

# LE DEVOIR

Montréal, mercredi 9 septembre 1992.

Bicentenaire des  
Institutions parlementaires  
du Québec

# 200 ans de démocratie



**STRATÉGIE** *de communication* **AFFAIRES** *publiques* **RELATIONS** *gouvernementales*

équation **PLUS**

Cabinet-conseil en relations publiques

Au service des  
entreprises et organismes  
du secteur privé et public  
depuis 1982.

180, boul. René-Lévesque Est  
Bureau 300  
Montréal (Québec)  
H2X 1N6  
Téléphone: (514) 878-9996  
Télécopieur: (514) 878-4493



Québec

## MESSAGE DU PREMIER MINISTRE



Nous célébrons cette année le Bicentenaire de nos institutions parlementaires. Il s'agit là d'une page importante de notre histoire.

Aussi, devons-nous approfondir notre réflexion sur les principaux événements qui ont donné naissance au parlementarisme québécois et tirer le plus large profit de ce jalon significatif de notre passé. À cet égard, la Sanction royale, la proclamation de l'Acte constitutionnel en 1791, la tenue des premières élections, de même que la première session en 1792, occupent une place privilégiée dans nos annales historiques. Fondamentalement, il importe de transmettre à notre jeunesse le souvenir de ce précieux héritage, le bien-fondé et les avantages que nous procure notre vie démocratique.

Au nom du gouvernement du Québec, je souhaite que les célébrations qui soulignent les deux cents ans de nos institutions parlementaires soient empreintes de joie et de fierté, et permettent que ce chapitre important de notre histoire demeure gravé dans notre mémoire collective.

Québec  
1992

Robert Bourassa

# Un Parlement, pour quoi faire?

Gilles Lesage

de notre bureau de Québec

**L**E BICENTENAIRE des institutions parlementaires du Québec — dont le Symposium international sur la démocratie qui s'ouvre aujourd'hui à Québec sera le point culminant — renvoie inévitablement à une question fondamentale : un Parlement, pour quoi faire ?

Avant 1982, le principe de la souveraineté du Parlement s'appliquait au Québec et au Canada avec certains aménagements rendus nécessaires par le fédéralisme, qui consiste en une répartition du pouvoir entre deux ordres étatiques, écrit le professeur José Woehrling, dans un texte récent pour l'Assemblée nationale. Dans leurs domaines respectifs de compétence, le Parlement fédéral et les législatures provinciales étaient aussi souverains que le Parlement de Westminster. Il existait bien un contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois, mais celui-ci se limitait en pratique au partage des compétences et ne permettait donc aux tribunaux que de vérifier si une loi avait bien été adoptée par l'organe législatif ayant la compétence requise.

Ce n'est désormais plus le cas, ajoute le professeur Woehrling. « Avec l'adoption de la loi constitutionnelle de 1982 et de la Charte canadienne des droits et libertés, la souveraineté des parlements canadiens, fédéral et provinciaux, a subi une limitation radicale. Désormais, les tribunaux peuvent vérifier la compatibilité de la législation avec les dispositions de la charte; étant donné le caractère vague et indéterminé d'un grand nombre de celles-ci, les juges sont inévitablement amenés à se prononcer sur le bien fondé et la sagesse des dispositions qui leur sont soumises et, par conséquent, à substituer parfois leurs propres choix éthiques ou politiques à ceux du Parlement. »

En principe, l'autonomie juridique de l'exécutif à l'égard du Parlement est très réduite. En fait, toutefois, cette primauté juridique du Parlement s'accompagne d'une emprise politique de l'exécutif. Cette emprise réelle résulte de la combinaison de plusieurs facteurs, dont trois principaux, note M. Woehrling : le fait que les gouvernements sont habituellement élus avec une forte majorité parlementaire, à l'égard de laquelle ils exercent une discipline rigoureuse, tant et si bien que le gouvernement est d'habitude placé en position dominante par rapport au Parlement et se trouve en mesure de soumettre ce dernier à ses volontés, jusqu'à en faire une simple « Chambre d'enregistrement »; l'existence d'un contrôle gouvernemental sur l'activité parlementaire, qui donne au gouvernement un véritable monopole de l'initiative des lois et du travail législatif; l'abus des délégations de pouvoir réglementaire, qui entraîne un véritable transfert de la fonction législative à l'exécutif.

Au Québec, comme ailleurs dans le monde, les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ont subi une profonde mutation depuis le 19<sup>e</sup> siècle. Le pouvoir exé-



**« Avec l'adoption de la loi constitutionnelle de 1982 et de la Charte canadienne des droits et libertés, la souveraineté des parlements canadiens, fédéral et provinciaux, a subi une limitation radicale. Désormais, les tribunaux peuvent vérifier la compatibilité de la législation avec les dispositions de la charte; étant donné le caractère vague et indéterminé d'un grand nombre de celles-ci, les juges sont inévitablement amenés à se prononcer sur le bien fondé et la sagesse des dispositions qui leur sont soumises et, par conséquent, à substituer parfois leurs propres choix éthiques ou politiques à ceux du parlement. »**

cutif, conçu à l'époque du constitutionnalisme classique comme un simple organe d'exécution des volontés du Parlement, a vu son rôle s'accroître sous la multiplication des tâches de l'État et de leur complexité croissante, note M. Woehrling. « Le gouvernement est devenu l'élément moteur et dynamique du système politique, celui qui détermine et conduit la politique nationale, que les organes représentatifs n'ont plus qu'à approuver et à contrôler. Avec l'avènement de la démocratie de masse, c'est-à-dire la participation directe des citoyens au processus politique et la diminution de l'influence des notables, s'est produit un phénomène de personnalisation du pouvoir qui favorise ce renforcement de l'exécutif.

« En effet, devant la complexité des problèmes qui se présentent à lui, l'électeur moyen préfère s'en remettre à la personne qui lui inspire le plus confiance. L'apparition des moyens de communication de masse, la télévision en particulier, favorise évidemment le contact direct entre la population et les dirigeants politiques. Ce contact confère aux membres du gouvernement, et singulièrement au premier ministre, une représentativité et une légitimité politique accrues.

« Quant au Parlement, son déclin est constant depuis plus d'un demi-siècle, poursuit M. Woehrling. Ses membres ne consacrent généralement que quelques années à la vie politique et ne peuvent donc pas rivaliser avec les politiciens profes-

sionnels qui forment le gouvernement. En outre, la plupart des députés n'ont que des connaissances générales, qui les préparent mal à maîtriser les problèmes techniques complexes sur lesquels portent beaucoup d'interventions législatives actuelles. Les organismes parlementaires fonctionnent selon une procédure héritée du siècle précédent, qui se caractérise par son formalisme, sa lenteur et son peu d'efficacité. Dans de nombreux secteurs, notamment en matière économique, les assemblées doivent désormais se borner à un contrôle épisodique et lointain. »

Malgré tout, estime le professeur, le Parlement continue à assumer certaines fonctions qui le rendent irremplaçable. « Cependant, malgré le déclin de leurs principales fonctions traditionnelles, les assemblées parlementaires continuent de jouer un rôle indispensable. En effet, elles sont des organes de réflexion et de discussion, par l'intermédiaire desquels les différentes catégories sociales et les groupes d'intérêt peuvent transmettre leurs revendications à l'exécutif. De plus, elles servent de terrain pour la formation et la sélection du personnel gouvernemental, le premier ministre choisissant les nouveaux membres du cabinet, à l'occasion des remaniements, parmi les députés qui se sont distingués par leur participation aux activités parlementaires. Enfin, en tant que principale tribune de l'opposition, le Parlement permet à celle-ci de se préparer à remplacer

le gouvernement en place, ce qui facilite l'alternance au pouvoir des deux grands partis compétiteurs. »

M. Woehrling conclut que la combinaison des différentes caractéristiques de notre système constitutionnel et politique entraîne, au Québec comme un niveau fédéral et dans les autres provinces du Canada, une extraordinaire concentration de pouvoirs au profit du premier ministre. La nomination et la révocation des membres du Cabinet, ainsi que le principe de la solidarité ministérielle, permettent au premier ministre, s'il en a l'étoffe, de dominer le cabinet. De plus, le premier ministre et son cabinet, grâce à la discipline de parti et à la majorité dont ils disposent normalement à l'Assemblée, contrôlent le Parlement. « Au sommet du système, le premier ministre, dont la fonction n'existe qu'en vertu des conventions, dispose donc de la plénitude du pouvoir gouvernemental, financier et législatif. Les répercussions de cette primauté du premier ministre se font sentir à tous les niveaux du système politique. »

## Quelle chose fragile que la démocratie !

« Quelle chose fragile que la démocratie ! note le philosophe Jacques Dufresne, dans un document de réflexion présenté à l'Assemblée nationale, sous le titre La démocratie dans le monde, à l'occasion du prochain Symposium. Quand on considère la rapidité avec laquelle le virus de la démagogie l'a cor-

rompue dans sa première enfance, on en vient à se demander si elle peut survivre autrement qu'en se reniant, qu'en s'éloignant de sa pureté originelle. Aujourd'hui, nous ne pouvons pas concevoir la démocratie sans les institutions parlementaires, sans le mécanisme par lequel le citoyen se fait représenter par un élu dans les grands débats publics au lieu d'y participer lui-même. N'est-ce pas là une façon de se résigner à une forme dégradée de démocratie ? »

Après avoir évoqué la démocratie directe, telle que les Romains et les Grecs l'ont pratiquée, puis le confort et l'indifférence qui nous caractérisent, le philosophe traite de la nouvelle oligarchie. « On peut en effet penser que le fonds oligarchique de nos prétendues démocraties échappe au regard critique, uniquement parce qu'au lieu d'être constitué de grands propriétaires individuels, le groupe dominant est constitué soit de lobbies, soit de corporations, de syndicats, d'associations patronales qui donnent l'illusion de représenter l'ensemble du peuple et de défendre l'intérêt public... Face à ces puissants clients, les chefs de nos États démocratiques font penser à des amuseurs de dauphins. Dans la piscine publique une dizaine de ces bêtes, une douzaine au maximum, toutes plus rusées les unes que les autres, se disputent de plus en plus âprement les poissons de plus en plus petits que leur présente l'amuseur. »

Consommer c'est voter, lance M. Dufresne, en sous-titre évocateur.

Dans ce nouveau contexte, estime-t-il, le rôle du député n'est pas seulement de représenter sa circonscription, mais de défendre la démocratie, c'est-à-dire le pouvoir du peuple, de continuer, sur un terrain nouveau, la lutte de Solon contre les oligarques. Une main est tendue aux députés par les citoyens qui s'efforcent de voter et de parler en consommant. « Il y a bien d'autres signes d'un désir de démocratie plus directe dans la population. Au Québec, que l'on peut considérer comme un laboratoire à cause de son goût marqué, peut-être même exagéré, pour l'expérimentation sociale, on remarque une nette volonté de ramener le plus de pouvoirs possibles au niveau local.

« La mission du député désormais est de capter toutes ces énergies et de les faire converger vers le pouvoir central de façon à ce que ce dernier retrouve son ascendant, d'une part sur les tribunaux et d'autre part sur les dauphins de la piscine et sur les médias qui transforment leurs bonds, de plus en plus agressifs, en un spectacle pour le peuple impuissant. »

Nos régimes sont caractérisés par la distinction des pouvoirs législatif et exécutif, rappelle le philosophe Dufresne. « Peut-être conviendrait-il de subdiviser le pouvoir législatif en deux pouvoirs distincts : le pouvoir d'établir les priorités et celui de traduire ces choix fondamentaux en des lois formant un ensemble cohérent. Tel un Socrate qui, au besoin, contraint son interlocuteur à la cohérence, le député devrait se donner pour but d'amener les citoyens qu'il représente à établir leurs priorités. »

Y a-t-il un Socrate à Québec ?

# La discipline de parti est-elle une perversion de la démocratie?

Guy Tallefer

**L**ES Lucien Bouchard et Jean Allaire en sont d'éloquentes démonstrations: la dissidence s'accommode mal de la discipline de parti en démocratie occidentale.

Idem pour Jean Lapierre, ce carrériste de la révolte, récemment recyclé dans l'animation radio à Montréal. Il a claqué la porte du Parti libéral quand Jean Chrétien a repris du service et brièvement joué les indépendants avant de devenir le bras droit de Lucien Bouchard au Bloc québécois. Il s'en trouve pour le traiter de girouette et d'opportuniste, mais cela ne l'embête pas le moins du monde.

« Tu te fais carrément ostraciser quand tu sors du rang. Sauf que maintenant, l'électorat l'accepte davantage. Les *vire-capots* sont aujourd'hui des héros. Lucien Bouchard en est l'exemple ultime. »

La discipline de parti, dit-il, « c'est la théorie du troupeau ». Pourquoi force-t-on le vote debout dans les parlements? « Justement pour l'humilier si t'es pas dans le rang. »

Son jugement est sans équivoque: « La discipline de parti fausse carrément le jeu démocratique. » Dans l'organisation de l'aile parlementaire d'un parti, c'est au whip du parti que revient la tâche de distribuer les responsabilités, de s'assurer qu'un nombre suffisant de députés sont en chambre pour participer à un vote.

« J'ai été pendant 14 ans en chienne perpétuelle avec le whip, dit Jean Lapierre. Le problème, c'est qu'on a poussé la règle coercitive à l'extrême, on a raffiné dans ses moindres détails le jeu du bâton et de la carotte — le bâton étant, par exemple, le refus du whip de laisser un député poser une question, la carotte étant la possibilité de faire un voyage. C'est vrai dans tous les parlements. »

Les simples députés, dit-il, ne



Jean Allaire

sont plus depuis longtemps que de la chair à vote partisan. Ils n'agissent que comme « tampon » à l'action du pouvoir exécutif. Les députés commencent timidement à vouloir se sortir de ce carcan. « Mais on n'en est qu'aux balbutiements d'une véritable réforme parlementaire. » Réforme qui, dans le meilleur des mondes, devrait faire en sorte, selon lui, qu'un projet de loi fasse consensus des députés de tous les partis pour être adopté.

« Actuellement, on te demande de voter selon la ligne du parti, peu importent tes convictions ou le simple bon sens. Si bien que les intérêts du parti passent avant ceux des électeurs. »

Reste la dissidence contrôlée, celle qu'un premier ministre peut faire jouer parmi sa députation, dans le débat constitutionnel par exemple, pour jouer sur plusieurs tableaux à la fois et satisfaire les différentes tendances de l'opinion

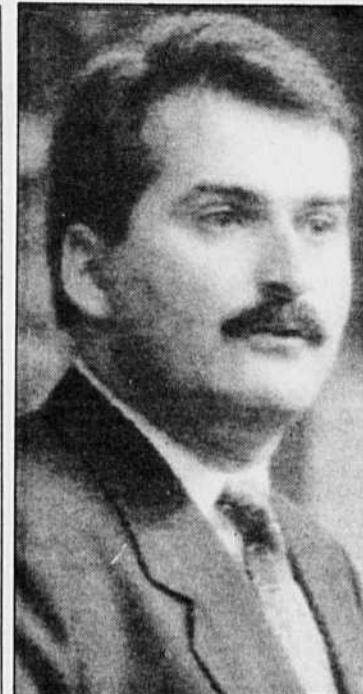


Lucien Bouchard

publique. M. Lapierre ne croit pas que les gouvernements soient devenus machiavéliques au point d'en user de façon systématique et préméditée. Néanmoins, l'absence relative d'unanimité au sein d'un gouvernement peut ponctuellement servir ses intérêts politiques. M. Lapierre soupçonne d'ailleurs ce calculateur qu'est Robert Bourassa d'apprécier davantage que Brian Mulroney jouer ce petit jeu.

Le politologue de l'Université de Montréal, Louis Massicotte, spécialiste des institutions politiques québécoises, ne partage pas l'opinion du praticien Lapierre. En fait, il ne voit rien d'anti-démocratique au phénomène de la discipline de parti, qui donne aux électeurs, selon lui, l'assurance relative de savoir ce pour quoi ils votent.

Du reste, les députés, plutôt que de porter leur désaccord sur la place publique, solutionnent aujourd'hui leurs différends dans le



Jean Lapierre

huis clos des réunions de caucus, une instance qui souffrait de « sous-développement » au début de la Confédération.

Historiquement, explique-t-il, la discipline de parti n'a pas toujours été aussi serrée qu'elle ne l'est aujourd'hui. Bénédicte à ses heures, il a trié les votes tenus à l'Assemblée nationale depuis 1867 pour mesurer l'évolution du phénomène. Conclusion? Le simple député avait il y a 125 ans infiniment plus de marge de manoeuvre qu'il en a maintenant.

Entre 1867 et 1871, 96 % des votes tenus à l'Assemblée nationale ont donné lieu à au moins une dissidence. Au début du siècle, ce taux de dissidence chutait à 50 %. À la fin des années 20, il était de 27 %. Sous le gouvernement Bourassa entre 1985 et 1989, selon ses études, il n'a pas dépassé 1 %.

Jamais toutefois gouvernement québécois n'aura été plus monoli-

thique que ceux de Maurice Duplessis: pas un seul voix dissidente ne s'est élevée au sein du caucus de l'Union nationale parmi les 870 votes enregistrés qui ont été tenus à l'Assemblée nationale entre 1945 et 1960. « Ce fut l'apogée au Québec de la discipline mécanique et prussienne de parti », affirme M. Massicotte.

Au XIXe siècle, l'État relevait d'une conception libérale pure. « Il faisait faire par les autres ce qu'il ne faisait pas lui-même. » La majorité des projets de loi constituaient des initiatives privées provenant de citoyens ordinaires désireux de faire construire, ici, un pont, là, une route. À l'exception de l'adoption de crédits budgétaires ou de votes de confiance dans le gouvernement, les députés étaient libres de se prononcer sur la plupart des questions comme bon leur semblait.

Mais l'État est rapidement devenu un acteur majeur de la scène sociale, économique et politique. La discipline de parti est devenue l'instrument par lequel les gouvernements allaient pouvoir garantir que leurs initiatives législatives obtiennent la sanction parlementaire.

On a tort au Québec, selon ce politologue, de concevoir la discipline de parti comme une perversion de la démocratie. C'est un vieux réflexe nationaliste, à son avis, que de penser que la gouvernance par consensus améliorerait l'exercice de la démocratie.

Le phénomène de discipline partisane, dit M. Massicotte, n'est pas que québécois ou canadien. On le constate partout dans le monde. Une seule exception, criante, celle des États-Unis, « un des grands mystères de la science politique ». Un mystère qui tient, selon lui, à la faiblesse des structures nationales des partis politiques américains. Une situation qui donne aux sénateurs et aux représentants du Congrès une marge de manoeuvre qui risquerait ici, à tout moment, de faire s'écrouler un gouvernement.

## Les lobbyistes sont devenus les experts de la bureaucratie

Guy Tallefer

**D**OMINIQUE Boivin est bien connu dans le milieu. Il fut un temps où il prétendait être à Québec le seul et unique lobbyiste — au sens strict du terme. Facile à dire, compte tenu que le lobbying constitue une activité de coulisses, tenue au secret à la faveur du tabou qui l'entoure et de l'absence de réglementation québécoise susceptible de la quantifier. Par définition, le lobbyiste fuit les feux de la rampe. Les médias sont son dernier recours.

Mais depuis la semaine dernière, M. Boivin ne l'est plus. Il est passé de l'autre côté de la clôture en décrochant un emploi comme responsable des relations médias au ministère de la Justice.

Pourquoi change-t-il de cap, après avoir consacré 17 ans à un métier dont il a toujours défendu la nécessité démocratique avec l'énergie du désespoir? « En terme de lobbying, on est extrêmement en retard au Québec. Le marché n'existe pas. On préfère faire de la publicité et des relations publiques. »

Ce qui est incompatible avec toute opération de lobbying structurée — ce qu'il appelle du démarchage. « Convoquer une conférence de presse est la pire chose à faire

pour un lobbyiste. »

Le lobbying est une notion polysémique, difficile à circonscrire. Dans son sens le plus large, la CSN et le Conseil du patronat font bel et bien du lobby quand ils défendent auprès du gouvernement les intérêts de leurs membres. Plus strictement, un lobbyiste est spécialiste de l'art de convaincre et un expert de l'appareil gouvernemental qui, au service d'un client qui a retenu ses services, va « infiltrer » l'État pour tenter d'influencer une décision ou négocier auprès de fonctionnaires et d'élus des modifications à une mesure législative ou réglementaire. Il peut se trouver, par exemple, que l'apparition d'une nouvelle technologie exige des changements législatifs. C'est ici qu'entre en scène le lobbyiste.

M. Boivin juge d'autant plus essentielle la participation de ces lobbyistes à l'exercice de la démocratie que la bureaucratie est devenue extrêmement complexe. « L'appareil gouvernemental ne demande qu'à être infiltré, dit-il. Le lobbyiste est reçu comme une personne dont l'expertise est unique et qui permet aux députés et aux fonctionnaires d'accélérer leur compréhension de dossiers particuliers. »

L'expérience veut que les lobbyistes soient souvent d'ex-politiciens. Ce qui fait qu'une firme de

lobby affiche souvent des couleurs partisans. En passant au ministère de la Justice, M. Boivin s'est trouvé à faire à l'inverse la preuve que les bons lobbyistes, qui arpentent comme des rats les labyrinthes de la bureaucratie comme d'autre les bibliothèques, connaissent comme le fond de leur poche la machine gouvernementale.

Prenez, par exemple, Frank Moores à Ottawa. Ex-premier ministre de Terre-Neuve, il est un proche du premier ministre Brian Mulroney, recyclé dans le lobbying. La firme Government Consultants Intl., dont il fait partie, possède une trentaine de clients clé.

Il existe d'ailleurs à Ottawa une plus grande transparence qu'à Québec des activités de lobbying, pour la bonne raison que le gouvernement Mulroney, écrasé sous le poids des scandales à la fin de son premier mandat, a décidé d'assainir les moeurs politiques en faisant notamment adopter aux Communes, en septembre 1988, la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Une industrie qui a connu un boom incroyable dans la capitale fédérale depuis le début des années 80. À Ottawa, les lobbyistes payés sont maintenant quelque 3 000 à faire, bon an mal an, des dizaines de milliers d'interventions auprès

des fonctionnaires et des élus pour tenter d'influencer les décisions.

Rien de tel à Québec, où le lobbying continue d'être assimilé à une quelconque activité occulte, où ses « couloiristes » font dans l'euphémisme, dit le politologue Raymond Hudon, de l'Université Laval, en s'identifiant comme des « conseillers en affaires gouvernementales ».

Ce que déplore M. Boivin. « Le lobbying n'est ni corruption ni patronage. » Il a fait publier en 1984 un essai sur *Le Lobbying ou le pouvoir des groupes de pression* et présentait, vers la même époque, un mémoire au gouvernement dans l'espoir que Québec établisse aussi un registre de lobbyistes.

Le lobbying est né en Grande-Bretagne au début du XIXe siècle, mais il a véritablement pris son essor aux États-Unis, où le système présidentiel américain a constitué un terrain fertile au développement de l'industrie du lobbying. Les États-Unis sont d'ailleurs, avec le Canada, le seul pays ayant légiféré dans ce domaine.

La présence des lobbies est très récente à Québec, où ils continuent souvent d'être perçus comme des instruments de patronage. Dans la capitale, il existe une poignée d'agences d'affaires publiques qui font du lobbying, entre autres activités:

BDDS, Contrefort et Premier, à laquelle vient de se joindre l'ex-syndicaliste Yvon Charbonneau.

Elles ont un poids marginal, estime le politologue Vincent Lemieux, de l'Université Laval, qui trouve d'ailleurs que M. Boivin donne au lobbying une définition trop large.

MM. Hudon et Boivin s'entendent pour affirmer que l'arrivée du Parti québécois au pouvoir en 1976 a encouragé l'apparition de lobbies. L'élection du PQ, selon eux, a secoué le *old boy's network* en modifiant en profondeur le réseau traditionnel des influences et contribué à « professionnaliser » les rapports de l'État avec les groupes d'intérêt particulier.

Ils ne sont pas non plus très loin de penser que les lobbyistes occupent, ou devraient occuper, le territoire que les simples députés, liés par la discipline de parti, n'occupent pas. M. Hudon, qui voudrait voir M. Boivin faire preuve de davantage d'esprit critique, estime que les lobbies, par les pressions qu'ils exercent sur l'appareil gouvernemental, peuvent représenter un facteur de distorsion du jeu démocratique, mais qu'ils peuvent également servir de représentation à des intérêts qui ne seraient pas représentés autrement.

# Démocratie pluraliste et libéralisme économique

François Brousseau

**P**ARLER DES « progrès de la démocratie », hier et aujourd'hui, dans une municipalité, une province, un pays ou à l'échelle du monde, cela a toujours eu quelque chose d'équivoque, d'incertain et de contradictoire.

À l'époque où le système parlementaire se mettait en place dans ce qui s'appelle toujours la province de Québec, les deux grandes sources de la démocratie occidentale moderne — la France et la Grande-Bretagne — en étaient à jeter les bases sur lesquelles nous vivons toujours. Le parlementarisme anglais se dégageait progressivement de la tutelle monarchiste, tandis que la révolution française, plus radicale — et avec des méthodes qui souvent contredisaient ses principes mêmes — accouchait de l'idée moderne de la citoyenneté, égale pour tous.

Deux cent ans plus tard, l'idée démocratique dans son acception européenne et nord-américaine est devenue, à l'échelle mondiale, du cap Horn à la Sibérie, en passant par l'Afrique équatoriale, la référence principale, sinon unique, associée à son inséparable pendant économique, l'économie de marché libérale. En Amérique du Sud comme en Afrique, avec des ratés et un bon nombre d'exceptions il est vrai, partout on parle, jusqu'à s'en gargariser, de démocratie pluraliste et de libéralisme économique.

Cette nouvelle universalité de l'idée démocratique a même poussé un philosophe — d'autres diront : un idéologue — comme Francis Fu-

kuyama à décréter, avec l'effondrement du communisme comme projet alternatif crédible, l'avènement de la « fin de l'Histoire », puisqu'il n'y a plus qu'une seule perspective, un seul but, un seul système idéal-type de vie en société. Affirmation que les fureurs combien actuelles de l'après-Guerre froide semblent prendre en dérision.

Comment mesurer les progrès de la démocratie dans le monde ? La question est difficile. Si l'on fait par exemple le décompte des pays, aujourd'hui, où l'on professe et pratique les élections libres, où la presse n'est pas sujette aux brimades des autorités, où les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont réputés indépendants, alors il semblerait que nous vivons presque un âge d'or démocratique. et pourtant...

Au cours des années 80, la majeure partie des dictatures militaires sud-américaines ont cédé la place à des régimes civils. Le multipartisme fait d'importantes percées au Afrique subsaharienne, allant jusqu'à emporter certains dictateurs par la voie des urnes ! Et surtout, dans le sillage de réformes Gorbatchev à l'Est, le système soviétique, au lieu de s'amender, s'est tout simplement écroulé.

Devant l'adversaire totalitaire, la démocratie se résumait à quelques principes très simples, qui ont d'ailleurs largement inspiré les dissidents des pays de l'Est, presque partout victorieux en 1989-90... et aujourd'hui déjà « tassés » par une nouvelle génération de politiciens. Mais entre démocratie et totalitarisme, se dévoile aujourd'hui, à

**« C'était donc ça, la démocratie », se répète-t-on dans les chaumières de Cracovie et de Bratislava ...**

l'est de l'Elbe, une immense zone grise.

La victoire et l'expansion apparentes du système démocratique s'accompagnent toujours, en effet, de phénomènes contradictoires qui tempèrent considérablement l'optimisme affiché par certains observateurs. Ainsi, au XIX<sup>e</sup> siècle, alors que naissait l'idée démocratique moderne, les deux pays-phares de l'Occident ont porté aux quatre coins du monde leurs empires... mais pas nécessairement leurs valeurs. Les Français et les Britanniques se sont aussi illustrés par leur invention du colonialisme moderne, inspiré par l'économie.

La révolution américaine s'est faite en bonne partie contre la mère-patrie. Vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, elle annonce tout à la fois une grande démocratie naissante... et un nouvel empire qui, comme ses prédécesseurs, appuiera parfois à l'étranger les pires forces de la réaction. La contradiction entre système démocratique intérieur et pratiques impériales à l'extérieur, souvent diagnostiquée dans le cas des États-Unis au XX<sup>e</sup> siècle, ne date pas d'hier.

Les deux grandes dérives antidémocratiques du XX<sup>e</sup> siècle en Europe — nazisme et communisme — avaient fourni aux forces démocratiques de précieux et inexpiables adversaires. Adversaires qui ont paradoxalement permis le ren-

forcement de la démocratie libérale : c'est en effet sous la pression directe ou indirecte de ces grands adversaires, par exemple, que l'Europe communautaire a été ébauchée, que le capitalisme s'est renouvelé, que la social-démocratie a pris forme.

Mais aujourd'hui, apparemment dépourvue de ce sens précis du danger, source de force morale et de détermination, où va la démocratie, à l'heure de son supposé triomphe ? Y a-t-il dans la guerre à Saddam Hussein, qui a remis sur son trône un émir déchu, l'équivalent moral de la résistance à Hitler et à Staline, un écho des grands appels de Jefferson et de Roosevelt ? Il est permis d'en douter...

Pour de nombreux peuples d'Afrique, d'Europe de l'Est et d'ailleurs, la découverte de la liberté se traduit plutôt, aujourd'hui, par une atroce déception. C'est ce qu'on a appelé « le désenchantement démocratique ». Il provient de la folle illusion, largement répandue en 1989-90, selon laquelle la prospérité économique devait aller de pair avec les libertés politiques retrouvées.

Ce désenchantement a frappé très vite en Pologne et en Hongrie par exemple, où les taux de participation aux élections libres — rêve inatteignable pendant un demi-siècle ! — sont vite descendus sous les

50%. Pendant que les citoyens se débattent avec les difficultés croissantes de la vie quotidienne, les nouveaux politiciens professionnels se répandent en chambre et à la télévision en un babil aussi prolifique qu'insignifiant. « C'était donc ça, la démocratie », se répète-t-on dans les chaumières de Cracovie et de Bratislava...

Ces remarques valent encore davantage pour les pays du tiers monde en proie à la misère la plus abjecte, où le discours sur les libertés d'association et d'expression peut facilement sembler extra-terrestre. Mais que veut donc dire, aujourd'hui, le droit de vote libre pour cet enfant décharné de Mogadiscio ? On peut se poser ce genre de questions sans pour autant déprécier, comme les gauchistes d'hier, les libertés qui nous sont précieuses.

Même au cœur des sociétés occidentales développées, le désenchantement démocratique fait son œuvre. L'opinion française clame : « Tous pourris » à propos de sa classe politique toutes tendances confondues. Dans plusieurs pays comme le Canada et les États-Unis, les taux de participation au vote tendent à baisser, des couches importantes de la population se considérant globalement « hors-jeu ». Les émeutes de Los Angeles sont, elles aussi, le symptôme d'un affaiblissement démocratique et d'un redoutable défi pour l'avenir.

Plus que jamais, le cliché selon lequel « la démocratie est une exigence, un état d'esprit, un combat toujours recommencé », bien plus qu'un système achevé, est d'une brûlante actualité.

## De la liberté... De la démocratie...

La démocratie n'est jamais acquise.

Elle se gagne au jour le jour par les efforts que des hommes et des femmes mettent à la défendre et à la protéger.

Elle prend sa source dans la liberté.

Elle s'abreuve aux désirs de s'associer, de se rassembler, de s'organiser, de se parler, de se critiquer, de décider, d'agir.

Elle n'est pas tout entière contenue dans des institutions.

Mais des institutions comme le parlementarisme constituent, sans équivoque, des gains pour la liberté.

Le système parlementaire qui prend racine au Québec depuis 200 ans est sans contredit un gage de la maturité politique du peuple québécois.



La Confédération des syndicats nationaux  
1601 rue de Lorimier  
Montréal, H2K 4M5

# La loi électorale a subi moult modifications

## Nos luttes électorales ne se sont pas toujours déroulées sans heurts

**Pierre-F. Côté, C.R.**

Directeur général des élections et président de la Commission de la représentation électorale

LE QUÉBEC célèbre cette année le bicentenaire de ses institutions parlementaires et de ses premières élections. La législation électorale a connu depuis deux cent ans de nombreuses et substantielles modifications. Ces transformations des mécanismes électoraux, tout comme l'évolution des mœurs et des pratiques électorales qui les accompagnaient, se sont articulées autour de trois grands axes : l'accès au droit de vote, l'assainissement des mœurs électorales, l'évolution graduelle du statut des administrateurs d'élection.

### L'accès au droit de vote

Le législateur québécois s'est appliqué graduellement à rendre le suffrage plus universel par l'abolition des distinctions de fortune, de sexe, de race et de statut qui en limitaient l'accessibilité.

Cependant, nombreuses ont été les barrières qui se sont dressées devant les électeurs et les candidats durant leur longue marche vers un accès plus égalitaire au droit de vote. Ainsi, il faudra attendre 1936 avant que ne soit définitivement aboli le cens électoral, c'est-à-dire les exigences de propriété nécessaires pour pouvoir voter. Le cens d'éligibilité, quant à lui, sera aboli en 1882. Les femmes du Québec — du moins celles qui remplissaient les exigences que la loi posait à tous les électeurs — qui pouvaient voter dès les premières élections en 1792, perdront ce droit en 1849. Il leur faudra près de cent ans pour reconquérir en 1940, de haute lutte, ce droit fondamental.

Depuis lors, l'accès au droit de

vote a été élargi à de nombreuses autres catégories de la population : les citoyens de 18 ans et plus (1963), les Amériindiens (1969), les détenus (1980), les électeurs domiciliés hors du Québec lors des élections (1989) et lors des référendums (1992). L'administration électorale a également adopté des mesures particulières pour favoriser l'accès au vote de clientèles spécifiques, comme les personnes handicapées et les membres des communautés culturelles.

**Il faudra attendre 1936 avant que ne soit définitivement aboli le cens électoral, c'est-à-dire les exigences de propriété nécessaires pour pouvoir voter. Le cens d'éligibilité, quant à lui, ne sera aboli qu'en 1882.**

Enfin, la représentation électorale a connu une évolution sensible vers l'égalité du vote. Les circonscriptions, délimitées au départ selon le bon vouloir du gouverneur, seront redessinées à partir d'un critère numérique dès 1829. Cette amélioration ne sera toutefois que de courte durée, puisqu'elle sera abolie en 1841. La même année, le gouverneur Sydenham, qui ne reculait devant aucun moyen pour faire tourner une élection à son avantage, tailla littéralement au centre des villes de Québec et de Montréal des circonscriptions à majorité anglophone qui lui seront largement favorables lors des élections suivantes.

Une autre caractéristique de no-

tre système de représentation fut la survivance jusqu'en 1970 des circonscriptions électorales protégées. Il s'agissait de circonscriptions qui ne pouvaient être modifiées sans que la deuxième et la troisième lecture des projets de loi les modifiant ne reçoivent l'assentiment de la majorité des députés de ces circonscriptions.

### L'assainissement des mœurs

Le déroulement de nos luttes électorales ne s'est pas toujours fait sans heurts. Certaines dispositions de nos lois électorales favorisaient en effet l'éclosion de la violence et l'utilisation de la menace et de l'intimidation sur les lieux du scrutin. Ainsi, durant la première moitié du XIXe siècle, il n'y avait bien souvent qu'un ou deux lieux prévus pour la tenue du scrutin dans chaque circonscription. Le vote était oral et public. De plus, si l'élection pouvait durer plusieurs jours, il suffisait qu'une heure s'écoule sans qu'un électeur ne se présente pour que l'officier-rapporteur puisse clore la votation. Des armées de fiers-à-bras, comme le célèbre « bataillon des manches de haches » des années 1830, se tenaient donc près de l'endroit du scrutin et dès que leur candidat avait obtenu une avance raisonnable, ils s'empresaient de décourager de façon très musclée les partisans du candidat adverse. Les conséquences étaient parfois tragiques. L'élection partielle de 1832 dans la circonscription de Montréal-Ouest fit trois morts et de nombreux blessés. En 1841, Louis-Hyppolite LaFontaine retira sa candidature le jour du scrutin, craignant le massacre de ses sympathisants par les forces adverses. Un certain nombre de mesures — scrutin limité à deux jours et fin de la pratique de fermer un poll après une heure sans voteurs en 1849, fermeture des débits d'alcool le jour du scrutin en 1858 et adoption du scrutin secret en 1875 — viendront atténuer ces manifestations de violence.

Certains silences de la loi électorale ont aussi révélateurs des mentalités de l'époque. Ainsi, il faudra attendre 1875 pour observer les premières exigences portant sur les dépenses électorales. Les candidats seront alors obligés de nommer un agent pour effectuer leurs dépenses. À partir de 1895, les officiers-rapporteurs, prédécesseurs de nos actuels directeurs de scrutin, devront faire publier à la Gazette officielle un état des dépenses électorales des candidats. La nomination obligatoire d'un agent sera abolie en 1932 et la publication de l'état des dépenses électorales des candidats en 1926. Ce n'est qu'en 1963, soit 37 ans plus tard, que le législateur insérera à nouveau dans la législation une section sur les dépenses électorales des candidats. L'année 1977 marque une deuxième étape dans la volonté du législateur d'exercer un certain contrôle sur le mode de financement, avec l'adoption de la Loi régissant le financement des partis politiques et la création d'un organisme distinct, le Directeur général du financement des partis politiques. En vertu de cette loi, seuls les électeurs pourront contribuer au financement des partis politiques et des candidats. En outre, l'identité des contributeurs de plus de 100 \$ (montant récemment porté à 200 \$) sera dorénavant publique.



PHOTO PC

**Le directeur général des élections du Québec Pierre-F. Côté doit être constamment en mesure de faire face au déclenchement d'une élection générale.**

Enfin, en plus de la production ponctuelle des rapports de dépenses électorales des candidats, les partis politiques devront transmettre chaque année au Directeur général des élections un rapport financier de leurs activités.

### L'indépendance des administrateurs

Le degré d'autonomie des administrateurs d'élection s'est substantiellement élargi depuis 1792. À l'époque, l'essentiel des pouvoirs en matière électorale étaient concentrés entre les mains du gouverneur et les officiers-rapporteurs étaient nommés selon son bon vouloir. Le Greffier de la Couronne en chancellerie avait des responsabilités très limitées. Ce n'est qu'en 1868 qu'il se verra obligé de rédiger un rapport sur les élections. Enfin, la Chambre jugeait elle-même des contestations d'élections.

En 1945, le législateur créa le poste de Président général des élections. Celui-ci ne sera nommé par résolution de l'Assemblée législative qu'à l'air de 1963. On assistera en 1971 à la création de la Commission permanente de la réforme des districts électoraux et en 1979 à celle de la Commission de la représentation électorale, organisme décisionnel et indépendant chargé de la délimitation du territoire à des fins électorales.

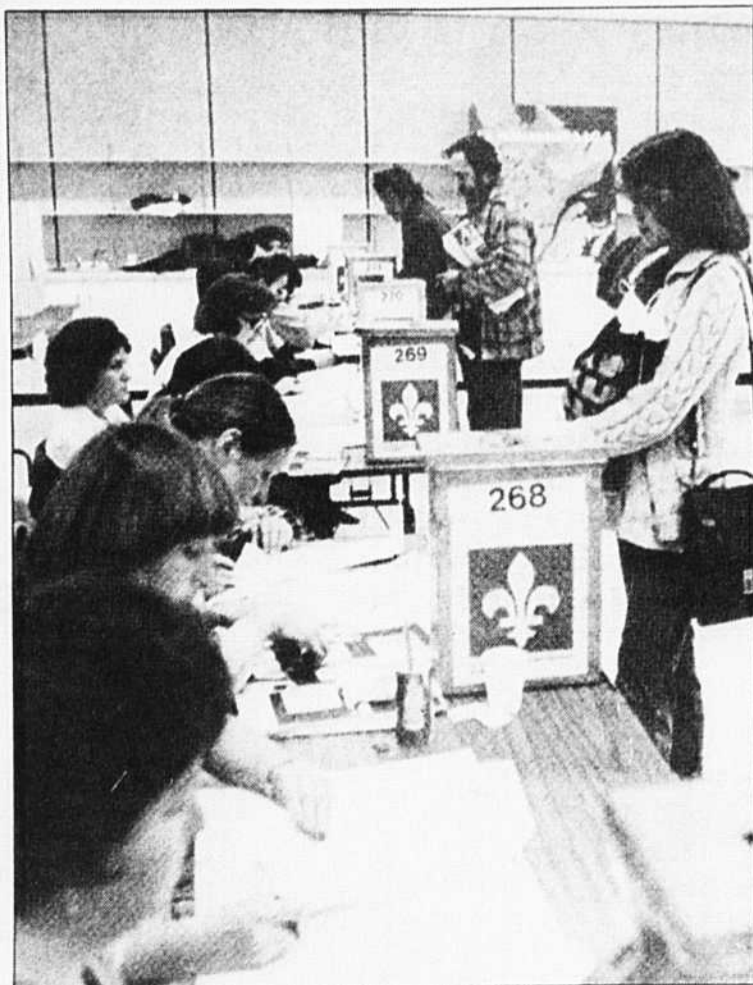
En 1977, le Président des élections devient le Directeur général des élections. Doté lui aussi du statut de « personne désignée », il exerce certains pouvoirs de l'Assemblée nationale, non pas comme mandataire, mais à sa place, de façon autonome. Il est indépendant

du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. En ce qui concerne les directeurs du scrutin, qui jusqu'au début des années 1980 étaient nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, ils sont dorénavant nommés par le Directeur général des élections sur la base de leur compétence à la suite d'un concours public.

Notre système électoral fait l'en- vie de nombreuses autres juridictions dans le monde. Au cours des dernières années, l'expertise du Québec en matière d'organisation d'événements électoraux a été mise à contribution au plan international, notamment en Haïti et dans un certain nombre de pays d'Afrique.

La démocratie est un bien fragile. La fierté que nous éprouvons à juste titre pour les dispositions originales et le caractère éminemment démocratique de notre système électoral ne doivent pas nous faire oublier que tout cela est le résultat des efforts conjurés de plusieurs générations d'hommes et de femmes politiques. L'histoire nous apprend que le chemin de la démocratie a été semé d'embûches, de temps d'arrêts et de reculs.

Il ne suffit pas de disposer d'institutions et d'une mécanique démocratiques; encore faut-il que chaque électrice et chaque électeur prenne à coeur la défense de ses droits. La démocratie n'est pas l'apanage des politiciens ou des administrateurs d'élections. En cette année du Bicentenaire de nos institutions parlementaires, il faut se souvenir que la vigilance de chacun d'entre nous est le plus sûr garant de la santé et de la longévité de notre système démocratique.



**La journée du scrutin permet à des milliers de travailleurs électoraux choisis par les partis en lice de gagner un pécule supplémentaire.**

# La démocratie doit sans cesse se revamper

Gilles Lesage

de notre bureau de Québec

**L**A DÉMOCRATIE est-elle encore, après des tâtonnements millénaires, une valeur désirable, souhaitable, essentielle ? Elle demeure un objectif, un idéal.

Comme le dit si bien le politologue Gérard Bergeron (dans l'édition que *Forces* a consacré à la démocratie à l'occasion du Bicentenaire québécois, numéro 96, Hiver 1991-1992), la démocratie, c'est comme la santé : on ne s'en rend compte que lorsqu'on vient de la perdre. C'est au moment d'en être privé qu'on en voit le prix infini. « Par ailleurs, même si l'on trouve sur l'appareil des défauts, des noyaux d'autocratie, des abus et beaucoup, disons-le, de démagogie — la démocratie a un frère jumeau qui a mal tourné, la démagogie — même si cela n'est guère évitable, c'est un risque qu'il faut prendre avec la démocratie.

« Ce n'est pas une raison de ne pas la chercher ni de la reconstituer. Car elle est une reconstitution permanente. Elle se refait à nouveau à chaque génération d'hommes qui arrivent en position de commander, car la situation de commandement donne une assurance autocratique, on peut même dire aristocratique, comme ce fut le cas lors des millénaires de dynasties monarchiques. »

Avec M. Bergeron, il faut clamer haut et fort que la démocratie doit sans cesse se donner des bains de Jouvence, et elle ne saurait connaître de point d'arrivée. « Elle a besoin de coups de fouet, de menaces. Elle requiert que ce modèle ne soit pas donné une fois pour toutes et considéré comme réalisé. Car, à partir du moment où cela a lieu, c'est le risque de ces déviations, où l'on passe de la démocratie à la démagogie. De la démagogie, qui peut être celle d'en bas, celle du peuple, de plus en plus exigeant, parasitaire, et demandant des gratifications importantes. »

De diverses manières, depuis un ans, l'Assemblée nationale a souligné le Bicentenaire des institutions parlementaire, de façon plus précise, l'avènement du gouvernement responsable au Bas-Canada. Avec raison, le député Pierre Bédard qualifia de « rare trésor » l'Acte constitutionnel de 1791, une forme de gouvernement qui va donner aux habitants de la province une liberté dont ils n'ont jamais joui auparavant. Par des expositions et brochures, en passant par un spectacle son et laser et le Symposium de la semaine prochaine, quelques millions \$ ont été consacrés à la défense et à l'illustration des avantages et bienfaits d'un régime dont Churchill a dit qu'il était « le pire système politique, mis à part tous les autres ». Toutefois, à tant d'emphase sur les bienfaits, la justification, pour ne pas dire la glorification, correspond la sourdine sur les accrocs, faiblesses, lacunes et défaillances d'un régime en équilibre instable, loin d'être exemplaire en tous points.

Un outil à refaire, à parfaire ? Qu'en est-il, par exemple, de la suprématie théorique du Parlement, face au pouvoir du monarque élu qu'est devenu le premier ministre ? L'élection au vote majoritaire, unimominal et à un tour, n'est-elle pas un simulacre de démocratie ? Que signifie la responsabilité ministérielle à l'heure des nouveaux pouvoirs, notamment celui de la technocratie toute puissante, et de la

reddition de comptes ? L'adhocratie à la mode sonne-t-elle le glas du mandat électif ? Le règne des lobbies et coulisiers de tout poil annonce-t-il, après celle de la majorité, la tyrannie de minorités concurrentes ? Qu'en est-il de la revalorisation de l'institution parlementaire québécoise, dont on attendait des effets significatifs à la suite de la réforme de 1984, et qui a surtout

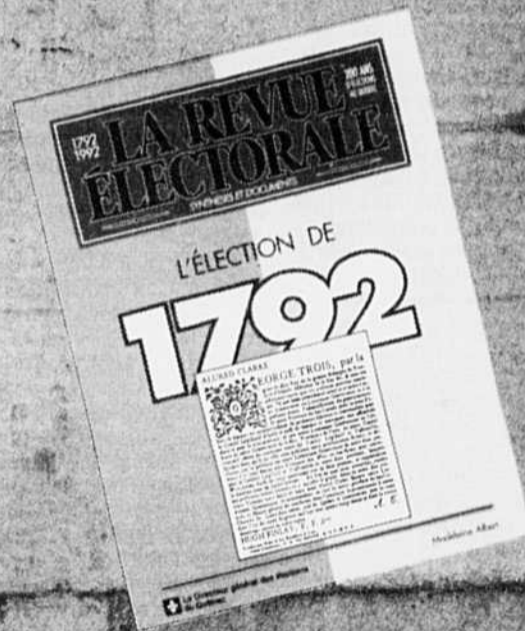
contribué à entretenir, à bon compte, l'illusion du pouvoir chez un certain nombre de députés des deux camps ? Qu'en est-il de l'autonomie des députés, aux prises avec la discipline d'airain des partis, de leur devoir de surveillance et de contrôle du « bunker » ministériel ? Et l'érosion de l'influence des élus, au profit de celle des tribunaux et des juges, qui grugent même dans les

prérogatives que le gouvernement ne sait pas ou n'ose exercer (la récente entente constitutionnelle à propos, par exemple, de l'autonomie gouvernementale des autochtones, confiés au bon plaisir des tribunaux) ? À l'heure de la cacophonie, où tout le monde parle en même temps à tout le monde sans que personne ne daigne écouter qui que ce soit, le Parlement est-il en-


core, tel quel, valable, crédible, important, essentiel ? Cet outil d'un autre siècle a-t-il encore sa place dans les grands débats de cette fin de millénaire ?

Qu'en est-il, au fait, au-delà de l'encens, des vins d'honneur et des banquets d'apologistes, du sens proprement révolutionnaire de la démocratie ?

# 200 ans d'élections.



**En 1992, les Québécoises et les Québécois fêtent le Bicentenaire de leurs institutions parlementaires. Souhaitant contribuer à la promotion d'une meilleure connaissance de l'histoire politique du Québec dans la perspective de l'évolution du régime électoral, le Directeur général des élections du Québec profite de cette occasion privilégiée que constitue l'Année du Bicentenaire pour lancer une nouvelle publication: La Revue électorale.**

 Le Directeur général des élections  
du Québec  
Pierre-F. Côté, C.R.

# La séduction du modèle constitutionnel britannique

Pierre Tousignant

L'auteur est professeur agrégé au département d'histoire de l'Université de Montréal

**C'**EST sous l'appellation de « nouvelle constitution du Canada » que fut acclamée, au lendemain du jour de Noël 1791, l'entrée en vigueur d'une législation du Parlement impérial de Londres intitulée « The Constitutional Act ». Le projet de loi constitutionnelle de 1791 avait été élaboré par le secrétaire d'État William Wyndam Grenville, cousin du premier ministre William Pitt, le Jeune, dans le cadre d'un plan de restructuration territoriale de l'empire colonial de la Grande-Bretagne en Amérique du Nord après que la révolution américaine eut entraîné la perte de 13 colonies devenues indépendantes sous le nom de États-Unis. Cette restructuration donna lieu à la division du territoire colonial régi par l'Acte de Québec de 1774 en deux provinces distinctes, dénommées le Bas-Canada et le Haut-Canada, qui furent à l'origine de la fondation des provinces actuelles de Québec et de l'Ontario.

Le projet de loi constitutionnelle du ministre W.W. Grenville avait été conçu pour favoriser le développement des institutions parlementaires britanniques au Bas et au Haut-Canada. L'objet général du projet de loi, selon les termes de son auteur, était « d'assimiler » autant que possible la constitution provinciale de chacune des deux colonies à celle de la métropole impériale.

La législation de 1791 répondait aux attentes et espoirs de tous les partisans de réformes constitutionnelles qui avaient formé un mouvement réformiste en vue d'obtenir l'établissement d'une Chambre d'Assemblée « indistinctement composée d'anciens et de nouveaux sujets (anglophones et francophones) librement élus par les habitants des villes et des campagnes ». Aux yeux des réformistes canadiens-français, il apparaissait évident que « la Constitution anglaise » était « la plus propre à procurer la félicité du peuple ». La mise en application de cette législation devait inaugurer une nouvelle ère constitutionnelle qui, croyait-on, serait caractérisée par le règne de la liberté politique ainsi que l'annonçait un « Impromptu patriotique » publié dans *La Gazette de Québec*, au début du Nouvel An 1792 :

*La Liberté, d'un vol sûr et rapide,  
Étend ses doux rayons jusque dans nos climats,  
Son feu divin vient fondre nos frimats.  
De l'Angleterre à l'Amérique,  
L'humanité étend ses lois.  
Un Souverain, doux, juste et politique  
Veut nous faire jouir de nos droits  
En vertu d'un décret du Sénat britannique.*

Les discours et les écrits de propagande destinés à faire connaître la nouvelle constitution à la population canadienne ne laissent aucun doute sur les incomparables avantages du modèle constitutionnel britannique. Sous le pseudonyme de SOLON — par référence au sage législateur athénien — un publiciste concluait ainsi ses élogieux commentaires de la loi constitutionnelle de 1791 :

*Avec la nouvelle constitution nous portons nos regards sur*



Avec la démocratie sont évidemment nées les promesses électorales faites par les candidats lors d'assemblées politiques qui au début se tenaient à l'extérieur. Aujourd'hui les partis louent de grands hôtels ou des arénas.

**La législation de 1791 répondait aux attentes et espoirs de tous les partisans de réformes constitutionnelles qui avaient formé un mouvement réformiste en vue d'obtenir l'établissement d'une chambre d'Assemblée « indistinctement composée d'anciens et de nouveaux sujets (anglophones et francophones) librement élus par les habitants des villes et des campagnes ». Aux yeux des réformistes canadiens-français, il apparaissait évident que « la Constitution anglaise » était « la plus propre à procurer la félicité du peuple. »**

*l'avenir et nous nous plaignons à contempler notre état futur, comme hommes éclairés, libres et indépendants, comme citoyens actifs et industrieux, comme sujets loyaux et fidèles à notre roi, et attachés très fermement à la Nation britannique qui a manifesté sa sollicitude en rendant à tous les individus la jouissance de leurs droits civils.*

Ainsi, grâce à leur nouvelle constitution, les Canadiens français pouvaient demeurer des « sujets loyaux et fidèles » de la Couronne britannique tout en devenant des « hommes libres et indépendants ». Que souhaiter de plus et de mieux que « la jouissance d'un gouvernement libéral que les peuples les plus éclairés de l'Europe désirent et paraissent disposés d'acquiescer au prix de leur sang et de leur fortune » ? Telle était la conviction exprimée par le notaire Alexandre Dumas devant les membres du « Club constitutionnel » de la ville de Québec, à la veille de la première campagne électorale des Canadiens. De fait, les réformistes se montrèrent plus intéressés à faire l'apprentissage du parlementarisme comme sujets britanniques qu'à envier le sort de leurs anciens compatriotes français alors lancés sur la voie de républicanisme.

Mais, la constitution de 1791 se limitait à poser « les conditions de base du développement éventuel d'un régime parlementaire », comme l'a fort bien démontré le professeur Henri Brun dans sa thèse doctorale portant sur la formation des institutions parlementaires québécoises, 1791-1838 (Collection « Droit et science politique », P.U.L., 1970). On chercherait en vain dans ce texte constitutionnel la moindre formulation concernant les règles de fonctionnement du système parlementaire de telle sorte que le développement du parlementarisme au Bas-Canada fut le résultat d'une longue expérimentation des moyens et des difficultés

de collaboration entre les diverses instances législatives.

Il suffit de parcourir les 50 articles de la loi constitutionnelle de 1791 pour se rendre compte que « tout était à construire » à partir de la pluralité des instances établies pour l'exercice de la fonction législative. La majeure partie des 30 premiers articles portait sur la composition et la constitution du Conseil législatif et de la Chambre d'Assemblée, mais sans dire mot des fonctions respectives de ces deux instances législatives. Les articles XXX, XXXI, et XXXII confirmaient l'autorité législative de la personne en charge de l'administration provinciale (que ce soit le gouverneur, le lieutenant-gouverneur ou tout autre responsable nommé par Londres) qui avait le choix des modalités suivantes : la sanction royale au nom de sa Majesté, le refus de sanctionner le projet de loi ou, troisième modalité, la suspension de la décision jusqu'à ce que soit connu le sentiment de sa Majesté. Il était en outre statué que la Couronne se réservait le droit de désaveu par une ordonnance en conseil de tout projet de loi sanctionné par l'administration provinciale, au cours des deux années qui suivraient sa réception à Londres. Manifestement — et c'était la grande préoccupation — la Couronne britannique entendait bien conserver la suprême autorité législative face à la présence d'assemblées provinciales qui ne tarderaient pas à vouloir exercer leurs droits constitutionnels.

## Le rêve aristocratique de Lord Grenville

La constitution canadienne de 1791 doit être considérée comme un produit des « leçons » tirées de la révolution américaine par le secrétaire d'État W.W. Grenville qui fut élevé à la *House of Lords* avant même la sanction royale, le 10 juin 1791. L'appellation de « Lord Grenville's Act » par l'historienne Helen

Taft Manning cadre bien avec l'esprit de cette législation du Parlement impérial.

Digne représentant de la classe dirigeante métropolitaine, le ministre et futur Lord Grenville s'inspira du modèle constitutionnel britannique dans l'espoir de remédier aux déficiences des gouvernements coloniaux des Treize anciennes colonies nord-américaines devenues indépendantes.

L'erreur fondamentale du gouvernement métropolitain, croyait-il, avait été de laisser libre cours à l'exercice des pouvoirs des législatures provinciales — ce qui avait contribué à favoriser le développement de l'esprit d'indépendance et de liberté. Tout conscient qu'il était de ne pouvoir empêcher une telle évolution de se produire au Canada, le secrétaire d'État Grenville n'espérait pas moins en retarder la progression. C'est à cette fin qu'il songea à constituer des conseils législatifs (pour le Bas et le Haut-Canada) dont les membres nommés à vie formeraient une sorte de corps aristocratique modelé sur celui de la *House of Lords* et voué à la défense des intérêts de la Couronne britannique.

Du point de vue du législateur, la fonction principale d'un Conseil législatif ainsi constitué serait de faire contrepoids à l'influence démocratique de la Chambre d'Assemblée et de maintenir l'équilibre des pouvoirs que prénaient, en ce siècle des Lumières, les théoriciens de la constitution britannique en vertu du principe d'une « mixed and balanced constitution ». Dans la pratique, le Conseil législatif du Bas-Canada fut appelé à jouer un rôle indissociable de son mode de recrutement et de sa composition. Dans son célèbre *Rapport* de 1839, Lord Durham remarquait à ce sujet : « Le Conseil législatif fut toujours composé d'une majorité

de membres du parti qui dirigeait le gouvernement exécutif... Entre les mains des fonctionnaires publics, il n'était guère qu'un instrument de veto sur tous les actes de la branche élective de la législature. » Les Quatre-Vingt-Douze Résolutions de 1834 dénoncèrent la composition de ce corps législatif comme le « vice radical » de la constitution de 1791 et réclamèrent de le rendre électif. Mais, bien avant la formation du parti patriote sous l'égide de Louis-Joseph Papineau et la radicalisation de la lutte pour le contrôle du pouvoir législatif par les élus du peuple, il y avait eu confrontation entre le rêve aristocratique métropolitain et les aspirations démocratiques des représentants de la population coloniale à la Chambre d'Assemblée du Bas-Canada.

## Une source d'illusions et de conflits

Par l'apprentissage du parlementarisme, les élus du peuple durent se rendre à l'évidence que la réalité du fonctionnement de la constitution britannique était bien différente de ce qu'en représentaient les théoriciens du siècle des Lumières — tel Sir William Blackstone dans son célèbre traité intitulé *Commentaries on the Laws of England* (4 volumes, 1765-1769). En théorie, la monarchie parlementaire britannique du 18<sup>e</sup> siècle apparaissait comme un système de gouvernement mixte fondé sur l'équilibre des pouvoirs entre, d'une part, la Couronne qui détenait le pouvoir exécutif et, d'autre part, les deux Chambres du Parlement (la *House of Lords* et la *House of Commons*) qui se partageaient le pouvoir législatif. Chacune de ces entités représentait l'une des trois formes existantes de gouvernement — la monarchie, l'aristocratie et la démocratie — dont la trifonctionnalité devait être assurée par le contrôle réciproque des pouvoirs exécutif et législatif que se partageaient *le Roi, les Lords et les Communes*. Mais, cette représentation idéalisée du fonctionnement de la constitution britannique ne rendait pas compte de la réalité socio-politique d'un Parlement qui, depuis la « Révolution glorieuse » de 1688-89, était devenu la chasse gardée d'une oligarchie aristocratique constituée de grands « landlords » dont les intérêts étaient étroitement liés à ceux de la Cour et de la Couronne pour l'exercice et le contrôle du pouvoir législatif.

Les sources de conflits étaient inhérentes au système de partage de pouvoirs auquel donna lieu la constitution canadienne de 1791 ainsi que l'enseigne et le démontre l'histoire politique du Bas-Canada. Il est d'ailleurs significatif à cet égard de constater que, dès l'ouverture du premier Parlement du Bas-Canada, Jean-Antoine Panet, le premier président de la Chambre d'Assemblée, se soit montré préoccupé de l'harmonisation des rapports entre « chaque branche de la Législature ».

Mais, la capacité de séduction du modèle constitutionnel métropolitain contribua à entretenir de profondes illusions jusqu'à sa remise en question avec la radicalisation de la lutte sous l'égide de Louis-Joseph-Papineau. Pour sa part, le premier chef du parti canadien, Pierre-Stanislas Bédard (1762-1829) demeura jusqu'à la fin de ses jours

# Les origines de l'Acte constitutionnel de 1791

## Il était impensable de trouver une telle institution dans une colonie française

Gaston Deschênes

de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale

IL N'EXISTAIT pas d'institutions représentatives en Nouvelle-France. L'histoire n'a retenu aucun mouvement de revendication en faveur de la création d'une assemblée parlementaire avant la Conquête et la cession définitive de la Nouvelle-France à l'Angleterre par le traité de Paris en 1763. Il était d'ailleurs inconcevable de trouver de telles institutions dans une colonie qui dépendait d'un État — la France — où triomphait la monarchie absolue.

### Les pétitions

Dès 1763, une proclamation de George III autorise les gouverneurs de ses nouvelles possessions d'Amérique à convoquer des assemblées « dès que l'état et les conditions des colonies le permettent ». Déjà, ce mode de gouvernement était courant dans les colonies de la Nouvelle-Angleterre qui allaient former plus tard les États-Unis d'Amérique. La colonie de la Nouvelle-Écosse avait aussi son assemblée depuis 1758.

Il était donc naturel de voir apparaître, dès l'établissement des premiers anglophones dans la vallée du Saint-Laurent, le désir d'obtenir une assemblée parlementaire. Dès 1765, une pétition adressée au roi par un groupe de marchands britanniques demande « l'établissement d'une chambre de représentants dans cette province comme dans toutes les autres provinces (colonies) » sous domination britannique. Dans l'esprit des pétitionnaires, seuls les « anciens sujets de Sa Majesté » — comme on appelait alors les Britanniques installés au Canada — seraient éligibles. On comprendra que les Canadiens, les « nouveaux sujets de Sa Majesté », aient porté peu d'intérêt à ces revendications qui les excluaient de la carrière parlementaire.

Le contexte évolue rapidement à la suite de la révolte des États de la Nouvelle-Angleterre. La guerre d'indépendance américaine pousse hors des frontières des 13 colonies révolutionnaires d'imposants groupes de loyalistes qui se réfugient au nord. En Nouvelle-Écosse, ils sont assez nombreux pour réclamer et finalement obtenir, en 1784, une nouvelle colonie, le Nouveau-Brunswick, qui est aussitôt dotée d'une assemblée parlementaire. D'autres loyalistes trouvent refuge dans la « province of Quebec », qui s'étend alors du Labrador (inclus) jusqu'au lac Supérieur, et s'établissent dans le haut Saint-Laurent, soit au sud-est de l'Ontario d'aujourd'hui. Ces nouveaux venus ne tardent pas à réclamer, eux aussi, dès 1785, un mode de gouvernement semblable à celui qu'ils avaient connu antérieurement et à celui de la mère-patrie.

En novembre 1784, des comités se forment à Québec pour réclamer de nouveau la création d'une « chambre d'Assemblée », où il serait possible, cette fois, de se faire élire sans distinction de race ou de religion. Il en résulte deux pétitions : l'une porte la signature de quelque 1450 Canadiens, l'autre re-

çoit l'adhésion d'environ 850 Britanniques. Par ailleurs, une contre-pétition de quelque 2400 noms, pilotée principalement par les seigneurs canadiens, exprime son opposition en prétextant notamment le danger de voir s'accroître le fardeau fiscal.

La pétition des Britanniques et la contre-pétition sont bien connues, car elles ont été reproduites dans les documents constitutionnels édités par les Archives publiques du Canada et largement cités par les historiens. La pétition des Canadiens a été « oubliée » par les archivist Shortt et Doughty et, pendant longtemps, on en a tiré la conclusion que les anglophones étaient favorables à la mise en place d'institutions parlementaires tandis que les francophones étaient unanimement contre.

### Un projet de constitution

À Londres, le gouvernement se montre favorable à un nouvel ordre constitutionnel mais il attend du gouverneur de la « province of Quebec », Lord Dorchester, des informations qui tardent à venir. Cheville ouvrière de la constitution en vigueur depuis l'adoption de l'Acte de Québec, en 1774, Dorchester se montre peu enclin aux amendements constitutionnels réclamés.

En juin 1789, l'entrée en fonction d'un nouveau secrétaire d'État aux colonies marque un tournant. Fils d'un ancien premier ministre et cousin du premier ministre William Pitt, W. Wyndham Grenville se met à la tâche dès la prorogation du Parlement, en août 1789, et consacre trois mois à la préparation d'un projet de nouvelle constitution. Il consulte divers experts et analyse les pétitions et les contre-pétitions reçues depuis cinq ans. À la première objection, soit la crainte de voir levées de nouvelles taxes, Grenville oppose que les Canadiens ne pourront éviter d'être taxés et qu'il vaudra mieux l'être par des représentants élus plutôt que par des conseillers législatifs nommés par la couronne, comme c'est le cas en vertu du régime constitutionnel établi par l'Acte de Québec. Aux deux autres objections, soit la crainte de la prépondérance de l'élément anglo-saxon à la Chambre et la crainte des lois anglaises, Grenville répond par la proposition de créer deux provinces, l'une à prédominance francophone, le Bas-Canada, l'autre à prédominance anglophone, le Haut-Canada. À peine sept ans après leur installation dans le Haut-Saint-Laurent, les loyalistes obtiennent la « séparation » qu'ils souhaitaient pour échapper au contrôle d'une majorité de langue française.

Après avoir obtenu l'autorisation de déposer son projet de réforme constitutionnelle au Parlement, Grenville le transmet au gouverneur Dorchester qui le reçoit à Québec en janvier 1790. Encore une fois, Dorchester manifeste peu d'empressement et les dernières mises au point reportent l'étude du projet au début de 1791. Entre-temps, Grenville est nommé à la Chambre des Lords et c'est donc le premier ministre lui-même qui présente le projet aux Communes le 4 mars 1791.

### Le débat parlementaire

Aussitôt le projet de loi connu, les

marchands britanniques établis dans la « province of Quebec » déléguent leur représentant auprès du Parlement. Le 23 mars 1791, Adam Lyburner se présente à la barre de la chambre des Communes pour y lire un plaidoyer en faveur d'une seule législature dotée d'un double système judiciaire, d'une augmentation du nombre de députés, de la diminution de la durée du mandat de sept à trois ans et de la protection des intérêts des marchands au moyen d'une carte électorale privilégiant les villes.

La démarche de Lyburner n'obtient pas un grand succès. Le premier ministre Pitt et son principal adversaire, Charles James Fox, sont du même avis sur la question. Pitt demeure intraitable sur la création de deux provinces et les seuls amendements qu'il accepte sont plutôt favorables à la majorité francophone, soit l'augmentation du nombre de sièges (de 30 à 50), la réduction des « qualifications » des électeurs et le renouvellement de l'assemblée à tous les quatre ans, au lieu de sept. Étudié au Parlement durant les mois d'avril et de mai, l'Acte constitutionnel reçoit la sanction du roi George III le 10 juin 1791 (1).

### La mise en vigueur de l'Acte constitutionnel

Le 11 novembre 1791, en l'absence du gouverneur, qui séjourne alors à Londres, le lieutenant-gouverneur du Bas-Canada, Alured Clarke, accueille celui du Haut-Canada, Lord Simcoe, arrivé à bord du Triton avec des copies de l'Acte constitutionnel. Le 18 novembre 1791, il émet une proclamation pour annoncer l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution le 26 décembre suivant.

À Québec, ce dernier événement est salué par des banquets. On suggère d'abord d'en organiser un pour les « anciens sujets » et un autre pour les « nouveaux sujets », mais, devant les protestations contre ces distinctions « odieuses », un comité mixte formé pour la circonstance décide qu'il y aurait des banquets dans les deux parties de la ville.

À la Haute-Ville, à trois heures de l'après-midi, l'Auberge de Franks reçoit 165 citoyens venus célébrer la nouvelle constitution. Le président de l'assemblée, Godfrey King, accueille ses concitoyens en souhaitant qu'il n'y ait plus de distinctions entre les anciens et les nouveaux sujets, seul moyen d'assurer le bonheur et la prospérité des uns et des autres. Les convives lèvent leur verre plus de 23 fois et on leur sert ensuite un somptueux souper agrémenté par la fanfare du régiment du duc de Kent.

Un autre groupe de citoyens arrose l'événement au Café des marchands, à la Basse-Ville, sous la présidence de George Alsopp. L'atmosphère semble plus gaie et l'imagination de l'assistance porte le nombre de toasts à 36 ! On souhaite longue vie au roi, à la famille royale et aux autorités gouvernementales, mais aussi « des jours d'aisance et des nuits de plaisir sous la nouvelle Constitution ».

Vers les cinq heures, six délégués de la Basse-Ville se rendent chez Franks pour proposer un toast commun aux deux banquets : « À la constitution, et puisse l'unanimité de toutes les classes de citoyens faire tomber dans l'oubli toutes distinctions et préjugés, faire fleurir

le pays et le rendre heureux à toujours ».

S'ils semblent moins exubérants, les convives réunis chez Franks auront cependant le mérite de donner une suite concrète à leur rassemblement. Ils décident de mettre sur pied une association connue sous le nom de Club constitutionnel. Ce club est formé des 165 convives du 26 décembre et de tous ceux qui voudront y adhérer. Il vise à répandre les connaissances politiques dans le pays et à promouvoir l'attachement à la constitution.

À sa première réunion, le 14 janvier 1792, le Club constitutionnel élit William Grant à la présidence, Charles de Lanaudière, comme vice-président, et deux secrétaires, William Roxburg et Charles Voyer. Par la suite, il se réunit deux fois par mois et attire parfois une centaine de personnes. Il s'agit surtout de marchands d'origine britannique. Les discussions se font selon les règles du débat parlementaire. Les thèmes des débats sont choisis à la majorité mais on exclut tout ce qui concerne la religion et la Révolution française.

Ce club, qui n'avait pas d'équivalent à Montréal, fonctionne pendant plusieurs mois. Il publie des textes sur le fonctionnement du gouvernement et se fait agent de vulgarisation. Certains textes sont donnés en conférence lors des réunions du club. D'autres sont publiés en brochure ou reproduits dans la *Gazette de Québec*. Les plus connues des oeuvres du club sont celles de Solon, qui a emprunté son pseudonyme au démocrate athénien, et le *Discours prononcé par M. Alexandre Dumas au Club constitutionnel, tenu à Québec le 30 mai 1792, imprimé pour l'instruction des électeurs de la province du Bas-Canada, aux frais de cette société composée de deux à trois cents citoyens*.

Le Club constitutionnel a sûrement joué un rôle important dans la formation civique d'un certain nombre de citoyens. Ses ouvrages semblent avoir eu une large circulation; on aurait notamment imprimé 900 exemplaires du texte de Dumas. Par ailleurs, plusieurs des candidats aux premières élections ont fait leurs classes au Club constitutionnel (2).

★★★

« Les Canadiens français sont peut-être le seul peuple au monde qui « jouisse » du régime démocratique sans avoir eu à lutter pour l'obtenir. Cette affirmation d'un ancien premier ministre canadien est vraisemblablement la conséquence du malheureux « oubli » des archivist Shortt et Doughty. Elle ne rend pas justice aux signataires de la pétition « francophone » de 1784, ni aux Patriotes des années 1830 et aux réformistes des années 1840 qui ont mené des luttes acharnées, à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement, pour transformer le régime fort déficient de 1792 en véritable démocratie.

(1) Sur les origines de la constitution de 1791, on consultera le texte de Pierre Tousignant, « Problématique pour une nouvelle approche de la constitution de 1791 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 27, 2 (septembre 1973), p. 181-234.

(2) Sur la mise en vigueur de la constitution et le Club constitutionnel, voir John E. Hare, « Le développement d'une pensée constitutionnelle au Québec, 1791-1814 », *Revue de l'Université d'Ottawa*, 45 (1975), pp. 5-25.

un grand admirateur de la constitution britannique. Il y voyait la forme de gouvernement par excellence, à condition d'en respecter le principe d'équilibre des pouvoirs législatif et exécutif. « Nous regardons notre Constitution actuelle comme celle qui est la plus capable de faire notre bonheur, et notre plus grand désir serait d'en jouir suivant l'intention de sa Majesté et de son Parlement », écrivait-il dans le *Mémoire des Canadiens* adressé au Prince Régent en novembre 1814. Malheureusement, déplorait-il, « la manière dont elle a été administrée jusqu'ici lui donne un effet opposé à cette intention ». Et, il poursuivait :

*À chaque fois que les Canadiens, encouragés par l'idée de leur Constitution, ont essayé d'en jouir, ils ont été terrassés, comme opposés au gouvernement... Il leur semble être les jouets d'une contradiction étrange, comme si d'un côté une Constitution leur eût été donnée, sans doute pour en jouir, et que, de l'autre, il eût été placé un gouvernement exprès pour les empêcher...*

Cette situation paraissait d'autant plus « étrange » à Bédard qu'il croyait qu'en vertu de la législation de 1791, la Couronne britannique avait abandonné ses droits de nation conquérante.

Malgré ses illusions, Pierre-Stanislas Bédard s'imposa comme penseur politique en développant la théorie de la responsabilité ministérielle qu'il propagea dans l'organe du parti, le journal *Le Canadien*, dont il fut l'un des fondateurs. Il sut parfaitement diagnostiquer que les règles du fonctionnement constitutionnel des institutions parlementaires se trouvaient faussées par l'emprise dominatrice de l'oligarchie coloniale anglophone sur le gouvernement du Bas-Canada. S'il se fit illusion en croyant que les rôles joués par les membres de cette oligarchie allaient à l'encontre des intentions du législateur en vertu de la constitution de 1791, il eut cependant le grand mérite de saisir avec une remarquable clairvoyance que le développement du parlementarisme ne pourrait se faire sans un gouvernement responsable. Il devança ainsi son temps d'un bon quart de siècle, puisqu'il fallut attendre l'Union des deux Canada en 1840 pour rendre possible l'instauration d'un gouvernement responsable au cours de la décennie qui suivit.

## Cahier spécial BICENTENAIRE DES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES DU QUÉBEC

Mise en page :

Réal Bouvier

Publicité-Vente :

Francine Gingras

Publicité-Production :

Micheline Turgeon

Marie-France Turgeon

Ce cahier spécial est édité par le journal LE DEVOIR sous la responsabilité de :

Pierre Beaulieu

Directeur des publications spéciales.

# Une grande première pour les Québécois: les élections de 1792

Martin Rochefort

de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale

IL Y A 200 ans, au Bas-Canada, la population du territoire qui forme aujourd'hui l'écoumène québécois faisait pour la première fois l'apprentissage du mécanisme électoral. La liberté de choisir des représentants constitués en Chambre d'assemblée leur avait été accordée en vertu de l'Acte constitutionnel de 1791 après de nombreuses représentations de la part des marchands anglo-écossais, notamment, qui voulaient donner à la colonie une législation qui favoriserait le développement du commerce. Une partie de l'élite canadienne tels les Panet, Duchesnay, Viger, Papineau, Baby et autres s'était jointe également à ce mouvement.

L'Acte constitutionnel de 1791 dotait la colonie d'un Parlement constitué du gouverneur, d'un Conseil législatif et d'une Chambre d'assemblée élective. Cette constitution, qui établissait la répartition des pouvoirs entre les différents corps, fixait également quelques règles concernant la tenue des élections.

## La carte électorale

Pour ces premières élections, et jusqu'à ce que l'Assemblée assume pleinement sa souveraineté en matière électorale, ce qui prendra plusieurs années, le gouverneur est le maître d'œuvre de tout le processus électoral, y compris le découpage de la carte électorale.

En l'absence du gouverneur, c'est le lieutenant-gouverneur Alured Clarke qui fixe dans une proclamation, le 7 mai 1792, le nombre de circonscriptions électorales et leurs limites. La carte est composée de 21 comtés, deux cités (Montréal et Québec) séparées en deux circonscriptions chacune et deux bourgs (William Henry et Trois-Rivières), pour un total de 27 circonscriptions électorales. Vingt-trois d'entre elles ont droit à deux représentants afin de former une Chambre d'assemblée de 50 députés. Le découpage de la carte est basé sur le critère numérique de la population mâle.

Seize des toponymes utilisés pour identifier les circonscriptions électorales sont issus de noms de lieux ou de personnages de la métropole tel Devon, Cornwallis ou Dorchester. Ce dernier subsistera jusqu'en 1972, les autres étant presque tous disparus en 1829. En 1927, Édouard-Fabre Surveyer soulignait, à propos des toponymes choisis alors, qu'«... il serait difficile, à la majorité des habitants de Terrebonne d'articuler Effingham, à un citoyen de Berthier de prononcer Warwick, à un natif de l'Île-aux-Coudres d'écrire Northumberland, ou à un nicolétain d'épeler Buckinghamshire!»

## La qualité d'électeurs

En raison d'un cens électoral très bas, le suffrage est quasi universel du moins pour les chefs de famille. Selon le gouverneur Craig, le cens électoral exclut, vers 1810, qu'un cultivateur sur mille. En 1792, les exigences pour l'exercice du droit de vote se limitent aux conditions suivantes : avoir 21 ans ré-

volus et être sujet de sa majesté; en milieu rural, être propriétaire ou locataire d'une terre rapportant 40 shillings ou plus par an; en milieu urbain, être soit propriétaire d'une habitation ou d'un lopin de terre rapportant cinq livres sterling ou plus, soit locataire ayant payé une année de loyer. Les femmes remplissant ces conditions, le plus souvent des veuves, peuvent voter. Les personnes condamnées pour des crimes de trahison ou de félonie ne peuvent voter.

Cette libéralité dans l'octroi du droit de vote s'étend également aux conditions requises pour se porter candidat. Les seuls exclus sont les membres du Conseil législatif et les ministres du culte des églises d'Angleterre et de Rome. La Chambre d'assemblée dictera, plus tard, une série d'exclusions telle que la candidature des juges.

## Le scrutin et ses modalités

Le mode de scrutin à cette époque est identique à celui que nous connaissons aujourd'hui, soit le scrutin majoritaire à un tour, à cette différence qu'il existe des circonscriptions plurinominales. Les électeurs de ces circonscriptions votent effectivement pour deux candidats.

Dès la première élection, des candidats s'unissent pour solliciter les suffrages des électeurs de leur comté. Joseph Papineau se joint à James Walker dans le comté de Montréal pour se faire élire en 1792. Ceux qui se sont associés à un autre candidat ont, à ce qu'il semble, connu plus de succès que ceux qui ont fait campagne seuls.

Mais, c'est surtout au niveau des modalités que se distinguent les premières élections. Le greffier de la Couronne en chancellerie, nommé par le gouverneur, est la personne qui coordonne la tenue de l'élection. Il informe notamment les officiers-rapporteurs. Ces derniers sont, tout compte fait, les uniques responsables de la tenue de l'élection dans leur circonscription.

Dans les instructions qu'ils reçoivent, il est expressément mentionné qu'ils ne peuvent être élus ! Le calendrier électoral de la première élection débute le 24 mai 1792 par l'émission des writs (brefs d'élection) et se termine par le retour de ces derniers le 10 juillet de la même année.

Il n'y avait qu'un seul officier-rapporteur dans les cités qui comprenaient plus d'une division électorale comme celles de Québec et de Montréal. L'officier-rapporteur ne pouvait tenir les deux élections en même temps. Cette particularité a permis à Jean-Antoine Panet, candidat malheureux dans la Basse-ville de Québec, de se faire élire dans la Haute-ville de Québec la semaine suivante.

Différence majeure en regard de nos pratiques actuelles, les électeurs votent oralement et publiquement. Les bulletins de vote ne feront leur apparition qu'après la confédération. Il faut se rappeler qu'à cette époque, beaucoup de gens ne peuvent lire ni écrire.

L'absence d'une loi électorale formelle donnera lieu à plusieurs

abus. Ce n'est qu'après une série de luttes que la Chambre d'assemblée pourra exercer sa souveraineté sur l'élection de ses membres. La première loi électorale digne de mention sera votée en 1800.

La grande liberté accordée aux officiers-rapporteurs et l'absence de règles détaillées dans le déroulement du scrutin susciteront quelques incidents. À Charlesbourg, la fermeture hâtive du poll, à la suite de la démolition du husting (l'estrade) par les partisans d'un des candidats en avance, Michel-Amable Berthelot, aurait tourné à l'émeute n'eût été de l'intervention du prince Édouard, duc de Kent, qui par ses propos a pu calmer la foule.

L'historien Pierre Tousignant soulignait dans un article sur les premières élections «... que la corruption électorale fit son apparition au Québec dès la naissance du régime parlementaire.» Celle-ci atteindra son point culminant dans la période de l'union du Haut et du Bas-Canada (1840-1867). Lors du premier scrutin, il y a eu des pétitions pour contester certaines élections mais elles n'eurent pas de suites en raison notamment de l'absence de disposition pour les contester. John Young, commerçant de bière à cette époque, qui fut élu dans la Basse-ville de Québec, a ouvert pendant la période de votation plusieurs tavernes dont une près du poll et a distribué gratuitement nourriture, cocardes et autres bienfaits. Un de ses opposants, Jean Baillargé, et six autres personnes ont adressé sans succès à la Chambre d'assemblée une pétition pour faire annuler l'élection.

## La participation des électeurs

Les nouveaux sujets, les Canadiens, forment, en 1792, environ 90 % de la population. Ils votent pour la toute première fois en ce mois de juin 1792 pour élire des représentants dans une Chambre d'assemblée qui, de concert avec le Conseil législatif, adoptera des lois pour la paix, le bon ordre et la saine administration du pays. Ils élisent un corps législatif composé de 34 députés de langue française et de 16 députés de langue anglaise. La moitié de la représentation anglophone se retrouve dans les villes de Québec et Montréal.

Il est difficile d'évaluer la participation des citoyens à la première élection puisqu'un seul livre de poll est parvenu jusqu'à nous et que plusieurs candidats furent élus par acclamation. Dans la circonscription de Montréal-Ouest, 375 personnes ont participé au vote sur une possibilité de 428 recensés. Un taux de participation de 87 % ! Jean-Baptiste Durocher et James McGill, ce dernier donateur des terrains où se construira l'université qui portera son nom, furent élus. On peut présumer que la participation a été beaucoup plus faible en milieu rural en raison de la grande étendue des circonscriptions rurales et de l'ouverture d'un seul poll par circonscription. Dans la circonscription de Gaspé, qui comprenait la totalité de la péninsule gaspésienne, le vote s'est tenu à Gaspé. Seulement cinq électeurs se sont prévalus de leur droit de vote !

## Les enjeux

Il n'y a pas à proprement parler de grands enjeux lors de cette pre-

ALURED CLARKE



GEORGE TROIS, par la

grace de dieu Roy de la grande Bretagne de France et d'Irlande défendeur de la Foy &c. A tous nos affectionnés sujets que ces présentes peuvent concerner. Vu que nous avons donné autorité et ordre à notre Gouverneur ou Lieutenant Gouverneur ou à la personne ayant l'administration du gouvernement de notre Province du bas Canada pour le tems d'ailleurs de former un nombre suffisant de personnes discrètes et convenables pour le Conseil Législatif d'icelle et aussi de former et convoquer une assemblée dans et pour la dite province, et que notre Lieutenant Gouverneur en l'absence de notre Gouverneur de la dite Province a de l'avis de notre Conseil exécutif résolu de convoquer notre dit Conseil Législatif et l'assemblée, sachez donc qu'à cet effet nous publions notre proclamation Royale, et déclarons par la présente que notre Lieutenant Gouverneur de notre dite province à ce jour donné ordre d'envoyer des *Writs* en due forme pour convoquer le Conseil Législatif et l'assemblée de notre dite province, lesquels *Writs* seront datés du vingt quatrième jour de May présent, et rapportables le dixième jour de Juillet suivant. En Foy de quoi nous avons fait, rendre nos présentes lettres patentes et y apposer le grand sceau de notre dite province Témoin notre fidèle et bien aimé Alured Clarke Ecuyer notre Lieutenant Gouverneur et commandant en chef de notre province du bas Canada et Major général de nos forces dans l'Amérique Septentrionale à notre Château St. Louis dans notre cité de Québec le quatorzième jour de may dans l'an de notre Seigneur mil sept cent quatre vingt douze et dans la trente deuxième année de notre règne.

HUGH FINLAY, F. F. S<sup>rr</sup>

A. C.

Traduit par Ordre de Son Excellence le Lieutenant Gouverneur, P. A. DE BONNE, A. S. F. & T. F.

La proclamation de 1792 du roi George III autorisant le lieutenant-gouverneur Alured Clarke à décréter des élections.

mière campagne électorale. Il n'existe pas de partis politiques et seuls les avis des candidats publiés dans les journaux de Québec et de Montréal font office de programme politique. Dans ces avis, où ils sollicitent les électeurs, les candidats s'en tiennent à des considérations fort générales tel que l'intérêt et le bien public ou l'honnêteté du candidat. Pierre L. Panet, candidat dans le comté de Québec, informe ses électeurs de ses motivations qui sont « Le bien-être (sic) de ma patrie, le bonheur de mes concitoyens.»

La lutte, surtout à Québec, sera vive pour promouvoir les candidatures des marchands. Le Club constitutionnel de Québec fera publier dans les journaux de l'époque plusieurs textes dont l'un décrivant les qualifications nécessaires des futurs députés : «... hommes de vertu, de principes indépendants, des gens bien instruits, connaissant les ressources et intérêts de la province, les loix (sic), le commerce et l'agriculture du pais (sic), joignant à ces qualités de grands biens, soit en fonds ou commerce...» On devine aisément ici le profil du marchand ou du propriétaire terrien.

## La composition de la Chambre

Les élus de langue anglaise constituent 32 % de la députation alors que la communauté anglophone ne forme que 10 % de la population totale du Bas-Canada. L'historiographie n'a pas fourni d'explications satisfaisantes pour élucider cette situation qui se répétera dans les élections subséquentes. Une carence de sources justifie probablement l'absence d'étude détaillée sur l'électorat de cette époque. Il faut souligner, dans la représentation anglophone, une forte proportion de marchands. Sur les 16 élus, 14 sont marchands ou possèdent

des biens immobiliers importants dans le Bas-Canada. Il n'est pas surprenant de les voir en si grand nombre. Dès la mise en vigueur de la Proclamation royale de 1763, les marchands voulaient doter la colonie d'une Chambre d'assemblée comme celle que possédait la Nouvelle-Écosse à partir de 1758. La députation francophone comprend généralement des notables. Ils appartiennent surtout aux professions libérales tels les Panet, Papineau, Bédard, ou la classe seigneuriale comme Godefroy de Tonnancour, Chartier de Lotbinière et Juchereau Duchesnay.

Le travail parlementaire s'effectue dans des conditions difficiles. Le clivage linguistique qui apparaît dès la première session, la méconnaissance de la procédure parlementaire, l'obligation, pour ceux de l'extérieur, de séjourner de longs mois à Québec et l'absence d'indemnité parlementaire incitent plusieurs députés à renoncer à cette carrière. Aux élections suivantes, seulement 13 furent réélus. Ce sont surtout les seigneurs et les militaires ainsi que les petites gens, agriculteurs et navigateurs, qui délaissent la carrière de député. Les premiers n'avaient peut-être pas les prédispositions nécessaires à la vie parlementaire et les autres n'en avaient sûrement pas les moyens.

Référence : Pour en connaître plus sur les premières élections, il faut se référer à l'article de Pierre Tousignant, « La première campagne électorale des Canadiens en 1792 », *Histoire sociale*, 8, 15 (mai 1975), p. 120-148. Pour une synthèse des connaissances que nous possédons sur la première élection, voir Madeleine Albert, « L'élection de 1792, *La revue électorale, synthèse et documents*, Le Directeur général des élections du Québec, (1992), 62 p.

PARIS



BREST

RESTAURANT  
FRANÇAIS

590, Grande-Allée Est  
Québec

(418) 529-2243

# L'élection, un geste crucial aux multiples répercussions

Guy Bourassa

de l'Université de Montréal

PARMI les pratiques de notre vie démocratique, l'élection des gouvernements occupe certes une place centrale. Sans y voir, comme on est souvent tenté de le faire, l'acte politique par excellence, reconnaissons plutôt, dans cette responsabilité confinée aux citoyens de désigner à intervalles à peu près réguliers, ceux qui les dirigeront, un geste crucial dont les conséquences se répercutent sur à peu près tous les aspects de la vie d'une société. D'où l'impérieuse nécessité d'une réflexion constante et vigilante sur les qualités et défauts des mécanismes que nous avons faits nôtres en ces matières.

Cette évaluation s'inscrit dans le prolongement d'une question fondamentale pour l'analyse politique : quels sont les objectifs que devrait atteindre idéalement l'acte électoral, quelles sont les fonctions qu'il doit assurer dans la dynamique de nos régimes politiques ? Quatre éléments s'imposent ici : une *fonction de désignation*, la plus évidente sans doute, puisque l'élection doit permettre de mettre en place l'équipe qui aura la responsabilité de la gestion des affaires de la cité; une *fonction de représentation*, car l'élection doit donner une image fidèle des tendances significatives de l'opinion publique, des grands mouvements d'idée; une *fonction de communication* alors que la période électorale constitue le moment privilégié où les candidats au leadership proposent leurs conceptions des grands enjeux et où les gouvernés peuvent formuler leurs attentes et revendications; une *fonction de soutien*, puisque voter, c'est à la fois témoigner de son adhésion à une communauté politique et donner son appui à une certaine conception de la société et de son avenir (que penser alors de ces situations comme chez nos voisins américains où la majorité des citoyens ne posent pas ce geste fondamental ?)

Bref, dans l'idéal (si ce mot peut avoir un sens en politique), un bon système électoral devrait en même temps porter au pouvoir une équipe clairement identifiée, faire voir dans quelle mesure les citoyens sont satisfaits des conditions de leur vie individuelle aussi bien que collective et, du même coup, indiquer les principales annexes de redressement à exploiter, être l'occasion d'un débat authentique sur les grands enjeux qu'une société doit résoudre.

Dans l'ensemble des éléments qui constituent un système électoral, considérons l'un des mécanismes-clés : le mode de scrutin qui est la technique selon laquelle les voix exprimées par les citoyens sont transposées en sièges dans les assemblées parlementaires sans perdre de vue que ce mécanisme est greffé à d'autres éléments tout aussi importants, notamment l'établissement de la liste des électeurs, la délimitation des circonscriptions ou encore le financement des campagnes électorales.

## I. Comment transposer le choix des électeurs en sièges au Parlement ?

On s'accorde aujourd'hui pour identifier deux grands modes de scrutin en général utilisés isolément ou selon des combinaisons innovatrices.

a) *Le scrutin majoritaire* dont le principe est la simplicité même :

l'on vote pour un candidat parmi plusieurs et est déclaré élu celui qui a obtenu le plus grand nombre de voix. Dans sa forme la plus évidente, i.e. le scrutin majoritaire à un tour (qui est, chacun le sait, notre mode de scrutin), l'élection est assurée même si la personne qui a obtenu le plus de voix n'a pas atteint la majorité absolue. Dans

teurs.

Bien sûr, cette belle limpidité a son prix qui est essentiellement de « gonfler » la victoire de la formation gagnante : le nombre de sièges obtenus est le plus souvent passablement exagéré par rapport aux voix exprimées, d'où un poids démesuré au parti victorieux dans les parlements.

C'est dans cette perspective que prendre position pour une conception globale de la vie politique où on tranchera entre les vertus de la stabilité versus celles de l'innovation et du changement, entre celles d'une efficacité bien établie versus les mérites d'une action gouvernementale sans doute plus fragile mais aussi plus subtile. Sur chacun

fonctionnement de nos démocraties ? Sûrement pas, et nous terminerons sur trois remarques essentielles pour poser d'utiles balises dans cette démarche.

■ Dans le régime parlementaire britannique, le choix d'un mode de scrutin, autrement dit le majoritaire à un tour, revêt quelque chose de quasi sacré. La tradition a fait que ces matières ne soient point objet de débat et les vertus du système en place sont souvent exagérées d'autant plus, qu'avec un peu de patience, chacun des deux grands partis qu'il favorise finit par profiter des avantages qui en découlent. Cette belle assurance est de plus en plus mise en cause en Grande-Bretagne même et sous d'autres régimes, en France notamment, les discussions de fond et les changements d'envergure font partie de la vie politique normale.

■ Inspirés par ces expériences, ceux que la démocratie intéresse (les partis mais aussi les groupes d'intérêt et les citoyens) devraient faire oeuvre d'imagination et promouvoir une volonté politique qui arriverait à mettre en place un mode de scrutin plus conforme aux objectifs à atteindre : simplicité et stabilité mais aussi ouverture au changement et capacité de représentation des forces nouvelles.

■ Élargissons cette exigence. À la fin du XXe siècle et à l'aube du troisième millénaire, n'y a-t-il pas urgence de repenser et reformuler plusieurs des institutions politiques héritées du siècle dernier, tout simplement pour les rendre plus conformes aux impératifs de la démocratie moderne ? En politique plus qu'en tout autre domaine peut-être, nous vivons aujourd'hui à l'intérieur de cadres et de mécanismes formels qui n'ont plus guère de signification.

Mutations profondes, bouleversements, révolutions : telles sont, dit-on, les caractéristiques des années que nous vivons mais la réflexion et la créativité à propos de nos institutions restent bien paresseuses.

**Un bon système électoral devrait en même temps porter au pouvoir une équipe clairement identifiée, faire voir dans quelle mesure les citoyens sont satisfaits de leur vie individuelle et collective, permettre aussi un débat authentique sur les grands enjeux qu'une société doit résoudre.**

d'autres systèmes, en France par exemple, en l'absence d'une telle majorité, on exigera la tenue d'un second tour où ne pourront s'affronter que les candidats ayant reçu un certain pourcentage de voix.

b) *La représentation proportionnelle* qui repose sur une ambition beaucoup plus vaste mais aux conséquences nettement plus complexes : faire correspondre aussi exactement que possible le nombre de sièges obtenus par un parti à la proportion des voix que les électeurs lui ont données. Cela implique que les citoyens votent dans des circonscriptions plus vastes que les nôtres et qui comptent plusieurs députés, qu'ils se prononcent sur des listes de candidats et, qu'en fin d'opération, la répartition de sièges soit établie selon des calculs qui peuvent devenir passablement subtils. Israël est le meilleur exemple de ce système, puisque tout le territoire israélien ne forme qu'une seule circonscription où s'affrontent de nombreux partis qui obtiennent à peu près autant de sièges que de voix.

À partir de ces deux procédures, on peut imaginer divers systèmes mixtes. Depuis 1945, le cas le plus connu est celui de l'Allemagne où les députés du Bundestag sont élus pour moitié au scrutin majoritaire à un tour et pour moitié à la proportionnelle. Cet alliage est intéressant parce qu'il corrige les inconvénients des deux systèmes pris séparément et voilà qui nous amène à esquisser le tableau des qualités et faiblesses de chacune de ces grandes approches.

## II. Quel est le meilleur mode de scrutin ?

Pour être complète, la comparaison entre les modes de scrutin doit se faire à deux niveaux : d'abord, au strict plan de la technique de transposition des votes en sièges; puis, et cela est souvent négligé, quant aux effets que chacun d'eux peut avoir sur l'ensemble du fonctionnement du système politique.

On devinera aisément que les avantages et inconvénients du scrutin majoritaire et de la proportionnelle s'opposent de façon à peu près symétrique.

Le scrutin majoritaire, surtout à un tour comme nous le pratiquons, a pour lui les avantages classiques et célèbres de la clarté (l'équipe gagnante est nettement identifiée le soir du vote), de la stabilité (il permet en général de dégager des majorités nettes qui auront une solide marge de manoeuvre au cours de leur mandat), d'une relation plus directe entre les élus et les élec-

Il arrivera parfois que sera porté au pouvoir un parti qui n'a même pas obtenu la majorité des voix populaires : ce fut le cas lors des dernières élections fédérales de 1988 et aux élections ontariennes de 1990.

Ce mode de scrutin a aussi comme conséquence néfaste de limiter à toutes fins pratiques le débat électoral (et du même coup politique) à deux partis puisque l'objectif premier est de l'emporter quelle que soit la marge d'où une simplification des débats idéologiques sur laquelle nous reviendrons.

Les défenseurs de la proportionnelle feront à l'inverse valoir la subtilité et la souplesse de ces mécanismes, qualités qui ont aussi leur contrepartie. La proportionnelle, pour l'essentiel, a le grand mérite d'être plus proche de l'idéal démocratique. Elle permet aux équipes élues d'être davantage le reflet des tendances dominantes d'une société sans qu'aucune ne bénéficie d'une prime excessive, le pluralisme des idées est mieux respecté puisque de nombreux courants d'opinion ont la possibilité d'obtenir une voix officielle, ce qui favorise la vitalité du débat démocratique et l'émergence de perspectives et d'enjeux novateurs.

Ce système, en apparence parfait, comporte malgré tout quelques vices majeurs qui expliquent d'ailleurs qu'il est rarement utilisé à l'état pur aujourd'hui.

Remarquons d'abord, sans verser dans d'inextricables considérations techniques, que la transposition exacte et fidèle des votes exprimés en sièges parlementaires n'est pas une opération mathématique simple et qu'au terme des procédures, le danger d'une certaine déformation de l'opinion est tout à fait réel. Mais, surtout la proportionnelle risque non seulement de favoriser le pluralisme des opinions mais d'encourager la prolifération de celles-ci, entraînant par là une telle diversité qu'aucun dénominateur commun ne peut être dégagé qui permettrait à une équipe gouvernementale de se mettre à l'oeuvre. Apparaissent alors les spectres honnis de l'instabilité politique, des crises gouvernementales.

On le voit, rien n'est parfait et, renvoyés dos à dos, les deux grands modes de scrutin évoquent des univers politiques diamétralement opposés. Dès lors, deux attitudes sont possibles : on peut opter pour l'un ou l'autre en toute connaissance des conséquences qu'il entraîne en voyant là le meilleur compromis possible, on peut aussi engager la réflexion vers la mise en place d'une solution qui tiendrait à exploiter les meilleurs éléments de ces deux procédures.

de ces points, les deux grands modes de scrutin dégagent des avenues largement différentes et plutôt inconciliables.

Y a-t-il donc impasse pour le citoyen préoccupé par un meilleur nous voudrions nous engager, pour conclure non sans avoir au préalable brièvement invoqué les effets des modes de scrutin, non seulement sur le choix des gouvernants mais sur le fonctionnement de nos démocraties.

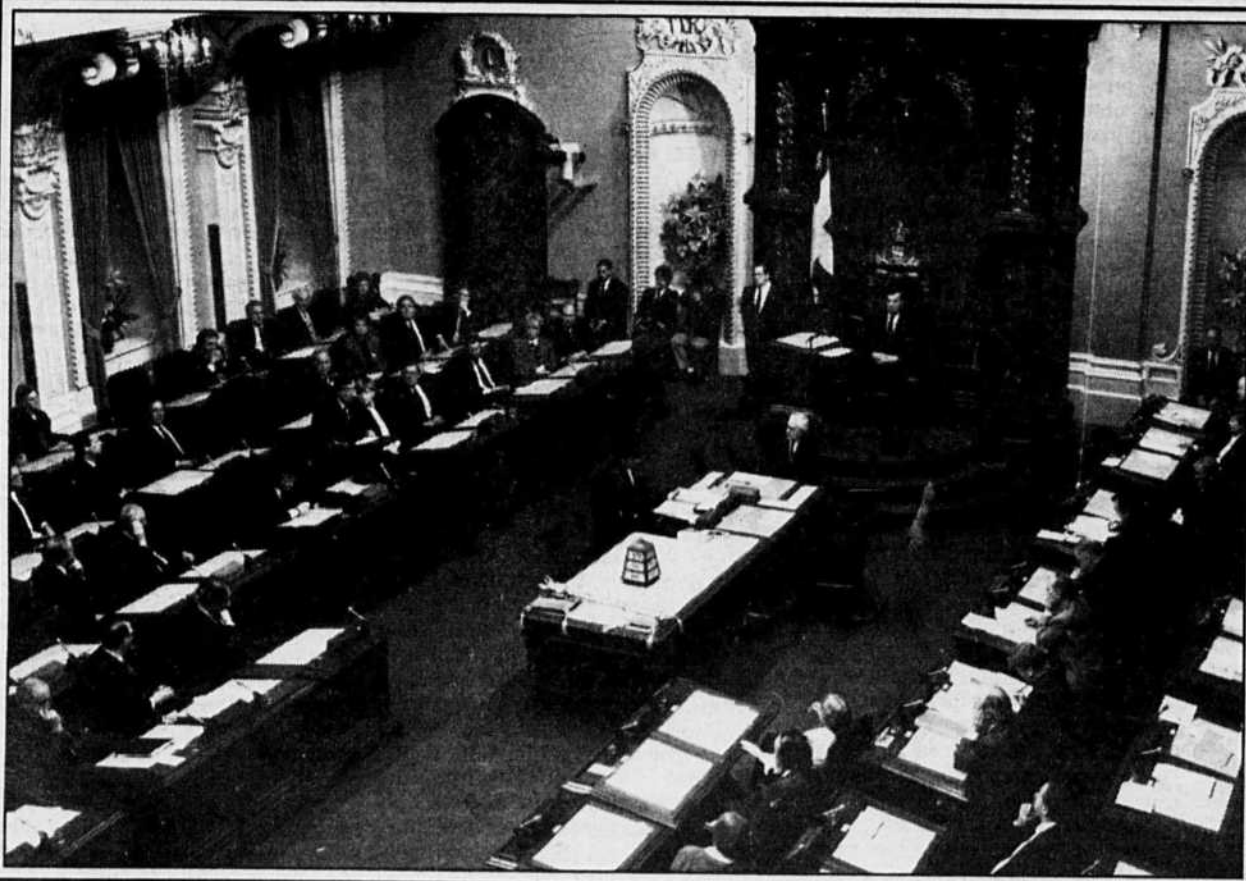
Trois éléments émergent ici. Du choix d'un mode de scrutin dépendent en large partie les conditions d'existence de ces instances privilégiées dans nos démocraties qui sont les partis politiques : leur nombre, leur structure, et leur degré de représentativité. En ces trois domaines, le scrutin majoritaire favorise des solutions moins ouvertes. Puis, c'est la vitalité du début démocratique qui est en cause : suite à un rigoureux encadrement par les partis, c'est l'expression des mouvements d'idées qui se trouve très profondément influencée. En fin de parcours, au moment du choix décisif qu'est l'élection, les regroupements, sinon les uniformisations, deviennent nécessaires à mesure que les victoires s'établissent sur des règles simples. Enfin, opter pour un mode de scrutin, c'est jusqu'à un certain point

POISSONS • FRUITS DE MER  
ORIGINALITÉ



le Marie Clarisse

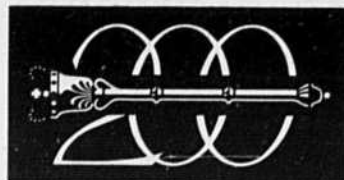
# Le Parlement du Québec *est l'un des plus anciens au monde.*



FMC (Québec) Daniel Lessard

Les origines remontent à 1792. Depuis, il a sans cesse évolué et s'est adapté aux réalités sociales de son époque. Il a innové en créant, par exemple, les Commissions parlementaires et en mettant en place la télédiffusion des débats.

C'est avec fierté que nous célébrons au Québec, cette année, 200 ans de parlementarisme.



Bicentenaire des Institutions  
parlementaires du Québec

