ses justes Droits et Privilèges, à l'exercice de ses Fonctions Législatives »⁴⁸. Devant cette menace, l'Assemblée rescinda sans tarder l'ordre d'arrestation émis contre Ryland⁴⁹. Le gouverneur fit d'ailleurs savoir qu'il aurait prorogé la session, s'il n'en avait pas été ainsi. L'honneur du Conseil législatif ainsi que la protection due à ses membres étaient donc saufs. L'Assemblée se rétractait. Elle concédait même un statut privilégié aux fonctionnaires-conseillers législatifs, car elle se refusa, quelques jours plus tard, le droit de rappeler simplement à l'ordre, par résolution, le fonctionnaire Ryland⁵⁰.

Dans le règlement permanent que se donna le Conseil législatif en 1817, nous lisons la prescription suivante à l'adresse de ses propres membres :

Comme ce serait considérablement enfreindre les privilèges de cette Chambre, si aucun Membre de cette Chambre répondait à une accusation dans la Chambre d'Assemblée, soit en personne ou en y envoyant sa réponse par écrit ou par son Avocat, après avoir considéré sérieusement le sujet et cherché des exemples dans la Chambre Haute du Parlement Impérial, il est ordonné, qu'aucun Membre de cette Chambre ne se rendra à la Chambre d'Assemblée, n'y enverra point sa réponse par écrit, et n'y paroîtra point par Avocat pour y répondre à aucune accusation, sous peine d'être commis à la Verge Noire, ou renfermé en Prison durant le plaisir de cette Chambre⁵¹.

Le Conseil législatif voulait éviter qu'un de ses membres ne justifiait jamais l'Assemblée de revenir sur les concessions respectueuses qu'elle avait dû faire deux ans auparavant. Ce serait moins l'accusation que le fait d'y répondre qui blesserait désormais les privilèges du Conseil législatif.

En 1822, un député informe l'Assemblée de certains propos tenus au Conseil législatif. La preuve est faite que le conseiller Richardson y a accusé une faction de l'Assemblée de se préparer à renverser le gouvernement. En conséquence, l'Assemblée délivre un message au Conseil législatif, dans lequel elle exige que des sanctions soient prises contre le conseiller fautif. En même temps, elle présente aussi

⁴⁸ *J.O.A.* (1815), XXIV, p. 161.

⁴⁹ *Idem*, p. 175.

⁵⁰ *Idem*, pp. 179-187.

⁵¹ *J.O.C.L.* (1817), p. 37.

une adresse au gouverneur, réclamant « la destitution et le renvoi de Richardson de tous ses offices, charges ou honneurs »⁵².

Quelque temps plus tard, le Conseil législatif répond à l'Assemblée qu'il ne peut donner suite à la requête de cette dernière, tant que n'aura pas été réparée l'atteinte portée à ses privilèges par l'adresse au gouverneur. Il a seul le pouvoir de censurer les paroles prononcées dans son enceinte. Sans quoi il y aurait assujettissement d'un organe législatif à un autre⁵³. Le gouverneur répondit également dans le même sens : la démarche de l'Assemblée dérogeait aux justes privilèges du Conseil et tendait à entraver la liberté de ses débats⁵⁴. Il rejetait la requête de l'Assemblée. Celle-ci dut donc se contenter de condamner verbalement les propos tenus devant le Conseil législatif, tout en prenant la précaution d'affirmer qu'elle possédait « le Droit incontestable de réprimer de telles tentatives par les moyens constitutionnels qui étaient en son pouvoir »⁵⁵. Le contrôle exclusif des procédures internes des chambres, de même que l'inviolabilité de leurs membres, était donc réciproquement admis. Une chambre définissait, l'autre concédait.

L'Assemblée, pour sa part, n'eut à formuler qu'un seul de ses privilèges à l'encontre du Conseil législatif, exception faite de sa prérogative en matière de finances dont nous traiterons un peu plus loin. A la suite de certains incidents, qui avaient d'ailleurs entraîné l'annulation d'une élection⁵⁶, elle sentit la nécessité de résoudre :

Que c'est une haute infraction des libertés et privilèges des Communes du Bas-Canada, qu'aucun Conseiller Législatif de cette Province se mêle de l'Élection des Membres pour servir pour les Communes de cette Province⁵⁷.

Et c'était là un privilège tenant à la nature particulière de l'Assemblée.

Le fait que le Conseil législatif apparaisse généralement sur la défensive est en lui-même significatif. C'est qu'à travers les trac-

⁵² J.O.A. (1822), XXXI, pp. 137-138.

⁵³ *Idem*, p. 151; J.O.C.L. (1822), pp. 57-58.

⁵⁴ J.O.A. (1822), XXXI, p. 140.

⁵⁵ *Idem*, p. 141.

⁵⁶ BÉDARD, *op. cit.*, p. 138: annulation de l'élection du comté de Richelieu, en 1815, parce qu'un conseiller législatif était intervenu.

⁵⁷ J.O.A. (1815), XXIV, p. 91.

tations concrètes, auxquelles doivent se livrer les chambres, se pose la question théorique de l'existence même du bicamérisme, ou, plus exactement, de l'existence d'une « Chambre haute ». Les chambres parviennent à se définir un *modus vivendi* raisonnable. De plus ou moins bon gré, elles réussissent à se respecter vraiment. Et cet état d'esprit persistera durant une partie importante de la période. Mais l'agressivité de l'Assemblée ne peut manquer de percer à l'endroit d'un corps qui est son égal et dont les assises sont si discutables⁵⁸. Le Conseil législatif, de son côté, se sent persécuté. Il fait de son ressentiment l'objet d'une longue adresse au gouverneur, en 1819⁵⁹. Et cet aspect « institutionnel » du bicamérisme québécois l'emporte sur son aspect « fonctionnel », à partir du moment où l'Assemblée prend l'initiative d'une législation réglementant la composition du Conseil législatif.

Dans le but de détacher le Conseil législatif de l'emprise gouvernementale, l'Assemblée imagina d'en interdire l'accès aux juges. Cette politique pouvait vouloir améliorer le statut de la fonction judiciaire, mais elle était parfaitement fondée, à l'époque, comme moyen de favoriser un tant soit peu l'indépendance du Conseil. Un essai en ce sens fut prématurément tenté en 1814⁶⁰. Évidemment le projet de loi élaboré par l'Assemblée mourut devant le Conseil, où il fut jugé attentatoire aux privilèges de la « Chambre haute »⁶¹. L'Assemblée n'insista pas. Elle reprit cependant son idée en 1829, et cette fois-ci avec ténacité. Trois projets de lois visant à exclure les juges du Conseil législatif furent successivement discutés en chambre⁶², avant que l'Assemblée n'adoptât une position plus radicale encore. Le Conseil législatif répliqua en des termes qui démontraient son inébranlable fidélité aux vues gouvernemen-

⁵⁸ *Supra*, pp. 76ss.

⁵⁹ *J.O.C.L.* (1819), p. 56: l'Assemblée « est à présent en pleine jouissance et exerce des privilèges les plus importants de la Chambre des communes du Parlement Impérial, tandis que le Conseil Législatif n'a aucun autre poids dans la balance opposée à une influence et à un pouvoir si prépondérant, que la négative sur les taxes et les appropriations qui originent dans l'Assemblée. Et même ce privilège passif ne peut être exercé sans arrêter le cours de ces Subsidies que la Couronne a demandés. Ainsi se trouve détruit l'équilibre si essentiel à la vraie existence de la Constitution ».

⁶⁰ *J.O.A.* (1814), XXIII, p. 91.

⁶¹ *Idem*, p. 253.

⁶² *Idem* (1828-1829), XXXVIII, pp. 263, 595; (1830), XXXIX, p. 48; (1831), XL, p. 185.

tales. Le gouvernement métropolitain était libre d'appeler qui il voulait au Conseil législatif ; il était même souhaitable que tous les juges des cours du Banc du Roi fussent appelés à y siéger...⁶³ Les points de vue étaient donc diamétralement opposés, sur la façon de recruter les membres de la « Chambre haute ». A partir de cette époque, des relations positives, qui étaient en voie d'organiser concrètement le bicamérisme, font place à une confrontation inévitable et stérile sur le principe même de ce bicamérisme^{63a}.

Parmi les privilèges parlementaires que se définirent et s'opposèrent réciproquement les chambres, la prérogative de la chambre élective en matière financière prend une position à part par son particularisme et son importance. Appliquée au Parlement anglais, on disait qu'elle était *the life and soul of the House of Commons*⁶⁴.

Dans la colonie, il avait une signification identique, mais une portée plus restreinte. Lorsque le gouvernement colonial désirait un accroissement de ses moyens financiers, de source locale, il lui fallait obtenir de la législature provinciale, l'adoption d'un projet de loi. La constitution de 1791 donnait justement à celle-ci une conformation qui lui permettait de le faire⁶⁵. Et le projet de loi financière, comme tout projet de loi, devait être évidemment voté par les deux chambres, avant d'être soumis à la sanction royale. Le privilège de l'Assemblée du Bas-Canada, comme celui des Communes anglaises, résidait donc dans le droit d'initiative, qui lui était réservé en toute exclusivité.

Par contre, dans la colonie, les revenus du gouvernement ne se limitaient pas aux seules libéralités de la législature. Le gouvernement impérial assumait encore une partie importante des dépenses de l'administration provinciale. Aussi, le droit d'initiative de l'Assemblée demeurait-il surtout un privilège de préséance vis-à-vis du Conseil législatif, largement dépouillé du pouvoir de contrainte gouvernementale dont il investissait les Communes anglaises. C'était la situation au début de la période. Nous verrons, au chapitre suivant, que l'Assemblée sut conquérir partiellement la pleine portée de ce « privilège financier ». Mais il importe d'étudier ici l'aspect « bicamériste » qu'il conserva constamment.

⁶³ J.O.C.L. (1831), p. 223.

^{63a} Voir *infra*, pp. 170ss.

⁶⁴ A. TODD, *The practice and privileges of the two Houses of Parliament*, p. 32.

⁶⁵ *Supra*, pp. 87 et 88.

Avant la convocation du premier parlement, avant donc que l'Assemblée eût manifesté son intention d'imiter en la matière le modèle britannique, le ministre anglais chargé des affaires coloniales dicta au gouverneur la conduite qu'il devrait adopter, si l'Assemblée venait à réclamer le droit exclusif d'initiative en matière financière :

... le principe lui-même, en ce qui a trait à toute question où il s'agit d'imposer des charges (...), est tellement d'accord avec l'esprit de notre constitution qu'il ne faut pas le contrarier; mais en même temps, il serait prudent d'éviter, si possible, toute discussion inutile sur l'application de ce principe dans de menus détails, et surtout de ne pas lui donner, à l'aide de subtilités raffinées, une extension qui créerait des embarras et de la confusion dans la marche des affaires publiques⁶⁶.

Bien que positives, les directives du ministre souhaitaient que le privilège de l'Assemblée fût strictement limité dans son principe et dans son application.

Vers la fin de la session inaugurale de la première législature, l'Assemblée manifesta effectivement des prétentions à l'endroit des projets de lois de portée financière. A l'unanimité, elle adopta la résolution suivante :

Que toutes aides ou subsides accordés à Sa Majesté par la Législation du Bas-Canada sont le seul don de l'Assemblée de cette province ; et *que tous bills pour accorder telles aides et subsides doivent commencer dans l'Assemblée*, parce que c'est le droit incontestable de l'Assemblée de diriger et de pointer, dans chacun de ses bills les fins, les buts, considérations, conditions, limitations et qualifications de tels dons, lesquels ne peuvent être altérés par le Conseil législatif⁶⁷.

L'Assemblée affirmait donc, tel que prévu, son droit de voter prioritairement tous les subsides d'origine locale, qui pourraient être accordés au gouvernement colonial. Mais à toute fin pratique, elle déniait au Conseil législatif le droit d'amender les termes dans lesquels elle pourrait voter ces subsides. Il fallait s'attendre à quelques frictions, avant que cette prétention devienne droit.

Plus tôt, au cours de la présente session, le Conseil législatif avait déjà transmis à l'Assemblée deux projets de lois, qui, inci-

⁶⁶ D.C., II, p. 1012: Dundas à Dorchester, 16 sept. 1791.

⁶⁷ J.O.A. (1792-1793), I, p. 547.

demment, créaient des peines pécuniaires. Le premier de ces projets réglait la charge de rapporteur d'élection, et prévoyait certaines amendes en punition des manquements aux devoirs qu'il imposait⁶⁸. Le second faisait de même à l'endroit des maîtres de poste⁶⁹. Et l'Assemblée n'avait pas hésité à les mettre de côté « comme tendant à poser une charge sur le peuple ; étant le privilège de cette Chambre que les bills de cette nature soient considérés premièrement en icelle ». D'avance, l'Assemblée avait donc donné une interprétation extrêmement stricte du privilège qu'elle avait l'intention de réclamer. Le Conseil législatif se voyait coupé d'un immense champ d'exercice de l'initiative législative.

L'Assemblée préféra présenter et voter deux autres projets de lois, identiques aux premiers... Lorsque le Conseil législatif fut appelé à les considérer, l'Assemblée avait alors voté sa résolution de principe relative à son « privilège financier ». Aussi le Conseil, tout en acceptant de voter à nouveau des textes qu'il avait lui-même élaborés, en profita-t-il pour répliquer à l'Assemblée. Il contestait à celle-ci le droit exclusif de décréter des sanctions pécuniaires. La Chambre des lords anglaise n'avait jamais reconnu cette prérogative, et les Communes y avaient renoncé. Partant du principe qu'« une loi dépourvue de sanction ne valait plus qu'une simple opinion », il maintenait fermement son droit. Par ailleurs, et c'était le plus important, le Conseil législatif « reconnaissait à l'Assemblée le droit d'initiative à l'égard des bills de subsides et de ceux à l'effet d'imposer des charges générales sur le peuple... »⁷⁰.

La question des sanctions pécuniaires fut portée devant le ministre, qui donna entièrement raison au Conseil législatif⁷¹. Aussi, lorsqu'en 1795, un projet de loi criminelle imposant des amendes fut communiqué par le Conseil à l'Assemblée, celle-ci résolut-elle que :

Afin d'accélérer les affaires de la Législature, (elle) ne devait pas insister sur le privilège réclamé et exercé par elle, en rejetant des Bills, venant du conseil législatif, pour raison qu'ils imposent des peines pécuniaires (...), pourvu que telles pénalités soient seulement pour punir ou prévenir les crimes et offenses, et qu'elles ne tendent pas à mettre une charge sur le

⁶⁸ J.O.A. (1792-1793), I, p. 429.

⁶⁹ *Idem*, p. 433.

⁷⁰ D.C., III, p. 169: extrait du journal du Conseil législatif, 27 avril 1793.

⁷¹ *Idem*, p. 174: Dundas à Dorchester, 11 mai 1794.

sujet, soit comme aides ou subsides accordées à Sa Majesté, ou pour aucuns effets généraux et spéciaux par le moyen de Droits, Péages, cotisations ou autrement ⁷².

Par ce désistement formel, l'Assemblée manifestait une condescendance qui ne pouvait qu'inciter le Conseil législatif à admettre l'essentiel de son privilège financier. Et effectivement, malgré la survenance de quelques accrochages douteux, le Conseil eut bientôt l'occasion de démontrer qu'il reconnaissait en pratique la prérogative réclamée par l'Assemblée.

En 1798, par exemple, l'Assemblée rejeta certains des amendements qu'avait apportés le Conseil législatif à un projet de loi sur la voirie ⁷³. Ces amendements prescrivaient une contribution pour l'entretien des chemins, et affectaient une somme d'argent à la rétribution des voyers. Le Conseil répliqua qu'il ne faisait que diminuer le montant de la contribution déjà en vigueur et que l'argent des salaires des voyers était déjà voté, sans être spécifiquement affecté. Il s'agissait donc de deux cas non prévus. L'Assemblée maintint néanmoins son rejet ⁷⁴ et le projet de loi n'eut pas de suite.

En revanche, en 1805, le Conseil législatif reçut, alors qu'il procédait à l'examen d'un projet de loi prévoyant la construction de prisons, un certain nombre de pétitions s'opposant au mode de financement prévu. Après avoir entendu le rapport d'un comité spécialement formé pour étudier la question à partir des précédents parlementaires anglais, il résolut qu'il lui était interdit de recevoir telles pétitions ⁷⁵. L'initiative appartenant à l'Assemblée seule, les pressions de l'électorat devaient s'exercer sur elle seule. Le Conseil admettait donc le droit exclusif de l'Assemblée de préparer des « bills de subsides », admettait son inaptitude à amender ces projets de loi, et se montrait même scrupuleux, puisque, devant quand même les voter ou les rejeter en bloc, rien en principe n'aurait semblé répugner à ce qu'il reçût les lumières de quelque corps intermédiaire.

Il est évident que l'Assemblée disposait d'un moyen de coercition puissant. Il lui était toujours possible de rejeter tous les « bills de subsides » ou amendements à tels projets de loi qui auraient pu

⁷² *J.O.A.* (1795), III, p. 48.

⁷³ *Idem* (1798), VI, pp. 169, 171.

⁷⁴ *Idem*, p. 187.

⁷⁵ *Extraits des J.O.C.L.*, pp. 102-104.

émaner du Conseil législatif, sans que celui-ci eût été justifié d'agir semblablement à l'encontre des initiatives de l'Assemblée. Mais c'était la suite des concessions et désistements réciproques, implicitement ou tacitement exprimés, qui, surtout, contribuaient à créer une situation juridique. Car l'une et l'autre chambre pouvaient y aller successivement de leurs prétentions complémentaires sur le même sujet. Et l'instauration d'une tradition d'entêtement ne pouvait que conduire à une impasse.

C'était la situation, dans le Haut-Canada, vingt-cinq ans après les débuts du régime. Au début de la période, l'harmonie habituelle entre les deux chambres avait empêché que la question ne se posât. Mais ce climat s'était transformé, lorsque, en 1818, l'Assemblée transmet au Conseil législatif un projet de loi pour régler le commerce entre les États-Unis et la province, projet dont l'objet principal était de prévoir la collection de douanes⁷⁶. Le Conseil corrigea librement le projet de loi, mais l'Assemblée refusa de considérer ces amendements et même de discuter leur contenu avec le Conseil. Car seul, à son point de vue, un principe était en cause. Le Conseil répliqua que l'Assemblée « n'était pas plus justifiée par la lettre et l'esprit de la constitution, de réclamer les pouvoirs, les immunités et les privilèges des Communes du Parlement (anglais), que ne le serait le Conseil législatif d'assumer pour lui-même et ces membres, les pouvoirs, les immunités et les privilèges de la Chambre Haute... »⁷⁷. Et le Conseil avait raison ! Un tel droit ne découlait en rien des textes de 1791. La conception, la gestation, la naissance et le développement du privilège parlementaire, comme de tout le droit parlementaire d'ailleurs, devaient être des faits coloniaux. Encore fallait-il qu'une volonté de conciliation présidât à cet empirisme. Dans le Haut-Canada, le Conseil législatif continua de nier tout privilège financier à l'Assemblée. Le travail législatif fut interrompu ; la querelle fut portée devant le gouverneur⁷⁸, qui fut quand même, pour cette raison, forcé de dissoudre prématurément deux législatures⁷⁹.

Dans le Bas-Canada, au contraire, les prétentions hâtives et nombreuses de l'Assemblée avaient fourni au Conseil législatif plusieurs occasions de manifester un esprit de compromis. Mais après avoir

⁷⁶ D.C., III, pp. 544ss.

⁷⁷ *Idem*, p. 547.

⁷⁸ *Idem*, p. 553.

⁷⁹ *Idem*, p. 555.

exprimé un accord définitif et concret, en 1805, le Conseil sentit le besoin de prendre quelques précautions, comme l'avait fait jadis l'Assemblée, en acceptant de se soumettre à l'arbitrage impérial. Il résolut en 1806 que :

Annexer à un Bill d'aide ou de subside, aucune Clause ou Clauses étrangères à la manière de lever le subside ou l'aide auquel tel Bill a rapport, à la quantité, la qualité et l'appropriation d'icelui, est contre les règlements du Parlement, destructif de la Prérogative Royale, de la Liberté des Débats, et des Droits et Privilèges Constitutionnels de cette Chambre ⁸⁰.

Même s'il s'agissait du privilège de l'Assemblée, le Conseil législatif entendait donc participer au perfectionnement de la règle de droit. Pour forcer le respect de cette précision qu'il entendait apporter au « privilège financier » de l'Assemblée, il disposait de la même arme que l'Assemblée : celle de rejeter tous les projets de loi dérogatoires. Mais il semble que malgré un certain nombre d'accrocs ⁸¹, le privilège et sa limitation ont été, tous deux, progressivement concédés et respectés, durant une partie importante de la période.

Puis ce fut au tour de l'Assemblée, en 1813, d'apporter une nouvelle précision : son privilège exclusif d'introduire les projets de lois de nature financière s'étendait à toutes les affectations qui pouvaient être faites des sommes octroyées, sans que le Conseil puisse faire autre chose qu'accepter ou rejeter en bloc les projets de loi contenant semblables affectations ⁸².

Puis en 1821, le Conseil législatif enchérit d'une série de diktats. Tout « bill de subsides » ou d'affectation devait avoir été expressément requis par le gouverneur. Il devait être voté en termes généraux et pour une période s'étendant à toute la vie du roi ⁸³. Mais ces restrictions exorbitantes ne furent jamais concédées par l'Assemblée. Elles sont à l'origine de la détérioration progressive des relations entre les chambres, qui caractérise les dernières années de la période. L'équilibre précaire qu'on avait péniblement édifié, s'avérait impuissant à dominer un antagonisme fondamental. Les difficultés concrètes du « bicamérisme fonctionnel » faisaient place

⁸⁰ *Extraits des J.O.C.L.*..., p. 175; *J.O.C.L.*, 1817, p. 34: règlements permanents du Conseil législatif.

⁸¹ BÉDARD, *op. cit.*, p. 133; *J.O.A.* (1814), XXIII, p. 481.

⁸² *J.O.A.* (1812-1813), XXII, p. 381.

⁸³ *J.O.C.L.* (1821), p. 106.

aux fatalités du « bicamérisme institutionnel ». Spécialement en ce qui a trait aux moyens législatifs de financer le gouvernement, le Conseil législatif épousait systématiquement et définitivement les thèses gouvernementales⁸⁴. Son attitude remémorait les intentions officieuses qui avaient suggéré son maintien, en 1791⁸⁵, et qui mettaient en doute le bien-fondé du bicamérisme québécois. L'Assemblée, de son côté, prétendit que le Conseil avait voulu censurer ses actes, l'accusa d'avoir violé ses droits et réitéra la revendication d'un plein « privilège financier »⁸⁶. Les positions allaient se trouver ainsi respectivement figées jusqu'en 1838.

La première moitié de la période avait donc assisté à l'édification d'un bicamérisme technique. Après une ère de susceptibilités, dont aucune des deux parties n'eut le monopole, les chambres apprirent à communiquer entre elles et forgèrent ainsi les règles juridiques de ce dialogue. Elles apprirent aussi que leur survie exigeait le respect mutuel et elles se plièrent aux exigences expresses ou tacites de ce respect. Des moyens de contact, d'une part, et des privilèges réciproques, d'autre part, étaient en train de construire un bicamérisme formellement viable. Mais il demeure éminemment révélateur que, malgré ces progrès techniques, le Conseil législatif et l'Assemblée n'aient jamais pu s'entendre sur la formulation de quelque adresse au gouverneur ou au gouvernement métropolitain, si ce n'est à l'occasion de la mort du roi ou pour protester contre le projet constitutionnel de 1822. La législation put fonctionner, bien que de façon parfois cahotique, durant la majeure partie de la période. Mais, en définitive, ce sont les problèmes fondamentaux posés par le « bicamérisme institutionnel », qui allaient s'avérer déterminants.

Section II

LE BICAMÉRISME INSTITUTIONNEL

Les deux chambres de la législature du Bas-Canada réussirent à s'entendre sur un nombre suffisant de sujets, pour qu'en pratique

⁸⁴ *J.O.C.L.* (1821), p. 219.

⁸⁵ *Supra*, pp. 76ss et 85.

⁸⁶ *J.O.A.* (1820-1821), XXX, p. 173.

se développe entre elles un mode technique de collaboration. Dans le concret, le bicamérisme québécois sut organiser son fonctionnement ; il apporta, de ce fait, une contribution formelle à l'édification du parlementarisme interorganique. Il allait en être autrement du « bicamérisme institutionnel », c'est-à-dire de *l'existence de deux chambres, considérée d'un point de vue théorique, en tant qu'institution*.

Bien qu'encore latent, un antagonisme congénital opposait les chambres⁸⁷. Il attendait, pour vraiment s'exprimer, que s'impose le règlement d'un certain nombre de questions fondamentales, spécialement de questions touchant le fonctionnement des institutions, lesquelles, évidemment, ne pouvaient se poser en nombre dès les débuts de la période. Or sur cette voie théorique de l'édification du régime, il était à craindre que les chambres parviennent difficilement à l'adoption de vues communes. D'autant plus qu'une opposition aussi marquée, entre organes collégiaux, n'était pas donnée en principe. L'effort de collaboration, qu'exprime juridiquement le régime parlementaire, n'était pas censé porter principalement sur les rapports entre organes collégiaux. Il était à craindre qu'à la longue l'opposition entre les chambres devienne assez systématique pour perdre toute force créatrice ; que le bicamérisme, en tant qu'institution, fasse en définitive la preuve de son ineptie à s'intégrer tel quel au parlementarisme québécois.

Cette présomption n'empêche pas, cependant, que le bicamérisme ait pu, à l'occasion, apporter une contribution théorique à la formation d'un parlementarisme interorganique.

Parler ainsi de l'utilité de bicamérisme, c'est, dans le contexte québécois d'alors, parler de l'utilité du Conseil législatif. Cet organe législatif, en effet, ne représentait pas clairement l'un ou l'autre des pôles à partir desquels se fondait le régime parlementaire. Sa présence pouvait par conséquent apparaître comme un appoint technique, visant à favoriser la conciliation entre les deux organes essentiellement antagonistes, le gouverneur et l'Assemblée⁸⁸. Le bicamérisme n'était pas essentiel à la formation du parlementarisme, mais la présence de l'Assemblée l'était... Le Conseil législatif, en 1791, avait d'ailleurs été officiellement présenté comme un tiers organe temporisateur, devant être utile au bon fonction-

⁸⁷ *Supra*, p. 80.

⁸⁸ A la condition qu'un tel organe ait quelque assise sociale, ce qui n'était effectivement pas le cas au Québec, en 1791. (*Supra*, pp. 84 et 85.)

nement de la législation⁸⁹. Dans l'optique parlementaire, la seconde chambre de la législature était le Conseil législatif. Partant, même s'il existait des motifs de présumer d'un résultat globalement négatif, il n'est pas impossible qu'occasionnellement la présence d'une seconde chambre législative ait pu favoriser, d'une façon également théorique cette fois-ci, le perfectionnement du régime parlementaire local. Il s'agit de dénombrer les suggestions positives du Conseil législatif à cet égard.

En tant qu'institution, le bicamérisme québécois a donc pu jouer un rôle *positif, occasionnel* par rapport au rôle *globalement négatif* qu'il y a tout lieu de lui imputer.

Sous-section I

L'ASPECT POSITIF

Sur ce chapitre, l'accord effectif réalisé entre les deux chambres est d'importance secondaire. Toutes les initiatives du Conseil législatif, dont le contenu matériel tend à favoriser la formation d'un régime parlementaire local, illustrent l'aspect positif du « bicamérisme institutionnel ». Elles prennent évidemment plus de poids si elles font ensuite l'objet d'accords bilatéraux et, plus encore, si elles rallient finalement l'assentiment du gouvernement métropolitain. Mais le mode coutumier d'élaboration du droit constitutionnel québécois réserve une portée créatrice relative à ces trois niveaux d'expression. Ces contributions peuvent d'ailleurs prendre la forme d'une opposition résolue du Conseil à certaines entreprises de l'Assemblée, dont la réussite marquerait un recul dans l'instauration d'un parlementarisme local. Même des questions qui, sur le plan de la collaboration concrète, ont débouché sur de parfaites impasses, peuvent, sur le plan des principes, avoir favorisé cette collaboration.

Ce fut le cas lorsqu'en 1812 l'Assemblée voulut apporter un certain nombre de modifications à une loi de pouvoirs publics, annuellement renouvelée depuis 1797⁹⁰. Cette loi, qui apportait une

⁸⁹ *Supra*, pp. 79 et 80.

⁹⁰ 27 Geo. III, chap. 6 (statut provincial du Bas-Canada): « Un acte pour mieux préserver le gouvernement de Sa Majesté tel qu'il est heureusement établi par la loi dans cette province ».

dérogation au partage habituel des fonctions étatiques, permettait au Conseil exécutif de procéder à des arrestations préventives sous l'inculpation de haute trahison, et interdisait dans ces cas la libération provisoire sous caution. Or, en 1812, à la suite d'abus de confiance de la part du Conseil exécutif⁹¹, l'Assemblée entreprit de transférer de celui-ci au gouverneur la compétence exceptionnelle conférée par cette loi. C'était une attitude de circonstances, explicable en raison de l'esprit conciliant du nouveau gouverneur, Sir George Prevost. Comme précédent, elle tendait cependant à enrayer la formation en cours d'un parlementarisme local. Les matières confiées à la seule responsabilité du gouverneur échappaient du même coup aux possibilités d'une négociation locale, en cas de conflit. Des décisions gouvernementales, personnellement et directement prises par le gouverneur, ne pouvaient être remises en question qu'à Londres. D'ailleurs, l'évolution générale cherchait à associer le Conseil exécutif aux entreprises du gouverneur, si ce n'est à lui en attribuer la responsabilité première. Et l'Assemblée souscrivait à cette évolution, comme le gouverneur et le Conseil exécutif eux-mêmes⁹².

En 1812, le Conseil législatif vote le premier la loi d'exception, dans ses termes conventionnels. Il la transmet ensuite à l'Assemblée, qui la lui retourne avec trois amendements⁹³. Les arrestations préventives, à l'avenir, devront s'effectuer en vertu d'un ordre du gouverneur. L'autorisation de celui-ci sera seule requise pour obtenir un élargissement conditionnel. Et enfin, cette compétence d'exception ne pourra plus permettre l'arrestation et l'emprisonnement de membres de l'une ou l'autre des deux chambres.

En s'opposant à ces amendements, le Conseil législatif dégage avec une étonnante lucidité, bien qu'en termes implicites, les répercussions qu'ils auront sur l'évolution générale du régime. Il s'oppose :

Parce que ces amendements diminuent la sécurité des sujets en enlevant l'exécution de l'acte aux membres du Conseil exécutif responsables de leur conduite dans les limites de la province et justiciables des cours provinciales de justice de Sa Majesté dans toute action civile et en la confiant entièrement

⁹¹ L'emprisonnement des directeurs du journal *le Canadien*. (*Supra*, p. 120.)

⁹² *Supra*, pp. 46, 47ss, 51ss, 57ss et 66ss.

⁹³ *J.O.A.* (1812), XX, pp. 201, 255, 465, 467.

au gouverneur, qui n'est ni responsable de sa conduite dans les limites de la province ni justiciable des cours provinciales de justice de Sa Majesté dans aucune action civile ;

Parce que ces amendements confèrent le pouvoir d'accuser, d'emprisonner, de mettre en jugement et d'user de la clémence, à une seule et même personne, contrairement au premier principe de la constitution impliquant l'existence d'une monarchie limitée ; et que par conséquent la sécurité des sujets en souffrirait ;

Parce que (...) le représentant du roi devra supporter exclusivement l'odium qui accompagne invariablement l'application de telles mesures, au détriment de son prestige constitutionnel dans le gouvernement ;

Parce que dans la mère patrie, ce qu'on suppose blâmable dans l'administration des affaires publiques ne peut être imputé au roi et qu'il doit en être ainsi dans une colonie à l'égard du gouverneur (...) Des imputations de ce genre tendent à détruire l'indépendance constitutionnelle du pouvoir exécutif...⁹⁴

Pour des motifs non moins valables, mais d'un autre ordre, l'Assemblée maintient ses amendements. Elle reconnaît qu'en cas d'abus « le remède sera moins prompt », mais elle affirme qu'« il sera plus certain... »⁹⁵. Elle va même jusqu'à trahir sa tactique préférée, qui consiste à assimiler la situation constitutionnelle de la colonie à celle de l'Angleterre. Même si la Couronne est irresponsable, « il ne s'en suit pas que ces principes soient également applicables, et, de fait, ils ne devraient pas être appliqués quand il s'agit des gouverneurs des colonies ». Ceux-ci « ne sont pas investis du même pouvoir inviolable que le roi envers lequel ils sont toujours responsables »⁹⁶. Bref, l'opportunisme l'emporte sur les visées constitutionnelles à long terme. Pour ne pas confier au Conseil exécutif des pouvoirs exceptionnels, l'Assemblée préfère s'en remettre au gouvernement métropolitain pour le règlement de conflits éventuels.

Heureusement, le Conseil législatif persiste dans ses objections. Tant et si bien que doit être définitivement abandonnée cette législation d'exception, annuellement adoptée depuis seize ans. Par son opposition, le Conseil législatif contribue donc, pour une première fois, à la consolidation du parlementarisme naissant. Il ne faut toutefois pas y voir que pureté d'intentions. D'un côté comme de

⁹⁴ *J.O.A.* (1812), XX, p. 568; *D.C.*, III, p. 434.

⁹⁵ *D.C.*, III, p. 435.

⁹⁶ *Idem*, p. 436.

l'autre, les intérêts immédiats sont surtout vivaces. Le régime progresse ou rétrograde à partir des impulsions qu'ils impriment. Dans le présent cas, il suffit de se rappeler, pour ce qui est du Conseil législatif, l'étroite connexion qui relie les deux conseils⁹⁷. Les apports subséquents de la « Chambre haute » répondront à des intentions plus mélangées encore.

L'Assemblée résout, en 1807, qu'il serait avantageux pour la province, de déléguer un agent permanent en Grande-Bretagne, pour veiller aux intérêts de la colonie⁹⁸. Elle s'en tient alors à l'émission d'un vœu. Mais en faisant de cette question son thème fétiche, repris une bonne vingtaine de fois, l'Assemblée donna l'occasion au Conseil législatif de démontrer son inépuisable résistance comme force neutralisante.

Après la simple résolution, ce furent les projets de lois, successivement introduits, mais non votés, en 1812 et 1813⁹⁹. Le Conseil législatif n'était toujours pas appelé à donner son avis. Un premier projet de loi lui fut transmis le 10 février 1814¹⁰⁰. L'Assemblée y nommait Pierre Bédard, ex-leader de la majorité canadienne, récemment nommé juge, agent provincial dans la métropole. Le lendemain, elle envoya un message au Conseil « invitant les honorables conseillers à adjoindre une seconde personne à Pierre Bédard, pour être agent de cette province, et portant à leur connaissance que l'Assemblée approuvera leur choix »¹⁰¹. Le Conseil répondit à ce message quelques jours plus tard, en reprochant à l'Assemblée d'oser s'occuper d'une matière faisant l'objet d'un projet de loi dont il était saisi...¹⁰² Il lui était, en conséquence, interdit de considérer l'offre de l'Assemblée. Et ce fut, sur ce premier essai de l'Assemblée, le dernier mot du Conseil. La susceptibilité procédurale cachait des sentiments plus profonds. Et ceux-ci ne pouvaient pas être que frustration : la proposition de l'Assemblée apparaissait en effet équitable.

Au début de la même session, l'Assemblée avait voté une série de motions sur l'état général de la province¹⁰³. Après un aussi

⁹⁷ *Supra*, p. 40.

⁹⁸ *J.O.A.* (1807), XV, p. 601.

⁹⁹ *Idem* (1812), XX, p. 341; (1813), XXII, p. 261.

¹⁰⁰ *Idem* (1814), XXIII, p. 203: « Un acte pour nommer un agent dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande ».

¹⁰¹ *Idem*, p. 209.

¹⁰² *Idem*, p. 289.

¹⁰³ *Idem*, p. 158.

cinglant refus de la part du Conseil législatif, sur la question de l'agent, elle résolut que Pierre Bédard porterait les motions en question au roi, sous la forme d'une adresse ¹⁰⁴. Le Conseil législatif réagit immédiatement. Il voyait non sans raison dans l'entreprise de l'Assemblée, « une tentative de nommer un agent pour cette province sans son consentement... » ¹⁰⁵. Pour entraver ce dessein, il disait s'opposer à ce que quelque argent des fonds publics puisse servir à défrayer l'entretien d'un tel agent. Selon le Conseil législatif,

... les demandes d'un caractère public adressées au gouvernement de Sa Majesté ne peuvent être régulièrement et constitutionnellement transmises que par l'entremise du gouverneur de cette province... ¹⁰⁶

Quelles qu'aient pu être les raisons profondes qui motivaient l'opposition du Conseil, les raisons officielles favorisaient pour leur part le développement des institutions parlementaires locales. Elles s'élevaient contre une multiplication jugée inutile des liens avec la métropole. Et les précisions subséquentement apportées tendent à confirmer cette interprétation.

L'année suivante, l'Assemblée approuva de nouveau le principe d'une représentation permanente de la province à Londres ¹⁰⁷. Dans le but probable d'éviter les obstacles antérieurs et de parvenir ainsi à un accord entre les deux chambres, elle le fit sous la forme d'une simple résolution, dont elle transmet le texte au Conseil. Celui-ci rétorqua :

... Le Gouverneur (...) est le Canal convenable et constitutionnel de Communication entre les Corps Législatifs dans cette Province, et le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni ¹⁰⁸.

L'Assemblée essaya encore de contourner le veto du Conseil législatif. Dans une adresse, elle exhorta le gouverneur à requérir de Londres des directives positives à cette fin. Elle précisait que

¹⁰⁴ *J.O.A.* (1814), XXIII, pp. 276, 278, 314.

¹⁰⁵ *D.C.*, III, p. 462: extraits du journal officiel du Conseil législatif, 28 février 1814.

¹⁰⁶ *Idem.*, p. 463.

¹⁰⁷ *J.O.A.* (1815), XXIV, p. 211.

¹⁰⁸ *Idem.*, p. 315.

la présence d'un émissaire permanent était surtout nécessaire pour que la population coloniale puisse se faire mieux entendre de la Chambre des communes impériale¹⁰⁹. Ce souhait s'expliquait du fait qu'une partie importante de la compétence législative était encore réservée au Parlement impérial. Celui-ci disposait même d'une compétence générale, qui lui permettait de censurer toutes les lois des législatures subalternes. En revanche, le gouverneur assurait une communication indirecte, par voie d'adresse, avec les chambres anglaises comme avec le gouvernement anglais. Et la présence permanente de délégués provinciaux, auprès des Communes et des lords, risquait fort, en raison du contexte local, de voir se transporter à Londres la discussion et le règlement de toutes les questions d'envergure posées à la législature du Bas-Canada. Chaque fois qu'il y aurait eu désaccord ou difficulté persistante entre les trois organes législatifs de la colonie, le Parlement impérial aurait été appelé à exercer son arbitrage plus ou moins prématurément. L'organisation, sur le plan local, d'une collaboration inter-organique, aspect primordial d'un régime parlementaire, aurait d'autant perdu de son intérêt. L'innovation sollicitée par l'Assemblée pouvait avoir un intérêt à court terme. A cause de la présence du Conseil législatif dans la législature locale, la population locale avait peut-être des chances d'obtenir plus facilement de Londres des mesures législatives satisfaisantes. A long terme, cependant, elle encourageait une participation québécoise au parlementarisme impérial, au détriment du développement des institutions locales.

Le Conseil législatif demeura toutefois ferme dans son opposition, malgré l'insistance de l'Assemblée. Il rejette un nouveau projet de loi, en 1821¹¹⁰. L'année suivante, pour déjouer l'obstruction efficace que fait le Conseil, en refusant le vote de tout crédit pour l'entretien d'un agent, l'Assemblée décide de confier cette tâche à un député de la Chambre des communes anglaise¹¹¹. L'effet n'est déjà plus tout à fait le même. Malgré tout, le Conseil législatif s'empresse d'envoyer une adresse à Londres, pour dénoncer l'inconstitutionnalité du geste : l'attribution des charges publiques est prérogative royale...¹¹² Et le gouverneur de confirmer que le point de vue du Conseil législatif est conforme aux droits de la Couron-

¹⁰⁹ *J.O.A.* (1815), XXIV, pp. 575-577.

¹¹⁰ *J.O.A.* (1821), XXX, p. 311.

¹¹¹ *Idem* (1822), XXXI, pp. 28-29.

¹¹² *J.O.C.L.* (1822), p. 28.

ne ¹¹³. L'Assemblée propose de nouveaux projets de lois au Conseil législatif, en 1823 ¹¹⁴, 1825 ¹¹⁵, et 1826 ¹¹⁶, mais sans plus de succès. En 1828, le gouvernement anglais donne son accord, à la condition que l'agent soit désigné dans un acte voté par les deux chambres ¹¹⁷. Mais il semble qu'il est trop tard pour qu'il soit possible à celles-ci de revenir à de meilleurs sentiments. A une nomination de l'Assemblée, rejetée par le Conseil, celui-ci répond par une autre nomination, évidemment rejetée par l'Assemblée ¹¹⁸.

Durant deux ans, l'Assemblée peut enfin jouir de la présence d'un des siens à Londres. D.-B. Viger est déjà en Angleterre, pour d'autres causes ; l'Assemblée s'empresse donc de le dire agent officiel « représentant auprès du Gouvernement de Sa Majesté les intérêts et sentiments des Habitants de la Province », et elle décide de lui rembourser ses « dépenses nécessaires et inévitables », à même la somme annuellement allouée pour les frais contingents de la chambre ¹¹⁹.

Un tel conflit chronique laissait présager l'échec final de la collaboration concrète entre les chambres. Presqu'à chaque session, le même thème venait polluer l'atmosphère des relations que devaient entretenir les chambres. Sur le plan des principes, cependant, l'opposition tenace du Conseil législatif au projet de représentation permanente à Westminster, devait, à long terme, favoriser le développement du régime parlementaire local. La contribution maîtresse du Conseil législatif à la formation du parlementarisme québécois allait toutefois se présenter sous une forme plus positive.

Lorsqu'en 1814, les juges en chef Sewell et Monk furent mis en accusation, ce fut par la seule « Chambre d'assemblée ». Comme il n'y avait, dans la colonie, aucun tribunal reconnu compétent pour juger les offenses commises par les officiers publics dans l'exercice de leurs fonctions, l'accusation (procédure d'*impeachment*) fut portée à Londres, pour être entendue, selon la pratique britannique, par la Chambre des lords anglaise ¹²⁰. Le Conseil législatif protesta aussitôt, par une série de résolutions :

¹¹³ *J.O.C.L.* (1822), p. 43.

¹¹⁴ *J.O.A.* (1823), XXXII, p. 175.

¹¹⁵ *Idem* (1825), XXXIV, p. 255.

¹¹⁶ *Idem* (1826), XXXV, p. 279; *J.O.C.L.* (1826), p. 167.

¹¹⁷ *D.C.*, IV, p. 486; Murray à Kempt, 29 sept. 1828.

¹¹⁸ *J.O.A.* (1831), XL, pp. 312 et 501.

¹¹⁹ *Idem* (1832), XLI, p. 448; (1833), XLII, pp. 558-559.

¹²⁰ *Supra*, pp. 60ss.

Le droit d'accuser ou de tenir responsable quelque officier ou quelques officiers du gouvernement de Sa Majesté dans cette province, de quelque crime, offense criminelle ou méfait dans l'exercice de leur emploi (...) est dévolu collectivement, généralement et également à toutes les parties qui constituent cette population.

Les membres de cette chambre sont une partie constituante de la population de cette province.

Le droit d'entendre et de juger les accusations produites dans cette province par la population de ladite province, n'est pas dévolu au Conseil législatif de cette province, par conséquent, le Conseil législatif n'est pas exclu de la participation à voter et à porter telles accusations ¹²¹.

Le Conseil affirmait son caractère représentatif et réclamait en conséquence le droit de participer à de semblables mises en accusation. S'appropriant le droit public britannique, l'Assemblée répondit que la prétention du Conseil, « Chambre haute » de la province, était inconstitutionnelle ¹²².

Trois ans plus tard, l'Assemblée décide de porter accusation contre Louis-Charles Foucher, juge à la cour du Banc du Roi du district de Montréal, pour « malversation, pratiques dépravées, injustice, violation de serment d'office, (...) conduite tendant à avilir l'administration de la justice... », etc. ¹²³. Elle obtient du gouverneur qu'il soit immédiatement suspendu de ses fonctions ; mais pour ce qui est de sa condamnation définitive, elle s'adresse à Londres, comme dans les cas précédents ¹²⁴.

Devant cette nouvelle entreprise de l'Assemblée, le Conseil législatif ne se contente pas d'exprimer son sentiment de frustration. Il se plaint évidemment de n'avoir pas été consulté ; il reproche à l'Assemblée de n'avoir pas entendu l'accusé, de ne lui avoir même pas communiqué les charges accumulées contre lui. Mais son intervention prend une valeur manifestement positive, lorsqu'il réclame avec force, que les *impeachments* soient entendus et jugés dans la province. S'il n'en est pas ainsi, « tout officier public devient sujet à être obligé, avant d'être entendu, d'aller à ses propres frais en Angleterre, à une distance immense avec des témoins qui pourraient

¹²¹ *D.C.*, III, pp. 465-466: extraits des journaux du Conseil législatif, 2 mars 1814.

¹²² *J.O.A.* (1814), XXIII, p. 481.

¹²³ *Idem* (1817), XXVI, pp. 539, 547.

¹²⁴ *Idem*, pp. 549, 643.

servir à le disculper...». Ou bien la procédure d'*impeachment* découle de l'accord entre les deux chambres et le jugement appartient alors à une cour provinciale spécialement désignée par le gouvernement impérial ; ou bien elle est réservée à l'Assemblée, et le Conseil législatif est alors appelé, à titre de « Chambre haute », à remplir la fonction de tribunal compétent¹²⁵.

L'intérêt égoïste n'est évidemment pas absent des mobiles du Conseil législatif. Son initiative n'en sert pas moins le développement des institutions parlementaires de la province. Si la métropole vient jamais à accepter cette proposition, les officiers coloniaux, dont le caractère britannique est fortement marqué, vont devenir passibles de jugement dans la colonie, pour leurs actes d'administrateurs. En revanche, la présence d'un Conseil législatif, constitué tel qu'il l'est alors, leur fournit une immunité infaillible, qui enlève tout intérêt immédiat à la mesure. C'est exactement la raison pour laquelle l'Assemblée s'oppose d'abord à l'idée du Conseil législatif. Pour l'Assemblée, ce nouveau système, selon la solution exacte adoptée, mettrait les officiers publics à l'abri de toute accusation, ou bien assurerait leur acquittement automatique¹²⁶. Et l'intérêt à long terme est encore trop éloigné pour être retenu. Si l'Assemblée affirme encore l'inconstitutionnalité de la suggestion du Conseil, elle ne peut plus, maintenant, la motiver.

Recevant en même temps les adresses de l'Assemblée et du Conseil législatif, le gouverneur sentit la nécessité de requérir de Londres de promptes instructions¹²⁷. Il reçut la réponse du ministre quatre mois plus tard seulement :

*Je dois vous faire connaître que dans le présent cas et les autres cas semblables d'accusation, de la part de la Chambre d'assemblée, Son Altesse Royale a décidé que la décision à l'égard des charges contre la partie accusée, sera laissée au Conseil législatif*¹²⁸.

Le gouvernement de la métropole semblait donc disposé à reconnaître au Conseil législatif de la colonie le privilège de la Chambre haute anglaise de juger des accusations portées par la Chambre basse contre les officiers publics¹²⁹. Il ne précisait rien cependant

¹²⁵ J.O.C.L. (1817), p. 120; J.O.A. (1817), XXVI, p. 715; D.C., III, p. 511.

¹²⁶ J.O.A. (1817), XXVI, p. 921.

¹²⁷ D.C., III, pp. 507 et 511 (note): Sherbrooke à Bathurst, 10 mars 1817.

¹²⁸ *Idem*, p. 515: Bathurst à Sherbrooke, 7 juillet 1817.

¹²⁹ Todd, *The practice and privileges of the two Houses of Parliament*, p. 33.

des formalités procédurales à suivre pour investir le Conseil de sa prérogative nouvelle. La question fit les délices des jurisconsultes de l'administration coloniale. Procureur, solliciteur et avocat généraux, semblaient d'accord, à l'origine, pour dire que le Conseil législatif n'était pas investi de plein droit. Une commission devait lui être délivrée, commission spéciale pour chaque cas, qui pourrait être émise par le gouverneur, en vertu des pouvoirs conférés par sa propre commission¹³⁰. Puis, le procureur général se désolidarisa de cette opinion collective. Il prétendait qu'il était inutile de requérir une commission pour le Conseil, puisqu'était reconnu le droit d'accusation de l'Assemblée. Si cette dernière pouvait accuser, « il était évident que le pouvoir de faire passer en jugement était supposé appartenir au Conseil législatif »¹³¹. Pour l'avocat général, qui lui aussi revisa sa première impression, le Conseil législatif ne pouvait être érigé en tribunal que par acte du Parlement impérial. Les textes constitutionnels ne l'avaient pas fait, afin que les officiers gouvernementaux fussent placés à l'abri des « persécutions », et afin que fût protégée la prérogative royale s'exerçant sur eux¹³². L'avocat général doutait même du droit d'accusation de l'Assemblée, qui, pour lui, n'était qu'un droit de pétition, dont pouvait disposer à son gré le gouvernement impérial¹³³. Et en définitive, le procureur général semble s'être rallié à ce point de vue¹³⁴.

Lorsqu'au début de la session suivante, le gouverneur fit part aux chambres de l'aquiescement de Londres aux vœux du Conseil législatif, il dut les prévenir que la mise en vigueur de la mesure était suspendue, jusqu'à ce que des instructions supplémentaires aient été obtenues¹³⁵. Le Conseil législatif remercia quand même le gouvernement impérial de « ce grand et important privilège dont il se trouvait revêtu »¹³⁶.

La dépêche suivante du ministre, qui devait apporter des précisions sur le mode d'investiture du Conseil réservait des déceptions.

¹³⁰ D.C., III, p. 516: *Rapport des jurisconsultes au sujet de la procédure relative aux accusations*, 22 octobre 1817.

¹³¹ *Idem*, p. 517: *Opinion individuelle du procureur général*, 27 novembre 1817.

¹³² *Idem*, p. 518: *Opinion différente de l'avocat général*, 1^{er} décembre 1817.

¹³³ *Idem*, p. 525: *Opinion de l'avocat général*, 1^{er} décembre 1817.

¹³⁴ *Idem*, p. 524: *Opinion des jurisconsultes de la couronne au sujet de certaines questions du Conseil exécutif*, 1^{er} décembre 1817.

¹³⁵ J.O.A. (1818), XXVII, p. 146; J.O.C.L. (1818), p. 86.

¹³⁶ J.O.C.L. (1818), p. 89.

Elle abandonnait l'idée de recourir aux services du Conseil législatif pour juger l'affaire Foucher, en raison des « difficultés soulevées (...) et du peu de probabilité qu'elle donnât satisfaction aux intéressés ». L'Assemblée et l'accusé devaient communiquer leurs motifs, défense, réponse et réplique, afin que le Conseil privé rendit jugement ¹³⁷. Le Conseil législatif vota une adresse au gouverneur :

Nous supplions donc très instamment Votre Grâce d'intercéder auprès de Son Altesse Royale le Prince Régent, pour que le Conseil Législatif puisse entrer dans l'exercice du privilège reconnu de juger dans le Cas de Mr. le Juge Foucher, et dans tous cas semblables d'accusations (*Impeachments*) par l'Assemblée, les charges portées contre la partie accusée, conformément aux règles, usages et coutumes du Parlement ¹³⁸.

Mais ce fut sans effet.

Une résolution votée par l'Assemblée en 1825 révèle que cette chambre s'était ralliée sans restriction à la revendication du Conseil législatif :

Résolu (...) qu'il est expédient qu'il soit établi un Tribunal en cette Province pour juger les Accusations (*Impeachments*) qui pourroient être portées par l'Assemblée de cette Province contre les Fonctionnaires publics, et que ce Tribunal soit le Conseil Législatif de cette Province, suivant la dépêche du Très-honorable Comte Bathurst à Son Excellence Sir John Coape Sherbrooke, Gouverneur-en-chef de cette Province, en date du septième Juillet mil huit cent dix-sept ¹³⁹.

Puis le Conseil revint à la charge, en 1831 :

Résolu qu'il est expédient que le Conseil Législatif soit constitué en un tribunal pour entendre et déterminer (...) toutes accusations portées par l'Assemblée de cette Province, contre tous Fonctionnaires Publics qui ne peuvent être poursuivis selon le cours ordinaire de la Loi ¹⁴⁰.

Les deux chambres s'entendirent même, l'année suivante, sur l'adoption d'un projet de loi qui avait cet effet ¹⁴¹. Il fut « réservé »

¹³⁷ D.C., III, p. 537: Bathurst à Sherbrooke, 8 avril 1818; J.O.A. (1819), XVIII, pp. 65-66; J.O.C.L. (1819), p. 32.

¹³⁸ J.O.C.L. (1819), p. 56.

¹³⁹ J.O.A. (1825), XXXIV, p. 368.

¹⁴⁰ J.O.C.L. (1831), p. 223.

¹⁴¹ J.O.A. (1832), XLI, pp. 289, 336.

par le gouverneur¹⁴², puis rejeté par Londres. Le gouvernement anglais disait avoir admis que le Conseil législatif pût constituer le tribunal compétent pour décider des accusations portées contre les juges, mais non pour décider des *impeachments* soulevés contre d'autres officiers publics. La seconde question devrait être posée séparément et mériterait au préalable une étude approfondie. Comme le présent projet de loi liait les deux questions, il se voyait contraint de le rejeter¹⁴³. Un nouveau projet de loi fut discuté à l'Assemblée¹⁴⁴ ; un autre fut voté par le Conseil législatif, l'année suivante¹⁴⁵. Mais des problèmes plus immédiats reléguèrent alors cette question au second plan.

Cette contribution constructive, à laquelle s'était assidûment adonné le Conseil législatif, depuis 1817, n'était donc couronnée que d'un demi-succès, au terme de la période. L'idée était inspirée de la coutume anglaise, mais le mérite d'avoir voulu l'introduire dans la colonie revenait sans conteste au Conseil législatif. Pour une fois, la participation de ce dernier à la formation du régime local ne procédait pas par la négative. Le Conseil ne se contentait plus d'assurer, par son opposition, la conservation de positions acquises. Il avait même réussi à convaincre l'Assemblée. Le fonctionnement local de la procédure d'*impeachment* aurait rendu les officiers publics de la colonie responsables devant les chambres coloniales, favorisant ainsi le développement de la collaboration interorganique. Les tergiversations du gouvernement impérial et de l'administration coloniale empêchèrent cependant le Conseil législatif d'exercer effectivement la prérogative qui lui avait été réellement concédée, sans réserve d'abord, puis, ensuite, avec des restrictions interprétatives douteuses. Mais, de toute façon, le parlementarisme progressait. Un principe nouveau avait été émis ; il faisait l'objet d'un accord total entre les chambres et de l'acquiescement au moins partiel du gouvernement impérial ; et ceci, grâce à l'existence d'une seconde chambre législative, grâce au bicamérisme.

Par voie négative, le Conseil législatif avait, par son opposition, également contribué, de façon théorique, à l'évolution des institutions parlementaires. Mais le bilan total restait pauvre. Il appa-

¹⁴² J.O.A. (1832), XLI, p. 489.

¹⁴³ *Idem* (1833), XLII, p. 100.

¹⁴⁴ *Idem*, p. 313.

¹⁴⁵ J.O.C.L. (1834), pp. 35, 103.

raissait fait d'éléments matériels isolés et fortuits. Il était en effet difficile d'y voir les heureux effets d'une mission conciliatrice, consciemment assumée et systématiquement poursuivie par un organe législatif intermédiaire. Ce sont les positions habituelles du Conseil législatif qui nous permettront de juger le bicamérisme québécois institué en 1791.

Sous-section II

L'ASPECT NÉGATIF

Pour porter un jugement global et définitif sur le bicamérisme institué au Québec en 1791, il faut examiner le rôle effectivement joué durant la période par le Conseil législatif, cet organe ambivalent qui, théoriquement, représentait à la fois la métropole et la collectivité locale au sein de la législature coloniale¹⁴⁶.

Les documents officiels, qui entourent l'Acte constitutionnel de 1791, nous présentent le Conseil législatif comme un élément stabilisateur. Sa survie apparaissait d'une utilité technique primordiale pour la réalisation d'un climat parlementaire. Encore fallait-il justifier socialement la présence d'un tel organe collégial. Et c'est la raison pour laquelle le Conseil législatif fut situé au point de départ de la formation d'une aristocratie coloniale, qui devait éventuellement lui fournir son personnel.

Les mobiles concrets de cette entreprise avaient cependant tendance à situer le Conseil législatif en face de l'Assemblée électorale, plutôt qu'entre celle-ci et le gouverneur. C'étaient les leçons de la révolution américaine, qui rendaient la métropole si sensible aux charmes de la Chambre haute. Il s'agissait essentiellement de prévenir l'expression effrénée de sentiments démocratiques, autonomistes ou républicains.

Certains articles de la constitution de 1791 pourvoyaient aux artifices nécessaires à la formation d'une aristocratie québécoise. D'autres visaient plus directement la réalisation des objectifs véritables de la survie du Conseil législatif.

Au total, le Conseil législatif apparaît, en 1791, comme une mesure de sécurité prise par le gouvernement impérial. La métropole

¹⁴⁶ *Supra*, pp. 76ss.

veut s'assurer d'un point d'appui supplémentaire au sein de la législature coloniale, afin de mieux résister aux envahissements prévisibles de la chambre électorale qu'elle crée simultanément. Elle souhaite bien que ce soutien repose sur une base sociale. Mais effectivement, en 1791, il n'est aucune réalité sociale qui justifie sa cristallisation en un tiers organe législatif. L'aristocratie sur laquelle Londres veut compter, doit être inventée ¹⁴⁷.

Or durant la période, toutes les prescriptions constitutionnelles visant à la formation d'une aristocratie locale demeurèrent lettre morte. Le titre de « baronnet provincial » ¹⁴⁸, ni autre semblable marque d'honneur, ne furent jamais décernés personnellement ni héréditairement. La charge de conseiller législatif ne fut elle-même jamais concédée avec faculté de transmission héréditaire. Le Conseil législatif s'en plaignit d'ailleurs à quelques reprises ¹⁴⁹.

Dans une correspondance, échangée au début du siècle entre le ministre anglais et le gouverneur Milnes, ce dernier insiste pour qu'un juste équilibre soit maintenu « entre l'aristocratie et le bas peuple » ¹⁵⁰. Il dénonce les causes qui tendent à « affaiblir graduellement le pouvoir et l'influence de l'aristocratie dans le Bas-Canada... ». Pourtant, dans la même dépêche, le gouverneur reconnaît l'inexistence d'une aristocratie dans la colonie ¹⁵¹. Les seigneurs ont perdu presque toute leur influence ancienne, fondée sur le système traditionnel de tenure foncière. Et ils ne cherchent pas à reconquérir cette autorité par l'exercice d'activités commerciales ¹⁵².

¹⁴⁷ *Supra*, pp. 76ss, pour un exposé plus détaillé de ces différents aspects de la question.

¹⁴⁸ *Supra*, p. 83; *D.C.*, II, p. 972.

¹⁴⁹ *J.O.C.L.* (1819), p. 56; T.-M. BLANCHETTE, *Appel au Parlement impérial sur les prétentions exorbitantes du Gouvernement exécutif et du Conseil législatif de la Province de Québec*, p. 11.

¹⁵⁰ *D.C.*, III, p. 252; Milnes à Portland, 1^{er} décembre 1800: « Quelque excellente que soit la nouvelle constitution qu'il a plu à Sa Majesté d'accorder à cette province, je considère que la base de cette constitution doit reposer sur le maintien d'une juste proportion des relations qui doivent exister entre l'aristocratie et le bas peuple, sans quoi ce dernier aura une arme dangereuse entre les mains ».

¹⁵¹ *Idem*, p. 256.

¹⁵² *Idem*, p. 253: « ... les cultivateurs (qui forment la grande partie de la population et que l'on appelle habitants) tenant leurs terres en vertu d'un système de tenure indépendant, et d'autre part ceux qui s'appelaient seigneurs conservant un pouvoir insignifiant et ne cherchant guère à augmenter leur influence ou à améliorer leur fortune par le commerce. C'est ainsi que les bonnes familles canadiennes sont presque disparues et qu'un petit nombre peuvent vivre sur leurs terres d'une manière plus opulente que les simples habitants. Ceux-ci constatent qu'ils sont sous tous les rapports aussi indépendants que le seigneur lui-même... ».

La population, pour sa part, se sent libre et indépendante, et elle l'est effectivement :

... ces habitants (...), constituent la race la plus indépendante que je connaisse, et je ne crois pas que dans aucune partie du monde, il y ait un pays où se trouve établie à ce point l'égalité de situation ¹⁵³.

Émanant d'un officiel britannique, pour qui l'existence d'une aristocratie puissante devait constituer la base d'une constitution parlementaire, ce témoignage n'est pas suspect.

S'il y avait égalité de fait entre les Canadiens, et si, d'autre part, l'idée de créer artificiellement un ordre social supérieur fut effectivement abandonnée, l'existence d'une Chambre haute ne pouvait avoir dans la colonie la signification qu'avait la Chambre des lords en Angleterre. Tout ce que le Conseil législatif pouvait avoir en commun avec cette Chambre des lords se résumait à l'effet concret produit par leur présence respective : le frein apporté aux élans des organes législatifs électifs ¹⁵⁴. Le premier n'avait aucun des fondements sociaux qui justifiaient coutumièrement l'existence séculaire de la seconde ¹⁵⁵, à tel point que n'existait en fait aucun critère objectif, servant à guider le choix des conseillers législatifs ¹⁵⁶.

Par sa composition initiale, le Conseil législatif se révélait comme une pure et simple doublure de la présence impériale au sein de la législature coloniale. S'il était un critère pour éclairer le choix des conseillers législatifs, c'était celui de la fidélité, sinon de l'appartenance au gouvernement. Les trois quarts d'entre eux exerçaient des fonctions gouvernementales, la moitié étaient conseillers exécutifs ¹⁵⁷. Au milieu de la période, la situation était toujours semblable. En 1824, par exemple, sur trente-trois conseillers légis-

¹⁵³ D.C., III, p. 254.

¹⁵⁴ DURHAM, p. 240: « The analogy (...) between the House of Lords and the Legislative Council seems to me erroneous. The constitution of the House of Lords is consonant with the frame of English society; and as the creation of a precisely similar body in such a state of society as that of these colonies is important, it has always appeared to me most unwise to attempt to supply its place by one which has no point of resemblance to it, except that of being a non-elective check on the elective branch of the Legislature ».

¹⁵⁵ LABRIE, Les premiers rudiments de la constitution britannique, pp. 21ss.

¹⁵⁶ Robert D'ESTIMAUVILLE, *Cursory View of the Local, Social, Moral and Political State of Lower-Canada*, p. 36; LABRIE, *op. cit.*, p. 38.

¹⁵⁷ *Supra*, p. 85; D.C., III, pp. 14-15-16.

latifs, neuf sont généralement absents à cause de leur grand âge ou de leur santé, cinq sont conseillers exécutifs tout en occupant sept des principales charges publiques, trois sont seulement membres du Conseil exécutif, six autres sont de hauts fonctionnaires, et sept, enfin, sont de simples seigneurs fonciers ou marchands ne recevant aucun salaire de l'État¹⁵⁸. En 1828, sur vingt-sept conseillers législatifs, quatorze recevaient des salaires ou pensions du gouvernement provincial, quatre autres en recevaient du gouvernement impérial. De ces dix-huit membres, sept faisaient en même temps partie du Conseil exécutif¹⁵⁹. Or, comme les officiers publics détenaient leurs charges « durant bon plaisir »¹⁶⁰, ils pouvaient être librement destitués par le gouvernement. Les deux tiers du Conseil législatif se trouvaient donc dans un état de dépendance relatif¹⁶¹.

Les positions généralement adoptées par le Conseil législatif confirment ce que laisse entrevoir sa composition. Toutes les questions litigieuses qui se posent à la législature lui donnent l'occasion d'épouser aveuglément les vues de l'administration. Tout au long du conflit chronique qui opposa l'Assemblée et le gouvernement sur la façon de voter les subsides, il se rangea sans défaillir du côté de ce dernier¹⁶². Il le fit même avec soumission, le gouvernement l'incitant parfois à se dédire.

En 1821, le Conseil législatif passa une série de résolutions dans lesquelles il dictait à l'Assemblée la forme suivant laquelle les « bills de subsides » devaient être conçus pour qu'il puisse les voter¹⁶³. Déjà, il se conformait aux sentiments du gouvernement¹⁶⁴. L'année suivante, le gouverneur lui demanda, vu les besoins croissants du gouvernement, de concourir à tout projet de loi de finance qui af-

¹⁵⁸ *The Quebec Gazette*, janvier 1824, p. 18.

¹⁵⁹ CHAPAIS, Le Comité des griefs de 1828, in *le Canada français*, Québec, vol. III, no 5, janvier 1920, pp. 328-329: déposition du député québécois James Stuart devant les communes anglaises.

¹⁶⁰ Aussi longtemps que le voulait le bon plaisir de sa majesté.

¹⁶¹ CHAPAIS, Le Comité..., *loc. cit.*, p. 329.

¹⁶² *The Quebec Gazette*, janvier 1824, p. 19: «... it must be admitted that the pretensions in regard to the expenditure of the monies raised on the Subject in this Province as urged by the Colonial Executive and the Legislative Council, may, generally speaking, be considered as the pretensions of the same persons».

¹⁶³ *J.O.C.L.* (1821), pp. 105-106; *supra*, p. 169.

¹⁶⁴ H. T. MANNING, The civil list of Lower Canada, in *The Canadian Historical review*, vol. XXIV, no I, mars 1943, p. 42: «There is every reason to think that the governor (Richmond) inspired the stand taken by the Council (...) which thought about a more or less permanent dead lock between the two branches of the legislature».

fecterait des sommes à quelque fin particulière¹⁶⁵. Et en 1823, bien qu'en y mettant toutes les formules d'usage pour réserver l'avenir, le Conseil législatif vota effectivement de semblables projets de lois, alors que, pourtant, ceux-ci ne répondaient pas du tout aux normes formelles qu'il avait auparavant prescrites¹⁶⁶.

En 1831, l'Assemblée apporta quelques modifications à sa façon de voter les crédits au gouvernement. Ce pouvait être une tentative de conciliation. De toute façon, le Conseil législatif accepta d'endosser le projet de loi de finance qui lui était soumis¹⁶⁷. Celui-ci fut cependant réservé par le gouverneur¹⁶⁸. Au début de la session suivante, le gouverneur avisa les chambres que le gouvernement impérial avait accepté de sanctionner le « bill de subsides », mais qu'un projet semblablement conçu ne pourrait à l'avenir recevoir la sanction royale¹⁶⁹. Plus tard au cours de cette même session, l'Assemblée transmit son bill annuel de subsides. Il était conçu comme celui de l'année précédente, mais le Conseil législatif le rejeta à l'unanimité¹⁷⁰.

Ce ne sont là que des exemples. Mais ils évoquent assez éloquemment la servilité du Conseil législatif. Beaucoup d'autres questions sont autant d'occasions d'éprouver l'attachement étroit du Conseil législatif aux thèses gouvernementales. Ainsi, en matière de législation scolaire, il écarte systématiquement les projets de l'Assemblée. Il reste, jusqu'en 1824¹⁷¹, fidèlement attaché à une loi de 1801¹⁷², votée sous la pression du gouvernement, et si mal adaptée qu'on ne réussit même pas à la mettre en application¹⁷³. D'une façon très générale, d'ailleurs, le Conseil rejette, sous la même impulsion, un nombre considérable de projets de lois élaborés par l'Assemblée et portant sur des questions d'importance majeure pour l'ensemble de la population¹⁷⁴. Souvent aussi, nous le voyons pren-

¹⁶⁵ J.O.C.L. (1822), p. 72.

¹⁶⁶ *Idem* (1823), pp. 126-127.

¹⁶⁷ *Idem* (1831-1832), p. 142.

¹⁶⁸ *Idem*, p. 259.

¹⁶⁹ *Idem* (1832-1833), p. 38.

¹⁷⁰ *Idem*, p. 250.

¹⁷¹ 4 Geo. IV, chap. 31 (statut provincial): loi des écoles de fabriques.

¹⁷² 41 Geo. III, chap. 17 (statut provincial): l'institution royale ou « Acte pour l'établissement d'écoles gratuites, et l'avènement des sciences dans cette province ».

¹⁷³ CHAPAIS, *op. cit.*, p. 333.

¹⁷⁴ *Idem*, p. 330: énumère de nombreuses matières au sujet desquelles les projets de lois de l'Assemblée ont été systématiquement rejetés.

dre spontanément la défense des intérêts des gouvernements impérial ou provincial, à l'encontre de ce qu'il juge être des tentatives usurpatrices de l'Assemblée ¹⁷⁵.

Il procède sous formes de simples résolutions, ou encore par adresses au gouverneur ou au roi. Il va jusqu'à exhorter le gouvernement impérial à prendre les mesures qui s'imposent, afin de mieux protéger ses prérogatives menacées ¹⁷⁶. Dans une série de résolutions, votées en 1831, le Conseil législatif se définit et se situe lui-même, mieux que ne pourrait le faire toute espèce de jugement porté de l'extérieur :

Le veto donné par la Constitution au Gouvernement Exécutif, n'est pas suffisant pour protéger la prérogative de la Couronne contre le pouvoir croissant de la Branche populaire, à moins que les intérêts de la Couronne ne soient protégés dans la passation des Bills.

Cette protection en peut être donnée que par une Branche de la Législature qui ne soit pas immédiatement liée avec le peuple...

Un Conseil Législatif ainsi constitué est la sauvegarde la plus sûre contre ces maux qui autrement seraient inévitables dans un Gouvernement dont les Membres de la Branche populaire sont élus par un suffrage presque universel, à de courts intervalles, et qui ne soumet à aucune qualification les représentants du peuple.

Si l'Exécutif venait à acquérir une influence momentanée sur les Membres de la Branche populaire, de manière à les induire à oublier les intérêts de leurs constituants, un Corps Législatif intermédiaire et indépendant, nommé pour la vie, se trouverait être la protection la plus sûre des libertés du peuple ¹⁷⁷.

Une adresse au roi, votée l'année suivante, est plus révélatrice encore :

La constitution met Votre Majesté en état de maintenir une branche indépendante de la Législature, par un choix judicieux de membres pour la composer (...); une branche ainsi choisie est essentielle pour soutenir Votre prérogative Royale, maintenir la liaison qui subsiste heureusement entre cette Colonie et la Métropole... ¹⁷⁸

¹⁷⁵ *J.O.C.L.* (1822), pp. 12, 28.

¹⁷⁶ *Idem* (1824), pp. 200-204.

¹⁷⁷ *Idem* (1831), p. 222.

¹⁷⁸ *Idem* (1832-1833), p. 268.

La position tenue par le Conseil législatif, durant la période, correspond donc à sa composition. Elle est conforme aux intentions officielles de ceux qui ont permis sa survie en 1791. Formé en sa majorité de hauts fonctionnaires, le Conseil législatif s'acquitte à merveille de sa mission : appuyer les thèses gouvernementales au sein de la législature coloniale. Il est parfaitement solidaire du gouvernement¹⁷⁹. Ses options sont les siennes. Il est son instrument¹⁸⁰. Instrument dont l'utilité essentielle consiste à freiner les ardeurs de la chambre élective¹⁸¹. Et il peut le faire d'autant plus généreusement que, grâce à ce dédoublement organique, le gouverneur et le Conseil exécutif se trouvent à l'abri des représailles. Des trois organes qui composent la législature provinciale, l'un représente la souveraineté collective et nouvelle de la population locale, les deux autres représentent la souveraineté personnelle et traditionnelle de l'empire. Et celui de ces deux derniers qui remplit officiellement cette mission sert de paravent à celui qui le fait officiellement. Le Conseil législatif, c'est le bouclier qu'utilise le gouvernement dans la lutte qu'il doit constamment soutenir contre l'organe électif.

De 1791 à 1838, le Conseil législatif fut vraiment la « chambre introuvable »¹⁸² de la législature du Bas-Canada. Jamais il ne fit la preuve des fondements sociaux invoqués pour justifier sa présence. Il n'était pas et ne fut jamais représentatif de la collectivité locale ou d'une fraction significative de celle-ci. A moins, bien sûr, de considérer comme telle la poignée de fonctionnaires anglais gravitant autour de la personne du gouverneur. Exprimer les intérêts du gouvernement impérial apparaît donc résumer sa raison d'être. En définitive, il n'avait rien d'autre à faire. Même son caractère collégial, qui pouvait laisser croire à une forme larvée de représentativité, devint vite douteux. Le quorum du Conseil législatif,

¹⁷⁹ CHAPUIS, Le Comité des griefs de 1828, in *le Canada français*, vol. IV, no 1, février 1920, p. 8: «... cette confusion des pouvoirs qui solidarisaient illégitimement deux branches de la législature, qui faisaient du Conseil législatif une simple succursale du Conseil exécutif...».

¹⁸⁰ *Idem*, p. 10: opinion de Sir James MacKintosh, député à la Chambre des communes anglaises.

¹⁸¹ DURHAM, *op. cit.*, p. 58: «Legislative Council was practically hardly anything but a veto in the hands of public functionaries on all the acts of that popular branch of the legislature...»; GROULX, *Nos luttes constitutionnelles*, fascicule III, p. 6; BRADSHAW, *op. cit.*, p. 25: «... an effective check on the Assembly»; MANNING, *British Colonial Government...*, p. 334.

¹⁸² GÉRIN-LAJOIE, *op. cit.*, p. 30.

fixé à sept en 1792, fut porté à cinq en 1798, et même à trois, à certains moments¹⁸³. Le règlement permanent voté en 1817 fixait définitivement ce quorum à quatre, d'une façon générale, et à cinq pour les votes sur les projets de lois¹⁸⁴. En chambre, effectivement, il y avait rarement plus de 5 ou 6 conseillers législatifs¹⁸⁵.

Le Bas-Canada partageait cette situation avec les autres colonies anglaises d'Amérique du Nord. Dans toutes les provinces maritimes, les deux conseils, exécutif et législatif, étaient étroitement associés au gouverneur dans leur opposition à l'Assemblée¹⁸⁶. Comme dans le Bas-Canada, le Conseil législatif du Nouveau-Brunswick n'y représentait pas une classe sociale plus qu'un ordre social. Il était parfaitement ignorant des problèmes agricoles ou commerciaux de la colonie¹⁸⁷. Il en était de même dans le Haut-Canada, où le véritable affrontement entre intérêts locaux se fit au sein de l'Assemblée, et non entre les chambres¹⁸⁸.

Le Conseil législatif ne représentait rien d'autre que l'intérêt impérial, si ce n'est, en même temps, les intérêts d'une oligarchie locale qu'il avait lui-même engendrée. Il prétendait représenter aussi certains intérêts économiques¹⁸⁹, ce qui était discutable¹⁹⁰, et une ethnie¹⁹¹, ce qui ne le différenciait en rien du gouverneur et du Conseil exécutif. Ces derniers pouvaient parfaitement se charger de la défense des droits vitaux de la minorité anglaise. Prétendre pour celle-ci, à la nécessité d'un tiers organe législatif, apparaît extravagant : la minorité anglaise s'exprimait aussi à l'Assemblée ; lui consacrer spécialement une chambre revenait à la transformer en majorité¹⁹². En matière de bicamérisme, le contexte ethnique du Bas-Canada n'eut pour effet que de hâter l'évolution. Il ne

¹⁸³ *Extraits des J.O.C.L.*, ..., p. 175.

¹⁸⁴ *J.O.C.L.* (1817), p. 50.

¹⁸⁵ *D.C.*, III, p. 394 : Craig à Liverpool, 1^{er} mai 1810.

¹⁸⁶ HASSARD, *op. cit.*, p. 47 : « In all (the maritime provinces) the contestants were the same, and the great object to be attained was the same. On one side was ranged the Assembly, representing the people; on the other, stood the Legislative and Executive Councils, usually in alliance with the governor. »

¹⁸⁷ MCARTHUR, *op. cit.*, vol. VI, p. 216.

¹⁸⁸ *Idem*, p. 207.

¹⁸⁹ BRADSHAW, *op. cit.*, p. 55.

¹⁹⁰ *Supra*, p. 85.

¹⁹¹ *J.O.C.L.* (1832-1833), 268. « ... une branche ainsi choisie est essentielle pour (...) donner de la sécurité à une nombreuse classe des Sujets de Votre Majesté d'origine britannique... ».

¹⁹² BENTHAM, *op. cit.*, p. 46 : présente ainsi le bicamérisme comme étant entre autres un moyen de donner à une minorité l'effet d'une majorité.

s'agissait pas, d'abord, de la manifestation d'un problème propre à la province, d'un problème national, mais bien plutôt d'un problème de nature coloniale.

La province devenait tout simplement chef de file, car au Nouveau-Brunswick¹⁹³ et dans le Haut-Canada¹⁹⁴, tout comme dans le Bas-Canada, le Conseil législatif ne défendait, en dehors des intérêts impériaux, que les intérêts personnels des gens en place dans l'administration. Il symbolisait, en tant qu'organe, le regroupement des hauts fonctionnaires en une oligarchie fermée. Et comme tous ces gens tenaient leurs offices « durant bon plaisir », leur intérêt ne pouvait être que celui de la métropole. Tout ce qu'ajoute cet aspect complémentaire de la question, c'est que par l'entremise du Conseil législatif, les thèses impériales furent souvent présentées et soutenues de façon plus rigide que par le gouverneur lui-même. Les intérêts à long terme de l'empire britannique recevaient l'appui de l'intérêt personnel et immédiat des gens chargés de les défendre dans la colonie. Et le Conseil législatif apparaissait davantage ainsi comme la « chambre introuvable » de la législature du Bas-Canada, plus royaliste que le roi, ou, plus exactement en l'occurrence, plus impérialiste que le gouverneur.

Dans une lettre confidentielle envoyée au ministre anglais, le gouverneur Prevost se plaint des difficultés qui paralysent la bonne marche de la législature. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, explique-t-il, cette situation n'est pas attribuable à une mauvaise disposition de l'Assemblée, mais bien aux rapports scabreux qui persistent entre les deux chambres¹⁹⁵. L'Assemblée, pour sa part, ne cherche pas à « embarrasser le gouvernement ou à lui refuser son appui »¹⁹⁶. Le gouverneur n'accuse évidemment pas directement le Conseil législatif. Mais s'il réussit lui-même à s'entendre avec l'Assemblée, son antagoniste naturel, comment ne saurait-il en être de même pour le Conseil législatif, qui prétend à une cer-

¹⁹³ MCARTHUR, *op. cit.*, p. 216.

¹⁹⁴ *Idem*, p. 207: le fameux *family compact* qui résume un peu l'histoire politique du Haut-Canada.

¹⁹⁵ D.C., III, p. 470: Prevost à Bathurst, 4 sept. 1814: ... « je dois dire, pour rendre justice à la Chambre d'Assemblée, que j'ai invariablement trouvé celle-ci disposée à favoriser les vues du gouvernement en appuyant les mesures que j'ai soumises à leur considération. Et lorsque ces mesures ont échoué, il fallait plutôt en attribuer la cause aux malentendus entre la Chambre et le Conseil, à l'égard de questions de privilège d'un caractère personnel... ».

¹⁹⁶ *Idem*, p. 471.

taine représentativité. De toute façon, c'est le bicamérisme qui est mis en cause, et le gouverneur donne l'impression que sans « Chambre haute », la collaboration fonctionnerait mieux.

Sur le fond des problèmes abordés, le Conseil législatif s'est aussi révélé parfois plus réactionnaire que les gouverneurs. L'interminable débat sur la nomination d'un agent pour représenter la province à Londres en fournit un exemple. Londres accepte le principe en 1828¹⁹⁷, mais le Conseil législatif maintient fermement son opposition. Les positions conservatrices lui tiennent à cœur même au-delà des concessions faites par la métropole. A la fin, son zèle intempestif à défendre les prérogatives royales finira par lui attirer les reproches du gouvernement impérial lui-même. En 1834, on répond à l'une de ses flatteuses adresses au roi¹⁹⁸, que « les conseillers législatifs auraient pu s'abstenir d'employer, envers l'autre branche de la Législature, un langage trop peu modéré pour convenir à sa propre dignité, ou peu fait pour maintenir ou pour rétablir la bonne intelligence entre les corps »¹⁹⁹.

Le rôle que joua effectivement le Conseil législatif fut même reconnu en termes explicites durant la période. Des gouverneurs se dirent heureux de pouvoir compter sur lui pour annihiler au départ les entreprises aventureuses de l'Assemblée²⁰⁰. Ils évitaient ainsi d'avoir à compromettre le gouvernement. Des ministres anglais, d'autre part, encouragèrent les gouverneurs à utiliser le veto du Conseil, plutôt qu'à recourir à des solutions aussi radicales que la dissolution. Une dépêche du ministre Bathurst au gouverneur Sherbrooke est des plus significatives à cet égard :

Jusqu'à présent, le gouvernement de Sa Majesté a eu constamment recours, dans les circonstances ordinaires, à la fermeté et à la modération du Conseil Législatif, et il n'y a pas raison de douter que par ce moyen, il ne soit pas encore possible d'empêcher les mesures les plus inconscientes et les plus violentes de l'Assemblée. *Il est donc désirable que vous ayez recours à l'aide du Conseil, pour mettre un frein aux actes de l'Assemblée que vous considérerez répréhensibles, plutôt que d'en venir à un conflit en exerçant directement votre autorité ou celle du gouvernement de Sa Majesté, et de lui donner de*

¹⁹⁷ D.C., IV, p. 86: Murray à Kempt, 29 sept. 1828.

¹⁹⁸ J.O.C.L. (1832-1833), p. 268.

¹⁹⁹ *Idem* (1834), p. 28: message de Sa Majesté, du 14 janv. 1834.

²⁰⁰ D.C., III, p. 381: Craig à Liverpool, 20 mars 1810: « Ce bill n'avait pas d'importance cependant, car je savais bien que le Conseil législatif en saisirait la signification et ne l'adopterait jamais... ».

la sorte un prétexte de refuser à la couronne les crédits nécessaires pour le service colonial²⁰¹.

Il était donc admis que le Conseil législatif était un moyen d'éviter au gouverneur l'utilisation répétée de son veto législatif. Les projets de loi gênants ne se rendraient même pas jusqu'à lui. Il n'aurait pas à sévir contre les chambres et, par conséquent, il n'encourrait pas de représailles. Mais en même temps, cette présence du Conseil législatif n'était pas de nature à inciter le gouverneur à développer la responsabilité de son Conseil exécutif, à faire de celui-ci une monnaie de transaction pour favoriser le dialogue avec l'Assemblée²⁰². Le Conseil législatif lui fournissait une protection indéfectible, qui le mettait à l'abri des compromissions. Au lieu d'être l'organe modérateur qu'il devait être²⁰³, il endossait globalement les politiques du gouvernement, qui les défendait face à l'Assemblée. La stabilité du régime était momentanément sauvegardée, puisque les deux pôles d'attraction essentiels, le gouverneur et l'Assemblée, n'avaient pas à s'affronter. Mais à long terme, à mesure que l'agressivité de l'Assemblée se déplacerait vers le Conseil législatif, l'instauration du parlementarisme allait se trouver enrayée. Car dans les limites de la constitution, l'Assemblée, tout comme le gouverneur, ne disposait et ne pouvait espérer disposer de moyens efficaces contre le Conseil législatif. On confiait à une chambre législative, dénuée de toute aptitude à la responsabilité, une tâche qui convenait au Conseil exécutif.

Il n'est pas étonnant que, dans ces circonstances, l'Assemblée finît par s'attaquer à la constitution même du Conseil législatif. Elle y parvint empiriquement et procéda par étapes. Elle s'inspirait de l'étranger, mais aussi de l'Angleterre. Ses revendications sur ce point s'inscrivaient logiquement dans la suite de ses prétentions. Si elles semblent déroger au processus habituel d'élaboration d'un régime parlementaire, c'est en raison d'un contexte singulier. La transformation, sinon l'élimination du Conseil législatif, était devenue une phase transitoire mais nécessaire de la construction du régime. La seule présence d'une seconde chambre, conçue et utilisée comme elle l'était, avait fini par cacher complètement aux Cana-

²⁰¹ D.C., III, p. 381: Bathurst à Sherbrooke, 7 juin 1816.

²⁰² *Supra*, pp. 56ss.

²⁰³ P.-A. DE SALLES-LATERRIÈRE, *A political and historical account of Lower Canada*, p. 21: le Conseil législatif ne disposait pas du minimum d'indépendance nécessaire pour jouer ce rôle modérateur.

diens la véritable solution, c'est-à-dire le développement de la responsabilité des conseillers exécutifs du gouverneur.

Le Conseil législatif apparaît comme l'organe tampon qui doit servir à absorber le choc inévitable entre l'Assemblée et le gouverneur. A tel point que les gouverneurs les mieux intentionnés, afin de prévenir l'impasse, en arrivent à se comporter à son endroit comme ils le font, ou devraient le faire, à l'endroit du Conseil exécutif. Pour permettre que le gouvernement fonctionne, pour rétablir la collaboration entre celui-ci et l'Assemblée, le gouverneur Prevost suggère à Londres, en 1814, la nomination d'un certain nombre de conseillers législatifs acceptables par l'Assemblée...²⁰⁴ Les moyens d'action du gouverneur ne sont pas ceux dont il dispose à l'endroit du Conseil exécutif, mais la non-limitation du nombre de conseillers législatifs permet au moins de recourir à la « four-née »^{204a}. C'est dans ce même esprit que l'évêque catholique romain de Québec, Mgr Plessis, est nommé conseiller législatif en 1817²⁰⁵. Il est donc normal qu'une assemblée rendue sensible à cette déviation cherche également à détacher le Conseil législatif du gouvernement et à le rendre un peu plus responsable.

L'Assemblée commence par demander, tout simplement, que la

²⁰⁴ D.C., III, p. 473: Prevost à Bathurst, 18 sept. 1814: «... si des conflits entre les deux Chambres, semblables à ceux qui ont amené des disputes entre elles récemment, devaient durer longtemps et donner lieu à des dispositions inflexibles des deux côtés comme celles qui ont été manifestées, ils pourraient, si les chambres n'arrivaient pas à s'entendre sur aucun sujet, entraver gravement le service public, embarrasser beaucoup le gouvernement dans l'exécution des projets qui requièrent des mesures législatives... L'introduction dans le Conseil d'hommes qui sauront faire preuve de fermeté et de modération et résister à toute violation évidente de la constitution, tout en se rendant de temps à autre aux désirs et aux vues raisonnables de la Chambre basse, aura pour effet d'apaiser considérablement la tension et l'animosité, qui existent actuellement entre les deux branches de la législature, et de rendre désormais leurs relations plus cordiales et plus bienveillantes».

^{204a} *Supra*, pp. 81 et 82.

²⁰⁵ *Idem*, p. 560: Bathurst à Sherbrooke, 6 juin 1817.

²⁰⁶ *Idem*, IV, p. 455: Instructions aux agents envoyés en Angleterre pour soutenir des pétitions canadiennes, 6 févr. 1828: «Aussi une immense majorité est-elle persuadée qu'il est essentiel que la composition actuelle du Conseil Législatif soit changée.»

«... le vice radical de la composition de ce corps où l'exécutif appelle qui bon lui semble, sans qu'aucune qualification offre de garanties, contre l'esprit de servitude ou contre la corruption de Législateurs ainsi nommés pour la durée entière de leur vie, est le plus grave des griefs nombreux qui y sont détaillés.»

«... la nécessité qu'il y a de porter dans le Conseil des hommes nouveaux, dignes également de l'estime du Gouvernement et du public, attachés à la sécurité de l'un, à la prospérité de l'autre...».

composition du Conseil législatif soit améliorée²⁰⁶. Puis elle en vient à réclamer l'application de mesures concrètes. Pour lui assurer un minimum d'indépendance il lui apparaît essentiel d'en interdire l'accès aux juges. Sa requête postule la confusion des fonctions judiciaires et gouvernementales. Or justement, à l'époque, les juges sont d'autant plus dépendants qu'ils sont nommés par le gouvernement « durant bon plaisir ». Des projets de lois ayant pour but de les rendre inhabiles à siéger au Conseil, sont vainement votés par l'Assemblée, en 1814, 1829, 1830 et 1831²⁰⁷. En 1832, à la suite de directives expresses de Londres²⁰⁸, le Conseil législatif accepte d'endosser un projet de loi préparé par l'Assemblée²⁰⁹. Mais celui-ci est réservé par le gouverneur²¹⁰, puis rejeté par le gouvernement anglais, parce qu'en contrepartie la législature provinciale n'a pas rendu le salaire des juges indépendant d'un vote annuel de l'Assemblée²¹¹. Un nouveau projet de loi est voté par les deux chambres, l'année suivante, mais il est encore réservé par le gouverneur²¹². De toute façon, depuis 1831, l'Assemblée envisage une solution beaucoup plus radicale aux difficultés soulevées par le Conseil législatif.

Dans une adresse au roi, aux communes et aux lords, en 1831, l'Assemblée dénonce les principaux vices qui, à son point de vue, entravent le bon fonctionnement des institutions. Il en souligne la cause essentielle et propose une solution :

La principale cause de ces abus résulte de cette disposition de l'acte constitutionnel de 1791 qui a constitué un Conseil Législatif qui serait composé de Membres nommés à vie par le Pouvoir Exécutif, dans la vue qu'il formât une partie constituante de la Législature Coloniale...

... cette disposition a produit des résultats funestes en garantissant à l'Exécutif Provincial, sous le nom de Conseil Législatif, l'impunité dans ses plus grands écarts, et n'a pu être introduite que dans la supposition erronée que l'on pouvait trouver en Amérique des éléments propres à y constituer une aristocratie assez nombreuse, indépendante et respectée.

Un des moyens de rétablir l'harmonie entre les diverses bran-

²⁰⁷ J.O.A. (1814), XXIII, p. 91; (1828-1829), XXXVIII, pp. 263, 595; (1830), XXXIX, p. 48; (1831), XL, p. 185.

²⁰⁸ *Idem* (1831-1832), XLI, p. 53.

²⁰⁹ *Idem*, pp. 283, 336.

²¹⁰ *Idem*, p. 489.

²¹¹ *Idem* (1832-1833), XLII, p. 96: message du 26 nov. 1832.

²¹² *Idem* (1834), XLIII, pp. 262, 359, 493.

ches de la législature de cette Province (...), serait d'amender l'acte constitutionnel de 1791, en autant qu'il a rapport à la constitution du Conseil Législatif de la Province, de manière à ce que le dit Conseil soit entièrement libre, et que la nomination de ses membres dépende aussi peu du Gouverneur que le permet la situation d'une Colonie, en adoptant un système d'élections fréquentes²¹³.

Le Conseil législatif est donc devenu la cause universelle des maux qui affligent la législature. Le grand remède consisterait à lui appliquer le principe électif. L'Assemblée hésite encore, cependant, à faire de cette suggestion l'objet d'une revendication formelle.

Deux ans plus tard, l'Assemblée devenait plus pressante :

Il ne paraît rester, qu'il plaise à Votre Très-Gracieuse Majesté, que le principe de l'Élection sur lequel on puisse s'arrêter comme pouvant, dans la pratique, présenter de l'analogie avec la seconde Branche de la Législature du Royaume-Uni²¹⁴.

Dans cette nouvelle adresse, l'Assemblée précisait d'ailleurs quelles pourraient être les modalités pratiques d'une chambre haute élective. Un cens foncier, cinq fois plus élevé qu'à la « Chambre d'assemblée », serait exigé de l'électeur. Des conditions d'éligibilité seraient prescrites, contrairement à ce qui prévalait pour l'Assemblée. Il faudrait être âgé de trente ans au moins, résider dans la province depuis quinze ans, toucher un revenu foncier annuel dix fois supérieur à celui requis pour être électeur, n'accepter aucune « place d'honneur ou de profit sous bon plaisir, sauf réélection ». La chambre durerait six ans, le renouvellement s'opérant par sixième chaque année. Le nombre des membres serait égal au nombre de circonscriptions électorales, soit la moitié du nombre des députés. Le président de la chambre, contrairement à la situation présente, serait élu par la chambre. Et enfin, ce Conseil législatif ne serait pas sujet à dissolution. C'était donc un véritable projet d'amendement constitutionnel que l'Assemblée soumettait à Londres.

La réponse qu'elle en reçut, au début de la session suivante, fut brutale et menaçante. Pour le secrétaire d'État aux colonies, l'idée d'une seconde chambre élective était « incompatible avec l'existence des Institutions Monarchiques ». Il ajoutait, de façon insinueuse :

²¹³ J.O.A. (1831), XL, pp. 353-355, 378.

²¹⁴ *Idem* (1832-1833), XLII, p. 574.

« J'ignore si les sujets de Sa Majesté, dans le Canada (...), désirent imiter sous un Gouvernement Monarchique, toutes les Institutions d'une République... ». Enfin, il menaçait la colonie de changements constitutionnels « tendant non pas à introduire des Institutions incompatibles avec l'existence d'un Gouvernement Monarchique, mais dont l'effet serait de maintenir et cimenter l'Union avec la Mère-Patrie »²¹⁵. Le ministre anglais faisait, le premier, allusion à un républicanisme importé des États-Unis.

Quelques semaines plus tard, l'Assemblée votait les fameuses « quatre-vingt-douze résolutions », qui faisaient la somme des griefs accumulés²¹⁶. Plusieurs d'entre elles (de la résolution neuvième à la résolution quarantième), formaient une charge à fond contre le Conseil législatif. Elles débouchaient sur l'absolue nécessité de lui appliquer le principe électif. Plus loin, à la cinquantième résolution, l'Assemblée laissait entendre que bientôt l'Amérique anglaise disposerait d'une population équivalente à celle dont disposaient les treize colonies du sud lorsqu'elles entreprirent de répudier un régime colonial bien plus supportable que le régime actuel de l'Amérique anglaise... Mais cette menace, l'Assemblée la rattachait expressément à celle précédemment proférée par le secrétaire d'État aux colonies, de modifier la constitution provinciale sans consulter la population locale.

A elle seule, cette allusion ne permet pas d'affirmer qu'en demandant un Conseil législatif électif, l'Assemblée manifestait des sentiments républicains²¹⁷, ou annexionnistes²¹⁸. Ces sentiments pouvaient exister chez certains²¹⁹, mais ce qu'il importe de bien souligner, c'est que la mesure réclamée s'inscrivait parfaitement dans le même contexte pragmatique qui avait amené la majorité à favoriser le développement de la responsabilité du Conseil exécutif^{219a}, tout en ne parvenant que fort tardivement à formuler une demande

²¹⁵ J.O.A. (1834), XLIII, pp. 36-37: message du 14 janvier 1834.

²¹⁶ *Idem.*, pp. 310-335.

²¹⁷ CHAPAIS, Les quatre-vingt-douze résolutions, in *le Canada français*, vol. V, no 4, déc. 1920, p. 238: «... on avait de plus le tort d'exiger cette réforme au nom des idées démocratiques et républicaines».

²¹⁸ *Idem.*, p. 239: citant P.-J.-O. Chauveau: «... un penchant vers la république voisine...»; WADE, *op. cit.*, p. 143: «... contain the first hint of annexationist sentiments in the popular party».

²¹⁹ CHAPAIS, Les quatre-vingt-douze résolutions, *ibid.*, vol. V, no 5, janv. 1921, p. 275: L.-J. PAPINEAU, durant le débat sur les quatre-vingt-douze résolutions: «Il est certain qu'avant un temps bien éloigné, toute l'Amérique doit être républicaine».

^{219a} *Supra*, pp. 56ss.

théorique et abstraite en faveur du « gouvernement responsable »²²⁰. C'est le contexte particulier de la province, qui forçait l'Assemblée à faire ce détour inusité dans le cheminement classique vers le parlementarisme. L'idée de la chambre haute élective pouvait être suggérée par l'exemple américain. Mais elle reprenait aussi la position adoptée dès 1791 par l'opposition anglaise dirigée par Fox²²¹. Avant l'indépendance américaine, plusieurs colonies anglaises du sud possédaient déjà des conseils législatifs électifs²²², l'Assemblée du Bas-Canada n'était d'ailleurs pas isolée dans sa revendication. Les réformistes des colonies voisines, Haut-Canada, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick, en étaient arrivés au même point²²³. Replacé dans son contexte, l'amendement constitutionnel réclamé par l'Assemblée ne paraît pas du tout répondre à une conception doctrinale^{220a}. Il était plutôt l'aboutissement concret de difficultés croissantes éprouvées dans la réalisation d'un minimum de collaboration matérielle au sein de la législature provinciale. Avant qu'il ne s'imposât à l'Assemblée, cette dernière avait d'ailleurs épuisé une série de moyens intermédiaires. Et tout en réclamant le Conseil législatif électif, l'Assemblée réclamait le « gouvernement responsable », à la mode britannique²²⁴.

Si l'idée d'une chambre haute élective était inspirée, celle d'une chambre aristocratique était pure importation. En toute logique, c'est l'abolition de la seconde chambre qu'il eût fallu réclamer. Tel que conçu, le bicamérisme avait prouvé son inaptitude à s'adapter au parlementarisme québécois. Il était parfaitement inutile, même nocif, vu l'ambiguïté qu'il créait. Il n'avait réalisé aucun de ces espoirs habituellement placés dans la coexistence de deux chambres législatives. Il n'avait servi qu'à pétrifier les positions de la métropole, dans la mesure où celles-ci coïncidaient avec les intérêts personnels des conseillers législatifs et d'une petite oligarchie colo-

²²⁰ J.O.A. (1835-1836), XLV, p. 41.

^{220a} KENNEDY, *op. cit.*, p. 108: « These resolutions represented the extreme of constitutional demands in a framework of doctrinaire theory and implied revolution ».

²²¹ *Supra*, p. 79.

²²² MILLS, *op. cit.*, p. 62.

²²³ CLEMENT, *op. cit.*, p. 38; GROULX, *Nos luttes constitutionnelles*, fasc. III, p. 12; KENNEDY, *op. cit.*, p. 148.

²²⁴ J.O.A. (1835-1836), XLV, p. 41: « Nous aimerions à voir s'établir cette responsabilité du pouvoir Exécutif envers la Législature de cette Province et envers cette Chambre en particulier, qui est heureusement établie par rapport au Gouvernement Exécutif de Sa Majesté dans le Royaume-Uni... ».

niale. En 1836, le Conseil législatif sentit le besoin de procéder à une amende honorable des plus significatives :

... l'appui que dans les temps passés cette branche de la Législature a prêté aux prétentions des dites précédentes administrations (...), a procuré à l'Exécutif Provincial une irresponsabilité et une influence dont il a fait usage à diverses époques dans l'intérêt de ses Membres dans des vues partiales opposées à celles du Gouvernement de Sa Majesté en Angleterre comme à celles des Habitants de ce pays.

... cet état de chose est résulté en grande partie de ce que la séparation salubre des principaux pouvoirs du Gouvernement n'a pas été observée, et en particulier de ce que le pouvoir législatif de cette branche de la Législature a toujours été mêlé au pouvoir Exécutif, d'où est venue une confusion de fonction propre à porter souvent ses Membres (...) à regarder le système qui pouvait les favoriser comme étant le plus juste et le plus sage ²²⁵.

Et le Conseil législatif se disait prêt à accepter les changements nécessaires pour prévenir le retour à de tels abus, changements « dans sa composition et dans son principe constitutif ». Le secrétaire d'État aux colonies aussi reconnaissait que le Conseil n'avait pas atteint l'objectif pour lequel il avait été créé ²²⁶. Même les buts intéressés de la métropole avaient été en définitive desservis par le bicamérisme, par l'existence d'une seconde chambre.

L'impossibilité d'entente durable entre les deux chambres exprimait en pratique cet échec du bicamérisme. Elle rendait aussi parfaitement vaines les techniques de collaboration concrète mises au point durant la première moitié de la période. Quant à la contribution matérielle fournie par le Conseil législatif à la formation du régime parlementaire, son mince bilan soulignait davantage son caractère occasionnel et fortuit.

Il était normal que le Conseil législatif devînt électif en 1856 ²²⁷. En revanche, il est étonnant de constater que son ancienne constitution lui fut restituée en 1867 ²²⁸, alors que la province d'Ontario (ancien Haut-Canada) procédait à son abolition ²²⁹.

²²⁵ J.O.C.L. (1835-1836), p. 142.

²²⁶ George Buxton, The British parliament and the Canadian responsible government, in *Revue de l'université d'Ottawa*, vol. XVIII, no 2, avril-juin 1948, p. 163.

²²⁷ 1856, 19-20 Vict., chap. 140.

²²⁸ 1867, 30-31 Vict., chap. 3: « Acte de l'Amérique du Nord britannique ».

²²⁹ J.-C. BONENFANT, Les cadres politiques, in *Structures sociales du Canada français*, p. 73.

CHAPITRE II

LES RELATIONS ENTRE ORGANES INDIVIDUEL ET COLLÉGIAL : GOUVERNEUR ET CONSEIL EXÉCUTIF - ASSEMBLÉE

La nature essentiellement différente des organes législatifs mis en présence par la constitution québécoise de 1791 exprimait tacitement la simultanéité de deux notions distinctes de souveraineté dans l'État¹. En dernière analyse, la direction des affaires locales relevait à la fois du gouvernement métropolitain et de la population de la province. Et pour que cette faculté suprême puisse s'exprimer, par l'exercice de la fonction législative, des méthodes de collaboration devaient être forcément développées. Il était nécessaire d'y pourvoir à divers niveaux. Mais la fécondité à cet égard des rapports effectivement entretenus entre organes de nature dissemblable prenait une importance fondamentale. Le gouverneur, organe individuel, réalisait la présence impériale au sein de la législature coloniale ; les chambres, organes collégiaux, étaient censées représenter la collectivité locale.

Comme il s'agit d'analyser les relations entre organes représentatifs et non représentatif, il faudrait considérer séparément celles qu'ont entretenues avec le gouverneur et son Conseil exécutif, l'Assemblée, d'une part, et le Conseil législatif, d'autre part. Théoriquement, l'un et l'autre prétendaient à une vocation représentative². La position effectivement tenue par le Conseil législatif,

¹ *Supra*, pp. 14ss.

² *Supra*, pp. 149ss.

au sein de la législature provinciale, rend cependant cette distinction parfaitement inutile. L'étude des relations entre l'Assemblée et le Conseil législatif a non seulement démontré que celui-ci se situait plutôt du côté du gouverneur et de son Conseil exécutif, mais encore qu'il doublait tout simplement la présence métropolitaine dans la législature coloniale. Le rôle représentatif de ses débuts lui a été retiré depuis longtemps. Son caractère collégial n'est plus qu'un trompe-l'œil.

Si nous considérons par ailleurs les rapports qu'entretint le Conseil législatif avec le gouverneur et son Conseil exécutif, nous sommes confirmés dans nos conclusions. Sur tous les grands thèmes, la « Chambre haute » épouse les thèses impériales. Si elle s'en écarte inopinément, c'est par un attachement anachronique à des positions déjà abandonnées par Londres. Ses initiatives sont clairsemées et elles tendent habituellement au renforcement de la position de la métropole. Ses communications avec le gouverneur sont sans intérêt. Les réponses que fait le Conseil législatif aux discours du trône du gouverneur ne sont que félicitations, remerciements et acquiescements : « Nous nous flattons que Votre Excellence voudra bien nous permettre de la congratuler... »³; « Nous osons humblement nous persuader que nous connaissons quels doivent être nos sentiments de reconnaissance... »; « Nous prenons la liberté de convenir avec Votre Excellence... »⁴.

Certes, cette mièvrerie était un peu dans le ton de l'époque. Le caractère conventionnel de ces communications était encore dominant. Mais il reste que dans le cas du Conseil législatif, l'insignifiance atteignait à un paroxysme. Et aux jours agités de l'administration du gouverneur Craig, les adresses du Conseil législatif demeurèrent tout aussi doucereusement oiseuses⁵.

Lorsqu'en 1809 Craig dissout prématurément la législature, tous ses reproches vont à l'Assemblée. Il l'accuse d'avoir épuisé ses facultés et son temps dans de vaines querelles, au lieu de s'être adonnée à la fonction législative. Aux conseillers législatifs, en revanche, il exprime « la reconnaissance qui leur est due pour l'unanimité, le zèle et l'attention continuelle qu'ils ont montrés dans

³ *Extraits des J.O.C.L.*..., pp. 28-29; adresse du 5 mars 1800.

⁴ *Idem*, pp. 32, 33; adresse du 11 janvier 1801.

⁵ *Idem*, p. 76; adresse du 3 février 1810.

leurs procédés »⁶. Le Conseil législatif, pourtant, n'avait transmis qu'un seul projet de loi à l'Assemblée durant toute la session. Dans les mêmes circonstances, les gouverneurs Richmond, en 1819⁷, et Dalhousie, en 1827⁸, font preuve d'une discrimination semblable. Cette attitude, qui fausse le fonctionnement normal des institutions, a quelque chose de sordide ; en louangeant ainsi le Conseil législatif, le gouverneur se célèbre en quelque sorte lui-même.

Entre organes collégiaux et individuel, le développement de moyens juridiques favorables à la collaboration ne concerne donc que les relations entre l'Assemblée et le gouverneur. Pour que la collaboration mérite d'être organisée entre deux organes législatifs, il faut qu'existe entre eux un minimum de divergence. Au départ, la volonté de coopération était intense de part et d'autre. A l'ouverture de la première session de la législature, le lieutenant-gouverneur Clarke dit sa conviction de voir s'établir des relations harmonieuses entre les organes législatifs⁹. L'Assemblée répondit que c'était là son plus ardent désir¹⁰. Puis des moyens techniques de communication entre le gouverneur et l'Assemblée furent prévus.

La « harangue » que prononçait le gouverneur à l'ouverture de chaque session porta bientôt le nom de discours du trône. Dès 1792, l'Assemblée prit l'habitude d'y répondre par une adresse. Cette importation anglaise permettait d'être renseigné au départ sur les intentions respectives. Le gouverneur profitait de l'occasion pour affirmer certains principes, dévoiler certaines politiques et requérir les mesures législatives que le gouvernement espérait voir adopter par les chambres. L'Assemblée, partant d'une attitude timorée¹¹, devint de plus en plus expressive dans les adresses qu'elle vota en réponse aux discours du trône du gouverneur. Enfin, ce dernier clôturait les sessions par un discours de prorogation, qui lui permettait d'exprimer une appréciation générale sur le travail législatif accompli durant la session.

⁶ *J.O.A.* (1809), XVII, pp. 305, 307, 309; *D.C.*, III, p. 394: Craig à Liverpool, 1^{er} mai 1810: « Il n'est pas nécessaire d'être long au sujet du Conseil Législatif. Celui-ci est composé certainement de tout ce qui est respectable dans cette province, et je crois que dans toutes circonstances ses membres sont animés des meilleures intentions à l'égard du service de Sa Majesté et du bien public ».

⁷ *J.O.A.* (1819), XXVIII, p. 268.

⁸ *Idem* (1827), XXXVI, p. 318.

⁹ *Idem* (1792-1793), I, p. 23.

¹⁰ *Idem*, p. 57.

¹¹ Les premières adresses en réponse aux discours du trône se contentaient de paraphraser le discours du gouverneur.

Outre ces communications très solennelles, le gouverneur pouvait toujours se faire entendre de l'Assemblée par voie de messages et l'Assemblée pouvait en tout temps lui faire parvenir des adresses. L'usage de celles-ci ne fut pas réservé à la seule réponse au discours du trône. Le gouverneur répondit à l'orateur de l'Assemblée, en 1792 : « Vous trouverez un libre accès à ma personne toutes les fois que le service public l'exigera »¹². Un cérémonial fut donc prévu pour que l'Assemblée puisse se transporter au château du gouverneur, soit au grand complet, soit par l'entremise de délégués dûment désignés¹³. L'Assemblée adopta aussi un règlement permanent, afin qu'une copie de son procès-verbal fût journallement délivrée au gouverneur, après lecture et approbation par la chambre¹⁴.

Le nombre et l'importance des messages et adresses échangés entre le gouverneur et l'Assemblée s'accroissent constamment durant la période. Entre 1800 et 1810, le gouverneur n'adresse en moyenne, par session, que deux messages à l'Assemblée ; celle-ci lui présente entre quatre et cinq adresses. Entre 1810 et 1820, la moyenne des messages à l'Assemblée est de six et celle des adresses au gouverneur, de dix. Entre 1820 et 1830, ces moyennes par session passent à vingt-deux pour les adresses au gouverneur et à vingt pour les messages à l'Assemblée.

Au début, il s'agit presque toujours de déclarations isolées d'intentions ou de sentiments, ne requérant pas de réponse. Le total des messages et adresses constitue autant d'initiatives. C'est un mode de communication, mais pas encore de dialogue. Petit à petit cependant, les adresses de l'Assemblée prennent de plus en plus régulièrement la forme interrogative. Les adresses au gouverneur sont en quelque sorte les questions et interpellations qu'on destinera plus tard aux ministres, en chambre. Pour l'instant le gouverneur répond encore personnellement, par voie de messages¹⁵.

Par leur contenu, ces adresses interrogatives s'avèrent de plus en plus importantes. Les renseignements réclamés par l'Assemblée

¹² J.O.A. (1792-1793), I, p. 23.

¹³ *Idem*, p. 61.

¹⁴ *Règles et règlements* . . . , p. 29, art. 3.

¹⁵ P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, p. 286: les institutions de la monarchie parlementaire française n'ont pas connu cette généralisation de l'adresse pour fin de contrôle politique. Son usage demeura réservé à la réponse au discours du trône. Puis la question et l'interpellation se sont subséquemment développées.

sont délicats : on demande des copies de commissions, d'instructions et de dépêches aux gouverneurs¹⁶, un état des sommes d'origine métropolitaine dont dispose le gouvernement¹⁷, un état des revenus royaux dans la province¹⁸, les tarifs des honoraires, profits et gratifications de tous les fonctionnaires publics¹⁹, et bien d'autres documents susceptibles d'éclairer l'Assemblée sur la marche du gouvernement. Règle générale, le gouverneur ne se dérobe pas. Et toutes ces explications, qu'il fournit à l'Assemblée, tendent à développer sa responsabilité locale ou, plus exactement, la responsabilité des conseillers exécutifs et hauts fonctionnaires, puisque ce sont eux, en définitive, qui sont forcés de rendre des comptes à l'Assemblée, de plus en plus fréquemment.

Vers la fin de la période, à une époque où le processus de perfectionnement du régime paraît enrayé, les refus du gouverneur se multiplient. Il invoque le secret d'État²⁰, ou encore use de mesures dilatoires²¹. L'Assemblée s'en plaint à plusieurs occasions, spécialement dans les « 92 résolutions » de 1834²². Deux ans plus tard, dans un discours du trône dont la teneur lui avait été dictée par Londres, le gouverneur reconnaît « qu'il y a en effet de justes motifs de plainte à cet égard ». Et il pose comme principe général que l'Assemblée a droit aux informations qu'elle réclame, sauf en ce qui regarde la correspondance avec le « colonial office », où le discernement du gouverneur doit pouvoir s'exercer²³. Grâce aux messages dus à son initiative, le gouverneur, de son côté, se situe de plus en plus souvent à l'origine de la législation.

Pour communiquer avec l'Assemblée, le gouverneur disposait en outre d'un canal permanent. Il n'existait aucune incompatibilité entre les fonctions gouvernementales et les fonctions de députés. Ainsi, un conseiller exécutif pouvait librement poser sa candidature et le gouverneur pouvait tout aussi librement recruter ses conseillers exécutifs au sein de l'Assemblée. Durant les premières décades

¹⁶ *J.O.A.* (1820-1821), XXX, pp. 84, 98; (1821-1822), XXXI, pp. 39, 65; (1835), XXXIV, p. 115.

¹⁷ *Idem* (1820-1821), XXX, pp. 81, 84.

¹⁸ *Idem* (1821-1822), XXXI, pp. 55, 72.

¹⁹ *Idem*, pp. 38, 64.

²⁰ *Idem* (1825), XXXIV, p. 135; (1827), XXXVI, pp. 79, 93.

²¹ *Idem* (1821-1822), XXXI, pp. 39, 44, 72.

²² *Idem* (1832-1833), XLII, p. 569; (1834), XLIII, pp. 310ss, résolutions, pp. 79ss et 84.

²³ *Idem* (1836), XLVI, p. 106.

du régime tout au moins, il y eut constamment des conseillers exécutifs dans l'Assemblée²⁴. Certains d'entre eux se firent élire alors qu'ils étaient déjà en poste ; la plupart furent appelés à siéger au Conseil exécutif après avoir été élus députés. Le gouverneur Dorchester, en 1793, recommanda à Londres la nomination de quatre nouveaux conseillers, « tous membres de l'assemblée »²⁵. Il fut imité par quelques successeurs. En proposant la nomination de membres de la majorité, certains d'entre eux voulaient en même temps donner au Conseil exécutif quelque apparence de représentativité²⁶. Mais il demeure que l'effet premier de cette politique était d'assurer un contact permanent entre le gouvernement et l'Assemblée, au sein même de la chambre.

Sans qu'il fût nécessaire de recourir à des formalités protocolaires, ces députés-conseillers pouvaient en tout temps exprimer de façon officielle le point de vue du gouverneur et du Conseil exécutif sur les sujets abordés par l'Assemblée. Dès les premières années du régime, les gouverneurs firent régulièrement usage de leur truchement, pour délivrer leurs messages à l'Assemblée, pour communiquer des documents, pour proposer l'adoption d'une loi, ou pour autoriser l'introduction de projets de lois touchant à la prérogative royale²⁷. Mais plus encore que ce rôle d'intermédiaire officiel, c'était la seule présence de ces députés-conseillers, surtout la présence de ceux qui étaient gouvernementaux de cœur, qui réalisait un contact permanent entre l'Assemblée et le gouvernement. L'Assemblée était ainsi renseignée de façon constante, bien qu'officieuse, sur les sentiments du gouverneur et du Conseil exécutif. Les péripéties de l'affaire Boue²⁸ illustrent bien que techniquement il n'y avait pas séparation rigide entre l'organe à spécialisation gouvernementale et l'organe à spécialisation législative. Le procureur général, qui avait poursuivi et fait condamner le citoyen Boue en cour criminelle, fut celui qui, à titre de député, réclama et obtint l'expulsion définitive de ce député de l'Assemblée²⁹. La double appartenance de quelques membres assurait une liaison stable entre

²⁴ On en compte 5, entre 1792 et 1796; 3, entre 1797 et 1800; 6, entre 1801 et 1805; 7, entre 1805 et 1808; 4, en 1809.

²⁵ *D.C.*, III, p. 172: Dorchester à Dundas, 31 décembre 1793.

²⁶ *Supra*, pp. 65ss.

²⁷ *J.O.A.* (1793-1794), II, pp. 43, 133; (1804), XII, pp. 53, 69, 269, 271; (1805), XIII, pp. 61, 177, 443.

²⁸ *Supra*, pp. 108ss.

²⁹ *J.O.A.* (1800), VIII, pp. 55, 99.

le gouvernement et l'Assemblée. Le Conseil exécutif n'était pas encore le lieu où se réduisaient les divergences d'intérêts, mais sa présence dans l'Assemblée facilitait singulièrement les communications entre des organes législatifs aussi dissemblables par leur nature et leurs fondements que le gouverneur et l'Assemblée.

Le gouverneur, organe individuel de la souveraineté personnelle du gouvernement impérial, et l'Assemblée, organe collégial et électif de la souveraineté collective de la population locale, étaient donc reliés par toute une série de moyens de contact inventés dès les premières années du régime et constamment développés par la suite. Devant exercer conjointement la fonction législative, ils ne pouvaient prétendre s'ignorer l'un l'autre.

Cette base facultative, donnée à l'organisation de la collaboration, fut suffisante pour permettre le fonctionnement normal de la législation, durant les quelque vingt premières années du régime³⁰. Le processus demeurerait parfois laborieux, le nombre de projets qui parvenaient annuellement à la sanction royale n'était pas toujours impressionnant, mais c'était là question de rodage bien plus que difficulté d'entente. L'Assemblée manifesta au contraire beaucoup d'esprit de coopération durant ces premières années.

Lorsqu'en 1800 les biens des Jésuites devinrent vacants par le décès du dernier représentant de cette société dans la province, l'Assemblée entreprit l'examen des droits qu'elle prétendait avoir sur eux. Un député, membre du Conseil exécutif, fit savoir que le gouverneur avait déjà ordonné leur prise en possession. L'Assemblée voulut insister et demanda communication des pièces sur lesquelles le gouverneur s'était fondé. Mais le député-conseiller prévint la chambre que persister dans ses positions serait manquer de respect envers le gouverneur. Et l'Assemblée céda³¹. L'année suivante, sous la pression du gouvernement, elle vota la loi scolaire dite d'« Institution royale », qui avait pour effet d'affecter les biens des Jésuites à des fins éducatives, mais selon un mode impopulaire et répugnant pour la majorité³². Le gouverneur fut le premier surpris³³.

³⁰ CHAPPAIS, *Cours d'histoire du Canada*, vol. II, p. 174: « Durant les premières années du régime établi en 1791, le manque d'entente entre le pouvoir exécutif et la chambre ne s'accusa guère ».

³¹ BÉDARD, *op. cit.*, pp. 40-44.

³² 1801, 41 Geo. III, chap. 17.

³³ D.C., III, p. 397: Craig à Liverpool, 1^{er} mai 1810: « C'est toujours un sujet de surprise de constater que le bill relatif à l'établissement des écoles publiques ait été adopté ».

Durant ces premières années du régime, l'Assemblée vota un bon nombre de lois impopulaires, par pur souci de ne pas contrecarrer les souhaits pressants du gouvernement. Il faut noter certaines lois de voirie, de milice, et surtout des lois d'exception dirigées contre les ressortissants français et autres suspects éventuels...³⁴ Renouvelées chaque année, ces dernières lois confiaient des pouvoirs extraordinaires au gouverneur et au Conseil exécutif. D'une façon très générale, d'ailleurs, l'Assemblée se rendait aux désirs du gouverneur.

La collaboration par la seule persuasion risquait fort, cependant, de ne pas résister à l'épreuve du temps. A long terme, la multiplication des moyens de contact devait s'avérer insuffisante à prévenir l'impasse ou, du moins, à conserver plus longtemps l'affrontement sur le terrain juridique. Entre les organes législatifs qui représentaient les deux pôles d'attraction du parlementarisme en gestation, des moyens de contrainte mutuels devaient également être aménagés. La collaboration, pour être durable, devait pouvoir compter sur eux, et surtout sur la menace permanente que laisse planer leur disponibilité. Or les textes constitutionnels de 1791, habituellement muets en ce qui regarde l'organisation de la collaboration, avaient ici rompu le silence pour confier un monopole au gouvernement. C'était le gouverneur qui, de l'avis du Conseil exécutif, convoquait les électeurs au moins une fois tous les quatre ans pour choisir une assemblée, convoquait cette assemblée en session au moins une fois par année, prorogeait cette session et dissolvait cette assemblée quand bon lui semblait³⁵. L'Assemblée ne disposait en revanche d'aucun moyen de contrainte à l'encontre du gouverneur. Il n'existait en la matière aucune réciprocité. On n'avait même pas cherché à tendre vers l'impossible équilibre. Il est vrai que l'Assemblée représentait une souveraineté naissante, et qu'elle devait cette naissance à un acte plus ou moins volontaire d'une souveraineté traditionnelle que le gouverneur continuait de personnifier au sein de la législature.

La collaboration des premières années de la période reposait sur des fondements juridiques bien précaires. Si l'Assemblée s'était alors montrée particulièrement complaisante, c'est parce qu'elle ne s'était pas encore rendu compte de la disproportion des moyens dont disposait le gouverneur. La politique de certains gouverneurs,

³⁴ CHAPUIS, *op. cit.*, vol. II, p. 185.

³⁵ *Supra*, pp. 33 et 34.

à partir des années 1810, se chargera de le lui révéler, et de lui révéler en même temps sa propre indigence. Dans un premier temps, sa réaction restera *défensive* : l'Assemblée cherchera à assurer son indépendance. Dans un second temps, cette réaction se fera *offensive*, l'Assemblée se lançant à la conquête de moyens de contrainte susceptibles de contrebalancer ceux détenus par le gouverneur et le Conseil exécutif. Et sur le plan des principes, l'une et l'autre de ces deux attitudes successives étaient également de nature à rendre plus effective la collaboration interorganique, à contribuer à l'implantation empirique d'un régime parlementaire local.

Section I

L'ASSEMBLÉE SUR LA DÉFENSIVE

Avant les années 1810, l'Assemblée ne s'était pas tellement rendu compte de l'état d'infériorité dans lequel elle était placée vis-à-vis du gouvernement. Sa participation effective à la fonction législative dépendait bien, en droit, de la bonne volonté du gouverneur, mais celui-ci n'avait pas encore eu l'occasion d'utiliser la coercition découlant de sa position privilégiée. Un dialogue assez bien organisé avait permis d'empêcher qu'une suite de raidissements réciproques n'entraînent le recours aux arguments péremptoires.

Cependant, dès le début du siècle, des gouverneurs commencent à prétendre que les moyens de contact sont à eux seuls insuffisants pour assurer une collaboration efficace entre eux et l'Assemblée. La persuasion ne leur permet pas d'exercer sur le corps électoral et l'Assemblée l'influence qu'ils voudraient³⁶. Ils ne songent pas tout de suite à recourir aux moyens de contrainte dont ils disposent constitutionnellement, mais plutôt, d'abord, à des moyens marginaux, charnières entre la pression et la contrainte. Car si le gouverneur convoque électeurs et Assemblée, proroge les sessions et dissout la chambre, il hérite également de fonctions subsidiaires non négligeables. Il dessine la carte électorale, nomme les officiers d'élection, fixe les dates et lieux des élections et des sessions, et surtout, c'est lui qui recommande aux offices, pensions et rentes de

³⁶ D.C., III, pp. 252ss: Milnes à Portland, 1^{er} nov. 1800; *idem*, p. 403: Craig à Liverpool, 1^{er} mai 1810.

l'État. Le gouverneur et son Conseil exécutif voudront d'abord affirmer leur ascendance par un usage astucieux de ces facultés secondaires.

Le gouverneur Milnes propose la mise sur pied d'un système de favoritisme. Il regrette que le « patronage » échappe au gouverneur, recommande, pour l'évêque catholique, une généreuse augmentation de rente et suggère la création du poste de « capitaine de milice » et la désignation de titulaires à travers toute la province. En termes explicites, il souligne la portée de ses recommandations : « S'il est possible d'exercer un tel prestige d'un bout à l'autre de la province, par l'entremise des prêtres et des capitaines de milice, ce prestige une fois bien établi pourrait être utilisé de manière à assurer en tout temps une majorité favorable au gouvernement dans la Chambre d'assemblée... »³⁷. Pour sa part, le secrétaire du gouverneur, Hermann Ryland, réclame du Parlement impérial l'adoption d'un projet de loi qui autoriserait le gouverneur et le Conseil exécutif à transformer librement la carte électorale au gré des besoins. Et parmi ces besoins on retrouve le suivant : « Une pareille législation (...) constituerait un frein effectif au parti français ou catholique romain qui jouit, en ce moment, d'une prépondérance alarmante »³⁸. En 1810, pourtant, le gouverneur Craig doit constater, comme ses prédécesseurs, que « c'est certainement l'assemblée la plus indépendante qui existe dans n'importe quel gouvernement connu au monde, car un gouverneur ne peut même compter sur l'influence qu'il pourrait retirer des relations personnelles »³⁹. Il recommande à Londres de modifier la carte électorale, ou mieux, de supprimer l'Assemblée...⁴⁰ En attendant, il n'hésitera pas à faire un usage abondant des moyens de coercition dont il est nanti par la constitution.

Les gouverneurs se prétendent sans influence sur l'Assemblée⁴¹. L'Assemblée, en revanche, peut-être précisément parce que le gouvernement augmente sa pression, sent son indépendance menacée. La réaction en chaîne est déjà en cours. Les moyens de contact déjà mis au point jouent davantage en faveur du gouverneur. Il n'en

³⁷ D.C., III, pp. 255 à 258.

³⁸ *Idem*, p. 353: Observations concernant la situation politique du Bas-Canada, par M. Ryland, mai 1808.

³⁹ *Idem*, p. 395.

⁴⁰ *Idem*, p. 399.

⁴¹ *Idem*, p. 403.

est pas ainsi pour les communications périodiques, mais la présence constante d'officiers gouvernementaux dans l'Assemblée n'est pas sans effets sur l'attitude des députés, malgré ce qu'en disent les gouverneurs. En plus des quelques conseillers exécutifs qui siègent à l'Assemblée (leur nombre varie entre trois et sept durant les vingt premières années du régime), il y a les hauts fonctionnaires et les juges. En 1800, par exemple, ces personnes à la solde du gouvernement constituent un cinquième de la chambre⁴². Et effectivement, durant cette période, les attitudes conciliantes sont presque exclusivement le fait de l'Assemblée. C'est du moins la conviction de celle-ci et c'est pourquoi elle entreprend, sur ce point d'abord, de protéger son indépendance.

Cherchant un point d'appui dans la tradition britannique⁴³, l'Assemblée s'attaqua d'abord à la présence des juges en chambre. Il y en avait régulièrement trois ou quatre parmi les membres de l'Assemblée. La discussion en chambre fut précédée, en 1807, d'une campagne de presse dans *le Canadien*, organe québécois de la majorité. La question était généralement présentée selon l'orthodoxie britannique: il s'agissait de promouvoir l'indépendance du corps judiciaire⁴⁴.

En chambre, au début de la session de 1808, la question fut abordée sous cet angle⁴⁵. Certains députés devenaient insidieux⁴⁶. Mais Pierre Bédard, le chef de la majorité, se permit plus de franchise:

⁴² GARNEAU, *op. cit.*, vol. II, p. 455; BÉDARD, *op. cit.*, p. 83; BASTID, *op. cit.*, p. 265: la révolution française avait prohibé le cumul (Constitution de 1791, titre III, chap. I, sec. I, art. 4; constitution de l'an III, art. 47). Une loi de 1799 le rendit possible. Il en fut ainsi jusqu'en 1830: conformément à une règle établie depuis 1707 en Angleterre, une loi du 12 sept. obligea alors à réélection les élus qui recevaient une charge publique.

⁴³ TODD, *The practice and privileges...*, p. 81: les juges étaient inéligibles aux communes anglaises.

⁴⁴ *Le Canadien*, 10 oct. 1807: «De toutes les charges sous la Constitution anglaise, celle de juge est la plus respectée; un Juge est le représentant du Roi dans la plus importante et la plus aimable de toutes ses fonctions (...). Avez-vous réfléchi à l'idée qu'on se ferait d'un Juge qui serait homme de parti (*party-man*)?»; *idem*, 31 oct. 1807: «... l'inclination des Canadiens à élire des juges, provient de leur ignorance des suites fâcheuses qui peuvent résulter de telles Élections (...), de leur peu d'expérience».

⁴⁵ J.O.A. (1808), XVI, p. 99.

⁴⁶ *Le Canadien*, 20 février 1808: «J'ai été vivement affecté de tous ces pamphlets, ces écrits fugitifs qui réfléchissaient si indécemment contre les Honorables Juges qui se présentaient comme Canadiens (...). Je sens moi-même la perte que nous ferons en nous privant des lumières profondes des Honorables Juges qui ont fait l'honneur de cette Chambre par leurs connaissances».

... en les (les juges) voyant siéger et voter souvent du côté du Ministère, le peuple pourrait s'imaginer qu'ils sont sous l'influence des Ministres ...

... les juges y étant d'autant plus exposés que leur paie est une des plus fortes et que leurs commissions ne sont que durant plaisir ⁴⁷.

Si, en Angleterre, l'élection des juges était interdite pour le plus grand bien de la fonction judiciaire, la fin première, visée par l'Assemblée en tentant d'introduire la règle dans la colonie, était d'un autre ordre. Il s'agissait pour l'Assemblée de protéger sa propre indépendance. Les juges étaient nommés « durant bon plaisir » et, effectivement, ceux qui siégeaient à l'Assemblée étaient passés du côté du gouvernement. L'on s'inspirait du droit anglais pour échafauder dans la colonie des règles juridiques d'une signification toute différente. Un comité fut formé. Il fit un rapport favorable à l'inéligibilité ⁴⁸. Un projet de loi fut voté en conséquence ⁴⁹, mais il échoua devant le Conseil législatif. Cette opposition avait au moins le mérite de situer le problème dans sa juste perspective : aux yeux du Conseil législatif, l'exclusion des juges priverait le gouvernement d'un secours trop important dans l'Assemblée ⁵⁰.

Dans son discours du trône, à l'ouverture de la session suivante, le gouverneur fait état de « soupçons et jalousies imaginaires », qui existeraient entre les membres de l'Assemblée ⁵¹. Et pour la première fois, la réponse de la chambre prend couleur de censure. On regrette une allusion ambiguë, qu'on s'empresse d'attribuer à l'entourage du gouverneur ⁵². En Angleterre, ç'aurait été une infraction aux privilèges des communes, si le roi s'était jamais permis de critiquer ainsi les procédés internes de la chambre ⁵³.

⁴⁷ *Le Canadien*, 27 février 1808.

⁴⁸ *J.O.A.* (1808), XVI, p. 159 : « ... il est expédient de déclarer que les juges de la cour du Banc du roi actuellement établie, les juges provinciaux, des districts de Trois-Rivières et de Gaspé et tous les juges ayant des commissions de toute cour qui peuvent être dorénavant établies dans cette province pour le jugement des causes civiles, sont inéligibles pour la Chambre d'assemblée de tout parlement de cette province, n'ont pas le droit d'y siéger ou voter ... ».

⁴⁹ *Idem*, pp. 161, 233.

⁵⁰ BÉDARD, *op. cit.*, p. 72.

⁵¹ *J.O.A.* (1809), XVII, p. 41.

⁵² *Idem*, pp. 59, 63.

⁵³ TODD, *The practice and privileges...*, p. 39.

Puis l'Assemblée entreprend aussitôt d'examiner à nouveau s'il n'y a pas lieu de décréter l'incompatibilité des fonctions de juge et de député. Un comité spécial est « chargé de s'enquérir si des inconvénients ont résulté d'élections où les juges de la province se portaient candidats... »⁵⁴.

Dans son rapport, le comité dit avoir considéré la question « par rapport à la liberté des Électeurs, par rapport à la dignité et réputation du Juge, et par rapport à la confiance dans l'administration de la Justice »⁵⁵. Il a examiné plusieurs témoins et il conclut à la nocivité du cumul, pour l'honneur de la justice et surtout la liberté de l'électeur. L'Assemblée s'est donc trouvée une nouvelle justification. Elle tient tellement à paraître désintéressée qu'elle oublie de mentionner le mobile profond qui la fait agir. Malgré l'opposition acharnée des députés-juges eux-mêmes, le rapport est adopté⁵⁶. Un projet de loi est introduit⁵⁷, mais la chambre n'a le temps de le voter qu'en deuxième lecture : afin de mettre un terme à ce débat, le gouverneur Craig a décidé de dissoudre prématurément l'Assemblée.

C'était la première fois, en 1809, que la dissolution était utilisée comme moyen de contrainte. Craig l'accompagna d'un discours de prorogation extrêmement violent, où il dénonçait les « animosités personnelles » et les « contestations frivoles sur des objets futiles ». Il louangeait les députés de la minorité, mais désespérait de voir se rétablir un climat harmonieux dans la législature, « à moins que d'avoir recours à une nouvelle Assemblée ». S'il agissait ainsi, c'était afin « de mettre le peuple à même de juger... »⁵⁸. Mais en procédant de son seul chef, sans même consulter le Conseil exécutif, le gouverneur prenait un sérieux risque. Craig, pour sa part, semblait sûr de l'effet de surprise que produirait son geste. Il écrivait au ministre des Colonies que les chefs de la majorité canadienne seraient probablement tous vaincus aux élections⁵⁹. Mais après s'être autant compromis, d'une façon si personnelle, qu'allait-il pouvoir faire si l'électorat décidait de prononcer un verdict différé.

⁵⁴ J.O.A. (1809), XVII, pp. 167, 169.

⁵⁵ *Idem*, p. 271 et appendice no 23.

⁵⁶ *Idem*, pp. 273, 275, 277.

⁵⁷ *Idem*, pp. 281, 287.

⁵⁸ *Idem*, pp. 305-309.

⁵⁹ D.C., III, p. 367 : Craig à Castlereagh, 5 juin 1809 : « J'ai même raison de penser qu'il est très probable qu'un petit nombre seulement — peut-être aucun de ceux qui étaient à la tête du parti ne le sera-t-il — seront élus ».

rent ? Une réaction en chaîne allait suivre cette dissolution coercitive, impliquant successivement la métropole, le corps électoral, le gouverneur, puis la nouvelle Assemblée.

Deux dépêches de Londres répondirent au rapport rédigé par le gouverneur au lendemain de sa dissolution. Une première, officielle et brève, disait comprendre le geste du gouverneur, mais ne l'approuvait aucunement. Elle en condamnait plutôt la forme en termes sévères :

Voici (...) un conseil dont vous devez vous pénétrer : si, par la suite, il s'élève quelque différend regrettable entre vous et l'Assemblée législative, qui vous oblige à faire des observations sur la conduite de celle-ci (ce qui exige toujours de la prudence) et à en venir ensuite à la prorogation et à la dissolution, vous aurez soin d'employer un langage modéré et choisi, afin que l'Assemblée législative qui sera convoquée plus tard, ne puisse soupçonner la droiture de vos sentiments à l'égard de leurs privilèges et de la constitution ⁶⁰.

La seconde dépêche, confidentielle et plus élaborée, réprouvait franchement l'attitude du gouverneur. La dissolution, surtout quand la conduite de l'Assemblée était populaire, « ne faisait qu'aggraver le mal ». Le ministre suggérait un discours du trône apaisant, pour l'ouverture de la prochaine session, et recommandait au gouverneur de supporter placidement la censure que pourrait lui attirer le discours qu'il avait prononcé en dissolvant l'Assemblée ⁶¹. Enfin, sur le fond, Londres donnait entièrement raison à l'Assemblée : il était recommandé au gouverneur de donner la sanction royale à tout projet de loi ayant pour effet d'exclure les juges de la législature ⁶².

Comme il fallait s'y attendre, le corps électoral condamna éga-

⁶⁰ *D.C.*, III, p. 368; Castlereagh à Craig, 7 sept. 1809.

⁶¹ *Idem*, p. 369 : « ... si, lors de la convocation de la nouvelle assemblée, votre discours lu à clôture de la dernière session est l'objet de quelque censure, comme il n'y aura pas lieu d'user de cette fermeté qu'exigent votre situation et votre rang, je vous recommande d'éviter toute expression qui pourrait être interprétée comme ayant trait, de quelque façon que ce soit, à leurs privilèges supposés ou à la liberté d'investigation et de débat en général ».

« Quant à l'exclusion des juges de la Législature, il ne se manifeste ici aucune opposition à ce sujet si vous jugez à propos en quelque temps de sanctionner une telle mesure. »

⁶² *Idem*, p. 369 : « ... il ne peut être question de considérer (...) que l'objet en vue est hors de propos et illogiques (...) et je suis loin d'être persuadé que cette mesure en elle-même ne serait pas à propos ».

lement l'action du gouverneur. Les élections apportèrent une quinzaine de changements dans la composition de l'Assemblée. Le parti canadien compta une victoire et le parti du gouverneur trois⁶³. Le partage des forces demeurait à peu près le même : une minorité de quelque quinze députés dans une chambre de cinquante membres.

Inspiré par les injonctions qu'il avait reçues de Londres, le gouverneur ouvrit la session sur un ton des plus sereins. Et sur la question controversée du cumul de la fonction de juge et du mandat de député, il surenchérit en prenant lui-même l'initiative de proposer aux chambres l'adoption d'une loi qui aurait pour effet de rendre les juges inéligibles⁶⁴. Le gouverneur paraissait donc se soumettre au verdict de l'électorat. Celui-ci, de même que l'Assemblée, n'en concevaient que mieux la portée de leurs facultés.

La nouvelle Assemblée ne rata quand même pas l'occasion qui lui était offerte, d'affirmer pour une seconde fois et de mieux préciser ses privilèges parlementaires à l'endroit du gouvernement. Elle le fit dans une résolution qui, en termes abstraits, censurait manifestement le dernier discours de prorogation du gouverneur :

... toute tentative du gouvernement exécutif ou des autres branches de la Législature contre cette Chambre, soit en dictant ou en censurant ses actes ou en approuvant la conduite d'une partie de ses membres et en désapprouvant celle des autres, est une violation du statut par lequel cette Chambre est constituée, une atteinte aux privilèges de celle-ci contre lesquelles elle ne peut s'abstenir de protester, en même temps qu'un empiètement sur les droits et les libertés des sujets de Sa Majesté dans cette province⁶⁵.

Le principe de l'autonomie interne de l'organe législatif électif se dégageait à partir d'un geste isolé qui en était en lui-même la négation.

Quelques jours plus tard, croyant répondre au vœu du gouverneur, l'Assemblée votait en troisième lecture un projet de loi visant à exclure les juges de l'Assemblée⁶⁶. Elle en transmet le texte au Conseil législatif, qui le lui retourna avec quelques amendements. Ceux-ci furent acceptés par l'Assemblée, sauf celui qui voulait différer la mise à exécution de la loi jusqu'à la dissolution du pré-

⁶³ *J.O.A.* (1809), XVII, p. 19; (1810), XVIII, p. 17.

⁶⁴ *Idem* (1810), XVIII, p. 37.

⁶⁵ *Idem*, p. 43.

⁶⁶ *Idem*, p. 105.

sent parlement, c'est-à-dire, normalement, quatre ans plus tard ⁶⁷. Par rapport aux intentions du gouverneur, le projet de loi de l'Assemblée comportait un effet rétroactif. L'Assemblée, comme le gouvernement anglais, parlait d'exclusion et non d'inéligibilité seulement. Sa liberté la préoccupait autant que celle des électeurs. Et comme il fut impossible de parvenir à une entente avec le Conseil législatif sur cet aspect de la question, le projet ne put être soumis à la sanction du gouverneur.

Ce débat, en définitive, concernait la composition de l'Assemblée seulement. Celle-ci entreprit donc d'en régler l'issue à sa manière, sans requérir l'approbation des deux autres organes législatifs ⁶⁸. Par simple résolution, le siège du député P.-A. De Bonne, juge à la cour du Banc du roi, fut déclaré immédiatement vacant ⁶⁹. L'Assemblée prouvait ainsi qu'en cette entreprise, c'était surtout sa propre indépendance qui lui tenait à cœur. Deux jours plus tard, le gouverneur Craig dissolvait la chambre, moins d'un mois après l'ouverture de la session et moins d'un an après que la composition de l'Assemblée eut été renouvelée par une élection générale.

Malgré la réprobation que lui avait attirée une première utilisation coercitive de la prérogative de dissolution, le gouverneur n'hésitait pas à récidiver. Seulement, il y mettait un peu plus de formes. Il avait, cette fois-ci, consulté le Conseil exécutif. A sa suggestion, il avait même apporté quelques modifications au discours qu'il se proposait de prononcer ⁷⁰. Ce discours, malgré toute sa sévérité, était d'une facture plus parlementaire que celui qu'il avait prononcé l'année précédente. Les allusions insidieuses en étaient absentes. Selon le gouverneur, l'Assemblée violait la constitution de façon flagrante en entreprenant l'exclusion d'une catégorie de ses membres sans obtenir l'accord préalable des deux autres branches de la législature et en privant ainsi des éléments de la population de leur représentation. Le gouverneur ne s'associerait certainement pas à cette « illégalité », en autorisant l'émission d'un bref d'élection pour la circonscription dont le siège était laissé va-

⁶⁷ J.O.A. (1810), XVIII, pp. 223, 229, 231, 245.

⁶⁸ La vérification des pouvoirs des membres n'était pas une attribution expresse de l'Assemblée. Elle fonctionnait en fait, à posteriori, sur contestation. Pour la pratique de la monarchie parlementaire française, voir BASTID, *op. cit.*, p. 258.

⁶⁹ J.O.A. (1810), XVIII, p. 241.

⁷⁰ D.C., III, p. 376 (note).

cant par l'expulsion du juge De Bonne. Il préférerait s'en remettre de nouveau au « jugement du peuple »⁷¹.

Encore une fois, le gouverneur Craig semble ne pas douter que ce jugement lui soit favorable⁷². Il prétend que les leaders de l'opposition sont fortement ébranlés et qu'un grand nombre de leurs supporters s'appêtent à les abandonner. Rendant compte de sa conduite au ministre des colonies, le gouverneur insiste sur l'appui qu'il a reçu du Conseil exécutif⁷³. « Il était, conclut-il, de la dernière importance de mettre un frein au développement de l'influence démocratique qui se manifestait chaque jour de plus en plus et dont la Chambre d'Assemblée était l'organe direct »⁷⁴. Dans une seconde dépêche, expédiée à Londres un mois plus tard, le gouverneur se livre aux suggestions les plus outrées. Comme premier geste, la nouvelle Assemblée devra reseinder et biffer de ses journaux la résolution votée l'année précédente aux fins d'exclure un juge de la chambre. A défaut de quoi elle sera immédiatement dissoute. Et il en sera ainsi tant qu'elle ne se sera pas soumise⁷⁵.

La seconde dissolution coercitive de l'histoire constitutionnelle québécoise ne rencontra cependant pas, elle non plus, l'approbation du gouvernement métropolitain ni celle du corps électoral.

Aux yeux de Londres, la dissolution avait été une nouvelle fois utilisée à la légère. La politique de l'ancienne Assemblée rencontrait l'assentiment populaire, et avant d'en arriver à l'ultime moyen qu'est la dissolution, le gouverneur disposait d'une gamme de recours intermédiaires davantage susceptibles de fléchir cette politique. Expressément, le ministre suggérait un usage astucieux de la prorogation pour parvenir à une fin équivalente. D'une façon plus générale, il était recommandé au gouverneur de chercher à gouverner avec l'appui de l'Assemblée, telle que composée. Il n'était certes pas question de conformer la politique gouvernementale aux exigences de la majorité actuelle. Mais cette politique devait être

⁷¹ *J.O.A.* (1810), XVIII, pp. 249ss.

⁷² *D.C.*, III, p. 382: Craig à Liverpool, 30 mars 1810: « Cette fois, il a été jugé préférable de tirer profit de la première impression et d'avoir recours aux nouvelles élections aussitôt que les formalités nécessaires à remplir le permettraient. Les chefs eux-mêmes du parti ont paru ébranlés d'abord par la détermination que j'ai prise, car ils ne croyaient pas certainement, et ils le disaient ouvertement, que j'aurais recours à de tels moyens et il est connu que plusieurs de leurs partisans se sont exprimés de manière à faire croire qu'ils craignaient d'avoir été entraînés trop loin ».

⁷³ *Idem*, p. 380.

⁷⁴ *Idem*, p. 382.

⁷⁵ *Idem*, p. 403: Craig à Liverpool, 1^{er} mai 1810.

suffisamment subtilisée pour avoir des chances de rallier une majorité⁷⁶. Une telle conduite eût été conforme à l'esprit d'un parlementarisme en voie de formation.

L'électorat, pour sa part, désavoua plus clairement le gouverneur. Sur les vingt et un changements qu'apporta à la composition de l'Assemblée l'élection générale qui suivit la dissolution, quatre répondaient aux espoirs du gouverneur, tandis que six gains donnaient raison à la politique de l'Assemblée. L'opposition majoritaire voyait ses positions renforcées. Par ailleurs, les conseillers exécutifs siégeant à l'Assemblée, dont le nombre était passé de quatre à trois lors de la première dissolution, étaient cette fois-ci complètement éliminés de la chambre⁷⁷.

Le gouverneur ouvrit la session suivante (1810-1811) sur un ton très modéré. Pour une seconde fois, il devait capituler devant l'Assemblée, pour avoir voulu faire un arbitre du corps électoral. Il se disait prêt à concourir « avec le plus grand plaisir et empressement », à toutes les propositions législatives de l'Assemblée, qui auraient pour effet de rétablir « l'harmonie et la bonne intelligence » au sein de la législature⁷⁸. Vers la fin de la session, la sanction royale fut enfin accordée à l'acte qui, non seulement déclarait les juges inéligibles, mais encore rendait leurs sièges immédiatement vacants en les décrétant inhabiles à siéger ou voter à l'Assemblée⁷⁹. Trois mois plus tard, le gouverneur Craig était rappelé en Angleterre. L'année suivante, l'Assemblée formait un comité d'enquête sur son administration, puis en 1814, elle mettait ses principaux conseillers en accusation⁸⁰.

Dans la défense de sa liberté, l'Assemblée avait fait un pas important. Sans la présence des juges, ses débats allaient pouvoir se dérouler dans un climat plus dégagé. Mais cet aspect précis de sa victoire, acquise de haute lutte, n'en était que l'aspect secondaire. A partir des extravagances du gouverneur Craig, la dissolution coercitive était devenue une réalité. Et cette présence était conforme à l'esprit parlementaire. Jusqu'à un certain point, les excès du

⁷⁶ *D.C.*, III, pp. 413ss: Liverpool à Craig, 12 sept. 1810.

⁷⁷ *J.O.A.* (1810), XVIII, p. 17 et (1810-1811), XIX, p. 17; GÉRIN-LAJOIE, *op. cit.*, p. 131.

⁷⁸ *J.O.A.* (1810-1811), XIX, p. 35.

⁷⁹ *Idem*, p. 627; 1811, 51 Geo. III, chap. 4 (statut provincial).

⁸⁰ *Idem* (1812), XX, p. 375; (1814), XXIII, pp. 263, 333, 411, 431 et *appendice B*; *supra*, pp. 60ss.

plus fort avaient développé les possibilités du régime. La dissolution était devenue une réalité concrète: elle fut, par la suite, utilisée quatre autres fois à titre de moyen de contrainte⁸¹. Elle était aussi devenue une réalité abstraite, par la menace permanente qu'elle laissait désormais planer. Menace dont la présence était encore plus utile au fonctionnement du régime que la dissolution elle-même.

Quelques jours après que le gouverneur Craig eut dissous l'Assemblée pour une seconde fois, en 1810, le Conseil exécutif ordonna la fermeture du journal de la majorité, *le Canadien*, et l'arrestation de ses directeurs, Bédard, Blanchet et Taschereau, tous trois membres de l'Assemblée qui venait d'être dissoute. Les deux derniers, « ayant reconnu leur erreur », furent libérés sous cautionnement peu de temps après. Pierre Bédard, qui faisait alors figure de chef de la majorité canadienne, refusa par contre de se prêter à cette manœuvre et réclama son procès. La requête que présenta son avocat, pour obtenir en sa faveur l'émission d'un bref d'habeas corpus, donna lieu, devant la cour du Banc du roi, à des discussions controversées sur la nature et l'étendue des privilèges d'immunité et d'inviolabilité dont jouissaient les membres de l'Assemblée du Bas-Canada⁸². Le tribunal, par contre, fonda sa décision sur une pure question de fait: l'arrestation avait eu lieu un nombre de jours suffisant après la dissolution de la chambre pour que les privilèges de député ne pussent plus être invoqués⁸³. Bédard devait donc rester en prison.

Aux élections qui suivirent, Pierre Bédard fut quand même réélu. Le gouverneur jugea bon, quelques jours après l'ouverture de la session, de prévenir l'Assemblée, par message, que le député Bédard était détenu sur l'ordre du Conseil exécutif⁸⁴. Il lui fut répondu par une série de résolutions qui affirmaient les droits de la chambre⁸⁵. Bédard avait été dûment élu. Comme il n'avait aucunement été reconnu coupable des « pratiques de trahison » sous l'inculpation desquelles il avait été incarcéré, puisqu'il n'avait toujours pas subi son procès, il n'entrait pas dans les exceptions de l'article 23

⁸¹ *J.O.A.* (1816), XXV, p. 349: dissolution opérée par le gouverneur Drummond; (1819), XXVIII, p. 268: par le gouverneur Richmond; (1827), XXXVI, p. 319: par Dalhousie; (1830), XXXIX, p. 437: par Aylmer.

⁸² *Supra*, pp. 102ss.

⁸³ *D.C.*, III, pp. 383ss.

⁸⁴ *J.O.A.* (1810-1811), XIX, p. 37.

⁸⁵ *Idem*, p. 121.

de l'Acte constitutionnel de 1791⁸⁶. En vertu des privilèges de la chambre, rien ne devait donc l'empêcher de prendre son siège.

Le Conseil exécutif ne décida l'élargissement de Bédard qu'au lendemain de la session, un an après son arrestation. Le gouverneur s'était opposé à ce qu'il y fût procédé auparavant, parce que, déclara-t-il, la population aurait pu croire que c'était l'Assemblée qui avait libéré Bédard. Il était trop important « que le peuple comprît quels étaient vraiment les droits respectifs des diverses branches du gouvernement et qu'il n'appartenait pas à la Chambre d'assemblée de gouverner le pays »⁸⁷.

En un sens, l'Assemblée eut quand même le dernier mot : elle refusa de renouveler l'acte temporaire qui permettait au gouvernement d'effectuer des arrestations préventives en matière de trahison⁸⁸. A la session suivante, en 1812, elle aurait accepté de renouveler cette loi, comme elle l'avait fait depuis 1797, mais à la condition qu'il y fût stipulé une exception stricte en faveur des membres des deux chambres⁸⁹. Le Conseil législatif rejeta les amendements de l'Assemblée, et cette législation d'exception, qui voulait « mieux protéger le gouvernement de Sa Majesté », fut définitivement abandonnée.

La conduite arbitraire du gouverneur et du Conseil exécutif, dans cette affaire, avait en définitive renforcé le statut de l'Assemblée. Ses privilèges avaient fait l'objet d'une discussion d'ordre général ; elle avait été amenée à préciser certains de ses privilèges vis-à-vis du gouvernement ; et enfin, constatant la faiblesse de sa position, elle avait décidé de reprendre en main la protection de certains de ses droits. D'autres occasions furent données à l'Assemblée de mieux définir ses droits par rapport au gouvernement.

Lorsqu'une législature nouvelle était pour la première fois réunie en session, l'Assemblée devait, avant de commencer ses travaux, procéder au choix de son orateur. Suivant une tradition britannique⁹⁰, fidèlement suivie dans la province depuis 1792⁹¹, le choix

⁸⁶ Article stipulant que les personnes ayant déjà été condamnées pour trahison ne pouvaient siéger à l'Assemblée.

⁸⁷ *D.C.*, III, p. 427 : extraits des procès-verbaux du Conseil exécutif, 4 avril 1811; BÉDARD, *op. cit.*, p. 109.

⁸⁸ *J.O.A.*, (1810-1811), XIX, p. 65; 1797, 37 Geo. III, chap. 6 (statut provincial).

⁸⁹ *J.O.A.* (1812), XX, pp. 201, 255, 465.

⁹⁰ TODD, *The practice and priviledges...*, p. 54.

⁹¹ *J.O.A.* (1792-1793), I, p. 15.

de cet orateur devait rencontrer l'approbation du gouverneur. Au jour fixé dans l'acte de convocation des chambres, le gouverneur, par la voix du président du Conseil législatif, ordonnait à l'Assemblée de se choisir un orateur. Puis il indiquait la date à laquelle celui-ci devait lui être présenté pour approbation. Depuis 1792, l'accord du gouverneur n'avait jamais fait défaut.

A l'ouverture de la treizième législature, en novembre 1827, le gouverneur Dalhousie déclare refuser d'acquiescer à la décision de la chambre de confier pour une septième fois le fauteuil d'orateur à Louis-Joseph Papineau⁹². L'Assemblée réplique que sa constitution écrite ne requiert nullement que le choix de son orateur soit approuvé par le gouverneur. L'esprit de l'Acte constitutionnel de 1791 implique au contraire « que son orateur soit une personne de son choix libre ». Si l'Assemblée admet que l'usage s'est créé de présenter au gouverneur l'élu de la chambre, elle prétend aussi que l'approbation du gouverneur fait également l'objet d'une tradition maintenant établie. Elle se déclare en droit de maintenir son choix⁹³. Lorsqu'il est temps de défendre son indépendance, l'Assemblée n'hésite donc pas à abandonner sa référence tactique au droit constitutionnel anglais. Il est plus rentable ici de s'en remettre à une constitution provinciale, écrite et orale, qu'on a soin cette fois de bien distinguer de celle de la métropole.

Le gouverneur Dalhousie, qui avait déjà dissous l'Assemblée l'année précédente⁹⁴, se contenta de proroger la session, deux jours après l'avoir ouverte⁹⁵, puis il fit rapport à Londres⁹⁶. La réponse que lui retourna le ministre désavouait carrément sa conduite⁹⁷. En conséquence, il ne pouvait être que rappelé en Angleterre avant l'ouverture d'une prochaine session⁹⁸.

A l'ouverture de la session suivante, Sir James Kempt, successeur de Dalhousie, approuva le choix de Papineau comme orateur de

⁹² *J.O.A.* (1827), XXXVII, p. 15.

⁹³ *Idem*, p. 17.

⁹⁴ *J.O.A.* (1827), XXXVI, p. 319.

⁹⁵ *J.O.A.* (1827), XXXVII, p. 19.

⁹⁶ *D.C.*, IV, p. 417: Dalhousie à Huskisson, 22 nov. 1827.

⁹⁷ *Idem*, p. 420: Huskisson à Dalhousie, 10 janv. 1828: « J'ai appris avec beaucoup de regret que Votre Seigneurie s'est crue forcée d'appliquer une mesure si rigoureuse et d'exercer une prérogative de la Couronne à laquelle on n'eût recours qu'une fois dans le Parlement britannique... ».

⁹⁸ Il fut rappelé le 8 sept. 1828.

l'Assemblée⁹⁹. Entre-temps, il est vrai, il avait reçu des directives précises de Londres à cet effet¹⁰⁰. Le ministre admettait que le droit de regard du gouverneur était devenu théorique. Mais il souhaitait que la présentation de l'orateur continuât d'avoir lieu : cet acte solennel demeurerait un moment de rencontre entre le gouverneur et l'Assemblée. Il s'en remettait au gouverneur pour négocier le compromis qui empêcherait l'Assemblée de se soustraire à cette formalité. A défaut de quoi, celui-ci devrait se contenter de protester et de maintenir verbalement la prérogative de la Couronne. Le compromis avait été facilement trouvé. L'Assemblée avait désigné son orateur avant d'en être requise ; elle le présenta alors au gouverneur qui s'empressa de manifester son accord.

Le débat qu'avait soulevé l'attitude du gouverneur Dalhousie se résumait donc en une victoire totale de l'Assemblée. Pour parfaire son indépendance, il ne restait plus à l'Assemblée qu'à se libérer des influences gouvernementales qui pouvaient s'exercer en son sein. Il s'agissait de pousser à la limite la logique des arguments qui lui avaient fait exclure les juges de la chambre. Le gouverneur Craig écrivait en 1810, au sujet de cette dernière mesure : « S'il est toléré cette fois que l'assemblée s'arroge une telle autorité, elle continuera par son vote à rendre successivement inéligibles toutes les classes de serviteurs de Sa Majesté »¹⁰¹. Pour une fois, le gouverneur Craig avait vu juste.

La constitution de 1791 n'organisait que très imparfaitement les relations interorganiques. Trois organes étatiques devaient collaborer à la fonction législative et aucun moyen d'action réciproque n'était prévu. Seul l'organe législatif à spécialisation gouvernementale, le gouverneur et son Conseil exécutif, disposait de quelques moyens de contrainte à l'encontre de l'organe électif. Dès les premières années du régime, la pratique fit se développer un certain nombre de moyens de contact. Mais dans l'esprit de la plupart des gouverneurs, la réciprocité des moyens d'action devait être limitée au minimum. En tout cas, il n'était pas question qu'elle s'étende aux moyens de contrainte : si l'organe individuel participait aux fonctions législative et gouvernementale de l'État, les chambres, elles, devaient être confinées à l'exercice de la fonction législati-

⁹⁹ *J.O.A.* (1828-1829), XXXVIII, p. 9.

¹⁰⁰ *D.C.*, IV, p. 490 : Murray à Kempt, 29 sept. 1828.

¹⁰¹ *Idem*, III, p. 402 : Craig à Liverpool, 1^{er} mai 1810.

ve¹⁰². Ce fut le souci majeur de plusieurs gouverneurs d'empêcher que l'Assemblée n'exercât une influence sur le gouvernement. Encore en 1827, après que quelques-uns d'entre eux, à l'esprit plus ouvert, eurent cherché à rendre permanente et obligatoire la liaison inter-organique en proposant, par exemple, des nominations populaires au Conseil exécutif¹⁰³, le gouverneur Dalhousie déclarait à l'Assemblée: «... dans cette Session, j'ai vu une assumption positive d'autorité exécutive au lieu de celle de la législation, la seule qui soit votre partage dans la Constitution du Pays»¹⁰⁴. Dans ces conditions, il fallait s'attendre à ce que l'Assemblée cherchât à se libérer des influences gouvernementales qui pouvaient s'exercer en chambre¹⁰⁵.

En 1825, est introduit à l'Assemblée un projet de loi qui stipule que

si un membre de la chambre accepte de la Couronne quel-qu'office de profit, ou accepte (...) quelque place de la Couronne, par laquelle il deviendra comptable d'aucuns deniers publics (...), son élection sera nulle...¹⁰⁶

Deux ans plus tard, le projet est voté par les deux chambres, mais il est « réservé pour la signification du plaisir de Sa Majesté »¹⁰⁷. En 1831, comme la sanction royale est toujours en suspens, l'Assemblée décide unilatéralement de considérer vacants les sièges de ses membres qui occupent des emplois gouvernementaux¹⁰⁸. Elle ne met toutefois sa résolution à exécution que l'année suivante, dans un cas particulier qui a l'avantage de nous renseigner sur la portée de ses intentions.

Quelques jours après l'ouverture de la session, en novembre 1832, le député Mondelet, membre de la majorité, est nommé au Conseil exécutif. A ce double titre, il est appelé à faire le pont entre l'As-

¹⁰² D.C., III, pp. 252ss; *idem*, pp. 392ss.

¹⁰³ *Supra*, pp. 66ss.

¹⁰⁴ J.O.A. (1827), XXXVI, p. 319.

¹⁰⁵ GÉRIN-LAJOIE, *op. cit.*, p. 7: « Aussitôt qu'il fut décidé que le gouvernement exécutif n'avait pas besoin d'être en harmonie avec la chambre d'assemblée, ni d'avoir son appui, il s'en suivait que le gouvernement devait retirer ses officiers de ce corps... ».

¹⁰⁶ J.O.A. (1825), XXXIV, p. 365.

¹⁰⁷ *Idem* (1827), XXXVI, pp. 32, 156, 318.

¹⁰⁸ *Idem* (1831), XL, p. 204.

semblée et le gouvernement, remplaçant officieusement dans cette tâche un chef de la majorité récemment élevé à la magistrature. L'Assemblée se montre profondément offensée de ce choix : Mondelet est un des plus jeunes membres de la chambre, il n'a été élu député que très récemment, il n'est nullement une figure dominante du parti canadien¹⁰⁹. L'Assemblée décide donc d'appliquer à son endroit la résolution qu'elle a votée l'année précédente¹¹⁰. Ce qui implique qu'elle considère désormais incompatibles les fonctions de député et de conseiller exécutif.

Au départ, sa volonté d'indépendance s'inscrivait dans le processus de formation du parlementarisme. Mais en poussant cette volonté à l'extrême, l'Assemblée détruit maintenant les possibilités d'achèvement du régime¹¹¹. En plus des inconvénients techniques qui peuvent en découler pour la législation, c'est le principal moyen de collaboration qui est mis à l'écart. Moyen essentiel à partir duquel le régime parlementaire peut parvenir à maturation¹¹². A cette date, d'ailleurs, l'évolution institutionnelle marque le pas. Il suffit qu'un député soit appelé au Conseil exécutif pour qu'il perde automatiquement toute influence en chambre¹¹³. Les gouverneurs font régulièrement l'objet de votes de censure¹¹⁴. Aylmer est même mis en accusation¹¹⁵.

Le gouverneur répond à l'expulsion de Mondelet par son refus

¹⁰⁹ BÉDARD, *op. cit.*, p. 321; CHAPPAIS, Les quatre-vingt-douze résolutions, in *le Canada français*, vol. V, no 4, déc. 1920, p. 225.

¹¹⁰ J.O.A. (1832-1833), XLII, p. 95.

¹¹¹ GÉRIN-LAJOIE, *op. cit.*, p. 7: «... le grand principe que le combat de la couronne doit se vider dans la chambre fut mis de côté, et le gouvernement resta sans pouvoir se défendre ni s'expliquer en présence de ce corps chez lequel sa défense était d'une importance vitale».

¹¹² La coappartenance est devenue de rigueur au Québec, alors qu'ailleurs, comme en France, elle est aujourd'hui parfois prohibée. Ce qui apparaissait positif dans l'optique du développement de la collaboration peut ne plus l'être quand il s'agit, comme dans le parlementarisme contemporain, de concilier l'efficacité gouvernementale et la souveraineté collective. D'ailleurs, une pondération tend à s'opérer d'elle-même: en France, la plupart des ministres étaient candidats aux élections de 1967 et tous sauf M. Malraux l'étaient en 1968, alors qu'au Québec, il arrive de plus en plus fréquemment qu'on désigne des ministres avant de leur faire subir l'élection... En 1967-1968, monsieur Jean-Guy Cardinal a été titulaire du portefeuille le plus important du gouvernement québécois (l'éducation) durant plus d'une année, avant de tenter de se faire élire député.

¹¹³ D'ESTIMAUVILLE, *op. cit.*, p. 37.

¹¹⁴ J.O.A. (1832-1833), XLII, pp. 46, 569; (1835), XLIV, p. 25.

¹¹⁵ *Idem* (1834), XLIII, p. 333: la résolution 85 des « 92 résolutions ».

d'émettre un bref d'élection pour le remplacer en chambre. L'Assemblée prétend qu'il s'agit là d'un devoir de pure administration, auquel le gouvernement ne peut manquer. Mais la métropole donne raison au gouverneur¹¹⁶. D'un côté comme de l'autre, on utilise donc à fond les prérogatives. Si cette épreuve de force pouvait servir à l'édification du régime parlementaire, ce n'était plus qu'en tant que démonstration négative. Ce fut le cas des derniers affrontements de la période.

Il reste qu'en défendant son indépendance, l'Assemblée, d'une façon générale, avait amélioré sa situation. Elle en était partiellement redevable à certains gouverneurs. En manifestant une extrême susceptibilité, des gouverneurs, comme Milnes, Craig, Richmond ou Dalhousie, avaient joué à merveille le jeu de l'Assemblée. Leur orgueil et leur intolérance de militaires les avaient fait se montrer beaucoup plus vulnérables qu'ils ne l'étaient en réalité; en témoignent les rebuffades que leur valurent leurs attitudes martiales. Londres met Craig en demeure d'utiliser un langage plus respectueux envers l'Assemblée, juge ses dissolutions intempestives, recommande plutôt la prorogation, se dit d'accord avec l'exclusion des juges, désavoue et rappelle Dalhousie. Pour la métropole, la position constitutionnelle du gouvernement est suffisamment forte pour que celui-ci n'ait pas à relever le moindre défi de l'Assemblée¹¹⁷.

Les gouverneurs réactionnaires ont eu le mérite de révéler à l'Assemblée la gamme des moyens de coercition dont était nanti le gouvernement et dont était parfaitement dépourvue l'Assemblée¹¹⁸. Des gouverneurs comme Prevost et Sherbrooke manifestèrent au contraire beaucoup d'aptitudes parlementaires. Ils entendaient négocier une politique avec l'Assemblée pour, en définitive, gouverner

¹¹⁶ J.O.A. (1834), XLIII, pp. 27ss.

¹¹⁷ D.C., III, p. 415: Liverpool à Craig, 12 sept. 1810: « Le gouvernement de Sa Majesté considère que le gouvernement exécutif ne se trouve pas nécessairement dans un état de dépendance à l'égard de la Chambre d'assemblée, au point que vous ne puissiez vous opposer avec fermeté, modération et persévérance... ».
« ... le gouvernement exécutif du Canada ne dépend nécessairement de la Chambre d'assemblée en aucune façon ».

¹¹⁸ DE SALLES-LATERRIÈRE, *op. cit.*, p. 32: « ... Craig inflamed the public mind, brought on discussion, and taught the Canadians to study the constitution which the Imperial Parliament had bestowed of them. They determined to resist, step by step, every encroachment on their rights; and thus the attempts to establish a despotic sway (...) served to establish a free government, and create a sturdy independence ».

en harmonie avec elle¹¹⁹. Avec eux, le régime parlementaire québécois se serait formé pacifiquement, mais peut-être beaucoup plus lentement...¹²⁰ De toute façon, ils furent peu nombreux de cette espèce.

Section II

L'ASSEMBLÉE À L'OFFENSIVE

Vu que la reconnaissance juridique de la souveraineté nouvelle procédait de la volonté de la souveraineté traditionnelle, il était normal que l'organe législatif concrétisant cette reconnaissance fût au départ placé dans un état d'infériorité. Avant 1791, c'était le cas du Conseil législatif. Il était, pour sa part, tellement sous la dépendance du gouverneur que le fonctionnement de l'État ne requit aucun aménagement particulier¹²¹. Par contre, la constitution de 1791, en créant une chambre élective, reconnaissait la souveraineté collective de la population locale dans des conditions d'autonomie qui exigeaient une organisation technique de la collaboration. Comme l'acte de 1791 et les statuts connexes n'y pourvoyaient que très partiellement, cette collaboration devait se développer de façon presque essentiellement coutumière. Et l'effort constant de l'Assemblée pour réduire l'infériorité relative dans

¹¹⁹ D.C., III, p. 47: Prevost à Bathurst, 4 sept. 1814: «Aussi ai-je compris qu'il fallait gagner la confiance des représentants canadiens pour l'exécution des projets que je pourrais tenter, (quand l'appui de l'Assemblée était requis à cette fin) en vue de favoriser le service public dans cette province».

«Pour cette raison, je me suis efforcé, après avoir pris charge du gouvernement, de m'assurer de la bonne volonté de cette partie des sujets de Sa Majesté dans cette province (...). Et lors des différentes sessions qui ont eu lieu depuis mon arrivée dans cette province, la Chambre d'assemblée s'est montrée empressée à appuyer les projets et les mesures que je lui ai soumises».

«En outre, si je tiens compte des sentiments des anciens et des nouveaux membres, je crois que je ne serai pas déçu en comptant sur une majorité prête à favoriser toutes les mesures que je proposerai pour le bien du service public».

¹²⁰ CHRISTIE, *op. cit.*, p. 33: «Although in some instances he appeared to concede, yet in reality he gained more in his transactions with the other branches of the legislature than he gave...».

¹²¹ *Supra*, pp. 75 et 76.

laquelle, à l'origine, elle était elle aussi placée vis-à-vis du gouverneur contribuait à cette édification coutumière. Plus le partage des moyens allait tendre vers l'équilibre, plus la collaboration allait être vraie. Les entreprises et victoires égalitaires de l'Assemblée participaient à la formation du régime parlementaire québécois.

Une dizaine d'années après le début du siècle, l'Assemblée du Bas-Canada est devenue consciente de cette réalité. Durant les quelque vingt premières années du régime, de simples moyens de contact, créés d'un commun accord, ont permis des relations harmonieuses entre le gouvernement et l'Assemblée. Mais petit à petit, par leurs agissements agressifs, certains gouverneurs ont fait ressortir la nécessité des moyens de contrainte. Du même coup, ils ont révélé le monopole gouvernemental en la matière. L'efficacité et la durabilité de la collaboration interorganique requéraient la présence de moyens coercitifs, mais à la condition que ceux-ci fussent réciproques et distribués conformément aux exigences d'un équilibre minimum.

Le gouverneur, en 1791, exerce seul la fonction gouvernementale, assisté des conseillers exécutifs. En même temps, il est tiers membre de la législature et détient de puissants moyens relatifs à la composition de l'Assemblée. Il s'agit donc, pour celle-ci, de conquérir des moyens de dissuasion équivalents, d'acquérir un contrôle sur l'organe à spécialisation gouvernementale. Vu que, de toute façon, la séparation rigide des fonctions législative et gouvernementale est un fantasme, il vaut mieux que le principe d'une collaboration interorganique soit également posé de façon officielle au niveau de la fonction subalterne; que la fonction gouvernementale soit juridiquement reconnue du domaine conjoint des différents organes législatifs. Il importe que l'Assemblée devienne un organe étatique à spécialisation législative, mais participant aussi à la fonction gouvernementale, comme le gouverneur est déjà un organe étatique à spécialisation gouvernementale, exerçant en même temps la fonction législative.

Cette évolution, elle était en voie de s'accomplir tout normalement, par une transformation lente de l'organe à spécialisation gouvernementale. D'une nature essentiellement individuelle à l'origine, celui-ci devenait progressivement collégial: de plus en plus souvent les conseillers exécutifs étaient associés à l'action du gouverneur. Il aurait donc suffi que leur responsabilité fût davantage développée pour que le gouvernement devînt partiellement repré-

sentatif¹²². Ainsi, l'Assemblée se serait trouvée à participer à la fonction gouvernementale; elle aurait joui d'un droit de regard sur la composition d'un élément du gouvernement et d'un pouvoir de contrôle efficace sur ses activités.

Malgré l'effort de l'Assemblée et la contribution de quelques gouverneurs, ces derniers, d'une façon très générale, préférèrent se retrancher derrière l'abri sûr que leur avait intentionnellement aménagé la constitution de 1791. Le Conseil législatif, à toute fin pratique, doublait, au sein de la législature, la présence métropolitaine. Il représentait en gros les mêmes intérêts que le gouverneur. Au besoin le gouverneur pouvait donc s'en rapporter à lui, pour mettre un terme aux entreprises gênantes de l'Assemblée, sans avoir à se compromettre par un refus personnel. Et c'est ce qu'il fit couramment, parfois même d'après les directives de Londres. La présence du Conseil législatif suffisait donc à différer l'affrontement entre l'Assemblée et le gouverneur: la discussion des mesures d'envergure, faisant l'objet de la moindre controverse, était maintenue au niveau des chambres. Le gouverneur n'avait donc pas à négocier ses politiques. Il ne sentait aucunement la nécessité de développer la responsabilité de ses conseillers. L'Assemblée, pour sa part, se voyait de ce fait privée de toute influence sur le gouvernement et confinée à l'exercice de la seule fonction législative. Elle dut donc rechercher ailleurs les moyens de contrainte susceptibles de contrebalancer ceux dont disposait le gouvernement à son endroit.

L'Assemblée vit dans son privilège de voter les subsides au gouvernement¹²³ le moyen d'exercer un contrôle général sur l'action gouvernementale, et même le moyen d'influer sur la composition du gouvernement puisqu'une partie des sommes votées devait forcément servir à la rémunération des conseillers du gouverneur. Le procédé était classique, il s'inscrivait dans la meilleure tradition parlementaire britannique¹²⁴. Pour obtenir les moyens de sa poli-

¹²² *Supra*, pp. 47ss et 56ss.

¹²³ *Supra*, pp. 164ss.

¹²⁴ H. T. MANNING, The civil list of Lower Canada, in *The Canadian Historical Review*, Toronto, vol. XXIV, no 1, mars 1943, pp. 24 et 28: « For the principles on which the Assembly took its stand in 1818-1819, were not only in the English constitutional tradition, but were completely in line with the reforms most needed in colonial administration at the time, which were to be granted after 1840 ».

tique, l'organe de la souveraineté personnelle devait s'en remettre au bon vouloir de l'organe de la souveraineté populaire¹²⁵. Obligation qui devait progressivement donner au second des arguments équivalents à ceux que s'était réservés le premier¹²⁶. Toutefois, au XIX^e siècle, on aurait pu penser que l'expérience de l'histoire aurait épargné à l'Assemblée ce détour laborieux dans la recherche de ses moyens d'action. Il n'en fut rien, bien au contraire. Le contexte colonial, dans lequel se développait le parlementarisme québécois, devait rendre nécessaire un recommencement de l'histoire, selon des règles nouvelles.

Dans le contexte colonial, le souverain personnel ne consistait pas en une personne physique, mais en une personne morale, un gouvernement métropolitain, en l'occurrence le gouvernement britannique. Et le gouverneur, qui le représentait dans la colonie, pouvait toujours obtenir de lui les moyens financiers que l'Assemblée entendait lui refuser. Dans une colonie, le privilège de voter les subsides n'impliquait pas le contrôle de tous les revenus. Avant que sa prérogative financière ne lui permette d'exercer un contrôle efficace sur le gouvernement, l'Assemblée devait acquérir la disponibilité de tout le revenu public.

L'autorité constituante, en 1791, ne s'était cependant pas contentée de cette sécurité d'ordre général, que lui conférait son statut de gouvernement métropolitain. Un des principaux motifs, pour lesquels elle avait doté la colonie d'une assemblée élective, était de se libérer du fardeau financier que lui imposait l'entretien du gouvernement colonial¹²⁷. Mais elle entendait bien éviter qu'en subvenant aux besoins du gouvernement l'Assemblée n'en vînt à dominer celui-ci. Elle voulait également s'assurer que le recours aux finances impériales ne fût pas le seul moyen d'éviter le contrôle de l'Assemblée. Elle prévint donc pour le gouvernement colonial des revenus substantiels et permanents, d'origine locale, qui échapperaient au contrôle de l'Assemblée. Les « revenus de la Couronne » empêcheraient l'Assemblée d'exercer une influence indirecte sur le gouver-

¹²⁵ DE LOLME, *Constitution de l'Angleterre*, pp. 52ss; MONTESQUIEU, *op. cit.*, livre XI, p. 142.

¹²⁶ BEAUCHESNE, *L'évolution du parlementarisme*, p. 286: «... the redress of grievance must precede supply ».

¹²⁷ *Supra*, pp. 87ss.

nement, comme la présence du Conseil législatif lui interdisait une influence directe ¹²⁸.

L'idée d'assurer l'indépendance financière du gouvernement colonial faisait partie d'une politique concertée de la métropole. Dans une dépêche personnelle, qui accompagnait le projet constitutionnel de 1791, le secrétaire d'État Grenville suggère au gouverneur Dorchester « la possibilité de réserver telle étendue de terre, contiguë à toutes les concessions futures, qui assurerait à la Couronne un revenu certain et croissant » ¹²⁹. Si ces « réserves de la Couronne » avaient été prévues au début de la colonisation anglaise en Amérique, précise-t-il, les treize colonies du sud « auraient été retenues jusqu'aujourd'hui dans la soumission et le loyalisme ».

En fait, on n'eut recours aux « réserves de la Couronne » que dans le Haut-Canada. Son territoire formait pour la première fois une colonie distincte et sa population était très faible. En conséquence, il n'y avait pas tellement d'autres moyens d'assurer à son gouvernement des revenus locaux indépendants de l'Assemblée. Par contre, dans le Bas-Canada, on jugea qu'il suffirait, pour atteindre cette fin, de conserver à la disposition du gouvernement les revenus d'origine locale dont il disposait avant l'avènement de l'Assemblée.

Lord Dorchester, en 1794, classa lui-même ces revenus en trois catégories : les « profits de justice », le « revenu casuel et territorial », et le produit des douanes et licences imposées en vertu d'un statut impérial de 1774 ¹³⁰. Les profits de justice comprenaient les amendes, les saisies et, d'une façon plus générale, tout le bénéfice financier que pouvait rapporter l'exercice de la fonction judiciaire. Ils ne formaient qu'une infime partie des revenus permanents du gouvernement. Le revenu casuel et territorial provenait de certaines rentes annuelles, ainsi que de l'exercice de droits seigneuriaux tels que le quint et les lods et ventes. C'était l'héritage fiscal de la con-

¹²⁸ BELL and MORRELL, *Selected Documents on British Colonial Policy (1830-1860)*, p. 1: «... In the Canadas as substantial part of the revenues was under the control of the Crown; and there, where the statesmen had the freest hand, the existence of an organized Executive Council and an Upper Chamber of life nominees further diminished the power of the Assemblies as compared with those of the old American Colonies »; CHAPUIS, *Cours d'histoire du Canada*, vol. III, pp. 47, 78.

¹²⁹ D.C., II, p. 951: Grenville à Dorchester, 20 oct. 1789.

¹³⁰ J.O.A. (1793-1794), II, p. 230; CREIGHTON, The struggle for financial control in Lower Canada, 1818-1831, in *The Canadian Historical Review*, vol. XII, no 2, juin 1931, pp. 122ss.

quête. Il constituait une partie appréciable du « revenu de la Couronne ». Enfin, certaines lois impériales pouvaient encore fonder le prélèvement de revenus fiscaux dans les colonies¹³¹. Et le gouvernement anglais prétendait que ce revenu pouvait être librement dépensé par son représentant. Dans le Bas-Canada, la seule loi qui demeurerait ainsi en vigueur était le *Quebec Revenue Act* de 1774¹³². Ce statut avait créé de nombreux droits de douanes et imposé l'achat de permis d'exploitation pour l'exercice de plusieurs catégories de commerce. Les ressources qu'il rapportait au gouvernement colonial formaient les deux tiers environ de ses revenus permanents.

Les « revenus de la Couronne » qui échappaient ainsi à tout contrôle de l'Assemblée représentaient en moyenne chaque année un tiers du revenu public de provenance locale¹³³. En plus, le gouverneur pouvait toujours compter sur Londres pour combler les déficits éventuels. C'est d'ailleurs ce qu'il fit de façon courante, en puisant dans la « caisse militaire », un fonds que la métropole destinait officiellement à la défense de sa colonie¹³⁴. Le gouvernement colonial était donc à l'abri du contrôle de l'Assemblée¹³⁵. Celle-ci avait obtenu le droit de subvenir à l'entretien du gouvernement, mais son droit n'avait rien d'exclusif, si ce n'est à l'endroit de la « Chambre haute ».

Malgré tout, jusqu'en 1810, l'Assemblée ne protesta aucunement contre cette situation qui permettait au gouvernement de disposer d'un pourcentage important du revenu provincial sans son autorisation. A la demande du gouverneur, ou de sa propre initiative, elle créa de nouvelles sources de revenus. Les sommes à percevoir étaient habituellement affectées à des fins spécifiques¹³⁶. Celles qui

¹³¹ En 1778 (18 Geo. III, chap. 12), l'Angleterre avait renoncé à son droit de taxer unilatéralement ses colonies, à moins que le but premier de sa mesure eût été de réglementer la navigation et le commerce extérieur.

¹³² 14 Geo. III, chap. 38.

¹³³ CREIGHTON, *op. cit.*, p. 124.

¹³⁴ MANNING, *The civil list...*, p. 31.

¹³⁵ DURHAM, *op. cit.*, p. 52: «... The crown relied on his territorial resources, and on duties imposed by Imperial Acts, prior to the introduction of the representative system, for carrying on the government, without securing the assent of the representative body either to its policy, or to the persons by whom the policy was to be administered»; CLEMENT, *op. cit.*, pp. 31, 35.

¹³⁶ *The Revenue Act of 1793*, pour les dépenses de la législature; 1805, 45 Geo. III, chap. 12 et 1808, 48 Geo. III, chap. 19, pour l'amélioration de la navigation sur le Saint-Laurent; CREIGHTON, *op. cit.*, p. 126; MANNING, *loc. cit.*, p. 31: des droits pour pourvoir au fonctionnement de la justice...

n'étaient pas utilisées par le gouvernement devaient donc s'accumuler et demeurer à la disposition de la législature. A deux reprises cependant, l'Assemblée accepta même de voter de nouveaux droits et d'en affecter le produit à l'entretien du gouvernement de la province, en termes généraux et de façon permanente¹³⁷. L'Assemblée augmentait donc volontairement la part du revenu provincial qui dorénavant échapperait à son contrôle.

L'attitude complaisante de l'Assemblée, durant ces premières années du régime, était explicable. L'administration provinciale, d'une part, affichait un déficit annuel qui semblait réel. Il n'y avait pas lieu de présumer qu'étaient dilapidées les sommes dont disposait le gouvernement. Il est vrai que l'état des revenus et dépenses, déposé chaque année devant la chambre, faisait abstraction de certaines dépenses. Mais le premier gouverneur, Lord Dorchester, avait laissé entendre que celles-ci demeuraient à la charge du gouvernement impérial¹³⁸. D'autre part, la métropole se chargeait d'absorber le déficit annuel, par le biais de la « caisse militaire ». Bref, l'Assemblée avait la nette impression que la situation était avantageuse pour la colonie, puisqu'un déficit véritable était annuellement comblé par Londres. Et tant qu'elle n'offrirait pas de prendre charge de ce déficit, il lui était difficile de prétendre au contrôle global du revenu provincial. C'est la raison pour laquelle les gouverneurs jugeaient si important que l'illusion de magnificence soit maintenue, même artificiellement: plutôt que de prendre le risque de s'engager à pourvoir à tous les besoins d'une administration déficitaire, l'Assemblée préférerait probablement sacrifier son droit de surveillance¹³⁹.

Dès le départ, l'existence d'un « revenu de la Couronne » aussi important eût pu faire l'objet d'une contestation. La légalité de

¹³⁷ 1795, 35 Geo. III, chap. 8 et 9; 1801, 41 Geo. III, chap. 13 et 14; CREIGHTON, *op. cit.*, p. 125; MANNING, *loc. cit.*, p. 31.

¹³⁸ J.O.A. (1822), XXXI, *appendice K*; MANNING, *loc. cit.*, pp. 30ss; Dorchester à Dundas, 7 juin 1794.

¹³⁹ D.C., III, p. 257: Milnes à Portland, 1^{er} nov. 1800: «... les meilleurs amis du gouvernement considèrent que, pour le moment, il vaut mieux que le revenu ne soit pas égal aux dépenses. Votre Grâce se rendra compte immédiatement de la nécessité de maintenir plus ou moins cet état de choses, du moins en apparence, car il y a lieu de craindre, dans le cas où la province serait induite à se taxer elle-même suffisamment pour répondre aux demandes du gouvernement exécutif, que l'Assemblée ne prétende probablement avoir droit de réglementation et de contrôle sur le tout, ce qui ne pourrait manquer d'avoir les plus déplorables résultats pour le gouvernement colonial qui dépendrait, à partir de ce moment, de la volonté d'une assemblée populaire ».

sa principale source, c'est-à-dire le produit des droits imposés en vertu du *Quebec Revenue Act* de 1774, était des plus douteuses. En 1778, la métropole avait solennellement renoncé à son droit d'imposer ses colonies¹⁴⁰. Une exception avait été cependant maintenue : pour la réglementation de la navigation et du commerce extérieur, Londres se réservait la faculté d'imposer certains droits de douanes ou de maintenir ceux qui existaient déjà. Le *Quebec Revenue Act* de 1774 entrait précisément dans cette catégorie exceptionnelle. C'est la raison pour laquelle il avait pu être maintenu en vigueur en 1778. Or, il était clairement précisé, dans l'acte de 1778, que le produit de ces impositions exceptionnelles devait être affecté à des fins locales, *par la législature* de la colonie dans laquelle il aurait été perçu. A cette époque, la province de Québec n'avait pas encore d'assemblée élective. Mais lorsque celle-ci fut créée, en 1791, l'Acte constitutionnel reprit les termes de la loi de 1778, pour préciser que le revenu de tout statut impérial régulant le commerce extérieur ne pourrait être affecté que par un acte de la législature provinciale impliquant le vote de l'Assemblée¹⁴¹. Le *Quebec Revenue Act* de 1774 pouvait donc être maintenu, mais le produit qu'il rapportait devait être mis à la disposition des trois membres de la législature¹⁴². S'il en avait été ainsi, le « revenu de la Couronne » aurait été coupé des deux tiers.

L'Assemblée, au contraire, toléra durant une trentaine d'années l'existence du « revenu de la Couronne ». Lorsqu'elle sentira le besoin impérieux d'accéder à certains moyens de contrainte à l'endroit du gouvernement et qu'elle réclamera en conséquence le complet contrôle des revenus, il s'agira pour elle de la conquête de droits pratiquement nouveaux. Elle se contentera d'ailleurs de les revendiquer en termes généraux et le plus souvent de façon impli-

¹⁴⁰ 1778, 18 Geo. III, chap. 12: *The Renunciation Act* ou *The Colonial Tax Repeal Act*.

¹⁴¹ 1791, 31 Geo. III, chap. 31, art. 46 et 47: «... que le produit net de tous les droits qui seront ainsi imposés soient, à l'avenir et en tout temps, affectés aux besoins de chacune desdites provinces, et de la manière seulement que prescriront toutes lois que porteront Sa Majesté, ses héritiers ou successeurs, de l'avis et du consentement du conseil législatif et de l'assemblée de telle province ».

¹⁴² GROULX, *Nos luttes constitutionnelles*, fascicule II, pp. 6ss: prétend que le *Quebec Revenue Act* ne pouvait être maintenu après 1778, et encore moins après 1791...; CREIGHTON, *op. cit.*, p. 139: tout en admettant la véritable portée de la loi de 1778, prétend étrangement, comme le feront les officiels anglais des années 1820, que le produit du *Quebec Revenue Act* pouvait demeurer à la disposition du seul gouverneur, après 1778, et même après 1791...

cite. Après quelque trente années de consensus, parfois exprimé de façon explicite, ces arguments théoriques avaient perdu de leur vigueur.

En 1810, l'Assemblée est suffisamment éveillée aux réalités constitutionnelles pour entreprendre la conquête de moyens d'action susceptibles de contrebalancer ceux que détient le gouvernement. Elle réplique à la dissolution coercitive du gouverneur Craig de la façon la plus inattendue. Elle fait savoir au gouverneur :

... que la Chambre d'assemblée a décidé de voter durant cette session les sommes nécessaires pour payer les dépenses de l'administration civile du gouvernement de cette province¹⁴³.

Elle vote aussi une adresse au roi, aux communes et aux lords anglais, rédigée en des termes fort habiles :

Qu'il nous soit permis d'exprimer à Votre Majesté la vive reconnaissance que nous inspire le souvenir de ses bienfaits, et la vue de l'état de prospérité auquel s'est élevée cette Province sous le Gouvernement paternel de Votre Majesté, et sous la Constitution heureuse que nous tenons de votre libéralité et de celle de votre Parlement.

Cet état de prospérité est devenu tel, qu'il nous a rendus capables de nous charger, dans cette Session de notre Législature, des Dépenses Civiles de notre Gouvernement jusqu'ici soutenues, en grande partie, par Votre Majesté...

Dans ces circonstances votre peuple du Bas-Canada s'estime heureux d'avoir pu s'acquitter d'une obligation que lui imposaient le devoir et la reconnaissance¹⁴⁴.

L'Assemblée use de toute la diplomatie dont elle est capable. Elle ne dit mot des mobiles qui l'inspirent : elle tente plutôt de mettre Londres et le gouverneur devant un fait accompli, comme s'il s'agissait là d'une pure libéralité relevant de sa seule générosité. Avant de songer à contrôler l'entier revenu financier de la province, l'Assemblée en est maintenant réduite à quémander la permission de se charger des dépenses ordinaires du gouvernement. Le gouverneur et surtout ses conseillers n'allaient pas être dupes.

Devant l'Assemblée, le gouverneur manifeste surtout de la circonspection. La résolution de l'Assemblée lui apparaît imparfaite,

¹⁴³ J.O.A. (1810), XVIII, p. 156; D.C., III, p. 372.

¹⁴⁴ J.O.A. (1810), XVIII, p. 135; D.C., III, p. 371.

inefficace et prématurée. Tout octroi de subsides doit être recommandé par la Couronne. Sans la participation du Conseil législatif, la décision de l'Assemblée est sans valeur, si ce n'est en tant que déclaration d'intention. C'est à ce titre que l'adresse de l'Assemblée sera quand même transmise en Angleterre afin que

Sa Majesté soit informée (...) des moyens de cette Province, et de la garantie et promesse volontaires que le peuple a données (...) de défrayer tout l'état des Dépenses Civiles de la Province, s'il est requis de le faire, afin qu'elle puisse demander sans répugnance l'accomplissement de cet engagement solennel de leur part, en tout temps que dans sa Sagesse elle pourrait juger à propos de le faire ¹⁴⁵.

Dans le rapport qu'il adressa subséquemment à Londres, le gouverneur manifesta clairement qu'il avait compris que l'Assemblée cherchait à acquérir un contrôle efficace sur le gouvernement ¹⁴⁶. Or cette tentative avait été prévue depuis longtemps. Et comme le « revenu de la Couronne » était encore suffisamment proportionné aux dépenses permanentes du gouvernement pour que la métropole n'ait à solder chaque année qu'un déficit raisonnable ¹⁴⁷, il n'était évidemment pas question de donner suite aux avances de l'Assemblée. Le secrétaire d'État aux colonies se montra parfaitement d'accord avec le gouverneur ¹⁴⁸. Un net changement de conjoncture était nécessaire, avant que l'Assemblée ne puisse espérer une réponse favorable à son offre, avant qu'elle ne puisse se lancer à la conquête d'une prérogative financière dont elle avait d'abord semblé mésestimer la portée.

Le temps devait s'avérer le meilleur argument en faveur de l'Assemblée. Les revenus provinciaux, dont la métropole avait réservé

¹⁴⁵ *J.O.A.* (1810), XVIII, pp. 219ss; *D.C.*, III, p. 372.

¹⁴⁶ *D.C.*, III, p. 381: Craig à Liverpool, 30 mars 1810: « Elle (l'Assemblée) s'est imaginée qu'en se chargeant elle-même du paiement des dépenses en question, (...) elle n'accorderait le crédit à cette fin que d'année en année et que, de la sorte, elle jouirait en même temps d'un contrôle absolu sur le paiement des salaires des officiers du gouvernement, tout en évitant d'avouer (...) son but de placer ces officiers sous sa dépendance afin d'exercer par ce moyen un ascendant complet sur le pays ».

¹⁴⁷ *J.O.A.* (1822), XXXI, *appendice K*.

¹⁴⁸ *D.C.*, III, p. 412: Liverpool à Craig, 12 sept. 1810: « Les fonds destinés au paiement des dépenses du gouvernement colonial, heureusement, ne dépendent guère dans le moment de la bonne volonté de l'Assemblée, et toute tentative de créer, par des actes annuels ou temporaires, quelques fonds pour remplacer ceux qui, bien que moins élevés, constituent un montant fixe et permanent, doit être immédiatement combattue ».

la disposition exclusive au gouvernement colonial, augmentaient constamment. Mais pas au rythme de l'accroissement des besoins financiers de l'administration courante. A l'inverse, les revenus provenant des mesures fiscales adoptées par l'Assemblée, et dont celle-ci s'était évidemment réservé l'affectation, croissaient à une cadence beaucoup plus rapide. Durant les premières années de la période, ils ne formaient qu'une petite fraction du revenu public. Mais, à partir de 1810, ils rapportèrent régulièrement au trésor provincial des sommes annuelles deux ou même trois fois plus grandes que le « revenu de la Couronne »¹⁴⁹. La partie de ces revenus qui n'était plus expressément affectée, ou qui excédait maintenant les besoins de quelque affectation particulière, constituait déjà un fonds très important auquel le gouvernement ne pouvait toucher. D'autre part, la guerre de 1812, contre les États-Unis, avait eu pour effet d'assécher la « caisse militaire ». Il devenait de plus en plus difficile de puiser à cette source pour combler un déficit gouvernemental de plus en plus lourd¹⁵⁰, de telle sorte qu'en 1817, au début de son administration, le gouverneur Sherbrooke se rendit compte que ses prédécesseurs, depuis sept ou huit ans, avaient abondamment utilisé les revenus provinciaux non affectés pour rencontrer les dépenses ordinaires du gouvernement. Il demanda à Londres si des crédits militaires extraordinaires se chargeraient du remboursement de cette énorme dette, ou s'il devait demander à la législature de couvrir celle-ci par une affectation générale. Vu l'excédent des dépenses permanentes sur le « revenu de la Couronne », il proposa qu'à l'avenir, au début de chaque session, un état des dépenses prévisibles soit déposé devant la législature, afin que celle-ci soit appelée à voter des crédits en conséquence¹⁵¹.

Bathurst, le secrétaire d'État aux colonies, répondit qu'en ce qui avait trait à la dette accumulée, il valait mieux présumer un acquiescement tacite de l'Assemblée... Pour l'avenir, il se ralliait d'emblée à la suggestion de Sherbrooke : la législature devait être

¹⁴⁹ CREIGHTON, *op. cit.*, p. 126

¹⁵⁰ MANNING, *op. cit.*, p. 33; LANGSTONE, *op. cit.*, p. 34.

¹⁵¹ MANNING, *loc. cit.*; Sherbrooke à Bathurst, 11 mars 1817: «... with respect to the future, whether the annual deficiency, created by the excess of the annual permanent expenditure over the permanent revenue appropriated to its discharge, shall, in each year, be made up from the extraordinaries of the army, or whether it will be advisable to submit to the legislature at the commencement of each session an estimate of the sums that will be required for the civil list, and to call on them to make provision accordingly».

appelée chaque année à voter les crédits nécessaires à l'administration courante du gouvernement ¹⁵².

A l'ouverture de la session de 1818, le gouverneur Sherbrooke pouvait donc déclarer :

J'ai reçu ordre (...) de m'adresser à la Législature Provinciale pour voter les sommes qui seront nécessaires pour la dépense ordinaire et annuelle de la Province...

Et il ajoutait :

...je ferai mettre devant vous un État des sommes requises pour le paiement des Dépenses du Gouvernement Civil de la Province pour l'année 1818 ... ;

J'ordonnerai aussi que l'État du Revenu Public et des déboursés des derniers douze mois, vous soit soumis, afin que vous puissiez déterminer la nature des fonds qui se trouvent à votre disposition... ¹⁵³

Après huit années d'attente, l'Assemblée recevait enfin une réponse à l'offre qu'elle avait formulée en 1810. Il est important de noter que dans cette dernière, tout comme dans les différents textes relatifs à la présente acceptation, il était question d'un vote annuel de la législature. En revanche, ni l'offre ni l'acceptation ne faisaient expressément état des modalités suivant lesquelles l'Assemblée devrait voter ses aides. Mais puisqu'on lui demandait un crédit annuel seulement, il y avait lieu de croire qu'à chaque session, il lui serait permis de faire des réajustements, à partir des prévisions présentées par le gouverneur. L'étude en détail de toutes les dépenses probables du gouvernement était inhérente à la procédure du vote annuel. Conformément à la dépêche du secrétaire d'État aux colonies, le discours du trône appelait d'ailleurs la législature à « voter les sommes qui seraient nécessaires pour la dépense ordinaire et annuelle de la Province... » et n'y apportait aucune restriction. Pour permettre à l'Assemblée de s'acquitter de cette tâche, il était essentiel que fût déposée devant elle, non seulement une estimation des dépenses courantes prévisibles, mais encore un état du revenu public permanent, afin que dans son octroi elle pût tenir compte du « revenu de la Couronne ». C'est effectivement ce à quoi s'en-

¹⁵² MANNING, *op. cit.*, p. 34: «... the Legislature should be annually called upon to vote all the sums required for the ordinary annual expenditure of the province».

¹⁵³ J.O.A. (1818), XXVII, p. 8.

gageait le gouverneur Sherbrooke en 1818. Par voie détournée, l'Assemblée semblait donc accéder au contrôle de tout le revenu public.

En 1818, l'Assemblée ne disposa pas du temps nécessaire pour procéder à un examen complet des dépenses courantes du gouvernement. Le système était nouveau et les prévisions ne lui furent communiquées que tardivement durant la session. Avant la prorogation, elle mit quand même une somme globale à la disposition du gouverneur, « pour subvenir aux dépenses du Gouvernement Civil de cette province pour ladite année 1818, non compris les sommes déjà appropriées par la loi... »¹⁵⁴. En fait, pour des raisons spéciales, l'Assemblée était dans l'impossibilité de procéder à des affectations spécifiques; mais elle tenait quand même à manifester sa bonne volonté. Par ailleurs, la somme octroyée tenait évidemment compte du « revenu de la Couronne ».

L'année suivante, l'Assemblée décida de tirer tout le profit qu'elle pouvait de la situation. Elle vota en détail, « article par article », les sommes nécessaires à l'entretien du gouvernement. Chaque salaire, en commençant par celui du gouverneur, ou chaque classe de salaires, chaque catégorie de dépenses, fit ainsi l'objet d'une résolution distincte. Deux cent huit furent ainsi votées¹⁵⁵. Après quoi fut octroyé un subside global, qui tenait compte des revenus permanents du gouvernement¹⁵⁶. L'Assemblée brûlait les étapes. Elle contrôlait si bien le revenu public que le gouvernement se trouvait du même coup entièrement placé sous sa domination. Elle prescrivait au gouverneur la façon de dépenser le revenu public, y compris le « revenu de la Couronne », jusque dans les moindres détails.

D'un point de vue théorique, la position de l'Assemblée n'était pas dénuée de fondement. Pouvait-on lui demander de combler annuellement le déficit de l'administration, sans lui permettre en contrepartie de contrôler le tout¹⁵⁷ ? Or pour effectuer ce contrôle,

¹⁵⁴ J.O.A. (1818), XXVII, p. 204; 59 Geo. III, chap. 25.

¹⁵⁵ J.O.A. (1819), XXVIII, pp. 238 à 252.

¹⁵⁶ *Idem*, pp. 255 et 260.

¹⁵⁷ MANNING, *op. cit.*, p. 45: Hill à Horton, 17 déc. 1833: « If the Crown were in a situation to carry on the government of Canada without assistance from the Legislature, it might undoubtedly do so, and appoint Officers and spend the revenue in any manner it might think fit. But if the Crown is under the necessity of resorting to the Legislature for aid, the Legislature will always exercise the liberty of questioning the Propriety of the Expenditure ».

l'Assemblée devait être mise au courant de l'utilisation qu'on entendait faire du « revenu de la Couronne »¹⁵⁸. Le montant qu'on lui demandait était fonction de cette utilisation. Requérir de l'Assemblée le vote annuel d'une somme globale, comme elle avait dû le faire en 1818, eût été un non-sens. Ou cette somme globale aurait été fixe et l'Assemblée aurait été contrainte de la voter ou de la refuser à l'aveuglette. Ou encore, elle aurait été variable, et alors tout retranchement éventuel eût été parfaitement arbitraire. Si le vote de l'Assemblée devait être annuel, il devait être forcément précédé d'un examen en détail des usages qu'entendait faire le gouvernement de tout le revenu public. Et cet examen prenait valeur d'affectation spécifique, du fait que tout retranchement éventuel devait se fonder sur lui. Pour l'Assemblée, c'était le contrôle de tout le revenu public; pour le gouvernement, c'était l'abandon tacite du « revenu de la Couronne ».

D'un point de vue pratique, l'Assemblée avait encore plus raison de vouloir voter en détail les dépenses « ordinaires » du gouvernement. L'étude minutieuse qu'elle s'en imposa fut riche en révélations. Une partie très considérable du revenu public était consacrée au paiement de salaires, de commissions, d'honoraires et de pensions. Dans plusieurs cas, ces émoluments étaient exorbitants, sans rapport avec les revenus moyens de l'époque. Le cumul des charges était courant. Des pensions étaient payées à des personnes qui n'avaient rendu aucun service à la colonie¹⁵⁹. Des traitements généraux étaient affectés à des emplois fictifs. L'Assemblée se rendit ainsi compte qu'un lieutenant-gouverneur, un secrétaire de la province, un lieutenant-gouverneur pour le district de Gaspé, un inspecteur des forêts, etc., recevaient des émoluments du gouvernement provincial, sans être jamais venus dans la province¹⁶⁰. Elle apprit même qu'un salaire annuel était versé à un « agent de la province du Bas-Canada » à Londres. Si on se rappelle tout le mal que s'était donnée l'Assemblée pour obtenir la nomination d'un tel agent¹⁶¹, on peut s'imaginer quelle fut sa réaction en apprenant qu'il en existait un à son insu...¹⁶² D'autre part, le total de ces dépenses

¹⁵⁸ GROULX, *Histoire du Canada français*..., vol. II, p. 118.

¹⁵⁹ *Rapport sur le gouvernement civil*, 1828, p. 81; CHAPUIS, *Le Comité des griefs de 1828*, in *le Canada français*, vol. IV, no 1, février 1920, pp. 331, 332.

¹⁶⁰ MANNING, *op. cit.*, p. 35.

¹⁶¹ *Supra*, pp. 175ss.

¹⁶² J.O.A. (1818), XVII, *appendice I*.

courantes du gouvernement augmentait à un rythme accéléré. C'était une des raisons qui avaient poussé l'Assemblée à offrir de les prendre à sa charge en 1810. En 1818, elles étaient trois fois plus considérables qu'en 1794¹⁶³. De plus, elles croissaient de façon irrégulière. Les prévisions de 1819 étaient supérieures à celles de 1818 d'environ vingt pour cent¹⁶⁴. Bref, c'était par pure ignorance que l'Assemblée avait toléré si longtemps l'existence des « revenus de la Couronne » et qu'en conséquence, elle s'était désintéressée des dépenses « ordinaires » du gouvernement. Elle ignore encore, en 1819, que depuis plusieurs années, les gouverneurs, pour équilibrer leurs budgets, puisent généreusement à même le revenu provincial non affecté¹⁶⁵. Mais il existe suffisamment de motifs pratiques pour la convaincre qu'elle a raison de voter les dépenses en détail. Elle en tire même les conséquences : elle retranche sinécures et pensions, au point de ramener son octroi de 1819 à un montant équivalent à celui de 1818, coupant ainsi de quelque vingt pour cent les estimations du gouverneur¹⁶⁶.

Malgré les motifs théoriques et pratiques qui semblaient justifier la conduite de l'Assemblée, celle-ci faisait un peu figure d'anachronisme. Du jour au lendemain, l'Assemblée en arrivait à contrôler le trésor provincial et par le fait même le gouvernement. Votant toutes les dépenses en détail, même le salaire du gouverneur, elle était en mesure de dieter le choix des fonctionnaires et officiers publics. Dans la logique du parlementarisme en voie de formation, le gouvernement devait pourtant conserver un minimum d'indépendance. Assez pour pouvoir exercer sa prérogative essentielle de nommer aux charges publiques. D'un excès, on passait à un autre ; une solution intermédiaire devait être maintenant recherchée.

Comme il se devait, la première réplique émana du Conseil législatif. Il refusait purement et simplement de considérer le projet de loi budgétaire préparé par l'Assemblée, parce que :

Le mode adopté par ce Bill, à l'effet d'accorder un subside à Sa Majesté pour défrayer les dépenses de la liste Civile est inconstitutionnel et sans exemple, et une usurpation directe de la part de l'Assemblée, des droits et prérogatives les plus importants de la Couronne. Que si ce Bill devenait une Loi, il

¹⁶³ J.O.A. (1821-1822), XXXI, appendice K.

¹⁶⁴ CREIGHTON, *op. cit.*, p. 136.

¹⁶⁵ *Idem*, p. 131; MANNING, *op. cit.*, p. 33.

¹⁶⁶ MCARTHUR, *op. cit.*, p. 239.

ne donnerait pas simplement aux Communes de cette Province, le privilège constitutionnel de fournir les subsides, mais aussi le pouvoir de prescrire à la Couronne le nombre et la description de ses Serviteurs, et de régler et récompenser leurs services individuellement...¹⁶⁷

Puis, Richmond, le nouveau gouverneur, décida de dissoudre prématurément l'Assemblée. Après avoir chaleureusement remercié le Conseil législatif, il reprocha à l'Assemblée d'avoir voté un « bill de subsides » inconstitutionnel¹⁶⁸.

La véritable réaction du gouvernement ne devait s'exprimer qu'en 1821. La session de 1820 ne dura que quelques jours: Georges III était mort entre-temps et, à l'époque, le décès du roi entraînait la dissolution automatique des communes et assemblées coloniales. Dans son discours du trône, à l'ouverture de la session de 1821, le gouverneur Dalhousie demande à l'Assemblée de pourvoir d'une façon permanente aux dépenses ordinaires du gouvernement. Des calculs, faits sur les six dernières années, établissent la différence moyenne entre le montant de ces dépenses et le « revenu de la Couronne ». Et le gouverneur prie l'Assemblée d'affecter d'une façon permanente, au maintien du gouvernement, une somme équivalente à cette différence¹⁶⁹. Il semble qu'il s'agissait là d'une initiative du gouverneur. Car ce n'est qu'à l'ouverture de la session suivante, après avoir reçu une confirmation expresse de Londres¹⁷⁰, qu'il se permet de s'en référer aux « ordres de Sa Majesté ». Le gouverneur devient également plus explicite. C'est un principe constitutionnel que la « liste civile »¹⁷¹ soit accordée pour la vie du roi: « Sa Majesté recommande que ce principe de la Constitution soit adopté et mis en exécution à l'avenir comme Règlement dans cette Pro-

¹⁶⁷ J.O.C.L. (1819), p. 142; D.C., IV, p. 23.

¹⁶⁸ J.O.A. (1819), XVIII, p. 268; D.C., IV, p. 24.

¹⁶⁹ J.O.A. (1821-1822), XXXI, appendice K.

¹⁷⁰ MANNING, *op. cit.*, p. 43: Bathurst à Dalhousie, 13 sept. 1821: « I nevertheless think that the principles of having a Civil List permanently established is essential to the conduct of the Government with efficiency and harmony... ».

¹⁷¹ Cette expression, qu'on commença à utiliser à partir des années 1820, devait, normalement, désigner une partie des dépenses ordinaires du gouvernement, celle correspondant aux salaires d'un nombre d'officiers publics suffisant pour assurer une certaine indépendance au gouvernement, et que le Parlement ou la législature met à la disposition du gouvernement sans affectation plus précise. A l'époque cependant, la confusion était entretenue entre la liste civile et les dépenses ordinaires du gouvernement. Pour Londres, la liste civile comprenait alors toutes les dépenses ordinaires du gouvernement.

vince »¹⁷². « La mesure est elle-même essentielle au bonheur de la Province, et je ne puis espérer aucune unanimité dans les Procédures des différentes Branches de la Législature, jusqu'à ce que les Dépenses du Gouvernement auront été pourvues de cette manière... »¹⁷³.

Au lieu de tendre vers la solution intermédiaire indispensable, la métropole revient donc sur les termes de son acceptation de 1818. Attitude qui tend à donner raison à l'interprétation qu'en avait faite l'Assemblée. Il ne s'agit plus d'un subside annuel, mais d'un subside permanent. Comme l'annuel devait être voté en détail, le permanent doit être forcément global. Et comme la « liste civile », aux yeux de Londres, comprend toute la dépense courante du gouvernement, demander qu'elle soit votée de façon permanente implique non seulement le maintien du « revenu de la Couronne », mais encore, à toute fin pratique, son accroissement¹⁷⁴. Les sommes annuelles, définitivement mises à la disposition du gouvernement par l'Assemblée, s'ajoutent au « revenu de la Couronne ». Alors qu'historiquement, en Angleterre, la « liste civile » permanente avait été créée par le Parlement, en retour de l'abandon du « revenu de la Couronne »¹⁷⁵. En d'autres termes, l'Assemblée doit payer le déficit, sans rien pouvoir vérifier¹⁷⁶.

Le gouvernement donnait de son changement d'attitude des justifications des plus discutables. Il faisait état d'un « contrat tacite entre le peuple de cette province et la Couronne », en vertu duquel le premier s'était engagé à assumer toutes les dépenses courantes du gouvernement. Ce contrat ressortait de certains accords exprimés par le Conseil législatif, de l'offre faite par l'Assemblée en 1810, qu'on disait inconditionnelle, et enfin du précédent qu'avait créé l'Assemblée en 1818 en votant un subside global¹⁷⁷. La métro-

¹⁷² J.O.A. (1821-1822), XXXI, p. 8.

¹⁷³ *Idem*, p. 13.

¹⁷⁴ CREIGHTON, *op. cit.*, pp. 131, 132: « It was Bathurst, therefore, who was primarily responsible for the original and fundamental mistake — the decision of the colonial office to request the financial assistance of the assembly and at the same time to maintain inviolate the Permanent Revenue of the Crown ».

¹⁷⁵ D.C., IV, p. 140: Goderich to Dalhousie, 31 juillet 1827; 1 Geo. IV, chap. 1.

¹⁷⁶ CREIGHTON, *op. cit.*, p. 132: « It was not a new civil list, but merely the deficiencies of an existing civil list for which the assembly was asked to provide ».

¹⁷⁷ D.C., IV, p. 53: Rapport du Conseil exécutif, sur les revenus provinciaux et les dépenses dans le Bas-Canada, 16 juin 1820.

pole de son côté insistait auprès du gouverneur pour que fût préservé le « revenu de la Couronne »¹⁷⁸. Elle s'appuyait sur des arguments qui n'auraient même pas pu tenir en 1791. Les légistes anglais défendirent le droit de survie du *Quebec Revenue Act* de 1774¹⁷⁹, ce qui ne faisait aucun doute, mais oublièrent de dire que le revenu qu'il rapportait devait être remis entre les mains de la législature provinciale¹⁸⁰. D'ailleurs, à deux reprises au moins, antérieurement, le gouvernement métropolitain avait soutenu une opinion contraire à celle qu'il soutenait maintenant : le produit des droits imposés par acte impérial, pour la réglementation du commerce, devait être mis à la disposition des législatures concernées¹⁸¹. Enfin, le Conseil législatif, posait ses conditions à l'Assemblée, avant même qu'un « bill de subsides » ne lui fût soumis. Il ne considérerait aucun projet de loi d'affectation relatif à la liste civile, à moins que celui-ci n'ait été expressément recommandé par le gouverneur, et qu'il n'ait été voté globalement et pour toute la vie du roi¹⁸².

L'Assemblée refusa de voter une liste civile permanente. Elle s'en remettait aux termes du discours du trône de 1818¹⁸³. Dans une tentative pour court-circuiter le Conseil législatif, déjà compromis par des motions préventives, elle offrit plutôt au gouverneur, par simple résolution, la disposition d'une certaine somme pour l'année. Elle s'engageait à en ratifier subséquemment la dépense. Mais le gouverneur déclina cette offre, comme étant inconstitutionnelle sans le concours du Conseil législatif¹⁸⁴. A la session suivante, en 1822, l'Assemblée précisa ses arguments :

Par l'approbation permanente des sommes nécessaires pour défrayer les Dépenses du Gouvernement Civil de cette Province (...) l'Assemblée perdrait le poids qu'elle doit avoir dans la Législature (...); elle se priverait (...) des seuls moyens praticables de surveiller l'emploi du Revenu Public;

¹⁷⁸ CREIGHTON, *op. cit.*, p. 132: « Bathurst's important despatches on the financial matter suggested, if it did not positively demand, the indefinite continuance of the Permanent Revenue ».

¹⁷⁹ 14 Geo. III, chap. 85: les deux tiers du revenu de la Couronne résultaient de son application.

¹⁸⁰ D.C., IV, p. 236; *supra*, pp. 233ss.

¹⁸¹ *Idem*, III, p. 326; IV, p. 175.

¹⁸² J.O.C.L., (1820-1821), p. 106; D.C., IV, p. 71.

¹⁸³ J.O.A. (1820-1821), XXX, p. 43; D.C., IV, p. 56.

¹⁸⁴ *Idem* (1821-1822), XXXI, appendice K, no 1.

Droits et Privilèges également nécessaires et avantageux pour le Gouvernement de Sa Majesté, comme pour la sécurité de Ses Sujets dans la Province¹⁸⁵.

La dépense du Gouvernement Civil de cette Province fait la presque totalité de la Dépense Publique, tandis que la partie des Revenus affectés à ce qu'on appelle la Liste Civile dans la Grande-Bretagne se trouve dans une proportion extrêmement faible avec les Dépenses générales du Gouvernement, qui sont votées annuellement¹⁸⁶.

Enfin, l'Assemblée alléguait le défaut de responsabilité des hauts fonctionnaires et conseillers du gouverneur. La procédure d'*impeachment* ne pouvait pas être mise en œuvre dans la colonie et les poursuites intentées en Angleterre ne portaient pas de fruits. L'expérience avait d'ailleurs démontré l'insuffisance du contrôle que devait exercer la métropole sur les deniers prélevés dans la colonie.

L'Assemblée avait dénoncé, en 1818, l'utilisation abusive d'une partie du revenu provincial, qui était faite sous le couvert des dépenses « ordinaires » du gouvernement. Le gouverneur Sherbrooke s'était alors montré entièrement d'accord avec ses récriminations¹⁸⁷. En 1821, dans une adresse au roi, elle réclama solennellement l'abolition des pratiques en usage¹⁸⁸. Les résultats de ses démarches allaient cependant s'avérer décevants. Le gouvernement métropolitain tergiversait; il se montrait profondément attaché à un système de favoritisme qui ne lui coûtait rien¹⁸⁹. Au contraire, quelques malversations spectaculaires, comme celle du receveur-général Caldwell¹⁹⁰, s'ajoutèrent au régime des sinécures et pensions indues¹⁹¹. Les mêmes raisons pratiques subsistaient donc pour inciter l'Assemblée à examiner en détail les dépenses gouvernementales. En persistant à voter les prévisions pour une année seulement, et article par article, l'Assemblée, tacitement, réclamait l'abolition du « revenu de la Couronne ». Elle en vint à le réclamer en termes

¹⁸⁵ MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 142: « Si la puissance législative statue, non pas d'année en année, mais pour toujours, sur la levée des deniers publics, elle court le risque de perdre sa liberté, parce que la puissance exécutrice ne dépendra plus d'elle ».

¹⁸⁶ J.O.A. (1821-1822), XXXI, pp. 117ss.

¹⁸⁷ MANNING, *op. cit.*, p. 37: rapport du comité de la chambre du 24 mars 1818; *idem*, Sherbrooke à Bathurst, 6 avril 1818, 20 avril 1818.

¹⁸⁸ J.O.A. (1820-1821), XXX, p. 321.

¹⁸⁹ *Idem* (1821-1822), XXXI, p. 65; MANNING, *op. cit.*, p. 39: Bathurst à Dalhousie, 10 sept. 1821, Bathurst à Richmond, 31 juillet 1818.

¹⁹⁰ *Supra*, pp. 64, 65ss.

¹⁹¹ CREIGHTON, *op. cit.*, p. 137.

explicites¹⁹². Mais jusqu'à la fin de la période, ses arguments demeurèrent les mêmes.

La détermination de l'Assemblée était de nature à embarrasser le gouvernement. Mais pour celui-ci, la situation n'avait rien d'alarmant. Du fait que le revenu provincial était partagé entre deux compétences, la lutte pouvait se prolonger longtemps¹⁹³. Le gouvernement disposait toujours de revenus permanents. La métropole se montrait moins disposée à combler le déficit, mais dès 1820, le secrétaire d'État aux colonies avisa le gouverneur qu'il pouvait toujours compter sur la « caisse militaire » pour absorber des déficits modestes¹⁹⁴. Il lui conseillait en même temps de réduire au minimum les dépenses ordinaires du gouvernement, en différant au besoin le paiement des salaires inutiles. Indirectement, l'Assemblée remportait donc une demi-victoire. Sur le plan des principes, il lui était cependant impossible, dans le contexte colonial, de prétendre soumettre le gouvernement à brève échéance.

Malgré les besoins qui l'amenaient à requérir l'aide financière de l'Assemblée, le gouvernement n'était pas prêt à se rendre aux conditions de l'Assemblée. Suivant les directives de Londres, il importait au contraire qu'il fit la preuve de son indépendance¹⁹⁵. Les gouverneurs tentèrent de tirer le profit maximum du « revenu de la Couronne ». En plus de pratiquer des économies, certains allèrent jusqu'à suggérer l'adoption par le Parlement britannique, de lois fiscales applicables dans la province, et dont les revenus auraient été mis à la disposition du gouvernement. De plus, au début du conflit, les gouverneurs se permettaient¹⁹⁶ d'empiéter sur le revenu provincial non affecté, escomptant une ratification à posteriori de la législature. Tous ces éléments expliquent que durant cinq ans, jusqu'en 1825, le gouvernement put continuer de fonctionner sans que la « liste civile » annuelle, votée par l'Assemblée, ne parvint une seule fois à la sanction royale. Les cadres supérieurs du gou-

¹⁹² J.O.A. (1823-1824), XXXIII, p. 303; (1826), XXXV, p. 335; D.C., IV, p. 310.

¹⁹³ CREIGHTON, *op. cit.*, p. 127.

¹⁹⁴ D.C., IV, p. 54: Bathurst à Dalhousie, 11 sept. 1820.

¹⁹⁵ *Idem*: « Le succès de la lutte avec la Chambre d'Assemblée dépend entièrement de la possibilité de défrayer les dépenses du gouvernement indépendamment du concours de cette Chambre et, tant que durera cette lutte, il ne faudra rien payer à même les fonds de la liste civile sauf ce qui est absolument nécessaire ».

¹⁹⁶ CREIGHTON, *op. cit.*, p. 128: Richmond à Bathurst, 18 mai 1819.

vernement et de l'administration n'en souffraient nullement, mais le développement général de la province était enrayé. Et c'était là l'argument majeur des gouverneurs, rituellement repris à l'ouverture et à la prorogation des sessions¹⁹⁷.

En 1822, l'Assemblée mit un terme aux emprunts effectués sur les revenus non affectés, en déclarant le receveur-général et autres conseillers du gouverneur désormais personnellement responsables des sommes dépensées sans autorisation légale¹⁹⁸. Aussi l'année suivante, le gouverneur Dalhousie jugea-t-il bon de changer de tactique. Il présenta à l'Assemblée un demi-budget. Les dépenses ordinaires du gouvernement étaient amputées d'une sorte de « liste civile » restreinte, correspondant au « revenu de la Couronne »¹⁹⁹. L'Assemblée était donc appelée à voter un excédent de dépenses, tout en étant dans l'impossibilité matérielle d'examiner toute la dépense. Ce qu'elle fit, bien que pour une année seulement²⁰⁰. L'Assemblée ne sembla saisir la portée de son geste qu'à la session suivante. Sans s'arrêter aux distinctions du gouverneur, elle vota alors en détail une « liste civile » complète qui fut évidemment repoussée par le Conseil législatif²⁰¹. Et dans des résolutions préliminaires, elle exprima son opposition radicale à la nouvelle méthode utilisée par le gouverneur.

En 1825, en l'absence du gouverneur Dalhousie, le lieutenant-gouverneur Burton laissa l'Assemblée examiner et voter le budget en détail. Il accepta même qu'elle fit quelques réductions. Il dut donner des ordres en conséquence au Conseil législatif, car le « bill de subsides » de l'Assemblée connut l'approbation de la Chambre haute avant de recevoir la sanction royale²⁰². L'Assemblée parvenait donc au contrôle de tout le revenu. Pour l'instant, toutefois, sa victoire devait demeurer un précédent isolé. Burton fut désavoué quelques semaines plus tard²⁰³, et cette censure fut communiquée à l'Assemblée au cours de la session suivante²⁰⁴. Dalhousie revenait à son procédé de prédilection, qui consistait à présenter un budget

¹⁹⁷ *J.O.A.* (1821-1822), XXXI, p. 190; (1823), XXXII, p. 12.

¹⁹⁸ *Idem* (1821-1822), XXXI, pp. 84, 155.

¹⁹⁹ *Idem* (1823), XXXII, pp. 24, 45 et *appendice H*.

²⁰⁰ *Idem*, p. 189.

²⁰¹ *Idem* (1823-1824), XXXIII, pp. 302 à 316, 318-323, 334.

²⁰² *Idem* (1825), XXXIV, pp. 256, 366, 376, 381.

²⁰³ *D.C.*, IV, p. 272; Bathurst à Burton, 4 juin 1825.

²⁰⁴ *J.O.A.* (1826), XXXV, p. 269.

partiel, duquel avaient été retranchées des dépenses se chiffrant à un montant équivalent au « revenu de la Couronne ». Pour Londres, il importait par-dessus tout de préserver dans leur intégrité les prérogatives de la Couronne²⁰⁵. La méthode de Dalhousie reçut par conséquent pleine et entière approbation. On lui suggérait même de la perfectionner²⁰⁶. Un tableau, préparé par un comité de la chambre, montre que grâce à cette méthode le gouvernement pouvait se composer librement une « liste civile » qui échappait à tout contrôle populaire. Il y faisait entrer les traitements des plus hauts officiers, à l'exception de ceux dont l'Assemblée ne pouvait qu'apprécier le rôle, ainsi que les salaires d'officiers subalternes dont la présence était sujette à contestation. Année après année, cette « liste civile » pouvait être réaménagée, de sorte que le contrôle de l'Assemblée sur le gouvernement était voué à demeurer illusoire²⁰⁷.

Quelque temps avant d'arriver au terme de son office, le gouverneur Dalhousie avança l'idée de troquer le « revenu de la Couronne » contre une « liste civile » permanente²⁰⁸. Le secrétaire d'État aux colonies répondit en proposant une « liste civile » d'un montant supérieur au « revenu de la Couronne »²⁰⁹. D'un point de vue pratique, on n'avancait à rien. Mais en théorie, on s'était rapproché de la solution. L'idée d'abandonner la politique des revenus de la Couronne était acquise. Il restait à concevoir que la « liste civile » désirée par le gouvernement en échange du « revenu de la Couronne », pouvait être déterminée en fonction des exigences d'une indépendance gouvernementale minimale dans le contexte colonial, et non en fonction de la valeur des revenus abandonnés à la disposition de la législature.

En 1828, un comité des Communes anglaises, constitué pour enquêter sur les affaires canadiennes, parvint à la conclusion que :

... les vrais intérêts des provinces seraient mieux consultés, en plaçant la recette et la dépense de tout le revenu public sous la surveillance et le contrôle de la chambre d'assemblée.

²⁰⁵ D.C., IV, p. 313: Bathurst à Dalhousie, 9 juin 1826.

²⁰⁶ *Idem*, p. 314: Bathurst à Dalhousie, 24 oct. 1826.

²⁰⁷ J.O.A. (1827), XXXVI, *appendices H et I*: «... différents salaires payés l'année dernière comme étant pourvus par la loi, sont portés cette année sous l'Estimation No. I, à être pourvus par cette Chambre, tandis que différents Items auxquels cette Chambre a constamment objecté ont été conservés et payés comme étant déjà pourvus ».

²⁰⁸ D.C., IV, p. 400: Dalhousie à Bathurst, 20 avril 1827.

²⁰⁹ *Idem*, p. 405: Goderich à Dalhousie, 31 juillet 1827.

D'un autre côté, tout en recommandant cette concession de la part de la couronne, votre comité est fortement convaincu de l'avantage de rendre le gouverneur, les membres du conseil exécutif et les juges, indépendants des votes annuels de la chambre d'assemblée pour leurs salaires respectifs ²¹⁰.

Cette solution requérait cependant l'adoption d'une loi par le Parlement britannique. L'abandon du revenu de la Couronne impliquait en effet l'abrogation de certains statuts impériaux, ce que le gouvernement anglais ne pouvait faire seul. Aussi, ce ne fut que deux ans plus tard, en 1831, que le gouverneur Aylmer put faire part à l'Assemblée des propositions de Londres ²¹¹. Durant les deux années intermédiaires, le gouverneur Kempt avait cependant laissé l'Assemblée examiner tout le budget en détail, et les « bills de subsides » ainsi élaborés avaient reçu la sanction royale ²¹².

Londres reconnaissait à la législature provinciale le droit d'affecter tous les revenus, à la condition que soit accordée, pour la vie du roi, une « liste civile » fixe, équivalant à la moitié environ du « revenu de la Couronne » abandonné ²¹³. La « liste civile » devenait une réalité précise. La métropole s'était enfin aperçue que la « liste civile » permanente était incompatible avec le maintien du « revenu de la Couronne » ²¹⁴. L'ère des concessions avait débuté.

Un peu comme si elle n'avait pas très bien saisi la portée toute nouvelle de la proposition anglaise, l'Assemblée se contenta de réitérer sa position de principe, c'est-à-dire son droit de contrôler tout le revenu provincial ²¹⁵.

L'année suivante, en 1832, le gouverneur proposa l'abandon du « revenu de la Couronne » contre une « liste civile » permanente d'un montant total six fois inférieur ²¹⁶. Il s'agissait d'une liste fixe, comprenant en fait les salaires des cinq principaux personnages de l'État. Sa composition ne pouvait laisser croire à une tentative de sauvegarde du système antérieur de favoritisme. L'Assemblée forma un comité spécial pour étudier l'offre du gouverneur. Le

²¹⁰ *Rapport du comité choisi sur le gouvernement civil du Canada*, p. 4.

²¹¹ 1831, 1-2 Guil. IV, chap. 23: *Howick Act* (statut impérial).

²¹² *J.O.A.* (1828-1829), XXXVIII, pp. 548 à 566 et *appendice Z*; (1830), XXXIX, pp. 387, 399, 404.

²¹³ *J.O.A.* (1831), XL, p. 254.

²¹⁴ CREIGHTON, *op. cit.*, p. 134.

²¹⁵ *J.O.A.* (1831), XL, p. 389.

²¹⁶ *Idem* (1831-1832), XLI, p. 300.

comité ne soumit pas de rapport et l'Assemblée ne formula aucune réponse ²¹⁷. Le gouverneur répliqua à ce « rejet péremptoire et sec », au début de la session suivante, en déclarant qu'à l'avenir le gouvernement « subviendra à ses dépenses à même les fonds que la loi a mis à sa disposition, étant persuadé que par là il agira d'une manière plus conforme à sa dignité » ²¹⁸.

En ce domaine comme en plusieurs autres, l'évolution positive du régime était enrayée à partir de cette époque. Le gouvernement impérial avait épuisé tous les recours imaginables avant d'en arriver à proposer des solutions acceptables pour l'Assemblée. Maintenant qu'il y parvenait, l'Assemblée montrait une intransigeance quasi inexplicable. Il est vrai que, depuis quatre ans, elle avait obtenu le contrôle pratique de tout le revenu, sans avoir eu à voter en retour une « liste civile » permanente, si minime fût-elle. Depuis 1829, les gouverneurs donnaient en effet la sanction royale à des « bills de subsides » annuels votés en détail. Et cette victoire stratégique de l'Assemblée enlevait beaucoup de poids aux arrangements raisonnables proposés par la métropole et le gouvernement en 1832 et surtout en 1833 ²¹⁹.

L'Assemblée persista jusqu'à la fin de la période dans sa détermination de voter annuellement et en détail toutes les dépenses gouvernementales. Le gouvernement, d'autre part, se refusa à cette abdication totale. Il en fut donc réduit à des moyens financiers extrêmement minces, vu qu'une loi du Parlement britannique avait concédé à la législature le contrôle des principales sources du « revenu de la Couronne ». En fait, le fonctionnement de l'administration provinciale est dès lors partiellement bloqué. Pour payer les salaires essentiels, il faut recourir à la « caisse militaire » et aux emprunts, tout en espérant qu'un jour l'Assemblée acceptera de voter le remboursement de ces sommes ²²⁰. A Londres, on songe à rappeler l'acte impérial qui avait consommé l'abandon de la presque totalité du « revenu de la Couronne » ²²¹. L'Assemblée prend l'habitude d'ajouter des clauses de nature non financière à ses pro-

²¹⁷ J.O.A. (1831-1832), XLI, p. 347.

²¹⁸ *Idem* (1832-1833), XLII, p. 49.

²¹⁹ CREIGHTON, *op. cit.*, p. 135.

²²⁰ J.O.A. (1835), XLIV, pp. 23, 64.

²²¹ CHAPAIS, La politique canadienne en 1835, in *le Canada français*, vol. VII, no 6, sept. 1921, p. 41.

jets de loi budgétaire, pour mieux contraindre le gouvernement ²²². Par mesure de rétorsion, justifiée par le manque de ressources, le gouverneur refuse d'avancer à l'Assemblée l'argent nécessaire aux dépenses contingentes de la chambre ²²³. L'Assemblée éprouve ainsi à son tour des difficultés matérielles sérieuses : ses officiers et ses fournisseurs restent impayés ²²⁴. Bref, l'atmosphère est caractéristique de la fin de la période. Le parlementarisme n'est pas encore parvenu à maturité que, de part et d'autre, on en expérimente à fond les moyens.

En 1837, le secrétaire d'État aux colonies, John Russell, fait adopter par le Parlement britannique une loi qui permet au gouvernement de la colonie de prélever sur le trésor provincial la somme nécessaire au paiement de la « liste civile » et des arrérages accumulés ²²⁵. Ce devait être un des derniers gestes de la métropole avant qu'elle ne suspende la constitution de 1791, l'année suivante.

Malgré un affrontement ultime et apparemment vain, malgré des déviations de dernière heure, le chemin parcouru durant les décades précédentes était énorme. La constitution de 1791 avait multiplié les organes législatifs sans aménager de rapports réciproques entre eux. Seul l'organe individuel, qui représentait la métropole, avait hérité de moyens de contrainte sur l'organe collégial représentant la collectivité locale. Le gouverneur participait à la législation et pouvait en même temps influencer sur la composition de l'Assemblée. Or, à partir de cet état de déséquilibre, impropre à la collaboration, l'Assemblée avait pratiquement réussi à contrebalancer les moyens de contrainte dont disposait le gouverneur. Grâce au contrôle des finances, elle accédait désormais à la fonction gouvernementale, elle disposait d'un droit de regard général sur les entreprises du gouvernement. De plus, l'Assemblée entendait bien que sa maîtrise des revenus provinciaux fût telle qu'elle lui permit d'exercer une influence sur la composition d'une partie de l'organe à spécialisation gouvernementale. Par le biais du contrôle financier, l'Assemblée cherchait à développer ce que lui interdisait la présence du Conseil législatif, à savoir la responsabilité des conseillers du gouverneur ²²⁶. C'est un peu ce qui explique son in-

²²² *J.O.A.* (1834), XLIII, p. 29.

²²³ *Idem*, p. 78ss.

²²⁴ *Idem* (1835), XLIV, pp. 83, 102, 107ss.

²²⁵ HASSARD, *op. cit.*, pp. 38, 49.

²²⁶ GROULX, *Histoire du Canada*, vol. II, p. 120.

transigeance²²⁷. La querelle des subsides avait en effet une double signification pour l'Assemblée. Obtenir une participation générale à la fonction gouvernementale était une chose. Parvenir au « gouvernement responsable » par cette voie détournée en était une autre. Si les propositions de 1832-1833 réalisaient pleinement le premier objectif, le second était toujours contesté. Tout en menant la guerre des subsides, l'Assemblée continuait de réclamer en termes théoriques le gouvernement responsable²²⁸, comme elle continuait de réclamer le Conseil législatif électif. Mais Londres considérait toujours la responsabilité ministérielle comme incompatible avec le statut colonial²²⁹.

Dans son rapport, en 1838, le gouverneur Durham admit en pratique le principe du gouvernement responsable. Il ne s'agissait pas encore du Cabinet dont la composition s'impose plus ou moins automatiquement en raison de la conformation de l'Assemblée, et qui doit se démettre si la confiance de la majorité vient à lui faire défaut. Les prérogatives du gouverneur demeuraient nombreuses. Seulement, il devait accepter les règles du jeu et choisir ses conseillers en tenant compte des tendances de l'Assemblée²³⁰. Durham proposait en quelque sorte l'introduction progressive de la responsabilité ministérielle. Et c'est effectivement la méthode qui fut suivie.

²²⁷ DURHAM, *op. cit.*, p. 53: « The Assembly (...) found itself deprived of all voice in the choice or even designation of the persons in whose administration of affairs it could feel confidence. All the administrative power of Government remained entirely free from its influence ». « I must attribute the refusal of a civil list to the determination of the Assembly most to give up its only means of subjecting the functionaries of Government to any responsibility ». « Such was the limitation placed on the authority of the Assembly of Lower Canada; it might refuse or pass Laws, vote or withhold supplies, but it could exercise no influence on the nomination of a single servant of the Crown ».

²²⁸ J.O.A. (1836), XLV, p. 41: « Nous aimerions à voir s'établir cette responsabilité du pouvoir Exécutif envers la Législature de cette Province et envers cette Chambre en particulier, qui est heureusement établie par rapport au Gouvernement Exécutif de Sa Majesté dans le Royaume-Uni ».

²²⁹ Lord John RUSSELL, secrétaire d'État aux colonies: « That part of the constitution which requires that the ministers of the Crown shall be responsible to Parliament, and shall be removable if they do not obtain the confidence of Parliament is a condition which can only exist in one place, the seat of empire » (*Hansard*, vol. XXXVI, p. 1289); *idem*: « ... entirely incompatible with the relations between the Mother Country and the colony » (*idem*, pp. 1294ss); STANLEY, son prédécesseur: « ... a question of whether or no this colony was to be held, or was to be given up ».

²³⁰ DURHAM, *op. cit.*, pp. 206, 207, 241.

En l'espace de huit ans, sans qu'il fût nécessaire de proclamer officiellement quelque nouveau texte constitutionnel, on parvint au gouvernement responsable. Quelques dépêches du secrétaire d'État²³¹, un discours du trône²³², quelques résolutions de l'Assemblée²³³, des instructions additionnelles au gouverneur²³⁴, marquèrent les principales étapes d'une évolution dont l'extrême rapidité ne pouvait être que tributaire d'une longue et laborieuse gestation. Il devenait normal qu'en même temps Londres rappelât les dispositions de l'Acte d'union de 1840 relatives à la liste civile²³⁵, et que l'Assemblée pût désormais contrôler tout le revenu et régler toute la dépense de la province²³⁶. Le régime parlementaire auquel on parvenait était en formation depuis 1791.

²³¹ TODD, *Parliamentary Government in the British Colonies*, p. 75: Russell à Sydenham, 7 sept., 14 sept. et 16 oct. 1839.

²³² J.O.A. (1841), p. 390: discours du trône de juin 1841.

²³³ HASSARD, *op. cit.*, p. 55: résolutions du 3 sept. 1841.

²³⁴ *Idem*: instructions à Lord Elgin en 1847.

²³⁵ 1847, 10-11 Vict., chap. 71 (statut impérial).

²³⁶ 1852, 16 Vict., chap. 154 (statut provincial); MILLS, *op. cit.*, pp. 185, 187.

Conclusion

La constitution québécoise de 1791, en donnant naissance à un tiers organe législatif, l'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 élective 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.

En 1838, le parlementarisme québécois n'est pas encore parvenu à maturité. Partant du néant, l'évolution accomplie est immense. Mais en presque chacun des champs où la collaboration doit perfectionner ses moyens, un pas essentiel reste à accomplir. Surtout, l'organe de collaboration, le ministère responsable, n'est pas encore une réalité. Le délai de moins de six ans, que mettra subséquemment le régime à parfaire son développement, du moins en ce qui regarde ses éléments essentiels, tend à démontrer jusqu'à quel point il est tributaire du demi-siècle qui a préparé cet épanouissement subit.

En son élaboration coutumière, le parlementarisme québécois disposait de l'exemple britannique. Mais ce n'était que pur modèle : en tant que colonie, la province n'héritait pas d'emblée du droit institutionnel et parlementaire de la métropole. S'il lui était possible de s'inspirer, il lui fallait avant tout redécouvrir, pour ensuite conquérir et adapter au contexte colonial. Appliquée à une colonie, la solution parlementaire n'avait effectivement pas la même signification que dans la métropole. Elle visait bien le règlement d'un conflit de souveraineté dans l'État. Mais ce conflit soulevait en même temps une partie du problème de la souveraineté de l'État. *Dans une colonie, la solution parlementaire avait précisément pour fonction d'aménager partiellement les rapports entre cette colonie et sa métropole.* Son développement exprimait un mouvement de décentralisation législative ; il marquait une étape déterminante de l'évolution du statut de la colonie. Bref, le régime parlementaire québécois s'est développé pour répondre à une fin spécifique, dans un contexte spécifique. Le processus de son élaboration en a été marqué, de même que certaines de ses composantes matérielles. Sa compréhension profonde implique la référence à ce cadre historique précis. Ses artisans ne peuvent être considérés comme les défenseurs constamment bafoués d'un régime institutionnel étranger qui aurait été livré d'emblée. En s'appropriant les grands principes du droit constitutionnel anglais, ceux-ci faisaient montre d'un sens tactique aigu. En réalité, ils se situaient généralement dans l'illégalité. Mais les luttes qu'ils ont menées, et surtout les victoires qu'ils ont arrachées, en ont fait les créateurs *d'un droit parlementaire québécois.* Optique qui n'est pas de nature à diminuer leur mérite.

Cette étape primitive de la construction du parlementarisme québécois est caractérisée, d'une façon générale, par l'âpreté de la lutte qui s'y est déroulée. L'exercice de la fonction législative requérait le libre concours d'organes étatiques pratiquement dépourvus de moyens réciproques de communication et de pression. Dans ces circonstances, le développement de telles techniques de collaboration ne pouvait être que la leçon tirée de la suite des heurts et affrontements. L'harmonie restait un idéal théorique et lointain. D'autant plus que n'existait pas au départ le minimum d'équilibre interorganique nécessaire au développement d'une collaboration législative efficace. Procédant d'une reconnaissance du gouvernement impérial, l'organe législatif de la population locale était, à l'origine, naturellement placé dans un état d'infériorité. La pre-

mière phase du développement d'une collaboration véritable impliquait donc, pour l'Assemblée du Bas-Canada, la conquête de moyens d'action équivalents à ceux dont disposait le gouverneur. De même, il était normal que la métropole fit obstacle à l'édification d'un régime qui commandait l'abandon de plusieurs de ses prérogatives. La formation du régime parlementaire québécois fut bien *le résultat d'une lutte, d'une conquête*.

Ce visage rude de la première étape de formation du parlementarisme québécois induisit plusieurs historiens, à la suite du gouverneur Durham, à mésestimer l'intérêt constitutionnel de l'enjeu de la période¹. Le conflit constitutionnel aurait été un faux conflit, derrière lequel la majorité canadienne aurait tenté sans succès de masquer l'animosité raciale qu'elle nourrissait à l'endroit de l'élément anglais de la population². Certains vont jusqu'à dénier tout intérêt constitutionnel aux positions défendues par l'Assemblée³. Ils en arrivent ainsi à donner de l'affrontement qui eut lieu dans le Bas-Canada une interprétation toute différente de celle qu'ils donnent des conflits qui se déroulèrent à la même époque dans toutes les autres colonies anglaises d'Amérique du Nord⁴. Sous plusieurs aspects, la situation que tentaient de redresser les Canadiens était pourtant pire que celle qui avait amené les populations anglophones des treize colonies du sud à conquérir leur indépendance⁵. Elle était, à l'époque, la même dans toutes les provinces anglaises. Globalement, aucune situation particulière n'était faite à la province du Bas-Canada, du fait qu'elle était peuplée de francophones en son immense majorité. Et les revendications qui s'éle-

¹ DURHAM, *op. cit.*, p. 8: « I expected to find a contest between a government and a people: I found two nations warring in the bosom of a single state; I found a struggle, not of principles, but of race ».

² FRYER, *The Cambridge History of the British Empire*, vol. VI, chap. 10, p. 236; CREIGHTON, *op. cit.*, p. 120: « In the financial issue, the assembly, for the first time, discovered a great constitutional principle which, to a large extent, altered the character of its opposition and transformed an undignified racial animosity into a legitimate constitutional struggle ».

³ KENNEDY, *op. cit.*, p. 157: « The popular assembly in Lower Canada never in reality took on a political or constitutional aspect. It was an arena for French-Canadianism, an organized expression of race consciousness, a guardian of a people within the gates of an alien system ».

⁴ *Idem*, p. 158: dans le Bas-Canada, « racial antipathies governed the issues »; *idem*, p. 161: dans le Haut-Canada, « ... an appeal against constitutional rigidity ».

⁵ En ce qui a trait, par exemple, à la présence du Conseil législatif, expressément voulue par la métropole comme moyen d'éviter la reprise de la révolution américaine.

vèrent simultanément des différentes colonies anglaises, s'attaquaient aux mêmes problèmes constitutionnels⁶. Partout on aspirait à l'instauration d'un régime parlementaire de type britannique. Dans le Bas-Canada comme ailleurs, l'évolution institutionnelle tendait vers le développement d'une collaboration législative inter et intra-organique⁷. La souveraineté personnelle du gouvernement impérial devait collaborer avec les collectivités coloniales dont elle avait reconnu la souveraineté. Le contentieux que partout il convenait de vider, intéressait essentiellement les relations entre une métropole et ses colonies. La brève rébellion armée, de même que la suspension provisoire de la constitution, en 1838, n'ont nullement eu pour effet de consacrer la vanité ou l'échec de l'évolution constitutionnelle accomplie durant la période⁸.

L'aspect racial du conflit demeura secondaire⁹. Durant plusieurs années du régime, des éléments importants de la population anglophone s'associèrent à l'action revendicatrice de l'Assemblée¹⁰. La démarcation s'accrut progressivement entre les deux groupes ethniques, à la suite de positions conservatrices et sectaires défendues par la majorité, en des matières autres que constitutionnelles¹¹, de même qu'en raison de sa relative inaptitude à s'accommoder des compromis que suggérait l'empirisme dans lequel évoluait le régime¹². D'une façon plus générale, le fait que la majorité, dans le Bas-Canada, n'ait pas été d'origine britannique, a eu l'effet d'un

⁶ DURHAM, *op. cit.*, pp. 50ss; BRADSHAW, *op. cit.*, p. 126; HASSARD, *op. cit.*, pp. 49ss; LANGSTQNE, *op. cit.*, p. 54.

⁷ WADE, *op. cit.*, p. 129: lettre du procureur général du Haut-Canada, J. B. Robinson, du 23 avril 1822, où il affirme que les difficultés du Bas-Canada « must not be attributed to the preponderance of French influence on the English, but to the desire which all popular assemblies display to affirm and to exercise as much as possible the segment of power which they believe granted to them by the constitution, and even to extend it, a disposition from which more inconveniences can be expected according to the degree of democracy of such a body. I believe that the descendants of Englishmen, Irishmen, and Scots will be more inclined to persevere in such a course than the descendants of Frenchmen ».

⁸ *Idem*, p. 158: « That revolt was an incident in the struggle between the new and old orders launched by the American and French Revolutions... ».

⁹ *Idem*, p. 152.

¹⁰ DURHAM, *op. cit.*, p. 30; FRYER, *op. cit.*, p. 235.

¹¹ Entre autres, en ce qui a trait à la création de bureaux d'enregistrement, à la refonte de la carte électorale, à l'abolition ou modification du régime seigneurial.

¹² Pour ce qui est de l'abolition des « revenus de la Couronne » et de la façon de voter les subsides, le gouvernement parvint à la suggestion de compromis fort acceptables que rejeta l'Assemblée.

stimulant, et non d'un obstacle, en faveur du développement d'institutions parlementaires locales.

Ce fait contribua également à sensibiliser les leaders canadiens aux problèmes constitutionnels et à placer ainsi la province à l'avant-garde des colonies anglaises d'Amérique du Nord¹³. Avant de se tourner résolument vers Londres, le Haut-Canada considéra longtemps qu'il était victime d'une oligarchie locale, sans se rendre compte que cette oligarchie était le produit d'un système voulu et entretenu par la métropole¹⁴. Le Bas-Canada, parce que francophone, fut bien plus tôt sensible à la présence et à la signification de cette oligarchie importée que symbolisait le Conseil législatif et qui occupait entièrement les cadres du gouvernement et de l'administration. Il devient alors parfaite aberration que de présenter l'histoire constitutionnelle de la période comme un affrontement entre hommes d'État progressistes et derniers défenseurs de l'ancien régime français¹⁵.

Le développement d'une collaboration véritable, entre les trois organes législatifs de l'État, exigeait avant tout la réalisation entre eux d'un certain équilibre. Ce mouvement vers un équilibre inter-organique est caractéristique du stade premier de la formation d'un régime parlementaire. C'était l'époque où l'organe législatif de la souveraineté nouvelle, encore placé dans une situation inférieure, devait conquérir des moyens propres à lui permettre de discuter. Il n'est cependant pas possible de considérer le parlementarisme historique comme un régime d'équilibre. *Pourvoyant à l'organisation de la collaboration, il était un moyen d'assurer le fonctionnement de l'État malgré l'existence simultanée de deux notions de souveraineté.* Mais il était aussi, vu d'une façon plus globale, le moyen d'assurer le remplacement pacifique de la souveraineté personnelle du gouvernement métropolitain par la souveraineté collective de la population coloniale. L'ascension de la seconde se fai-

¹³ MANNING, *The civil list of Lower Canada*, p. 25: « Between 1815 and 1828 the leaders of the French Assembly in Quebec were a good deal clearer in their thinking as to their constitutional rights than the corresponding group in Upper Canada ».

¹⁴ LANGSTONE, *op. cit.*, p. 53.

¹⁵ CREIGHTON, *op. cit.*, p. 120: « The last defenders of the French old regime and the early aggressive champions of the English industrial revolution collided inevitably in the financial issue and fought with all unreasoning fury of complete misunderstanding »; *idem*, p. 122: « Two different civilizations as well as two races were in conflict; peasants and lawyers faced capitalists and progressive statesmen... ».

sait aux dépens de la première et elle n'allait pas s'arrêter à un point d'équilibre d'ailleurs parfaitement théorique.

Durant une première phase, c'était la souveraineté traditionnelle qui acceptait de se plier aux exigences minimales d'un dialogue : elle détenait une primauté politique et même juridique, qui lui aurait permis d'agir sans partage. Elle fit d'ailleurs la démonstration de ses facultés, en 1838, lorsqu'elle suspendit la constitution et l'Assemblée. Mais elle ne le fit que provisoirement et après avoir longtemps différé cette décision. En persistant à respecter la souveraineté coloniale qu'il avait reconnue en 1791, le gouvernement métropolitain avait le sentiment de servir ses intérêts à long terme. Calcul qui allait s'avérer assez juste, puisque les vestiges d'une souveraineté impériale furent des plus lents à disparaître, tant dans la province de Québec que dans l'ensemble du Canada. Il est assez évident, par contre, qu'une fois parfaitement admis les principes de la responsabilité ministérielle, la hiérarchie se trouvait renversée. C'était alors la souveraineté coloniale qui acceptait, par intérêt présumé ou réel, ou par affection . . . , le maintien d'une collaboration législative, même si elle détenait désormais une suprématie marquée.

Le parlementarisme historique n'a rien d'un régime d'équilibre ; en pratique, il y a toujours un organe législatif qui détient une nette prédominance¹⁶. Il est plutôt un mode de coexister malgré l'inégalité, grâce à l'organisation systématique de la collaboration. C'est un *régime de transition*, normalement voué à disparaître progressivement, au rythme du dépérissement de la souveraineté ancienne. Il permet le transfert non violent de la puissance législative. Vouloir voir un régime d'équilibre dans le parlementarisme contemporain, c'est exiger de lui des vertus jamais acquises par le régime historique qui l'a inspiré. Surtout, c'est ne tenir aucun compte des conditions et des finalités de sa survie.

Le schéma parlementaire a survécu aux conditions historiques de son avènement et de son développement, c'est-à-dire à l'élimination d'une des deux notions de souveraineté qui existaient dans l'État. Vu que la souveraineté unique qui demeurerait était de nature collective, le parlementarisme intra-organique conservait un intérêt

¹⁶ John Stuart MILL, *Le gouvernement représentatif*, p. 103 : « Le pouvoir de contrôle final est aussi essentiellement un dans un gouvernement mélangé et pondéré que dans une monarchie ou une démocratie pure. (...) Une constitution pondérée est impossible. Il y a presque toujours pondération ; mais jamais les plateaux de la balance ne sont parfaitement à niveau ».

inchangé. La présence d'un organe collégial et électif, à l'intérieur duquel la collaboration devait forcément faire l'objet d'une organisation, était nécessaire à l'expression adéquate de la souveraineté collective. Les problèmes relatifs à cette expression (système électoral, corps intermédiaires, partis, groupes parlementaires, comités, etc.) devenaient même les problèmes déterminants du parlementarisme contemporain.

En revanche, le parlementarisme interorganique devait justifier sa survie par des objectifs nouveaux. L'élimination de la double souveraineté aurait dû normalement entraîner sa disparition. C'est d'ailleurs ce qui s'est habituellement produit, là où cette élimination s'est faite brusquement. Par contre, lorsque le dépérissement de la souveraineté traditionnelle s'est opéré progressivement, le schéma parlementaire s'est trouvé entièrement conservé. Et c'est après coup qu'il a révélé son utilité nouvelle: il permettait de mieux *concilier la souveraineté collective et l'efficacité gouvernementale*. L'expression de la souveraineté collective ne requerrait que la présence d'un organe collégial et électif, lequel aurait été dans l'impossibilité d'assumer seul le fonctionnement de l'État. A ce dilemme, la survie du schéma parlementaire classique offrait une ébauche de solution toute faite. Le cabinet ministériel, originellement organe de collaboration, n'était pas dans la situation d'un simple comité de l'organe collectif. Sa conformation le prédisposait à l'exercice de fonctions étatiques étrangères aux aptitudes d'un organe collégial. En même temps, les moyens d'action dont il avait hérité de la souveraineté défunte l'assuraient d'une singulière liberté de mouvement. La stabilité gouvernementale recevait des garanties. Par contre, l'organe collectif disposait aussi de moyens qui lui permettaient un contrôle efficace du cabinet ministériel. L'harmonie interorganique recevait également des garanties, en conformité avec les exigences de la souveraineté collective.

Tout un ensemble d'institutions, historiquement développées pour permettre la coexistence temporaire de deux notions de souveraineté, s'est donc avéré utile à la poursuite de fins toutes différentes. Dans ce parlementarisme formel, où le pluralisme organique n'est plus que pure technique, ce qui visait à l'équilibre ou à la collaboration doit être maintenant examiné en fonction de l'efficacité gouvernementale et de l'expression de la souveraineté collective. La collaboration n'est plus une fin, mais un moyen. L'harmonie interorganique est nécessaire à la réalisation de l'un et l'autre des deux

objectifs du parlementarisme contemporain. Ce à quoi tendent les techniques développées par le parlementarisme historique. Mais celles-ci méritent d'être conservées seulement si elles servent à concilier les deux objectifs, et non si elles servent la réalisation de l'un au détriment de l'autre. De même le partage des tâches, en rapport avec les principales fonctions étatiques, doit-il être fait en fonction de cette fin unique.

Bibliographie

DOCUMENTS

Extraits des Journaux officiels du Conseil législatif du Bas-Canada (1792-1816).

Journal officiel de la Chambre d'Assemblée du Bas-Canada (1792-1838).

Journal officiel du Conseil législatif du Bas-Canada, 1816-1838. Le Canadien.

The Quebec Gazette.

ADAM, EDWING and MUNRO. *Guide to the Principal Parliamentary Papers Relating to the Dominions (1812-1911)*. Édimbourg, 1913.

BELL and MORRELL. *Selected Documents on British Colonial Policy (1830-1860)*. Toronto, Oxford University Press, 1928.

CAVENDISH, W. J. *Debates ... on the Bill for making more effectual provision for the Government of the province of Quebec*. Londres, 1839.

COBBETT. *Parliamentary history of England*, vol. XXVIII et XXIX. *Documents relatifs à l'histoire constitutionnelle du Canada*, colligés par SHORTT, DOUGHTY, McARTHUR et STORY. Archives publiques du Canada. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1914...

DURHAM, J. G. *Report on the affairs of British North America*. Londres, Methuen, 1902.

EGERTON and GRANT. *Canadian constitutional developments*. Toronto, The Musson Book Co. Ltd., 1907.

Evidence before Select Committee on Lower Canada in 1834. British Parliamentary Papers, 1837, vol. VII, p. 96.

Fourth Report of the Standing Committee of Grievances on Lord Aylmer's Conduct as Governor. British Parliamentary Papers, 1836, vol. XXXIX, p. 570.

- History and Proceedings of the Lords and the Commons during the first session of the seventeenth Parliament of Great Britain.* Londres, 1791.
- HOUSTON, W. *Documents illustrative of the Canadian Constitution.* Toronto, Carswell, 1891.
- KEITH, A. B. *Selected Speeches and Documents on British Colonial Policy (1763-1917).* Toronto, Oxford University Press, 1918.
- KENNEDY, W. P. M. *Statutes, Treaties and Documents of the Canadian Constitution (1713-1929).* Toronto, Oxford University Press, 1930.
- LYMBERNER, A. *The paper read at the Bar of the House of Commons by . . .* Québec, Moore, 1791.
- O'CONNOR, W. F. *Rapport au Sénat.* Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939.
- OLLIVIER, M. *Actes de l'Amérique du Nord britannique et statuts connexes (1867-1962).* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962.
- OUELLET, F. *Papineau, textes choisis et présentés.* Québec, P.U.L., 1956.
- PAPINEAU, L.-J. *Speech of . . . on the hustings at the opening of the election for the west ward of the City of Montreal.* Montréal, McGill University Library, 1927.
- Parliamentary Register.* Vol. XXI, XXIII, XXVII et XXIX.
- Rapport du comité choisi sur le gouvernement civil du Canada.* Québec, Neilson et Cowan, 1829.
- Rapports parlementaires (sur les débats de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada).* Québec, Fréchette, 1834-1835-1836.
- READ, J. E. *Documents Relating to the Dominion and Provincial Constitutions.* Ottawa, Université d'Ottawa, 1959.
- Règles et règlements permanents de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada.* Québec, Neilson et Cowan, 1830.
- Report of the commissioners appointed to inquire into the grievances complained of in Lower Canada.* British Parliamentary Papers, 1837, vol. XXIV, p. 50.
- Report of the Select Committee on the State of the Civil Government of Canada.* British Parliamentary Papers, 1828, vol. VII, p. 569.
- Report of Select Committee on Lower Canada in 1834.* British Parliamentary Papers, 1834, vol. XVIII, p. 449.
- SCOTT, W. S. *The Canadian Constitution historically explained by annotated statutes, original documents and leading cases.* Toronto, Carswell, 1918.
- State of the Present form of Government of the Province of Quebec, with a large appendix containing extracts from the minutes of an investigation into the past administration of Justice in that Province, instituted by orders of Lord Dorchester in 1787-1789.*
- TALMAN, J. J. *Basic Documents in Canadian History.* Toronto, Van Nostrand, 1959.

OUVRAGES

- ASHLEY, W. J. *The earlier constitutional history of Canada*. Toronto, Roswell and Hutchinson, 1889.
- AUDET, F.-J. Honorable L.-J. Papineau, in *Canadian Historical Review Report*, 1929.
- *Les députés au Premier Parlement du Bas-Canada (1792-1796)*. Montréal, Éditions des Dix, 1946.
- *Les députés de Montréal (1792-1867)*. Montréal, Éditions des Dix, 1943.
- *Les députés des Trois-Rivières (1792-1808)*. Trois-Rivières, Éditions du Bien public, 1933.
- BAGEHOT, W. *The English Constitution*. Londres, Collins, The Fontana Library, 1963.
- BANKS, Privy Council, Cabinet and Ministry in Britain and Canada: a story of confusion, in *Canadian Journal of Economics and Political science*, vol. XXXI, no 2, mai 1965, pp. 193-205.
- BARTHÉLÉMY, J. *L'introduction du régime parlementaire en France*. Paris, Giard, 1928.
- BASTID, P. *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*. Paris, Sirey, 1954.
- BATERSON, N. *John Neilson (1818-1828)*, Montréal, 1933.
- BEAUCHESNE, A. L'évolution du parlementarisme, in *Revue de l'université d'Ottawa*, vol. II, no 3, juillet-septembre 1932.
- My Stand: Legislatures are not Parliaments! in *Saturday night*, 27 nov. 1943.
- *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*. 3^e éd., Toronto, Canada Law Book Co. Ltd., 1943.
- The provincial legislatures are not parliaments, in *Canadian Bar Review*, vol. XXII, no 2, févr. 1944.
- BEAUDOIN, L. *Les aspects généraux du droit public dans la Province de Québec*. Paris, Dalloz, 1965.
- BÉDARD, T.-P. *Histoire de cinquante ans (1791-1841). Annales parlementaires et politiques du Bas-Canada depuis la constitution jusqu'à l'Union*. Québec, Brousseau, 1869.
- BENTHAM, J. *Tactiques des assemblées législatives*. Paris, 1822.
- BIBAUD, M. *Histoire du Canada et des Canadiens sous la domination anglaise*. Montréal, Lowell et Gibson, 1844.
- BLAMONT, E. *Les techniques parlementaires*. Paris, P.U.F., 1958.
- BLANCHETTE, T.-M. *Appel au Parlement impérial sur les prétentions exorbitantes du Gouvernement exécutif et du Conseil législatif de la Province de Québec*. Québec, Flavien Vallerand, 1824.

- BLISS, H. *An Essay on the Re-constitution of Her Majesty Government in Canada*. Londres, 1839.
- BOISSONNAULT, C.-M. Naissance du régime parlementaire, in la *Revue de l'université Laval*, vol. IV, no 1, sept. 1949.
- BONENFANT, J.-C. Le bicamérisme dans le Québec, in *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, nov. 1963.
- Les cadres politiques, in *Structures sociales du Canada français*. Québec, Les Presses de l'université Laval, 1966.
- *Les institutions politiques canadiennes*. Québec, Les Presses universitaires Laval, 1954.
- BOUCHETTE, R. *Mémoires de 1805 à 1840*. Montréal, La Revue canadienne, 1903.
- BOURINOT, J.-G. *A manual of the Constitutional History of Canada*. Montréal, Dawson Brothers, 1884.
- *Canada during the victorian era*. Ottawa, Durie, 1897.
- *Canada under the British Rule*. Toronto, The Copp, Clark Co. Ltd., 1901.
- *The story of Canada*. New York, Putnam, 1896.
- BOYD, J. C. *A Political History of Canada (1814-1873)*. Toronto, 1914.
- BRACQ, J.-C. *L'évolution du Canada français*. Paris, Plon, 1927.
- BRADLEY, A. G. *Sir Guy Carleton, Lord Dorchester*. Toronto, University of Toronto Press, 1966.
- BRADSHAW, F. *Self government in Canada*. Londres, P.S. King & Son, 1903.
- BURDEAU, G. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 11^e éd., 1965.
- *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*. Paris, 1932.
- *Traité de science politique*. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1949-1957.
- BURT, A. L. *Guy Carleton, Lord Dorchester (1724-1808)*. Canadian Historical Association, brochure no 5, Ottawa, 1964.
- *The Old Province of Quebec (1760-1791)*. Toronto, Ryerson Press, 1933.
- BUXTON, G. *L'influence de la Révolution américaine sur le développement constitutionnel du Canada*. Paris, de Boccard, 1929.
- The British parliament and Canadian responsible government, in *Revue de l'université d'Ottawa*, vol. XVIII, no 2, avril-juin 1948.
- CAPITANT, R. *La réforme du parlementarisme*. Paris, Sirey, 1934.
- Régime parlementaire, in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, 1933.
- CARELESS, J. M. S. *Canada, a story of Challenge*. Toronto, Macmillan, 1963.

- CARON, I. *La colonisation de la Province de Québec, — débuts du régime anglais (1760-1791)*. Québec, l'Action sociale, 1923.
- *La colonisation de la Province de Québec, — les Cantons de l'Est (1791-1815)*. Québec, l'Action sociale, 1927.
- La politique coloniale de l'Angleterre aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, in *Revue canadienne*, vol. XXVI, no 4, p. 341.
- CHAPPAIS, T. *Cours d'histoire du Canada*. Québec, Garneau, 1919-1934, 8 vol.
- La politique canadienne en 1835, in *le Canada français*, vol. VII, no 1, pp. 38-53; no 2, pp. 107-130.
- Le Comité des griefs de 1828, in *le Canada français*, vol. III, no 5, pp. 325-338; vol. IV, no 1, pp. 5-18.
- Les débuts du régime parlementaire: la question de langue, in *le Canada français*, sept.-oct. 1918, pp. 11ss et 95ss.
- Les quatre-vingt-douze résolutions, in *le Canada français*, déc. 1920, pp. 220-239; janv. 1921, pp. 273-283.
- CHARTIER, É. Nos premiers députés après 1797, in *Bulletin de recherches historiques*, janv. 1928.
- CHRISTIE, R. *A brief review of the political state of Lower Canada*. New York, Mercein, 1818.
- *Administration of Sir F. N. Burton*. Québec, Gary, 1829.
- *A History of the Late Province of Lower Canada*. Québec, Gary et Lowell, 1848-1855, 6 vol.
- *Memoirs of the administration of the Government of Lower Canada; Lord Dalhousie (1820-1828)*. Québec, Gary, 1829.
- CLARK, S. D. *Movements of Political Protest in Canada (1640-1840)*. Toronto, University of Toronto Press, 1959.
- CLEMENT, H. *History of Canada*. Toronto, 1898.
- CLEMENT, W. H. P. *The law of the Canadian Constitution*. Toronto, Carswell, 1892.
- COMBOTHECRA, N. S. *Essai sur le régime parlementaire*. Paris, 1889.
- CONSTANT, B. *Cours de politique constitutionnelle*. Paris, 1861.
- CORRY and HODGETTS. *Democratic government and politics*. Toronto, University of Toronto Press, 3^e éd., 1959.
- CREIGHTON, D. J. *Dominion of the North*. Toronto, Macmillan, 1962.
- The struggle for financial control in Lower Canada, in *The Canadian Historical Review*, vol. XII, no 2, juin 1931.
- CRUIKSHANK, E. A. The genesis of the Canada Act, in *Papers and records*, vol. XXVIII. Toronto, Ontario Historical Society, 1932.
- CUSTANCE, G. *Tableau de la Constitution du royaume de l'Angleterre*. Paris, 1817.
- DAUDET, Y. *La présidence des assemblées parlementaires françaises*. Paris, P.U.F., 1965.
- DAVID, L.-O. *Les deux Papineau*. Montréal, Sénécal, 1896.
- DAWSON, R. M. *The Government of Canada*. Toronto, University of Toronto Press, 4^e éd., 1965.

- DECELLES, A.-D. *Les constitutions du Canada*. Montréal, Beauchemin, 1918.
- *Papineau*. Montréal, Beauchemin, 1905.
- DESJARDINS, J. *Guide parlementaire historique de la province de Québec (1792-1902)*. Québec, Législature de Québec, 1902.
- DESROSIERS, L.-P. Vers notre premier parlement, in *Cahier des Dix*, no 13, 1948, p. 85.
- DICEY, A. V. *Introduction to the study of the law of the Constitution*. Londres, MacMillan, 10^e éd., 1959.
- DIONNE, N.-E. Pierre Bédard et son temps, in *Mémoires et comptes rendus de la Société royale du Canada*, 2^e série, vol. IV, 1898.
- DUVERGER, M. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, P.U.F., 1955.
- DUVERGIER DE HAURANNE, P. *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*. Paris, Paulin, 1847.
- *La Chambre des députés dans le gouvernement représentatif*. Paris, 1838.
- *La monarchie parlementaire française ou Histoire du gouvernement parlementaire français*. Paris, 1870, 9^e éd., 10 vol.
- *Les principes du gouvernement représentatif et leur application*. Paris, 1838.
- EGERTON, H. E. *A short history of British colonial policy*. Londres, Methuen, 1897.
- *The origin and growth of the english colonies and of their system of government*. Oxford, 1903.
- ESTIMAUVILLE, R. d'. *Cursory View of the Local, Social, Moral and Political State of Lower-Canada*. Québec, Gary, 1829.
- *Esquisse de la constitution britannique*, Québec, Gary, 1827.
- FERLAND, J.-B.-A. *Histoire du Canada*. Québec, Augustin Côté, 1861-1865.
- FLEMING, J. *Political Annals of Lower Canada, under Act 31 Geo. III, cap. 31*. Montréal, Montreal Herald, 1828.
- FUSILLER, R. *Les monarchies parlementaires*. Paris, Les Éditions ouvrières, 1960.
- GARNEAU, F.-X. *Histoire du Canada*, 7^e éd. Paris, Alcan, 1928.
- GÉRIN-LAJOIE, A. *Catéchisme politique ou éléments du droit public et constitutionnel du Canada*. Montréal, Perreault, 1851.
- GILLIS, D. H. *Democracy in the Canadas (1759-1867)*. Toronto, Oxford University Press, 1951.
- GLAZEBROOK, N. *A History of Canadian Political Thought*. Toronto, McClelland and Stewart, 1966.
- GOUET, Y. Qu'est-ce que le régime parlementaire? in *Revue du droit public*, 1932.
- GRAHAM, G. S. *Sea Power in British North America (1783-1820)*. Cambridge, Harvard University Press, 1941.
- GREY, C. *The colonial policy of lord John Russel's administration*. Londres, 1853.

- GROULX, L. *Histoire du Canada français depuis la découverte*. Montréal, Fides, 4^e éd., 1962.
- *Nos luttes constitutionnelles*. Montréal, Le Devoir, 1916.
- HAGERMAN, M. W. *John Neilson : his activities in Lower Canada (1818-1834)*. Thèse de maîtrise ès arts, University of Saskatchewan, 1937.
- HASSARD, A. R. *Canadian constitutional History and Law*. Toronto, Carswell, 1900.
- HOLDSWORTH, N. S. *A history of English law*. Londres, 1938, vol. X.
- JENNINGS, Y. *Cabinet Government*. Cambridge University Press, 3^e éd., 1959.
- *Parliament*. Cambridge University Press, 2^e éd., 1961.
- *The British Constitution*. Cambridge University Press, 4^e éd., 1961.
- KENNEDY, W. P. M. *The Constitution of Canada*. Oxford University Press, 1938.
- KEIR, D. L. *The Constitutional History of Modern Britain*. Londres, 6^e éd., 1960.
- KINGSFORD, W. *The history of Canada*. Toronto, Roswell and Hutchinson, 1887-1898, 10 vol.
- KNORR, K. E. *British colonial theories (1570-1850)*. University of Toronto Press, 1944.
- LABRIE, J. *Les premiers rudiments de la constitution britannique*. Montréal, James Lane, 1827.
- LANCTOT, G. *Histoire du Canada*. Montréal, Beauchemin, 1960-1964, 3 vol.
- LANGSTONE, R. *Responsible government in Canada*. Toronto, Dent, 1931.
- LIAREAU, E. *Histoire du droit canadien*. Montréal, Périard, 1888, vol. II.
- LASKI, H.-J. *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*. Paris, P.U.F., 1950.
- LAVIRON, M. *La constitution de la province de Québec*. Paris, Tépae, 1941.
- LEBRUN, I. *Tableau statistique et politique des deux Canadas*. Paris, Treuttel, 1833.
- LEMIEUX, L.-J. *The Governors-General of Canada (1608-1931)*. Londres, 1931.
- LOLME, DE. *Constitution de l'Angleterre*. Genève, 1788.
- LOVELL, C. R. *English constitution and Legal history*. New York, Oxford University Press, 1962.
- LOWER, A. R. M. *Colony to nation*. Toronto, Longmans, 1957.
- LUCAS, C. P. *A history of Canada (1763-1812)*. Oxford, Clarendon Press, 1909.
- *Lord Durham's Report on the Affairs of British North America*. Oxford, Clarendon Press, 1922.

- MANNING, H. T. *British Colonial Government after the American Revolution (1782-1820)*. New-Haven, Yale University Press, 1933.
- The civil list of Lower Canada, in *The Canadian Historical Review*, vol. XXIV, no 1, mars 1943.
- *The revolt of French Canada (1800-1835)*. Toronto, Mac-Millan, 1962.
- MARTIN, C. *Empire and Commonwealth: studies in Governance and self-Government in Canada*. Oxford, 1929.
- MCARTHUR, D. A. British north america and the american revolution, et British north america under representative government, in *The Cambridge History of the British Empire*, Cambridge University Press, 1930, vol. VI, chap. 7 et 8.
- Lower Canada, Papineau and the French-Canadian Nationalism et Constitutional history (1763-1840), in *Canada and its provinces*. Toronto, Publisher's Association of Canada Ltd., 1913, vol. 3 et 4.
- McCLENAHAM, J. V. *The administration in Canada of Lord Dalhousie*. Thèse de maîtrise ès arts, Toronto, 1924.
- MCINNIS, E. *Canada, a political and social History*. New York, Rinehart, 1959.
- MILL, J. S. *Le gouvernement représentatif*. Paris, Guillaumin, 1862.
- MILLS, A. *Colonial constitutions*. Londres, Murray, 1856.
- MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. Paris, Garnier, 1871.
- MORISON, J. L. *British Supremacy and Canadian Self-Government (1839-1854)*. Toronto, Gundy, 1919.
- MORTON, W. L. *The Kingdom of Canada*. Toronto, McClellan and Stewart, 1963.
- OUELLET, F. *Histoire économique et sociale du Québec (1760-1850)*. Montréal, Fides, 1966.
- *Papineau*. Ottawa, Société historique du Canada, brochure no 11, 1960.
- PAPINEAU, L.-J. Histoire de la résistance du Canada au gouvernement anglais, in *Revue du Progrès*, 1839.
- PERRAULT, D. *La carrière politique de Pierre Bédard*. Thèse de doctorat, Montréal.
- PERRAULT, J.-F. *Dictionnaire des lois et règles du parlement provincial du Bas-Canada*. Québec, Neilson, 1806.
- *Lex parliamentaria ou Traité de la loi et coutume des parlements*. Québec, Desbarats, 1803.
- PIGEON, L.-P. Are the provincial legislatures parliaments? in *The Canadian Bar Review*, vol. XXI, déc. 1963.
- PLINVAL, LEFEBVRE DE. *Le Québec: évolution institutionnelle et politique*. Thèse de doctorat, Paris, faculté de Droit, déc. 1966.
- POLLARD, A.-F. *The Evolution of Parliament*. Londres, Longmans, 1926.
- PRÉLOT, M. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1963.

- READ, J. E. The early provincial constitutions, in *The Canadian Bar Review*, vol. XXVI, no 4, avril 1948.
- RIDDELL, W. R. *The Constitution of Canada in its history and practical working*. New Haven, 1917.
- ROBINSON, J. B. *Canada and the Canada Bill*. New York, Johnson Reprint Corporation, 1966.
- ROEBUCK, J. A. *Existing Difficulties in the Government of the Canadas*. Londres, Reynell, 1836.
- *The Colonies of England*. Londres, Parker, 1849.
- RUMILLY, R. *Papineau*. Montréal, Valiquette, 1944.
- *Histoire du Canada*. Paris, La clef d'or, 1951.
- RYERSON, S. B. *French Canada, a study in Canadian democracy*. Toronto, Progress Books, 1944.
- *The founding of Canada*. Toronto, Progress Books, 1960.
- SABREVOIX DE BLEURY, C.-C. *Réfutation de l'histoire par L.-J. Papineau*. Montréal, 1839.
- SALLES-LATERRIÈRE, P.-A. DE. *A political and historical account of Lower Canada*. Londres, March and Miller, 1830.
- SCOTT, C. *Thoughts on Government: Union, Danger, Wants, and Wishes of the Canadas*. Montréal, 1839.
- SMITH, W. *L'évolution du gouvernement en Canada*. Ottawa, National Committee of the Diamond Jubilee of Confederation, 1928.
- SOWARD, F.-H. The First Assembly in Lower Canada, in *The Canadian Historical Review*, vol. IV, no 3, sept. 1923.
- SPEYER, H. *La constitution juridique de l'empire colonial britannique*. Paris, Rousseau, 1906.
- STUART, A. *Review of the Proceedings of the Legislature of Lower Canada in the session of 1731*. Montréal, Starke, 1832.
- STUART, C. A. Our constitution outside of the British North America Act, in *The Canadian Bar Review*, févr. 1925.
- SULTE, B. *Histoire des Canadiens français*. Montréal, Wilson, 1882-1884, 8 vol.
- *Papineau et son temps*, in *Mélanges historiques*, Montréal, G. Ducharme, 1925, vol. XIII.
- SURVEYER, E.-F. *Les députés au Premier Parlement du Bas-Canada (1792-1796)*. Montréal, Éditions des Dix, 1946.
- Les élections de 1792, in *Revue trimestrielle canadienne*, mars 1927.
- TASWELL-LANGMEAD, T. P. *English Constitutional History*, 11^e éd., par T. T. PLUCKNETT. Londres, Sweet and Maxwell, 1960.
- TAYLOR, F. *Are Legislatures Parliaments?* Québec, Dawson, 1879.
- TAYLOR, H. *Past, Present and Future of the Canadas as seen in 1838*. Montréal, 1839-1841.
- THELLER, E. A. *Canada in 1837-1838*. New York, 1841.
- TODD, A. *Parliamentary Government in the British Colonies*. Londres, Longmans, 1894.
- *The practice and privileges of the two Houses of Parliament*. Toronto, Rogers and Thompson, 1840.

- TURCOTTE, G. *Le Conseil législatif de Québec (1774-1933)*. Beauceville, L'Éclaireur, 1933.
- VARCOE, F. P. *The Constitution of Canada*. Toronto, Carswell, 1965.
- VERNON, H. A. *The Impact of the French Revolution on Lower Canada (1789-1795)*. Thèse de doctorat (Ph. D.), Chicago, 1951.
- WADE and PHILLIPS. *Constitutional law*. Londres, Longmans, 7^e éd., 1965.
- WADE, M. *The French Canadians (1760-1945)*. Toronto, MacMillan, 1956.
- WALLOT, J.-P. Pierre Bédard et le Canadien, in *le Magazine de la Presse*, 2 juillet 1966.
- WILLIAMS, A. E. *The Executive Council in Early Canadian History*. Thèse de doctorat (Ph. D.), Queen's university, 1927.

INDEX

Le présent index complète la table des matières et ne fait pas double emploi avec celle-ci. Il a pour objet les lois, la jurisprudence, les personnages politiques, les principaux concepts et institutions dont l'ouvrage fait mention, à l'exclusion de ceux qui, sous-jacents à l'ensemble de l'étude, font l'objet d'un titre dans la table des matières.

A. A. N. B., 20, 21, 113, 200

Acte de Québec, 7-8, 10, 14, 17, 75

— Assemblée, 8

— Conseil législatif, 8, 11, 17, 27, 75, 81, 83, 89, 129

— droit privé, 128

— gouverneur, 27

— langue française, 128

— taxation, 87

Adresses

— de l'Assemblée au gouverneur, 204-205

— en réponse au discours du trône, 203

Agent de la province (à Londres), 175-176, 193

Arrestation préventive, 65, 172, 173, 174, 219, 220

Aylmer, Lord Matthew Whitworth, 65, 69, 219, 224, 248, 262

Baldwin, W., 107

Bathurst, Henry, 50, 52, 53, 63, 67, 145, 157, 180, 182, 192, 193, 194, 195, 226, 236, 241, 244, 245, 246, 247

Bédard, Pierre, 58, 59, 111, 120, 127, 175, 176, 211, 219, 220, 266, 268, 270

Bills privés, 143

- Blanchet, François Xavier, 219
- Borgia, Joseph Le Vasseur, 136
- Bouc, Charles-Baptiste, 108-109
- Budget. Voir FINANCES.
- Bureaux d'enregistrement, 256
- Burke, Edmund, 14
- Burton, Ralf, 246, 265
- Cabinet ministériel, 45, 57-58, 70, 253, 258, 259
- Caldwell, Henry, 64, 65, 244
- Capitaine de milice, 210
- Capitulation de Montréal, 3
- Carleton, Sir Guy, 10, 11, 12, 13, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 35, 39, 40, 41, 42, 49, 52, 53, 54, 63, 77, 78, 79, 131, 165, 166, 206, 230, 232, 262, 264
- Carte électorale, 31, 32, 53, 93, 96, 209, 210, 256
- Castlereagh, Viscount, 143, 213, 214
- Cens électoral, 90, 91, 197
- Censure, 212, 214, 215, 224, 246
- Christie, Robert, 109, 110, 128, 131, 226, 265
- Circonscriptions. Voir CARTE ÉLECTORALE.
- Clarke, Sir Alured, 27, 30, 31, 32, 93, 131, 133, 203
- Colonial Laws Validity Act*, 112
- Colonial Tax Repeal Act*, 88, 231, 233
- Comités permanents
- de l'Assemblée, 143, 157, 259
 - du Conseil législatif, 158
- Conférence (entre l'Assemblée et le Conseil législatif), 154
- Conquête, 3-4, 9, 27, 128
- Constitution américaine, 17
- Constitution française
- de 1791, 15, 17, 91, 92, 97
 - de 1814, 91, 92, 97, 204, 216
- Convocation (des chambres en session), 33, 96, 97, 208

- Corps électoral, 50, 90-91, 113, 114, 121, 209, 214, 215, 217, 218
- Craig, Sir James Henry, 32, 51, 53, 57, 60, 63, 68, 82, 91, 92, 120, 143, 191, 193, 202, 203, 207, 209, 210, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 222, 225, 234, 235
- Crédits gouvernementaux. Voir FINANCES.
- Dalhousie, Lord George Ramsay, 30, 52, 63, 64, 65, 66, 69, 203, 221, 222, 223, 241, 242, 244, 245, 246, 247, 265, 268
- Désaveu, 37
- De Bonne, Pierre Amable, 59, 106, 160, 216, 217
- Discours
— de prorogation, 203, 213, 215, 216
— du trône, 203, 205, 212, 214, 215, 237, 243
- Dissolution (de l'Assemblée), 34, 45, 50, 60, 97, 109, 168, 193, 197, 202, 208, 213 à 219, 221, 225, 234, 241
- Dorchester, Lord. Voir CARLETON.
- Drummond, Sir Gordon, 50, 63
- Dundas, Sir Henry, 42, 52, 54, 131, 133, 165, 166, 232
- Durham, Lord John George Lambton, 38, 43, 45, 48, 49, 50, 55, 63, 159, 186, 190, 231, 251, 255, 256, 261, 267
- Éducation, 188, 207
- Élections, 34, 50, 89, 90-91, 133, 162, 166, 208, 209, 213, 215, 225, 259
— contestation, 94, 104, 105
— annulation, 105
— du Conseil législatif, 196-197
- Électorat. Voir CORPS ÉLECTORAL.
- Elgin, Lord James Bruce, 252
- Éligibilités, 41, 92, 110, 197, 205, 211-212, 214-215, 218
- Enseignement. Voir ÉDUCATION.
- Évêque, 53, 195, 210
- Expulsion de l'Assemblée, 108ss, 216, 218, 225
- Favoritisme, 210
- Fielding *v.* Thomas, 21
- Finances publiques, 164-165, 187, 188, 194, 228-229, 256

Fiscalité. Voir TAXATION et FINANCES.

Fonction publique, 53, 125, 178-179, 205, 209

Foucher, Louis-Charles, 106, 179, 182

Fox, Charles James, 13, 14, 19, 79, 80, 82, 96, 97, 99, 199

Frobisher, Benjamin Joseph, 128

Goderich, Viscount, 242, 247

Grant, William, 102, 126

Grenville, Baron William Wyndham, 13, 28, 40, 41, 77, 78, 79, 124, 230

Haldimand, Sir Frederick, 12

Hamilton, Henry, 12

Hart, Ezechiel, 109

Hey, William, 4

Hope, Sir Henry, 12

Horton, Sir Robert John Wilmot-, 64, 65, 238

Huskisson, William, 221

Immunité. Voir PRIVILÈGES.

Impeachment, 60, 61, 62, 178-179, 224, 244

Indemnité parlementaire, 138-139, 144

Indépendance américaine. Voir RÉVOLUTION.

Institution royale, 188, 207

Inviolabilité. Voir PRIVILÈGES.

Jésuites, biens des, 207

Jordan, Jacob, 126

Journal officiel

— de l'Assemblée, 116-117, 129, 130, 156, 157, 204, 217

— du Conseil législatif, 157

Judiciaire, fonction, 44, 54, 163-164, 179, 183, 196, 211-212, 214-215, 218, 230

Kempt, Sir James, 69, 193, 221, 222, 248

Kielley *v.* Carson, 111

Langue

- de l'Orateur, 126, 127
- française, statut juridique de la, 128-129
- législative, 130, 131
- officielle de l'Assemblée, 116, 124, 128-129

Lieutenant-gouverneur, 27, 28, 52, 53

Liste civile, 240-421. Voir aussi FINANCES.

Liverpool, John Banks Jenkinson, Earl of, 32, 53, 57, 91, 191, 193, 203, 207, 209, 217, 218, 222, 235

Lotbinière, Chartier de, 128

Loyalistes, 12

Lymburner, Adam, 78, 82, 96, 97, 262

Maitland, Sir Peregrin, 52, 53

MacKintosh, Sir James, 190

Masères, Francis, 128, 129

McGill, James, 126

Messages

- entre l'Assemblée et le Conseil législatif, 152-153
- du gouverneur à l'Assemblée, 204-206

Milnes, Sir Robert Shore, 45, 53, 144, 185, 209, 210, 225, 232

Ministère. Voir CABINET.

Mondelet, Dominique, 160, 223, 224

Monk, Sir James, 60, 63

Murray, James, 6, 7, 10, 27

Neilson, John, 69, 263, 267

North, Lord Frederick, 12

Orateur, 69, 100, 102, 105, 108, 114, 115, 124-125, 131, 132, 135, 136, 137, 141, 142, 143, 144, 153, 204, 220-221

Panet, Jean Antoine et Pierre, 41, 126-127

Papineau, Louis-Joseph, 68, 69, 125, 127, 198, 221, 262, 263, 265, 266, 268, 269

Partis politiques, 124, 125, 259

Patronage. Voir FAVORITISME.

Perrault, Joseph-François, 68, 134

Pétition, droit de, 143

Pitt, William, 13, 79, 96, 99, 124

Plessis, Mgr Joseph-Octave, 195

Portland, William Henry Cavendish Bentinck, Duke of, 28, 29, 45,
49, 52, 53, 100, 144, 185, 209, 232

Prescott, Robert, 48, 66

Président

— de l'Assemblée. Voir ORATEUR.

— du Conseil législatif, 84, 100, 144, 197, 221

Presse, 51, 57, 58, 118-119, 211, 219

Prevost, Sir George, 61, 63, 66, 67, 68, 69, 120, 144, 145, 157, 192,
195, 225

Privilèges, 158-159

— de l'Assemblée, 102-103, 105-106, 132, 137, 160, 162, 164-165,
214, 215, 219, 220

— du Conseil législatif, 160-161, 163, 169

Procédure parlementaire. Voir RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE.

Procès-verbal. Voir JOURNAL.

Proclamation royale (1763), 5-6, 10, 27

— Assemblée, 6, 7

— Conseil législatif, 74

Prorogation (des sessions de la législature), 33, 34, 97, 161, 208,
214, 217, 221, 225, 246

Quebec Revenue Act, 231, 233, 243

Quorum

— de l'Assemblée, 132, 140-141, 143, 159

— du Conseil législatif, 190, 191

Rébellion, 256

Régime électoral. Voir ÉLECTIONS.

Régime seigneurial, 256

Règlement

— de l'Assemblée, 114-115, 124, 125, 133-134, 142-143, 152, 154,
204

— du Conseil législatif, 153-154, 161, 169, 191

Re. Lord Bishop of Natal, 5

- Représentation provinciale (à Londres). Voir AGENT DE LA PROVINCE.
- République, 198
- Réserve, droit de, 36, 37, 122, 131, 196
- Réserves de la Couronne, 230
- Responsabilité, 45, 50, 56, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 173, 174, 183, 194, 195, 198, 205, 228, 246, 250, 251, 252, 253, 258
- Revenu public. Voir FINANCES.
- Revenus de la Couronne, 239ss. Voir aussi FINANCES.
- Révolution américaine, 10, 12, 76, 80, 199, 230, 255, 264
- Richardson, John, 116, 127, 128, 132, 161, 162
- Richmond, Charles Gordon Lennox, Duke of, 187, 203, 219, 225, 241, 244, 245
- Robinson, Sir John Beverly, 256
- Russell, Lord John, 100, 250, 251, 252, 266
- Ryland, Hermann, 67, 82, 160, 161, 210
- Sanction (des projets de loi), 32, 36, 37, 164, 214, 218, 223, 245, 246, 248
- Serments (d'office), 29
- Sewell, Jonathan, 32, 54, 60, 63, 111
- Sherbrooke, Sir John Coape, 50, 68, 69, 180, 182, 193, 194, 195, 225, 236, 238, 244
- Simcoe, John Graves, 28, 29, 53, 99, 100, 103
- Speaker*. Voir ORATEUR.
- Stuart, James, 61, 68, 120, 187
- Stuart v. Bowman, 7
- Subsides. Voir FINANCES.
- Sydenham, Baron Charles Poulett Thomson, 252
- Sydney, Viscount, 11, 12, 13, 78
- Taschereau, Antoine Charles, 219
- Taxation, 87, 88. Voir aussi FINANCES.
- Taylor, Ralph, 108

Terres de la Couronne, 48, 54, 55

Tories, 13

Traité de Paris (1763), 3

Union, Acte d', 20

Viger, Denis Benjamin, 178

Vote, droit de. Voir ÉLECTIONS.

Whigs, 12-13

Willecocks, Joseph, 108

Wileox *v.* Wilcox, 4, 7

Williams, Jenkin, 111

Young, John, 105, 127

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Remerciements	VII
Abréviations utilisées	VIII
Préface	1
Introduction	3
 PREMIÈRE PARTIE : Le développement de la collaboration intra-organique	 23
 CHAPITRE PREMIER : L'ORGANE NON REPRÉSENTATIF	 25
SECTION I. ASPECT STATIQUE: UN ORGANE INDIVIDUEL	26
Sous-section I. Le gouverneur	26
1. <i>Statut</i>	27
2. <i>Fonctions</i>	30
Sous-section II. Les conseillers du gouverneur	39
1. <i>Statut</i>	41
2. <i>Fonctions</i>	43
SECTION II. ASPECT DYNAMIQUE: LES RAPPORTS ENTRE LE GOUVERNEUR ET LE CONSEIL EXÉCUTIF	46
Sous-section I. Vers la collégialité	47
1. <i>Contribution du gouverneur</i>	47
2. <i>Contribution du Conseil exécutif</i>	51
Sous-section II. Vers la représentativité	56
1. <i>Contribution de la majorité</i>	57
2. <i>Contribution du gouverneur</i>	66

	<i>Page</i>
CHAPITRE II: LES ORGANES REPRÉSENTATIFS ..	73
SECTION I. ASPECT STATIQUE: DEUX ORGANES COLLÉGIAUX ..	73
Sous-section I. Une chambre non électorive:	
le Conseil législatif	74
1. <i>Nature</i>	76
2. <i>Statut</i>	81
Sous-section II. Une chambre électorive: l'Assemblée	86
1. <i>Nature</i>	90
2. <i>Statut</i>	95
SECTION II. ASPECT DYNAMIQUE: LES RELATIONS ENTRE	
LA MAJORITÉ ET LA MINORITÉ	100
Sous-section I. La solidarité de corps	101
1. <i>Autodéfense et redéfinition</i>	102
2. <i>Publicité et représentativité</i>	113
Sous-section II. L'affrontement des parties	122
1. <i>Le règne de la majorité</i>	123
2. <i>Les règles du dialogue</i>	133
 DEUXIÈME PARTIE : Le développement de la collaboration interorganique	 147
 CHAPITRE PREMIER:	
LES RELATIONS ENTRE ORGANES COLLÉGIAUX:	
ASSEMBLÉE-CONSEIL LÉGISLATIF	149
SECTION I. LE BICAMÉRISME FONCTIONNEL	150
Sous-section I. Les moyens de contact	151
Sous-section II. Les privilèges réciproques	158
SECTION II. LE BICAMÉRISME INSTITUTIONNEL	170
Sous-section I. L'aspect positif	172
Sous-section II. L'aspect négatif	184

CHAPITRE II: LES RELATIONS ENTRE ORGANES INDIVIDUEL ET COLLÉGIAL: GOUVERNEUR ET CONSEIL EXÉCUTIF-ASSEMBLÉE	201
SECTION I. L'ASSEMBLÉE SUR LA DÉFENSIVE	209
SECTION II. L'ASSEMBLÉE À L'OFFENSIVE	226
Conclusion	253
Bibliographie	261
Index	271





ACHEVÉ D'IMPRIMER
LE VINGT FÉVRIER
MIL NEUF CENT SOIXANTE-DIX
AUX ATELIERS DE L'ÉCLAIREUR
BEAUCEVILLE, QUÉBEC, CANADA
POUR LES
PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL

THE
LIBRARY
OF THE
MUSEUM OF
COMPARATIVE ZOOLOGY
AT
HARVARD UNIVERSITY
CAMBRIDGE, MASS.

La présente étude a précisément pour objet cette période de cinquante ans environ, qui s'ouvre en 1791 et dont l'apport constitutionnel est généralement raillé ou mésestimé, alors qu'une observation attentive, à l'aide des documents de première main et à partir d'une conception neuve et essentiellement relativiste du parlementarisme, permet au contraire d'y déceler une rare fertilité juridique. Le régime parlementaire québécois ne parvient pas à parfaite maturité durant ce demi-siècle, mais son armature de base est dressée. Suffisamment en tout cas pour dire de cette période qu'elle est vraiment celle de la formation des institutions parlementaires québécoises.

Il importe de replacer la formation des institutions parlementaires québécoises dans son juste contexte. On se rend compte ainsi que le parlementarisme québécois s'est édifié empiriquement, en terre québécoise d'abord, pour parer à l'existence de problèmes singuliers. Même si plusieurs éléments de la solution parlementaire ont été importés de la métropole, ils ont dû être réinventés et adaptés.

Et cette perspective permet, en fin de compte, de dépouiller le parlementarisme du dogmatisme dont on l'affuble généralement. Elle permet de soupçonner jusqu'à quel point et à quelles conditions le parlementarisme historique, solution à un problème du siècle dernier quant au Québec, peut encore servir à la solution de problèmes contemporains.

CHEZ LE MÊME ÉDITEUR

*Le contrôle judiciaire de l'administration
au Québec*

par René DUSSAULT

Fonctionnement de l'État

par Gérard BERGERON

*Les groupes et le pouvoir politique
aux États-Unis*

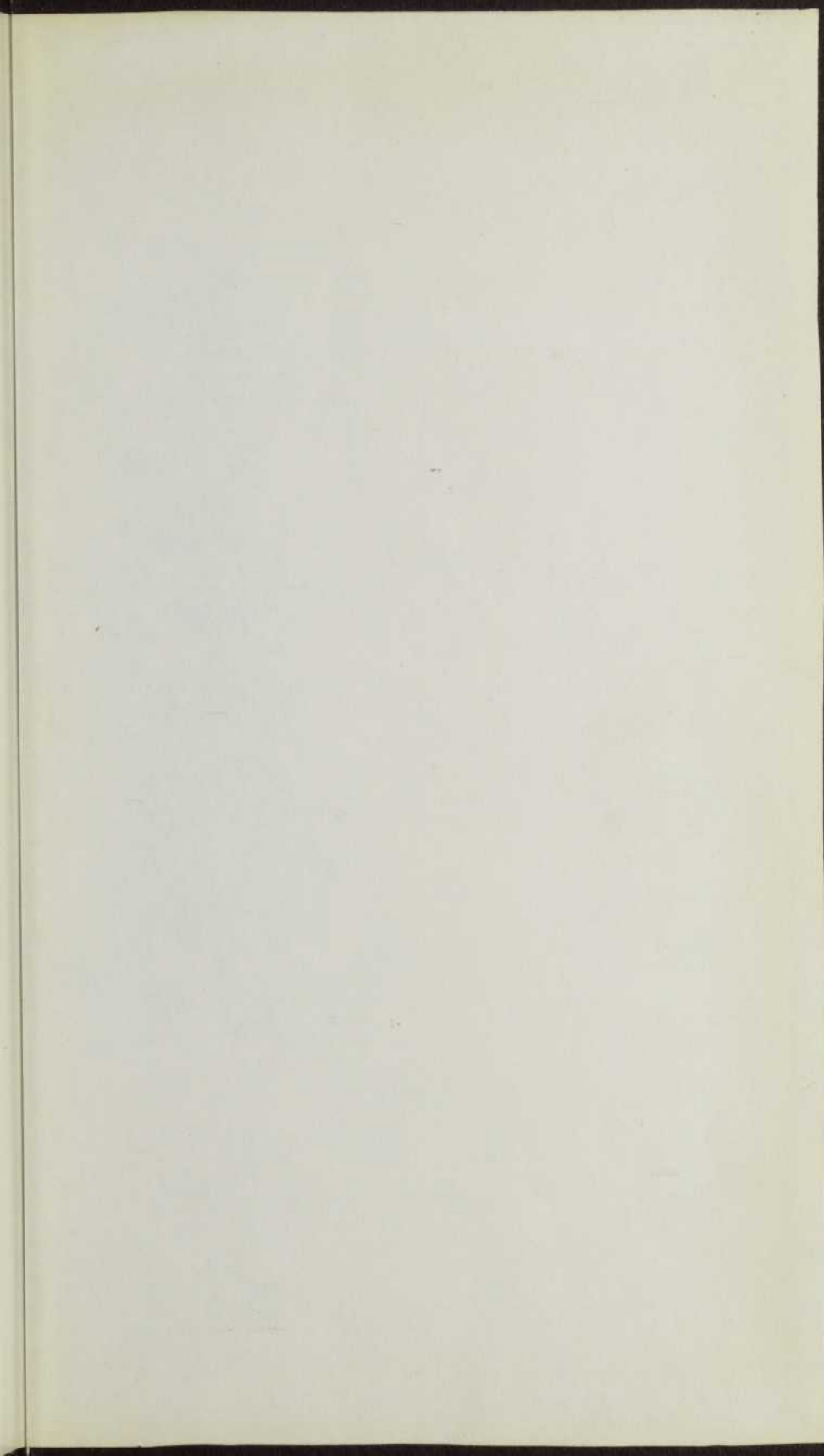
par Léon DION

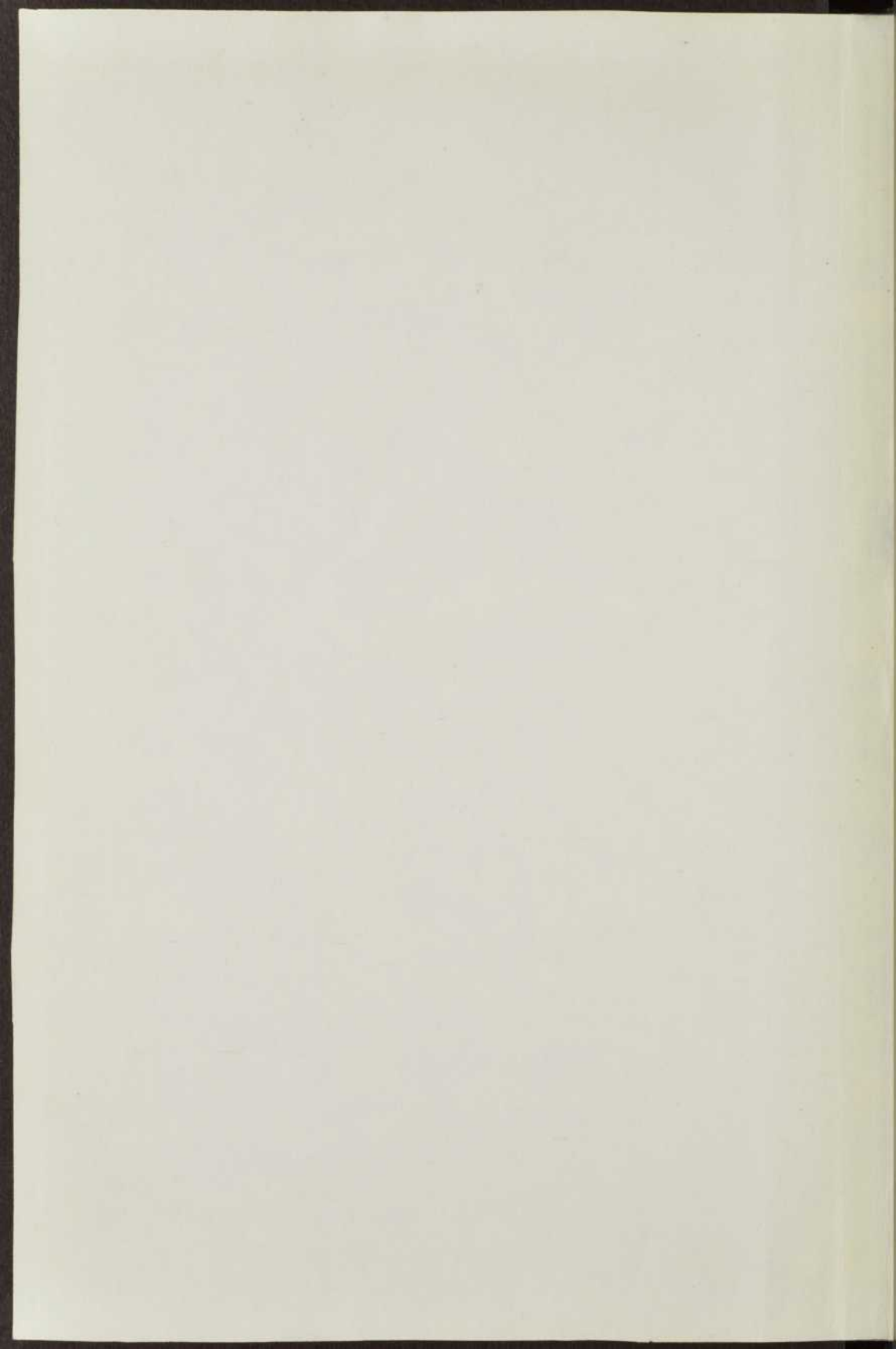
*Les parlementaires et l'administration
au Québec*

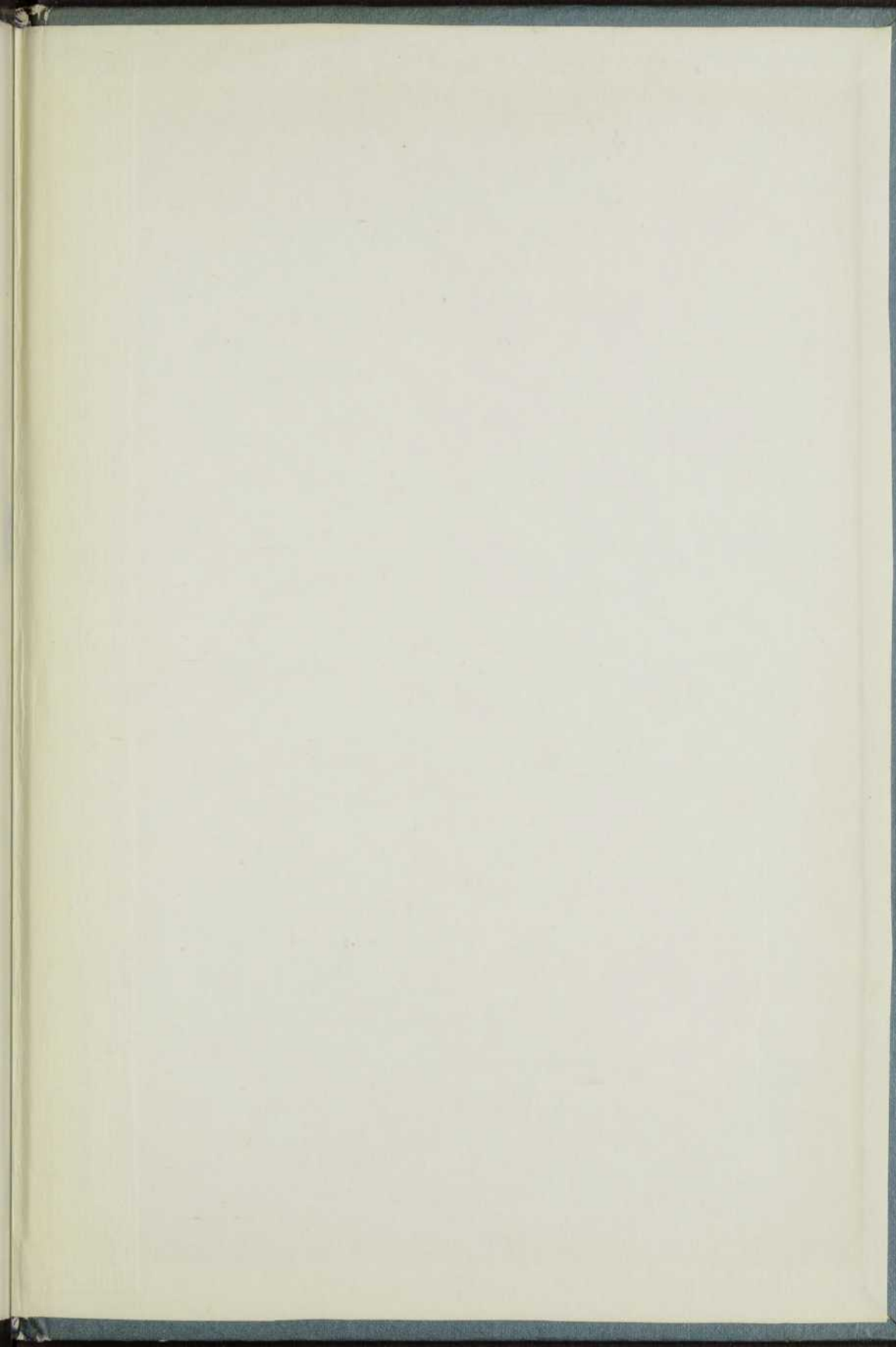
par André GÉLINAS

*Quatre élections provinciales
au Québec: 1956-1966*

Ouvrage rédigé en collaboration par Robert BOILY,
Michel CHALOULT, Jean HAMELIN, André GARON,
Vincent LEMIEUX et Maurice PINARD,
sous la direction de Vincent LEMIEUX.







BNQ



000 363 725