Vie politique au Canada

André Bernard

Presses de l'Université du Québec

Vie politique au Canada

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2
Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096
Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.
845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8
Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur : (418) 831-4021

FRANCE

DISTRIBUTION DU NOUVEAU MONDE
30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France
Téléphone : 33 1 43 54 49 02
Télécopieur : 33 1 43 54 39 15

SUISSE

SERVIDIS SA
5, rue des Chaudronniers, CH-1211 Genève 3, Suisse
Téléphone : 022 960 95 25
Télécopieur : 022 776 35 27

DANGER
LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Vie politique au Canada

André Bernard

2005

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Bernard, André, 1939- .

Vie politique au Canada

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 2-7605-1370-X

1. Canada – Politique et gouvernement. 2. Partis politiques – Canada.
3. Relations fédérales-provinciales (Canada). 4. Gouvernement fédéral – Canada.
I. Titre.

JL75.B472 2005 320.971 C2005-941144-9

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada
par l'entremise du Programme d'aide au développement
de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible
avec l'aide financière de la Société de développement
des entreprises culturelles (SODEC).

Mise en pages : INFOSCAN COLLETTE QUÉBEC

Couverture : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2005 9 8 7 6 5 4 3 2 **1**

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés
© 2005 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 3e trimestre 2005
Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada
Imprimé au Canada

Table des matières

Avant-propos xiii

Introduction 1
La vie politique et les institutions 3
La vie politique et la diversité du pays 4
L'expression des intérêts et opinions 6
Les élections au Canada 8
Les institutions, les autorités et les décisions politiques 8
Les relations intergouvernementales 9

Chapitre 1 La diversité du pays et la vie politique 11
L'immigration et la vie politique au Canada 12
Les nouveaux Canadiens 16
Les « autochtones » 18
Les Canadiens de langue française 22
Le prosélytisme religieux 27

Les rivalités interrégionales 31
Les revendications catégorielles 33
Les conflits de générations 36
Les différences entre les hommes et les femmes 39
L'action en faveur de « bonnes causes » 42
Le changement et la vie politique 44
Conclusion 46
Suggestions de lectures 47

Chapitre 2 Les intérêts et opinions et les jeux d'influence 53
La prolifération des organisations 55
La diversité des organisations 57
La variété des accès aux autorités 60
Les obstacles à franchir 63
Les procédés de l'influence 66
Les contacts privilégiés 67
Les pressions 68
Le marchandage électoral 71
Les « compensations », les bons offices, les invitations et les fleurs 73
Les recours institutionnels 75
La segmentation territoriale des jeux d'influence 78
La division selon la langue 80
La sous-représentation des francophones 82
Conclusion 84
Suggestions de lectures 85

Chapitre 3 Les grands partis pancanadiens 89
Les objectifs et moyens des grands partis 91
Les grands partis du Canada et l'héritage du passé 95
Le Parti canadien du Bas-Canada 96

Le Parti patriote, 1827-1837 100
Les partis du Canada-Uni 101
Les deux grands partis pancanadiens des années 1867-1896 107

Les succès des libéraux, 1896-1984 112

Les conservateurs de 1984 à 2004 : l'apogée, le déclin, puis la renaissance 118

L'alternance au pouvoir 121

Conclusion 124

Suggestions de lectures 125

Chapitre 4 Les tiers partis fédéraux et les partis provinciaux 129

La spécialisation de chaque parti selon un type d'élections . . 131

Les réseaux partisans 135

Les tiers partis de la Chambre des communes 137
Les travaillistes (1921-1935) 138
Les progressistes (1921-1935) 140
Les créditistes (1932-1980) 141
Les néodémocrates 144
Les réformistes (1987-2003) 147
Le Bloc québécois 149

Les partis provinciaux 150
Dans les quatre provinces de l'Est 151
Au Québec 153
En Ontario 158
Dans les quatre provinces de l'Ouest 162

Conclusion 167

Suggestions de lectures 168

Chapitre 5 Les élections au Canada 171

Le nombre de sièges et leur répartition entre les régions . . . 174

Les inégalités entre les circonscriptions électorales fédérales 178

Le scrutin uninominal majoritaire à un tour 181

Le droit de vote 185
Le droit d'éligibilité 193
La gestion des scrutins : partisane (autrefois) puis neutre . . . 197
Le secret du vote 200
Les manœuvres électorales frauduleuses 202
L'argent des élections 203
L'application des lois électorales 209
Conclusion 211
Suggestions de lectures 212

Chapitre 6 Le partage des pouvoirs : monarchie parlementaire et fédéralisme 215
La monarchie parlementaire canadienne 217
Le représentant de la Couronne 221
La reine 226
Le fédéralisme canadien 229
Les circonstances de l'Union de 1867 230
Le partage des compétences législatives 234
Le pouvoir déclaratoire du Parlement 240
Le pouvoir fiscal illimité du Parlement 241
Les institutions du « Dominion » 244
Les conceptions divergentes du fédéralisme 246
Conclusion 249
Suggestions de lectures 251

Chapitre 7 Les autorités fédérales du Canada 253
Le premier ministre 255
La suprématie du premier ministre 255
Les exigences de la fonction de premier ministre 260
Le secrétariat du premier ministre 263
Les ministres 269
Le Cabinet (Conseil des ministres) 273
Le secrétariat du Conseil privé 277
La haute fonction publique 282
La Chambre des communes 283

L'approbation des politiques 284
L'adoption des projets de loi 286

Le Sénat 289

Conclusion 293

Suggestions de lectures 295

Chapitre 8 Les autorités provinciales, territoriales et municipales 297

Les assemblées des provinces et des territoires 298
Les différences entre les assemblées 298
L'Assemblée de l'Ontario 302
L'Assemblée du Québec 304
L'Assemblée de la Colombie-Britannique 308
L'Assemblée de l'Alberta 310
Les assemblées ayant moins de 60 membres 311
Les assemblées des territoires du Nord 312

Les lieutenants-gouverneurs 314

Les conseils exécutifs des provinces et des territoires 321

Les autorités municipales 325
L'autonomie des autorités municipales 326
Les conseils municipaux 328
Les institutions municipales dans la vie politique 331
La coordination entre les municipalités 332

Conclusion 334

Suggestions de lectures 335

Chapitre 9 Les relations intergouvernementales 339

Les premières relations intergouvernementales (1867-1896) . . 341
Le recours au pouvoir déclaratoire 342
Le désaveu de lois provinciales 343
La sécurité donnée à la fonction de lieutenant-gouverneur 346

Les ententes relatives aux finances publiques 347
Les subventions spéciales 349
Les subventions conditionnelles 351
Les ententes fiscales de 1941-1956 354

La péréquation 356
Les programmes à frais partagés 359
Les consolidations de 2005 362

Les négociations constitutionnelles 363
Le « rapatriement » de la Constitution 364
Les négociations constitutionnelles relatives au Québec 370

La formalisation des relations intergouvernementales 372
Les réunions des premiers ministres 373
Les autres rencontres structurées 375
Les relations entre provinces 377

Conclusion 378

Suggestions de lectures 380

Conclusion 383

Annexe Extraits annotés des lois constitutionnelles du Canada 391

Index et lexique 441

Avant-propos

Offrir une vue d'ensemble pour mesurer l'importance de la vie politique au Canada, tel est l'objectif poursuivi par cet ouvrage !

Tout en fixant des repères pour situer les nouvelles, toujours trop brèves, qui jalonnent le déroulement de la vie politique animée par les porte-parole des partis politiques représentés au Parlement du Canada, à Ottawa, la capitale fédérale, par ceux des partis politiques présents dans les assemblées législatives provinciales, par ceux des équipes qui se retrouvent dans d'autres institutions (celles des territoires du Nord et des municipalités, notamment) et par ceux des groupes qui tentent d'influencer les décisions des autorités, ce livre propose un tour d'horizon qui vise à ouvrir les perspectives et à diriger l'attention vers les liens, souvent invisibles, qui rattachent les événements dont font état les médias et les sources d'information du réseau international (internet).

Tel un guide, ce livre décrit les principales caractéristiques et particularités de la vie politique au Canada.

En outre, tout en étant actuel, il établit de nombreux liens avec le passé et fait ressortir l'originalité du grand ensemble que forme la fédération canadienne.

Afin d'aider les personnes qui se proposent d'étudier la vie politique au Canada, chaque chapitre se termine par des suggestions de lectures qui donnent un aperçu de la diversité et de la profusion des livres, articles et autres documents traitant de l'un ou de l'autre des thèmes examinés dans le chapitre. Il s'agit là évidemment d'un échantillon, car il existe des dizaines d'autres titres pertinents qui pourraient figurer dans un ouvrage bibliographique, ce que ce livre n'est pas.

Les personnes désireuses d'approfondir l'un ou l'autre des sujets abordés dans ce livre ne devraient pas oublier, parmi les publications universitaires consacrées aux études canadiennes, les périodiques qui traitent souvent de la vie politique au Canada ou dans une de ses régions ; en voici des exemples : *American Review of Canadian Studies*, *British Journal of Canadian Studies, Canadian Ethnic Studies/Études ethniques au Canada*, *Canadian Historical Review*, *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, *Études canadiennes/Canadian Studies*, *International Journal of Canadian Studies/Revue internationale d'études canadiennes*, *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, *Politique et sociétés*, *Recherches sociographiques*, *Revue d'histoire de l'Amérique française* et *Sociologie et sociétés*.

En terminant, je tiens à remercier ma collègue Évelyne Tardy, qui a été membre, comme moi, du Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal ; ses suggestions, à la suite de plusieurs lectures attentives du manuscrit, m'ont été fort précieuses.

André BERNARD
30 mai 2005

Introduction

Parmi les 191 membres de l'Organisation des Nations unies (en 2005), le Canada se distingue de bien des façons. Fédération composée de dix États fédérés, appelés provinces, et comprenant trois territoires autonomes, le Canada est l'un des quatre pays du monde qui ont gardé depuis plus de cent ans leur structure fédérale (les autres sont les États-Unis d'Amérique, la Suisse et l'Australie). Le Canada est aussi l'un des pays qui ont recours depuis plus d'un siècle, sans interruption, à des élections libres, pluralistes et fréquentes pour le choix de leurs principaux dirigeants (dans le monde, les pays qui ont une tradition démocratique ininterrompue aussi longue que celle du Canada se comptent sur les doigts de la main). La population du Canada, forte de 32 millions de personnes (en 2005), est l'une de celles qui, dans le monde, bénéficient des droits et libertés les plus larges ; de fait, rares sont les populations qui, comme au Canada, sont protégées par une loi constitutionnelle aussi respectueuse des particularités individuelles que la Charte canadienne des droits et libertés.

Le Canada se distingue également par son territoire, qui, avec ses 9 975 000 kilomètres carrés, fait de lui le deuxième pays du monde, après la Russie (17 075 000 kilomètres carrés) et tout juste avant la

Chine (9 600 000 kilomètres carrés). Les dimensions et les ressources de ce territoire, de même que sa localisation, entre les États-Unis d'Amérique et la Russie et entre l'océan Atlantique et l'océan Pacifique, font du Canada un pays à nul autre pareil.

L'exploitation des ressources de son territoire et divers autres atouts, dans le contexte international qui a été le sien depuis plus d'un siècle, ont donné au Canada une prospérité qui attire des quantités de gens (chaque année, arrivent au Canada quelque 300 000 immigrants, en moyenne) ; le Canada est un pays dont on attend beaucoup.

Riche, le Canada s'est beaucoup impliqué dans deux ensembles de pays, ceux du Commonwealth britannique (50 pays y compris le Canada) et ceux de la francophonie (46 pays auxquels s'ajoutent quelques États fédérés), car l'une de ses langues officielles, l'anglais, est celle du Commonwealth, alors que les États membres de la francophonie font usage de l'autre de ses langues officielles, le français (parlé couramment par une personne sur quatre au Canada). En raison de sa place au sein du Commonwealth et de la Francophonie, mais aussi de sa participation à diverses activités de coopération internationale, et parce que son histoire ne l'accable pas et qu'il est en paix avec son unique voisin d'Amérique du Nord, le Canada est l'un des rares pays du monde à pouvoir donner, aujourd'hui, l'impression d'être l'« ami de tous ».

Vu de l'extérieur, le Canada semble connaître la félicité : il occupe généralement les premiers rangs quand il s'agit de classer les pays selon des indicateurs du niveau de vie ou de qualité de vie.

Même si, aujourd'hui, il semble pouvoir offrir un bien-être exceptionnel à sa population, le Canada n'est pas assuré de pouvoir le faire indéfiniment. Ainsi, le contexte international qui lui a été favorable jusqu'ici peut changer à ses dépens et, s'ils veulent tenter d'écarter cette éventualité, les gouvernements canadiens doivent choisir entre de nombreuses options, y compris celle de ne rien faire. De même, autre exemple, les capacités de production du Canada, essentielles au bien-être de sa population, pourraient décliner en raison de changements de toutes sortes ; pour éviter un déclin éventuel et pour soutenir, au contraire, un rythme de croissance rapide, les gouvernements doivent, là encore, faire des choix… En définitive, l'avenir du Canada dépendra, en partie, des décisions politiques qui seront prises.

Les décisions politiques couvrent une gamme étendue de sujets. Certaines ont trait à la définition même du pays et à ce qu'on appelle communément son « régime politique ». D'autres concernent les relations du pays avec l'extérieur, d'autres se rapportent à l'organisation de la vie à l'intérieur de ses frontières. La formulation de projets de décisions, puis l'élaboration de ces décisions et leur mise en œuvre constituent la trame de la vie politique.

Au Canada, la vie politique obéit non seulement aux contraintes inhérentes à un environnement qui, forcément, est différent de celui de tout autre pays, mais aussi à des façons de faire particulières, même si certaines d'entre elles ressemblent à celles d'autres pays.

Ce sont les conditions particulières du déroulement de la vie politique au Canada qui seront décrites dans les chapitres suivants.

LA VIE POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS

Parmi les conditions particulières qui ont marqué et marquent encore le déroulement de la vie politique au Canada, les plus évidentes sont celles qui concernent les institutions décrites dans les lois constitutionnelles canadiennes et dans diverses autres lois, dites « organiques » (les lois « organiques » ont trait aux organes de l'État fédéral, à ceux des États fédérés, appelés « provinces », et à ceux des trois territoires du Nord).

Au Canada, ces institutions sont celles d'une société de droit. Leur fonctionnement est fondé sur le principe de la primauté du droit, d'un droit qui garantit l'égalité juridique des membres de la société, qui garantit en outre certaines libertés individuelles, dont la liberté de conscience et de religion, et la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression. Ces institutions, aujourd'hui, sont dites démocratiques, parce qu'elles sont dirigées par des personnes qui doivent leur poste aux choix exprimés lors d'élections pluralistes et fréquentes, auxquelles peuvent participer tous les citoyens des régions concernées, qui ont l'âge de voter et qui n'ont pas été condamnés pour une fraude électorale.

Les institutions politiques du Canada ont été conçues en fonction de celles qui existaient, il y a plus d'un siècle, au Royaume-Uni, aux États-Unis et en France, les emprunts à chacun de ces modèles ayant mené à un ensemble original, qui a, de plus, considérablement évolué au fil des ans. La structuration territoriale des institutions au Canada, qualifiée de fédérale, s'apparente quelque peu à celle des États-Unis. Les institutions législatives canadiennes sont celles d'un parlementarisme semblable à celui du Royaume-Uni (l'assemblée élue, dans la capitale fédérale du Canada, a même été appelée « Chambre des communes », comme au Royaume-Uni, contrairement aux assemblées provinciales). Les symboles du pouvoir, au Canada, sont ceux d'une monarchie, tout comme au Royaume-Uni (d'ailleurs, en 1867, comme aujourd'hui encore, la même personne porte la couronne au Canada et au Royaume-Uni). Distinction faite du Québec, dont le droit civil est d'origine française, le Canada est un pays de tradition juridique britannique. Quant à la pratique démocratique en vigueur au Canada, elle s'apparente à celles des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France ; on dit de cette pratique qu'elle est pluraliste ou libérale. Finalement, parce qu'elles possèdent des traits qui empruntent, à la fois, à trois modèles différents, les institutions politiques du Canada paraissent plus complexes que celles de bien d'autres pays.

Les institutions politiques canadiennes, tout en ayant été inspirées par des modèles différents, ont, avec le temps, acquis un caractère qui leur est propre et qui, conjugué aux particularités de la population et du territoire, contribue à la spécificité de la vie politique au Canada.

LA VIE POLITIQUE ET LA DIVERSITÉ DU PAYS

La vie politique, au Canada, qui est influencée par les institutions, est aussi marquée par les traits particuliers de la population et du territoire.

En plus d'être divisée, comme celle de tout autre territoire, selon les sexes, les groupes d'âge, les secteurs d'activité, les lieux de vie, les connaissances et bien d'autres aspects, la population du Canada est morcelée en diverses catégories définies selon les origines, les langues maternelles ou d'usage, les religions, croyances et convictions morales,

les sentiments d'appartenance à des collectivités, à des régions et à des localités particulières… Les loyautés sollicitées par les diverses identités des personnes engendrent d'innombrables demandes adressées aux autorités, demandes qui prennent souvent un caractère « régional » en raison de l'immensité et de la diversité du territoire. Souvent contradictoires, elles fournissent la matière des débats politiques qui défraient la chronique.

Par ailleurs, au Canada, une autre part des débats politiques est alimentée par des influences provenant de l'extérieur. La population du Canada entretient en effet des échanges très importants avec d'autres populations du monde, en particulier celle des États-Unis. En outre, en tant que terre d'immigration, le Canada est la patrie d'adoption de millions de personnes qui considèrent un autre pays que le Canada ou les États-Unis comme leur « mère patrie ». De nombreux Canadiens, par ailleurs, s'inquiètent des conséquences des violences qui sévissent dans le monde et, plus largement, des comportements qui menacent l'avenir même de l'humanité. Les influences venues de l'extérieur se voient dans de nombreux débats politiques au Canada.

Ces débats politiques sont particulièrement animés au Québec, où plus de 80 % des habitants sont de langue française. Ainsi, dans cette province, il y a une majorité, chez les francophones, qui réclame d'importants changements aux institutions du Canada, que les autres Canadiens ne souhaitent pas.

Lorsqu'on examine attentivement les débats politiques, on constate qu'ils peuvent porter sur de nombreux sujets : le partage et l'occupation du territoire – les membres de chaque catégorie et de chaque communauté préférant, semble-t-il, le voisinage de leurs semblables ; les normes de comportement ou règles à imposer à la population du territoire ou aux membres de la catégorie de référence ou, encore, à d'autres personnes ; la répartition des compétences entre divers organismes, les modes de représentation, etc. ; les mesures à prendre pour tirer bénéfice des changements qui se produisent dans le monde, pour éviter les conséquences négatives de la conjoncture ou pour atteindre divers objectifs. À la limite, les débats politiques peuvent toucher n'importe quel sujet.

Dans la mesure où les débats politiques trouvent leur source, en partie, dans l'hétérogénéité des identités, intérêts et points de vue, il convient de connaître cette hétérogénéité. C'est à ce sujet que s'attardera le premier chapitre de ce livre.

L'EXPRESSION DES INTÉRÊTS ET OPINIONS

Cette hétérogénéité se manifeste à travers de nombreuses organisations, en concurrence les unes avec les autres, qui interviennent dans le déroulement de la vie politique, dans l'espoir de faire prévaloir leurs intérêts, opinions ou points de vue.

Le chapitre 2 portera sur les organisations qui ne présentent pas de candidats aux élections législatives mais qui, néanmoins, interviennent dans le déroulement de la vie politique pour exprimer les intérêts et les opinions des gens qui en font partie. Au Canada, ces organisations, spécialisées selon la nature des intérêts ou des opinions, le sont aussi selon diverses portions du territoire (localité par localité, région par région, province par province) de façon à refléter le partage des compétences législatives et réglementaires en vigueur.

Les organisations dont il sera question dans ce chapitre s'engagent dans des jeux d'influence dès lors qu'elles entreprennent de défendre, auprès des autorités ou d'autres personnes, notamment dans les partis politiques, les intérêts ou opinions de leurs membres. Ces jeux d'influence, qui s'ajoutent aux médiations réalisées lors des élections, ont une grande importance dans le déroulement de la vie politique au Canada, pour diverses raisons, examinées dans le chapitre 2. Chose certaine, les détenteurs des postes d'autorité, au Canada, sont souvent confrontés à une grande diversité d'intérêts et d'opinions, qui complique singulièrement la prise de certaines décisions politiques.

Les chapitres 3 et 4 traiteront des partis politiques. Au Canada, les partis politiques représentés à la Chambre des communes sont distincts des autres partis. Ainsi, on appelle « partis fédéraux » les partis qui se font la lutte lors des élections à la Chambre des communes du Canada et « partis provinciaux » ceux qui présentent des

candidats aux élections législatives des provinces. Dans les villes où il s'en trouve, les partis politiques (appelés alors « partis municipaux ») ne sont pratiquement jamais des filiales d'autres partis.

Parmi les partis représentés à la Chambres des communes, il en est deux qui se partagent habituellement 75 % des voix exprimées lors des élections. Ces deux grands partis se distinguent des autres partis fédéraux, appelés « tiers partis », non seulement parce que leurs candidats obtiennent beaucoup de voix, mais aussi parce qu'ils ont des élus, à la Chambre des communes, venant de toutes les régions du pays. Ces grands partis pancanadiens ont alterné au pouvoir depuis 1867, année des premières élections à la Chambre des communes (élections appelées « élections fédérales »). Le chapitre 3 leur sera consacré.

Le chapitre 4 sera réservé aux autres partis. Il traitera d'abord des « tiers partis » fédéraux, qui ne participent jamais au gouvernement du Canada même s'ils ont des députés à la Chambre des communes. Il traitera ensuite des partis qui présentent des candidats aux « élections provinciales », qui concernent les diverses assemblées législatives des provinces, autrement dit, les États membres de la fédération canadienne.

Ce qu'on peut appeler le « système des partis » du Canada diffère passablement du « système des partis » des États-Unis ou de celui du Royaume-Uni, ou encore de celui de la République française. D'abord, la spécialisation des partis selon les institutions auxquelles ils s'intéressent (partis fédéraux, provinciaux, municipaux) est une particularité. De plus, contrairement aux pays du continent européen, le Canada n'a pas connu de partis communistes ni de partis fascistes importants. Par ailleurs, pour exercer le pouvoir, un grand parti qui ne détient pas la majorité des sièges dans une assemblée provinciale (ou à la Chambre des communes) préfère ne pas proposer une coalition avec un petit parti et forme donc ce qu'on appelle, au Canada, un « gouvernement minoritaire ». Enfin, au Canada, les partis ont abandonné depuis longtemps la mainmise qu'ils avaient sur la délimitation des frontières des circonscriptions électorales et sur la gestion des élections. C'est principalement pour ces raisons que le système des partis politiques au Canada paraît atypique.

LES ÉLECTIONS AU CANADA

Les partis politiques, qui font l'objet des chapitres 3 et 4, comme les autres organisations décrites dans le chapitre 2, tentent de promouvoir leurs valeurs (idées, projets, etc.) en recourant aux procédés auxquels ils peuvent avoir accès. Au Canada, les procédés les plus communément utilisés sont fournis par les élections ; le chapitre 5 en fera état.

Les élections, au Canada, sont très réglementées. Quand on les compare à celles de certains autres pays, les lois qui encadrent les élections à l'assemblée de chacune des provinces (en particulier celles du Québec) comme celles qui concernent les élections à la Chambre des communes du Canada peuvent paraître exemplaires à bien des égards (par exemple, au regard du contrôle du scrutin ou du financement des partis). Néanmoins, le scrutin uninominal traditionnel que ces diverses lois électorales perpétuent engendre des inégalités de représentation très souvent dénoncées, mais que les autorités estiment moins inquiétantes que les conséquences de la « représentation proportionnelle », assez répandue en Europe.

Le scrutin uninominal appliqué au Canada a donné lieu à de longues périodes de stabilité gouvernementale, les détenteurs des postes d'autorité bénéficiant, grâce à lui, de majorités parlementaires que n'aurait pas permises la représentation proportionnelle.

LES INSTITUTIONS, LES AUTORITÉS ET LES DÉCISIONS POLITIQUES

Pour une simple question de logique, les détenteurs des postes d'autorité, qu'ils bénéficient ou non de majorités dans l'électorat, sont obligés de se plier aux contraintes que leur imposent les institutions. Ils doivent, par exemple, arriver à leurs décisions selon un procédé qui leur confère ce qu'on appelle la légitimité. Ce procédé de légitimation ou ratification relève de l'une ou l'autre des institutions présentées dans les chapitres 6, 7 et 8. La légitimation ou ratification de certaines décisions de grande portée requiert même le concours de plusieurs de ces institutions. On dit souvent que la ratification d'une décision est une formalité, mais ce qui peut paraître comme une formalité constitue,

en fait, un encadrement destiné à limiter l'arbitraire ; les institutions, en quelque sorte, participent du principe de « la primauté du droit » et, pour cela, elles ont une très grande importance.

Alors que les institutions que nous appellerons ici « autorités fédérales du Canada » seront étudiées dans le chapitre 7, les organes de la prise des décisions politiques des provinces (États fédérés du Canada) et des territoires du Nord seront présentés dans le chapitre 8. Ces chapitres, ainsi que le chapitre 6, permettront de distinguer les divers organes dont relèvent les décisions politiques.

L'examen des institutions du Canada fera ressortir le rôle extrêmement important assumé par les exécutifs et, surtout, par leurs chefs, quels que soient leurs titres. À Ottawa, à Québec, à Toronto ou dans une autre capitale, le premier ministre exerce un ascendant considérable au sein des organes de la prise des décisions politiques. Il domine le gouvernement, appelé aussi Conseil des ministres, conseil exécutif ou Cabinet. Il en va de même dans les instances locales, où la personne qui dirige l'exécutif occupe une position prééminente, compte tenu du contexte.

Dans le dernier de ce livre, soit le chapitre 9, on traitera des relations intergouvernementales. Au Canada, comme on le verra dans ce chapitre, un très grand nombre d'activités du secteur public concernent à la fois le Parlement du Canada et l'une ou l'autre des institutions législatives des provinces, sinon l'ensemble de ces dernières.

LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Étant donné que les domaines d'activités qui pourraient relever de l'un ou de l'autre des ordres de gouvernements dans une fédération doivent faire l'objet d'une coordination, les relations intergouvernementales ont une grande importance au Canada. Les dirigeants des gouvernements ont pris l'habitude de se rencontrer pour des échanges de vues sur des sujets d'intérêt commun (activités dans des domaines relevant à la fois de la compétence du Parlement du Canada et de celle des institutions provinciales, modification de la Constitution, politique économique, fiscalité, subventions du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, etc.). Les « consultations » entre

gouvernements ont mené, avec le temps, à des rencontres de plus en plus fréquentes et de mieux en mieux organisées, à tel point que l'on peut parler, à ce propos, d'une « formalisation des relations intergouvernementales ».

Aujourd'hui, les relations intergouvernementales, au Canada, ont une importance qu'elles semblent indispensables au fonctionnement régulier des institutions et au respect des principes démocratiques auxquels adhèrent les gens. Malgré les critiques qu'ils ont suscitées et les insatisfactions qu'ils entraînent immanquablement, les compromis réalisés ou imposés par le truchement des relations intergouvernementales ont, jusqu'ici, conservé au fédéralisme canadien sa capacité de faire face à la très grande diversité du pays et, en particulier, sa capacité de tenir compte de plusieurs des intérêts et points de vue distincts exprimés au Québec, la seule province où les francophones sont majoritaires.

L'immensité du territoire et la diversité de la population, au Canada, commandent, pour que la démocratie règne partout, une organisation fédérale des pouvoirs. Pour beaucoup de Canadiens, le meilleur moyen d'assurer la paix dans le pays, c'est l'autonomie des institutions des provinces dont les populations réclament des politiques « distinctes ». Le type de fédéralisme qui se pratique au Canada constitue une autre de ses particularités, peut-être la plus remarquée.

CHAPITRE 1

La diversité du pays et la vie politique

La vie politique du Canada ne peut être comprise que si l'on tient compte de la diversité de la population et des particularités du territoire. En plus des Canadiens d'origine française (25 % de la population environ), des autochtones (3 %), des descendants d'immigrants ayant l'anglais pour langue maternelle (60 %), il y a, aujourd'hui, au Canada, une importante fraction de la population (près de 12 %) formée de personnes de diverses origines dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français. Les distinctions liées à la langue apprise dans l'enfance s'ajoutent à toutes sortes de différenciations valorisées ou dévalorisées socialement (la religion, le type d'activité, l'âge, le genre, etc.). La physionomie du Canada d'aujourd'hui n'est pas celle que l'on imagine en voyant uniquement ses prairies et en écoutant seulement monsieur et madame Smith.

En plus de refléter la complexité du monde moderne et les dynamiques usuelles de la vie en société, l'hétérogénéité contemporaine de la population canadienne résulte, pour une bonne part, 1) d'une immigration qui a, depuis une centaine d'années, souvent changé de forme, 2) des distances considérables entre les zones de peuplement et, enfin, 3) d'une histoire qui n'a pu faire prévaloir l'adoption par tous d'une langue unique et d'une seule religion.

De nombreuses demandes d'intervention adressées aux autorités, au Canada, proviennent de citoyens qui veulent protéger ou promouvoir leurs différences, leurs traditions, leurs coutumes, leur culture, la langue de leurs ancêtres, leur religion ou, de façon plus générale, leurs particularités et leurs intérêts propres.

Ces particularités et intérêts entraînent par ailleurs, sur une multitude de sujets, l'expression de points de vue divergents. Même s'ils semblent unis dans la promotion de la paix, de la démocratie et de bien d'autres valeurs, les Canadiens sont généralement divisés dès qu'il s'agit d'adopter des objectifs précis ou de choisir les moyens pour les atteindre. Ces divergences marquent le déroulement de la vie politique. C'est pourquoi, afin d'avoir une vue d'ensemble de la vie politique au Canada, il convient de prendre en compte la grande diversité de la population ainsi que l'hétérogénéité de son immense territoire.

L'IMMIGRATION ET LA VIE POLITIQUE AU CANADA

Le territoire du Canada, déjà occupé depuis des millénaires par diverses nations autochtones, a été, au cours des quatre derniers siècles, le point d'arrivée de nombreuses vagues d'immigration, d'abord d'origine française, puis d'origine britannique et, enfin, depuis un peu plus d'un siècle, de toutes origines.

Le tableau 1.1, qui présente les composantes de la croissance démographique du Canada de 1851 à 1991, fait voir l'apport considérable de l'immigration. Depuis 1971, cet apport représente 40 % de la croissance démographique.

TABLEAU 1.1.
Composantes de la croissance démographique du Canada, 1851-1991 (en milliers)

Période	Population au début de la période	Accroissement naturel	Immigration moins émigration	Population à la fin de la période
1851-1861	2 437	611	182	3 230
1861-1871	3 230	610	–151	3 689
1871-1881	3 689	690	–54	4 325
1881-1891	4 325	654	–146	4 833
1891-1901	4 833	668	–130	5 371
1901-1911	5 371	1 025	811	7 207
1911-1921	7 207	1 270	311	8 788
1921-1931	8 788	1 360	229	10 377
1931-1941	10 377	1 222	–92	11 507
1941-1951	11 507	1 972	530	14 009
1951-1961	13 648	3 148	1 081	18 238
1961-1971	18 238	2 608	722	21 568
1971-1981	21 568	1 908	1 424	24 900
1981-1991	24 900	1 974	1 237	28 111

Note : L'entrée de Terre-Neuve dans la fédération canadienne, en 1949, a été prise en compte dans ce tableau au titre de l'immigration de la période 1941-1951. Les données des années postérieures à 1971 ont été ajustées pour tenir compte des difficultés que pose l'évaluation précise des flux migratoires ; elles peuvent donc différer quelque peu de celles qui ont été publiées dans d'autres documents. Pour la période 1991-2001, par ailleurs, Statistique Canada a estimé à 2 113 000 environ l'écart entre le nombre des naissances et celui des décès (accroissement naturel) et à 1 621 000 l'écart entre l'immigration et l'émigration.

Source : Statistique Canada. Recensements de la population.

Le tableau 1.2 montre que la proportion des personnes nées à l'étranger, qui tend à s'accroître, varie énormément d'une région à l'autre. En 2001, elle était relativement faible dans les quatre provinces de l'Est ; elle était voisine de 10 % au Québec ; elle dépassait 25 % en Ontario et en Colombie-Britannique ; dans l'ensemble du Canada, elle s'approchait de 20 %.

Les populations immigrantes ont tendance à se regrouper selon leurs origines ; certaines sont présentes ici ou là et absentes ailleurs. Premiers immigrants venus d'Europe, les Français ont occupé des sites le plus souvent inhabités, à l'époque, qui étaient facilement accessibles. Par la suite, la plupart des immigrants de langue anglaise ont choisi de s'implanter dans des régions plus lointaines, notamment dans ce qui a constitué le Haut-Canada. Plus tard, beaucoup d'immigrants

TABLEAU 1.2.
Proportion des personnes nées à l'étranger, selon les provinces et territoires, au Canada, d'après les recensements de 1991, 1996 et 2001

	1991	1996	2001
Canada	16,1 %	17,4 %	18,4 %
Terre-Neuve-et-Labrador	1,5 %	1,6 %	1,6 %
Île-du-Prince-Édouard	3,2 %	3,3 %	3,1 %
Nouvelle-Écosse	4,4 %	4,7 %	4,6 %
Nouveau-Brunswick	3,3 %	3,3 %	3,1 %
Québec	8,7 %	9,4 %	9,9 %
Ontario	23,7 %	25,6 %	26,8 %
Manitoba	12,8 %	12,4 %	12,1 %
Saskatchewan	5,9 %	5,4 %	5,0 %
Alberta	15,1 %	15,2 %	14,9 %
Colombie-Britannique	22,3 %	24,5 %	26,1 %
Yukon	10,7 %	10,4 %	10,6 %
Territoires du Nord-Ouest	4,9 %	4,8 %	6,4 %
Nunavut	–	–	1,7 %

Note : De 1949 à 1997, la province qui s'appelle Terre-Neuve-et-Labrador s'appelait simplement Terre-Neuve. Les Territoires du Nord-Ouest ont été amputés, en 1999, par la création du Nunavut. Le classement des provinces dans ce tableau reflète leur distribution sur le territoire, en suivant le sens des aiguilles d'une montre.

Source : Statistique Canada. Recensements de la population.

venus d'Europe continentale (Allemagne, Ukraine, Pologne, Hollande…) se sont installés dans l'Ouest, ou dans certaines villes comme Montréal ou Toronto (c'est le cas de nombreux Italiens). Au cours des dernières décennies, de nouveaux immigrants, venus d'Asie notamment, ont créé à leur tour, dans les grandes villes du pays, de nouveaux quartiers, qualifiés parfois de quartiers « ethniques ».

Même si chacun peut bien chérir la mémoire du pays de ses ancêtres, il y a, au Canada, de nombreuses personnes qui estiment que leurs origines « étrangères » n'ont plus tellement d'importance et qui, apparemment, préfèrent se dire « d'origine canadienne », comme l'indique le tableau 1.3.

Le nombre de personnes qui se sont dites d'origine canadienne unique, lors du recensement de 2001, est toutefois inférieur, de beaucoup, au nombre de celles qui se sont déclarées d'origine non canadienne. Il ressort du tableau 1.3 que moins de 20 % des Canadiens se

TABLEAU 1.3.
Origines ancestrales déclarées en 1991 et 2001 au Canada (en milliers)

	1991	2001
uniquement canadiennes	–	6 748
uniquement françaises	6 147	1 061
uniquement britanniques	5 611	–
uniquement anglaises	–	1 479
uniquement écossaises	–	607
uniquement irlandaises	–	496
uniquement galloises	–	28
uniquement allemandes	912	705
uniquement italiennes	750	726
uniquement chinoises	587	936
uniquement ukrainiennes	407	236
uniquement hollandaises	358	316
uniquement polonaises	273	260
uniquement portugaises	247	252
uniquement scandinaves	174	–
uniquement suédoises	–	30
uniquement norvégiennes	–	47
uniquement grecques	151	143
uniquement hongroises	101	91
uniquement indiennes de l'Inde	–	581
uniquement indiennes d'Amérique	–	555
uniquement philippines	–	266
uniquement juives	–	186
uniquement jamaïquaines	–	138
uniquement vietnamiennes	–	119
autres origines uniques	3 482	2 302
origines multiples ou inconnues	7 908	11 331

Note : Les classements proposés (sous forme d'exemples) lors du recensement de 2001 (question 17) différaient de ceux de 1991.
Source : Statistique Canada. Recensements de la population.

disent d'origine canadienne unique. Cependant, parmi les 6 748 000 personnes classées comme étant d'origine canadienne uniquement, lors du recensement de 2001, les deux tiers environ étaient de langue maternelle française ; en se disant Canadiens, ces francophones se sont distingués ! Lors des recensements antérieurs, la question relative aux origines ancestrales ne privilégiait pas la catégorie « origine canadienne », de sorte que, antérieurement, les gens n'étaient pas amenés

à se dire d'origine canadienne. Ainsi, en 1991, 6 147 000 personnes ont déclaré des origines uniquement françaises et 5 611 000, des origines uniquement britanniques.

D'après les données des recensements récents, on estime que 45 % des Canadiens, aujourd'hui, n'ont aucun ancêtre français, britannique ou autochtone.

LES NOUVEAUX CANADIENS

La comparaison entre les réponses de 1991 et de 2001 (tableau 1.3) montre que les Canadiens d'origines autres que française, britannique ou autochtone affichent avec constance leurs origines ethniques non canadiennes. Cette comparaison autorise à penser que la propension à se déclarer d'origine canadienne n'est vraiment importante que pour les descendants d'immigrants arrivés au Canada il y a plus de deux cents ans.

Le lien que beaucoup de Canadiens gardent avec leurs origines ancestrales se perçoit dans la transmission des langues dans les familles. En réponse à une question posée lors du recensement de 2001 sur la première langue apprise dans l'enfance et encore comprise, environ 5 202 000 Canadiens ont indiqué avoir une langue maternelle unique qui n'était ni l'anglais ni le français. Ainsi, l'une ou l'autre des langues chinoises (cantonais, mandarin, hakka, etc.) était la langue maternelle unique de quelque 854 000 Canadiens (données arrondies au millier près) ; l'italien, celle de 469 000 ; l'allemand, celle de 438 000 ; le pendjabi, celle de 271 000 ; l'espagnol, celle de 245 000 ; le portugais, celle de 214 000 ; le polonais, celle de 208 000 ; l'arabe, celle de 200 000 ; le tagalog, celle de 174 000 ; l'ukrainien, celle de 148 000 ; le néerlandais, celle de 129 000 ; le vietnamien, celle de 122 000 ; le grec, celle de 120 000…

Chacune des provinces du Canada se distingue des autres provinces par les origines de sa population. Les quatre provinces de l'Est sont peuplées de personnes d'origine britannique et, pour une faible part, de personnes d'autres origines, en particulier d'origine française (les personnes de langue maternelle française forment 4 % de la population de

la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard, et 33 % de celle du Nouveau-Brunswick). Au Québec, province dont la population comprenait 5 762 000 personnes ayant le français pour langue maternelle unique, la principale communauté d'origine autre que française ou britannique lors du recensement de 2001 était celle des Italiens (environ 162 000 personnes, au Québec, se sont alors dites d'origine italienne uniquement, 87 000 autres déclarant des origines multiples dont une origine italienne). Dans la population de l'Ontario, la diversité des origines est devenue phénoménale : chacune des 20 plus importantes « communautés » d'origines distinctes compte au moins 100 000 personnes. Les personnes d'origine allemande constituent une proportion importante de la population dans les trois provinces de l'Ouest (Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique), cette proportion étant inférieure, cependant, à celle des personnes d'origine britannique, et légèrement supérieure à celle des descendants d'Ukrainiens ou à celle des personnes d'origine chinoise. Alors que, en 2001, dans ces trois provinces de l'Ouest, quelque 361 000 personnes ont dit être uniquement d'origine allemande (et 991 000 autres d'origines multiples comprenant une origine allemande), 195 000 ont déclaré avoir, pour langue maternelle, uniquement l'allemand.

Quand elles parviennent à se regrouper ou quand elles sont relativement isolées, les personnes d'une même origine peuvent conserver longtemps les particularités qui les distinguent (lors du recensement de 2001, dans la population du pays, 446 000 personnes ne parlaient ni le français ni l'anglais).

La propension des gens d'une même origine à se regrouper s'explique d'abord par la recherche de soutien et de réconfort. En se regroupant, ces personnes ont cependant tendance à retarder leur immersion dans leur nouvel environnement. En se mariant entre elles, en se fréquentant régulièrement, les personnes qui partagent la même langue, la même religion, les mêmes coutumes, les mêmes souvenirs arrivent à conserver l'héritage qui est le leur ainsi que la vision du monde qui les particularise. Certaines adhèrent à des groupes formés en vue de perpétuer le culte de leurs origines et, pour cela, elles demandent aux autorités l'octroi de subventions, des dérogations aux lois en vigueur, des modifications aux programmes mis en œuvre, etc.

Ces personnes d'une même origine, en cultivant leur différence, peuvent, par exemple, vouloir développer la fierté de l'héritage culturel qu'elles chérissent, souhaiter renforcer la solidarité au sein de leur communauté, espérer imposer le respect de leurs particularités. Plusieurs peuvent même exprimer, en se distinguant, un désir d'autonomie, d'indépendance, voire la volonté d'imposer leur identité à des personnes d'autres origines.

Selon qu'ils veulent ou non faire la promotion de ce qu'on appelle la « diversité » ou le « pluralisme » ou, encore, le « multiculturalisme », selon qu'ils veulent, ou non, imposer à tous leur propre langue ou leur propre code de comportements, les Canadiens se divisent en camps opposés.

Au Canada, depuis longtemps, un vif débat oppose ceux qui ne veulent pas d'une politique de multiculturalisme et ceux qui souhaitent la maintenir ou la renforcer. Avec l'arrivée au Canada d'immigrants d'origines très diverses, le débat s'est élargi. Aujourd'hui, ce débat est devenu général, et les personnes qui rêvent encore d'une grande nation homogène, au Canada, font face à de nombreux adversaires.

En plus du débat relatif aux politiques de soutien au multiculturalisme, bon nombre d'autres débats politiques trouvent leur source dans la diversité des identités qui caractérise le Canada. C'est ce que laissent voir les journaux, la radio et la télévision, en particulier au regard de la politique internationale ou en matière d'immigration, de services sociaux, d'éducation et de droits civils.

Parce qu'ils portent généralement sur des sujets qui concernent tous les Canadiens, les débats qui mettent en cause les Canadiens d'origines autres que française, britannique et autochtone se confondent souvent avec d'autres débats, en particulier ceux qui concernent les descendants des premiers occupants du pays (appelés officiellement « autochtones ») et ceux qui touchent les Canadiens d'origine française.

LES « AUTOCHTONES »

Outre les débats qui impliquent les nouveaux Canadiens, débats qui ont pris une importance accrue depuis quelques décennies, et les revendications des Canadiens de langue française, qui ne cessent pas,

une large place, dans la vie politique canadienne, est occupée par les demandes adressées aux autorités par les autochtones. Ces demandes des autochtones font régulièrement les manchettes dans chacune des provinces et dans chacun des territoires du pays.

Adressées aux autorités provinciales et territoriales de même qu'aux représentants de l'État fédéral, les demandes des autochtones suscitent, chez beaucoup de personnes, un authentique sentiment de bienveillance. Cette bienveillance provient de la conscience que les ancêtres des autochtones d'aujourd'hui ont subi des préjudices indéniables et que les conditions de vie des autochtones contrastent défavorablement avec celles de la majorité des Nord-Américains. Elle s'explique aussi par le fait que les autochtones sont très minoritaires (3 % de la population du Canada) alors que leurs ancêtres étaient les premiers habitants du pays. Enfin, les autochtones ne peuvent guère menacer les intérêts des gens qui les approuvent. Bien que générale, surtout à l'étranger, cette bienveillance n'est pas toujours synonyme de générosité.

Après l'adoption de nouvelles politiques relatives aux autochtones, vers 1980, le nombre de personnes recensées comme « autochtones » a augmenté très rapidement (de 41 % entre 1986 et 1991), résultat apparent d'une forte croissance démographique et d'un changement d'attitudes à l'égard des origines et des identités (en remplissant le questionnaire distribué lors d'un recensement, on peut déclarer avoir des ancêtres autochtones sans se considérer « autochtone » et on peut même choisir de ne pas faire état de ses origines autochtones). En 1971, les compilations donnaient un total de 313 000 autochtones au Canada (dont 18 000 Inuits et 231 000 « indiens enregistrés » ou « inscrits »). En 2001, Statistique Canada a dénombré 976 000 personnes qui s'identifient comme « autochtones ».

Contrairement à une idée reçue, les « Indiens du Canada » ne vivent pas tous dans des « réserves ». En 2001, parmi les quelque 976 000 personnes ayant une « identité autochtone », seulement 286 000 vivaient dans des « réserves », 196 000 demeuraient en milieu rural, hors réserve, et 494 000 résidaient dans des villes.

En raison de la variété de leurs milieux de vie et du grand nombre de leurs communautés (environ 600 bandes distinctes et quelque 2 300 « villages » ou « réserves »), les « autochtones » du Canada n'ont pas

tous la même vision des choses et ne partagent pas tous les mêmes intérêts ni les mêmes revendications.

La diversité des situations, dans les populations autochtones, est aggravée par la dispersion des communautés. Comme le montre le tableau 1.4, dans les six provinces de l'Est, moins de 2 % des gens disent avoir, parmi leurs ancêtres, des Indiens d'Amérique, des Métis ou des Inuits, mais plus de 10 % font une telle déclaration au Manitoba et en Saskatchewan, et 5 % en Alberta et en Colombie-Britannique.

TABLEAU 1.4.
Répartition, selon les provinces et les territoires, des populations issues des Indiens d'Amérique du Nord, au Canada, en 2001

	Réponses uniques	Réponses multiples	Population totale
Canada	455 805	545 085	29 639 035
Terre-Neuve-et-Labrador	5 435	10 595	508 075
Île-du-Prince-Édouard	580	1 785	133 385
Nouvelle-Écosse	9 035	19 525	897 565
Nouveau-Brunswick	8 180	15 635	719 710
Québec	49 980	80 190	7 125 580
Ontario	80 065	168 870	11 285 545
Manitoba	74 690	34 830	1 103 695
Saskatchewan	70 390	31 900	963 150
Alberta	64 935	98 235	2 941 150
Colombie-Britannique	78 685	96 400	3 868 875
Yukon	3 895	2 480	28 525
Territoires du Nord-Ouest	9 855	3 515	37 105
Nunavut	85	265	26 665

Note : Dans ce tableau (créé à partir d'une compilation du 25 janvier 2005 de Statistique Canada intitulée « Population selon certaines origines ethniques, par provinces et territoires »), les données ne tiennent pas compte des Inuits et excluent les personnes qui se sont dites uniquement descendantes de Métis (cas de 855 personnes au Nouveau-Brunswick, de 5 370 au Québec, de 9 230 en Ontario, de 14 190 au Manitoba, de 12 475 en Saskatchewan, de 17 320 en Alberta, de 8 305 en Colombie-Britannique, de 1 265 dans les Territoires du Nord-Ouest).

Il n'y a que dans les Territoires du Nord-Ouest, ainsi qu'au Yukon et au Nunavut, que les assemblées élues font une large place aux autochtones. Les autochtones comptent pour plus d'un tiers dans la population des Territoires du Nord-Ouest et, lors du recensement de 2001, parmi les 26 665 personnes dénombrées au Nunavut, 20 185 descendaient uniquement d'Inuits et 2 440, partiellement d'Inuits.

En plus des obstacles posés à l'action collective par la diversité de leurs situations et leur dispersion sur le territoire, les peuples autochtones du Canada se heurtent aux difficultés soulevées par la variété de leurs langues et de leurs traditions. Outre les deux langues les plus parlées (quelque 80 000 personnes parlent le cri et 30 000, l'inuktitut), une vingtaine d'idiomes subsistent encore dans les communautés autochtones, sans oublier que le français est la langue maternelle de la plupart des membres de plusieurs nations (Hurons, Abénaquis, Montagnais, Algonquins…) et que l'anglais est celle de nombreux autres autochtones. Cette variété de langues, traditions, coutumes, etc., donne lieu à une multiplicité d'intérêts et de points de vue, qui s'expriment dans la vie politique.

Le nombre considérable et la gamme très étendue des demandes que les autochtones soumettent aux autorités ont mené à la création d'organismes spécialisés (par exemple, la Commission royale sur les peuples autochtones, active de 1991 à 1997, et la Société de développement autochtone de la baie James) ainsi qu'à l'adoption de mesures de toute nature (par exemple, la signature de conventions particulières comme celles qui concernent plusieurs communautés autochtones du Québec ou qui consacrent l'autonomie de diverses collectivités autochtones ou, autre exemple, la création d'un nouveau territoire autonome, le Nunavut, en 1999). Ces organismes spécialisés et les mesures adoptées, de même que les bonnes volontés qui se manifestent de part et d'autre, ne semblent pas, toutefois, pouvoir tarir le flot des demandes que les autochtones adressent aux gouvernements, au Canada.

Ces demandes sont parfois assorties de références au passé. En effet, parmi les descendants des premiers habitants du Canada, nombreux sont ceux qui estiment que l'héritage qu'ils ont reçu est bien moindre que celui qu'ils auraient dû recevoir si leurs ancêtres n'avaient pas été traités injustement. Le ressentiment engendré par les discriminations qu'ils ont subies oriente leur vision du monde et colore leur action politique.

En somme, en raison de leur nature, de leur ampleur, de leurs justifications, de leur écho et de leurs enjeux, les revendications provenant des populations autochtones ont, depuis quelques années, semblé aussi pressantes que celles formulées par les populations de

langue française. Elles donnent certes, comme les revendications formulées par les « nouveaux » Canadiens et par les francophones, une coloration particulière à la vie politique du Canada.

LES CANADIENS DE LANGUE FRANÇAISE

Contrairement aux autochtones, qui sont relativement peu nombreux et qui sont dispersés sur l'ensemble du territoire canadien, les Canadiens de langue française forment près du quart de la population du Canada et résident, pour la plupart, au Québec et dans des régions proches du Québec (Nouveau-Brunswick et Ontario).

Les revendications « historiques » des Canadiens de langue française, d'abord exprimées en réaction à la volonté des autorités britanniques, après la conquête, d'imposer la langue anglaise, ont été exacerbées par l'arrivée au Canada, par la suite, de centaines de milliers d'immigrants de langue anglaise et, plus récemment, de millions d'allophones qui ont adopté la langue anglaise.

La « survivance » de la langue française au Canada a été facilitée par ce qu'on a appelé l'Acte de Québec adopté en 1774 par le Parlement d'Angleterre, qui a permis aux francophones catholiques d'exercer leur religion et d'accéder aux fonctions publiques, mais elle a été aussi, peut-être même surtout, la conséquence d'une exceptionnelle croissance démographique, puisque, entre 1760 et 1960, la collectivité des personnes de langue française au Canada a été multipliée par 80. Deux siècles après la conquête, il y avait à peu près 6 150 000 francophones au Canada ; or le Canada de 1760 ne comptait que près de 70 000 personnes (seulement 10 000 Français, environ, ayant fait souche en Nouvelle-France et en Acadie).

Depuis une cinquantaine d'années, la « survivance » de la collectivité définie par la langue française paraît incertaine, pour toutes sortes de raisons (diminution du taux de fécondité dans la population de langue française, flux migratoires défavorables à la collectivité de langue française, évolution de la nature et de l'impact des moyens de communications, embauche dans des entreprises publiques ou privées et des administrations où la langue d'usage est l'anglais, adoption de

la langue anglaise par de nombreux Canadiens de langue maternelle française, etc.). De fait, la proportion de la population totale du Canada constituée par les personnes d'origine française diminue rapidement et celle des personnes de langue maternelle française s'amenuise de plus en plus (elle est approximativement de 23 % aujourd'hui).

Les francophones du Québec, par ailleurs, sont nombreux à s'inquiéter de la diminution de la proportion de la population canadienne constituée par la population du Québec. Cette proportion était encore de 29 % en 1951 ; aujourd'hui, elle n'est plus que de 24 %. Avec l'immigration qui gonfle, année après année, la population de l'Ontario et celle des provinces de l'Ouest, le poids démographique du Québec ne peut que diminuer encore.

En raison des incertitudes quant à l'avenir de la langue française au Canada et au poids du Québec dans la fédération canadienne, les revendications provenant de francophones se sont amplifiées au point de mener à des situations de crise sans précédent (actions violentes du Front de libération du Québec entre 1963 et 1970 ; victoire, en 1976, du Parti québécois, favorable à l'accès du Québec au statut de pays souverain ; référendums québécois de 1980 et de 1995 voulus par le Parti québécois qui souhaitait obtenir l'appui de la majorité au projet de faire du Québec un pays souverain). Les revendications des francophones ont aussi mené à l'adoption de mesures nouvelles par le Parlement du Canada (modification des symboles évoquant la nature du pays, notamment un drapeau, adoption du français et de l'anglais comme langues officielles de l'État fédéral). Elles ont également entraîné des changements au Québec : transformation de l'Assemblée législative du Québec en Assemblée nationale du Québec, adoption d'une loi du Québec faisant du français la langue officielle du Québec, etc.

En dépit des mesures nouvelles et, dans certains cas, à cause de ces mesures (par exemple, la politique canadienne d'immigration de 1976, critiquée malgré la possibilité accordée à des fonctionnaires du Québec d'étudier les demandes soumises par des personnes voulant s'établir au Québec), les revendications provenant de la collectivité de langue française continuent d'alimenter la chronique politique.

Comme celles de nombreux autochtones, les revendications de plusieurs francophones du Canada d'aujourd'hui sont assorties de références au passé. Les 300 000 Acadiens d'aujourd'hui continuent, dans l'ensemble, à entretenir le souvenir de ce qu'on a appelé le Grand Dérangement de 1755, une opération qui visait à chasser leurs ancêtres des terres qu'ils occupaient dans la région correspondant aujourd'hui à la Nouvelle-Écosse, une opération à laquelle quelques milliers seulement ont pu échapper. De nombreux francophones du Québec entretiennent, de leur côté, la mémoire de l'Insurrection de 1837 et le souvenir des luttes menées après 1840 pour assurer l'usage public du français… En Ontario, où ils sont environ 500 000, les Canadiens de langue française sont nombreux à évoquer les discriminations que leurs ancêtres ont subies. Au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, où résident encore quelque 120 000 Canadiens de langue française (sur une population de plus de 5 000 000), la mémoire des mauvais traitements semble toujours vivante comme l'est, apparemment, celle de la résistance animée par Louis Riel entre 1869 et 1885. En Colombie-Britannique, enfin, les francophones ne sont que 55 000 environ (dans une population de près de 4 000 000) et beaucoup, parmi eux, tiennent au bilinguisme soutenu par les autorités fédérales du Canada. Dans tous les cas, les références au passé ajoutent aux justifications qui appuient les revendications.

Cependant, ces revendications sont parfois contradictoires, car les francophones font face à plusieurs dilemmes. Pour conserver ou, idéalement, pour accroître leurs possibilités de vivre en français, ceux qui résident hors du Québec ont besoin du levier fourni par le Québec, mais, pour cette raison, ils ne peuvent appuyer les revendications des francophones du Québec qui, pour protéger le français au Québec, veulent faire de cette province un pays souverain. Cette option elle-même n'obtient pas l'appui de plusieurs Québécois qui craignent, pour eux-mêmes, ses possibles conséquences négatives. D'ailleurs, les francophones du Québec font face à un autre dilemme : pour accroître le poids du Québec dans l'ensemble du Canada, l'afflux d'immigrants serait souhaitable, mais il risquerait de réduire la proportion des francophones dans la population, pour peu que ces immigrants adoptent l'anglais comme langue d'usage. Quelle que soit la solution envisagée, les inconvénients sont de taille.

Devant de tels dilemmes, les francophones du Canada sont divisés selon les régions (Québec, Acadie, Ontario, Ouest du Canada) et ceux du Québec se partagent de diverses façons, certains voulant faire du Québec un pays souverain associé économiquement au reste du Canada, d'autres préférant ne rien changer, quelques-uns choisissant d'autres voies (réclamant notamment de nouvelles politiques de l'État fédéral en faveur des francophones résidant ailleurs qu'au Québec, des dérogations en faveur des francophones et du Québec, lors de l'adoption de nouvelles politiques par le gouvernement du Canada).

Quels que soient les moyens qu'ils préconisent pour servir le « fait français » et quelles que soient leurs divergences à ce propos, les Canadiens d'origine française envisagent le fédéralisme, la politique des langues officielles, les droits civils et quantité d'autres sujets d'une manière qui contraste souvent avec les visées des autres Canadiens et, pour cette raison, certains débats politiques prennent, au Canada, une importance qu'ils n'ont pas dans d'autres pays.

Parmi les préférences politiques partagées par la plupart des francophones du Canada, celle qui concerne la politique de la langue est assurément la plus controversée. Elle l'a été d'autant plus qu'elle a longtemps contesté celle des élites formées de Britanniques et de descendants de Britanniques. L'ambition de ces élites était de faire de l'ancienne Nouvelle-France et de l'ancienne Acadie des colonies de peuplement pour des populations de langue anglaise venant des îles britanniques. Pendant longtemps, l'immigration au Canada a servi cette ambition, et les Britanniques et descendants de Britanniques en sont arrivés, vers 1850, à former la majorité de la population (près de 60 % des Canadiens étaient d'origine britannique aux recensements de 1871, 1881, 1891 et 1901).

Aujourd'hui, les Canadiens d'origine britannique ne représentent plus que le quart de la population, mais l'anglais est devenu la langue maternelle de près de 60 % des habitants du pays, au terme d'un long processus d'assimilation des populations immigrantes d'origines diverses. Au Canada, parmi les personnes dont la langue maternelle n'est pas l'anglais (soit 40 % de la population), plus de la moitié peuvent parler anglais ; au total, quelque 85 % des Canadiens connaissent l'anglais. Cette langue est même devenue la langue unique de centaines de milliers de Canadiens qui comptent des Français parmi leurs ancêtres.

En raison de l'anglicisation, certaines des langues parlées jadis par les autochtones du pays ne sont plus connues que par quelques personnes : c'est le cas, par exemple, de la langue haïda en Colombie-Britannique. Par conséquent, les Canadiens d'origine britannique ont réussi à imposer l'anglais à une forte proportion de la population.

L'assimilation linguistique est considérée par de nombreux Canadiens comme souhaitable, alors qu'elle apparaît aux yeux de certains comme un reniement regrettable. Ceux qui refusent l'assimilation (abandon de la langue maternelle) préconisent plutôt ce qu'ils appellent l'intégration, qui implique simplement la connaissance de la langue de l'autre groupe (sans abandon de sa langue maternelle) et la pratique des manières de ce groupe (sans avoir pour autant à renier son héritage). L'assimilation est d'autant plus décriée qu'elle mène certaines personnes à abjurer la religion de leur enfance, voire à mépriser ouvertement le groupe social dont elles faisaient partie originellement, y compris en faisant traduire leur patronyme. L'assimilation est un phénomène qui en dit long sur les fondements de la vie politique… et qui suscite bien des débats au Canada !

Pour lutter contre l'assimilation des francophones, les parlementaires de langue française, à Ottawa, ont réussi, en 1969, à faire adopter une politique dite de bilinguisme, en faveur du français et de l'anglais, dorénavant « langues officielles » du pays. La connaissance de plus d'une langue a été présentée, par les autorités de l'époque, comme une richesse. Cette politique n'a pas plu à plusieurs Canadiens de langue anglaise qui rêvaient de faire du Canada une « nation » de langue anglaise et elle a suscité une vive résistance. Cependant, elle a plu aux francophones et, pour cela, elle a évité une radicalisation du mouvement indépendantiste québécois, qui, déjà, depuis 1963, avait produit son lot de violences.

Aujourd'hui, le bilinguisme, au sens des langues officielles, est le fait d'une minorité. Parmi les Canadiens dont la langue maternelle n'est pas le français, 10 % seulement peuvent s'exprimer en français. En revanche, près de 40 % des Canadiens de langue maternelle française connaissent l'anglais. Au total, 31 % des Canadiens parlent le français, qui est (faut-il le rappeler) la langue maternelle de 23 % des Canadiens (en 2001).

La politique du gouvernement du Canada et celle des gouvernements de quelques provinces ont, par ailleurs, facilité la pratique de langues autres que le français et l'anglais. Au Canada, lors du recensement de 2001, 5 470 000 personnes environ avaient une langue maternelle autre que l'anglais ou le français (268 000, parmi celles-ci, avaient aussi l'une ou l'autre des langues officielles comme langue maternelle). Finalement, compte tenu de la connaissance de langues autres que les langues officielles, près de la moitié des Canadiens peuvent s'exprimer dans deux langues ou plus.

En raison de la domination de l'anglais, mais aussi des revendications des francophones et du grand nombre des langues parlées au Canada, les politiques linguistiques ne cessent de faire l'objet de controverses. Certains approuvent tandis que d'autres contestent la loi du Québec qui n'autorise les études en anglais, dans les écoles publiques, qu'aux enfants dont les parents ont fréquenté une école anglaise au Québec ou dont les frères ou sœurs ont fait la même chose au Canada (conformément à l'article 23 de la Charte des droits et libertés du Canada). La plupart des francophones sont d'accord avec la politique du gouvernement fédéral du Canada pour promouvoir le français, mais cette politique déplaît à de nombreux anglophones. En outre, de nombreux groupes réclament, contre l'avis de plusieurs autres, divers services financés par les fonds publics dans d'autres langues que l'anglais et le français. En définitive, la « question des langues », qui déborde la division de la population selon les origines, est une modalité caractéristique de la vie politique au Canada.

LE PROSÉLYTISME RELIGIEUX

Une autre particularité de la vie politique au Canada concerne les conflits entre religions. Ces conflits, liés au prosélytisme, ont longtemps envenimé les relations entre les groupes d'origines distinctes et, depuis peu, on craint qu'ils se réaniment.

Les oppositions entre catholiques et protestants ont pratiquement cessé au cours des dernières décennies, mais elles avaient été assez vives auparavant. Les activités du mouvement orangiste, la pendaison

de Louis Riel, l'interdiction de l'enseignement français et catholique dans plusieurs provinces, et de nombreux autres épisodes de la vie politique du passé pourraient rappeler ce conflit.

En dépit des vexations dont ils ont été longtemps victimes, les catholiques du Canada ont réussi à se maintenir. En 1774, déjà, moins de quinze ans après la conquête de la Nouvelle-France par les armées britanniques, le Parlement d'Angleterre a trouvé nécessaire de permettre, par l'Acte de Québec (déjà cité), le libre exercice de la religion catholique et l'accès des catholiques aux charges de fonctionnaires. Plus tard, pour éviter les affrontements, les autorités du Canada-Uni ont pratiqué une politique de laisser-faire à l'égard d'entreprises religieuses de toute nature (construction d'édifices destinés au culte, écoles « confessionnelles », etc.).

La loi qui a fait l'Union des colonies d'Amérique du Nord britannique en 1867 a protégé les droits qui avaient été conférés aux écoles confessionnelles peu auparavant. Finalement, après des décennies de controverses, et grâce à l'augmentation du nombre de catholiques de langue anglaise (notamment d'origine irlandaise), on en est arrivé, au Canada, à reconnaître à chacun la liberté de conscience et de religion (liberté confirmée dans l'article 2 de la Charte des droits et libertés). Les interprétations que l'on cherche, depuis peu, à donner de cette liberté de conscience et de religion créent de nouvelles controverses.

Ces controverses s'enveniment avec l'augmentation du nombre des membres de religions nouvelles ou de religions qui, autrefois, n'avaient pas de fidèles au Canada et elles s'aggravent avec le développement de l'intégrisme religieux et celui du fondamentalisme. Comme le montre le tableau 1.5, certaines religions, dont les fidèles étaient très rares, au Canada, il y a vingt ou trente ans, sont devenues très visibles. Ainsi, entre 1991 et 2001, il y a eu une augmentation de 230 % du nombre de personnes qui, au Canada, se réclament de l'islam. Au cours de cette même décennie, le nombre de personnes pratiquant l'un ou l'autre des cultes de l'Inde a presque doublé. De fait, 10 % des habitants du pays, aujourd'hui, adhèrent à des regroupements religieux qui, jadis, n'étaient presque pas présents au Canada.

TABLEAU 1.5.
Affiliations religieuses déclarées lors des recensements de 1971, 1991 et 2001 au Canada (en milliers)

	1971	1991	2001
catholique romaine	9 975	12 203	12 793
Église unie (United Church)	3 769	3 093	2 839
anglicane	2 543	2 188	2 035
baptiste	667	663	729
presbytérienne	872	636	410
luthérienne	715	636	607
juive	276	318	330
catholique ukrainienne	228	128	126
pentecôtiste	220	436	330
musulmane (islam)	–	253	580
bouddhiste	–	163	300
hindoue	–	157	297
sikhe	–	147	278
chrétienne non incluse ailleurs	–	2 111	1 864
autres (non chrétiennes)	–	476	1 325
divers	2 303	–	–
aucune religion	–	3 386	4 796
total pris en compte	21 568	26 994	29 639

Note : La catégorie « divers » regroupe, pour 1971, les affiliations qui, en 1991 et 2001, sont distinguées de la façon suivante : musulmane (islam), bouddhiste, hindoue, sikhe, chrétienne non incluse ailleurs, autres (non chrétiennes), aucune religion.
Source : Statistique Canada. Recensements de la population.

Là où arrivent des personnes qui pratiquent une religion qui n'était pas encore implantée, des résistances se manifestent, et elles peuvent être assez vigoureuses lorsque les nouveaux venus font montre de prosélytisme ou affichent des tenues ou des façons de faire démontrant qu'ils n'ont aucune volonté de s'intégrer à la population du pays d'accueil. Les codes vestimentaires, les rituels et les comportements insolites dictés par les règles religieuses de certains peuvent sembler « pittoresques » aux yeux des personnes d'autres religions qui font preuve de tolérance, mais également susciter une attitude de rejet chez d'autres, moins accueillantes. La mésentente peut mener, finalement, à la ségrégation, les fidèles de chaque religion se regroupant dans une aire géographique distincte.

Le zèle religieux, qui semble en recrudescence au Canada, est très mal vu par beaucoup de Canadiens qui ont, pour leur part, abandonné la pratique religieuse (sans pour autant cesser de se dire catholiques ou chrétiens lors des recensements) ou qui ont carrément décidé de n'avoir aucune religion.

Depuis quelques décennies, il y a une forte augmentation du nombre de personnes qui refusent tout engagement religieux (lors du recensement de 1951, quelque 60 000 personnes s'étaient dites « sans religion » ; en 2001, on estimait leur nombre, à 4 796 000). Cette augmentation, bien qu'elle n'explique pas la croissance du nombre de personnes animées par un zèle religieux ostentatoire, lui donne un certain relief…

L'augmentation du nombre de personnes qui se disent « sans religion » se produit aux dépens des confessions chrétiennes, et les plus fervents trouvent là un motif supplémentaire pour afficher leur engagement. L'Église unie, créée par les congrégationalistes, les méthodistes et un certain nombre d'autres chrétiens entre 1911 et 1931, a perdu plus de 900 000 fidèles en trente ans ; elle ne reste forte qu'au Manitoba et en Saskatchewan, où environ 20 % des gens déclarent en faire partie. L'Église catholique elle-même, dans certaines provinces, rassemble une proportion décroissante de la population ; en Colombie-Britannique, par exemple, cette proportion est passée de 20 % à 18 % entre 1991 et 2001, au profit de la catégorie des « sans religion ».

La désaffection à l'égard de confessions qui ont longtemps été dominantes au Canada inquiète assurément ceux qui continuent à croire en Jésus-Christ ; leur ferveur pourrait même s'intensifier pour contrer le prosélytisme des non-croyants et celui, très différent, des fidèles de l'islam ou des mouvements religieux originaires d'Asie. Déjà, on voit un regain du militantisme politique de certains chrétiens, qui réclament des politiques ou des décisions d'autorité conformes à leurs croyances.

Les questions controversées, relatives au prosélytisme religieux, peuvent être fort nombreuses. Certaines d'entre elles concernent la possibilité, ou non, de prodiguer un enseignement religieux dans les écoles publiques, d'inscrire le dogme, la morale, la liturgie et le « droit » religieux au programme d'enseignement des écoles publiques,

d'assurer l'enseignement par des religieux, de maintenir ou de créer des écoles dites « confessionnelles », de financer par l'impôt (directement ou non) l'enseignement religieux, et tout cela pour une religion en particulier, pour quelques religions seulement ou encore pour toutes les religions. Des questions similaires se posent à propos des lieux de culte et de très nombreuses activités auxquelles peuvent s'adonner les fidèles d'une religion (quêtes, démarchage, prestations de soins dans des dispensaires, cliniques ou maisons médicalisées, création de centres, etc.).

De même, d'importants débats pourraient être suscités par les religieux qui voudraient que la loi leur permette d'infliger des peines à celles de leurs ouailles qui auraient transgressé les règles dont ils se font les défenseurs…

De toute manière, nous assistons déjà, périodiquement, à des débats soulevés par les croyants désireux d'imposer à tous leurs principes moraux, notamment en matière de contraception, d'avortement, d'adultère, de bigamie, de polygamie, de divorce, de relations et de pratiques sexuelles, d'euthanasie, de transfusion sanguine, de médication chimique, de clonage ou de nourriture rituelle.

Les débats relatifs aux religions seront d'autant plus vifs qu'ils opposeront des gens dont les convictions sont à la fois irréductibles, inconciliables et hégémoniques. En s'aggravant, les conflits religieux pourraient envenimer la vie politique canadienne, surtout s'ils amenaient des communautés d'origines différentes, comme il y en a tant, aujourd'hui, au Canada, à s'affronter.

LES RIVALITÉS INTERRÉGIONALES

En raison de l'existence de communautés d'origines différentes, les diverses régions découpées sur la carte du Canada pourraient donner l'image d'une vaste mosaïque si on colorait chacune d'une teinte différente afin de la caractériser d'après les langues qui y sont le plus parlées, les religions qui s'y trouvent et les coutumes qui y dominent.

Comme chaque région (y compris à l'intérieur de chaque province) présente d'importantes particularités par rapport aux autres régions, les rivalités interrégionales prennent, au Canada, une importance qu'elles n'ont pas dans d'autres pays. En outre, les particularités de chaque région (types d'habitat, climat, nature des ressources disponibles, situation par rapport au reste du monde, etc.) sont amplifiées, en quelque sorte, par l'isolement relatif des agglomérations les unes par rapport aux autres, isolement qui contribue à la valorisation des appartenances régionales. Finalement, l'hétérogénéité des territoires et des habitats, la dispersion des agglomérations et les regroupements des gens par affinités (origines, religions, langues, coutumes) créent une très grande diversité, entre les régions, dans les visions que l'on peut avoir des désirs ou besoins à satisfaire.

Les rivalités interrégionales, à travers lesquelles s'exprime la diversité du pays, influent considérablement sur la vie politique du Canada. Ainsi, parce qu'ils ne partagent pas les intérêts et les conceptions des gens de l'Ontario, de nombreux habitants de l'Est ou de l'Ouest, comme ceux du Québec, font des choix, lors des élections à la Chambre des communes, qui contrastent avec ceux de l'électorat de l'Ontario. En 2001, lors du recensement, avec 11 285 000 habitants, l'Ontario regroupait 38 % de la population du Canada ; l'Ontario a donc un poids, dans l'ensemble du Canada, qui exacerbe les rivalités interrégionales qui la concernent.

Outre l'impact qu'elles ont sur les élections à la Chambre des communes et sur les relations « fédérales-provinciales », les rivalités interrégionales influencent non seulement le traitement des revendications des Canadiens de langue française, du fait que le Québec est la seule province du Canada majoritairement de langue française, mais aussi l'élaboration de la plupart des politiques du gouvernement (fédéral) du Canada.

Par ailleurs, les rivalités entre les diverses régions du territoire de chaque province ont, elles aussi, une grande importance dans la vie politique. Ces rivalités sont à la mesure des contrastes que l'on peut observer entre les villes et les campagnes, entre les métropoles régionales et leurs périphéries, entre des régions côtières et des régions de l'intérieur, entre des zones fortement industrialisées et des régions agricoles, voire entre les diverses localités d'une même région. Ces rivalités

se traduisent, dans la vie politique, de diverses façons, notamment par des débats sur des projets de regroupements destinés à uniformiser la qualité des services municipaux et l'incidence des impôts locaux ou par des débats relatifs à la « régionalisation » ou à la « localisation » des administrations publiques. La répartition des dépenses publiques sur le territoire et celle des prélèvements fiscaux, l'élaboration des politiques de « redistribution » ou de « développement » et quantité d'autres questions révèlent, au Canada, l'importance des rivalités interrégionales.

LES REVENDICATIONS CATÉGORIELLES

En plus de leur soumettre des revendications qui traduisent la vision du monde propre à leur communauté culturelle ou à leur région, quantité de gens adressent aux autorités toutes sortes d'autres demandes qui, elles, traduisent les intérêts et points de vue des catégories socio-professionnelles auxquelles ils s'identifient.

Certaines personnes s'identifient fortement au groupe social dont elles font partie en raison de leur profession ou métier, ou de leur activité et, logiquement, elles ont souvent tendance à voir le monde du point de vue de cette catégorie. Ainsi, des personnes qui appartiennent à des communautés culturelles différentes peuvent parfois se découvrir des points communs parce qu'elles occupent le même type d'emploi, tout en étant d'avis différents quant aux questions de langue ou de coutumes. Cependant, en raison de l'hétérogénéité de la population et en raison des rivalités interrégionales, plusieurs des revendications catégorielles les plus visibles sont circonscrites en fonction des « affinités culturelles » (celles des Canadiens de langue française, des Canadiens d'origine italienne, etc.) et des régions (Québec, Ontario, etc.), même quand elles visent les autorités fédérales. De ce fait, les revendications sectorielles sont exceptionnellement nombreuses, et ce, d'autant plus que le pays est engagé dans des activités très diversifiées. En plus d'exporter une très grande variété de matières premières plus ou moins transformées (produits des mines, des forêts, de la mer, de l'agriculture, de l'élevage…), le Canada a une production industrielle très importante, intimement liée, incidemment, à celle des États-Unis, et possède un secteur des

services considérable, du fait de son ouverture sur l'extérieur et de ses autres caractéristiques (territoire très vaste, population hétérogène, etc.). Par conséquent, tout concourt, au Canada, à la multiplication des revendications catégorielles.

Cette multiplication des revendications catégorielles est encouragée, d'une part, par le type d'État qui a été développé au Canada (une fédération dont les États membres pratiquent facilement ce qu'on appelle la « démocratie participative ») et, d'autre part, par les interventions « gouvernementales », dont le nombre augmente sans cesse, tant du côté des prélèvements dits « obligatoires » que du côté des services publics et de la réglementation des activités. Il n'est donc pas étonnant que les revendications catégorielles, au Canada, donnent l'impression d'une clameur permanente.

Cette clameur permanente, engendrée par la multitude des revendications, diffère considérablement de celle qui se fait entendre de temps en temps dans certains autres pays, qui connaissent des mobilisations « populaires » de très grande envergure, bien que de courte durée. Les Canadiens, en effet, n'ont pas l'habitude de ce type de mobilisations, engagées au nom de la « solidarité des classes populaires ». On peut penser que les rigueurs de l'hiver, au Canada, interdisent les mobilisations de ce type, plusieurs mois par année, mais on peut penser aussi qu'elles sont découragées par l'hétérogénéité de la population et l'immensité du territoire. Chose certaine, les grandes mobilisations populaires, qui ont cours notamment en France et en Italie, ne correspondent pas à ce qu'on pourrait appeler « l'idéologie dominante » des Canadiens, qui n'accordent guère d'importance à la notion de « solidarité de classe » (même si, individuellement, ils peuvent démontrer beaucoup de générosité).

Au Canada, la notion de « solidarité de classe » ne fait pas partie du discours usuel. Elle a certes été utilisée par des militants de petits partis politiques et de certaines autres organisations, mais elle n'a pas eu, au Canada, l'écho qu'elle a eu dans de nombreux autres pays. Il faut reconnaître que l'idée d'une division de la société en « classes sociales » a été découragée par le type d'occupation du sol qui s'est imposé au Canada (habitat dispersé, villes polycentriques occupant de vastes superficies, dispersion des agglomérations en chapelet, parallèlement à la frontière ou aux rivages plutôt qu'en réseau, forte mobilité résidentielle intracommunautaire, regroupements par affinités

linguistiques ou culturelles, etc.). De plus, l'accès à des terres encore inexploitées, pendant plus de trois siècles d'extension des frontières, a pu laisser croire que les conditions dans lesquelles se retrouvaient les gens relevaient de leur courage, de leur travail, de la responsabilité individuelle de chacun, ou plus simplement de la chance (sinon de la malchance). En outre, beaucoup de descendants d'immigrants ont pu voir que leurs conditions étaient bien meilleures que celles de leurs ancêtres et croire, pour cette raison, en leurs propres possibilités. Ceux qui estimaient ne pas progresser par rapport à leurs parents ont même eu tendance à attribuer cette situation à des discriminations culturelles (dont ils étaient victimes) plutôt qu'à « l'exploitation d'une classe par une autre ». Il s'ensuit que, dans l'ensemble, les gens, au Canada, ont eu et ont encore une vision assez floue de leurs « intérêts de classe ».

Le discours politique des élus, au Canada, de façon générale, n'associait pratiquement jamais les inégalités « économiques » à ce que, dans certains autres pays, on appelle les « classes sociales ». Ce discours a donné à penser que les gens qui avaient immigré en Amérique avaient échappé aux hiérarchies de leurs pays d'origine et que, dans le Nouveau Monde, la notion de lutte de classes ne pouvait pas mobiliser grand monde. On ne trouve pas, au Canada, les classes sociales de l'Europe d'autrefois, dominées par une aristocratie héréditaire, ni les castes qui subsistent encore dans certains pays. D'ailleurs, interrogés au sujet de leur position dans la société, la plupart des Canadiens disent faire partie de la « classe moyenne ». Finalement, au Canada, les revendications catégorielles se présentent habituellement sans référence à la « lutte des classes » qui est ou a été un leitmotiv du discours revendicatif dans d'autres continents.

Même si elles n'ont pas beaucoup fait référence à la « luttes des classes », certaines revendications catégorielles du passé ont reflété les intérêts de millions de personnes et, pour cette raison, elles ont été de véritables revendications de « classe » (certains ajouteraient « moyenne »). Ces revendications catégorielles, que les Canadiens qualifient simplement de « progressistes », ont amené les autorités du pays à adopter plusieurs mesures qui ont été considérées comme des « progrès sociaux ». Cependant, les forces progressistes du Canada n'ont guère contesté la liberté d'entreprise ni le droit à l'appropriation privée des moyens de production et d'échange ; néanmoins,

elles ont obtenu, avant bien d'autres pays, le suffrage universel, le droit de former des syndicats d'employés et de négocier des conventions collectives de travail, le développement de l'enseignement obligatoire public, le développement de programmes d'assurances collectives (concernant, notamment, le chômage, les retraites et la santé) financées par des cotisations obligatoires et par des impôts sur les revenus dont les taux croissent avec le montant des revenus (impôts dits « à taux progressifs »), ainsi que quantité d'autres mesures dont l'effet global a été, pendant un temps, de réduire les écarts entre les niveaux de vie.

Les revendications catégorielles qui mobilisent encore le plus de monde, au Canada, sont celles qu'organisent, de temps à autre, les syndicats de salariés, dans une province, généralement pour la « défense des acquis sociaux » ou pour la reconnaissance de nouveaux droits, comme les congés de maternité pour les femmes en emploi. Il arrive que, dans plusieurs provinces à la fois, on assiste à des mobilisations interrégionales pour s'opposer à des projets de « réforme » envisagés par le gouvernement d'Ottawa, mais elles sont rares et, de toute façon, même quand elles s'adressent aux autorités fédérales, elles n'ont jamais l'ampleur de celles observées dans certains autres pays.

LES CONFLITS DE GÉNÉRATIONS

Au Canada, d'autres mobilisations dont l'importance est comparable à celles orchestrées par les syndicats de salariés peuvent parfois se produire. Parmi ces mobilisations, les plus spectaculaires concernent les politiques linguistiques ou le projet de faire du Québec un pays souverain ; or ces mobilisations font immanquablement ressortir ce qu'on appelle des « conflits de générations ».

Parler de « conflits de générations », c'est rappaler l'importance politique des catégories définies par les années de naissance. Ces conflits peuvent prendre diverses formes : querelles entre les anciens et les modernes, oppositions entre les mouvements de jeunesse et les forces de l'ordre établi, affrontement entre la nouveauté et la tradition,

rapports difficiles entre les jeunes et leurs aînés, contestation du droit d'aînesse (qui donne la priorité au plus âgé), etc.

Chaque génération (c'est-à-dire un ensemble de personnes ayant à peu près le même âge à la même époque) voit le monde à sa façon. Les jeunes n'ont pas vécu les événements qu'ont connus leurs aînés à leur âge, leur apprentissage s'est déroulé dans des circonstances qui leur sont propres, leur arrivée dans la vie politique se fait avec des perceptions du monde et des visions de l'avenir qui sont parfois fort différentes de celles qu'ont eues et conservées leurs parents, fort différentes également de celles qu'ont valorisées et que valorisent encore leurs grands-parents. Pour la plupart, les jeunes qui arrivent aujourd'hui à la fin de leurs études ont déjà passé des milliers d'heures devant l'écran d'un ordinateur, merveille inaccessible à l'époque où leurs parents étaient enfants. Ces mêmes parents, en revanche, au moment de voter une première fois, avaient, pour leur part, déjà passé des milliers d'heures devant un téléviseur, joujou que leurs propres parents n'avaient eux-mêmes connu qu'à l'âge adulte. Le monde change, et ce, rapidement : les générations passent et, sur bien des points, elles ne se ressemblent pas.

Au Canada, comme dans le reste du monde, des conflits de générations ont souvent marqué le déroulement de la vie politique. Ainsi, la génération du baby-boom de l'après-guerre a affronté ses aînés sur une multitude de sujets. Mentionnons seulement que lors des élections tenues au Québec depuis 1966, parmi les francophones nés avant 1930, 70 % se sont opposés aux souverainistes, alors que, parmi ceux qui étaient nés après 1945, l'appui aux souverainistes a souvent été massif. Un tel décalage illustre la signification politique des différences entre générations.

Par ailleurs, les jeunes nés en périodes de fort accroissement naturel ont aussi un important impact sur le déroulement de la vie politique. En raison du nombre, les cohortes (ou générations) de l'après-guerre ont contribué au gonflement de la demande des biens de consommation courante, d'équipements domestiques, de logements et de services de toutes sortes. Ces générations ont bousculé les établissements hospitaliers et les établissements d'enseignement primaire, surtout ceux du secteur public, puis les écoles secondaires et les

universités et, finalement, le marché du travail rémunéré. Les autorités ont dû faire face aux revendications, extrêmement nombreuses, que tous ces bouleversements suscitaient.

D'ailleurs, ce sont souvent des générations de baby-boomers qui ont provoqué les principaux soubresauts politiques. Ainsi, chaque fois qu'il y a eu une augmentation soudaine de la natalité et qu'une génération de baby-boomers a déferlé dans le monde des adultes, le Canada français a affermi le ton de ses revendications face au reste du Canada. Une recrudescence de la natalité s'est produite dans la population de langue française peu après 1800 et les cohortes qui en sont issues, rendues à l'âge adulte, ont gonflé les effectifs du mouvement « patriote » dirigé par Louis-Joseph Papineau, lequel s'est engagé dans l'insurrection de 1837. Une deuxième poussée de la natalité s'est produite peu après 1850 et quelques années plus tard, la montée des jeunes a servi la mobilisation « nationaliste » animée par Honoré Mercier après la pendaison du chef des Métis des Prairies, Louis Riel, en 1885. Une troisième augmentation de la natalité a eu lieu vers 1900-1910 et ceux qui en sont issus, devenus adultes, ont adhéré au mouvement « autonomiste » animé par Maurice Duplessis et, grâce à leur grand nombre, contribué à son succès. C'est ainsi que l'arrivée à l'âge adulte d'une quatrième vague de jeunes (les baby-boomers de l'après-guerre) a, cette fois, favorisé le mouvement « souverainiste ». Ces quatre poussées de revendications « patriotiques », « nationalistes », « autonomistes » ou « souverainistes », coïncidant avec les quatre poussées de la natalité enregistrées depuis 1800 (qui rappellent les quatre phases de croissance des cycles de Nicolas Kondratieff, revus par l'économiste Joseph Schumpeter), démontrent à l'envi l'impact que peuvent avoir les générations de baby-boomers sur le déroulement de la vie politique.

Ces grandes contestations liées aux augmentations soudaines du nombre des jeunes adultes se sont produites lorsque les postes d'autorité, à Ottawa, étaient occupés par des personnes âgées. En effet, ce sont des sexagénaires qui étaient à la tête du gouvernement d'Ottawa quand s'est constitué, au Québec, le mouvement nationaliste animé par Honoré Mercier. Lorsque l'Union nationale a obtenu la victoire aux élections de 1936 au Québec, le premier ministre du Canada, William Lyon Mackenzie King avait 62 ans (il est resté à son poste jusqu'à l'âge de 74 ans). Lester B. Pearson avait 66 ans quand, en

1963, il a pris la tête du gouvernement à Ottawa et fait face aux premiers attentats du Front de libération du Québec.

Même s'ils ne sont pas réservés aux personnes qui arrivent à l'âge de la retraite, les principaux postes d'autorité des pays de démocratie représentative sont presque toujours occupés par des leaders ayant une longue expérience de la vie politique. En cette matière, le Canada ne fait pas exception : en politique, aujourd'hui, il y a une hiérarchie de l'âge dont le sommet est occupé par les quinquagénaires et les sexagénaires. Considérant que les postes d'autorité sont, dans l'ensemble, occupés par des personnes d'âge mûr, les jeunes générations ont tendance, au Canada comme ailleurs, à manifester leur impatience et à tenter de bousculer les choses.

Les conflits de générations, ne serait-ce qu'en raison des mobilisations périodiques des jeunes (à l'exemple de celles de 2005 au Québec), sont une constante de la vie politique ; au Canada, ces conflits prennent une grande importance lorsqu'ils concernent des enjeux comme ceux reliés aux identités collectives (la langue notamment).

LES DIFFÉRENCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Au Canada, les différences entre les hommes et les femmes ont, elles aussi, une incidence sur le déroulement de la vie politique, en raison de la lutte menée par les féministes, dont la détermination contraste avec le manque de moyens qui accable leurs consœurs de nombreux autres pays.

Il y a cent ans à peine, au Canada, les femmes étaient encore tenues à l'écart de la vie politique. La règle générale les reléguait aux tâches subalternes ; elle leur interdisait de voter, d'être membres des assemblées législatives, d'être avocates, juges, médecins, etc. La femme mariée ne pouvait conclure aucun contrat ni s'engager, sans l'autorisation de son mari, dans des transactions financières ou commerciales. Il y avait, à l'époque, une différence quasi insondable entre le statut juridique et politique des femmes et celui des hommes.

À cette époque, l'autorité paternelle et l'autorité maritale constituaient deux principes de droit, fondés sur la coutume et, croyait-on, la loi divine. La tradition chrétienne faisait de la femme « la servante du seigneur », tant chez les catholiques que chez les protestants. Alors que les protestants admettaient le mariage des ministres du culte, les catholiques, eux, tenaient au célibat des personnes qui se consacraient à la vie religieuse et ne pouvaient concevoir qu'une femme puisse accéder au sacerdoce. Dans le contexte de cette époque, tout concourrait au maintien des femmes dans le statut qui était le leur depuis des temps immémoriaux.

Ce statut semblait conforme à la nature. Il semblait normal, en effet, que les femmes, les mères, puissent porter et élever leurs petits sans avoir à se préoccuper des problèmes de la vie publique. On pensait, en ce temps-là, qu'elles étaient destinées, par leurs caractéristiques, au rôle qui leur était assigné. La plupart des femmes n'étaient-elles pas, physiquement, beaucoup plus fragiles que la plupart des hommes ? Les travaux qui exigeaient de la force physique ne devaient-ils pas être réservés aux hommes et les autres, aux femmes ? Les tâches qui demandaient de longues études et des démarches loin du foyer ne devaient-elles pas être accomplies par les hommes, qui n'avaient pas charge d'enfants, alors que les travaux domestiques, qu'il était possible d'accomplir tout en s'occupant d'une famille, devaient relever des femmes ? Les réponses apportées à ces questions et à bien d'autres du même ordre menaient à conclure que la division traditionnelle des rôles entre les hommes et les femmes reflétait le gros bon sens.

La division traditionnelle des rôles a été contestée, au Canada comme dans d'autres pays, par les « féministes », appuyées par bien d'autres femmes qui partageaient leurs vues. Elles ont réclamé l'égalité juridique, politique, économique et sociale avec les hommes. Au Canada, il leur a fallu des décennies de lutte pour obtenir, par bribes, des mesures diverses qui, petit à petit, ont fait disparaître les discriminations légales fondées sur le sexe (l'égalité de droit étant, aujourd'hui, garantie par l'article 15 de la Charte des droits et libertés et diverses autres dispositions).

Même si les femmes du Canada ont aujourd'hui, sur le plan juridique, des droits égaux à ceux des hommes (contrairement à bien des femmes qui, ailleurs dans le monde, ne sont pas encore « émancipées » sur ce plan), l'égalité politique, économique et sociale entre les hommes et les femmes n'est pas acquise, et la plupart des hommes ont encore en tête cette hiérarchie invisible dont ils occupent le sommet. La conviction de leur supériorité, qu'entretiennent toujours la plupart des hommes, alimente encore une sourde résistance aux revendications de femmes qui réclament, des autorités, de nouvelles mesures conformes à leur propre idéal d'égalité entre les sexes.

L'idéal d'égalité entre les sexes qui mobilise les féministes ne plaît d'ailleurs pas à toutes les femmes. En effet, encore aujourd'hui, certaines femmes évoquent avec nostalgie la situation dans laquelle se trouvaient quelques-unes de leurs aînées, qualifiées de « reines du foyer », qui n'avaient pas à travailler à l'extérieur et qui avaient des « bonnes », oubliant que les « bonnes » étaient, elles aussi, des femmes.

En fait, il y a un grand nombre de situations différentes dans le monde des femmes. À la variété des situations correspond une variété de revendications politiques. Ces revendications touchent des sujets aussi divers que les régimes matrimoniaux, les contrats de cohabitation, le règlement des différends familiaux, la violence conjugale, le traitement des hommes reconnus coupables de viol ou de tentative de viol, le paiement et la fiscalité des pensions alimentaires, la contraception, l'avortement, l'aide à la grossesse, les cliniques d'accouchement, la maïeutique, les soins des bébés, la santé de la petite enfance, les garderies, les allocations familiales, les soutiens aux jeunes ménages, l'assistance aux mères sans conjoint, les maladies dites féminines (cancer du sein, par exemple), le harcèlement sexuel au travail, la discrimination en emploi ou l'hébergement en milieu médicalisé pour les femmes âgées.

Ces revendications, exprimées par des femmes, ne reçoivent pas forcément les réponses souhaitées, non seulement parce que les ressources publiques font défaut, mais aussi parce que, majoritaires dans les sphères où s'élaborent les décisions politiques, les hommes ont tendance à avoir d'autres priorités.

Afin que la moitié des membres des « centres du pouvoir » soient des femmes, de nombreuses féministes réclament des mesures législatives (des incitations financières et des quotas, par exemple) qui favoriseraient l'accès des femmes aux postes d'autorité ; leurs adversaires refusent d'appuyer de telles mesures sous prétexte, notamment, qu'elles « nuiraient à l'image des femmes » et « pourraient avantager des personnes incompétentes ». L'ironie des arguments opposés aux revendications féministes échappe à bien des gens ; de ce fait, on comprend pourquoi la proportion des femmes dans les « centres de pouvoir » est très loin d'atteindre 50 %.

Les résistances suscitées par les innombrables revendications politiques formulées par les femmes sont tenaces, même si le Canada est dans le peloton de tête des pays les plus avant-gardistes en ce qui a trait au respect des droits des femmes. Cela démontre que les différences entre les hommes et les femmes restent, encore aujourd'hui, au Canada, un enjeu important de la vie politique, même si les médias n'en font pas état chaque jour.

L'ACTION EN FAVEUR DE « BONNES CAUSES »

Dans la vie politique canadienne, il y a une foule d'autres enjeux en plus de ceux qui ont été décrits jusqu'ici. Pour les cataloguer, il faudrait un classement fort complexe qui, de toute façon, serait insatisfaisant dès lors que la plupart de ces autres enjeux concernent simultanément diverses catégories de personnes (des femmes, des jeunes, des personnes âgées, des autochtones, etc.). Pour simplifier, on rangera tous ces autres enjeux sous une rubrique fourre-tout, celle des « bonnes causes », en précisant que ces « bonnes causes » sont l'objet de discussions, ne serait-ce que parce qu'elles sont en concurrence pour attirer l'attention des autorités, qui a ses limites, et pour obtenir des fonds publics, qui sont toujours insuffisants.

Au Canada, il existe des myriades de demandes adressées aux autorités pour ces « bonnes causes », qui ne sont pas d'abord celles de communautés, de religions, de régions, de générations… Il y a, en effet, des rassembleurs parmi les gens qui ont un même intérêt

pour un art, un sport, un loisir, une passion, une philosophie, une prédilection, un engagement, un type de bénévolat, de mécénat ou de philanthropie… Les sujets ne manquent pas : la réforme du mode de scrutin, la promotion de la musique classique, la recherche de remèdes contre les maladies, le refonte constitutionnelle, le soin des malades et des personnes en besoin, la protection de la nature, la sécurité, la justice, la défense des consommateurs, les droits des locataires, l'aide aux populations des pays tropicaux, la lutte contre le travail des enfants, l'interdiction de vendre ou d'employer des substances dangereuses pour la santé, etc. Suivant en cela la logique de l'action collective, les personnes qui s'adonnent à une activité particulière ou qui embrassent une cause, en dehors du travail, auront tendance à rechercher la compagnie d'autres personnes, pour mettre en commun leurs savoirs et leurs ressources et, ainsi, accroître leurs satisfactions ou leur sentiment d'accomplir une œuvre utile. Dans bien des cas, les intérêts des personnes qui partagent les mêmes passions vont mener à l'action politique : on va réclamer des privilèges, des moyens, une reconnaissance officielle, un statut particulier, une politique nouvelle, etc.

Les requêtes adressées aux autorités au nom de ces « bonnes causes » sont d'autant plus nombreuses, au Canada, que beaucoup de Canadiens ont, pour ces « bonnes causes », du temps, des ressources et de l'enthousiasme, ainsi que la possibilité de les faire valoir (la pratique de la « démocratie participative » étant, comme on le sait, une « spécialité », au Canada).

Au bout du compte, le déroulement de la vie politique s'apparente à une incessante et colossale négociation entre des milliers d'intervenants animés par le même désir d'accroître leur bien-être ou celui des collectivités auxquelles ils s'identifient ou aimeraient se consacrer. Ces multiples intervenants s'insèrent dans des hiérarchies invisibles qui se révèlent dans les décisions politiques que prennent les autorités. Ces décisions des autorités sont rarement conformes aux vœux des personnes qui les ont réclamées, car la logique de l'action collective, qui motive chacun de ces intervenants, mène à des compromis ou à des trêves ou encore à des règlements imposés, qui ne durent jamais qu'un temps.

Les décisions des autorités changent forcément quelque chose à l'ordre établi, et ces changements viennent s'ajouter aux autres qui se produisent continuellement.

LE CHANGEMENT ET LA VIE POLITIQUE

Les changements suscitent diverses réactions, qui s'expriment souvent dans la vie politique. D'un certain point de vue, les enjeux de la vie politique, qu'ils concernent telle ou telle catégorie de personnes, mettent en cause le changement ou, plus précisément, les attitudes à l'égard du changement. Les gens réagissent aux changements, aux demandes de changements, aux perspectives de changements, dès qu'ils se sentent concernés.

Parmi les changements ayant suscité d'importants débats au Canada se distinguent ceux reliés à la répartition de la population entre les provinces (tableau 1.6).

TABLEAU 1.6.
Proportion de la population de chaque province dans la population du Canada lors des recensements de 1881, 1911, 1951, 1971 et 2001

	1881	1911	1951	1971	2001
Québec	31,4 %	27,8 %	29,0 %	28,0 %	24,0 %
Ontario	44,5 %	35,1 %	32,8 %	35,7 %	38,1 %
Nouvelle-Écosse	10,2 %	6,8 %	4,6 %	3,7 %	3,0 %
Nouveau-Brunswick	7,6 %	4,9 %	3,7 %	2,9 %	2,4 %
Manitoba	1,4 %	6,4 %	5,5 %	4,6 %	3,7 %
Colombie-Britannique	1,1 %	5,5 %	8,3 %	10,1 %	13,1 %
Île-du-Prince-Édouard	2,5 %	1,3 %	0,7 %	0,5 %	0,5 %
Saskatchewan	–	6,8 %	5,9 %	4,3 %	3,3 %
Alberta	–	5,2 %	6,7 %	7,6 %	9,9 %
Terre-Neuve-et-Labrador	–	–	2,6 %	2,4 %	1,7 %
Territoires	1,3 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %
Canada	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
(population en milliers)	4 324	7 207	14 009	21 568	29 639

Note : Le classement des provinces correspond, ici, à un ordre de préséance qui est fonction des dates d'adhésion à la fédération.

Source : Statistique Canada. Recensements de la population.

Les porte-parole des provinces dont le poids démographique décline acceptent mal de voir se réduire leur poids politique dans les institutions fédérales. Inversement, ceux des provinces dont les populations augmentent rapidement réclament une place plus grande dans les institutions fédérales.

Il n'y a pas que les changements dans la répartition de la population entre les provinces qui posent des difficultés ; la croissance des villes en pose aussi. L'urbanisation de la population, au Canada comme dans bon nombre de pays, a été à l'origine de bien des conflits politiques. Ainsi, pendant longtemps, l'électorat des grandes villes, en pleine expansion, a été incapable de faire modifier la distribution des sièges dans les assemblées législatives, car celle-ci avantageait les parlementaires des régions rurales, dont la population ne croissait pas au même rythme que les régions urbaines. En 1960, avec plus du tiers de la population du Québec, la région de Montréal ne comptait que 16 des 95 circonscriptions électorales provinciales. Aujourd'hui encore, la région de Montréal n'a pas la part de la représentation parlementaire qui devrait lui revenir en raison de sa population. Certains s'en plaignent et réclament de nouvelles révisions aux règles de répartition des sièges ; d'autres estiment qu'il convient de compenser la faiblesse économique des populations des régions les plus pauvres en leur accordant quelques sièges de plus que le nombre que leur donnerait la règle de la proportionnalité.

Par ailleurs, comme l'évolution des prix de l'immobilier n'a pas été la même partout, d'importantes inégalités distinguent aujourd'hui des localités qui, pourtant, sont voisines. Dans les grandes agglomérations urbaines, comme celle de Montréal, les divisions territoriales, entre municipalités, permettent aux populations les plus riches de se distinguer de plus en plus des autres populations. Les populations urbaines les plus pauvres réclament une expansion des frontières des agglomérations dont elles font partie, dans l'espoir d'obtenir une certaine redistribution des ressources ; les populations des localités les plus riches, quant à elles, sont en quête d'autonomie et de décentralisation.

L'inégalité entre les localités, les régions et les provinces peut s'accroître ou s'atténuer avec le passage des ans, et, quelle que soit la direction du changement, il y aura des débats au sujet de la répartition des « centres de pouvoir », des ressources fiscales, et des responsabilités politiques.

Les changements dans la structure des populations (illustrée par ce qu'on appelle la « pyramide des âges ») posent eux aussi d'importants défis. On s'inquiète, par exemple, de l'augmentation du budget des retraites (avec la proportion croissante des personnes de 65 ans, comme le montre le tableau 1.7) et du budget des soins de santé (le coût annuel moyen des soins croissant avec l'âge). Certains proposent de réduire le montant des retraites et de revoir à la baisse les prestations offertes en matière de soins, d'autres recommandent d'allonger le nombre des années d'activité rémunérée, d'autres encore préconisent simplement des rajustements budgétaires, rendus possibles grâce aux gains de productivité réalisés ici et là dans le secteur public. Les autorités sont indéfiniment confrontées aux pressions contradictoires nées de la perception des changements.

TABLEAU 1.7.
Proportion des jeunes (19 ans et moins) et des personnes ayant atteint l'âge de la retraite (65 ans) dans la population du Canada lors des recensements de 1961, 1971, 1991 et 2001

	1961	1971	1991	2001
Moins de 19 ans	41,8 %	39,1 %	28,2 %	25,9 %
20-64 ans	50,6 %	52,9 %	60,0 %	61,1 %
65 ans et plus	7,6 %	8,0 %	11,8 %	13,0 %
Canada	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
(population en milliers)	18 238	21 568	28 111	29 639

Source : Statistique Canada. Recensements de la population.

CONCLUSION

L'hétérogénéité actuelle de la population canadienne ne facilite pas la prise des décisions politiques, puisqu'elle engendre des demandes concurrentes et, souvent, incompatibles les unes avec les autres.

Ces demandes sont transmises aux autorités par des groupements ou organisations dont le nombre et la variété augmentent d'année en année, comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

Cependant, outre les multiples demandes concurrentes qu'elle suscite, l'hétérogénéité engendre beaucoup d'insatisfactions et, partant, le genre de désaffection dont ont souffert les grands partis politiques, au profit de petits partis qui, par leurs activités, peuvent renforcer l'hétérogénéité qu'ils expriment. Ce renforcement de l'hétérogénéité, s'il n'est pas canalisé dans une nouvelles évolution du fédéralisme, pourrait mettre en cause l'agencement institutionnel qui a été celui du Canada depuis plus de cent ans, un agencement qui permet au premier ministre du Canada et à son entourage de jouir d'un énorme pouvoir.

SUGGESTIONS DE LECTURES

ADAM, Dyane (sous la direction de), *Femmes francophones et pluralisme en milieu minoritaire* (Actes du colloque du Réseau des chercheures féministes de l'Ontario français, mars 1995), Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1996, 134 pages.

AUGUSTIN, Jean-Pierre (sous la direction de), *L'institutionnalisation du territoire au Canada*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1996, 241 pages.

AUGUSTIN, Jean-Pierre et Vincent BERDOULAY (sous la direction de), *Modernité et tradition au Canada*, Paris, L'Harmattan, 1997, 220 pages.

BAKVIS, Herman, *Federalism and the Organization of Political Life : Canada in Comparative Perspective*, Kingston, Queen's University (Institute of Intergovernmental Relations), 1981, 98 pages.

BALTHAZAR, Louis, Guy LAFOREST et Vincent LEMIEUX, *Le Québec et la restructuration du Canada : 1980-1992. Enjeux et perspectives*, Québec, Septentrion, 1991, 312 pages.

BASHEVKIN, Sylvia B., *Toeing the Lines. Women and Party Politics in English Canada*, 2e édition, Toronto, Oxford University Press, 1993, 182 pages.

BAUER, Julien, *Les minorités au Québec*, Montréal, Boréal, 1994, 126 pages.

BELL, David V.J., *The Roots of Disunity. Revised Edition. A Study of Canadian Political Culture*, Toronto, Oxford University Press, 1992, 272 pages.

BERGER, Thomas R., *Liberté fragile. Droits de la personne et dissidence au Canada,* LaSalle (Québec), Éditions Hurtubise HMH, 1985, 314 pages (traduction de *Fragile Freedoms*).

BERNARD, André, *Problèmes politiques : Canada et Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1993, 178 pages.

BERNARD, Roger, *Le Canada français : entre mythe et utopie*, Ottawa, Nordir, 1998, 238 pages.

BERNIER, Gérald et Daniel SALÉE, *Entre l'ordre et la liberté. Colonialisme, pouvoir et transition vers le capitalisme dans le Québec du XIXe siècle*, Montréal, Boréal, 265 pages (traduction de *The Shaping of Quebec Politics and Society*).

BERRY, J.W. et Jean A. LAPONCE (sous la direction de), *Ethnicity and Culture in Canada : The Research Landscape*, Toronto, University of Toronto Press, 1994, 579 pages.

BIENVENUE, Rita M. et Jay E. GOLDSTEIN (sous la direction de), *Ethnicity and Ethnic Relations in Canada. Second Edition. A Book of Readings*, Toronto, Butterworths, 1985, 335 pages (première édition : 1980).

BOUCHARD, Gérard, *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde ; essai d'histoire comparée*, Montréal, Boréal, 2000, 504 pages.

BRODIE, Marion Janine, *Women and Politics in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1985, 145 pages.

BRODIE, Marion Janine et Jane JENSON, *Crisis, Challenge and Change : Party and Class in Canada Revisited*, Toronto, Methuen, 1988, 341 pages (première édition, à Toronto : 1980).

CAIRNS, Alan et Cynthia WILLIAMS (sous la direction de), *Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada*, Ottawa, Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, 281 pages (étude 34).

CHAUSSADE, Jean, *Le Canada ou les risques d'éclatement d'un grand pays*, Paris, Ellipses, 1995, 95 pages.

CLARKE, Harold D., Allan KORNBERG et Peter WEARING, *A Polity on the Edge. Canada and the Politics of Fragmentation*, Peterborough (Ontario), Broadview Press, 2000, 336 pages.

CLIFT, Dominique et Sheila McLEOD ARNOPOULOS, *Le fait anglais au Québec*, Montréal, Libre Expression, 1979, 277 pages (traduction de *The English Fact in Quebec*).

COTMAN, Jacques, Yves FRENETTE et Agnès WHITFIELD (sous la direction de), *La francophonie ontarienne : bilan et perspectives de recherche*, Ottawa, Nordir, 1995, 361 pages.

CRÊTE, Jean et Pierre FAVRE (sous la direction de), *Générations et politique*, Québec, Presses de l'Université Laval ; Paris, Economica, 1989, 183 pages.

DeVORETZ, Don J. (sous la direction de), *Diminishing Returns. The Economics of Canada's Recent Immigration Policy*, Ottawa, C.D. Howe Institute/The Laurier Institution, 1995, 381 pages.

DIRKS, Gerald E., *Controversy and Complexity : Canadian Immigration Policy during the 1980s*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1995, 188 pages.

DUNN, Christopher J., *Canadian Political Debates : Opposing Views on Issues that Divide Canadians*, Toronto, McClelland and Stewart, 1995, 388 pages.

DUPUIS, Renée, *La question indienne au Canada*, Montréal, Boréal, 1991, 123 pages.

DUPUIS, Renée, *Quel Canada pour les autochtones ? La fin de l'exclusion*, Montréal, Boréal, 2001, 174 pages.

FOOT, David K., en collaboration avec Daniel STOFFMAN, *Entre le boom et l'Écho 2000. Comment mettre à profit la réalité démographique à l'aube du prochain millénaire*, Montréal, Boréal, 1999, 388 pages.

FRIZZELL, Alan et Jon H. PAMMETT (sous la direction de), *Social Inequality in Canada*, Ottawa, Carleton University Press, 1996, 183 pages.

GIBSON, Gordon, *Trente millions de mousquetaires : un Canada pour tous les Canadiens*, Vancouver, Fraser Institute, 1996, 280 pages (point de vue d'un commentateur qui souhaite changer le Canada).

GINGRAS, François-Pierre (sous la direction de), *Gender and Politics in Contemporary Canada*, Toronto, Oxford University Press, 1995, 273 pages.

GUAY, Jean-Herman, *Avant, pendant et après le boom : portrait de la culture politique de trois générations de Québécois*, Sherbrooke, Éditions Les Fous du Roi, 1997, 157 pages.

GUILLAUME, Pierre, *Itinéraires canadiens 1970-1990*, Talence (Bordeaux), Centre d'études canadiennes de Bordeaux, 1992, 241 pages.

GUILLAUME, Pierre, Jean-Michel LACROIX et Pierre SPRIET, *Canada et Canadiens*, Talence (Bordeaux), Presses universitaires de Bordeaux, 1984, 382 pages.

GUILLAUME, Pierre, Jean-Michel LACROIX, Jacques ZYLBERBERG et Réjean PELLETIER (sous la direction de), *Minorités et État*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux ; Québec, Presses de l'Université Laval, 1986, 230 pages.

KALLEN, Evelyn, *Label Me Human : Minority Rights of Stigmatized Canadians*, Toronto, University of Toronto Press, 1989, 251 pages (étude de minorités définies par les attitudes des gens, par exemple, les handicapés).

KALLEN, Evelyn, *Ethnicity and Human Rights in Canada*, 2e édition, Toronto, Oxford University Press, 1995, 327 pages.

KEALEY, Linda et Joan SANGSTER (sous la direction de), *Beyond the Vote : Canadian Women and Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1989, 349 pages.

KELLEY, Ninette et Michael TREBILCOCK, *The Making of the Mosaic : A History of Canadian Immigration Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1998, 621 pages.

KORNBERG, Allan et Harold D. CLARKE, *Citizens and Community. Political Support in a Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 286 pages.

KYMLICKA, Will, *Finding Our Way : Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto, Oxford University Press, 1998, 220 pages. Paru en français sous le titre suivant : *La voie canadienne : repenser le multiculturalisme*, Montréal, Boréal, 2003, 342 pages.

LABELLE, Micheline et Joseph J. LEVY, *Ethnicité et enjeux sociaux. Le Québec vu par les leaders des groupes ethnoculturels*, Montréal, Liber, 1995, 380 pages.

LANGLOIS, Simon (sous la direction de), *Identité et cultures nationales. L'Amérique française en mutation*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1995, 377 pages.

LAPONCE, Jean A., *Langue et territoire*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1984, 265 pages (ouvrage qui a été traduit en anglais : *Languages and Their Territories*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, 265 pages).

LEGAULT, Josée, *L'invention d'une minorité : les Anglo-Québécois*, Montréal, Boréal, 1992, 282 pages.

LEVINE, Marc V., *La reconquête de Montréal*, Montréal, VLB Éditeur, 1997, 404 pages.

MacIVOR, Heather, *Women and Politics in Canada*, Peterborough (Ontario), Broadview Press, 1996, 413 pages.

MacMILLAN, C. Michael, *The Practice of Language Rights in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1998, 263 pages.

MAILLÉ, Chantal, *Les Québécoises à la conquête du pouvoir politique : enquête sur l'émergence d'une élite politique féminine au Québec,* Montréal, Éditions Saint-Martin, 1990, 194 pages.

MARTEL, Marcel, *Le deuil d'un pays imaginé. Rêves, luttes, et déroute du Canada français : les rapports entre le Québec et la francophonie canadienne (1867-1975)*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1997, 203 pages.

McROBERTS, Kenneth, « Canada and the Multinational State », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 34 (4), décembre 2001, p. 683-713.

MEYGYERY, Kathy (sous la direction de), *Les femmes et la politique canadienne. Pour une représentation équitable*, Ottawa, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Montréal, Wilson et Lafleur), 1991, 200 pages (volume 6).

MEYGYERY, Kathy (sous la direction de), *Les jeunes et la vie politique au Canada : engagement et participation*, Ottawa, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Montréal, Wilson et Lafleur), 1991, 138 pages (volume 8).

MEYGYERY, Kathy (sous la direction de), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne. La question de l'accessibilité*, Ottawa, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Montréal, Wilson et Lafleur), 1991, 308 pages (volume 7).

NOËL, Lise, *L'intolérance. Une problématique générale*, Montréal, Boréal, 1989, 308 pages.

NORRIE, Kenneth (sous la direction de), *Les disparités et les adaptations interrégionales*, Ottawa, Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, 1991, 257 pages (étude 64).

PLOURDE, Michel (sous la direction de), *Le français au Québec. 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Éditions Fides et Publications du Québec (Conseil de la langue française), 2000, 516 pages.

RICARD, François, *La génération lyrique. Essai sur la vie et l'œuvre des premiers-nés du baby-boom*, Montréal, Boréal, 1992, 282 pages.

RIDDELL, W. Craig (sous la direction de), *S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail du Canada*, Ottawa, Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, 251 pages (étude 18).

ROSS, Sally et J. Alphonse DEVEAU, *Les Acadiens de la Nouvelle-Écosse, hier et aujourd'hui*, Moncton (Nouveau-Brunswick), Éditions d'Acadie, 1995, 294 pages.

SABOURIN, Louis, *Passion d'être, désir d'avoir. Le dilemme Québec-Canada dans un univers en mutation*, Montréal, Boréal, 1992, 216 pages.

TARDY, Évelyne, *Les femmes et les conseils municipaux du Québec*, Montréal, Éditions Hurtubise HMH, 2002, 175 pages.

TARDY, Évelyne, *Égalité hommes-femmes ? Le militantisme au Québec : le PQ et le PLQ*, Montréal, Éditions Hurtubise HMH, 2003, 222 pages.

TAYLOR, Charles, *Rapprocher les solitudes. Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Québec*. Textes rassemblés et présentés par Guy Laforest, Québec, Presses de l'Université Laval, 1992, 235 pages.

TREMBLAY, Manon, *Des femmes au Parlement : une stratégie féministe ?* Montréal, Éditions du Remue-ménage, 1999, 314 pages.

TREMBLAY, Manon et Caroline ANDREW (sous la direction de), *Femmes et représentation politique au Québec et au Canada*, Montréal, Éditions du Remue-ménage, 1997, 276 pages.

TREMBLAY, Manon et Réjean PELLETIER, *Que font-elles en politique ?* Québec, Presses de l'Université Laval, 1995, 284 pages.

TRENT, John E., Robert YOUNG et Guy LACHAPELLE (sous la direction de), *Québec-Canada. What Is the Path Ahead ? Nouveaux sentiers vers l'avenir*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1996, 363 pages.

VINCENT, Pierre, *L'immigration. Phénomène souhaitable et inévitable*, Montréal, Québec/Amérique, 1994, 267 pages.

WESTLEY, Margaret W., *Grandeur et déclin. L'élite anglo-protestante de Montréal, 1900-1950*, Montréal, Libre Expression, 1990, 334 pages.

YOUNG, Lisa, *Feminists and Party Politics*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000, 246 pages.

CHAPITRE 2

Les intérêts et opinions et les jeux d'influence

La diversité des identités et des intérêts est la source de débats politiques, chaque citoyen souhaitant améliorer son sort ou, du moins, conserver ses acquis face à la concurrence et aux changements qui se produisent autour de lui. C'est ce qu'a permis d'établir le précédent chapitre en mettant l'accent sur quelques-uns des enjeux les plus controversés dans la vie politique, au Canada.

Cependant, même si elle concerne l'ensemble des citoyens, la vie politique ne met en scène, au jour le jour, qu'un petit nombre d'acteurs, détenteurs des postes d'autorité, porte-parole des autorités, porte-parole de partis politiques, d'entreprises privées ou de regroupements divers… Même lors des élections et des référendums ou lors de manifestations qui rassemblent des milliers de personnes, la vie politique ne donne pas la vedette à grand monde.

Les institutions, les partis et certaines organisations dominent nettement dans le déroulement de la vie politique. Les individus qui agissent isolément, pour leur propre compte, ne peuvent concurrencer les organisations qui regroupent des dizaines, des centaines, voire des milliers de personnes. L'adage le dit bien : « l'union fait la force ». Pour défendre ou obtenir ce à quoi il tient, un être humain, habituellement, trouve utile de s'unir à d'autres personnes, qui partagent ses vues, et de donner à un porte-parole le mandat de les faire valoir.

Dans la pratique, quand elles sont adressées aux autorités, les revendications des nouveaux Canadiens, celles des autochtones, des francophones, ainsi que celles qui proviennent des nombreuses autres populations du pays, sont exprimées par des porte-parole d'organisations.

Ces porte-parole sont des intermédiaires entre les individus et les autorités ; les groupes qu'ils représentent sont, comme les partis politiques, ce que les spécialistes appellent les « agents médiateurs de la vie politique », chargés de faciliter la « médiation politique », un processus qui commence avec l'expression des intérêts, passe par la recherche de compromis ou d'arbitrages entre intérêts différents et, éventuellement, mène à des accords ou choix, que les autorités imposent ou confirment.

Parmi les agents médiateurs de la vie politique, les partis politiques se distinguent par le fait qu'ils présentent des candidats aux élections (les partis seront étudiés plus loin, dans les deux chapitres suivants). La quasi-totalité des organisations que l'on peut recenser au Canada n'ont pas l'envergure requise pour espérer une victoire aux élections, dans l'hypothèse où elles se transformeraient en partis politiques ; il leur reste, pour la défense et la promotion de leurs intérêts ou points de vue, la possibilité d'agir auprès des partis et des autorités ainsi qu'auprès de personnes influentes.

La « médiation politique » effectuée par les organisations se fait dans le cadre de ce que nous appellerons des « jeux d'influence ». Pour la défense et la promotion de leurs intérêts et points de vue, en effet, les organisations sont en concurrence les unes avec les autres et, pour obtenir des décisions d'autorité ou décisions politiques conformes à leurs vœux, elles tentent d'influencer les détenteurs des postes d'autorité.

L'expression « jeux d'influence », qui rappelle la formule « jeu de la concurrence », désigne l'ensemble des actions de toutes sortes qui visent à orienter les décisions des autorités. Ces diverses actions couvrent une gamme étendue de procédés et visent à la fois les concurrents (qu'il s'agit de devancer ou de déloger, auprès des autorités) et les détenteurs des postes d'autorité, qu'il est possible d'atteindre directement ou, presque toujours, indirectement, en passant par leur entourage, par les partis, par les administrations publiques, par les médias ou par d'autres canaux, s'il y a lieu.

Si on les compare à celles d'un pays de même population, les organisations engagées dans les « jeux d'influence » au Canada semblent exceptionnellement nombreuses et diversifiées, particulièrement actives et, enfin, excessivement divisées (selon divers types de segmentation).

LA PROLIFÉRATION DES ORGANISATIONS

Une première caractéristique des organisations qui, au Canada, sont engagées dans des jeux d'influence, c'est leur nombre considérable, qui ne cesse d'ailleurs de croître.

La prolifération de ces organisations résulte de plusieurs facteurs : l'augmentation du nombre d'habitants, l'hétérogénéité croissante de la population, la hausse du niveau de vie, la complexification de l'économie, la multiplication des interventions gouvernementales, l'accès à plus de temps libre, la scolarisation de plus en plus poussée, l'arrivée ininterrompue de nouveautés et d'innovations…

Cette prolifération a été favorisée par la segmentation propre au fédéralisme et, dans plusieurs provinces, par la décentralisation associée à l'immensité du territoire et à la diversité des populations ; elle a été favorisée, en outre, par l'encouragement donné à la « démocratie participative » et à l'initiative privée. Ainsi, il est très facile, au Canada, de soumettre des avis aux autorités ou d'enregistrer une nouvelle organisation sans but lucratif ou une nouvelle entreprise.

Certes, parmi les groupements que l'on peut recenser au Canada, bon nombre ne font jamais parler d'eux dans le cours de la vie politique. C'est le cas, en particulier, de la plupart des petites entreprises,

encore que, lors des élections municipales notamment, leurs porte-parole s'engagent souvent en public, révélant ainsi leurs attentes à l'égard des autorités locales.

Les organisations qui s'engagent dans les « jeux d'influence » regroupent, en général, un grand nombre de personnes. Par le nombre de leurs membres, leur structure ou leurs objectifs, ces organisations se distinguent des groupes primaires (une famille, par exemple), lesquels ne comprennent qu'un nombre restreint de personnes communiquant directement entre elles et unies, en général, par des liens affectifs. Elles se distinguent également des simples regroupements sans lendemain, des foules, des attroupements, des files d'attente, des auditoires, des publics, des clientèles, et divers autres types de rassemblements éphémères de personnes, même si celles-ci ont des buts communs et même si, parmi elles, plusieurs parlent de politique. Les « groupes intermédiaires » dont on parle lorsqu'on traite de politique sont, pour la quasi-totalité, des organisations qui durent.

Dans les médias de langue française, au Canada, on utilise souvent indifféremment les expressions « groupes de pression », « groupes d'intérêts », « corps intermédiaires », « groupes intermédiaires » et « lobbys » (pluriel usuel, au Canada, « lobbies ») pour désigner les organisations qui tentent d'orienter les décisions des autorités ; l'expression « groupes d'influence » n'est jamais employée. Cependant, ces expressions ne sont pas vraiment synonymes. Un « lobby », c'est une organisation dont l'activité principale consiste à tenter d'influencer les détenteurs des postes d'autorité. L'expression « groupe de pression » (traduction de « *pressure group* ») met l'accent sur le mot « pression », alors qu'il y a bien d'autres façons d'agir auprès des détenteurs des postes d'autorité que de leur faire subir des « pressions ». De son côté, l'expression « groupes d'intérêt » paraît très englobante, car elle désigne des regroupements de toute nature, formés par des gens qui ont un intérêt ou des intérêts en commun, peu importe la nature de leur engagement politique. Tout aussi englobante, l'expression « groupes intermédiaires » (ou « corps intermédiaires ») a la particularité d'insister sur la fonction de « médiation », sans préjuger des moyens mis en œuvre. Les « groupes intermédiaires » font le lien, comme leur nom l'indique, entre, d'une part, diverses catégories de personnes et, d'autre part, leurs environnements (d'autres groupes notamment), les

partis et les autorités. Le recours à toutes ces expressions pour parler d'organisations engagées dans les « jeux d'influence » est donc à l'image de leur grand nombre !

Au grand nombre d'organisations qui interviennent, au Canada, dans les jeux d'influence, correspond une très grande diversité, tant du point de vue de leurs objectifs que de celui de leur capacité d'influencer.

LA DIVERSITÉ DES ORGANISATIONS

Les organisations engagées dans les jeux d'influence, au Canada, se distinguent par la nature des intérêts et points de vue qu'elles défendent et, à cet égard, elles reflètent l'extrême diversité des identités et des intérêts dont il a été question dans le chapitre précédent.

Les groupes se distinguent aussi par leurs ressources et les moyens qu'ils mettent en œuvre pour défendre leurs intérêts et points de vue. La diversité, de ce point de vue, est également considérable. Les ressources financières sont assurément celles qui offrent le plus de souplesse et, sans doute aussi, celles qui donnent le plus de choix dans la sélection des moyens d'influence. Ainsi, les grandes entreprises et les associations qu'elles subventionnent détiennent, grâce à leurs ressources financières, des atouts qui font défaut à tous les autres groupes. Les associations qui représentent les professionnels et les petites entreprises ont pourtant des caisses bien garnies, mais leurs moyens financiers sont déjà beaucoup plus faibles que ceux des grandes entreprises. Enfin, malgré les importantes cotisations de leurs nombreux membres, les syndicats de salariés paraissent relativement pauvres. Finalement, les possibilités qu'offrent les ressources financières situent certains groupes au sommet de la hiérarchie invisible de l'influence, que semblent respecter les titulaires des postes d'autorité.

La rivalité qui oppose les entreprises les unes aux autres entraîne une vive compétition dans les démarches engagées pour influencer les autorités. Qu'une entreprise obtienne un avantage fiscal particulier,

et toutes les autres le réclameront, sous prétexte d'assurer le libre jeu de la concurrence. Dès qu'une politique de stabilisation (limitation du nombre de producteurs et quotas de production, par exemple) est annoncée, chacun des groupes du secteur concerné (par exemple, celui de l'agriculture ou de la pêche) va réclamer une dérogation ou une indemnisation. Si les fonds publics financent le développement d'une première entreprise, voilà que des dizaines d'autres, appuyées par leurs associations, exigent les mêmes contributions à leur propre développement, au nom de la justice, de l'égalité, de l'emploi, de la lutte au chômage, des intérêts des régions, de la vérité des prix, etc.

Dans les jeux d'influence, les entreprises qui ont les effectifs les plus considérables l'emportent souvent (surtout si leurs ressources financières sont importantes), car elles peuvent trouver des alliés dans les syndicats de salariés et les communautés locales avec la promesse d'embauches massives ou la menace de licenciements, même si les petites entreprises, en s'unissant au sein d'associations, obtiennent parfois quelques succès. Un effectif nombreux donne en effet à une organisation un poids électoral que les décideurs sont portés à respecter.

Au Canada, c'est clairement en raison de l'importance de leurs effectifs que les syndicats de salariés arrivent à obtenir des autorités des décisions qui répondent partiellement à leurs revendications. Les syndicats regroupent en effet, au Canada, entre le quart et le tiers de la main-d'œuvre en emploi. Lorsqu'ils favorisent nettement un grand parti plutôt que l'autre, les votes des syndiqués peuvent même parfois décider de l'issue des élections. Au Québec, les votes des syndiqués, en 1960 et en 1962, ont contribué à donner la victoire au Parti libéral du Québec, alors dirigé par Jean Lesage. La victoire du Parti québécois aux élections de 1976 et de 1981 n'aurait peut-être pas été possible sans l'appui des syndiqués ; il en est allé de même aux élections de 1994. En Ontario, c'est aussi avec l'appui des syndiqués que le Nouveau Parti démocratique a pris le pouvoir en 1990. Les succès du Nouveau Parti démocratique en Saskatchewan, au Manitoba et en Colombie-Britannique ont aussi été assurés par les votes des syndiqués. Finalement, grâce aux effectifs qu'ils peuvent mobiliser en faveur d'un parti, les syndicats exercent souvent une influence importante.

C'est d'ailleurs cette influence qui a mené aux décisions politiques que l'on dit progressistes. Les syndicats de travailleurs, associés à d'autres groupes, ont réclamé puis obtenu l'adoption de plusieurs programmes sociaux (assurance-chômage, pensions de vieillesse, compensations pour les accidents du travail, régime des rentes). Ils ont en outre obtenu le développement de plusieurs services publics financés par l'impôt (soins de santé, transports publics, éducation). Grâce à leur action, des échelles à taux progressifs ont été appliquées aux impôts sur le revenu. Ce sont toutefois les lois du travail (salaire minimum, conditions d'embauche, négociations collectives, etc.) qui représentent les principales victoires des syndicats, puisqu'elles ont été imposées aux dirigeants des entreprises (qui n'en voulaient pas). L'importance de la réglementation dans le marché du travail et la part des budgets du secteur public consacrée aux programmes sociaux montrent que l'influence des syndicats de salariés a pu, à certains moments, être considérable.

Cette influence s'est accrue par l'appui reçu de nombreux groupements représentatifs du milieu des « gagne-petit », de certaines Églises et de certaines autres organisations. La formation de coalitions est en effet une stratégie fort intéressante pour certains groupes puisqu'elle permet d'élargir la gamme des interventions possibles. Elle ouvre notamment la possibilité de réaliser des campagnes d'opinion de très grande envergure, des manifestations imposantes, voire de changer l'orientation du vote…

L'expertise technique représente un atout dont bénéficient certaines entreprises ; elle permet un accès privilégié aux décideurs, avides d'informations spécialisées.

Les réseaux de relations, les capacités de communications sont aussi des ressources prisées, mais elles font défaut à bien des groupes. En effet, rares sont ceux qui comptent, parmi leurs dirigeants, des proches du décideur qu'il faut convaincre. Les organisations du monde des médias et les organisations de spécialistes de la publicité bénéficient à cet égard d'avantages colossaux, puisque leurs dirigeants, qui connaissent personnellement quantité de personnes influentes, ont des possibilités d'intervention incomparables, à la mesure des services qu'ils leur rendent.

Plusieurs autres catégories de ressources (l'imagination, l'expérience du lobbying et de l'administration publique, la compétence, la motivation des membres, etc.) peuvent servir certains groupes, mais, au-delà de ces ressources, s'impose ce qu'on peut appeler le leadership. Ainsi, le leadership de ses dirigeants peut permettre à un groupe dont les autres ressources sont limitées de l'emporter sur des concurrents avantagés à tous égards, sauf à ce chapitre. Entreprise ou association, une organisation dépend fortement des personnes qui la dirigent. Certains dirigeants se contentent de suivre, d'autres préfèrent même l'inaction et pratiquent l'immobilisme, et il arrive que leurs subordonnés les soutiennent indéfiniment, vieillissant avec eux, sans se renouveler. D'autres sont des personnes exceptionnellement douées (énergiques, infatigables, imaginatives, etc.) qui s'entourent de conseillers perspicaces et de collaborateurs exemplaires. Comme l'action rapporte plus que l'inaction, les gagnants sont les groupes dont les dirigeants se démènent davantage.

Outre l'inégalité dans la distribution des ressources auxquelles ont accès les organisations engagées dans les jeux d'influence, on constate une grande diversité, comparable à celle qui caractérise les intérêts et points de vue.

Cependant, il existe au Canada, de très nombreuses voies d'accès aux autorités qui permettent parfois à certaines organisations, sans grandes ressources, de trouver une oreille attentive.

LA VARIÉTÉ DES ACCÈS AUX AUTORITÉS

Le partage des compétences législatives entre le Parlement fédéral et les assemblées des provinces (et des territoires du Nord) donne, dans maints domaines, le choix entre deux premières voies pour les organisations qui souhaitent une décision d'autorité en leur faveur. Dans les provinces, par ailleurs, la décentralisation municipale donne le choix, dans quelques domaines, entre une intervention dirigée vers les élus locaux ou une autre visant les autorités provinciales.

Dans quelques-unes des provinces canadiennes (Nouveau-Brunswick, Québec, Colombie-Britannique), la capitale n'est pas la métropole régionale ou la seule métropole régionale (cas de l'Alberta et de la Saskatchewan), de sorte que les décideurs politiques, dans ces provinces, peuvent s'ouvrir plus facilement aux porte-parole d'organisations de la périphérie. Ce qui est vrai de ces cinq provinces, semble aussi vrai de l'État fédéral puisque la capitale du Canada, Ottawa, n'est pas la principale ville du pays.

Par ailleurs, les dirigeants des organisations peuvent tenter d'atteindre les autorités directement ou recourir à des intermédiaires. Les organisations peuvent aussi tenter d'orienter, en faveur d'un parti politique ou à ses dépens, les votes de certains électeurs, directement ou indirectement (par des campagnes d'information, par exemple). Elles peuvent aussi envisager quantité d'autres options. En définitive, au Canada, les organisations ont accès à une grande variété de cibles.

Même s'ils ont la possibilité de choisir la cible de leurs interventions, les porte-parole des organisations qui veulent orienter les décisions des autorités préfèrent, généralement, solliciter des personnes qui ont des liens de confiance avec les détenteurs des postes d'autorité. Intermédiaires entre leurs membres et les autorités, la plupart de ces porte-parole doivent en effet passer par d'autres intermédiaires pour atteindre les personnes qu'ils visent. Ces intermédiaires sont assez nombreux, au Canada, parce que les titulaires des postes d'autorité sont à la tête de partis politiques et parce que, de plus, ils ont en général beaucoup délégué (pratique qui sera évoquée dans d'autres chapitres).

De fait, à Ottawa ou dans la capitale d'une province, de très nombreuses décisions politiques peuvent être prises par des ministres ou des fonctionnaires, en vertu de diverses délégations d'autorité. Il en va de même, dans une certaine mesure, dans les administrations municipales de grande taille. Le maire doit déléguer une partie de son autorité à des adjoints ; le directeur général doit s'appuyer sur des chefs de service, et ainsi de suite.

Certes, les décisions politiques importantes (du point de vue des détenteurs des postes d'autorité) ne font jamais l'objet de délégations et, de toute façon, aucune délégation d'autorité n'est définitive (même dans le cadre de la décentralisation), mais, dans le cours normal des choses, au Canada, le « système » ne souffre pas d'apoplexie !

L'accès aux fonctionnaires chargés d'un dossier n'est sans doute pas facile pour les groupes qui en sont à leurs premières armes, mais il n'est pas impossible, loin de là. Cependant, la circonspection est une vertu pour les fonctionnaires qui participent à l'élaboration des décisions politiques (et, aux derniers échelons de la hiérarchie administrative, les décisions qui semblent techniques sont presque toutes des décisions politiques), de sorte que les premiers contacts peuvent décevoir. Pour des néophytes, il est même difficile de repérer les fonctionnaires vraiment influents ! Quand les décisions qu'il cherche à faire changer ou à influencer relèvent à la fois de deux autorités, voire de plusieurs, un groupe de débutants doit affronter des difficultés considérables. Une fois qu'il a surmonté ces difficultés, un groupe peut tirer bien des ficelles.

Une chose est claire toutefois : les options ouvertes à certains groupes qui font du lobbying depuis longtemps sont, au départ, interdites à d'autres groupes. Des contraintes extrêmement gênantes limitent considérablement les possibilités des petites organisations dont les ressources sont faibles et dont les dirigeants ne sont pas déjà insérés dans les jeux d'influence.

De toute façon, en dépit de leur bienveillance à l'égard des demandes qui leur sont adressées, certains détenteurs de postes d'autorité opposent toutes sortes d'obstacles aux demandes qui ne leur conviennent pas. Ils ont la possibilité de rester sourds aux suppliques venant de leurs adversaires. Ils peuvent refuser l'audience que sollicitent les porte-parole d'organisations qui leur déplaisent. Pressés par les urgences et les priorités concurrentes, mais désireux (normalement) de faire les choix qui leur permettront de conserver le pouvoir, plusieurs décideurs cherchent à se soustraire aux interventions qui, de leur point de vue, leur font perdre du temps sans contribuer utilement à la recherche des décisions à prendre. C'est pourquoi ils vont préférer recevoir les démarcheurs qui les appuient et qui ont derrière eux beaucoup de monde, beaucoup d'argent, beaucoup d'informations,

bref, beaucoup de ressources. Mieux encore, ils vont préférer s'entourer de collaborateurs qui vont le faire à leur place. Et ceux-ci, à leur tour, vont s'appuyer sur d'autres personnes.

Par ailleurs, entouré de collaborateurs, tout décideur avisé craint de se trouver dans la situation d'un roi prisonnier de sa cour, mais, fort heureusement, il peut commander des consultations particulières, des études spécialisées, des avis d'experts, des enquêtes sur le terrain, des sondages (sondages auprès du grand public, auprès des personnes concernées, etc.), des compilations de renseignements, etc. Les moyens à la disposition des décideurs pour élargir leurs sources d'information sont largement utilisés au Canada et donnent une quantité de voies d'accès aux organisations qui, autrement, ne sauraient atteindre facilement les détenteurs des postes d'autorité.

Au bout du compte, les porte-parole des groupes peuvent multiplier les démarches auprès d'un grand nombre de personnes dès lors que leurs demandes ne peuvent être satisfaites sans une décision politique (c'est-à-dire une décision controversée). Une recherche récente, effectuée par une équipe de l'Université Laval, qui portait sur des associations, a montré la grande diversité des voies d'accès aux décideurs. Cette variété des voies d'accès aux décideurs a pour complément le grand nombre des obstacles de franchir.

LES OBSTACLES À FRANCHIR

L'obstacle que constitue le nombre de personnes qui ont à intervenir dans l'élaboration des décisions (ce qui correspond à la variété des voies d'accès aux détenteurs des postes d'autorité) n'est pas le seul auquel se heurtent les groupes engagés dans les jeux d'influence au Canada.

Les groupes doivent d'abord se garder d'enfreindre les lois (comme incite à le penser ce qu'on a appelé le « scandale des commandites », révélé en 2004, qui a compromis le gouvernement du Parti libéral du Canada en 2005). En effet, pour éviter les risques de compromissions, les détenteurs des postes d'autorité du passé ont adopté des codes d'éthique qui interdisent les pots-de-vin, le népotisme et le favoritisme. De plus, pour éviter les conflits d'intérêt, les décisions prises quotidiennement en vertu des lois et règlements en vigueur sont

censées être l'aboutissement d'un processus au cours duquel sont intervenus des fonctionnaires différents, indépendants les uns des autres. Même après avoir été considérablement allégés (en vertu de décisions prises, à Ottawa, après 1984, et dans les capitales provinciales notamment au Québec, après 1985), ces contrôles multiples gênent ceux qui aimeraient les éluder. Au Canada, par ailleurs, la vérification des comptes publics concerne, en plus de la validité des comptabilités, la légalité des décisions, la probité, l'efficacité, l'efficience… Des lois relatives au financement des partis politiques et des élections ont tenté, en outre, de limiter la marge de manœuvre d'organisations qui auraient l'idée d'acheter les décisions. Enfin, les organismes engagés dans les jeux d'influence concernant les activités du gouvernement fédéral sont censés s'enregistrer, conformément à une loi du Parlement d'Ottawa adoptée en 1988.

D'autres obstacles, qui se posent aux groupes qui réclament des changements à l'ordre établi, viennent de leurs adversaires, qui sont généralement des gens en place, ayant accès aux autorités et disposant de ressources importantes. L'histoire des revendications formulées par les groupes de femmes montre à l'envi les difficultés que peuvent rencontrer les personnes qui veulent changer les choses. Pour obtenir que les femmes aient le droit de vote aux élections, il a fallu aux suffragettes une trentaine d'années de pétitions et de marches. L'obtention de droits égaux, dans le couple et la famille, leur a demandé plus d'une quarantaine d'années de démarches.

Les autorités, de toute façon, hésitent à donner leur accord à un changement à propos duquel les gens sont très divisés ou à propos duquel beaucoup de gens se passionnent. L'exemple des luttes relatives à l'abolition des châtiments corporels infligés aux criminels, y compris la peine de mort, illustre la difficulté posée par la diversité des options et l'intensité des sentiments. D'autres exemples : la lutte menée pour l'obtention du droit au divorce, le débat au sujet de l'avortement, l'incertitude relative à l'euthanasie ou au clonage. Considérant les coûts et avantages que présente, du point de vue de leur éventuelle réélection, chacune des décisions possibles, les décideurs ont tendance à tergiverser quand une option de changement irrite à la fois ceux qui ne veulent pas de changement et ceux qui veulent un autre type de changement que celui qui a été envisagé. Lorsque chacune des décisions possibles risque de coûter beaucoup de votes, les élus hésitent !

Les conflits linguistiques et constitutionnels sont de ceux qui, aux yeux des autorités, posent les dilemmes les plus préoccupants. L'histoire le montre : les décisions prises en cette matière ont toujours soulevé des tempêtes et, dans certains cas, contribué à miner la position des autorités qui les avaient prises (la politique linguistique du gouvernement de l'Union nationale, au Québec, explique, en partie, la victoire du Parti libéral aux élections québécoises de 1970, et la politique linguistique du gouvernement de Robert Bourassa explique, en partie, sa défaite aux élections de 1976). Il est patent que les enjeux les plus controversés posent des dilemmes aux décideurs.

D'autres obstacles relèvent du partage des compétences législatives entre le Parlement d'Ottawa et les assemblées provinciales. En dépit de ce partage ou en raison de ce partage, certaines organisations font pression sur les autorités fédérales pour obtenir satisfaction en des matières qui relèvent des autorités provinciales (par exemple au sujet de l'éducation), alors que d'autres s'adressent aux autorités provinciales à propos de questions qui relèvent des autorités fédérales (par exemple le mariage et le divorce). Les groupes qui s'adressent au gouvernement fédéral pour une question qui relève des autorités provinciales peuvent choisir de le faire pour toutes sortes de raisons (contacts privilégiés à Ottawa, rivalité avec des groupes concurrents qui, eux, sont bien vus des autorités provinciales, etc.) ; les mêmes raisons expliquent les interventions auprès des autorités provinciales sur des sujets relevant du Parlement d'Ottawa.

De même, dans des matières que les autorités provinciales ont cédées à des organismes régionaux ou aux municipalités, quelques groupes continuent à réclamer l'intervention des autorités provinciales.

Il y a plus : dans certains cas, les mêmes groupes réclament des satisfactions à la fois à Ottawa, à Québec et à Montréal (ou, si l'on considère des exemples de l'Ontario, à Ottawa, à Queen's Park et à l'Hôtel de Ville).

Les exemples de ces chassés-croisés, qui durent des décennies et qui illustrent ce que nous avons appelé la variété des voies d'accès aux autorités, sont fort nombreux : les débats relatifs à la lutte contre l'alcoolisme sont sans doute les plus connus (ils ont duré soixante ans, ont nécessité un référendum fédéral en 1898 et de très nombreux référendums municipaux et provinciaux, dont un au Québec en 1919, ils

ont amené la prohibition, etc.). Parmi les autres conflits entre groupes qui se sont prolongés dans des querelles entre gouvernements, on peut citer ceux-ci : la lutte contre l'analphabétisme, l'aide aux écoles des minorités, le respect des dispositions constitutionnelles relatives aux écoles confessionnelles (dites séparées), la sécurité routière, l'aide aux universités, l'aide aux artistes et les bourses d'études.

De plus, le fédéralisme, tel qu'il est pratiqué au Canada, impose aux groupes engagés dans les jeux d'influence une contrainte particulière, celle des campagnes électorales, qui, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, n'ont pas lieu à dates fixes et ne sont pas simultanées. Les élections à la Chambre des communes peuvent avoir lieu n'importe quand et elles n'ont pas lieu en même temps que les élections provinciales, lesquelles sont indépendantes les unes des autres et, dans la plupart des provinces, tenues à d'autres moments que les élections municipales. Il s'ensuit que certains groupes, dans les mois qui précèdent des élections qu'on annonce, ont peine à planifier le calendrier de leurs interventions auprès des autorités.

Un dernier obstacle réside dans le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre et convaincre les autorités, et pour l'emporter sur des groupes concurrents. Les questions : quels moyens ? à quels coûts ? pour quels résultats ?

LES PROCÉDÉS DE L'INFLUENCE

Les porte-parole de groupes qui veulent influencer les décisions des pouvoirs publics peuvent avoir recours à une gamme étendue de moyens. Les plus recherchés sont les contacts privilégiés, idéalement avec les décideurs ou leurs conseillers. Faute d'avoir ces contacts, certains groupes peuvent envisager ce qu'on appelle des « pressions ». D'autres groupes peuvent avoir recours au marchandage électoral ou, éventuellement, offrir des « compensations » aux personnes qu'ils veulent influencer, dans les limites imposées par les lois. Peu importe leurs objectifs, les groupes, au Canada, ont toujours accès aux recours institutionnels (auprès des tribunaux ou des commissions parlementaires, notamment).

Les contacts privilégiés

Lorsqu'on n'a pas de contacts privilégiés avec le titulaire du poste d'autorité à atteindre, il est possible d'en avoir avec l'un ou l'autre de ses collaborateurs ou avec des personnes qui les connaissent bien.

Au Canada, en raison du fédéralisme et de la décentralisation municipale en vigueur dans les provinces, de nombreuses personnes peuvent penser avoir des contacts privilégiés avec des décideurs ou leurs collaborateurs (c'est là un corollaire de la variété des voies d'accès aux autorités, dont il a été question précédemment).

Peu importe leur indépendance d'esprit, les gens se laissent influencer par toutes sortes de choses, suivant leurs goûts, leurs penchants, leurs désirs, leurs valeurs… Connaître la personne à influencer permet d'identifier ce qui la touche. Cupide, elle sera séduite par les gains. Ambitieuse, elle voudra des soutiens qui servent ses aspirations. Éprise d'elle-même, elle cédera facilement aux flatteries, aux honneurs. Gourmande, elle acceptera d'entendre les hôtes qui lui offrent les meilleures tables. Pour influencer une personne sans la contraindre, il faut d'abord attirer son attention, et la façon idéale d'y arriver, c'est de lui offrir ce qu'elle préfère.

C'est parce qu'ils ont bien compris cela que certains lobbyistes valent leur pesant d'or. Les lobbyistes qui ont vraiment du succès sont ceux qui possèdent l'art de se faire des amis, qui savent dire le mot qui retient, offrir le cadeau qui convient, proposer l'activité souhaitée, et qui, d'une amitié à l'autre, ont su constituer des réseaux de relations dans l'entourage des détenteurs des postes d'autorité. Ces lobbyistes à succès, qui sont peu nombreux, ne manient pas que la séduction ou la diplomatie : ils ont des objectifs et, pour les atteindre, il leur faut aussi savoir persuader.

D'ailleurs, faut-il le rappeler, l'objectif des jeux d'influence qui visent les autorités, c'est, par définition, une décision politique, une décision que nul ne peut prendre sans déplaire à quelqu'un (puisque les décisions politiques sont nécessairement des décisions controversées).

S'ils n'ont aucun accès aux détenteurs des postes d'autorité dont ils attendent une décision, les groupes peuvent choisir d'embaucher des démarcheurs professionnels (des spécialistes qui offrent leurs services à titre de lobbyistes) ou envisager la mise sur pied d'un réseau de relations qui, une fois établi, permettra de pénétrer dans l'orbite du pouvoir et d'utiliser les contacts privilégiés et les procédés qui permettent d'influencer les décideurs sans que ceux-ci aient le sentiment d'avoir cédé à des pressions. Les dirigeants de groupes qui entreprennent leurs premières démarches doivent savoir qu'il leur faudra beaucoup de temps avant d'arriver à avoir des contacts privilégiés ; bon nombre n'y arrivent jamais.

De toute façon, même les personnes qui ont des contacts privilégiés peuvent découvrir que la séduction et la persuasion ne leur suffisent pas pour obtenir les décisions souhaitées et empêcher la prise de décisions qui leur seraient défavorables. Elles doivent parfois insister, harceler ou, même, menacer. Bref, il leur faut parfois recourir aux pressions.

Les pressions

Lorsqu'on parle de pressions, on pense aux procédés qui permettent de contraindre. Faire pression, c'est chercher à convaincre, certes, mais c'est aussi chercher à vaincre (sous la contrainte). Certaines pressions ressemblent même à du chantage : cédez, sinon…

Les procédés appelés pressions sont utilisés parce que la plupart des personnes qui tentent d'influencer les détenteurs des postes d'autorité n'ont ni les accès ni le savoir-faire des lobbyistes les plus expérimentés et que de nombreux groupes sont en conflit avec d'autres groupes qui, eux, ont l'oreille des décideurs.

Les pressions dont il s'agit ici sont des procédés visant à impressionner, à intimider, à apitoyer, à exaspérer les détenteurs des postes d'autorité, pour les faire fléchir, plier, céder. Il ne s'agit plus de persuasion ou de séduction : il s'agit bien de pressions. On a recours aux pressions quand, justement, on n'a pas su ou pu séduire ou convaincre.

Le procédé le moins coûteux, en matière de pression, c'est le bombardement de messages avec lesquels certains groupes essaient d'assommer leur cible. Au Canada, certains groupes inondent les

personnes qu'elles veulent vaincre de lettres, saturent leurs postes téléphoniques d'appels incessants, encombrent de documents leurs télécopieurs et leurs boîtes de courrier électronique. Les dirigeants de ces groupes espèrent que les décideurs qu'ils visent, exaspérés, céderont à leurs demandes.

On peut penser impressionner, par ailleurs, en multipliant les signes de soutien à la cause que l'on défend. C'est ainsi que, dans certains groupes, les membres installent des banderoles dans leurs fenêtres, collent des affichettes à l'arrière des voitures, ou à la vue des passants, sur les murs, distribuent des tracs, font signer des pétitions… C'est là un autre procédé qui a la cote au Canada.

On peut aussi recourir aux médias. Les groupes qui s'engagent dans une telle démarche peuvent obtenir, des chefs de pupitre de publications périodiques, un soutien sous diverses formes : la tribune de leur journal ou magazine consacrée au courrier des lecteurs peut faire paraître des lettres rédigées par des membres de ces groupes et les pages réservées aux collaborations extérieures peuvent accueillir leurs écrits ; des articles ou, même, des « éditoriaux » peuvent être consacrés à ces groupes. Les journalistes peuvent, par ailleurs, rendre compte des conférences de presse de ces groupes ou de leurs communiqués de presse. Des émissions de radio et de télévision peuvent présenter les points de vue des dirigeants des groupes qui orchestrent une campagne d'opinion. Les médias peuvent faire état des appuis donnés à ces groupes, surtout lorsqu'ils sont présentés avec éclat. Il est possible (en payant) de faire paraître dans les quotidiens des manifestes rédigés par des personnes que l'on croit influentes. Il est facile de publier (en payant) des encarts publicitaires ou de faire passer (en payant) des messages à la radio ou à la télévision. En définitive, comme cela se fait dans d'autres pays, il est possible de réaliser une campagne de presse, dans l'espoir d'intimider ou d'impressionner les autorités…

Certains groupes tentent d'intimider les détenteurs des postes d'autorité en recourant à la brutalité, laquelle est signalée dans les bulletins de nouvelles : occupation de locaux, barrages routiers, séquestration d'otages, destruction de dossiers, mobiliers, bâtiments… La brutalité, interdite par la loi, discrédite les personnes qui y ont recours ; elle est perçue comme une faillite de la démocratie et, au Canada, elle embarrasse. Tout comme le recours aux insultes, injures, invectives, calomnies, menaces…

Il arrive que certains groupes, pour apitoyer les décideurs, proposent à leurs porte-parole de faire le « sacrifice » de leur personne (par exemple, jeûner en public, occuper un immeuble, entreprendre une « marche » vers la capitale). Les exemples de ce type de procédés ne sont pas nombreux, mais, comme les brutalités, ils ont beaucoup d'écho dans les médias, parce que spectaculaires.

D'autres groupes ont recours aux arrêts de travail, communément appelés grèves (y compris les « grèves étudiantes »). Encore là, il s'agit d'un procédé peu utilisé, mais, comme d'autres procédés inhabituels, il fait les manchettes dans les journaux et, de ce fait, semble employé plus fréquemment que d'autres types de pressions.

Les groupes qui ont recours aux arrêts de travail sont aussi ceux qui ont le plus tendance à organiser des manifestations (défilés, rassemblements, etc.). De telles manifestations, cependant, appellent souvent des contre-manifestations. Il arrive, en effet, que les manifestations des uns (celles des groupes anti-avortement, par exemple) soient suivies par celles de leurs adversaires. Ce genre d'affrontements entre camps adverses est typique des périodes au cours desquelles les autorités hésitent entre plusieurs options.

En raison de leur coût et des réactions qu'elles suscitent, les manifestations ne sont pas fréquentes, mais elles peuvent parfois donner des satisfactions aux groupes qui les organisent. Ainsi, les manifestations des commerçants, en 1993 et 1994, ont contribué à la défaite du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal, au pouvoir depuis les élections municipales de 1986. Le succès des manifestations de médecins du Québec organisées en 1991 pour contrer un projet du gouvernement, qui devait leur enlever des avantages auxquels ils tenaient, en est un autre exemple.

Sachant qu'une manifestation se prépare, les journalistes prévoient généralement y assister : c'est de cette façon que certains groupes arrivent à faire connaître leurs doléances. Ils y arrivent assez facilement quand leurs manifestations peuvent affaiblir un parti que les dirigeants des grands journaux n'aiment pas (ainsi que le montre la couverture de presse donnée aux manifestations dirigées contre le gouvernement du Parti québécois en 1983, ou aux manifestations

organisées en Ontario contre le gouvernement du Nouveau Parti démocratique en 1994 et 1995, ou encore aux manifestations des commerçants montréalais en 1993 et 1994).

En définitive, parmi les procédés conçus pour impressionner les décideurs, les plus efficaces sont ceux qui peuvent avoir une incidence sur le vote. Quand leur réélection est mise en cause, les décideurs peuvent réfléchir, puis fléchir. Faire plier : c'est bien là le but de ce qu'on appelle des pressions !

Le marchandage électoral

En raison de l'importance des élections pour l'accès ou le maintien aux postes d'autorité, au Canada, on accorde, dans certains groupes, beaucoup d'attention à ce qu'on appelle le « marchandage électoral », un procédé qui a été très en vogue jadis.

Ce procédé, toujours utilisé, a perdu de son intérêt passé parce que, aujourd'hui, l'incertitude quant aux résultats des élections à venir freine les groupes qui envisagent d'accorder leur appui à un parti en particulier s'il endosse leurs revendications. Plusieurs démarcheurs, prudents, n'osent plus se compromettre en faveur du parti majoritaire, craignant sa défaite prochaine, et ils évitent d'appuyer le principal parti de l'opposition, dont la victoire n'est pas assurée. Plutôt que d'aider un perdant, mieux vaut jouer la neutralité.

La neutralité, pour certains, au Canada, consiste à soutenir à la fois le parti majoritaire et le principal parti de l'opposition, si l'un et l'autre accueillent favorablement leurs doléances ou demandes. Quand l'un et l'autre des grands partis leur plaisent également, et semblent avoir des chances égales de gagner, certains dirigeants d'organisations encouragent en effet l'un et l'autre. Ainsi, après la défaite du Parti libéral du Canada aux élections fédérales de 1957, les dirigeants de plusieurs organisations ont pris l'habitude d'alimenter à la fois le Parti libéral du Canada et le Parti progressiste-conservateur du Canada. Les dirigeants d'une même entreprise ou d'une même association allaient jusqu'à se partager les tâches : certains se rangeaient du côté des libéraux, d'autres du côté des conservateurs. Cette pratique, déjà ancienne, est devenue une tradition dans certaines organisations.

Par ailleurs, avec l'exacerbation récente de ce que nous avons appelé la « diversité du pays », il n'est pas dit que les chefs de partis tiennent vraiment, aujourd'hui, aux appuis bruyants que leur offrent certains groupes. Étant donné que ceux-ci sont nécessairement opposés à d'autres groupes, leur partisannerie peut éloigner des membres de ces autres groupes. Un appui public, en outre, au lieu d'impressionner favorablement, peut gêner. Finalement, en plus de l'hétérogénéité des populations, d'autres raisons (par exemple, l'accès de plus en plus facile aux informations) amènent les chefs des grands partis à se dire à l'écoute de tout le monde et à ne pas s'engager publiquement en faveur d'un groupe en particulier.

Des exemples de quelques promesses électorales non tenues ont déprécié ce qu'on appelle le « marchandage électoral ». On se souvient de la déception des syndicats de salariés qui avaient appuyé le Parti québécois aux élections de 1981 alors que le gouvernement de ce parti, en 1982, a réduit certains salaires dans le secteur public. Les histoires d'engagements rompus ayant apparemment plus de poids que la compilation des réalisations, on est porté à conclure que le procédé qui consiste à promettre des votes en échange de promesses électorales n'est pas toujours payant.

Il arrive même, semble-t-il, que la menace de représailles électorales ait plus d'impact que la promesse d'appuis. Certains porte-parole de groupes croient vraiment pouvoir obtenir des concessions de la part des décideurs s'ils menacent de soutenir l'opposition officielle quand celle-ci talonne déjà la majorité. Une telle menace aurait un double avantage : si elle était crédible, elle pourrait entraîner des concessions de la part des autorités du moment, sinon, elle permettrait d'espérer des faveurs de l'autre équipe, quand celle-ci aura, à son tour, accédé au pouvoir.

En plus de recourir au marchandage électoral (ou au lieu d'y recourir), les membres des organisations (entreprises, associations, etc.) peuvent tenter d'utiliser, comme moyen d'action, le militantisme dans un parti politique, dans l'espoir d'obtenir l'adoption, par ce parti, d'engagements conformes à leurs intérêts, même s'ils savent que les grands partis répugnent à s'engager en faveur de groupes restreints, forcément opposés à d'autres groupes. Dans tous les cas, les membres de diverses entreprises et associations trouvent, en militant dans un grand parti, une voie d'accès aux détenteurs des postes d'autorité.

Précisément, s'ils accèdent aux instances supérieures du parti majoritaire, les dirigeants d'entreprises et d'associations peuvent même avoir, enfin, la possibilité de fréquenter des personnes qui font partie de l'entourage des détenteurs des postes d'autorité, et ils peuvent, à l'occasion, rencontrer les décideurs qu'ils aimeraient influencer.

Les « compensations », les bons offices, les invitations et les fleurs

Complément, ou option de remplacement, une autre technique d'intervention consiste à rechercher les faveurs des décideurs en échange de compensations de toutes sortes. On peut, certes, penser aux compensations appelées pots-de-vin, mais celles-ci sont interdites par la loi, de sorte que les « compensations » licites sont les seules dont on peut faire état.

Même s'ils sont interdits, les pots-de-vin pourraient circuler encore, si les décideurs les acceptaient. Les risques dissuadent sans doute ceux qui ont la nostalgie des mœurs du passé.

Au lieu d'offrir des pots-de-vin ou des « dessous-de-table », les démarcheurs font simplement des dons, notamment au parti des décideurs qu'ils visent, en pensant « donnant, donnant ».

De nombreuses personnes croient apparemment obtenir les décisions souhaitées si elles font des dons au parti politique des décideurs. Elles imaginent que les gardiens de la caisse électorale sauront intercéder en leur faveur. Cependant, en cette matière, on n'entend souvent que des bruits… Quoi qu'il en soit, les directives adressées aux ministres et aux parlementaires, par la direction des partis, commandent la plus grande honnêteté.

Respectueux de la loi, certains groupes ont simplement recours à la technique des bons offices pour obtenir les décisions qu'ils souhaitent ou, tout au moins, se gagner la confiance des détenteurs des postes d'autorité. Leurs dirigeants offrent aux décideurs leurs services, leur assistance, de l'information, des suggestions… Il arrive que certains dirigeants d'organisations progressent rapidement en utilisant cette technique, mais l'intérêt qu'elle présente dépend du type d'information que détient l'organisation et des lacunes que les destinataires des messages aimeraient combler.

En offrant leurs bons offices, certains groupes ont gagné la confiance des autorités, de sorte que leurs dirigeants ont été invités à multiplier les avis qu'ils donnaient déjà si volontiers. Ainsi, après de longues années de patience, certains groupes ont enfin eu la possibilité d'utiliser des contacts privilégiés.

Les dirigeants de certains groupes, dont les intérêts semblent bien servis, paraissent installés à demeure dans l'entourage des titulaires des postes d'autorité. C'est notamment le cas de lobbyistes qui ont été, jadis, fonctionnaires, parlementaires ou ministres. Certains démarcheurs en arrivent même à participer à l'élaboration de politiques publiques ou même de projets de loi. Certains sont consultés régulièrement par des conseilleurs ou des fonctionnaires au sujet de questions d'actualité ou de modifications à apporter à la réglementation. Certains obtiennent des postes sur des commissions, des comités, des conseils, des régies… Ces privilégiés ont fait plus qu'ouvrir des portes : ils sont entrés dans l'antichambre du pouvoir et détiennent, de ce fait, un avantage considérable. Ayant placé leurs pions (comme on dit), les groupes que représentent ces privilégiés l'emportent sur les groupes concurrents.

Certaines associations du monde des affaires réussissent à faire participer des ministres et des hauts fonctionnaires à des séminaires qu'elles organisent ou des organismes qui servent leurs intérêts, pour traiter de questions d'actualité ou de dossiers qui les préoccupent. Ces formules permettent à la fois d'accroître le nombre des contacts privilégiés et de persuader, subtilement, les décideurs de la validité de certains points de vue. Ces forums constituent un moyen parmi d'autres d'accéder à la sphère du pouvoir.

Pour s'ouvrir des portes et, éventuellement, influencer la prise des décisions, les groupes peuvent aussi inviter la personne qu'ils veulent convaincre à rehausser de sa présence certaines de leurs activités (assemblées générales, congrès, expositions, inaugurations, etc.) ou lui faire une fleur en lui offrant l'honneur de la première page dans leur publication la plus importante. Une invitation acceptée, pour l'organisation qui invite, c'est la possibilité de conversations informelles, d'échanges de points de vue… Une première page, c'est aussi le prétexte d'une rencontre, d'un contact… Pour le décideur, les « contacts », ce sont probablement des votes. Donnant, donnant !

Peu d'élus refusent systématiquement les fleurs qu'on leur offre ou les invitations qu'on leur transmet. S'ils en ont la possibilité, la plupart acceptent de prononcer quelques mots lors du congrès annuel d'une importante association, lors d'une inauguration ou d'une cérémonie quelconque. Même si leur horaire est chargé, la plupart des parlementaires (ou des maires) cherchent les bains de foules, pour leurs retombées positives lors des prochaines élections ou lors d'éventuels affrontements politiques requérant la mobilisation de tous les appuis possibles. Encore faut-il que les groupes qui les invitent ne nuisent pas à leur image.

Il y a en effet des invitations que les élus préfèrent ne pas recevoir. Il est peu probable que les invitations provenant de groupes qui passent pour marginaux ou hostiles puissent être acceptées. Par ailleurs, même quand elles proviennent de groupes importants qui ont une bonne réputation, de nombreuses invitations sont perdues en raison, notamment, des calendriers des personnes invitées et des priorités qu'elles peuvent avoir. En déclinant une invitation en raison des circonstances, un élu peut, malgré lui, décevoir ceux qui la lui ont adressée et, ainsi, regretter de l'avoir reçue.

En dépit de ces aléas, la technique des invitations adressées aux détenteurs des postes d'autorité est beaucoup utilisée au Canada, comme le montrent les photos que publient sur leur « site » les principaux partis politiques ou certains premiers ministres !

Les recours institutionnels

Pour atteindre leurs objectifs, certaines organisations s'adressent parfois aux tribunaux. Ce moyen peut avoir un impact, car les arrêts des tribunaux font loi ; un arrêt satisfaisant peut même entraîner une révision des décisions gouvernementales.

Cette technique a été employée à maintes reprises au cours de l'histoire du Canada, comme nous le verrons dans le chapitre 6 (certaines lois ayant été contestées sous prétexte qu'elles n'étaient pas de la compétence du Parlement du Canada ou de celle d'une province). Elle est très utilisée depuis une vingtaine d'années en raison de la Charte canadienne des droits et libertés en vigueur depuis 1982. Elle

a été utilisée, en particulier, par certains groupes qui ont contesté la Charte de la langue française du Québec : trois de ces groupes (dont les frais ont été partiellement remboursés grâce à un programme spécial du gouvernement fédéral du Canada créé en 1978) ont soutenu, avec succès, que divers articles de cette charte, adoptée en 1977, allaient à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés, adoptée en 1982.

Cette technique a été utilisée par des groupes de francophones au Manitoba et en Saskatchewan pour obtenir la reconnaissance de leurs droits à des services en français (là encore avec une aide financière du gouvernement fédéral) et par des groupes qui défendent des valeurs morales ou qui luttent pour la protection de la nature, pour le respect des traditions et pour l'adoption de nouvelles réglementations qui pourraient être justifiées en vertu de telle ou telle loi, ou en vertu, justement, de la Charte canadienne des droits et libertés, dont la portée paraît illimitée aux yeux des personnes qui l'invoquent.

Une autre technique populaire, du moins dans certains milieux, est celle du mémoire, principal instrument de la participation aux activités des organismes consultatifs. Toutes les organisations peuvent transmettre des documents aux commissions d'études ou d'enquête susceptibles de s'intéresser à l'objet de leurs propres préoccupations. Par ailleurs, il est permis de soumettre aux parlementaires n'importe quel document (pétitions, déclarations, etc.). On peut aussi saisir d'une question ou d'un problème l'une ou l'autre des commissions parlementaires, dont les mandats sont censés couvrir des sujets relevant de l'autorité de l'assemblée dont elles font partie. Et il n'est pas rare qu'une organisation peu connue, apparemment sans grandes ressources, obtienne de se faire entendre d'un des nombreux organismes consultatifs qui encadrent partiellement les jeux d'influence.

La présentation de mémoires aux organismes consultatifs est toutefois une spécialité des associations bien établies, celles qui ont des ressources importantes, des membres influents ou nombreux. Rares sont les grandes associations qui n'ont pas, au moins une fois au cours des dix dernières années, utilisé la technique du mémoire. En revanche, cette technique semble boudée par les grandes entreprises (qui font pourtant un lobbying important). Et, même si elle est accessible à n'importe quel groupe (et individu), elle n'est guère employée par les petites organisations.

Du point de vue d'une même organisation, l'efficacité de ses éventuelles interventions auprès d'organismes consultatifs varie sans doute selon les sujets, les circonstances, les enjeux, les groupes en présence… Étant donné qu'une intervention auprès d'un organisme consultatif coûte cher (il faut tout de même rédiger un mémoire, le polycopier ou le photocopier, et déléguer des porte-parole pour le présenter), les dirigeants des corps intermédiaires doivent y penser à deux fois avant de s'engager dans ce type de démarche. S'ils s'y engagent, ils ont tout intérêt à le faire le mieux possible (il leur faut préparer leur mémoire ou document sous forme d'argumentaire concis ; il leur faut aussi lui assurer une très large diffusion, en faire publier des extraits dans les journaux, etc.).

Certains groupes peuvent choisir d'intervenir auprès des organismes consultatifs simplement pour rester dans le paysage, continuer à faire partie du lot des organisations auxquelles les gens songent quand il y a des avis à solliciter. Ces mêmes groupes ou d'autres peuvent estimer que leur intérêt à long terme leur impose de présenter leur point de vue, publiquement, chaque fois que cela est possible, de sorte qu'ils participent à toutes les consultations publiques qui leur sont ouvertes. Par ailleurs, les sceptiques peuvent penser que tel ou tel groupe, très friand des forums ouverts par les pouvoirs publics, présente chacun de ses nombreux mémoires simplement pour étancher la soif de paraître qui tenaille ses dirigeants ou pour satisfaire leur goût secret des fréquentations prestigieuses, ou encore pour plaire à leurs commettants qui réclament de la visibilité, des actions d'éclat. Même si on peut les dénigrer, ces motivations individuelles sont toutes utiles à l'organisation : elles lui apportent la notoriété, lui procurent les contacts privilégiés cultivés par ses dirigeants…

On peut s'interroger quant à l'efficacité de la participation aux activités des organismes consultatifs, du point de vue des objectifs spécifiques des organisations, mais on s'entend pour reconnaître que cette forme de participation à la vie politique sert fort bien les détenteurs des postes d'autorité. Ceux-ci, grâce à cette participation, donnent l'impression de chercher les compromis les plus acceptables ; ils trouvent, parmi les mémoires présentés par les groupes, des textes qui soutiennent les compromis qu'ils ont pu concevoir ; ils utilisent cette participation, dit-on parfois, pour donner plus de légitimité à leurs décisions.

Chose certaine, au Canada, cette participation est vivement encouragée, comme le prouve le nombre impressionnant d'organismes qui tiennent des audiences publiques, sollicitent des avis, bref, mettent en œuvre la « démocratie participative ».

La très grande activité des organisations engagées dans les jeux d'influence, au Canada, vient sans doute, en grande partie, de l'encouragement associé à cette « démocratie participative », mais elle vient aussi de l'attitude bienveillante de la plupart des détenteurs des postes d'autorité, qui sont les dirigeants des grands partis, à l'égard des interventions dont ils sont la cible, même si leur capacité de satisfaire les sollicitations est limitée, surtout quand celles des uns concurrencent celles des autres.

Cette attitude bienveillante à l'égard des porte-parole d'organisations, qu'on n'osera pas nier même si certains groupes n'en profitent pas, trouve peut-être son explication dans le fédéralisme et la décentralisation en vigueur dans certaines provinces, ainsi que dans l'impact du mode de scrutin sur les carrières politiques (dont il sera question dans chacun des trois prochains chapitres), mais elle est peut-être aussi une résultante de la diversité du pays, qui amène les dirigeants des grands partis, au Canada, à chercher à rassembler.

LA SEGMENTATION TERRITORIALE DES JEUX D'INFLUENCE

Parmi les groupes qui interviennent souvent dans le déroulement de la vie politique, la plupart s'adressent, avant tout, aux autorités municipales. Cela tient à la nature des questions qui relèvent des autorités locales (plans d'occupation des sols, appelés communément règlements de zonage, enlèvement des ordures, égouts, éclairage des rues, services de protection contre les incendies, police, sécurité des immeubles, permis de construire, aménagement et entretien des voies de circulation, etc.).

La fragmentation du territoire en plus de 4 000 municipalités entraîne une segmentation territoriale des jeux d'influence. Dans chaque municipalité de quelque importance, les groupes locaux, qui sont en concurrence, s'engagent dans des jeux d'influence qui, dans l'ensemble, sont circonscrits par les frontières de la municipalité.

Certains de ces groupes peuvent aussi s'impliquer dans des jeux d'influence organisés autour de décideurs provinciaux ou régionaux ou, même, dans les jeux d'influence qui visent les autorités fédérales.

Parmi les groupes qui interviennent dans le déroulement de la vie politique, au Canada, beaucoup vont surtout s'adresser aux autorités provinciales. C'est le cas, principalement, des entreprises et associations dont les champs d'activité relèvent des provinces (par exemple l'éducation, les services hospitaliers et l'exploitation des ressources naturelles).

Les autorités fédérales, pour leur part, sont la cible des grandes entreprises, des banques, des sociétés de transport et de communications, des compagnies qui importent ou exportent des marchandises et de nombreuses autres firmes dont les affaires s'étendent à plus d'une province, qui sont incorporées en vertu de la loi fédérale ou qui opèrent dans l'un ou l'autre des domaines qui relèvent du Parlement fédéral.

Les autorités fédérales sont aussi la cible de nombreux regroupements qui se présentent comme « canadiens » ou, souvent, comme « nationaux ». Les associations qui interviennent auprès des autorités fédérales peuvent aussi faire des démarches auprès des autorités de certaines provinces. Plusieurs d'entre elles sont en effet des fédérations d'associations provinciales, lesquelles, à leur tour, peuvent regrouper des associations locales. Plusieurs associations du monde des affaires (les chambres de commerce notamment) sont structurées d'une façon qui s'apparente à celle des institutions politiques du Canada.

Si des associations pancanadiennes possèdent une structure qui s'apparente à celle des institutions politiques du Canada, il y en a aussi un bon nombre qui ne regroupent pas d'associations provinciales ou locales. On peut dire de ces associations canadiennes qu'elles n'ont qu'un seul étage, l'étage supérieur, comme le font remarquer les humoristes.

L'examen des démarches effectuées auprès des autorités fédérales par les associations pancanadiennes montre que ces dernières n'hésitent pas à demander au gouvernement d'Ottawa d'intervenir dans des domaines qui relèvent des autorités provinciales (main-d'œuvre, santé, aide sociale, éducation, affaires culturelles, etc.). Une bonne part des

« incursions » du gouvernement fédéral dans des domaines qui relèvent des autorités provinciales pourrait sans doute être expliquée par les demandes formulées par des groupes pancanadiens, même si ceux-ci ne représentent vraiment qu'une petite partie de la population.

Si l'on peut expliquer certaines actions du gouvernement fédéral par les sollicitations de groupes pancanadiens, on pourrait expliquer, de la même façon, de nombreuses actions des gouvernements provinciaux par les pressions qu'exercent sur eux des groupes dont les assises territoriales sont celles de l'une ou l'autre des provinces.

En dépit des volontés unificatrices des états-majors des associations pancanadiennes, des divergences d'intérêts amènent de nombreux groupes à diriger leurs demandes vers les autorités provinciales. Il y a en effet une telle diversité, au Canada, que les intérêts régionaux l'emportent souvent sur les intérêts pancanadiens. Un bon exemple de cela est fourni par les organisations qui représentent les agriculteurs, ceux de la Colombie-Britannique ayant une vision des choses qui diffère de celle que privilégient les agriculteurs des Prairies, laquelle se distingue de celle des agriculteurs de l'Ontario ou du Québec, et ainsi de suite. Pour protéger des intérêts minoritaires, dans une association canadienne, l'une ou l'autre des sections provinciales peut en effet engager des démarches particulières auprès des autorités de sa province. Un autre exemple est donné par les ligues de tempérance qui ont réclamé, puis obtenu, des mesures interdisant la vente de boissons alcoolisées, de la part, à la fois, des autorités fédérales et des autorités provinciales.

LA DIVISION SELON LA LANGUE

Quelques associations parallèles, ayant le français comme langue d'usage, ont été créées par des francophones bilingues après qu'ils eurent constaté que la quasi-totalité des membres anglophones des associations pancanadiennes ne comprenaient pas le français et que certains manifestaient leur agacement lorsque des francophones s'exprimaient en français en leur présence.

Au Canada, il y a donc quelques associations parallèles, distinctes par la langue. Plusieurs organismes « canadiens », qui ont adopté le français comme langue de travail et qui recrutent le gros de leurs effectifs au Québec, œuvrent dans des domaines où une association « canadienne » existe déjà, mais avec l'anglais comme langue de travail et une représentation francophone dérisoire au sein des effectifs. C'est le cas dans les domaines des sciences, de la culture, des arts, de l'éducation, de la religion (et de la philanthropie) et de la langue ou, plus rarement, dans certains secteurs du monde des affaires ou du travail. Parmi les associations francophones les plus connues, de ce point de vue, on peut signaler l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences et ses sociétés affiliées (une quinzaine d'organismes), la Confédération des syndicats nationaux et ses syndicats affiliés (1 150 environ), l'Association des médecins de langue française du Canada et l'Association canadienne-française des aveugles.

De tels dédoublements linguistiques se sont également produits au sein d'associations « provinciales » ou, même, régionales. Ainsi, par exemple, les enseignants anglophones du Québec forment un groupe séparé des enseignants francophones ; de même, la Chambre de commerce de Montréal s'est longtemps distinguée du Montreal Board of Trade, anglophone.

Par ailleurs, ici et là, au Canada, des associations ont été créées pour défendre les intérêts de personnes qui ont en commun l'usage d'une langue autre que l'anglais (gens d'affaires italiens de Montréal, francophones de l'Ontario, du Manitoba, de Saskatchewan, etc.).

Dans de nombreuses associations pancanadiennes structurées comme le sont les institutions du pays, la section « Québec » (association, société, « chapitre », etc.) jouit d'une plus grande autonomie que les sections des autres provinces et ses représentants, lors des rencontres, bénéficient parfois d'arrangements spéciaux (traduction simultanée des débats, alternance à la présidence d'un francophone du Québec et d'un anglophone d'une autre province, textes disponibles en français, personnel bilingue, etc.).

La création d'associations de francophones alors qu'existent des associations « bilingues » dans les mêmes domaines traduit la volonté des francophones, minoritaires au Canada, de défendre eux-mêmes les intérêts des francophones (en cas de conflit d'intérêts ou de valeurs

entre francophones et anglophones). De plus, on trouve chez les francophones un désir de « reconnaissance » de leur langue et une volonté d'affirmation de leur « droit de vivre en français » qui mènent à créer et à maintenir une séparation structurelle (deux organisations au lieu d'une). Les mêmes motifs, chez des personnes parlant une autre langue que l'anglais ou le français, peuvent expliquer la création de plusieurs associations qui se distinguent par la langue. Et les mêmes motifs fondent la création d'associations québécoises pour représenter, au Québec, des communautés qui y sont minoritaires.

LA SOUS-REPRÉSENTATION DES FRANCOPHONES

Le dédoublement linguistique est un moyen de parer aux difficultés associées à la sous-représentation des francophones dans les groupes canadiens. Alors que les francophones constituent près du quart de la population canadienne, ils ne constituent généralement que 10 % des effectifs des associations pancanadiennes.

Pour atténuer la sous-représentation des francophones, la plupart des associations pancanadiennes ajoutent, à leurs conseils d'administration, quelques sièges réservés aux « représentants de l'ensemble ». Ainsi, à un conseil d'administration, en plus des dix représentants des provinces (un pour chaque province), on élit cinq ou sept autres personnes parmi lesquelles se trouvent presque toujours deux francophones. Ce mécanisme assure souvent les francophones de trois porte-parole dans un conseil composé de 15 ou 17 personnes. Alors que, jadis, de nombreuses associations pancanadiennes ne comptaient aucun francophone à leurs conseils d'administration, rares sont celles qui, aujourd'hui, n'ont pas pris les moyens d'inclure quelques francophones dans les postes de direction.

La sous-représentation des francophones dans les associations pancanadiennes peut s'expliquer de diverses façons. Une première tient à diverses « variables » corrélées à la participation dans les associations (par exemple la scolarisation)… La sous-représentation francophone dans les effectifs de certains groupes canadiens peut être expliquée, en deuxième lieu, par la sous-représentation des francophones dans les activités (les banques, par exemple) ou les catégories

socioprofessionnelles concernées. La sous-représentation des francophones dans les groupes canadiens s'explique enfin par le dédoublement linguistique dont on a parlé précédemment (une proportion des francophones adhérant uniquement à une des deux organisations parallèles) ou par le fait que certains francophones du Québec préfèrent ne pas adhérer à des associations pancanadiennes.

La sous-représentation des francophones dans les groupes pancanadiens, ceux qui font des démarches auprès du gouvernement fédéral, défavorise probablement les intérêts particuliers des francophones, chaque fois que ces intérêts diffèrent de ceux des anglophones, mais le fait que les francophones soient minoritaires au Canada les défavorise encore plus. Les porte-parole de ces groupes pancanadiens ne peuvent guère refléter les points de vue des francophones quand il y a un conflit entre les intérêts des francophones et ceux des anglophones, membres de leur groupe. Chose certaine, le « bilinguisme » officiel de plusieurs groupes pancanadiens ne compense pas la sous-représentation des francophones ou le fait que les francophones soient minoritaires au Canada.

Par ailleurs, les mécanismes de prise des décisions dans les organes directeurs des groupes sont fondés sur les principes de la majorité et, partant, peuvent contrecarrer les avis des francophones, minoritaires. Les réunions des conseils des associations canadiennes, même bilingues, se déroulent en anglais (sauf exceptions). Les propositions soumises aux administrateurs sont souvent préparées par les « permanents » qui eux-mêmes peuvent avoir été influencés par les membres anglophones du conseil. Il est peu probable que les points de vue des francophones l'emportent lorsqu'ils heurtent ceux des anglophones !

Même si l'accueil qui attend les francophones à Ottawa est très chaleureux, en raison du désir des autorités fédérales de sauvegarder l'unité de la fédération, les porte-parole d'organisations provinciales québécoises semblent préférer adresser leurs revendications au gouvernement du Québec dans des domaines qui relèvent de la compétence du Parlement fédéral.

En raison de l'orientation québécoise des groupes du Québec, de la langue française parlée au Québec et de la présence de partis politiques qui proposent de faire du Québec un pays souverain, le gouvernement du Québec reçoit beaucoup de demandes, en faveur d'une

politique autonomiste, contrairement aux gouvernements des autres provinces. Le gouvernement du Québec s'est d'ailleurs signalé par sa volonté d'étendre le champ de ses activités.

CONCLUSION

Alors que le nombre d'organisations ne cesse d'augmenter, au gré de nouvelles subdivisions, certaines personnes forment de larges coalitions de groupes que diverses affinités peuvent rassembler. De telles coalitions ne freinent pas la prolifération des organisations, mais elles contribuent à unir les groupes qui ont certains objectifs en commun.

De telles coalitions ont l'allure de mouvements, car elles visent de grands objectifs collectifs. On parle d'ailleurs du mouvement syndical, du mouvement coopératif, du mouvement féministe, du mouvement écologiste, du mouvement œcuménique, du mouvement souverainiste… De tels mouvements expriment quelques-unes des divisions profondes qui séparent les populations en catégories opposées. Ils expriment aussi les visions et visées les plus générales de ces diverses catégories, visions et visées que l'on qualifie souvent d'idéologies.

Ces coalitions se présentent souvent comme des « fronts communs », des « coordinations », des « rassemblements »… Les membres de plusieurs organisations distinctes s'entendent alors pour manifester ensemble, revendiquer en commun, adresser des requêtes conjointes aux autorités. Ces coalitions font habituellement la critique des institutions et des grandes orientations suivies par les autorités. Comparativement aux groupes qui agissent isolément, les mouvements influencent davantage les programmes des partis politiques et, parfois, grâce à l'appui reçu de tel ou tel mouvement dont il reflète les idées, un parti « nouveau » peut l'emporter sur ses rivaux. C'est ainsi que le mouvement souverainiste, au Québec, a donné naissance au Parti québécois, créé en 1968, et que ce parti a pu former le gouvernement, au Québec, en 1976. De même, le mouvement réformiste, dans l'Ouest, a mené, en 1987, à la création du *Reform Party of Canada* et ce parti a obtenu 60 sièges à la Chambre des communes au terme des élections de 1997, devenant ainsi l'opposition officielle. De fait, si l'on tient compte des partis qui ont eu des élus à la Chambre des communes et

ceux qui en ont eu dans des assemblées des provinces, on arrive à recenser une vingtaine de partis qui, au cours des cent dernières années sont nés de mouvements (ce que montrera le chapitre 4).

SUGGESTIONS DE LECTURES

AMARA, Nabil, Réjean LANDRY et Moktar LAMARI, « Les déterminants de l'effort de lobbying des associations au Canada », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 32(3), septembre 1999, pages 471-497.

BEAUCAGE, André, *Syndicats, salaires et conjoncture économique. L'expérience des fronts communs du secteur public québécois de 1971 à 1983,* Québec, Presses de l'Université du Québec, 1989, 127 pages.

BÉLANGER, Yves et Robert COMEAU (sous la direction de), *La CSN : 75 ans d'action syndicale et sociale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1998, 339 pages.

BOASE, Joan Price, *Shifting Sands : Government-Group Relationships in the Health Sector*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994, 213 pages.

BOIVIN, Dominique, *Le lobbying ou le pouvoir des groupes de pression*, Montréal, Éditions du Méridien, 1984, 241 pages.

BRODEUR, Jean-Paul, *La délinquance de l'ordre. Recherche sur les commissions d'enquête*, LaSalle (Québec), Éditions Hurtubise HMH, 1984, 370 pages.

BRODIE, Ian, « Interest Group Litigation and the Embedded State : Canada's Court Challenges Program », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 34(2), juin 2001, pages 357-376.

BRYDEN, Kenneth, *Old Age Pensions and Policy-making in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1974, 264 pages.

CROOKELL, Harold, *Managing Business Relationships with Government*, Scarborough (Ontario), Prentice-Hall, 1991, 436 pages.

DENIS, Roch et Serge DENIS, *Les syndicats face au pouvoir : syndicalisme et politique au Québec de 1960 à 1992*, Ottawa, Éditions du Vermillon, 1992, 196 pages.

ÉTHIER, Diane, Jean-Marc PIOTTE et Jean REYNOLDS, *Les travailleurs contre l'État bourgeois : avril et mai 1972*, Montréal, Éditions de l'Aurore, 1975, 274 pages.

FOURNIER, Pierre, *Le patronat québécois au pouvoir : 1970-1976*, LaSalle (Québec), Éditions Hurtubise HMH, 1979, 308 pages.

GAGNON, Alain-G., *Développement régional : État et groupes populaires. Le cas de l'est du Québec*, Hull (Québec), Asticou, 1985, 286 pages.

GINGRAS, Anne-Marie, *Médias et démocratie : le grand malentendu*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1999, 237 pages.

GODBOUT, Jacques T., *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1983, 190 pages.

GODBOUT, Jacques T. (sous la direction de), *La participation politique : leçons des dernières décennies*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1991, 301 pages.

HARRIS, Stephen L., « Financial Sector Reform in Canada : Interests and the Policy Process », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 37(1), mars 2004, pages 161-184.

KWAVNICK, David, *Organized Labour and Pressure Group Politics : The Canadian Labour Congress, 1956-1968*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1972, 287 pages.

LEMIEUX, Vincent, *Les cheminements de l'influence. Systèmes, stratégies et structures du politique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1979, 284 pages.

MANDEL, Michael, *La Charte des droits et libertés et la judiciarisation du politique au Canada*, Montréal, Boréal, 1996, 383 pages.

McQUAIG, Linda, *Le Canada aux enchères : Mulroney à la solde de la haute finance*, Montréal, Le Jour, 1991, 357 pages.

MORTON, F.L. et Avril ALLEN, « Feminists and the Courts : Measuring Success in Interest Group Litigation in Canada », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 34(1), mars 2001, pages 55-84.

MURPHY, Michael, « Culture and the Courts : A New Direction in Canadian Jurisprudence on Aboriginal Rights ? », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 34(1), mars 2001, pages 109-129.

PAL, Leslie Alexander, *State, Class, and Bureaucracy : Canadian Unemployment Insurance and Public Policy*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1988, 218 pages.

PAL, Leslie Alexander, *Interest of State. The Politics of Language, Multiculturalism, and Feminism in Canada,* Montréal, McGill-Queen's University Press, 1995, 330 pages.

PRATT, Henry J., *Gray Agendas : Interest Groups and Public Pensions in Canada, Britain and the United States*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1993, 241 pages.

PRESTHUS, Robert, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, Macmillan, 1973, 372 pages.

PRESTHUS, Robert, *Elites in the Policy Process*, Toronto, Macmillan, 1974, 525 pages.

PROSS, A. Paul, *Group Politics and Public Policy*, 2e édition, Toronto, Oxford University Press, 1992, 342 pages.

PROSS, A. Paul (sous la direction de*), Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1975, 196 pages.

REA, K. J. et Nelson WISEMAN (sous la direction de), *Government and Enterprise in Canada*, Toronto, Methuen, 1985, 375 pages.

SEIDLE, Franklin Leslie (sous la direction de), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, Ottawa, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Montréal, Wilson et Lafleur), 1991, 128 pages.

SIMPSON, Jeffrey, *Spoils of Power : The Politics of Patronage*, Toronto, W. Collins, 1988, 413 pages.

SMITHEY, Shannon Ishiyama, « Religious Freedom and Equality Concerns under the Canadian Charter of Rights and Freedoms », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 34(1), mars 2001, pages 85-107.

STANBURY, William Thomas, *Business-government Relations in Canada : Grappling with Leviathan*, Scarborough (Ontario), Nelson, 1988, 678 pages.

STANBURY, William Thomas, « A Sceptic's Guide to the Claims of So-called Public Interest Groups », *Canadian Public Administration – Administration publique du Canada*, 36(4), hiver 1993-1994, pages 580-605.

TARDY, Évelyne, avec la collaboration d'André BERNARD, *Militer au féminin : dans la Fédération des femmes du Québec et dans ses groupes affiliés*, Montréal, Éditions du Remue-ménage, 1995, 191 pages.

TAYLOR, D. Wayne, *Business and Government Relations. Partners in the 1990s*, Toronto, Gage, 1991, 301 pages.

THORBURN, Hugh Garnet (sous la direction de), *Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien*, Ottawa, Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985, 167 pages (étude 69).

THWAITES, James D., *Travail et syndicalisme : Naissance et évolution d'une action sociale,* 2e édition, Québec, Presses de l'Université Laval, 2002, 495 pages.

CHAPITRE 3

Les grands partis pancanadiens

Au Canada, aujourd'hui, quelles que soient leurs appellations, les partis sont spécialisés en fonction des institutions représentatives dans lesquelles ils sont présents. Les partis qu'on dit fédéraux sont distincts des partis provinciaux, différents des partis municipaux. Chaque province a ses propres partis provinciaux. De même, plusieurs grandes villes ont leurs propres partis municipaux, et, pour le moment, aucun de ceux-ci n'est membre d'une organisation qui comprendrait d'autres partis municipaux œuvrant dans d'autres villes. De plus, il n'y a aucun lien organique entre les partis provinciaux de même appellation établis dans différentes provinces. Néanmoins, les partis qui se ressemblent attirent les mêmes catégories de personnes. Certains réseaux peuvent pénétrer à la fois un parti fédéral et un parti provincial ou, autre cas de figure, un parti provincial et un parti

municipal. En définitive, les réseaux partisans, au Canada, sont extrêmement complexes, même si les partis sont spécialisés en fonction des diverses institutions représentatives.

Parmi les partis représentés à la Chambre des communes d'Ottawa, il en est deux qui se distinguent par leur capacité historique à faire élire des candidats dans chacune des régions du Canada, y compris au Québec. Ces partis, le Parti libéral du Canada et le Parti conservateur du Canada, sont les grands partis pancanadiens dont les élus ont alterné au gouvernement.

Aucun des autres partis qui présentent ou ont présenté des candidats aux élections à la Chambre des communes du Canada n'a réussi, jusqu'à aujourd'hui, à remporter une majorité des sièges. On qualifie de « tiers partis », ces autres partis qui se concurrencent lors des élections à la Chambre des communes (élections fédérales).

Parmi ces « tiers partis », il en est un qui se distingue en raison de ses assises exclusivement québécoises ; le Bloc québécois, en effet, ne présente de candidats qu'au Québec, lors des élections à la Chambre des communes. Ses élus, après les élections fédérales de 1993, ont formé l'opposition officielle.

Après les élections fédérales de 1997, l'opposition officielle a été formée, cette fois, par le *Reform Party* (Parti réformiste du Canada), une autre organisation dont les assises étaient régionales, dans l'Ouest du pays. Ce parti, qui a changé de nom en 1999, pour devenir l'Alliance canadienne (*Canadian Reform Conservative Alliance*), a conservé le statut d'opposition officielle au terme des élections de décembre 2000, pour ensuite fusionner avec le Parti progressiste-conservateur du Canada.

Aux élections de juin 2004, le Parti conservateur du Canada (nom de l'organisation issue de la fusion) a obtenu 99 sièges et il est devenu l'opposition officielle. Ce Parti conservateur est l'héritier du grand parti pancanadien des époques passées et c'est lui, dorénavant, qui concurrence vraiment le Parti libéral du Canada, même s'il n'a pas pu retenir tous les électeurs qui, en 1997, avaient donné leur vote soit aux candidats de l'Alliance canadienne, soit à ceux du Parti progressiste-conservateur du Canada.

Les partis, petits ou grands, expriment plusieurs des multiples facettes de la réalité complexe du Canada et, simultanément, ils contribuent à changer le Canada : chacun tente de faire la médiation entre les segments de la population qu'il cherche à représenter et les autorités ; chacun essaie d'influencer l'évolution de la population en agissant sur elle de diverses façons, selon le processus qu'on appelle socialisation. Cependant, cette médiation et cette socialisation ont touché plus de monde quand elles ont été engagées par l'un ou l'autre des deux grands partis pancanadiens dont le Parti libéral du Canada et le Parti conservateur du Canada sont les prolongements contemporains. Ces deux grands partis ont été les principaux médiateurs de la vie politique. Alors que tous les autres partis (voir le chapitre suivant) n'ont plu qu'à des « segments » restreints de la population canadienne, ces deux grands partis pancanadiens ont réussi à proposer des dénominateurs communs qui ont su rallier une très forte proportion de l'électorat.

LES OBJECTIFS ET MOYENS DES GRANDS PARTIS

Chacun des deux grands partis a un objectif immédiat : mettre ou maintenir son chef et ses lieutenants dans les postes d'autorité. Il a aussi un objectif plus général : réaliser, à travers des décisions d'autorité, un certain nombre de projets, conformes à la vision du monde qui est celle de son chef et de ses lieutenants.

Les deux grands partis pancanadiens sont des organisations considérables. Chacun comporte, au centre, une direction, dominée par le chef du parti, qui s'appuie sur un important secrétariat animé par un directeur général, et sur un comité exécutif, chargé de suivre les affaires courantes. Cette direction centrale s'appuie, à son tour, sur un conseil, dont les nombreux membres ont pour mission de faire connaître les avis des personnes qu'ils représentent et de chercher à définir les orientations à prendre, lorsque la conjoncture ou un changement dans l'environnement commande de le faire. La direction centrale s'appuie aussi sur les parlementaires du parti, membres de la Chambre des communes ou du Sénat, qui lui soumettent leurs recommandations.

Le chef du parti et tous ceux qui l'entourent, au centre, assurent une liaison permanente avec les instances décentralisées du parti. Des représentants de ces instances décentralisées ont d'ailleurs, de temps à autre, l'occasion de se rencontrer : de bruyants congrès sont réunis pour cela, généralement tous les deux ans (la périodicité variant selon les circonstances).

Les instances décentralisées, ce sont d'abord ce qu'on appelle les associations de circonscription (appelées aussi « associations de district électoral » ou, plus communément, au Québec, « associations de comté »). Chacune des instances décentralisées, à laquelle se rattachent les membres du parti, en raison de leur lieu de résidence, comporte un conseil, qui peut compter plusieurs dizaines de militants élus lors d'assemblées générales. Des structures de coordination font le pont entre les circonscriptions et la direction centrale (secteur par secteur, province par province, région par région).

Dans chaque circonscription (il y en avait 308 aux élections fédérales de juin 2004), l'exécutif local doit voir au choix d'un candidat ou d'une candidate pour représenter le parti aux élections (choix facile quand un membre du parti représente déjà la circonscription) et s'assurer du soutien d'un très grand nombre de membres ou de sympathisants en vue des élections à venir. Au cours d'une campagne électorale, l'exécutif local, dans une circonscription moyenne, coordonne les activités de plusieurs centaines de personnes, parfois celles de plus d'un millier de personnes.

Pour atteindre ses objectifs, un grand parti ne peut se contenter de présenter des candidats aux élections et de coordonner correctement les activités de ses militants : il doit tout mettre en œuvre pour obtenir le soutien d'une majorité d'électeurs dans au moins la moitié des circonscriptions. Pour rallier une telle majorité, il doit identifier et exprimer certains des besoins nouveaux ressentis par les segments de l'électorat qui lui sont déjà acquis, afin de conserver les appuis qu'il a déjà, et il doit tenter d'attirer de nouveaux électeurs, en élargissant, s'il le peut, la gamme de ses engagements. En recherchant ainsi des « dénominateurs communs » qui pourraient plaire à une majorité, un grand parti se fait, clairement, « agent médiateur de la vie politique ».

Au Canada, en raison de la diversité des identités et des intérêts, il est très difficile d'élaborer un « programme » qui pourrait plaire à une majorité. Ainsi, l'énoncé de politique 2005 du Parti conservateur du Canada, qui satisfait sûrement la majorité dans l'Ouest, ne pourra probablement pas plaire à la majorité des électeurs du Québec, car il ne répond pas pleinement aux aspirations les plus répandues chez les francophones.

Il peut arriver que le chef d'un grand parti puisse faire oublier, à certains électeurs, les réticences que leur inspire son programme. En raison de sa jeunesse, de son bilinguisme et de ses autres atouts, un chef comme Stephen Harper peut, en effet, séduire des électeurs que n'enthousiasme pas le programme de son parti, le Parti conservateur du Canada. Aux élections de 1968, le nouveau chef du Parti libéral du Canada, Pierre Elliott Trudeau, a pu attirer des quantités d'électeurs que son programme laissait indifférents. La personnalité de Brian Mulroney, chef du Parti progressiste-conservateur du Canada, l'a bien servi aux élections de 1984. Dans l'évaluation qu'ils font des partis, les électeurs prennent en compte les programmes, certes, mais ils comparent aussi les personnalités, surtout celles des chefs.

La personne qui devient chef d'un grand parti, au Canada, doit nécessairement plaire à la majorité des militants de ce parti et, pour cela, elle doit lui ressembler, et la rassembler ; elle doit aussi disposer d'atouts qui laissent penser qu'elle pourra obtenir l'appui d'une majorité dans l'électorat. Une personne ambitieuse et habile, qui sait exprimer les idées politiques qui cimentent les militants d'un grand parti, peut penser pouvoir arriver à la tête de ce parti ; parmi les personnes qui rêvent d'y accéder, il y en a toujours une qui y parvient.

Les grands partis pancanadiens sont des organisations qui font la sélection des candidats au poste de premier ministre du Canada. Une personne qui a un tempérament de chef et qui souhaite devenir un jour premier ministre du Canada se sera approchée de son objectif quand elle aura fait la conquête de l'un des grands partis.

Tant par les moyens qu'ils utilisent que par leurs autres caractéristiques, les deux grands partis pancanadiens d'aujourd'hui sont les héritiers de ceux de jadis. Le Parti libéral du Canada tire ses origines des partis qui, il y a cent cinquante ans, ont été portés par les idées neuves (le libéralisme) et ont été les initiateurs des grandes réformes

politiques du passé (la responsabilité ministérielle, la liberté et le secret du vote, par exemple). Le Parti conservateur du Canada s'inscrit dans la tradition des partis qui, il y a cent cinquante ans, ont préféré gérer la continuité plutôt que de prendre les risques de la nouveauté, et qui ont opté pour l'adaptation au changement plutôt que pour la promotion du changement.

Même si chacune d'elles peut revendiquer un héritage distinct, les deux grandes catégories partisanes du Canada (celle des libéraux et celle des conservateurs) ont beaucoup en commun. Les filiations qui ont mené aux grands partis d'aujourd'hui sont extrêmement enchevêtrées, de sorte que le patrimoine de l'un ressemble beaucoup à celui de l'autre. Par ailleurs, avec le passage du temps, chacun en est venu à adopter des attitudes qui étaient auparavant celles de son principal concurrent, et chacun a recruté des personnes qui avaient appuyé son rival au cours de campagnes électorales précédentes. De plus, il y a près de cent ans de cela, avec l'émergence de petits partis, en Ontario et dans les provinces de l'Ouest, les grands partis ont perdu l'appui de plusieurs des électeurs les plus favorables à l'adoption de programmes publics égalitaristes et, peu après, pour avoir eux-mêmes pris des engagements égalitaristes, ils ont perdu l'appui de plusieurs des électeurs qui tenaient le plus aux traditions. Les revendications des francophones du Québec ont également marqué l'évolution des grands partis ; la composition sociologique de l'électorat libéral, comme celle de l'électorat conservateur, a changé au rythme des « réalignements électoraux » qui sont survenus à l'instigation des francophones. Finalement, aujourd'hui, les deux grandes catégories partisanes du Canada proposent à l'électorat des équipes de candidats et des programmes politiques qui ont, à la fois, beaucoup de traits communs et un certain nombre de différences.

Même si elles sont peu nombreuses, ces différences paraissent importantes. En effet, en dépit de leurs traits communs, les deux grands partis du Canada se distinguent nettement aux yeux des personnes qui s'y activent. Les réseaux de partisans libéraux sont bel et bien opposés aux réseaux conservateurs, bien que l'un et l'autre combattent aussi les tiers partis. La composition sociologique de chacun de ces ensembles diffère clairement de celle de l'autre (l'un compte davantage de francophones, de catholiques, de personnes de tel ou tel âge, etc). Cette composition sociologique varie d'une décennie à l'autre, en raison des changements qui se produisent sans cesse au fil

du temps (les alliances avec les groupes et corps intermédiaires se font et se défont, la configuration des forces contraires se modifie, l'environnement se transforme, le monde évolue…).

La composition sociologique de l'électorat libéral, comme celle de l'électorat conservateur, a subi un véritable bouleversement entre 1984 et 1993. Auparavant, pendant neuf décennies, les changements avaient été graduels : des élections fédérales de 1891 jusqu'à celles de 1984, les anglophones d'origine britannique et de religion protestante ont été surreprésentés dans l'électorat conservateur alors que les francophones l'ont été dans l'électorat libéral. Aux élections fédérales de 1984, les francophones ont favorisé, en majorité, le Parti progressiste-conservateur du Canada dirigé à l'époque par Brian Mulroney ; aux élections fédérales de 1993, les francophones se sont en majorité tournés vers un nouveau parti, le Bloc québécois, alors que le *Reform Party* (Parti réformiste), créé en 1987, attirait près de la moitié des électeurs des provinces de l'Ouest. L'électorat de chacun des grands partis, comme son réseau partisan, le distingue de l'autre.

Legs du passé, les appellations des partis (libéral, conservateur) présents dans plusieurs assemblées provinciales rappellent qu'ils ont les mêmes origines que les deux grands partis pancanadiens, mais ces appellations ne doivent pas laisser penser que ces partis provinciaux sont des filiales ou succursales du Parti libéral du Canada et du Parti conservateur du Canada. En effet, rappelons-le, même si leurs appellations sont voisines, les partis représentés dans les assemblées provinciales sont, aujourd'hui, des organisations distinctes de celles représentées à la Chambre des communes et au Sénat du Canada. Il y a cependant beaucoup d'affinités entre les organisations dont les appellations sont voisines (ainsi, il y a d'indéniables points communs entre le Parti libéral du Canada et le Parti libéral du Québec).

LES GRANDS PARTIS DU CANADA ET L'HÉRITAGE DU PASSÉ

Lors des premières élections aux assemblées législatives du Haut-Canada et du Bas-Canada, ou à celles, peu auparavant, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard, les

électeurs n'avaient pas encore à choisir entre des partis politiques, car ceux-ci n'existaient pas. Les électeurs, dans une circonscription, étaient d'ailleurs fort peu nombreux, en raison du faible nombre d'habitants, de la forte proportion de jeunes dans la population et, enfin, des restrictions au droit de vote. Le droit de vote était réservé aux locataires et aux propriétaires, autrement dit aux personnes assujetties à l'impôt foncier ou à ce qui, à l'époque, correspondait à une taxe d'habitation. Dans le Haut-Canada, où n'habitaient encore que quelque 30 000 personnes, chaque élu représentait peu de monde. Dans le Bas-Canada, plus peuplé, une circonscription pouvait compter plus de 7 000 habitants et moins de 1 000 électeurs (cas de Saint-Maurice, vers 1800, par exemple).

Dans chaque circonscription, en raison de leur nombre peu élevé, les électeurs étaient vite informés des démarches de chacune des personnes qui pensaient pouvoir se porter candidates. À cette époque, vers 1800, les candidats ne ressentaient pas le besoin de se doter d'une grosse organisation. Malgré cela, les personnes qui avaient l'intention de solliciter ou d'accepter un mandat parlementaire ont vite vu l'intérêt de s'unir à d'autres pour former des équipes.

Dès lors que deux candidats pouvaient être pressentis pour représenter une circonscription, une division s'opérait. D'un côté se rangeait la personne qui avait l'appui des détenteurs des postes d'autorité et les personnes qui la soutenaient ; de l'autre, leurs adversaires, qui pouvaient s'appuyer sur les insatisfactions ressenties dans la population à l'égard des autorités. Les détenteurs des postes d'autorité et leurs alliés se sont présentés comme les défenseurs de la tradition, de la loi, de l'ordre ; leurs adversaires ont réclamé le changement.

Le Parti canadien du Bas-Canada

Il n'a pas fallu bien longtemps pour qu'on se mette à parler de partis. Au Bas-Canada, vers 1810, on distinguait déjà le Parti canadien (ou Parti des Canadiens), opposé au Parti du gouverneur, qu'on appelait aussi parti des tories (on qualifiait de tories les gens en place, en raison de leurs affinités avec les tories de Grande-Bretagne, qui faisaient la lutte au parti des whigs à la Chambre des communes britannique). Pour leur part, les anglophones parlaient du *British Party* et

du *French Party*, pour désigner les députés canadiens de langue anglaise et leurs adversaires francophones. Au Bas-Canada, c'était clair dès les premières élections, il y avait deux partis : celui des Anglais et celui des Canadiens.

Ces deux partis, au Bas-Canada, n'avaient pas encore les caractéristiques des partis politiques d'aujourd'hui. Comme l'assemblée élue ne comptait que 50 députés (de 1792 à 1829), ces partis étaient des groupes d'une vingtaine ou d'une trentaine de parlementaires auxquels étaient associés, à l'extérieur de l'assemblée, quelques centaines de personnes influentes. Ces parlementaires ne devaient pas leur élection au parti dont ils étaient membres ; plusieurs d'entre eux étaient tout bonnement des volontaires qui avaient accepté de représenter leurs circonscriptions, et qui n'avaient pas eu d'opposants (on les disait élus par acclamation). Puisqu'ils devaient assumer eux-mêmes les frais de leur séjour dans la capitale, sans compensation aucune, les parlementaires qui venaient de villages éloignés ne restaient à Québec que pendant les sessions de l'assemblée, qui ne duraient que quelques semaines ou quelques mois : ils n'avaient pas le temps de tisser les liens qui caractérisent les réseaux partisans d'aujourd'hui. Par ailleurs, en raison de leurs lieux d'origine, qui étaient très variés, les parlementaires d'un même parti pouvaient se sentir fort différents les uns des autres ; chacun d'eux pouvait se considérer, avant tout, comme le représentant de sa circonscription, associé à d'autres parlementaires dans la mesure où il partageait leurs points de vue, sur telle ou telle question.

Les parlementaires canadiens de langue maternelle française se retrouvaient ensemble et luttaient ensemble pour défendre le français, le type de droit auquel ils étaient habitués, la religion catholique qui était la leur et, de façon générale, les intérêts qu'ils avaient en commun et qui différaient de ceux que représentaient les parlementaires d'origine britannique (ces derniers, en majorité, étaient alliés au gouverneur et tentaient d'imposer l'anglais, la religion anglicane et, avant tout, leurs propres intérêts).

Au Bas-Canada, les motifs de l'opposition entre Canadiens et Anglais étaient fort nombreux. Les Canadiens de langue française, qui représentaient davantage les intérêts des campagnes, voulaient taxer le commerce, qui était aux mains de marchands d'origine britannique, alors que les Anglais voulaient taxer les terres agricoles. Compte tenu

de leurs intérêts divergents, les uns et les autres avaient peine à trouver des solutions négociées. Par ailleurs, les Canadiens de langue française s'opposaient à l'octroi de terres gratuites aux personnes qui arrivaient au Canada, dénonçaient la pratique qui permettait aux juges d'être parlementaires, voulaient contrôler la totalité des dépenses publiques, réclamaient un budget annuel détaillé… De fait, ils s'opposaient aux gens en place sur de très nombreuses questions.

Alors qu'ils faisaient front pour défendre leurs intérêts communs, les parlementaires canadiens de langue française pouvaient se diviser quand arrivait le moment de voter sur des questions moins importantes, tout comme les parlementaires d'origine britannique. Aucun parti, à l'époque, n'avait encore la cohésion et la discipline qui s'imposent dans les partis d'aujourd'hui.

Cependant, même s'ils n'avaient pas encore les caractéristiques des partis d'aujourd'hui, les partis du Bas-Canada ont eu une grande importance. Le Parti canadien a contribué à faire accepter le principe de la démocratie représentative (pendant un temps, le parti des Canadiens s'est même présenté comme le parti des démocrates, que le gouverneur James Craig a traité de dangereux dans une missive adressée en 1810 aux autorités britanniques). Le Parti canadien a développé des stratégies pour défendre les intérêts que ses électeurs pouvaient avoir en commun. Le Parti anglais (ou Parti du gouverneur) a lui aussi lutté pour faire prévaloir les intérêts qu'il représentait. Bref, les premiers partis de l'histoire du Canada ont fait, comme les partis d'aujourd'hui, la socialisation de leurs fidèles et sympathisants et la médiation de leurs points de vue.

Ces partis ont utilisé les moyens de leur époque. Ainsi, le Parti canadien a eu son journal, *Le Canadien*, créé en 1806 par six députés canadiens de langue française, et il a utilisé les campagnes électorales et les débats parlementaires pour exprimer ses revendications. De son côté, le Parti du gouverneur a eu recours aux journaux publiés en langue anglaise et a utilisé, lui aussi, les campagnes électorales et les débats parlementaires, pour tenter d'imposer sa vision des choses.

Au cours de la session de l'hiver 1810, s'inspirant des idées démocratiques qui étaient de plus en plus acceptées dans leur milieu, les chefs du Parti canadien ont commencé à réclamer l'adoption du

principe en vertu duquel l'exécutif devrait être subordonné à la majorité des représentants élus (ce principe, dont on a beaucoup parlé par la suite, a été qualifié de « principe de la responsabilité ministérielle »). À l'époque, les membres du Parti canadien étaient majoritaires dans l'assemblée élue, mais les postes d'autorité leur échappaient : le représentant de la Couronne britannique, le gouverneur, choisissait comme conseillers les personnes qu'il préférait et non pas celles que préférait la majorité. Par leurs demandes de 1810, les porte-parole du Parti canadien montraient que la conquête du pouvoir exécutif était en train de devenir l'un de leurs objectifs, un objectif qu'ils pensaient pouvoir atteindre en s'opposant aux projets de loi que leur soumettait le gouverneur.

Pour contrer le Parti canadien, le gouverneur, James Craig, décida de tenir de nouvelles élections (les précédentes avaient eu lieu en octobre 1809) et chercha, par divers moyens, à faire élire des personnes qui l'appuieraient. Le gouverneur et ses partisans ont cependant été incapables d'obtenir la majorité qu'ils souhaitaient : au terme des élections d'avril 1810, les élus du Parti canadien furent encore une fois majoritaires. Un changement important s'était tout de même produit en 1810 : le grand objectif du Parti anglais, appelé aussi Parti du gouverneur (ou *British Party*), avait été de garder ses chefs au pouvoir exécutif et d'avoir la majorité à l'assemblée ; l'objectif du Parti canadien avait été de conserver sa majorité à l'Assemblée dans l'espoir de faire accéder ses chefs à l'exécutif.

Comme il était majoritaire à l'assemblée, le Parti canadien pouvait décider de l'issue des débats (par exemple, empêcher l'approbation de nouveaux impôts ou celle de nouvelles dépenses publiques), mais il lui était impossible de faire accéder ses chefs aux postes d'autorité. Année après année, la majorité a refusé de voter les projets de loi du gouverneur, et l'idée de faire accéder les chefs de la majorité « au pouvoir » a fait des adeptes. Finalement, vers 1825, pour forcer leur chemin vers la prise du pouvoir, les députés du Parti canadien les plus déterminés se dotèrent d'une nouvelle organisation, à laquelle ils donnèrent le nom de Parti patriote.

Le Parti patriote, 1827-1837

L'organisation que n'avait pas encore le Parti canadien, le Parti patriote l'a développée, dès sa formation, en 1826-1827. L'augmentation du nombre de sièges à l'assemblée élue du Bas-Canada (qui est passé de 50 à 84 en 1829, puis à 90 en 1834) menait nécessairement à une différenciation plus poussée des tâches et des niveaux. Le Parti patriote avait un comité central, des comités de comtés et des comités de paroisses ; ces structures s'apparentaient à celles d'un grand parti. Comme un grand parti d'aujourd'hui, le Parti patriote avait une hiérarchie (un chef, Louis-Joseph Papineau, ses lieutenants, puis les autres parlementaires de la majorité et, dans les circonscriptions, des équipes de patriotes). En définitive, avec son organisation, ses membres et ses fidèles, le Parti patriote avait quelques-uns des attributs usuels des grands partis d'aujourd'hui.

Il avait aussi bien d'autres attributs des partis actuels, notamment des projets. Ceux-ci ont pris diverses formes, la plus connue des historiens étant une série de 92 résolutions, adoptées par l'aile progressiste du parti au printemps de 1834. Ces projets s'apparentaient aux programmes électoraux des partis politiques actuels.

Par ailleurs, les porte-parole du parti bénéficiaient d'une presse partisane relativement importante, comprenant notamment *La Minerve*, journal fondé en 1826 et publié à Montréal sous la direction de Ludger Duvernay, et *Le Canadien*, publié à Québec sous la direction d'Étienne Parent (journal qui avait été auparavant l'organe du Parti canadien).

Comme les grands partis politiques actuels, le Parti patriote était divisé en ailes ou courants, les modérés y côtoyant des progressistes. Le Parti patriote a même connu des déchirements, quelques modérés ayant décidé, en 1831-1832, de faire bande à part.

Tout en étant un parti dont les dirigeants étaient des Canadiens français, le Parti patriote attirait des Canadiens d'origine britannique qui souhaitaient, eux aussi, que le pouvoir exécutif appartienne à la majorité des élus du peuple.

Dans le Haut-Canada, encore peu peuplé à l'époque, plusieurs députés réclamaient d'ailleurs, comme le Parti patriote, l'application du principe de la responsabilité ministérielle en vertu duquel le gouvernement doit être formé par des personnes qui ont l'appui de la majorité des élus.

Le Parti patriote a finalement mené son combat jusqu'à l'insurrection (celle de 1837-1838) ; il a été le premier grand parti politique du Canada, mais il n'a vécu qu'une dizaine d'années. La mort ou les mutilations subies par beaucoup de « patriotes » au cours de l'insurrection de 1837-1838, les destructions de maisons puis la répression féroce qui a suivi ont eu raison de lui ; ses principaux militants qui avaient survécu ont été exilés (les 12 patriotes qui ont été pendus en 1839 étaient certes des militants, mais ils n'étaient pas au nombre des principaux dirigeants du parti). Au cours de la décennie suivante, revenus d'exil ou sortis de leur retraite, quelques-uns des anciens élus du Parti patriote se sont présentés à nouveau aux électeurs et, élus, ont milité dans de nouvelles organisations.

Les partis du Canada-Uni

Après le Parti patriote, les Canadiens ont connu d'autres partis et, parmi ceux-ci, il en est deux qui, créés à l'époque du Canada-Uni (*United Canadas* ou Canada, tout simplement), existent encore cent cinquante ans plus tard : les libéraux d'aujourd'hui peuvent se dire les héritiers des libéraux et des réformistes de cette époque (les patriotes et leur chef, Louis-Joseph Papineau, étant présentés comme « réformistes »), alors que les conservateurs peuvent se réclamer des partis dirigés par John A. Macdonald et George-Étienne Cartier aux élections tenues en 1854, en 1856, en 1857 et par la suite au Canada-Uni (le Canada-Uni, il faut sans doute le rappeler, a regroupé, de 1840 à 1867, l'ancien Bas-Canada et l'ancien Haut-Canada).

Au cours des premières années du Canada-Uni, les électeurs qui, avant 1840, avaient appuyé le Parti patriote au Bas-Canada et les « réformistes » dans le Bas-Canada et le Haut-Canada, ont continué à voter pour les candidats qui réclamaient la « responsabilité ministérielle ». Le gouverneur et son conseil exécutif, de leur côté, ont continué à rechercher une majorité à l'Assemblée. Ne comprenant aucun

Canadien français, le premier gouvernement, en 1841, a été amené à démissionner et le gouverneur, en 1842, a nommé au conseil exécutif Louis-Hippolyte LaFontaine, chef des réformistes canadiens-français, et Robert Baldwin, chef des réformistes de l'ancien Haut-Canada. En 1843, après la mort de Charles Bagot, le nouveau gouverneur, Charles Metcalfe, a voulu redonner les postes d'autorité à ceux qui les occupaient avant 1842 et il a obtenu la démission de LaFontaine et Baldwin, pour découvrir que, sans eux, il n'était pas possible d'avoir une majorité à l'assemblée. Au terme des élections destinées à régler la crise, en 1844, les amis du gouverneur ont obtenu la majorité des sièges (« grâce aux manœuvres déloyales de leurs partisans », selon leurs adversaires malheureux) : il manquait, pour avoir la majorité, six sièges à l'opposition, qui comptait près de 40 députés (dont une vingtaine de Canadiens français, qui, eux, formaient un véritable parti, comme auparavant les patriotes).

Finalement, quatre ans plus tard, en 1848, à l'issue de nouvelles élections, la majorité des sièges a été obtenue par les groupes parlementaires qui formaient auparavant l'opposition. Ces groupes comprenaient une dizaine de libéraux et deux douzaines de réformistes de l'ancien Bas-Canada (dirigés par Louis-Hippolyte LaFontaine) et deux douzaines de réformistes de l'ancien Haut-Canada (dirigés par Robert Baldwin). Leurs dirigeants accédèrent au gouvernement. Le principe de la responsabilité ministérielle avait enfin été confirmé.

La coalition qui a accédé au gouvernement en 1848 a profondément modifié l'ordre des choses. Les ministres ont retiré au gouverneur l'initiative des décisions qu'il avait à prendre : dorénavant, le gouverneur devrait suivre les indications données par les ministres ou dictées par les coutumes. La coalition dirigée par LaFontaine et Baldwin a fait de la langue française l'une des deux langues des institutions politiques du Canada-Uni. Elle a confirmé la pratique selon laquelle les lois du Canada-Uni appliquées dans l'ancien Bas-Canada pourraient être différentes de celles qui s'imposaient dans l'ancien Haut-Canada, de façon à satisfaire les exigences des Canadiens français. Elle a fait accorder une compensation aux personnes qui avaient subi des dommages importants à la suite de la répression de l'insurrection de 1837-1838. Elle a réformé la gestion des affaires locales, statué en matière

d'institutions municipales et adopté, dans d'autres domaines, des changements que les Canadiens français ou les réformistes réclamaient depuis longtemps.

La coalition des libéraux et des réformistes a aussi amené d'importantes modifications aux lois électorales, notamment en établissant la formule des listes d'électeurs et en augmentant le nombre des députés (de 84 depuis 1841, ce nombre est passé à 130 aux élections de 1852).

La réforme électorale mise en œuvre aux élections de 1852 augmentait, certes, le nombre des sièges, mais elle en accordait la moitié à l'ancien Bas-Canada, alors que l'ancien Haut-Canada comptait dorénavant 60 000 habitants de plus que l'ancien Bas-Canada. Cette répartition avait paru justifiée parce que, aux élections de 1841, l'ancien Haut-Canada avait eu la moitié des sièges (42 sur 84), avec une population de 450 000 habitants, contre 650 000 pour l'ancien Bas-Canada. Par ailleurs, cette réforme électorale avait fait disparaître les inégalités de représentation découlant du « découpage » des frontières des circonscriptions, dont les Canadiens français avaient été victimes aux élections de 1841, 1844 et 1848.

Voyant que la proportion des Canadiens français allait augmenter dans l'Assemblée, certains réformistes de langue anglaise se mirent à contester ce qu'ils appelaient la domination française (*French Domination*). Ces réformistes feignaient d'oublier que, entre 1841 et 1852, les Canadiens français avaient été très fortement sous-représentés. Ils ont reproché aux parlementaires de l'ancien Bas-Canada de renoncer aux principes de l'égalité de représentation ; certains se sont mis à défendre avec fougue les grands idéaux démocratiques et ont trouvé pour slogan une formule qui, peu utilisée encore en 1852, est devenue un cri de ralliement lors des élections subséquentes : *Rep by pop* (représentation selon la population).

Après les élections de 1852, la coalition majoritaire a eu peine à survivre aux divisions qui la minaient. Déjà, elle avait été reconstituée à deux reprises, en 1849 et en 1851 (LaFontaine et Baldwin eux-mêmes ayant décidé de quitter la vie politique en 1851). En 1854, elle se disloqua complètement et de nouvelles élections eurent lieu.

À l'issue des élections de 1854, l'Assemblée comprenait dorénavant six groupes distincts, les deux plus importants étant celui des Canadiens français « modérés » et celui des réformistes radicaux de l'ancien Haut-Canada surnommés *Grits* et, même, *Clear Grits* (faisant allusion à la fermeté de leurs convictions, qui rappelait celle du grès, *gritstone* ; le mot *grit* avait aussi le sens de « cran » ou de « courage », de sorte qu'il plaisait). Les libéraux d'aujourd'hui sont les héritiers de ces réformistes radicaux.

Les libéraux d'aujourd'hui sont aussi les héritiers d'un groupe de libéraux canadiens-français qui étaient, comme les réformistes du Canada-Ouest, considérés comme radicaux, et qui s'étaient éloignés des députés canadiens-français plus modérés. Les libéraux canadiens-français radicaux ont été qualifiés de « rouges », dès leurs premières campagnes électorales, en raison de leurs idéaux politiques, qui s'apparentaient aux idéaux de ceux qu'on appelait les « rouges », en Europe. Parmi les parlementaires canadiens-français du Canada-Uni qu'on traitait de « rouges », il y avait d'anciens patriotes (par exemple, l'ancien chef, Louis-Joseph Papineau, revenu de son exil de sept ans en France).

Alors que, parmi les anciens patriotes, certains se rangeaient avec les « rouges », d'autres (notamment Augustin-Norbert Morin) ont fait alliance avec les conservateurs, en 1854, pour former la nouvelle coalition, la coalition libérale-conservatrice, dont peuvent se réclamer, aujourd'hui, les conservateurs du Canada.

Cette coalition, issue des élections de 1854, avait été montée à l'instigation de deux jeunes parlementaires, juristes de formation, John A. Macdonald, qui, né en 1815, n'avait que 39 ans, et George-Étienne Cartier, né en 1814. Pour diriger cette coalition, Macdonald et Cartier avaient fait appel à deux parlementaires plus âgés, Allan MacNab, un ancien tory du Haut-Canada, et Augustin-Norbert Morin, ancien patriote.

Macdonald et Cartier ont réussi à former la coalition de 1854 en raison du changement d'attitude de plusieurs parlementaires canadiens-français qui, dorénavant, pensaient protéger leurs intérêts en s'associant aux parlementaires d'origine britannique qui étaient les plus réfractaires au changement. Ayant obtenu le respect du principe de la responsabilité ministérielle, la reconnaissance du français et un certain

nombre d'autres mesures qu'ils avaient réclamées, ces députés canadiens-français ne voyaient plus l'utilité d'une alliance avec les réformistes ou les libéraux les plus radicaux, dont les idées sociales menaçaient leurs intérêts (par exemple, en matière de représentation, puisque, après avoir été sous-représentés, aux élections de 1841, 1844 et 1848, les Canadiens français s'étaient retrouvés enfin équitablement représentés, aux élections de 1852). Les députés canadiens-français qui se disaient modérés craignaient de nouvelles réformes, qui pouvaient mettre leurs acquis en péril. Ce sont ces quelque 30 députés canadiens-français qui, inspirés par Cartier, ont fait alliance avec les conservateurs de l'ancien Bas-Canada et de l'ancien Haut-Canada pour former la nouvelle coalition, appelée libérale-conservatrice.

En dépit de son nom, cette coalition était en fait une coalition de conservateurs. Formée en 1854 et d'abord dirigée par Allan MacNab et Augustin-Norbert Morin, cette coalition a dû être reconstituée peu après, cette fois sous la direction du principal de ses deux instigateurs initiaux, John A. Macdonald, un authentique conservateur (selon ses biographes). Macdonald a d'abord été aidé, dans l'ancien Bas-Canada, par Augustin-Norbert Morin, qui avait déjà aidé MacNab ; Morin a bientôt été remplacé par Étienne-Pascal Taché, qui a ensuite cédé la place à George-Étienne Cartier, l'instigateur, avec Macdonald, de la coalition de 1854. S'occupant de l'ancien Haut-Canada, Macdonald a entrepris de constituer une organisation capable de lui assurer la victoire aux élections subséquentes : le parti qu'il a dirigé aux élections de 1856 a été appelé Parti libéral conservateur (*Liberal Conservative Party*). George-Étienne Cartier a fait de même dans l'ancien Bas-Canada, où ses partisans ont été appelés « bleus », puisque leurs principaux adversaires étaient, eux, des « rouges ».

Les « bleus » de Cartier et les conservateurs de Macdonald de 1854 et 1856 ont ainsi bâti les assises des partis conservateurs qui ont dominé la vie politique pendant plusieurs décennies. À l'issue des élections de 1856, 46 « bleus », y compris des anglophones, ont été élus (dans l'ancien Bas-Canada), une trentaine de conservateurs ont également été élus (dans l'ancien Haut-Canada) et, avec eux, une vingtaine de réformistes modérés (dans l'ancien Haut-Canada), alliés aux « bleus » et aux conservateurs. En face de cette coalition (forte d'une centaine de députés à l'issue des élections de 1856), il y avait 19 « rouges » (élus dans l'ancien Bas-Canada) et une dizaine de réformistes radicaux.

Les appellations utilisées en 1856 pour désigner les divers groupes masquaient de profondes divisions, qui sont bientôt apparues au grand jour. En raison de ces divisions, souvent liées à des considérations personnelles et à des intérêts locaux, la coalition initiale s'effondra, et l'impossibilité de conserver une majorité parlementaire amena de nouvelles élections, en 1857, et une nouvelle impasse, car, à l'issue de ces élections, les réformistes radicaux se retrouvèrent majoritaires dans l'ancien Haut-Canada, alors que les « bleus » restaient majoritaires dans l'ancien Bas-Canada.

Dans leurs tentatives de maintenir une majorité parlementaire qui leur fut favorable, les chefs conservateurs n'avaient pas la tâche facile, en raison de l'hétérogénéité des intérêts qu'ils cherchaient à concilier. Parmi les députés d'origine britannique, plusieurs étaient les alliés d'entrepreneurs qui voulaient construire des chemins de fer avec l'aide du gouvernement et alliés de marchands et armateurs qui réclamaient du gouvernement de nouveaux aménagements pour favoriser la navigation (canaux, installations portuaires, phares, etc.). La plupart des députés de langue anglaise subissaient les pressions d'électeurs qui exigeaient une redistribution des sièges de l'Assemblée du Canada-Uni, afin de mettre fin à ce qui apparaissait comme une surreprésentation parlementaire des Canadiens français. Inversement, la plupart des députés canadiens-français pensaient n'avoir aucun bénéfice à retirer des chemins de fer ou des installations destinées à la navigation ; ils craignaient les conséquences d'une redistribution des sièges et redoutaient les impôts qu'entraîne inéluctablement toute augmentation des dépenses publiques… En raison de la difficulté de rallier suffisamment de députés de langue anglaise à une majorité dont les « bleus » étaient le groupe principal, les chefs conservateurs durent reconstituer leur coalition presque chaque année.

De coalition en coalition, ils en vinrent, en 1864, à faire alliance avec le groupe de députés de l'ancien Haut-Canada que l'on appelait communément *Clear Grits*. Or, à l'époque, sous la direction de George Brown, les *Clear Grits* préconisaient l'union de toutes les colonies de l'Amérique du Nord britannique (nous reviendrons sur ce sujet dans le chapitre 6).

Le projet d'union des colonies de l'Amérique du Nord britannique plaisait à de nombreuses personnes, en 1864, en raison d'abord des perspectives d'expansion et de prospérité que pouvait ouvrir une telle

union, ensuite, de la sécurité nouvelle qu'elle permettait d'espérer (séparée, laissée à elle-même, chaque colonie paraissait bien vulnérable face aux États-Unis, où, depuis 1862, la guerre civile faisait rage), et, enfin, de l'apaisement des tensions entre Canadiens français et personnes d'origine britannique qu'elle faciliterait. Cette idée, en outre, plaisait aux entrepreneurs qui caressaient le projet de construire un chemin de fer permettant de lier Halifax, en Nouvelle-Écosse, à Montréal et, éventuellement, à un port ouvert sur l'océan Pacifique.

L'union des colonies de l'Amérique du Nord britannique (communément appelée « la Confédération ») a eu diverses conséquences sur les partis politiques. Les partis du Canada-Uni ont continué à s'affronter, à la fois lors des élections fédérales et lors des élections provinciales, en Ontario et au Québec.

Les deux grands partis pancanadiens des années 1867-1896

Les élections tenues en 1867 après l'union des colonies de l'Amérique du Nord britannique ont permis au parti de John A. Macdonald et de George-Étienne Cartier d'obtenir enfin la majorité absolue des sièges, cette fois à la Chambre des communes d'Ottawa (et non plus simplement à l'assemblée élue du Canada-Uni). À la suite de ces élections, tenues du 7 août au 20 septembre 1867, dans des conditions qui devaient faciliter leur victoire, les conservateurs ont pu former le groupe parlementaire le plus important à la Chambre des communes créée par l'union des colonies. C'en était fini des coalitions, même si Macdonald et Cartier ont encore qualifié leur parti « de coalition » en 1867 !

En plus d'avoir l'appui constant des députés de son parti, qui formaient une solide majorité, John A. Macdonald a également obtenu, à l'occasion, le soutien d'autres députés, une trentaine, qui, sans attaches définies, se rangeaient de temps à autre avec l'opposition, qui était dominée par des libéraux et des réformistes.

Ce qui allait devenir le Parti libéral du Canada ne constituait encore qu'une alliance fragile de groupes d'opposition à la suite des élections de 1867. Le plus important de ces groupes réunissait des députés réformistes de l'Ontario, les *Clear Grits*, qui avaient été alliés

des conservateurs de John A. Macdonald en 1864 (leur chef, George Brown, avait quitté la coalition en décembre 1865, et il avait été défait aux élections de 1867). Un deuxième groupe rassemblait des libéraux du Québec, communément appelés les « rouges », qui s'étaient opposés à l'union des colonies. Un troisième était formé de quelques-uns des représentants du Nouveau-Brunswick, adversaires des conservateurs, et un quatrième, de la quasi-totalité des députés de la Nouvelle-Écosse. Les députés de la Nouvelle-Écosse, qui avaient dénigré le projet de fédération ou de confédération des colonies, avaient peu de sympathie pour les « rouges », même si, comme eux, ils s'étaient opposés à la confédération, parce que ces « rouges » étaient francophones. Ils n'avaient guère de sympathie non plus pour les libéraux ou réformistes de l'Ontario, puisque ceux-ci avaient souhaité l'union des colonies. Tous ces députés n'avaient vraiment en commun que leur opposition au gouvernement.

La nécessité d'unir cette opposition s'est néanmoins imposée et, aux élections de 1872, la plupart des candidats de l'opposition se présentèrent à leurs électeurs en se disant membres d'une coalition libérale. Même si elle était hétéroclite, la coalition des libéraux de 1872 a mis le gouvernement conservateur en danger. En effet, aux élections de 1872, elle a obtenu près de la moitié des 200 sièges que comptait dorénavant la Chambre des communes. Ses candidats ont reçu l'appui de plus de 150 000 des quelque 318 000 électeurs qui avaient voté.

En novembre 1873, les principaux porte-parole de cette coalition des libéraux ont été appelés à former le gouvernement, à la suite de la décision de quelques députés conservateurs de refuser leur confiance au premier ministre John A. Macdonald, accusé depuis le 2 avril 1873, par le député libéral de Shefford, d'avoir promis au financier Hugh Allan une charte permettant de construire un chemin de fer pour atteindre l'océan Pacifique, en échange de l'appui accordé à son parti à l'occasion des élections de 1872 (on utilise l'expression « scandale du Pacifique » pour désigner cet épisode de l'histoire du Canada). Le poste de premier ministre fut offert à Alexander Mackenzie, chef des réformistes (son parti, le *Reform Party*, était issu de la formation du même nom qui existait déjà à l'époque du Haut-Canada et il était membre de la coalition des libéraux).

Le 7 janvier 1874, moins de deux mois après avoir formé son gouvernement, Alexander Mackenzie a fait dissoudre la Chambre des communes, et les élections, tenues le 22 janvier, ont considérablement renforcé sa majorité : le groupe parlementaire des libéraux réunissait 104 députés à la fin de 1873 ; il en rassemblait 138 après les élections de 1874.

Premier ministre, Alexander Mackenzie a été incapable de transformer la coalition des libéraux en un parti aussi bien organisé que celui de John A. Macdonald, bien que le principe d'un parti unifié ait été finalement accepté. Alors que Macdonald avait utilisé les faveurs gouvernementales pour cimenter l'édifice partisan dont il était le chef, Mackenzie avait favorisé des réformes de la loi électorale qui visaient à éliminer le favoritisme et à faciliter la liberté ; il avait même réussi à imposer le secret du vote grâce au procédé du bulletin de vote individuel. En condamnant les pratiques de ses adversaires et en faisant la promotion de l'intégrité, Alexander Mackenzie s'est privé des moyens d'action dont s'étaient servi ses adversaires.

Même si elle avait apporté de nombreux votes aux libéraux aux élections de 1874, la réprobation morale de plusieurs électeurs à l'égard du favoritisme ne pouvait leur garantir la victoire aux élections subséquentes.

Les promesses de faveurs, en échange de soutiens aux candidats, avaient fort bien servi le parti de Macdonald entre 1854 et 1874. Et elles semblent avoir encore servi aux élections de 1878. Lors de ces élections, le parti dirigé par Macdonald a recueilli quelque 140 des 206 sièges que comptait alors la Chambre des communes.

L'expérience montrait qu'un parti se renforçait lorsque son chef promettait de satisfaire les demandes provenant d'électeurs qui l'assuraient de leurs votes et de soutiens matériels et financiers. Ce marchandage électoral a donné au parti de Macdonald l'allure d'une « machine » conçue pour assurer à son chef la victoire aux élections et pour donner des prébendes à ses militants et à ses bailleurs de fonds. Les personnes qui dénonçaient cette « machine » disaient qu'elle pratiquait ce qu'on appelle, au Canada, le « patronage » (le favoritisme partisan, autrement dit). Ce « patronage », pendant plusieurs décennies, a favorisé la consolidation du parti de Macdonald.

Le vote secret, institué en 1874 et appliqué aux élections de 1878, a lui aussi contribué, indirectement, au renforcement des partis. Avec la multiplication des bureaux de scrutin, les contrôles nécessités par l'utilisation de bulletins de vote, l'augmentation du nombre des électeurs et la dispersion de l'habitat, les partis ont dû étendre les ramifications de leur organisation de manière à couvrir la totalité du territoire. Ils ont également dû structurer davantage les réseaux permettant l'échange des informations entre les organisateurs locaux et leurs chefs.

Cette structuration a été facilitée par l'extension des voies ferrées, qui permettaient de franchir de grandes distances en très peu de temps, même en hiver, et par la diffusion du télégraphe, moyen de transmettre des messages instantanément, d'un bout à l'autre du territoire desservi par les chemins de fer.

Il est devenu de plus en plus difficile à un candidat de se faire élire sans avoir reçu l'investiture d'un des deux grands partis. Ainsi, en 1882, sur 24 candidats indépendants et candidats de petits partis, un seul a été élu. Les élus ont été de plus en plus tributaires des partis dont ils étaient membres.

Par ailleurs, désirant avoir la majorité à la Chambre des communes, le chef de chacun des deux grands partis a cherché à présenter des candidats dans toutes les circonscriptions, y compris celles qui semblaient définitivement acquises à l'autre parti. En 1874, 55 des 206 députés ont été élus par acclamation (dont 39 libéraux). En 1878, il n'y en a eu que 11. Par la suite, il n'y a qu'en 1882 et en 1917, que le nombre des élections par acclamations a été supérieur à 10. Depuis les élections fédérales de 1921, il n'y a presque plus jamais eu d'élections par acclamation (il y a eu un candidat élu par acclamation aux élections de 1930, deux aux élections de 1953, un à celles de 1957).

Jusqu'alors moins bien organisé que le Parti conservateur, le Parti libéral a engagé un important effort de structuration après 1887. Devenu chef du Parti libéral à l'âge de 46 ans, en 1887, Wilfrid Laurier, un ancien « rouge », a entrepris de transformer cette force politique d'opposition en un parti de gouvernement et il a réussi à ravir la majorité aux conservateurs aux élections de 1896. En 1896, les

libéraux ont en effet obtenu 118 sièges et les conservateurs, 88, mais, ensemble, les candidats conservateurs ont reçu plus de voix (414 838) que l'ensemble des candidats libéraux (405 185).

La victoire des libéraux, en 1896, pourrait être expliquée de maintes façons. Des spécialistes l'ont expliquée par l'évolution des choix électoraux après la pendaison de Louis Riel en 1885. Ils l'ont expliquée également par le décès du chef conservateur, le premier ministre John A. Macdonald, après les élections de 1891 ; les conservateurs ont fait des gains dans les circonscriptions où ils distançaient largement les libéraux et les libéraux ont fait des gains, modestes, dans des circonscriptions où ils talonnaient déjà les conservateurs. On peut, de la sorte, voir dans la victoire des libéraux, en 1896, l'effet du mode de scrutin, puisque la majorité des sièges n'a pas été donnée au parti qui a eu le plus de votes.

De toute façon, le Parti conservateur, après le décès de John A. Macdonald, n'a pas su se trouver un chef capable d'enthousiasmer les foules : en quatre ans, quatre vieux routiers se sont succédé à la tête du parti (John Joseph Caldwell Abbott en 1891 et 1892, John Sparrow David Thompson de 1892 à 1894, Mackenzie Bowell de 1894 à 1896, Charles Tupper en 1896). On a aussi dit que la victoire des libéraux était la suite logique de l'affaire des écoles catholiques du Manitoba – le gouvernement fédéral, dirigé par le chef conservateur Charles Tupper, ayant décidé, en 1896, d'évoquer l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 (appelé, à l'époque, Acte de l'Amérique du Nord britannique) pour forcer les autorités du Manitoba à revenir sur leur décision, prise en 1890 et vivement contestée par les catholiques, de mettre fin au système d'écoles publiques confessionnelles institué lors de la création du Manitoba en 1870.

Aux élections de 1896, les libéraux et les conservateurs étaient implantés solidement dans tout le territoire. Entre 1886 et 1891, au Québec, les libéraux avaient réussi à remplacer les conservateurs comme parti préféré des Canadiens français (les conservateurs n'avaient obtenu que 33 des 65 sièges du Québec à la Chambre des communes aux élections fédérales de 1887 ; ils en obtinrent seulement 28 à celles de 1891). En s'emparant du Québec (avec 49 sièges sur 65 en 1896), le Parti libéral dirigé par Wilfrid Laurier était devenu celui

des deux grands partis qui pouvait vraiment s'afficher comme celui de l'unité dans la diversité. Dorénavant, et jusqu'en 1984, les votes des Canadiens de langue française ont fait la fortune des libéraux.

LES SUCCÈS DES LIBÉRAUX, 1896-1984

L'appui reçu des Canadiens français a beaucoup aidé les libéraux fédéraux, qui ont formé le gouvernement fédéral du Canada pendant 66 des 88 années écoulées entre 1896 et 1984 !

Sous la direction de Wilfrid Laurier, les candidats libéraux ont remporté la victoire aux élections fédérales de 1896 (on vient de le voir) et à celles de 1900, 1904 et 1908 (comme le montre le tableau 3.1). Chaque fois, ils ont reçu environ trois votes sur cinq chez les électeurs canadiens-français. Aux élections fédérales de 1900, les candidats libéraux ont obtenu la majorité des voix dans chacune des provinces, sauf en Colombie-Britannique (où ils ont eu, néanmoins, la majorité des sièges) et en Ontario. Aux élections fédérales de 1908, ils ont récolté la majorité des voix dans six provinces sur neuf, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique préférant les conservateurs.

En 1911, la conjoncture a favorisé les conservateurs. En jouant la carte du protectionnisme à l'égard des États-Unis et celle de l'entente avec le Royaume-Uni (à propos du type d'aide à apporter à la marine de guerre de la « mère-patrie »), ils ont remporté la victoire.

Les libéraux n'avaient pas prévu l'opposition que soulèverait un projet de traité de réciprocité commerciale proposé au gouvernement de Wilfrid Laurier par le président des États-Unis, William Howard Taft. Ce projet avait déclenché une hostilité considérable en Ontario, et finalement, même si selon les libéraux ce projet était très avantageux pour le Canada, les conservateurs avaient fait campagne en le condamnant (hors Québec, leur slogan, en 1911, avait été : « *No Truck nor Trade with the Yankees* »).

Au Québec, les libéraux ont subi les attaques des « nationalistes » (dirigés, notamment, par Henri Bourassa, fondateur du quotidien *Le Devoir*, dont la première livraison a paru le 10 janvier 1910) opposés, au nom de l'indépendance du Canada, à tout engagement comportant

TABLEAU 3.1.
Répartition des sièges et des votes entre les partis politiques à l'issue des élections fédérales tenues entre 1896 et 1984

Année des élections	Nombre de sièges	Libéraux		Conservateurs		Autres	
		sièges	votes %	sièges	votes %	sièges	votes %
1878	206	65	45 %	140	53 %	1	2 %
1882	211	73	47 %	138	53 %	0	–
1887	215	87	49 %	128	51 %	0	–
1891	215	91	46 %	122	52 %	2	2 %
1896	213	118	45 %	88	46 %	7	9 %
1900	213	132	51 %	80	47 %	1	3 %
1904	214	138	52 %	75	46 %	1	2 %
1908	221	135	50 %	85	47 %	1	3 %
1911	221	87	48 %	133	51 %	1	3 %
1917	235	[83]	[40 %]	[150]	[56 %]	2	4 %
1921	235	116	41 %	50	30 %	69	29 %
1925	245	102	40 %	114	46 %	29	14 %
1926	245	128	46 %	91	45 %	26	9 %
1930	245	89	45 %	137	49 %	19	6 %
1935	245	172	45 %	39	30 %	34	25 %
1940	245	189	53 %	(37)	(31 %)	19	16 %
1945	245	125	41 %	(66)	(27 %)	54	32 %
1949	262	191	49 %	(41)	(30 %)	30	21 %
1953	265	170	49 %	(51)	(31 %)	44	20 %
1957	265	103	40 %	(113)	(39 %)	49	21 %
1958	265	48	34 %	(209)	(54 %)	8	12 %
1962	265	98	37 %	(116)	(37 %)	51	26 %
1963	265	128	42 %	(95)	(33 %)	42	25 %
1965	265	131	40 %	(98)	(32 %)	36	28 %
1968	264	154	46 %	(72)	(31 %)	38	23 %
1972	264	109	39 %	(107)	(35 %)	48	26 %
1974	264	141	43 %	(94)	(35 %)	29	22 %
1979	282	114	40 %	(136)	(36 %)	32	24 %
1980	282	147	44 %	(103)	(33 %)	32	23 %
1984	282	40	28 %	(211)	(50 %)	31	22 %

Les crochets pour l'année 1917 signalent l'Union du temps de guerre et les parenthèses, divers autres noms donnés aux conservateurs.

le risque d'entraîner le pays dans une guerre. Profitant de la division de l'électorat de langue française au Québec et l'opposition à la réciprocité qui était très forte en Ontario, les conservateurs, dirigés par Robert Laird Borden, ont formé le gouvernement à Ottawa au terme des élections fédérales de 1911.

Aux élections suivantes, en 1917, les conservateurs ont bénéficié du patriotisme probritannique de nombreux électeurs, exacerbé par les conditions dramatiques de la Première Guerre mondiale, et, avec l'appui de plusieurs libéraux, ils se sont présentés comme « unionistes ». Portés par la vague patriotique, les conservateurs ont réussi à faire élire la plupart de leurs candidats, sauf au Québec.

À ces élections fédérales de 1917, en effet, les conservateurs n'ont fait élire que trois candidats au Québec, où de nombreux Canadiens français avaient été irrités par l'arrogance de plusieurs officiers anglophones et celle de quelques leaders conservateurs d'origine britannique. La contribution du Canada à la guerre en Europe paraissait reléguer les militaires de langue française au rang de fantassins encadrés par des officiers ne parlant que l'anglais ; l'idée d'une conscription réalisée dans le mépris des francophones avait suscité la réprobation générale au Québec.

En 1921, la paix revenue, les conservateurs n'ont même pas pu faire élire le nombre de candidats qui leur aurait permis de former l'opposition officielle. Mais, moins de dix ans plus tard, peu après le krach de la Bourse de New York, ils ont repris le pouvoir.

Les libéraux ont pu former le gouvernement, à Ottawa, à l'issue des élections fédérales de 1921, de 1925 et de 1926, même si, peu avant celles de 1926, ils ont dû céder, pour quelques mois, la place aux conservateurs, à la suite de la décision du gouverneur de l'époque de tester les convictions des parlementaires des petits partis (sujet sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 6). Les élections fédérales tenues immédiatement après la Première Guerre mondiale ont été marquées par les gains électoraux, éphémères, des porte-parole d'un mouvement porteur d'idées de changement social, le Parti progressiste (dont il sera question dans le chapitre 4) et elles comptent parmi celles qui, dans l'histoire électorale du Canada, sont les plus atypiques.

Aux élections fédérales de 1930, les conservateurs, dirigés dorénavant par Robert Bedford (R. B.) Bennett, ont profité de la confusion créée par les premiers signes de la crise économique qui commençait et obtenu une part plus élevée des suffrages exprimés (qui est passée de 45 % en 1926 à 48 % en 1930) que la part conservée par les libéraux. Ils ont ainsi pu déloger leurs adversaires pour cinq ans.

Aux élections fédérales de 1935, la crise économique ayant profondément modifié les attitudes électorales, les libéraux se sont retrouvés majoritaires partout, sauf en Alberta et en Colombie-Britannique. Grâce à la règle de l'alternance, qui avait encore joué, ils ont pu former à nouveau le gouvernement. Ils sont d'ailleurs restés au pouvoir jusqu'en 1957. Leur chef, William Lyon Mackenzie King (qui avait pris la succession de Wilfrid Laurier), a été premier ministre de 1935 à 1948 (il l'avait été, précédemment, de 1921 à 1926 et de 1926 à 1930). Il fut remplacé par Louis Stephen Saint-Laurent, qui resta chef du parti jusqu'en 1957.

Entre 1935 et 1957, pendant leurs 22 années dans l'opposition, les conservateurs ont opéré une profonde reconversion. En 1938, Bennett a été remplacé par Robert J. Manion, dont on espérait qu'il puisse faire la reconquête de l'électorat canadien-français, puisqu'il était un ancien libéral devenu conservateur, catholique, bilingue et marié à une Canadienne française. L'espoir des stratèges conservateurs fut déçu : aux élections de 1940, alors que le Canada en guerre avait renoué avec la croissance de l'activité économique, les candidats libéraux obtinrent plus de voix que les conservateurs. Manion a dû céder sa place à Arthur Meighen qui la céda à son tour à John Bracken, qui avait été premier ministre du Manitoba, pendant vingt ans, à titre de chef des progressistes de cette province (nous en traiterons dans le chapitre 4). L'arrivée de John Bracken à la tête du Parti conservateur amena l'adoption de l'appellation sous laquelle le parti a été connu aux élections générales à la Chambre des communes tenues entre 1945 et 2000 : Parti progressiste-conservateur du Canada.

Nouvel espoir des conservateurs, devenus des progressistes-conservateurs, John Bracken était censé attirer les votes des électeurs dont les idées étaient progressistes. Il n'y est pas parvenu. Et, peu après les élections fédérales de 1945 qui avaient encore réduit la part des votes accordés aux « conservateurs », Bracken a été remplacé par George Drew, qui était le leader des conservateurs de l'Ontario (où se trouvaient 48 des 67 circonscriptions représentées par des conservateurs à la Chambre des communes).

Malgré l'arrivée d'un nouveau chef, le parti a conservé l'appellation qui lui avait été imposée par John Bracken. Sous la bannière des « progressistes-conservateurs », le nouveau leader, George Drew, n'a pas eu, lui non plus, le succès espéré. N'ayant pu mener son parti

à la victoire aux élections fédérales de 1949 et de 1953, Drew a été remplacé par un député de la Saskatchewan à la Chambre des communes, John George Diefenbaker. Ce fut alors la surprise : aux élections fédérales de 1957, Diefenbaker a aidé à faire grimper à 113 sièges la représentation parlementaire de son parti (celle des libéraux, qui était de 170 au terme des élections fédérales de 1953, est passée à 103 seulement au lendemain de celles de 1957).

Premier ministre d'un gouvernement minoritaire en 1957, Diefenbaker a décidé d'affronter l'électorat à nouveau en 1958. Son principal adversaire, aux élections fédérales de 1958, fut Lester B. Pearson, qui avait pris la tête du Parti libéral du Canada. Les conservateurs se retrouvèrent 209 à la Chambre des communes (face à 48 libéraux et huit autres députés). Toutefois, malgré leur force, ils ne purent satisfaire tous les électeurs qui leur avaient fait confiance, de sorte que, lors des élections fédérales subséquentes, en 1962, ils n'ont obtenu que 116 sièges (sur 265). Diefenbaker est resté premier ministre sans avoir une majorité parlementaire et, finalement, il a cherché à sortir de l'impasse en faisant tenir de nouvelles élections, en 1963 : 95 conservateurs seulement ont été élus.

Ayant obtenu 128 sièges sur 265 (aux élections fédérales de 1963), les libéraux ont été appelés à former un gouvernement minoritaire.

Ils sont restés au gouvernement à l'issue des élections fédérales subséquentes, tenues en 1965, 1968, 1972, 1974 et 1980 (celles de 1979 les ayant momentanément délogés). Ils ont gardé leur chef, Lester B. Pearson, jusqu'à ce que celui-ci, âgé, décide de prendre sa retraite. Il a été remplacé, en 1968, par Pierre Elliott Trudeau.

Les années au cours desquelles Pierre Elliott Trudeau a été premier ministre du Canada ont été marquées par la croissance de l'appui donné au Parti québécois, créé en 1968 pour faire du Québec un pays souverain. La politique du gouvernement de Pierre Elliott Trudeau à l'égard du Québec, décriée dans l'Ouest du Canada, a fait perdre au Parti libéral du Canada suffisamment de voix pour que le pouvoir lui échappe, aux élections fédérales de 1979.

Après ces élections de 1979, pendant quelques mois, les conservateurs ont formé un gouvernement minoritaire, sous la direction de Charles Joseph (Joe) Clark, qui avait pris la direction du parti après

les échecs de Robert Stanfield, ancien premier ministre conservateur de la Nouvelle-Écosse et successeur de Diefenbaker.

Forcé de retourner devant les électeurs à la suite d'une défaite à la Chambre des communes, Joe Clark a dû céder sa place au libéral Pierre Elliott Trudeau, dont le parti s'est retrouvé à nouveau avec une majorité des sièges à l'issue des élections fédérales du 18 février 1980.

Ayant près de 50 % de francophones parmi ses députés à la Chambre des communes, le Parti libéral du Canada a donné l'impression qu'il était encore le parti des Canadiens de langue française, mais, au cours des années qui ont suivi, il a réussi à perdre une part considérable des appuis qu'il avait eus jusqu'alors au Québec. L'adoption d'une importante modification constitutionnelle, sanctionnée sous le titre de Loi constitutionnelle de 1982, en dépit de l'opposition de l'Assemblée nationale du Québec, a été vue, en effet, par les francophones, comme un coup de force inacceptable.

Aux élections fédérales de 1984, avec un nouveau chef, John Napier Turner, les libéraux ont subi la pire défaite de leur histoire : jamais, depuis 1867, ils n'avaient été aussi peu que 40 députés à la Chambre des communes. Leurs adversaires, les conservateurs, s'étaient donné un nouveau chef, Brian Mulroney, qui avait réussi à former une alliance informelle entre l'électorat habituel de son parti (concentré dans une partie de l'Ontario et dans les provinces de l'Ouest) et les partisans de la souveraineté du Québec, avec la promesse de satisfaire les revendications les plus pressantes des Québécois francophones grâce à une révision de la Loi constitutionnelle du Canada.

En 1984, pour la première fois dans l'histoire de la Chambre des communes, un parti, le Parti progressiste-conservateur du Canada, dirigé par Mulroney, avait réussi à obtenir la majorité des sièges de la Chambre des communes dans chacune des dix provinces. À l'issue des élections fédérales, les conservateurs détenaient 211 des 282 sièges qui avaient été disputés. Ils avaient fait élire 58 de leurs 75 candidats au Québec : c'était là leur deuxième majorité au Québec depuis les élections fédérales de 1887 (l'exception ayant été enregistrée en 1958 lors des élections à l'issue desquelles les conservateurs dirigés par Diefenbaker avaient obtenu 209 des 265 sièges que comptait la Chambre des communes à l'époque). Après les élections fédérales de 1984, l'ère des libéraux a semblé définitivement terminée.

LES CONSERVATEURS DE 1984 À 2004 : L'APOGÉE, LE DÉCLIN, PUIS LA RENAISSANCE

En 1984, avec 75 % des sièges à la Chambre des communes et 50 % des voix dans l'électorat, les conservateurs avaient obtenu un succès exceptionnel. Dix ans plus tard (voir le tableau 3.2), après les élections fédérales de 1993, leur parti, le Parti progressiste-conservateur du Canada, n'avait plus que deux sièges à la Chambre des communes.

L'un de ces deux sièges était celui de la circonscription électorale fédérale de Sherbrooke, au Québec, représentée depuis 1984 par Jean Charest. Jeune (né en 1958), bilingue, ancien ministre, Jean Charest est devenu, en décembre 1993, chef des conservateurs, complètement démoralisés par leur défaite d'octobre 1993. La défaite subie par les conservateurs en 1993 était, en effet, sans précédent. Elle résultait, pour l'essentiel, de la rupture de la relation que Mulroney avait réussi à établir entre l'électorat habituel de son parti et une majorité des électeurs de langue française du Québec. Cette rupture a résulté de l'impossibilité de satisfaire les aspirations des électeurs de langue française, alors que beaucoup d'électeurs conservateurs de langue anglaise reprochaient aux leaders conservateurs les concessions qu'ils avaient proposées au gouvernement du Québec.

TABLEAU 3.2.
Répartition des sièges et des votes entre les partis politiques à l'issue des élections fédérales tenues depuis 1984

Année des élection	Nombre de sièges	Libéraux		Conservateurs		Autres	
		sièges	votes %	sièges	votes %	sièges	votes %
1984	282	40	28 %	(211)	(50 %)	31	22 %
1988	295	83	32 %	(169)	(43 %)	43	25 %
1993	295	177	41 %	(2)	(16 %)	116	43 %
1997	301	155	38 %	(20)	(19 %)	126	44 %
2000	301	172	41 %	(12)	(12 %)	117	47 %
2004	308	135	37 %	99	30 %	74	33 %

Les parenthèses signalent que les conservateurs se sont dits, en 1984, 1988, 1993, 1997 et 2000, « progressistes-conservateurs ».

La désaffection à l'égard des leaders conservateurs a été aggravée, à l'extérieur du Québec, par les nombreux reproches que divers groupes ont pu leur adresser. Ces reproches concernaient certaines décisions comme celle d'accorder à une entreprise de Montréal (Canadair, filiale de Bombardier) l'entretien des avions de chasse ou celle de commander à un consortium de Montréal la construction d'une centaine d'hélicoptères, le fardeau fiscal imposé aux salariés, les inégalités croissantes entre les riches et les pauvres et, enfin, les multiples difficultés d'une population mal préparée à voir son niveau de vie stagner.

Cette défaite de 1993 était prévue depuis plusieurs mois. Et c'est d'ailleurs pour cela que les conservateurs ont obtenu la démission de Mulroney au début de 1993 et choisi une femme, Kim Campbell, pour le remplacer.

Le départ du bouc émissaire (Mulroney) et l'arrivée d'un nouvel espoir (Campbell) n'ont pas empêché les libéraux, dirigés par Jean Chrétien, de faire élire 176 de leurs candidats, alors que deux petits partis, nouvellement créés, le Bloc québécois et le Parti réformiste (*Reform Party*), se retrouvaient avec 54 et 52 sièges, respectivement. Le Bloc québécois, allié du Parti québécois, avait obtenu les votes d'une majorité des francophones du Québec. Le Parti réformiste avait remporté une majorité des sièges de l'Alberta et de la Colombie-Britannique à la Chambre des communes.

Après la défaite subie en 1993, pour se rassurer, quelques militants du Parti progressiste-conservateur du Canada ont fait remarquer que plus de la moitié des sièges du Sénat étaient détenus par des « conservateurs », et que des partis « conservateurs » formaient le gouvernement provincial en Alberta et au Manitoba, et détenaient plusieurs sièges dans les assemblées provinciales de la Saskatchewan, de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve.

Par la suite, lors des élections provinciales tenues en 1994 et en 1995, les partis conservateurs provinciaux ont accru le nombre de leurs sièges dans les assemblées provinciales et ils ont été amenés à former le gouvernement provincial en Ontario (juin 1995).

Aux élections fédérales de 1997, les conservateurs fédéraux ont regagné une part du terrain perdu en 1993 : 20 de leurs candidats ont été élus. De nouvelles élections provinciales ont donné la victoire aux conservateurs provinciaux dans quatre autres provinces. L'espoir renaissait. Mais il a été anéanti lorsque, en mars 1998, Jean Charest a décidé d'abandonner le Parti progressiste-conservateur du Canada qu'il dirigeait depuis la débâcle de 1993 pour prendre la tête du Parti libéral du Québec. Aux élections fédérales du 27 novembre 2000, seuls 12 des candidats du parti ont été élus.

Étant donné l'importance de ses réseaux, le parti des conservateurs fédéraux restait néanmoins, après les élections fédérales de 2000, l'un des deux grands rassemblements partisans du Canada. Aucun des petits partis n'était vraiment bien implanté dans les institutions représentatives du Canada. L'un d'eux, le Bloc québécois, n'avait aucune assise en dehors du Québec. Par ailleurs, malgré les efforts de ses militants, le Parti réformiste (*Reform Party*), devenu pour les élections de novembre 2000, l'Alliance canadienne, restait confiné dans l'Ouest. Le Nouveau Parti démocratique du Canada, de son côté, n'avait que 13 élus à la Chambre des communes. En définitive, malgré son déclin, le parti des conservateurs fédéraux gardait, après les élections de décembre 2000, un avantage considérable par rapport aux petits partis.

L'avantage représenté par ses réseaux, le Parti progressiste-conservateur du Canada l'a fait valoir lorsqu'il lui a été proposé de s'unir à l'Alliance canadienne, dont la direction était passée aux mains de Stephen Harper en mars 2002. Ancien député du Parti réformiste, Stephen Harper proposait depuis des années l'union des forces conservatrices du Canada ; il avait d'ailleurs été pressenti, en 1998, pour prendre la succession de Jean Charest à la tête du Parti progressiste-conservateur du Canada. Le mariage a réussi et de cette union est né, à la fin de 2003, le Parti conservateur du Canada. Stephen Harper est devenu chef du Parti conservateur du Canada le 20 mars 2004.

Aux élections de 2004, le Parti conservateur du Canada a fait élire 99 de ses candidats à la Chambre des communes et il a semblé être le grand parti pancanadien capable d'affronter avec succès les libéraux.

L'ALTERNANCE AU POUVOIR

L'alternance historique entre une majorité du Parti libéral du Canada et une majorité du parti des conservateurs a toutes les chances de jouer encore dans l'avenir. Cette alternance s'inscrirait dans la logique du bipartisme que connaît le Canada depuis 1867 (un pays vit sous le bipartisme quand deux partis alternent à la tête de ses institutions).

Le bipartisme qui a caractérisé la vie politique canadienne a permis de contrebalancer les divisions inhérentes à la diversité du pays, mais il ne les a pas empêchées. Depuis l'adoption du suffrage universel des hommes et des femmes, la diversité des identités, des intérêts et des opinions s'est largement exprimée, lors des élections à la Chambre des communes. Depuis les élections de 1921, le pourcentage des voix allant aux petits partis régionaux et aux petits partis contestataires n'est jamais descendu en bas de 6 % et a même atteint 47 % (aux élections de novembre 2000), mais, en raison du mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour, les petits partis ont, dans l'ensemble, obtenu une proportion des sièges inférieure à leur proportion des votes dans le pays (autrement dit, ils ont été sous-représentés). La sous-représentation des petits partis, conséquence directe du mode de scrutin, a pu amener certains de leurs sympathisants à voter pour des candidats des grands partis.

Le bipartisme a indéniablement été favorisé par le scrutin uninominal majoritaire à un tour. Ce mode de scrutin permet habituellement au parti qui est en avance de faire élire une forte proportion de ses candidats. Lors d'un scrutin, il suffit que ses candidats surclassent leurs adversaires dans une majorité de circonscriptions pour arriver à dominer la Chambre des communes.

Les électeurs décident de leur vote en sachant que le parti qui sera en avance fera élire une forte proportion de ses candidats et que son chef sera premier ministre. Le désir de porter au pouvoir un parti plutôt qu'un autre mènerait à miser sur un parti qui a des chances de faire élire la majorité de ses candidats, à moins que l'on déteste le parti des « sortants » tout autant que son principal adversaire…

La force de chacun des deux principaux partis, c'est, faute d'être un premier choix, de se poser comme le deuxième choix, en cherchant à refléter les valeurs les plus largement respectées dans l'ensemble du pays. Les choix que font les grands partis d'être rassembleurs de majorités contribuent au maintien du bipartisme.

Chacun des deux grands partis, de plus, bénéficie du soutien de leaders d'opinion. La plupart des propriétaires de journaux affichent clairement leurs couleurs, peu avant le vote, en faveur de l'un ou de l'autre, mais très rarement pour un petit parti. Finalement, l'influence exercée par l'élite renforce généralement la bipolarisation de la vie politique.

Même si, sur la plupart des sujets, il évite les positions extrêmes et tente de s'approcher du « juste milieu », chacun des grands partis se distingue de son rival. Chacun propose un dosage d'ingrédients qui lui est propre. L'un insiste sur tel ou tel point, l'autre met l'accent sur d'autres points. Chacun se distingue en promouvant un choix de projets, qui diffère de celui qu'offre son principal adversaire. Il y a toujours une différence.

Lorsque l'opinion est divisée entre deux camps, il arrive que l'un des grands partis représente un camp, et l'autre, le deuxième (on assiste alors à une confrontation directe), mais, en général, les deux grands partis ne s'affrontent, avec des options diamétralement opposées, que sur un nombre limité de sujets. S'opposant le plus souvent uniquement sur leur choix de priorités, et misant l'un et l'autre sur des options de rassemblement, les grands partis arrivent à s'attirer un très grand nombre de votes. Ce faisant, ils renforcent le bipartisme.

Les programmes des grands partis ressemblent généralement à des fourre-tout (*catchall*), car les projets qu'ils proposent sont très nombreux, presque toujours formulés de façon à plaire à la majorité des gens et habituellement compatibles ; même s'ils ne répondent pas aux attentes des électeurs qui préféreraient des changements majeurs, qui sont controversés, les programmes des grands partis contribuent, à leur façon, à renforcer le bipartisme.

Finalement, parce qu'ils cherchent à unir le plus de gens possible et à plaire aux catégories les plus influentes ou les plus nombreuses, parce qu'ils paraissent occuper une situation intermédiaire par rapport

aux petits partis, les grands ont réussi à se partager 75 % des suffrages, aux élections à la Chambre des communes tenues depuis 1867, 30 fois sur 38.

Le bipartisme a aussi été favorisé par les règles appliquées lors des élections dans la mesure où ces règles, décidées par les parlementaires, ont été, jusqu'à tout récemment, plus favorables aux grands partis qu'aux petits. Ainsi, les grands partis ont longtemps été les seuls à pouvoir proposer des « sympathisants » pour remplir les tâches requises par la tenue du scrutin dans chaque localité ou chaque quartier, ils ont été avantagés par les dispositions relatives au « financement électoral » et ils ont su, mieux que les petits partis, tirer profit des dispositions des lois électorales (questions abordées dans le chapitre 5).

En plus d'avoir été bien servis, pendant longtemps, par les lois électorales, les grands partis ont aussi bénéficié des services des meilleurs spécialistes des sondages et de la publicité, friands de contrats du gouvernement du Canada…

Même quand le volume d'information qui lui est accordé est parfaitement proportionnel à sa part des votes, un parti peut être traité plus aimablement que chacun de ses concurrents. Dans tous les cas, même si l'un d'eux n'obtient pas une couverture globalement positive, les deux grands partis bénéficient toujours d'un avantage, un avantage qui renforce le bipartisme.

Enfin, le bipartisme est aussi une conséquence du choix, fait par les grands partis, au Canada, de former des gouvernements minoritaires plutôt que des gouvernements de coalition, à la suite des rares élections qui n'ont pas donné la majorité absolue des sièges à un seul grand parti. Au Canada, de toute façon, la plupart des élections donnent une majorité absolue des sièges à un seul parti. À Ottawa, de 1867 à 2005, donc en 138 ans, il n'y a eu que 17 années de gouvernements minoritaires (à la suite des élections de 1921, 1925, 1957, 1962, 1963, 1965, 1972, 1979 et 2004). À la Chambre des communes du Canada, la seule « union » qui a pu déroger à la règle a été celle de députés libéraux qui, pour montrer leur appui à l'effort de guerre, entre 1914 et 1918, se sont rangés derrière le Parti conservateur, largement majoritaire ; on ne peut pas parler, dans ce cas, d'une coalition !

La pratique de former des gouvernements minoritaires plutôt que des gouvernements de coalition a favorisé le bipartisme, puisqu'elle a retiré aux petits partis l'espoir de participer à un gouvernement de coalition. Un petit parti ne peut même pas exercer la « balance du pouvoir » (cette expression est utilisée au Canada pour désigner l'influence que pourrait exercer un petit parti sur un gouvernement minoritaire) ! Pénalisé s'il appuie un gouvernement minoritaire (on lui reproche alors de l'avoir fait), le petit parti l'est également quand il choisit de ne pas l'appuyer, car alors on lui reproche d'avoir précipité la chute du gouvernement et imposé aux contribuables les frais d'élections prématurées. Par conséquent, les petits partis n'ont vraiment pas de chance lorsque les grands partis ne veulent pas de coalitions.

Les petits partis sont désavantagés de toute façon. S'ils s'implantent dans une région, ils soulèvent la méfiance dans les autres régions. S'ils s'appuient sur des catégories de personnes présentes partout, mais minoritaires, ils subissent les rigueurs du scrutin uninominal. Dans tous les cas, ils doivent affronter les grands partis qui, eux, ont des soutiens et des ressources considérables. En définitive, bien des facteurs favorisent les grands partis, et chacun d'eux, en consolidant ses assises, a renforcé le bipartisme.

Au bipartisme de la Chambre des communes correspond celui qui caractérise les assemblées provinciales, pour les mêmes raisons, même si, dans plusieurs provinces, comme à Ottawa, des tiers partis ont souvent laissé espérer (ou craindre) une ère nouvelle.

CONCLUSION

Des deux grands partis pancanadiens, c'est le Parti libéral qui a été le plus souvent du côté du gouvernement (82 ans, entre 1867 et 2005), au point qu'on a dit de lui qu'il était le « parti gouvernemental ».

Aux élections de 1984, le Parti libéral a perdu l'un des atouts qu'il détenait auparavant, à savoir l'appui que lui apportaient la plupart des francophones, mais il a conservé ses réseaux, partout au Canada, de sorte que, en 1993, il a pu « revenir aux affaires ».

Ayant eu des chefs canadiens-français (Wilfrid Laurier, Louis S. Saint-Laurent, Pierre Elliott Trudeau, Jean Chrétien, Paul Martin), le Parti libéral du Canada a réussi, depuis plus d'un siècle, à se présenter comme un rassemblement de Canadiens de toutes les régions du pays. Malgré le ressentiment qu'il a suscité chez les francophones du Québec lorsque ses chefs ont fait adopter, en 1981-1982, une nouvelle loi constitutionnelle qui ne répondait même pas aux exigences des libéraux du Québec, il a conservé, y compris aux élections fédérales de 2004, un tiers des votes du Québec. Le Parti libéral a une organisation ramifiée qui l'assure d'un avantage considérable par rapport aux petits partis. Au Québec, son organisation l'emporte sur celle du Parti conservateur.

L'histoire rappelle, certes, qu'aucun des grands partis canadiens n'a pu conserver le pouvoir indéfiniment, mais elle enseigne aussi que l'alternance au gouvernement est réservée aux grands partis ; les grands partis se distinguent vraiment, à cet égard, des petits partis qui présentent des candidats aux élections à la Chambre des communes du Canada.

Les petits partis représentés à la Chambre des communes ont pourtant une grande importance, car ils expriment les points de vue et les demandes que les grands partis ne prennent pas en compte. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, ces petits partis peuvent être, dans certaines provinces, les alliés de partis provinciaux qui y sont devenus des partis de gouvernement. Les petits partis et les partis provinciaux ajoutent par conséquent aux particularités de la vie politique au Canada.

SUGGESTIONS DE LECTURES

ARCHER, Keith et Alan WHITEHORN, « Opinion Structure Among New Democratic Party Activists : A Comparison with Liberals and Conservatives », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 23(1), mars 1990, pages 101-113.

AUCOIN, Peter (sous la direction de), *Les partis et la représentation régionale au Canada*, Ottawa, Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, 191 pages (étude 36).

BAKVIS, Herman (sous la direction de), *Les partis politiques au Canada : chefs, candidats et organisation*, Ottawa, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Wilson et Lafleur), 1991, 401 pages (volume 13).

BAKVIS, Herman (sous la direction de), *Les partis politiques au Canada : représentativité et intégration*, Ottawa, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Wilson et Lafleur), 1991, 553 pages (volume 14).

BECK, James Murray, *The Pendulum of Power : Canada's Federal Elections*, Toronto, Prentice-Hall, 1968, 442 pages.

BÉLANGER, Yves, Dorval BRUNELLE et collaborateurs, *L'ère des libéraux : le pouvoir fédéral de 1963 à 1984*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1988, 442 pages.

BLAIS, André, Elisabeth GIDENGIL, Agnieszka DOBRZYNSKA, Neil NEVITTE et Richard NADEAU, « Does the Local Candidate Matter ? Candidate Effects in the Canadian Election of 2000 », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 36(3), juillet-août 2003, pages 657-664.

BLAIS, André, Elisabeth GIDENGIL, Richard NADEAU et Neil NEVITTE, *Anatomy of a Liberal Victory : Making Sense of the Vote in the 2000 Canadian Election*, Peterborough (Ontario), Broadview Press, 2002, 241 pages.

BRODIE, Marion Janine et Jane JENSON, *Crisis, Challenge and Change : Party and Class in Canada Revisited*, 2e édition, Ottawa, Carleton University Press, 1988, 341 pages (première édition, à Toronto : 1980).

CAMPBELL, Colin et William CHRISTIAN, *Parties, Leaders and Ideology in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1996, 273 pages.

CARTY, Roland Kenneth (sous la direction de), *L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada*, Ottawa, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Wilson et Lafleur), 1991, 325 pages (volume 23).

CARTY, Roland Kenneth (sous la direction de), *Canadian Political Party Systems : A Reader*, Peterborough (Ontario), Broadview Press, 1992, 644 pages.

CLARKE, Harold D., Jane JENSON, Lawrence LeDUC et Jon H. PAMMETT, *Absent Mandate : Canadian Electoral Politics in an Era of Restructuring*, 3e édition, Vancouver, Gage, 1996, 196 pages (la première édition, parue en 1984, avait pour titre : *Absent Mandate : The Politics of Discontent in Canada*).

CROSS, William P. (sous la direction de), *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 2002, 249 pages.

ELKINS, David J., Richard SIMEON et collaborateurs, *Small Worlds : Provinces and Parties in Canadian Life*, Toronto, Methuen, 1980, 321 pages.

ENGELMANN, Frederick C. et Mildred A. SCHWARTZ, *Canadian Political Parties : Origin, Character, Impact*, Scarborough (Ontario), Prentice-Hall, 1975, 358 pages.

ENGELMANN, Frederick C. et Mildred A. SCHWARTZ, *Political Parties and the Canadian Social Structure*, Scarborough (Ontario), Prentice-Hall, 1967, 277 pages.

FRIZZELL, Alan et Jon H. PAMMETT (sous la direction de), *The Canadian General Election of 1997*, Toronto, Dunburn Press, 1997, 286 pages.

FRIZZELL, Alan, Jon H. PAMMETT et Anthony WESTELL (sous la direction de), *The Canadian General Election of 1988*, Ottawa, Carleton University Press, 1989, 170 pages.

FRIZZELL, Alan, Jon H. PAMMETT et Anthony WESTELL (sous la direction de), *The Canadian General Election of 1993*, Ottawa, Carleton University Press, 1994, 205 pages.

GAGNON, Alain-G. et A. Brian TANGUAY (sous la direction de), *Canadian Parties in Transition*, Scarborough (Ontario), Nelson, 1989, 528 pages.

JOHNSON, Andrew F. et Andrew STRITCH (sous la direction de), *Canadian Public Policy : Globalization and Political Parties*, Don Mills (Ontario), Copp Clark, 1997, 314 pages.

JOHNSTON, Richard, André BLAIS, Henry E. BRADY et Jean CRÊTE, *Letting the People Decide : Dynamics of a Canadian Election*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992, 316 pages (le livre étudie les élections fédérales de 1988).

MARTIN, Patrick, Allen CREGG et George PERLIN, *Les prétendants : la course au pouvoir des progressistes-conservateurs*, Montréal, Libre Expression, 1984, 286 pages.

MEISEL, John, *Working Papers on Canadian Politics.* Enlarged Edition, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1973, 257 pages (ce livre étudie les élections fédérales de 1968).

MONIÈRE, Denis, *Le combat des chefs : analyse des débats télévisés au Canada*, Montréal, Québec/Amérique, 1992, 284 pages.

NEVITTE, Neil, André BLAIS, Elisabeth GIDENGIL et Richard NADEAU, *Unsteady State : The 1997 Canadian Federal Election*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 2000, 182 pages.

PAMMETT, Jon H. et Christopher DORNAN (sous la direction de), *The Canadian General Election of 2000*, Toronto, Dunburn, 2001, 348 pages.

PENNIMAN, Howard R. (sous la direction de), *Canada at the Polls, The General Elections of 1974*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975, 310 pages.

PENNIMAN, Howard R. (sous la direction de), *Canada at the Polls, 1979 and 1980. A Study of the General Elections*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, 426 pages.

PENNIMAN, Howard R. (sous la direction de), *Canada at the Polls, 1984*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988, 218 pages.

SAYERS, Anthony M., *Parties, Candidates, and Constituency Campaigns in Canadian Elections*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1998, 245 pages.

SMITH, David E., *The Regional Decline of a National Party : Liberals on the Prairies*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, 188 pages.

STEVENS, Paul (sous la direction de), *The 1911 General Election : A Study in Canadian Politics*, Toronto, Copp Clark, 1970, 220 pages.

STEWART, Ian, « Of Custom and Coalitions : The Formation of Canadian Parliamentary Alliances », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 13(3), septembre 1980, pages 451-479.

TANGUAY, A. Brian et Alain-G. GAGNON (sous la direction de), *Canadian Political Parties.* 2e édition, Toronto, Nelson, 1996, 578 pages (la première édition a été publiée sous la direction d'Alain-G. Gagnon).

THORBURN, Hugh G. (sous la direction de), *Party Politics in Canada,* 8e édition, Scarborough (Ontario), Prentice-Hall, 2001, 508 pages (l'une des éditions de ce recueil qui a initialement paru en 1963).

WEARING, Joseph, *The L-Shaped Party : The Liberal Party of Canada, 1958-1980*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981, 260 pages.

WHITAKER, Reginald, *The Government Party : Organizing and Financing the Liberal Party of Canada, 1930-1958*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, 507 pages.

WILLIAMS, John R., *The Conservative Party of Canada : 1920-1949*, Durham (North Carolina), Duke University Press, 1956, 242 pages.

WINN, Conrad et John McMENEMY, *Political Parties in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1976, 291 pages.

CHAPITRE 4

Les tiers partis fédéraux et les partis provinciaux

Aujourd'hui, au Canada, chacun des deux grands partis pancanadiens a des fidèles dans la plupart des circonscriptions du pays ; ses ressources, son organisation et son implantation lui donnent un avantage considérable sur tout nouveau parti.

Un nouveau parti, quand il s'en crée un, doit surmonter des obstacles formidables. Après les difficultés initiales de recrutement d'un premier contingent de bénévoles, les leaders d'un nouveau parti doivent franchir plusieurs barrières avant de pouvoir vraiment concurrencer les grands partis. Ils doivent d'abord obtenir la possibilité de présenter des candidats et candidates pour porter leurs couleurs. Or, les lois électorales, tant celle relative à la Chambre des communes que celles relatives aux assemblées provinciales, réservent le titre de parti à une organisation qui présente

des candidats dans un certain nombre de circonscriptions (spécifié dans chacune des lois électorales) et qui fournit une liste comprenant les signatures d'un certain nombre de personnes (nombre indiqué dans chacune des lois électorales) qui doivent préciser leur adresse et attester qu'elles ont le droit de vote et certifier que, en plus d'appuyer le parti, elles sont favorables à la demande d'autorisation qu'il soumet. Pour obtenir le titre de parti, une organisation doit aussi fournir divers autres renseignements (noms, adresses, numéros de téléphone des dirigeants, etc.) et pour garder ce titre, elle doit présenter, chaque année, certains documents (notamment des rapports financiers).

Une fois reconnu, un nouveau parti doit ensuite réussir à faire élire des candidats. Au Canada, en raison du scrutin majoritaire, il n'est pas facile de franchir cette autre barrière, celle de la représentation, mais il est encore plus difficile d'atteindre le seuil de la majorité parlementaire, celui qui mène au pouvoir. Hormis les deux partis traditionnels, aucun parti n'a réussi à franchir ce seuil lors des élections à la Chambre des communes du Canada. Cependant, dans six des assemblées provinciales, il est arrivé qu'un parti non traditionnel pousse ses ramifications dans la majorité des circonscriptions de la province concernée et obtienne plus de sièges qu'aucun autre parti.

Pour faire élire ses candidats, un parti doit montrer qu'il est ouvert à une majorité. L'image d'ouverture du parti est donnée par ses chefs, leurs déclarations et leurs actes, et elle l'est aussi, davantage peut-être, par ses militants. Si la conjoncture lui est favorable, si son message séduit, si ses chefs ont l'heur de plaire, un nouveau parti peut attirer des gens qui le feront progresser (mettant l'accent sur le recrutement, le financement, etc.). S'il progresse (au lieu de stagner ou de décliner), le nouveau parti peut finalement attirer des contingents entiers de bénévoles, réunissant des stratèges, des spécialistes des communications de masse, des transfuges d'autres partis, des porte-parole de groupes d'intérêt… C'est là l'histoire des rares partis non traditionnels qui ont survécu (certains ayant même réussi à devenir de grands partis provinciaux).

Lors des élections fédérales, tout comme lors des élections provinciales, les petits partis qui expriment le point de vue d'une minorité passent souvent pour des partis de « protestation » (en anglais, *protest*). Leurs chefs jouent le rôle des tribuns de la plèbe dans la Rome

antique ; ils espèrent sans doute influencer les dirigeants des grands partis ou, à tout le moins, obtenir suffisamment de votes pour exercer la « balance du pouvoir ».

Comme tous les partis, les petits partis contribuent, à leur façon, à l'expression ou médiation des intérêts, voire à la recherche de solutions acceptables aux problèmes qui les préoccupent. Il est rare, cependant, que les petits partis survivent, lorsqu'ils n'arrivent pas à faire élire de candidats ; quelques petits partis ont néanmoins vécu suffisamment longtemps pour que l'histoire en garde le souvenir (il en est question dans ce chapitre) et, aujourd'hui encore, deux d'entre eux sont présents à la Chambre des communes (le Bloc québécois et le Nouveau Parti démocratique).

En plus des petits partis représentés à la Chambre des communes (dans ce chapitre, on les appelle les « tiers partis canadiens »), il y a, au Canada, d'autres partis, à savoir : les partis « provinciaux » (il en est aussi question dans ce chapitre) et les partis municipaux. Un parti provincial présente des candidats dans la province où il est inscrit, lors des élections à l'assemblée de cette province.

LA SPÉCIALISATION DE CHAQUE PARTI SELON UN TYPE D'ÉLECTIONS

Actuellement, au Canada, chaque parti est spécialisé dans un seul type d'élections. La loi électorale de chaque province oblige les partis qui présentent des candidats aux élections législatives de cette province à se constituer en organisations, à s'enregistrer et à produire des rapports. La loi électorale du Canada impose la même obligation aux partis qui présentent des candidats aux élections à la Chambre des communes. Le financement public de certaines dépenses des partis impose, par ailleurs, une nette séparation entre les partis fédéraux et les partis provinciaux qui, dans certaines provinces, ont eu une histoire commune. Les partis fédéraux, petits et grands, ne présentent de candidats qu'aux élections à la Chambre des communes, tandis que chacun des partis provinciaux n'en présente qu'aux élections à l'assemblée de la province où il est inscrit. Il en va de même pour les partis municipaux, qui ne présentent de candidats que là où ils sont inscrits.

La spécialisation de chaque parti selon un type d'élections résulte d'un long processus qui a été impulsé par l'interdiction du « double mandat » en 1874 (par la suite, une personne ne pouvait plus, en même temps, être membre de la Chambre des communes et d'une assemblée provinciale).

Du point de vue des cumuls de mandats, la situation contemporaine au Canada diffère de celle de certains pays européens dans lesquels les mêmes partis, avec les mêmes chefs, se font la lutte à la fois lors des élections législatives nationales, lors des élections européennes, lors des élections municipales, lors des élections cantonales et lors d'autres scrutins (élections présidentielles ou référendums, s'il y en a).

La spécialisation selon le type d'élections a également été favorisée par la volonté des élus provinciaux d'affirmer leur autonomie. Devenus ministres dans leur province respective, les dirigeants ont vite refusé d'être les lieutenants des chefs de l'un ou l'autre des grands partis de la Chambre des communes. Inversement, les candidats élus à la Chambre des communes grâce à l'appui des chefs provinciaux ont pu, après un temps, chercher à s'affranchir de leur domination.

De toute façon, avec les années, les parlementaires fédéraux ont appris à se distinguer des parlementaires provinciaux, en raison, notamment, des tensions qui avaient marqué les relations intergouvernementales ou après 1917, en raison des attitudes contrastées à l'égard de la participation du Canada à la Première Guerre mondiale.

La spécialisation selon le type d'élections vient aussi du partage des compétences législatives entre les institutions. Les parlementaires fédéraux se sont intéressés de plus en plus exclusivement aux affaires relevant de la compétence législative du Parlement fédéral du Canada, alors que les parlementaires provinciaux de même appellation concentraient leur attention sur les questions relevant de la compétence législative des assemblées provinciales. Par ailleurs, petit à petit, les équipes provinciales libérales (ou conservatrices) ont attiré des personnes qui étaient davantage préoccupées par les problèmes des écoles ou des hôpitaux, par les travaux de voirie, par le commerce des vins et alcools ou par d'autres sujets de nature locale ou régionale ; inversement, les équipes fédérales de même appellation ont recruté des gens des banques, des dirigeants de grandes entreprises, des avocats

œuvrant dans des secteurs d'activité réglementés par les autorités fédérales et d'autres personnes préoccupées par les questions d'envergure pancanadienne plutôt que par les objets des lois provinciales.

Dans plus d'une province, les parlementaires fédéraux, désireux de satisfaire les porte-parole de certains corps intermédiaires, sont entrés en conflit avec les parlementaires provinciaux de même tendance, parce que ces derniers avaient promis satisfaction aux adversaires de ces corps intermédiaires.

Par ailleurs, les parlementaires fédéraux ont été astreints, de plus en plus, à respecter les mots d'ordre de leurs chefs, à Ottawa, parce que ces derniers, pour atteindre leur objectif premier (l'accès et le maintien aux postes d'autorité), devaient concevoir des stratégies et des tactiques électorales dont tous leurs collaborateurs devaient s'inspirer. Le désastre attendait le parti dont les porte-parole auraient affirmé une chose à Montréal et son contraire à Toronto. Pour éviter les malentendus et, surtout, les contradictions, les chefs fédéraux ont pris une place de plus en plus grande dans les équipes dont ils faisaient partie. La situation imposée aux candidats, lors des élections fédérales, s'est finalement révélée incompatible avec les revendications régionalistes des parlementaires provinciaux de la même appellation. Il a fallu afficher que les gens de même tendance avaient, dans telle ou telle province, des organisations séparées, l'une fédérale, l'autre provinciale.

Dans certaines provinces, des parlementaires fédéraux ont en outre cherché à subordonner l'aile provinciale ou section provinciale de leur parti, ce qui a amené de véritables schismes. En effet, dans certains cas, cette manœuvre a poussé des militants provinciaux à former un nouveau parti, ce qui a pu être accompagnée d'autres démarches, par exemple une alliance avec une autre organisation provinciale. Peu importe la nature exacte de leur origine, ces bouleversements, dans six des dix provinces du Canada, ont décimé les rangs des conservateurs (ou ceux des libéraux), à un moment ou un autre. L'Ontario a eu un gouvernement des Fermiers unis de l'Ontario de 1919 à 1923. L'Alberta a eu un gouvernement des Fermiers unis de l'Alberta de 1921 à 1935 puis un gouvernement du Parti du crédit social de 1935 à 1971. Les Fermiers unis du Manitoba ont obtenu 28 des 55 sièges de l'Assemblée en 1922 et leur chef, John Bracken, a été premier ministre du Manitoba jusqu'en 1943. La Saskatchewan, en 1944, a donné la

victoire à un parti qui avait été créé en 1932 ; ce parti est resté au pouvoir, en Saskatchewan, jusqu'en 1964. La Colombie-Britannique a été dirigée, de 1953 à 1972, par le Parti du crédit social. Au Québec, à plusieurs reprises, après 1936, le gouvernement a été formé par un parti qui n'avait aucun lien organique avec les libéraux ou les conservateurs d'Ottawa. Il est arrivé que l'Assemblée, à Edmonton, ne compte aucun libéral ou aucun conservateur. La même chose s'est produite en Colombie-Britannique, pendant des années, ainsi qu'en Saskatchewan et au Manitoba. L'émergence de partis provinciaux autres que libéraux et conservateurs, à un moment ou l'autre, dans les assemblées provinciales de six provinces a renforcé la distinction qui a cours, au Canada, entre les partis fédéraux et les partis provinciaux.

Parmi les autres raisons ayant mené à la différenciation se sont imposées des considérations « techniques » relatives à l'organisation, après l'adoption du suffrage universel des hommes et des femmes (qui a entraîné la confection de nouvelles listes d'électeurs à partir de recensements, un doublement du nombre des bureaux de votes, etc.). Dans beaucoup de circonscriptions provinciales, dont les contours ne coïncidaient pas avec ceux des circonscriptions fédérales, il y a eu, chez les libéraux comme chez les conservateurs, des équipes de partisans distinctes ou partiellement distinctes de celles qui s'occupaient des élections fédérales. Souvent, ce recours à des équipes distinctes a été voulu par les ministres provinciaux qui tenaient à s'occuper « personnellement » des élections provinciales.

Les réformes apportées aux lois électorales après 1960 (dont il sera question dans le chapitre 5) ont achevé le processus de différenciation qui s'était accéléré au cours des deux ou trois décennies précédentes. En forçant les partis à se doter d'une comptabilité et à produire des rapports décrivant leurs revenus et leurs dépenses, puis en proposant aux partis des financements publics, les nouvelles dispositions ont nécessité une réorganisation des ailes provinciales des partis canadiens qui n'avaient pas encore acquis leur autonomie.

Aujourd'hui, chacun des principaux partis provinciaux défend les intérêts de la province où il est implanté. Il y a même eu des partis provinciaux qui se sont faits les défenseurs des intérêts d'une communauté régionale ou culturelle particulière à l'intérieur d'une

province (un exemple, le Parti québécois ; autre exemple, le *Saskatchewan Party* aux élections provinciales de 1999 et de 2003 à l'Assemblée de Regina).

La spécialisation qui a mené à distinguer les partis provinciaux des partis fédéraux a pour parallèle l'indépendance des partis municipaux, là où ils existent. Cette indépendance découle de circonstances analogues à celles qui ont mené à l'autonomie des partis provinciaux. Ainsi, le cumul d'un mandat de député et d'une charge municipale a été découragé, quand il n'a pas été interdit. Selon les données du *Guide parlementaire canadien*, le dernier député à avoir gardé sa charge de maire, au Québec, a été Jacques Baril, de 1987 à 1989 ; une personne qui se fait élire dans une assemblée provinciale abandonne son mandat municipal, si elle en a un ; selon les biographies des parlementaires provinciaux que chacun peut consulter, entre 10 % et 40 % des membres des assemblées provinciales ont eu, au cours de leur carrière politique, un mandat municipal antérieur à leur mandat parlementaire, la proportion variant selon les provinces, mais aucun ne conserve un mandat municipal après son élection à l'assemblée.

Les partis municipaux ont, en général, des appellations qui les distinguent nettement des partis provinciaux ou des partis fédéraux ; dans bien des cas, ces « partis » s'appellent « équipes ». Ces « équipes » n'ont pas à se doter d'une organisation considérable parce qu'elles font campagne dans des territoires peu étendus auprès d'électeurs moins nombreux que ceux auxquels s'adressent les partis provinciaux et les partis fédéraux. De toute façon, ces partis municipaux n'existent que dans certaines grandes villes, bien qu'il puisse y avoir, dans de petites agglomérations, des équipes à qui la loi accorde le statut de parti politique. En 1995, au Québec, il y avait, répartis dans 3 % des municipalités, seulement 75 partis municipaux dûment inscrits au registre tenu par le directeur général des élections ; en mai 2005, après des regroupements importants de municipalités, il y en avait 137.

LES RÉSEAUX PARTISANS

La distinction formelle entre les organisations que sont les partis n'empêche pas les personnes qui militent pour le compte d'un parti lors des élections fédérales de militer, si elles le désirent, dans un parti

provincial ou un parti municipal, qui a des affinités avec le parti fédéral qu'elles appuient. De fait, selon des données de sondages portant sur les comportements électoraux lors des élections fédérales, beaucoup de gens préfèrent, parmi les partis provinciaux, celui qui ressemble le plus à leur parti fédéral préféré.

C'est ce qu'exprime la ressemblance, observée de temps à autre, entre la liste des circonscriptions fédérales et celle des circonscriptions provinciales représentées par des parlementaires de tendance libérale (ou, inversement, entre celles que représentent leurs adversaires). Cependant, en raison des multiples changements qui se produisent entre deux scrutins et des circonstances particulières de chaque scrutin (personnalités, enjeux, etc.), il n'y a jamais de correspondance parfaite entre la liste des régions représentées par les parlementaires libéraux de la Chambre des communes et celle des régions représentées par des parlementaires libéraux aux assemblées provinciales. Et ce qui est vrai pour les libéraux, l'est aussi pour leurs principaux adversaires.

Quand les libéraux obtiennent la majorité des sièges aux élections provinciales dans une province, alors qu'ils ne l'ont pas obtenue aux élections fédérales dans cette même province, on lit, chaque fois, ici ou là, que les électeurs de cette province ont voulu « équilibrer » les forces ou faire « contrepoids » (on évoque, de la sorte, ce qu'on peut appeler la théorie du vote d'équilibre, appelée, en anglais, *balance theory*). La distribution des sièges entre les partis peut en effet laisser penser que « l'électorat vote d'un bord aux élections fédérales et de l'autre aux élections provinciales ».

L'explication des majorités contradictoires dégagées des élections fédérales et des élections provinciales qui se sont suivies de près, au Québec, en Ontario et dans quelques autres provinces, doit être recherchée, d'abord, dans les différences de superficie entre les circonscriptions fédérales et provinciales (au Québec, par exemple, il y a 75 circonscriptions « fédérales » et 125 circonscriptions provinciales). Il faut aussi considérer le changement de contexte entre les scrutins, les variations dans les taux de participation électorale et d'autres différences de cet ordre. Une recrudescence de l'abstentionnisme chez les électeurs conservateurs, par exemple, peut avoir des conséquences considérables sur la représentation parlementaire des partis, compte tenu du mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour. Dans ces

conditions, il est osé de prétendre que les électeurs votent d'un bord aux élections fédérales et de l'autre aux élections provinciales simplement parce que la majorité des sièges est allée à un parti dans le premier cas et à un autre dans le second.

Quelle que soit la distribution des sièges entre les partis, dans une province, lors d'élections fédérales et provinciales qui se suivent, les réseaux partisans sont constitués de militants qui, pour une part (variable selon les partis et les provinces), s'activent à la fois lors des élections fédérales et lors des élections provinciales. Par ailleurs, sauf en période de turbulences, de nombreux électeurs votent dans le même sens aux élections fédérales et aux élections provinciales (mais tous ne le font pas). Il s'ensuit que, même s'ils sont formellement indépendants les uns des autres, et même s'ils sont souvent opposés sur tel ou tel point, les partis provinciaux ont de réelles affinités avec les partis fédéraux de même tendance, y compris avec les tiers partis.

LES TIERS PARTIS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Rares sont les petits partis qui ont réussi à faire élire des candidats à trois renouvellements successifs de la Chambre des communes. À ce jour, seulement six petits partis ont réussi cet exploit. Les plus anciens sont le Parti travailliste (deux ou trois élus, chaque fois, aux élections de 1921, 1925, 1926, 1930, uniquement dans l'Ouest, région qui, à l'époque, était trop jeune pour avoir développé la forme de bipartisme implanté au Québec et dans l'Est) et le Parti progressiste, avec 65 élus en 1921, 24 en 1925, 20 en 1926, 12 en 1930, en comptant, cette fois, neuf membres du groupe appelé les Fermiers unis d'Alberta. Viennent ensuite le Parti du crédit social (*Social Credit Party*) et le parti issu du regroupement de « travaillistes », de syndicalistes et de divers autres militants ouvriers, que les francophones n'ont connu que par ses initiales, le CCF (*Co-operative Commonwealth Federation*). Le Parti du crédit social a vécu jusqu'aux élections de 1979, tandis que le CCF a disparu en 1962 en se transformant en ce qui est le Nouveau Parti démocratique, le seul des anciens petits partis qui survit encore. Les deux derniers partis à avoir pu faire élire des candidats aux élections

générales successives tenues au cours d'une décennie sont le Parti réformiste, qui a réussi une percée en 1993 (confirmée en 1997 et en novembre 2000, cette fois sous le nom d'Alliance canadienne) et le Bloc québécois.

Les travaillistes (1921-1935)

L'histoire des travaillistes, au Canada, est celle de militants anglophones qui, malgré leur faible nombre et leur manque de moyens, ont réussi à maintenir, de 1921 à 1935, au moins deux de leurs porte-parole à la Chambre des communes. Deux candidats se sont présentés comme « travaillistes » aux élections fédérales de 1900, sans succès ; deux autres l'ont fait aux élections fédérales de 1904, un autre encore à celles de 1908, puis deux autres à celles de 1911 et à celles de 1917, toujours sans succès.

Leurs premiers succès, aux élections fédérales, se sont produits en 1921 puis en 1925 ; les travaillistes ont alors assisté à l'élection de deux de leurs candidats (au nombre de deux douzaines, environ, chaque fois). Le suffrage universel des hommes et des femmes, en vigueur aux élections fédérales de 1921, a sûrement servi ces élus travaillistes, qui, là où ils ont gagné, ont été soutenus par les progressistes. En 1921, dans les circonscriptions fédérales de Winnipeg et de Calgary Est, les progressistes n'ont pas présenté de candidats pour laisser la voie libre aux candidats travaillistes ; l'un des travaillistes candidats dans Winnipeg a été élu de même que celui de Calgary Est. Le même schéma appliqué aux élections fédérales de 1925 a permis, cette fois, l'élection de deux travaillistes à Winnipeg.

En 1926, avec moins de 20 candidats, les travaillistes ont encore réussi à avoir des sièges à la Chambre des communes (deux venant du Manitoba et un troisième de l'Alberta). Au Manitoba, le travailliste élu à la Chambre des communes dans la circonscription de Winnipeg Centre-Nord n'avait qu'un adversaire, le candidat conservateur. C'est dans un tel contexte que le travailliste a été élu dans la circonscription de Calgary Est.

Aux élections fédérales de 1930, sur une douzaine de candidats travaillistes, trois ont été élus (l'un d'eux, en Colombie-Britannique, se disant « indépendant »). Dans les circonscriptions fédérales de Winnipeg Nord et de Winnipeg Centre-Nord, les travaillistes l'ont emporté parce que, comme en 1926, le Parti libéral n'avait pas présenté de candidat (les libéraux fédéraux avaient, de même, laissé le champ libre aux candidats progressistes dans deux autres circonscriptions). Le travailliste élu en Colombie-Britannique a lui aussi profité du désistement des libéraux fédéraux.

Une dizaine de candidats aux élections fédérales de 1935 ont encore porté l'étiquette « *labour* » (l'un d'eux a été élu en Ontario pour être le dernier représentant de son parti à la Chambre des communes). En 1935, à l'évidence, la tentative d'implanter un parti travailliste au Canada avait échoué.

Moins d'une dizaine de « travaillistes » ont continué à présenter leur candidature aux élections fédérales subséquentes, mais sans succès. Aux élections provinciales, en particulier en Ontario et dans l'Ouest, quelques travaillistes ont également persisté, parfois avec une victoire individuelle, ici ou là (sept élus à l'Assemblée du Manitoba en 1936, mais aucun aux élections suivantes, en 1941 ; un élu à l'Assemblée de Colombie-Britannique jusqu'en 1953 ; un élu à celle de l'Ontario à plusieurs reprises).

Les travaillistes canadiens, qui auraient aimé faire ce qu'avait réussi le *Labour Party* au Royaume-Uni, n'ont jamais réussi à percer au Canada, notamment parce que leur discours ne pouvait rallier grand monde. Même dans un contexte qui favorisait les mouvements de protestation – immédiatement après la Première Guerre mondiale, avec le suffrage universel appliqué dans tout le pays aux élections fédérales, et pendant la crise économique qui a suivi, douze ans plus tard –, les élus travaillistes ont dû leur victoire aux stratégies des autres partis : dans les circonscriptions qu'ils ont représentées, ils ont bénéficié soit d'une lutte à plusieurs, soit du désistement des libéraux (ou, en 1921 et 1926, des progressistes).

Les progressistes (1921-1935)

Les progressistes ont eu beaucoup plus de succès que les travaillistes puisqu'ils ont fait élire une bonne proportion de leurs candidats à la Chambre des communes en 1921. Les 149 candidats progressistes aux élections fédérales de décembre 1921 étaient en majorité des personnes que soutenaient des partis qui avaient pris pied dans les assemblées de l'Ontario (en 1919), du Manitoba (1920) et de l'Alberta (juillet 1921). En effet, parmi ces candidats de 1921, 71 se sont présentés dans des circonscriptions fédérales de l'Ontario, 44, dans les trois provinces des « Prairies », et 18 seulement l'ont fait au Québec (même si le Québec avait 65 sièges à la Chambre des communes). Les 16 autres se présentaient, ici ou là, dans les provinces maritimes et en Colombie-Britannique (cinq candidats).

Le succès des progressistes, appréhendé par leurs adversaires, a été considérable : le 6 décembre 1921, 65 progressistes ont été élus à la Chambre des communes (ces 65 progressistes sont devenus le deuxième groupe parlementaire en importance, puisque les libéraux n'avaient que 116 sièges et les conservateurs, 50, sur un grand total de 235). Vingt-quatre de ces progressistes représentaient des circonscriptions de l'Ontario (aux élections fédérales suivantes, en 1925, seules deux circonscriptions de l'Ontario ont été conservées par les progressistes) et 38, des circonscriptions des « Prairies ». Les progressistes avaient aussi un élu au Nouveau-Brunswick (dans une circonscription où les libéraux n'avaient pas présenté de candidat) et deux en Colombie-Britannique (l'un de ces élus, dans la circonscription de Cariboo, n'ayant eu qu'un adversaire, conservateur) ; ils pouvaient également compter sur les deux travaillistes qu'ils avaient aidés, à Winnipeg et à Calgary. Les partis « traditionnels » n'avaient conservé que deux des 43 sièges des « Prairies » à la Chambre des communes.

Les progressistes élus en 1921 provenaient de régions très différentes et, comme il arrive souvent dans un groupe hétérogène, ils n'ont su s'entendre sur la stratégie à adopter. En 1924, un certain nombre d'entre eux ont décidé de se séparer et, peu avant les élections fédérales de 1925, d'autres se sont mis à appuyer les libéraux.

Ces divisions ont ruiné le mouvement progressiste. À l'issue des élections fédérales de 1925, la Chambre des communes ne comptait plus que 24 progressistes (dont 21 avaient été élus dans les « prairies »). Après les élections fédérales de 1926, il n'y en avait que 20 (dont neuf « libéraux-progressistes »). Aux élections fédérales de 1930, avec 12 élus, le mouvement progressiste paraissait moribond, et ceux qui l'animaient encore ont finalement rejoint les rangs d'autres partis.

Le mouvement progressiste a exprimé les revendications des milieux agricoles de l'Ontario et des provinces des Prairies, au moment où la proportion de la population représentée par les ruraux, au Canada, passait sous la barre des 50 %. Ce mouvement est vite devenu représentatif de la seule protestation d'un segment minoritaire de la population de l'ensemble du Canada : la logique du mode de scrutin et la rationalité des électeurs qui votent pour gagner (ou qui optent pour le moindre de deux maux) ont fait le reste.

Les créditistes (1932-1980)

Comme le mouvement progressiste, mais après lui, le Parti du crédit social est né des difficultés éprouvées par les gens des milieux ruraux, difficultés qui s'étaient considérablement amplifiées après le krach de la Bourse de New York en 1929 et l'effondrement du marché des denrées agricoles qu'il avait provoqué.

C'est un instituteur de l'Alberta, William Aberhart, qui a inspiré le mouvement du crédit social en exposant vigoureusement, à partir de 1932, notamment par des émissions radiophoniques, les théories économiques d'un ingénieur britannique (C.H. Douglas, auteur entre autres de *Credit-Power and Democracy*, livre publié une première fois en 1920) selon lesquelles les gouvernements devaient offrir aux gens un crédit (le crédit social) leur permettant de consommer davantage et, ainsi, de relancer la production. Le message d'Aberhart arrivait au moment où les électeurs de l'Alberta cherchaient où mettre leur espoir de changement, déçus tant par les partis traditionnels que par les progressistes.

Les créditistes, nom qu'on a donné aux fidèles du Parti du crédit social, se sont rapidement organisés et ils ont tenté d'imposer leurs vues au parti au pouvoir en Alberta (le parti des Fermiers unis d'Alberta). N'ayant pu le « convertir », ils ont décidé de le combattre et, aux élections provinciales d'août 1935, ils ont remporté 56 des 63 sièges de l'Assemblée, éliminant définitivement les Fermiers unis. Ils se sont ensuite préparés pour les élections fédérales, d'abord en Alberta puis en Saskatchewan.

Les leaders créditistes ont dit vouloir exprimer les aspirations profondes du peuple en réaction aux torts qu'il subissait. Leur discours, que les spécialistes qualifient de « populiste », a séduit beaucoup d'électeurs en Alberta (48 % des voix exprimées dans cette province aux élections fédérales de 1935, et 15 sièges sur 17, les partis traditionnels conservant deux circonscriptions urbaines, Calgary West et Edmondon West). Attirés par ce discours, 17 % des votants de Saskatchewan ont appuyé les créditistes, dont deux ont été élus.

Avec ses 17 sièges à Ottawa en 1935, le Parti du crédit social éclipsait les autres petits partis. Le Parti de la Reconstruction, qui avait présenté près de 170 candidats, n'en avait fait élire qu'un seul (en Colombie-Britannique), même s'il avait obtenu 8,7 % des voix dans l'ensemble du pays. Le Parti de la Reconstruction n'avait présenté qu'une poignée de candidats contre les créditistes en Alberta et en Saskatchewan, alors que l'autre nouveau parti, le CCF, avait affronté le parti des créditistes dans 36 des 38 circonscriptions fédérales de Saskatchewan et d'Alberta. Ensemble, les candidats du CCF avaient obtenu 8,9 % des votes exprimés au Canada, pour n'avoir que sept sièges, tandis que le Parti du crédit social, avec seulement 4,0 % des voix, avait raflé 17 sièges !

Par la suite, et pendant quinze ans, le Parti du crédit social n'a eu aucun succès en dehors de l'Alberta, aux élections fédérales. En 1953, parmi les 15 créditistes de la Chambre des communes, 11 étaient de l'Alberta et quatre de la Colombie-Britannique. En 1957, sur 19 créditistes à Ottawa, 13 venaient d'Alberta et six de Colombie-Britannique.

Aux élections fédérales de 1958, aucun candidat créditiste n'a été élu et, avec 2,6 % des voix dans l'ensemble du pays, le Parti du crédit social a semblé définitivement « discrédité », du moins ailleurs qu'en Alberta (21,6 % des voix) et en Colombie-Britannique (9,6 %).

Aux élections fédérales subséquentes, en 1962, pourtant, le parti a connu un renouveau, en raison d'une percée au Québec, là où, jusqu'alors, aucun parti d'origine non québécoise n'avait pu rallier assez de votes pour faire une « percée ». Aucun des 43 créditistes candidats au Québec n'avait été élu aux élections fédérales de 1945 au Québec, alors que 13 des 17 créditistes candidats en Alberta étaient élus membres de la Chambre des communes. L'échec des créditistes du Québec avait été complet aux élections fédérales de 1949 (50 candidats au Québec, aucun élu), alors que la députation du parti, à la Chambre des communes, passait de 13 à 10 (il ne restait en effet que 10 élus parmi les 17 candidats du parti en Alberta). Les créditistes du Québec, sous la bannière du Parti du crédit social, ont présenté à nouveau des candidats aux élections fédérales tenues en 1957 (quatre candidats), en 1958 (15 candidats) et en 1962 (un par circonscription), cette fois, avec succès.

Aux élections fédérales de 1962, parmi les 75 candidats créditistes du Québec, 27 furent élus, alors que seulement quatre des créditistes candidats ailleurs au Canada réussissaient à se faire élire (deux en Alberta et deux en Colombie-Britannique). Aux élections fédérales de l'année suivante (1963), 20 créditistes furent élus au Québec, deux en Alberta, et deux autres en Colombie-Britannique.

Des conflits opposèrent bientôt les créditistes du Québec, tous francophones, et ceux de l'Ouest, anglophones et peu sympathiques aux revendications émanant du Québec. Ces conflits ont amené la plupart des créditistes du Québec à faire scission. Sous une nouvelle bannière, celle du Ralliement des créditistes, neuf créditistes francophones furent élus aux élections fédérales de 1965 et 13 à celles de 1968, alors qu'un seul des candidats du Parti du crédit social était élu (au Québec, de surcroît). Devenus les seuls créditistes de la Chambre des communes, les créditistes québécois revendiquèrent l'appellation

qu'ils avaient eue de 1957 à 1965 (Parti du crédit social) et, sous cette appellation, ils firent encore élire 15 candidats aux élections fédérales de 1972, 11 à celles de 1974 et six à celles de 1979.

En 1979, après avoir pendant quelque temps appuyé le gouvernement minoritaire dirigé par le chef du Parti progressiste-conservateur, Joe Clark, les créditistes contribuèrent à sa défaite, en décembre 1979, en s'abstenant de voter sur une motion de non-confiance, à la Chambre des communes. Aux élections fédérales subséquentes, le 18 février 1980, aucun candidat créditiste ne fut élu.

Les subtilités tactiques des créditistes à la Chambre des communes en décembre 1979 ont marqué la fin de l'histoire des créditistes fédéraux, car, parmi les électeurs qui leur avaient jusqu'alors été favorables, beaucoup ont conclu qu'il n'y avait rien à attendre d'un parti dont les effectifs étaient si réduits. Ce parti n'avait plus d'assises au Québec ni en Alberta. Quant aux créditistes provinciaux de la Colombie-Britannique, ils n'étaient plus intéressés par les élections fédérales. Le Parti du crédit social fédéral était mort.

Les néodémocrates

Le Nouveau Parti démocratique (NPD ou NDP, pour *New Democratic Party*) est le seul parmi les petits partis créés avant la Seconde Guerre mondiale à subsister aujourd'hui. Ce parti a succédé en 1962 au CCF (*Co-operative Commonwealth Federation*), qui s'est dissous pour laisser la place au « nouveau parti ».

Lors de sa création à Calgary en juillet 1932 et lors de son premier congrès, à Regina en juillet 1933, l'organisation qu'on allait appeler CCF était un rassemblement de quelques travaillistes (*Labour Party*) et d'anciens progressistes membres de la Chambre des communes et des assemblées provinciales (celles de l'Ontario et des quatre provinces de l'Ouest) auxquels étaient associés des syndicalistes, des journalistes, des religieux, des travailleurs sociaux, des artistes, des écrivains, des enseignants et quelques rares ouvriers et salariés agricoles. Ce groupe était animé par un idéal social apparenté à celui des socialistes et des sociaux-démocrates ou travaillistes européens.

Les militants du CCF préconisaient d'importants changements politiques pour atténuer les différences entre les revenus dont disposent les gens. Certains de ces militants ont souhaité faire disparaître les inégalités et, dans ce but, ont proposé la collectivisation des entreprises. D'autres ont suggéré d'étatiser quelques grandes entreprises seulement, les monopoles et les banques par exemple, plutôt que de collectiviser l'ensemble des entreprises. D'autres encore ont soutenu des projets de redistribution des revenus fondés sur ce qu'on appelle aujourd'hui les programmes sociaux et les impôts à taux progressifs. Suivant la classification qu'on en fait, les visées politiques présentes au sein de cette formation allaient du communisme à la social-démocratie, en passant par le socialisme.

Ce sont toutefois les visées les plus modérées, soit celles des sociaux-démocrates, qui ont toujours dominé au sein de cette formation, en raison, surtout, de l'influence des représentants des syndicats de salariés qui en faisaient partie. Ces options social-démocrates ont cependant été contestées par les groupes minoritaires, au sein du parti, donnant à l'organisation l'image d'un regroupement hétéroclite tiraillée par plusieurs tendances.

Cette organisation a été structurée de telle façon que les mêmes personnes ont été appelées à militer tant pour les candidats qui se présentaient aux élections fédérales que pour ceux qui se présentaient aux élections provinciales. Actifs à la fois lors des campagnes électorales fédérales et lors des campagnes électorales provinciales, les militants ne pouvaient soutenir que des projets compatibles avec une vision particulière du Canada, assez différente de celle associée au type de fédéralisme que privilégiait, par exemple, le gouvernement provincial du Québec.

Cette organisation n'a réussi à faire élire que sept de ses candidats aux élections fédérales de 1935, huit à celles de 1940, 28 à celles de 1945 (dont 18 de la Saskatchewan), 13 à celles de 1949, 23 à celles de 1953, 25 à celles de 1957 et sept à celles de 1958.

L'échec subi aux élections fédérales de 1958 a mené à une réorganisation : en 1962, on a changé le nom du parti (CCF) et tenté de donner l'impression d'avoir créé un « nouveau parti », un Nouveau Parti démocratique. On a donné le nom de « néodémocrates » aux militants de ce nouveau parti.

La réorganisation du parti, en 1962, n'a pas réussi à faire disparaître ses handicaps, qui ont été aggravés par de nouveaux débats sur le partage des compétences législatives entre le Parlement fédéral et les assemblées des provinces, de même que sur le statut des francophones ou celui des institutions politiques du Québec. Aux élections provinciales de Saskatchewan qui ont suivi le changement de nom du parti, l'équipe qui avait été élue sous l'appellation CCF, en 1944, 1948, 1952, 1956 et 1960, a été défaite. Aux élections fédérales de juin 1962, un candidat a été élu, en Nouvelle-Écosse, sous la bannière CCF, alors que le NPD/NDP faisait élire 18 candidats seulement. Aux élections fédérales de 1963, 17 candidats seulement ont été élus sous l'étiquette du nouveau parti.

Pendant une décennie (soit de 1962 à 1971), le nouveau parti a été à l'image de ce qu'avait été le parti dont il était issu puis, entre 1971 et 1973, il a connu un progrès réconfortant. Ainsi, aux élections fédérales du 30 octobre 1972, le NPD/NDP s'est retrouvé avec 31 députés (11 venant de l'Ontario, trois du Manitoba, cinq de la Saskatchewan, 11 de la Colombie-Britannique et un des Territoires du Nord-Ouest).

Après avoir été encouragés par leurs résultats aux élections fédérales de 1972, les dirigeants du Nouveau Parti démocratique ont connu bien des déceptions. Leur parti n'a eu que 16 élus à la Chambre des communes en 1974, mais 26 en 1979, puis 32 en 1980, et 30 en 1984. En 1988, le record : 43 élus ! En 1993, la déconfiture : neuf sièges seulement !

Même s'il a fait élire 19 de ses candidats aux élections fédérales du 28 juin 2004, avec 16 % des voix exprimées dans l'électorat du pays, le NPD/NDP stagne, incapable de percer au Québec ; il est, de surcroît, fortement pénalisé par le mode de scrutin uninominal en vigueur aux élections à la Chambre des communes.

Les échecs répétés des militants du Nouveau Parti démocratique ont parfois été expliqués par les conditions socioéconomiques propres à l'Amérique du Nord. En raison de la mobilité géographique et des possibilités d'ascension sociale offertes aux nouvelles générations, qui ont accès à des emplois différents de ceux proposés aux générations antérieures, la majorité des gens seraient portés à valoriser d'autres

clivages sociaux que les clivages économiques. Les identités régionales, les appartenances à des communautés culturelles distinctes et bien d'autres polarisations auraient eu plus d'importance, même pour les plus pauvres, que les conditions économiques. Finalement, ce sont des partis régionaux, plutôt qu'un grand mouvement social, qui ont attiré les électeurs inspirés par la volonté de lutter contre les inégalités de revenu ou les inégalités de statut fondées sur la propriété.

Les réformistes (1987-2003)

Le parti des réformistes a été, à la différence du Nouveau Parti démocratique, le type même d'un parti régional, en plus d'y être farouchement opposé.

Le Parti réformiste (*Reform Party*), créé en 1987 en Alberta par Preston Manning, a soutenu que les transferts sociaux, que réclament les néodémocrates, ont des effets pervers sur la société et l'économie, et taxent les provinces les plus riches du pays. Ce parti a proposé une réduction radicale des dépenses du gouvernement fédéral et réclamé un allégement du fardeau fiscal. Il a été, en cela, fidèle aux idées du père de Preston Manning, E.C. Manning, un ancien chef du Parti du crédit social de l'Alberta qui avait été premier ministre de 1943 à 1968.

Le *Reform Party* a également proposé la révision de certains éléments du système fédéral du Canada, notamment une modification du Sénat canadien qui, si elle avait été apportée, aurait donné à cette institution le style du Sénat fédéral des États-Unis, lequel est formé d'élus, riches et influents, en nombre égal pour chaque État. De même, il souhaitait que le gouvernement fédéral du Canada cesse d'intervenir dans un certain nombre de domaines et que les gouvernements des provinces, de leur côté, cessent d'intervenir dans d'autres ; il proposait de doter le Canada d'un « nouveau fédéralisme ».

En raison de ses positions quant au fédéralisme et aux programmes sociaux, et sans doute de plusieurs autres facteurs, le *Reform Party* n'a pas beaucoup plu ailleurs que dans l'Ouest. Grâce aux électeurs de cette région, il a tout de même fait élire 52 de ses candidats en 1993. Plus tard, aux élections fédérales de 1997, le « Parti réformiste

du Canada » a fait élire 60 de ses candidats des provinces de l'Ouest (aucun ailleurs) et ces 60 réformistes ont formé l'opposition officielle à la Chambre des communes.

Même s'il avait accru le nombre de ses sièges à la Chambre des communes et obtenu le statut d'opposition officielle, le parti de Preston Manning restait un parti régional (le seul siège qu'il détenait en dehors de l'Ouest, avant les élections de 1997, avait d'ailleurs été perdu). Pour devenir un parti pancanadien, le *Reform Party* devait s'ouvrir, se transformer. L'idée de faire une fusion avec les « conservateurs » a alors été évoquée, mais on a vite compris que le Parti progressiste-conservateur du Canada n'accepterait pas de disparaître. On s'est contenté, après bien des tergiversations, de transformer le parti en transférant, en mars 2000, ses fichiers et ses comptes à une nouvelle entité appelée l'Alliance réformiste conservatrice canadienne (*Canadian Reform Conservative Alliance*).

La nouvelle organisation a alors entrepris une campagne de recrutement et, comme elle était nouvelle, elle a tenu une élection « interne » pour la désignation de son chef. Au lieu de Preston Manning, qui était « chef par interim », les quelque 120 000 membres de l'Alliance canadienne qui ont participé à ce scrutin ont choisi, pour chef, Stockwell Day, le leader parlementaire du gouvernement conservateur de l'Alberta.

L'Alliance canadienne, que les électeurs savaient être un *Reform Party* déguisé, n'a guère progressé, aux élections fédérales de novembre 2000, par rapport à celles de juin 1997 ; le nombre des sièges qu'elle a obtenus a toutefois grimpé de 60 à 66, avec le gain d'un siège en Ontario et de cinq sièges dans l'Ouest.

La transformation du parti des réformistes en un parti plus ouvert n'avait pas modifié la donne. Par conséquent, le parti a de nouveau envisagé l'idée d'une fusion avec les conservateurs. Un ancien du *Reform Party*, Stephen Harper, qui avait été député de 1993 à 1997 et avait, après 1997, dirigé un groupe appelé « Coalition nationale des citoyens », s'est proposé pour remplacer Stockwell Day à la tête de l'Alliance canadienne puis, devenu chef de ce parti (en mars 2002), a réussi, en octobre 2003, à le fondre au sein du Parti progressiste-conservateur du Canada, enregistré depuis comme Parti conservateur du Canada.

Stephen Harper est devenu chef du Parti conservateur du Canada en mars 2004 et, aux élections fédérales du 28 juin 2004, a démontré que le parti des réformistes n'existait plus puisqu'il a mené 99 de ses candidats à la victoire (dont 19 en Ontario et sept dans les provinces de l'Est).

Le parti des réformistes a marqué la vie politique du Canada pendant plus de dix ans, canalisant certaines des revendications des électeurs de l'Ouest ; cependant, en endossant les points de vue d'un seul segment de la population canadienne, il ne pouvait pas devenir un grand parti.

Le Bloc québécois

Un tiers parti représenté à la Chambre des communes ne peut pas devenir un grand parti s'il ne s'ouvre pas aux revendications d'électeurs de l'ensemble du Canada ; c'est pourquoi le Bloc québécois ne sera jamais qu'un petit parti. Le Bloc québécois est cependant un petit parti qui dure ; il a formé l'opposition officielle à la Chambre des communes après les élections fédérales de 1993 (avec 54 députés, nombre qu'il détenait encore après les élections de 2004).

Le Bloc québécois, pour citer ici l'un de ses propres textes, « est un parti souverainiste, implanté exclusivement au Québec, [qui] a été créé en 1990 devant l'échec du gouvernement fédéral de trouver une formule qui satisfasse les demandes minimales du Québec pour que celui-ci puisse réintégrer la Constitution canadienne ».

Le Bloc québécois déplaît à beaucoup de Canadiens, car il propose l'accès du Québec au statut d'État souverain. Ce projet de faire du Québec un pays souverain mérite toutefois la sympathie de la moitié des électeurs du Québec, comme le suggèrent les résultats des sondages et des consultations électorales.

Les liens entre le Bloc québécois, présent à la Chambre des communes, et le Parti québécois, représenté à l'Assemblée nationale du Québec, ont toujours paru très étroits. En effet, ces deux partis ont fait campagne ensemble à l'occasion du référendum canadien d'octobre 1992 qui portait sur un projet de modification de la Constitution (l'entente de Charlottetown, dont il sera à nouveau question dans le

chapitre 9), qui a été rejeté. Ils ont aussi fait campagne ensemble lors du référendum québécois d'octobre 1995 relatif au projet de faire du Québec un pays souverain (la moitié des votants, tout juste, a rejeté ce projet). De manière générale, les personnes qui militent pour le Parti québécois lors des élections provinciales québécoises se rangent derrière les candidats du Bloc québécois lors des élections fédérales. Le premier chef du Bloc québécois, Lucien Bouchard, est devenu premier ministre du Québec, à la fin de janvier 1996, après avoir été accueilli, sans opposition, comme nouveau chef du Parti québécois, pour prendre la succession de Jacques Parizeau (né le 30 août 1930). Tout comme celui du Parti québécois, le sort du Bloc québécois, dirigé depuis 1996 par Gilles Duceppe, est lié à l'appui donné au projet de faire du Québec un pays souverain.

De ce point de vue, le Bloc québécois est bien différent du Bloc populaire qui a connu un moment d'espoir, au Québec, à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ce parti, dont l'appellation était dans la mémoire des fondateurs du Bloc québécois, a exprimé les frustrations de plusieurs Canadiens français aux élections provinciales de 1944 (trois élus) et aux élections fédérales de 1945 (deux élus). Le Bloc populaire n'a obtenu que 13 % des voix au Québec aux élections fédérales de 1945. À la différence du Bloc populaire, le Bloc québécois a gardé l'appui d'une bonne proportion des électeurs du Québec (49 % aux élections fédérales de 2004).

Différent du Bloc populaire, le Bloc québécois l'est aussi des autres petits partis qui ont été représentés à la Chambre des communes, car ces derniers ont présenté des candidats un peu partout au Canada et entendaient bien porter un jour leurs dirigeants aux postes d'autorité à Ottawa. Le Bloc québécois ne poursuit pas cet objectif, mais ses membres veulent assurément porter leurs chefs au pouvoir à Québec, la capitale du pays qu'ils souhaitent.

LES PARTIS PROVINCIAUX

Dans chaque province, les partis qui se font la lutte sont aujourd'hui formellement distincts des partis fédéraux, cependant, dans chaque province, il y a au moins un parti dont l'appellation rappelle celle

d'un des partis représentés à la Chambre des communes. Ainsi, il y a un Parti libéral du Québec, un Parti libéral de l'Ontario, un Parti libéral de la Colombie-Britannique… et, à l'Île-du-Prince-Édouard, il y a le parti des *Island New Democrats*, et en Colombie-Britannique le *New Democratic Party of British Columbia*.

Les distinctions sont telles que, dans six des dix provinces, il y a eu un jour au pouvoir un parti provincial dont les éventuels partenaires de la Chambre des communes n'ont jamais été bien nombreux. C'est seulement dans les quatre provinces de l'Est du Canada que les gouvernements provinciaux n'ont encore jamais été formés que par des libéraux ou des conservateurs.

En Ontario, par ailleurs, les élections provinciales ont souvent donné le pouvoir, à Queen's Park, à une équipe qui soutenait une politique très autonomiste et qui, pour cette raison, se démarquait nettement du parti de même appellation représenté à la Chambre des communes.

Dans les quatre provinces de l'Est

Dans chacune des provinces de l'Est, les libéraux et les conservateurs ont alterné au pouvoir, sans jamais avoir été remplacés.

Dans la plus ancienne des assemblées des provinces de l'Est, celle de la Nouvelle-Écosse, les élections provinciales de 1867 ont donné 36 sièges, sur 38, aux candidats qui combattaient les politiciens qui avaient favorisé l'union des colonies de l'Amérique du Nord britannique; leur chef, William Annand, est devenu premier ministre. Aux élections provinciales suivantes, en 1871, le premier ministre, William Annand, s'est identifié comme libéral et le parti qu'il dirigeait a encore remporté la majorité des sièges, exploit répété aux élections provinciales de 1874. Le Parti libéral a toutefois perdu sa majorité aux élections provinciales de 1878, emporté par la vague conservatrice de cette année-là, mais il a repris le pouvoir aux élections provinciales de 1882 et l'a ensuite conservé jusqu'aux élections provinciales de 1925.

Après avoir été dans l'opposition, de 1925 à 1933, les libéraux de Nouvelle-Écosse ont repris la majorité dans l'assemblée et l'ont gardée jusqu'en 1956. L'alternance a joué encore, à leurs dépens, en 1956, puis en leur faveur, en 1970, et à nouveau à leurs dépens, en 1978, et encore en leur faveur en 1993.

Après plus d'un siècle d'alternances très claires, les élections provinciales de la dernière décennie ont produit, en Nouvelle-Écosse, des résultats auxquels on n'était pas encore habitué. Ayant remplacé John Savage à la direction du Parti libéral et pris la charge de premier ministre en juillet 1997, Russell MacLellan a vu sa majorité parlementaire s'effondrer aux élections de 1998. Au terme de ces élections de 1998, 19 libéraux ont fait face à 19 progressistes-conservateurs et à 14 néodémocrates. Comme aucun parti ne pouvait mobiliser une majorité, le lieutenant-gouverneur a autorisé de nouvelles élections qui, en 1999, ont permis aux progressistes-conservateurs, dirigés par John Hamm, de prendre le pouvoir.

Après quatre années passées sans craindre de perdre la confiance de la Chambre, son parti ayant 30 des 52 sièges, John Hamm, après les élections provinciales de 2003, a formé ce qu'on appelle un « gouvernement minoritaire » (son parti n'ayant plus que 25 des 52 sièges de la Chambre, les 15 néodémocrates formant l'opposition). C'est la deuxième fois, dans l'histoire de la Nouvelle-Écosse, que l'opposition officielle est le fait d'un « autre parti ». Entre 1920 et 1925, l'opposition officielle avait été formée par sept députés membres des *United Farmers of Nova Scotia*.

Une situation similaire s'est produite à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick entre 1991 et 1995 alors que l'opposition officielle y a été formée par les députés du parti *Confederation of Regions*. Ce parti « populiste », créé en 1989 dans l'Ouest canadien avec des filiales provinciales, a réussi à obtenir 21,4 % des voix aux élections provinciales de 1991 et à faire élire huit de ses candidats, dans des circonscriptions peuplées d'anglophones, très montés contre la politique de bilinguisme et les concessions qui avaient été proposées aux francophones québécois par l'Accord du lac Meech. Recrutant ses sympathisants parmi des électeurs qui avaient appuyé les conservateurs précédemment, ce parti a été miné par les disputes et, aux élections provinciales de 1995, il n'a pu faire élire aucun de ses 36 candidats.

Aux élections provinciales de 1998, les 18 candidats de ce parti moribond qui se sont encore présentés ont obtenu, en moyenne, moins de 200 voix.

Au Nouveau-Brunswick, comme en Nouvelle-Écosse, c'est l'alternance qui prévaut, du moins depuis que les partis ont pris l'ascendant sur les équipes (ce qui s'est produit peu après la Première Guerre mondiale). Aux élections provinciales de 1920, les *United Farmers of New Brunswick* ont fait élire sept de leurs candidats, mais, comme tant d'autres petits partis provinciaux, ils n'ont pas survécu aux disputes de leurs militants et au désenchantement de leurs sympathisants. La présence de ce petit parti, à l'Assemblée, de 1920 à 1925, n'a jamais menacé la suprématie des libéraux, au pouvoir à cette époque, ni le statut d'opposition officielle détenu par les conservateurs.

Contrairement à la Nouvelle-Écosse, ni le Nouveau-Brunswick ni l'Île-du-Prince-Édouard n'ont encore connu de gouvernement minoritaire.

À Terre-Neuve, par contre, le premier ministre libéral, Joseph R. (Joey) Smallwood, s'est retrouvé en minorité après les élections provinciales d'octobre 1971 (les libéraux ayant 20 sièges, les progressistes-conservateurs en ayant 21, l'unique élu du Parti du Labrador faisant l'équilibre). Il a fallu tenir de nouvelles élections ; celles-ci, en mars 1972, ont donné la majorité aux progressistes-conservateurs, dirigés par Frank Duff Moores. Les libéraux ont repris le pouvoir en 1989 et l'ont perdu en 2003. L'alternance, à Terre-Neuve, a été de règle, comme ailleurs dans les autres provinces de l'Est.

Au Québec

Au Québec, au cours des décennies écoulées depuis 1867, parmi les partis créés pour combattre ce qu'on appelle les vieux partis, seuls ont eu un réel succès le Parti national (qui était un rassemblement de libéraux et de nationalistes contre les conservateurs), l'Union nationale (parti issu d'une alliance entre les conservateurs provinciaux, des dissidents libéraux et des nationalistes) et le Parti québécois. Ces trois partis ont en commun, entre autres choses, le projet de doter les institutions du Québec d'une autonomie législative très étendue, le Parti québécois proposant la pleine souveraineté. L'Union nationale et le

TABLEAU 4.1.
Répartition des sièges et des votes entre les partis politiques, élections provinciales du Québec, de 1897 à 2003

Année des élections	Nombre de sièges	Libéraux		Adversaires		Autres	
		sièges	votes	sièges	votes	sièges	votes
1897	74	51	54 %	[23]	[24 %]	0	2 %
1900	74	67	–	[7]	–	0	–
1904	74	67	–	[7]	–	0	–
1908	74	57	–	[14]	–	0	–
1912	81	63	54 %	[16]	[43 %]	3	–
1916	81	75	–	[6]	–	0	–
1919	81	74	–	[5]	–	2	–
1923	85	64	–	[20]	–	1	–
1927	85	74	–	[9]	–	2	–
1931	90	79	–	[11]	–	0	–
1935	90	47	46 %	17	19 %	26	35 %
1936	90	14	40 %	76	57 %	0	3 %
1939	86	69	54 %	14	39 %	3	7 %
1944	91	37	39 %	48	38 %	6	23 %
1948	92	8	36 %	82	51 %	2	13 %
1952	92	23	46 %	68	51 %	1	2 %
1956	93	20	44 %	72	52 %	1	4 %
1960	95	51	51 %	43	47 %	1	2 %
1962	95	63	56 %	31	42 %	1	2 %
1966	108	50	47 %	56	41 %	2	12 %
1970	108	72	46 %	17	20 %	19	34 %
1973	110	102	55 %	(6)	(30 %)	2	15 %
1976	110	26	34 %	(71)	(41 %)	2	12 %
1981	122	42	46 %	(80)	(49 %)	0	5 %
1985	122	99	56 %	(23)	(39 %)	0	5 %
1989	125	92	50 %	(29)	(40 %)	4	10 %
1994	125	47	44 %	(77)	(45 %)	1	11 %
1998	125	48	44 %	(76)	(43 %)	1	13 %
2003	125	77	46 %	(44)	(32 %)	4	22 %

Les principaux adversaires des libéraux : les conservateurs (jusqu'en 1931) identifiés ici par les crochets, l'Union nationale (1935-1970) et le Parti québécois (depuis 1976) signalés par les parenthèses.

Parti québécois ont été les adversaires des libéraux, comme le montre le tableau 4.1. C'est le Parti québécois qui a poussé le plus loin son opposition aux libéraux en préconisant, dès ses débuts, des options de type social-démocrate et l'accession du Québec au statut d'État souverain, admissible à l'Organisation des Nations unies.

Créé en 1886 par le chef des libéraux provinciaux, Honoré Mercier, en vue des élections qui devaient avoir lieu au cours de l'année, le Parti national était une formation de circonstance qui visait à unir les libéraux provinciaux et les nationalistes canadiens-français du Québec outrés par la pendaison, en 1885, du chef métis, Louis Riel. C'est sous cette bannière « de circonstance » que l'opposition, animée par Honoré Mercier, a remporté la majorité des sièges aux élections provinciales du 14 octobre 1886. Le Parti national, dirigé par Honoré Mercier et formé surtout de libéraux, a canalisé pendant un temps les revendications des Canadiens français du Québec et il a été, pendant ce temps, le parti de la jeune génération.

Honoré Mercier a conservé, aux élections provinciales de 1890, la majorité des sièges obtenue en 1886, mais il a été perdu par l'hostilité que lui ont vouée les Canadiens de langue anglaise (en particulier ceux des milieux d'affaires), par la guerre que lui ont faite les conservateurs, au pouvoir à Ottawa, et, enfin, par un scandale désolant (celui des ristournes versées par les entrepreneurs chargés de construire le chemin de fer provincial de la baie des Chaleurs, qui traversait le comté où Mercier avait été élu).

Le scandale de la baie des Chaleurs (dont nous parlerons à nouveau dans le chapitre 8) a servi de prétexte au lieutenant-gouverneur, un conservateur, Auguste-Réal Angers, pour démettre Mercier et nommer, à sa place, comme premier ministre, le chef des conservateurs provinciaux, qui étaient alors minoritaires à l'Assemblée. Les conservateurs fédéraux ont aidé les conservateurs provinciaux dans la campagne électorale qui a suivi (ces derniers ont obtenu 52 des 73 sièges de l'Assemblée provinciale aux élections de 1892).

Sur les ruines du Parti national s'est reconstitué le Parti libéral, lequel, avec l'aide des libéraux fédéraux du Québec, a obtenu, aux élections provinciales de 1897, 53 des 74 sièges que comptait alors l'Assemblée provinciale. Les libéraux ont gardé le pouvoir de 1897 à 1936, l'emportant facilement sur leurs adversaires (les conservateurs et, parfois, des candidats de petits partis), y compris jusqu'aux élections provinciales de 1931. Aux élections provinciales de 1935, ils ont affronté une « union nationale » formée par les conservateurs et d'anciens libéraux.

Cette « union nationale » est devenue le parti de l'Union nationale après les élections de 1935. Maurice Duplessis, qui jusqu'alors était le chef des conservateurs, est devenu chef de ce nouveau parti. L'impulsion derrière l'union de 1935 était pourtant venue de jeunes dissidents du Parti libéral provincial : ceux-ci avaient créé l'Action libérale nationale et décidé de faire alliance avec les conservateurs provinciaux pour accroître leurs chances aux élections provinciales de 1935, les candidats conservateurs se présentant dans les circonscriptions où leurs chances de gagner étaient bonnes, les candidats de l'Action libérale nationale se présentant ailleurs. C'est le succès des candidats conservateurs qui a permis à Maurice Duplessis de devenir chef et de mener la nouvelle formation à la victoire aux élections provinciales de 1936, à la suite d'un scandale qui avait entraîné plusieurs démissions dans les rangs des libéraux.

L'Union nationale a été au pouvoir jusqu'en 1939, puis, après avoir été dans l'opposition près de cinq ans, elle a remporté la majorité des sièges de l'Assemblée aux élections provinciales de 1944 et l'a conservée jusqu'en juin 1960. Après un autre mandat à l'exécutif, de 1966 à 1970, l'Union nationale a périclité, pour disparaître aux élections de 1981.

Comme le Parti national, cinquante ans plus tôt, l'Union nationale a été, au moment de sa création, le canal des revendications des Canadiens français du Québec. Comme le Parti national, elle a été, à ses débuts, le parti de la jeunesse de son temps, et son chef a revendiqué avec force le respect de l'autonomie des institutions provinciales qui était, à l'époque, menacée par les dirigeants du gouvernement fédéral canadien. La génération qui a mené l'Union nationale à la victoire, en 1936, a vieilli, restant fidèle au parti qu'elle avait servi et qui l'avait servie. L'Union nationale n'a pas su éveiller l'enthousiasme des générations qui ont suivi de sorte que ses effectifs ont graduellement diminué. Aux élections provinciales de 1981, ses candidats n'ont obtenu, ensemble, que 3,3 % des voix ; aucun n'a été élu.

Le Parti québécois est le dernier-né des partis politiques créés au Québec qui ont accédé au pouvoir. Comme le Parti national d'Honoré Mercier et comme l'Union nationale dirigée par Maurice Duplessis, le Parti québécois a été le parti de la jeunesse du Québec au moment de sa création. Il a pu se développer rapidement en raison du ralliement de diverses organisations qu'il a su orchestrer (aux élections

provinciales de 1970, le Parti québécois a obtenu les voix d'électeurs qui, aux élections précédentes, en 1966, avaient appuyé le Rassemblement pour l'indépendance nationale ou le Ralliement national). Comme le Parti national et l'Union nationale, et comme les partis indépendantistes de 1966, le Parti québécois a canalisé les ressentiments de ceux qu'on appelle aujourd'hui les Québécois francophones et qu'on appelait, hier encore, les Canadiens français du Québec.

Le fondateur du Parti québécois, René Lévesque, a conclu qu'il n'y avait aucun espoir pour le peuple auquel il s'identifiait, si le Québec ne devenait pas un pays souverain. Exprimant les convictions de milliers de Québécois, il a proposé la souveraineté du Québec. Pour réaliser cet objectif, il a créé, en 1968, le Parti québécois, qui a obtenu la majorité des sièges de l'Assemblée nationale du Québec lors des élections de 1976 et de 1981. Le Parti québécois a perdu cette majorité aux élections de 1985 mais l'a recouvrée à celles de 1994 pour la perdre encore, un peu plus tard (le 14 avril 2003) : ce parti est devenu l'un des deux grands partis qui dominent l'Assemblée nationale et a remplacé l'Union nationale.

Le Parti québécois a tenté, par deux fois, d'obtenir l'appui de la majorité des électeurs pour négocier ou réaliser la souveraineté du Québec. Son échec lors de la première tentative (un référendum tenu le 20 mai 1980) a permis aux adversaires des souverainistes d'avancer divers projets destinés à rendre impossible une deuxième tentative (en particulier, l'adoption, en 1982, d'une Loi constitutionnelle qui limite la compétence de l'Assemblée nationale du Québec en matière de langue et d'éducation). Les efforts engagés par les adversaires du Parti québécois pour écarter la menace souverainiste n'ont pas empêché la tenue d'un deuxième référendum, en octobre 1995 (déjà évoqué). Cette deuxième tentative des souverainistes a été un deuxième échec (l'électorat s'étant partagé également). L'appui accordé au projet de souveraineté par quelque 60 % des électeurs québécois d'origine française n'a pas suffi, compte tenu du fait que les Québécois d'origine française ne constituent que 82 % de l'électorat du Québec.

Alors que trois partis provinciaux du Québec, en plus du Parti conservateur d'autrefois et du Parti libéral du Québec, particulièrement attaché à son autonomie, ont pu, un jour ou l'autre, former le gouvernement, il y a eu, au Québec, d'autres partis provinciaux. L'un de ces partis, l'Union des électeurs, un parti de la mouvance du Crédit

social, a obtenu 9 % des voix aux élections provinciales de 1948 (mais aucun élu). En 1970, un autre parti de la même tendance, le Ralliement créditiste a fait élire 12 de ses candidats à l'Assemblée nationale du Québec, mais aucun créditiste n'a été élu aux élections provinciales québécoises suivantes, en 1973. En 1976, un seul créditiste a été élu, sous une nouvelle bannière (le Parti national populaire), et ce créditiste, Fabien Roy, a démissionné pour se porter candidat aux élections fédérales de 1979.

Les autres petits partis provinciaux du Québec qui ont pu faire élire des candidats à l'Assemblée n'ont jamais pu survivre longtemps. Le Bloc populaire, auquel il a été fait allusion précédemment, a eu trois élus aux élections provinciales de 1944 au Québec et il n'a pas survécu à ses échecs. Aux élections provinciales de 1989, des anglophones mécontents des politiques linguistiques du gouvernement du Parti libéral du Québec ont fait élire quatre de leurs candidats sous la bannière du Parti Égalité (*Equality Party*). Aux élections provinciales de 1994, un groupe de dissidents du Parti libéral du Québec a pu faire élire leur chef, Mario Dumont ; celui-ci a été réélu aux élections provinciales de 1998, et, à celles de 2003, son parti, l'Action démocratique du Québec, a eu quatre élus, avec 18,2 % des voix. Ayant maintenant été présent pendant plus de dix ans à l'Assemblée nationale, le parti de Mario Dumont figure dans la courte liste des partis provinciaux qui ont duré.

En Ontario

En Ontario, les libéraux provinciaux, au pouvoir à Toronto de 1871 à 1905, ont défendu avec fougue les principes du fédéralisme et lutté pour que soit respectée l'autonomie des institutions provinciales. Leur combat a marqué durablement les partis représentés à Queen's Park, où se trouve l'Assemblée législative.

La vie politique de l'Ontario, qui a fait l'objet de beaux livres, a été particulièrement agitée parce que les conservateurs fédéraux ont réussi, lors des élections fédérales, à faire élire la majorité des candidats qu'ils présentaient en Ontario, pendant des décennies. Ils ont même contribué à la victoire de leurs alliés provinciaux aux élections provinciales de 1905.

Ce premier exercice du pouvoir par les conservateurs, à Queen's Park, a duré quatorze ans (1905-1919). C'est la victoire d'un nouveau parti qui a mis fin à leur domination de l'Assemblée. La victoire des Fermiers unis (*United Farmers of Ontario*) en 1919 a d'ailleurs dû les inciter à se remettre en question (ce qu'ils ont fait sans tarder). Les Fermiers unis ont obtenu 44 des 112 sièges de l'Assemblée de l'Ontario aux élections provinciales de 1919 et, avec l'appui des travaillistes, qui avaient 11 sièges, et d'un socialiste, ils ont pu former le gouvernement (celui du premier ministre Ernest Charles Drury).

Aux élections provinciales de l'Ontario tenues en 1923, les conservateurs ont repris le pouvoir, ayant obtenu 78 des 112 sièges de l'Assemblée législative. Seulement 17 députés avaient été élus sous la bannière des *United Farmers of Ontario* et trois l'avaient été sous celle des travaillistes (*Labour Party*). Les conservateurs ont conservé le pouvoir à Queen's Park jusqu'en 1934.

Après quelques années passées dans l'opposition (de 1934 à 1943), les conservateurs ont repris le pouvoir (avec George Drew, premier ministre de 1943 à 1948) et l'ont conservé jusqu'en 1985 (notamment avec Leslie Frost, premier ministre de 1949 à 1961, John Robarts, premier ministre de 1961 à 1971, et William Davis ensuite).

Les libéraux ont remplacé les conservateurs de 1985 à 1990 ; le Nouveau Parti démocratique a été au pouvoir de 1990 à 1995, et a cédé la place aux conservateurs en 1995, lesquels l'ont remise aux libéraux en 2003.

En Ontario, les élections provinciales ont souvent donné des résultats qui contrastaient avec ceux des élections fédérales, ce que montrent les tableaux 4.2 et 4.3 (il s'agit de les comparer entre eux et aux tableaux 3.1 et 3.2). Le contraste entre les résultats des élections fédérales qui suivaient les élections provinciales, et inversement, du point de vue des sièges obtenus par chacun des deux principaux partis, a été expliqué par une volonté des électeurs d'équilibrer les forces, mais il peut également avoir pour source l'autonomie relative de chaque parti provincial à l'égard des grands partis pancanadiens ainsi que plusieurs autres facteurs (comme nous l'avons mentionné au début de ce chapitre).

TABLEAU 4.2.
Répartition des sièges entre les partis politiques, élections provinciales de l'Ontario, de 1883 à 2003

Élections	Total	Libéraux	Conservateurs	CCF/NDP/NPD	Autres
1883	86	48	36	0	2
1886	90	64	26	0	0
1890	90	54	36	0	0
1894	92	49	27	0	16
1898	93	49	43	0	1
1902	97	51	46	0	0
1905	98	29	69	0	0
1908	106	19	86	0	1
1911	105	21	83	0	1
1914	111	25	84	0	2
1919	112	29	25	0	58
1923	112	14	78	0	20
1926	112	17	74	0	21
1929	112	14	91	0	7
1934	90	66	17	0	7
1937	90	63	23	4	0
1943	90	15	38	34	3
1945	90	11	66	8	5
1948	90	13	53	21	3
1951	90	7	79	2	2
1955	98	10	84	3	1
1959	98	21	71	5	1
1963	108	23	77	7	1
1967	117	27	69	20	1
1971	117	19	78	19	1
1975	125	35	51	38	1
1977	125	33	58	33	1
1981	125	33	70	21	1
1985	125	48	52	25	0
1987	130	95	16	19	0
1990	130	36	20	74	0
1995	130	30	82	17	1
1999	103	35	59	9	0
2003	103	72	24	7	0

En 1919, 44 sièges appartenaient aux *United Farmers of Ontario*, 11 au *Labour Party* et 3 à des élus d'autres tendances.

TABLEAU 4.3.
Répartition des sièges entre les partis politiques, en Ontario, élections fédérales, de 1882 à 2003

Élections	Total	Libéraux	Conservateurs	CCF/NDP/NPD	Autres
1882	91	35	56	0	0
1887	92	37	55	0	0
1891	92	44	46	0	2
1896	92	44	44	0	4
1900	91	36	55	0	0
1904	86	38	48	0	0
1908	86	37	48	0	1
1911	86	13	72	0	1
1917	82	[9]	[72]	0	1
1921	82	21	37	0	24
1925	82	11	68	0	3
1926	82	26	53	0	3
1930	82	22	59	0	1
1935	82	56	25	0	1
1940	82	56	24	0	2
1945	82	34	48	0	0
1949	83	55	25	1	2
1953	85	50	33	1	1
1957	85	20	61	3	1
1958	85	14	68	2	1
1962	85	43	35	6	1
1963	85	51	27	6	1
1965	85	51	25	9	0
1968	88	63	17	6	2
1972	88	36	40	11	1
1974	88	55	25	8	0
1979	95	32	57	6	0
1980	95	52	38	5	0
1984	95	14	67	13	1
1988	99	43	46	10	0
1993	99	98	0	0	1
1997	103	101	1	0	1
2000	103	100	0	1	2
2004	106	75	24	7	0

En 1917, les libéraux se sont rangés avec les conservateurs en raison de la guerre.
En 1921, 24 sièges appartenaient aux progressistes.

Les liens entre les libéraux provinciaux et les libéraux fédéraux, en Ontario, sont néanmoins assez étroits, comme ceux qui unissent les conservateurs provinciaux et fédéraux et les néodémocrates de l'Assemblée provinciale et ceux de la Chambre des communes. Par conséquent, l'autonomie des partis provinciaux, en Ontario, est moins affirmée que celle des partis provinciaux du Québec et, dans une moindre mesure, que celle des partis provinciaux de l'Ouest.

Dans les quatre provinces de l'Ouest

Au Manitoba, l'électorat s'est divisé en plusieurs segments aux élections provinciales de 1920 (neuf fermiers, neuf travaillistes, neuf conservateurs, sept autres députés de diverses tendances et 21 libéraux) et, aux élections de 1922, il a donné une majorité des sièges de l'Assemblée (28 sur 55) au parti des Fermiers unis du Manitoba (*United Farmers of Manitoba*). John Bracken, le leader des fermiers unis, est devenu premier ministre, et il l'est resté pendant plus de vingt ans, jusqu'au 8 janvier 1943.

Les électeurs ont continué pendant des années à donner la majorité à la même équipe, mais aux élections provinciales de 1932, cette équipe a pris une nouvelle appellation (« libérale-progressiste »), parce que le premier ministre John Bracken avait accueilli les libéraux de façon à présenter un front uni contre les conservateurs et les petits partis. Les « libéraux-progressistes » sont restés maîtres de l'exécutif provincial, à Winnipeg, jusqu'en juin 1958, leur « coalition partisane » étant devenue le parti gouvernemental du Manitoba (les libéraux et les progressistes ne se faisant pas la lutte lors des élections, on ne peut parler, à leur sujet, d'une coalition gouvernementale, du genre que l'on voit en Europe ou en Israël).

L'équipe « libérale-progressiste » a été battue aux élections provinciales de 1958 par les conservateurs menés par Duff Roblin ; ceux-ci ont obtenu 26 des 57 sièges de l'Assemblée, l'alliance libérale-progressiste en a eu 19, le CCF, 11, le dernier siège allant à un non-aligné.

Le nouveau premier ministre, Duff Roblin, a pu diriger un gouvernement majoritaire moins d'un an après son entrée en fonction grâce aux élections provinciales tenues onze mois plus tard (en mai 1959).

Après l'intermède assuré par les conservateurs (de juin 1958 à juillet 1969), le Nouveau Parti démocratique est devenu le premier parti de l'Assemblée du Manitoba (avec 28 sièges sur 57 aux élections de 1969) et il a finalement réussi à remporter une majorité absolue des sièges en 1973 (31 sur 57), mais il l'a perdue lors des élections suivantes, en 1977, pour la recouvrer aux élections de 1981, la conserver à celles de 1986, la perdre à nouveau en 1988 et la reprendre en 1999.

Comme celui du Manitoba, l'électorat de la Saskatchewan s'est segmenté à quelques reprises. Aux élections provinciales de 1929, les libéraux, qui étaient au pouvoir jusqu'alors, se sont retrouvés en minorité (avec 27 sièges sur 63). Les députés des petits partis (notamment les progressistes) ayant offert leur appui aux conservateurs (qui avaient 25 sièges), les libéraux ont dû se retirer. Le chef conservateur, J.T.M. Anderson, devenu premier ministre d'un gouvernement de coopération, s'est discrédité auprès de nombreux « conservateurs » pour avoir cherché des alliés, et, aux élections suivantes, en 1934, les libéraux ont repris la majorité (avec 50 des 55 sièges de l'Assemblée), leurs principaux opposants étant les élus de la section provinciale du CCF (dont nous avons déjà parlé à quelques reprises).

La section provinciale de ce nouveau parti (CCF) a obtenu 47 des 55 sièges de l'Assemblée provinciale aux élections de 1944. Ce parti a formé le gouvernement de la Saskatchewan de 1944 à 1964.

Ayant changé de nom, à la faveur de la restructuration importante effectuée en 1962 (et dont il a été question dans la section de ce chapitre consacrée aux tiers partis de la Chambre des communes), le CCF, devenu le Nouveau Parti démocratique, a été battu aux élections provinciales de 1964. Après sept années passées dans l'opposition, le Nouveau Parti démocratique a formé le gouvernement de la Saskatchewan à nouveau de 1971 à 1982, et encore une fois à partir de 1991.

En Saskatchewan, les conservateurs n'ont eu aucun représentant à l'Assemblée provinciale de 1934 à 1964, pas plus qu'après les élections provinciales de 1999 et de 2003. Cependant, en raison des politiques appliquées par le gouvernement fédéral dirigé par le chef du Parti libéral du Canada, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau, après 1968 et, surtout, après 1974, le Parti conservateur a réussi à faire élire sept de ses candidats aux élections provinciales de 1975, 17 à celles de 1978 et 55 à celles de 1982 : le Parti conservateur a ainsi pu former le gouvernement de la Saskatchewan de 1982 à 1991. Les libéraux, qui avaient formé le gouvernement de 1964 à 1971, n'ont eu aucun élu aux élections provinciales de 1978 et de 1982, et un seul à celles de 1986 et de 1991 (en revanche, aux élections provinciales de 1995, ils ont eu 11 élus et, en 1999, trois).

Aux élections provinciales de 1999, un nouveau venu, le Parti de la Saskatchewan (*Saskatchewan Party*) a obtenu 25 des 58 sièges de l'Assemblée ; en 2003, avec un pourcentage de voix équivalent, il en a obtenu 28.

L'Alberta est une autre province dans laquelle la vie politique a pris une tournure différente de celle des provinces de l'Est. Dans cette province, le Parti conservateur n'a eu aucun élu de 1940 à 1952 puis de 1963 à 1967. De même, le Parti libéral n'a pu faire élire aucun de ses candidats aux élections provinciales de 1944, 1971, 1975, 1979 et 1982.

En Alberta, le gouvernement a été formé par le parti appelé *United Farmers of Alberta*, avec le soutien d'une petite poignée de travaillistes (*Labour Party*) de 1921 à 1935, les fermiers unis et les travaillistes appuyant, aux élections fédérales, les candidats progressistes. En juillet 1921, les Fermiers unis de l'Alberta avaient remporté 38 des 61 sièges de l'Assemblée provinciale (et les travaillistes, membres du *Labour Party*, en avaient obtenu quatre) ; ils furent appelés à former le gouvernement de l'Alberta le 13 août 1921 (Herbert Greenfield, chef des fermiers unis, devint premier ministre de cette province où résidaient 600 000 personnes à l'époque).

Par la suite, de 1935 à 1971, ce sont les créditistes qui ont été à l'exécutif provincial (au cours de ces années, ils ont aussi pu faire élire plusieurs de leurs candidats aux élections fédérales, comme on l'a vu précédemment dans les pages consacrées aux créditistes à la

Chambre des communes). Aux élections provinciales du 22 août 1935, en Alberta, 56 de leurs candidats ont été élus (dans une assemblée de 63 membres). Ils ont formé le gouvernement de l'Alberta pendant 36 ans, jusqu'en 1971 ; ils ont pu faire élire quelques députés à l'Assemblée jusqu'aux élections provinciales de 1979 (quatre élus).

Depuis 1971, le Parti conservateur forme le gouvernement provincial de l'Alberta, l'opposition officielle ayant été, entre 1982 et 1993, assumée par le Nouveau Parti démocratique (16 élus aux élections albertaines de 1986 et 1989) puis par les libéraux (32 élus en 1993). Au cours des dernières années, la domination des conservateurs à l'Assemblée d'Edmonton a été constante (Ralph Klein, devenu premier ministre en 1992, a reçu un quatrième mandat aux élections provinciales de novembre 2004, son parti ayant 62 des 83 sièges).

Les élections provinciales de la Colombie-Britannique ont donné des résultats qui peuvent faire penser à ceux qu'ont produits les élections provinciales du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, puisque, pendant de nombreuses années, cette province a été dirigée soit par le Parti du crédit social soit par le Nouveau Parti démocratique, après avoir connu, de 1941 à 1952, une « union » entre les libéraux et les conservateurs.

Les élections provinciales de 1941 ont forcé les libéraux, qui étaient au pouvoir depuis 1933, à solliciter l'appui des conservateurs, qui avaient 11 sièges, alors qu'eux-mêmes n'en avaient plus que 21, la majorité étant de 25. L'union entre les libéraux et les conservateurs, opposés aux « socialistes » (CCF, surtout), a permis d'affronter avec succès les élections suivantes, en 1945 et 1949, un seul candidat de l'union (soit un libéral, soit un « progressiste-conservateur ») faisant la lutte aux autres candidats. Ce qu'on a parfois appelé une coalition entre les libéraux et les conservateurs n'avait pas le caractère des coalitions gouvernementales des pays européens puisque les conservateurs et les libéraux avaient cessé de se faire la lutte aux élections provinciales.

Même s'ils ne se faisaient plus la lutte, les conservateurs et les libéraux de la Colombie-Britannique restaient « différents ». À la fin de 1951, un conflit entre les deux chefs de l'union libérale-conservatrice a ruiné ses chances pour les élections de 1952 et ouvert la voie à un ancien conservateur, William Andrew Bennett, qui avait pris la tête

du mouvement créditiste. Une lutte à quatre (créditistes, libéraux, progressistes-conservateurs et CCF) a donné aux créditistes (*Social Credit League of British Columbia*) 19 des 48 sièges de l'Assemblée.

Les créditistes élus se sont alors constitués en parti (*The Social Credit Party of British Columbia*) et, lors de nouvelles élections destinées à mettre fin à une situation de gouvernement minoritaire, en 1953, ils ont obtenu 27 sièges (sur 48). Ayant complètement évincé le Parti progressiste-conservateur provincial, le Parti du crédit social est resté majoritaire jusqu'aux élections de 1972, qui ont donné 38 sièges au Nouveau Parti démocratique (dans une assemblée qui comptait alors 55 sièges). Le Nouveau Parti démocratique a perdu le pouvoir aux élections suivantes (1975) et les créditistes ont, à nouveau, formé le gouvernement, et ce, jusqu'en 1991.

En Colombie-Britannique, après leur déconfiture aux élections provinciales de 1991 (sept élus seulement), les créditistes ont présenté, en 1996, des candidats dans 38 des 75 circonscriptions de la province, sans aucun succès (ceux qui ont persisté aux élections de 2001 ont « perdu leur dépôt », comme on dit).

Le Nouveau Parti démocratique de Colombie-Britannique a formé le gouvernement de 1991 à 2001. Les difficultés (démission du chef, le premier ministre Michael F. Harcourt, en février 1996, démission de son successeur, le premier ministre Glen David Clark en août 1999, remplacement de son successeur, le premier ministre Arthur Daniel Miller, par Ujjal Disanjh, en février 2000) et le choix d'électeurs qui avaient appuyé les néodémocrates précédemment d'aller soutenir d'autres candidats (des écologistes notamment) ont ouvert la voie aux libéraux. Aux élections provinciales du 16 mai 2001, en Colombie-Britannique, les néodémocrates ont subi une défaite retentissante : ils n'ont eu que deux élus alors que les libéraux (*British Columbia Liberal Party*) remportaient les 77 autres sièges de l'Assemblée.

Après une absence de soixante ans, les libéraux ont ainsi pu reprendre le pouvoir à Victoria (capitale de la Colombie-Britannique située sur l'île de Vancouver). Ils l'ont conservé au terme des élections provinciales du 17 mai 2005 (les premières de l'histoire de la province à être tenues à « date fixe »).

CONCLUSION

Certains partis politiques provinciaux (par exemple, le Parti québécois, le parti des *United Farmers of Ontario*, le parti des *United Farmers of Manitoba*, le Parti du crédit social en Alberta et en Colombie-Britannique) ont exprimé les revendications de segments importants de l'électorat que les dirigeants libéraux ou conservateurs provinciaux ne pouvaient pas traduire tant qu'ils étaient liés aux dirigeants du Parti libéral du Canada ou du Parti conservateur du Canada.

Les tiers partis présents à la Chambre des communes ont fait de même : ils ont exprimé l'opposition de quantité de gens aux grands partis pancanadiens. Comme les partis provinciaux, y compris les partis libéraux et les partis conservateurs provinciaux ayant acquis une certaine autonomie, les tiers partis ont traduit, lors des élections, la diversité du pays.

En exprimant les revendications (remplissant une fonction de médiation), les petits partis fédéraux et les partis provinciaux révèlent des situations dont il faut tenir compte si l'on veut éviter que la diversité du pays ne pousse aux affrontements.

En faisant valoir d'autres points de vue que ceux qui caractérisent les énoncés de politique des grands partis pancanadiens, les tiers partis et les partis provinciaux ont fait évoluer les grands partis et, de ce fait ils les ont aidés, jusqu'ici, à résoudre, sans recours à la violence, des conflits fondés sur des différences qui divisaient profondément la population (et qui la divisent encore).

De plus, dans les provinces, les partis provinciaux ont rendu possible l'adoption de politiques qui reflétaient les traits particuliers des populations qu'ils représentaient et qui, pour cette raison, étaient différentes de celles qu'aurait pu envisager l'un ou l'autre des grands partis pancanadiens s'il s'était inspiré des désirs de ses dirigeants.

Reflets de la diversité du Canada, les tiers partis et les partis provinciaux donnent à la vie politique du deuxième pays du monde pour sa superficie une allure qui la différencie de la vie politique de bien des pays.

SUGGESTIONS DE LECTURES

ALLEMAGNE, André d', *Le RIN et les débuts du mouvement indépendantiste québécois*, Montréal, L'Étincelle, 1974, 160 pages (concerne le Rassemblement pour l'indépendance nationale).

ARCHER, Keith, *Political Choice and Electoral Consequences. A Study of Organized Labour and the New Democratic Party*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990, 114 pages.

ARCHER, Keith et Faron ELLIS, « Opinion Structure of Party Activists : The Reform Party of Canada », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 27(2), juin 1994, pages 277-308.

ARCHER, Keith et Alan WHITEHORN, *Political Activists : The NDP in Convention*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 1997, 299 pages.

AVAKUMOVIC, Ivan, *Socialism in Canada. A Study of the CCF and NDP in Federal and Provincial Politics*, Toronto, McClelland and Stewart, 1978, 316 pages.

BELKHODJA, Chedly, « La dimension populiste de l'émergence et du succès électoral du Parti *Confederation of Regions* au Nouveau-Brunswick », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 32(2), juin 1999, pages 293-315.

BELL, Edward A., *Social Classes and Social Credit in Alberta*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, 196 pages.

BELLEY, Serge, « Les partis politiques municipaux et les élections municipales de 1986 à Montréal et de 1989 à Québec », *Revue québécoise de science politique – Politique*, 21, hiver 1992, pages 5-35.

BLAIS, André, « Third Parties in Canadian Provincial Politics », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 6(3), septembre 1973, pages 422-438.

BLAKE, Donald E., avec la collaboration de David J. ELKINS et Richard JOHNSTON, *Two Political Worlds : Parties and Voting in British Columbia*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1985, 205 pages.

BRODIE, Marion Janine et Jane JENSON, *Crisis, Challenge and Change : Party and Class in Canada Revisited*, 2e édition, Ottawa, Carleton University Press, 1988, 341 pages (première édition, à Toronto : 1980).

CAIRNS, Alan C. et Daniel WONG, « Socialism, Federalism and the B.C. Party Systems 1933-1983 », dans *Party Politics in Canada*, 5e édition (sous la direction de Hugh G. THORBURN), Scarborough (Ontario), Prentice-Hall, 1985, pages 283-302.

CARTY, R. Kenneth et Munroe EAGLES, « Party Activity across Electoral Cycles : The New Brunswick Party System, 1979-1994 », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 36(2), juin 2003, pages 381-399.

COMEAU, Paul-André, *Le Bloc populaire : 1942-1948*, Montréal, Québec/Amérique, 1998, 478 pages (première parution en 1982).

CRÊTE, Jean (sous la direction de), *Comportement électoral au Québec*, Chicoutimi (Québec), Gaëtan Morin Éditeur, 1984, 447 pages.

CROSS, William P. (sous la direction de), *Political Parties, Representation, and Electoral Democracy in Canada*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 2002, 249 pages.

DROUILLY, Pierre, *Indépendance et démocratie. Sondages, élections et référendums au Québec, 1992-1997*, Montréal, L'Harmattan, 1997, 355 pages.

GINGRAS, Anne-Marie, Chantal MAILLÉ et Évelyne TARDY, *Sexes et militantisme*, Montréal, Cidihca, 1989, 256 pages.

HOROWITZ, Gad, *Canadian Labour in Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1968, 273 pages.

KNOWLES, Stanley, *The New Party*, Toronto, McClelland and Stewart, 1961, 136 pages.

LAMONDE, Yvan et Claude CORBO (choix de textes et présentation par), *Le rouge et le bleu. Une anthologie de la pensée politique au Québec de la Conquête à la Révolution tranquille*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1999, 576 pages.

LAMOUREUX, André, *Le NPD et le Québec ; 1958-1985*, Montréal, Éditions du Parc, 1985, 230 pages.

LEMIEUX, Vincent, *Le Parti libéral du Québec : alliances, rivalités et neutralités*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1993, 257 pages.

LEMIEUX, Vincent (sous la direction de), *Personnel et partis politiques au Québec. Aspects historiques*, Montréal, Boréal Express, 1982, 350 pages.

LÉVESQUE, René, *Option Québec* (précédé d'un essai d'André BERNARD, *Option Québec : 1968-1997*), Montréal, Typo, 1997, 352 pages.

LIPSET, Seymour Martin, *Agrarian Socialism : The Co-operative Commonwealth Federation in Saskatchewan. A Study in Political Sociology*, Berkeley, University of California, 1959, 315 pages.

MACPHERSON, C.B., *Democracy in Alberta : Social Credit and the Party System*, Toronto, University of Toronto Press, 1953 (réédition en 1962), 258 pages.

MASSON, Jack K. et James D. ANDERSON (sous la direction de), *Emerging Party Politics in Urban Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1972, 212 pages.

MORLEY, John Terence, *Secular Socialists : The CCF/NDP in Ontario. A Biography*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1984, 265 pages.

MORTON, Desmond, *The New Democrats 1961-1986 : The Politics of Change*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1986, 253 pages.

MORTON, W.L., *The Progressive Party in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1950 (réédition en 1967), 331 pages.

MURRAY, Vera, *Le Parti québécois : de la fondation à la prise du pouvoir*, Montréal, Éditions Hurtubise HMH, 1976, 242 pages.

PELLETIER, Réjean, *Les militants du R.I.N.*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1974, 85 pages (concerne le Rassemblement pour l'indépendance nationale).

PELLETIER, Réjean (sous la direction de), *Les partis politiques au Québec*, Montréal, Éditions Hurtubise HMH, 1976, 299 pages.

PELLETIER, Réjean, *Partis politiques et société québécoise : de Duplessis à Bourassa, 1944-1970*, Montréal, Québec/Amérique, 1989, 395 pages.

PÉTRY, François (sous la direction de), *Le Parti québécois. Bilan des engagements électoraux, 1994-2000*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2002, 200 pages.

PINARD, Maurice, *The Rise of a Third Party. A Study in Crisis Politics*, Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice-Hall, 1971, 285 pages.

PIOTTE, Jean-Marc (sous la direction de), *ADQ à droite toute ! Le programme de l'ADQ expliqué*, Montréal, Éditions Hurtubise-HMH, 2003, 252 pages. (concerne l'Action démocratique du Québec).

QUESNEL, Louise et Serge BELLEY (avec la collaboration de Jacques LÉVEILLÉE), *Partis politiques municipaux : une étude de sociologie électorale*, Montréal, Éditions Agence d'Arc, 1991, 285 pages.

QUINN, Herbert F., *The Union Nationale : Quebec Nationalism from Duplessis to Levesque*, Toronto, University of Toronto Press, 1979, 342 pages (nouvelle édition d'un livre paru initialement en 1963).

ROBIN, Martin (sous la direction de), *Canadian Provincial Politics. The Party Systems of the Ten Provinces*, Scarborough (Ontario), Prentice-Hall, 1972, 318 pages.

STEIN, Michael B., *The Dynamics of Right-Wing Protest : A Political Analysis of Social Credit in Quebec*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, 256 pages.

STEWART, David K. et Keith ARCHER, *Quasi Democracy ? Parties and Leadership Selection in Alberta*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000, 194 pages.

WHITEHORN, Alan, *Canadian Socialism. Essays on the CCF-NDP*, Toronto, Oxford University Press, 1992, 296 pages.

YOUNG, Walter D., *The Anatomy of a Party : The National CCF 1932-1961*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, 328 pages.

ZAKUTA, Leo, *A Protest Movement Becalmed : A Study of Change in the CCF*, Toronto, University of Toronto Press, 1964, 204 pages.

CHAPITRE 5

Les élections au Canada

L'importance des élections dans la vie politique découle non seulement de leur objectif immédiat (le recrutement de représentants) et des finalités multiples que cela permet de poursuivre, mais également de leur signification du point de vue de la démocratie.

Dans un pays de plusieurs millions d'habitants, la démocratie, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir par le peuple (du grec, *dêmos*, peuple, et *kratos*, pouvoir), ne peut s'envisager que par l'intermédiaire de mécanismes (élections, référendums, etc.). Elle requiert, à tout le moins, l'élection des personnes à qui sera confiée la charge des affaires publiques. Au Canada, les élections sont libres (chacun peut y participer ou non), pluralistes (des personnes de diverses tendances peuvent être candidates) et fréquentes (le renouvellement des postes à pourvoir doit se faire au moins

une fois par cinq ans ou quatre ans, la durée des mandats étant plus courte pour certaines institutions).

Même si, apparemment, elle satisfait la majorité, la démocratie que l'on pratique au Canada ne répond pas encore aux aspirations de tous, car elle pourrait être envisagée différemment. Certaines personnes aimeraient obtenir, par exemple, de nouvelles modalités de répartition des sièges dans les assemblées. D'autres pensent qu'aucun mandat électif ne devrait dépasser cinq ans ou être renouvelable plus de deux fois.

De fait, l'histoire du Canada, comme celle de bien d'autres pays, a été, d'un certain point de vue, un long cheminement vers plus de démocratie. L'élection de représentants du peuple n'a été possible qu'avec la formation d'assemblées (les assemblées les plus anciennes, au Canada, datent de 1758, en Nouvelle-Écosse, et de 1773, à l'Île-du-Prince-Édouard). L'attribution des postes du « pouvoir exécutif » a été définitivement accordée aux chefs de la majorité de l'assemblée en 1848 seulement (au Canada-Uni) ou peu avant (en Nouvelle-Écosse) ou après (au Nouveau-Brunswick, dans l'Île-du-Prince-Édouard). Le droit de voter aux élections fédérales n'a été accordé à tous les adultes, hommes et femmes, qu'après la Première Guerre mondiale, et il a fallu attendre la Seconde Guerre mondiale pour que le Québec, dernière province à le faire, donne aux femmes le droit de voter aux élections provinciales. Pendant longtemps, le droit de voter aux élections provinciales n'a pas été accordé aux autochtones vivant dans des réserves, car celles-ci ne relèvent pas de l'autorité des provinces ; il a fallu attendre une modification de la loi du Parlement du Canada relative aux réserves pour accorder le droit de vote à tous les autochtones. Le droit de vote aux élections municipales a été étendu à tous les adultes il y a à peine quelques décennies. Finalement, c'est seulement après une longue évolution que les élections ont pris la signification qu'elles ont aujourd'hui.

À l'heure actuelle, les élections donnent lieu à divers échanges. Stimulés par les partis politiques, les électeurs discutent des sujets qui défraient la chronique politique du moment, débattent des propositions de solutions aux problèmes politiques du jour et font savoir aux dirigeants des partis ce qu'ils attendent d'eux. De leur côté, chacun des partis sollicite l'appui des électeurs afin de faire accéder ses dirigeants aux postes d'autorité (ou de les y maintenir, s'ils y sont déjà). En

sollicitant cet appui, les membres de chaque parti font connaître leur vision du monde et essaient de faire partager leurs points de vue. Par ailleurs, en échange des appuis qu'ils sollicitent, les dirigeants de chacun des partis proposent de réaliser certains projets et de mettre en œuvre certaines politiques, s'ils accèdent au pouvoir (ou s'y maintiennent). Les partis agissent comme des courtiers, des médiateurs, et les élections constituent le procédé par lequel ils négocient et concluent les accords qui, en principe, engagent leurs dirigeants.

Le procédé électoral, qui assure une certaine médiation entre la population et ses gouvernants, impose aux partis de nombreuses contraintes. Celles-ci viennent de décisions qui ont été prises, au fil des ans, par diverses majorités parlementaires ; ces contraintes sont codifiées dans la réglementation électorale.

La réglementation qui s'applique à un type d'élections (par exemple les élections fédérales) est, au Canada, définie dans des lois différentes de celles qui s'appliquent dans un autre contexte. Chaque assemblée provinciale ou territoriale édicte sa propre réglementation électorale.

Même s'il y a de nombreuses différences de détail entre les lois électorales qui s'imposent à la Chambre des communes et chacune de celles qui ont été adoptées par les assemblées des provinces, lesquelles se distinguent également les unes des autres, de nombreuses similitudes donnent un air de famille aux diverses élections qui se tiennent au Canada. Si, dans certaines provinces, les élections municipales (et diverses autres élections à des organismes spécialisés) se tiennent généralement à dates fixes, la date des élections législatives (fédérales ou provinciales) est choisie par le chef du gouvernement concerné (une exception probable est prévue en Colombie-Britannique où l'on souhaite tenir les élections provinciales au terme d'un mandat de quatre ans et où le premier scrutin à date fixe a été tenu le 17 mai 2005). Les élections législatives (fédérales, provinciales et territoriales) se font toutes, pour le moment, selon le même mode de scrutin (uninominal majoritaire à un tour) et le droit de vote est attribué à la quasi-totalité des habitants âgés de 18 ans (les exclusions, de fait, sont rares) ; une exception a été envisagée en Colombie-Britannique, où un référendum a été tenu le 17 mai 2005 pour connaître d'appui donné au « vote unique transférable ». En définitive, une sorte de norme s'est imposée et ce chapitre s'attachera à la décrire.

LE NOMBRE DE SIÈGES ET LEUR RÉPARTITION ENTRE LES RÉGIONS

Le nombre de sièges, dans les assemblées des colonies de l'Amérique britannique du Nord a crû avec le temps jusqu'à atteindre, dans le cas du Canada-Uni, le chiffre de 130 (nombre maintenu pendant près de vingt ans, jusqu'à l'Union des colonies en 1867). Ce nombre était élevé compte tenu de la population (2 500 000 personnes environ, vers 1861).

Aujourd'hui, avec 308 sièges, la Chambre des communes s'approche près de la norme « internationale », puisque le nombre de sièges dans les assemblées « nationales », du moins celles des pays du monde comptant une dizaine de millions d'habitants et plus, correspond plus ou moins à la racine cubique de la population à représenter.

En revanche, n'ayant pas augmenté le nombre de ses sièges, alors que la population croissait, chacune des assemblées provinciales a aujourd'hui un nombre de sièges très inférieur à la norme « internationale » (la Saskatchewan, avec 970 000 habitants, et le Manitoba, avec 1 100 000, devraient avoir, selon cette norme, 100 sièges dans leur assemblée au lieu de 57 ou 58 ; le Québec et l'Ontario pourraient en avoir 200). Ayant beaucoup moins d'électeurs que chaque circonscription fédérale, chaque circonscription provinciale (sauf en Ontario, comme nous le verrons plus loin) semble mieux représentée et, en conséquence, les membres des assemblées n'ont pas eu de mal à limiter les frais, de sorte que, dans certaines provinces, le nombre de sièges était encore, aux dernières élections, équivalent à ce qu'il était vers 1950, voire 1920. Cependant, en limitant ainsi le nombre de leurs sièges, les assemblées provinciales du Canada ont adopté une façon de faire qui contraste avec celle des États fédérés d'autres fédérations, telle la République fédérale d'Allemagne.

La population augmentant dans les villes plus rapidement que dans les campagnes, les circonscriptions urbaines ont été fortement sous-représentées, et ce, tout au long de l'histoire du pays et en dépit des révisions périodiques de leurs frontières.

Les dirigeants des partis qui plaisaient aux électeurs des campagnes n'ont jamais été enclins à modifier les frontières des circonscriptions puisque la surreprésentation rurale les avantageait. Par ailleurs, quand

ils étaient amenés à le faire, ils étaient tentés de tracer les contours des circonscriptions de façon à conserver l'avantage dont ils bénéficiaient jusque-là. Les querelles partisanes suscitées par la refonte épisodique des tracés des circonscriptions ont beaucoup occupé les parlementaires jadis.

Ainsi, des querelles de cet ordre ont envenimé la vie politique à l'époque du Canada-Uni. Une première révision des frontières a été réalisée en vue des élections de 1841, au détriment, voulu, de l'électorat de langue française, et une deuxième a eu lieu après les élections ; cette deuxième révision était un peu moins défavorable aux Canadiens français, qui restaient néanmoins fortement sous-représentés. Après la confirmation du principe de la responsabilité ministérielle en 1848, le nombre de sièges est passé de 42 à 65 dans chacune des deux parties du Canada-Uni. La nouvelle délimitation, en vigueur aux élections de 1852, semble avoir été cette fois favorable aux Canadiens français, d'autant plus que, dorénavant, l'ancien Haut-Canada avaient plus d'habitants que l'ancien Bas-Canada, où résidaient la plupart des francophones. Les parlementaires canadiens-français, par la suite, ont pu imposer leur refus de modifier la division du territoire ; ce refus leur a permis de bénéficier d'une surreprésentation de plus en plus avantageuse (et le désir d'y mettre un terme, ressenti dans l'ancien Haut-Canada, fait partie des nombreuses raisons pour lesquelles les députés de cette région ont appuyé le projet d'union des colonies de l'Amérique du Nord britannique).

Au cours des cent années qui ont suivi l'union des colonies d'Amérique du Nord britannique (1867), les inégalités de représentation induites par le découpage du territoire en circonscriptions ont toujours été très importantes (bien que jamais au niveau de celles qui ont perverti les élections de plusieurs autres pays à la même époque) et vivement critiquées. Selon certains, la surreprésentation rurale expliquait les décisions gouvernementales qui ne plaisaient pas aux populations urbaines. Et puisque cette surreprésentation rurale était importante dans chacune des provinces du Canada (comme elle l'a été dans d'autres pays, dont les États-Unis), les partisans en parlaient beaucoup.

Les porte-parole des régions éloignées des grands centres ont toujours tenté de justifier la surreprésentation dont ils bénéficiaient. À leur avis, elle permettait de compenser les désavantages que

présentaient l'éloignement, les distances entre les villages, la jeunesse de la population (ou le contraire !), les difficultés économiques éprouvées par les gens des campagnes… Cette surreprésentation se justifiait également en raison des traditions, des identités régionales, des différences sociales qui distinguent la population d'un comté de celle d'un autre… Par ailleurs, les députés des comtés les plus vastes et les plus éloignés de la capitale pouvaient souligner qu'ils passaient beaucoup plus de temps sur les routes que les représentants des comtés urbains, qu'ils avaient considérablement plus de travail que leurs collègues, puisque, intermédiaires entre leurs électeurs et la capitale, ils avaient davantage à faire. Les personnes élues dans les régions surreprésentées n'ont jamais manqué d'arguments pour justifier le maintien du statu quo.

À l'inverse, les parlementaires des circonscriptions sous-représentées ont sans cesse stigmatisé l'injustice dont souffraient leurs électeurs, en montrant du doigt les cas extrêmes (un vote enregistré de certains comtés peu peuplés valant 10, 15 ou 20 votes d'électeurs de quelques circonscriptions urbaines). Ils contestaient les arguments présentés par leurs adversaires et soutenaient que les problèmes des grandes villes (congestion, criminalité, pauvreté, malpropreté…) étaient négligés parce que les villes étaient sous-représentées.

Autrefois, lorsqu'elles ont été entreprises, les refontes des frontières des circonscriptions ont généralement été conçues de façon à servir les intérêts de la majorité parlementaire qui les adoptait. Faire des refontes de la carte électorale pour avantager les partisans qui l'adoptent, c'est faire du *gerrymandering*, dans le vocabulaire des politiciens nord-américains. Ce terme a été inventé peu après une révision des frontières des circonscriptions du Massachusetts : le dessin de l'une d'elles sur la carte rappelait la forme d'une salamandre (*salamander*). Comme le gouverneur qui avait présidé à cette refonte s'appelait Elbridge Gerry (mort en 1814), les humoristes ont qualifié sa manœuvre de *gerrymander*, puis de *gerrymandering*. La chronique, au Canada, a souvent fait état d'opérations de *gerrymandering*, mais il y avait pire encore.

Ce qui est pire que le *gerrymandering*, facile à condamner, c'est l'inaction de tout gouvernement qui ne fait pas disparaître les surreprésentations qui l'avantagent. Or, cette inaction a été la règle, dans la quasi-totalité des provinces canadiennes (et des États, aux États-

Unis), pendant des décennies, jusqu'à ce que l'on donne à des commissions indépendantes le mandat de réviser périodiquement les frontières des circonscriptions.

C'est à la suite d'une vaste campagne d'opinion menée dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, entre 1950 et 1980, contre les inégalités de représentation, que les parlementaires, au Canada comme aux États-Unis, ont compris qu'il valait mieux, pour eux, définir quelques critères à respecter lors des futures révisions des frontières des circonscriptions et confier ces révisions à des « arbitres » considérés comme « neutres ».

Après que le Manitoba eut ouvert la voie, en 1955, en créant une commission chargée des révisions des frontières des circonscriptions, l'Ontario a suivi, en 1962, puis le Québec et d'autres provinces. Avec les années, l'indépendance de ces commissions s'est affirmée. Celles qui s'occupent de la révision des frontières des circonscriptions fédérales (une par province) tiennent même des audiences publiques pour connaître les avis des électeurs.

Les commissions chargées de proposer des modifications aux délimitations des districts électoraux ont dû viser l'égalité de représentation, c'est-à-dire faire en sorte que le nombre d'électeurs dans une circonscription soit à peu près égal à celui des électeurs de toute autre circonscription. L'égalité absolue étant impossible, il a été convenu de chercher à l'atteindre tout en privilégiant les régions éloignées de la capitale et en respectant les frontières des agglomérations. En Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Québec, en Saskatchewan et à Terre-Neuve, le nombre d'électeurs (ou d'habitants) peut s'écarter de la moyenne (ou quotient) jusqu'à 25 % en plus ou en moins, quelques circonscriptions très vastes, pouvant exceptionnellement bénéficier d'une importante surreprésentation. Il en va de même en Ontario puisque, dans cette province, les circonscriptions provinciales sont, depuis les élections de 1999, définies de la même façon que les circonscriptions fédérales, ces dernières étant, elles aussi, délimitées selon ce qui est devenu la norme.

Cependant, à la Chambre des communes, certaines inégalités entre les circonscriptions subsistent en raison de la formule de répartition des sièges entre les provinces. Ces inégalités demeurent même si la formule de répartition a été modifiée à plusieurs reprises.

LES INÉGALITÉS ENTRE LES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES FÉDÉRALES

Les inégalités entre les circonscriptions fédérales d'une même province sont peu importantes puisqu'elles sont inscrites à l'intérieur de la marge de plus ou moins 25 % par rapport à la moyenne ; en revanche, cette moyenne est trois fois plus élevée en Ontario qu'à l'Île-du-Prince-Édouard et de 40 % plus élevée au Québec qu'au Nouveau-Brunswick. Ces inégalités, acceptées il faut le dire, sont la conséquence de la formule de répartition des sièges de la Chambre des communes.

Cette formule de répartition s'inscrit dans le prolongement de celle qui a été adoptée en 1867. En 1867, le Québec s'était vu attribuer 65 sièges (nombre de sièges que son territoire avait depuis 1852 à l'Assemblée du Canada-Uni) et chacune des autres provinces avait obtenu un nombre de sièges égal au nombre de fois que sa population comprenait la population représentée par chaque député du Québec.

La formule adoptée en 1867 (article 51 de la loi créant la fédération) prévoyait une révision de la répartition après chaque recensement décennal et comportait une clause qui visait à conserver à une province les sièges qu'elle avait déjà même si, entre deux recensements, sa population avait crû moins rapidement que celle du Canada. Cette clause avait été réclamée par les parlementaires du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse parce que, sans elle, ces futures provinces risquaient de perdre quelques sièges dès la première révision, prévue pour 1871.

Cette clause de protection a permis effectivement de protéger quelque peu la députation des provinces de l'Est au cours des décennies suivantes, mais, malgré cette clause, le Nouveau-Brunswick, qui avait 16 sièges aux élections de 1872, n'avait droit qu'à 11 sièges après le recensement de 1911. La Nouvelle-Écosse possédait 21 sièges en 1872, et 16 seulement après le recensement de 1911. L'Île-du-Prince-Édouard a perdu l'un de ses six sièges après le recensement de 1891 (élections de 1896). Elle en a perdu un autre après le recensement de 1901 (élections de 1904) et failli en perdre un troisième après le recensement de 1911 (elle l'a conservé grâce à une clause additionnelle,

l'article 51A, que le gouvernement conservateur de Robert Laird Borden, en 1915, a fait ajouter à la Loi constitutionnelle pour éviter à une province d'avoir moins de députés que de sénateurs).

À la suite du recensement de 1921, il est devenu évident que les clauses de protection, conçues pour plaire aux parlementaires de l'Est, en 1867, menaient à la surreprésentation de la majorité des provinces, y compris l'Ontario, et à la sous-représentation de trois autres, la province la plus sous-représentée étant celle du Québec.

Or, voici qu'après le recensement de 1941, en dépit des clauses de protection, la Saskatchewan aurait dû perdre quatre des sièges qu'elle avait auparavant (elle en aurait eu 17 au lieu de 21). Les doléances des représentants de la Saskatchewan ont été immédiatement entendues ; le gouvernement libéral de William Lyon Mackenzie King (élu dans la circonscription de Prince Albert, située en Saskatchewan) a décidé de faire modifier l'article 51 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (aujourd'hui appelé Loi constitutionnelle de 1867). Ce faisant, il a aussi satisfait les représentants du Québec.

La nouvelle formule, qui a été en vigueur aux élections de 1949, fixait à 254 le nombre de circonscriptions, dans l'ensemble des provinces, et prévoyait de calculer le nombre moyen d'habitants par circonscription pour calculer le nombre de sièges attribué à chaque province (la distribution respectant la règle du plus grand reste ainsi que la restriction imposée par l'article 51A). Finalement, aux élections de 1949, il y a eu 262 députés à élire, le Yukon ayant droit à un député additionnel (en vertu d'une disposition datant de 1901), et Terre-Neuve, devenue province canadienne en 1949, ayant reçu sept sièges. La députation du Québec à la Chambre des communes est passée de 65 sur 245 à 73 sur 262.

L'article 51 a été une nouvelle fois modifié en 1952, pour tenir compte de Terre-Neuve, mais, à cette occasion, on y a réintroduit une clause de protection. La nouvelle clause devait permettre à toute province de conserver, après chaque recensement, au moins 85 % des sièges qu'elle détenait lors du recensement précédent. Selon cette clause, aucune province ne devait avoir moins de sièges qu'une province moins peuplée qu'elle.

L'article 51 a été révisé à nouveau en 1974 et en 1985. La révision de 1974 a réintroduit la règle de 1867 selon laquelle le quotient de représentation appliqué aux autres provinces serait calculé en divisant la population du Québec par le nombre fixe de sièges qui lui serait attribué (ce chiffre a été fixé à 75, la députation du Québec ayant été de 75 aux élections de 1953, 1957, 1958, 1962, 1963 et 1965, mais de 74 en 1968, 1972 et 1974). En voulant éviter de retrancher des sièges au Québec, où le Parti libéral, majoritaire, dominait nettement, le gouvernement a fait passer le nombre total des sièges, à la Chambre des communes, de 264 (aux élections de 1974) à 282 (aux élections de 1979). Par ailleurs, en voulant surreprésenter les provinces où habitaient moins de 1 500 000 personnes, le gouvernement a compliqué considérablement la formule de répartition des sièges à la Chambre des communes.

La révision de l'article 51, en 1985, a mis fin à ces complications. L'article 51 stipule dorénavant qu'il est attribué à chaque province le nombre de députés résultant de la division du chiffre de sa population par le quotient du chiffre total de la population des provinces et de 279, les résultats dont la partie décimale dépasse 0,50 étant arrondis à l'unité supérieure. Cependant, pour plaire aux députés des régions dont la croissance n'est pas garantie, les parlementaires ont prévu que la députation d'une province à la Chambre des communes sera toujours au moins égale à celle qu'elle avait en 1985.

Conformément à la formule de 1985, la Chambre des communes a compté 295 sièges de 1988 à 1997, 301 de 1997 à 2004 et elle en compte 308 depuis 2004. Sans l'augmentation du nombre de sièges de la Chambre des communes, la sous-représentation de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique aurait été aggravée, de même que la surreprésentation des provinces les moins peuplées.

Les débats suscités par la formule de répartition des sièges à la Chambre des communes montrent la persistance des arguments invoqués pour justifier « certaines » inégalités de représentation et pour conserver aux divers groupes de parlementaires le nombre de sièges qu'ils ont déjà.

LE SCRUTIN UNINOMINAL MAJORITAIRE À UN TOUR

Le désir de conserver son siège a mené plus d'un parlementaire à s'opposer à une réforme du mode de scrutin uninominal (uninominal parce qu'il s'agit d'élire une personne) majoritaire à un tour en vigueur aux élections à la Chambre des communes et aux élections législatives des provinces.

Le scrutin majoritaire entraîne généralement la surreprésentation, dans l'assemblée, de l'un des grands partis. Il favorise aussi le changement dès qu'un grand parti, au pouvoir, a cessé de plaire. De fait, lorsque plusieurs électeurs abandonnent le parti qui était majoritaire précédemment, de nombreux parlementaires connaissent la défaite (ainsi, à la suite des élections fédérales de 1993, il y a eu, à la Chambre des communes, 199 nouveaux élus sur 295). Ce type de « balayage » ne se voit pas dans les assemblées dont les membres sont élus selon un mode de scrutin dit de « représentation proportionnelle » !

Par ailleurs, uninominal, le scrutin majoritaire lie chaque élu à un électorat précis, celui de sa circonscription territoriale.

Même s'il plaît à de nombreuses personnes, le scrutin uninominal majoritaire à un tour a ses détracteurs. Ceux-ci lui reprochent de favoriser les intérêts « locaux » : parce qu'ils sont liés à leur circonscription, les candidats mettraient, disent-ils, l'accent sur les préoccupations locales aux dépens des grandes questions d'intérêt général. On critique aussi le scrutin uninominal parce que, lors des « balayages » qu'il produit souvent, il permettrait l'élection accidentelle de partisans mal préparés aux fonctions représentatives et précipiterait la défaite de députés de grande valeur. On prétend en outre qu'il encouragerait les pratiques de favoritisme partisan aux dépens des débats d'idées. On regrette le fait que, à la Chambre des communes, il entraîne la surreprésentation de certaines provinces dans la majorité « gouvernementale ». Enfin, suprême reproche, il défavorise indiscutablement les petits partis (sauf parfois des partis régionaux) et avantage considérablement les grands partis, et ce, à tour de rôle.

Les critiques deviennent virulentes quand, avec ce mode de scrutin, un grand parti récolte la majorité des sièges alors que l'autre parti obtient plus de votes que lui. Ce paradoxe électoral s'est produit lors des élections fédérales de 1896 et à quelques reprises lors d'élections provinciales (par exemple, au Québec, lors des élections provinciales de 1944, de 1966 et de 1994).

Selon certaines personnes, les distorsions induites par le scrutin majoritaire sapent les fondements de la démocratie chaque fois qu'un gouvernement s'appuie sur un parti qui n'a pas eu la majorité absolue des voix lors des élections. D'ailleurs, dit-on, constatant que le scrutin majoritaire ne leur donne pas la possibilité de faire représenter leur point de vue dans les assemblées, de nombreux électeurs ne prennent plus la peine d'aller voter (ils deviennent des « abstentionnistes ») et certains, à la limite, pourraient en arriver à exprimer leurs revendications de façon violente, sous prétexte que les voies légales leur sont fermées.

Pour contrer les défauts inhérents au scrutin uninominal majoritaire à un tour, quelques observateurs de la vie politique ont proposé, au Canada, l'adoption d'un mode de scrutin dit de « représentation proportionnelle », qui permettrait d'attribuer à chaque parti une proportion de sièges correspondant à la proportion des voix qu'il a obtenues.

La façon la plus simple de réaliser la « représentation proportionnelle » consiste à regrouper plusieurs circonscriptions électorales d'une même région et à présenter des listes de candidats pour occuper les multiples sièges auxquels la région a droit, chaque liste obtenant un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix. Ainsi, dans une région de neuf sièges, avec 40 % des voix, un parti obtiendrait quatre sièges, avec 30 %, trois sièges, et avec 20 %, deux sièges…

Entre 1919 et 1935, déjà, on a beaucoup parlé d'une réforme du mode de scrutin au Canada. Les électeurs de Montréal ont même eu à se prononcer, par référendum, le 16 mai 1921, sur l'opportunité d'adopter la « représentation proportionnelle » ou de conserver le scrutin majoritaire aux élections municipales (44 654 voix ont favorisé le scrutin majoritaire et 26 054, la représentation proportionnelle). Les programmes de plusieurs petits partis politiques (par exemple, celui des progressistes aux élections fédérales de 1921, 1925, 1926 et 1930)

ont comporté des énoncés favorables à la représentation proportionnelle. Pendant un temps, au Manitoba, les députés provinciaux de Winnipeg ont été élus selon les règles de la représentation proportionnelle, imposées par le gouvernement du premier ministre John Bracken. L'expérience tentée à Winnipeg n'a pas plu (elle a cessé aux élections provinciales du Manitoba de juin 1958) étant donné que la représentation proportionnelle encourageait la dispersion des votes entre de nombreux partis.

C'est aussi ce qui a été observé dans les pays d'Europe qui ont adopté un tel mode de scrutin. En effet, lors d'un scrutin tenu selon les règles de la représentation proportionnelle, chaque électeur vote pour son parti préféré pensant que son vote permettra peut-être d'élire au moins un des candidats de ce parti. Avec ce type de comportement, différent de celui qu'induit le scrutin uninominal, aucun parti, dans un pays comme le Canada, ne pourrait jamais obtenir une majorité absolue des sièges.

Quand aucun parti ne détient la majorité des sièges, un petit parti peut négocier son appui à un parti plus important et proposer ce qu'on appelle un « gouvernement de coalition » (à distinguer d'une coalition partisane du genre de celles qui ont été conclues autrefois au Manitoba ou en Colombie-Britannique). Or, un « gouvernement de coalition » réunissant des partis qui se combattent lors des élections ne dure jamais bien longtemps ; il succombe dès que des projets de décisions ne conviennent pas à l'un des partis qui le forment. D'ailleurs, les pays qui ont adopté la représentation proportionnelle ont connu de nombreuses « crises ministérielles », situations de confusion entre la fin d'un gouvernement de coalition et la formation du suivant.

En plus d'être mal vue en raison des « crises ministérielles » qu'elle favorise, la représentation proportionnelle exacerbe la diversité qu'elle permet d'exprimer. Ainsi, alors qu'il aurait été fortement sous-représenté dans une assemblée élue au scrutin majoritaire, le parti d'Adolf Hitler a réussi, grâce à la représentation proportionnelle, à prendre pied dans l'assemblée élue de la République d'Allemagne (appelée Reichtag à l'époque) puis obtenir un tiers des sièges. La dictature imposée par Adolf Hitler en Allemagne a contribué à discréditer la représentation proportionnelle pendant un certain temps.

En 1966, on a pensé, au Québec, qu'une forme « modérée » de « représentation proportionnelle » aurait évité la défaite du Parti libéral, qui avait obtenu plus de voix que l'Union nationale aux élections provinciales de 1966. La « représentation proportionnelle » aurait, en tout cas, permis l'élection de quelques candidats des petits partis qui, à l'époque, préconisaient déjà « l'indépendance » du Québec. Certains, pour cette raison, se sont mis à réclamer une réforme du mode de scrutin.

Cependant, le Parti québécois lui-même, au pouvoir après 1976, a été incapable de faire accepter le projet de réforme du mode de scrutin inscrit dans son programme. Après avoir longtemps cherché une formule qui présentait les avantages du scrutin uninominal majoritaire à un tour, en évitant ses inconvénients, la Commission de la représentation électorale (créée en 1979) a proposé, en 1984, une « représentation proportionnelle régionale modérée » qui, malgré son très grand intérêt, n'a pas séduit grand monde.

D'autres formules ont été envisagées. Au Québec, en 2004, c'est un « mode de scrutin mixte compensatoire » qui a été proposé à la réflexion. Au Nouveau-Brunswick, le rapport de la Commission sur la démocratie législative rendu public en janvier 2005 a préconisé un mode de scrutin mixte, selon lequel 36 députés seraient élus dans des circonscriptions uninominales au scrutin majoritaire à un tour, alors que 20 autres seraient élus à la représentation proportionnelle dans quatre circonscriptions de cinq sièges chacune. En Colombie-Britannique, le 17 mai 2005, les électeurs ont donné leur avis, par référendum, sur la proposition d'adopter le « vote unique transférable », système qui permet de classer les candidats par ordre de préférence et qui fonctionne mieux dans les circonscriptions plurinominales, les élus étant ceux qui plaisent le plus. À ces propositions récentes, on pourrait ajouter le projet ancien de tenir plusieurs tours de scrutin (comme ceux qu'on tient dans les partis politiques pour le choix des chefs) et des dizaines de projets soumis par des groupes de citoyens désireux de voir les choses changer.

Conçues pour atténuer les inégalités de représentation propres au scrutin uninominal majoritaire à un tour ou, plus simplement, pour donner une représentation parlementaire aux petits partis, les « formules mixtes » ou les « proportionnelles modérées » proposées par

des commissions (telle la Commission sur la démocratie législative du Nouveau-Brunswick) ou par des gouvernements (comme au Québec) ont suscité diverses spéculations. Les résultats des élections passées ont même servi à calculer la répartition des sièges entre les partis qu'on aurait obtenue en appliquant tel ou tel mode de scrutin proportionnel ou mixte ; malheureusement, les simulations ne peuvent pas tenir compte de l'effet (imprévisible) qu'aura un nouveau mode de scrutin sur le comportement des électeurs et sur les stratégies des partis.

De toute façon, les personnes qui tiennent au scrutin majoritaire rappellent que l'élection des gouvernants, élément essentiel de la démocratie, est effectivement (et efficacement) réalisée par le scrutin majoritaire. Avec ce système, au Canada, les électeurs font assurément un choix entre des équipes de candidats aux postes d'autorité. De plus, avec le scrutin majoritaire, pour espérer prendre le pouvoir, un parti doit tenter de séduire le plus grand nombre et, pour cette raison, il doit être rassembleur. Certains estiment qu'un pays aussi hétérogène que le Canada a besoin de grands partis qui cherchent à être rassembleurs…

LE DROIT DE VOTE

S'il est influencé par le mode de scrutin, tout grand parti l'est aussi par le type de personnes à qui a été donné le droit de voter. Si les riches sont les seuls citoyens autorisés à voter, les partis ne s'intéresseront guère aux pauvres. S'ils ont le droit de voter, les pauvres auront la possibilité d'intéresser les partis. La logique des partis politiques, comme celle des gouvernants, explique pourquoi tant de gens ont lutté pour avoir le droit de vote.

En août et septembre 1867, lors des premières élections à la Chambre des communes, seuls avaient le droit de voter les hommes âgés de 21 ans, qui étaient sujets britanniques et avaient, dans la circonscription électorale, des biens ou des revenus d'une valeur supérieure à un certain montant, appelé cens, la valeur concernée variant selon les provinces (puisque les élections étaient tenues en vertu des lois électorales antérieures). À l'époque, on appelait le droit de vote « franchise électorale » (une traduction littérale du mot anglais *franchise*).

Dans l'esprit de l'époque, le droit de vote et l'éligibilité (autrement dit, le droit de se porter candidat) s'obtenaient par le paiement d'impôts. Les contribuables devaient avoir le droit de voter. L'objectif n'était pas de priver les autres de ce droit ; il s'agissait simplement de le donner à ceux qui étaient assujettis à l'impôt.

Étant donné que le droit de vote était accordé aux propriétaires ou locataires de biens d'une certaine valeur, la même personne pouvait obtenir le droit de voter dans deux circonscriptions ou, même, dans plusieurs circonscriptions. Ce n'est que vers 1900 que l'on s'est avisé que certaines personnes votaient dans deux comtés. Une modification à la loi électorale (en 1912 au Québec) a interdit cette pratique, tant pour les élections fédérales que pour les élections provinciales (ce qu'on appelait le vote plural a cessé, conformément au principe selon lequel une personne ne peut voter qu'une seule fois lors d'un même scrutin). Cette pratique a toutefois été maintenue pour les élections municipales, jusqu'au jour où le suffrage universel a été appliqué à ce type de scrutin.

À l'époque du Bas-Canada et du Haut-Canada (1791-1840), rien dans les lois électorales n'interdisait aux femmes de voter, si elles avaient 21 ans, possédaient la qualité de sujet britannique, étaient propriétaires ou locataires de biens dont la valeur atteignait le montant du cens, et n'étaient pas frappées d'une incapacité particulière (condamnées pour parjure, par exemple). Il est vraisemblable que certaines célibataires et, sûrement, beaucoup de veuves remplissaient les conditions du cens, mais, en vertu des pratiques de l'époque, la participation à la vie politique était l'affaire des hommes. Cependant, parmi les femmes qui avaient le droit de vote, certaines ont sûrement pu l'exercer, en dépit des difficultés (il fallait tout de même se rendre au lieu du vote, à pied ou à cheval, et, là, faire face à une foule de partisans).

À l'époque, les conceptions les plus répandues menaient à réserver aux hommes les activités de la vie publique, de sorte que, au moment de réviser la loi électorale, en 1849, certains ont cru bien faire en clarifiant les choses : dorénavant le droit de vote serait exercé par les hommes. En retirant aux femmes le droit de vote, les parlementaires du Canada-Uni ont tout simplement suivi les idées dominantes de leur époque, en Europe et en Amérique du Nord.

Cependant, en 1849, les parlementaires du Canada-Uni auraient pu abolir le cens électoral. Cela venait d'être fait en France (en 1848). En effet, dans ce pays, on venait d'accéder à ce qu'on appelle le suffrage universel masculin, c'est-à-dire l'attribution du droit de vote à chaque citoyen adulte, de sexe masculin, indépendamment de sa fortune ou de ses revenus. Le suffrage universel (des hommes) remplaçait, en France, le suffrage censitaire qui avait été institué à l'époque de la Révolution, en 1791.

Les restrictions de fortune appliquées au droit de vote ont été abolies les unes après les autres, mais il a fallu attendre 1967 pour qu'elles disparaissent complètement, l'Île-du-Prince-Édouard les ayant maintenues jusqu'en 1963 pour les élections provinciales et le Nouveau-Brunswick jusqu'en 1967 (au Nouveau-Brunswick, le cens électoral a été perçu comme discriminatoire par les Acadiens, nettement plus pauvres que leurs compatriotes de langue anglaise). Quelques provinces ont adopté le suffrage universel assez rapidement (cas de la Colombie-Britannique, dès 1872, et de l'Ontario, en 1888, sauf pour les autochtones) ; d'autres ont attendu (la Nouvelle-Écosse l'a fait en 1920 et le Québec, en 1936).

Le droit de vote aux élections fédérales a longtemps été déterminé par les assemblées provinciales. Il en était ainsi parce que, au moment d'unir les colonies de l'Amérique du Nord britannique, les négociateurs avaient préféré appliquer les lois électorales qui étaient déjà en vigueur dans chacune des colonies, avant 1867.

Comme il en avait le droit en vertu de l'article 41 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, le Parlement fédéral a adopté plusieurs mesures, qui ont eu pour effet d'uniformiser les pratiques en vigueur aux élections fédérales, mais il a attendu jusqu'à la Première Guerre mondiale avant d'imposer les mêmes règles à l'ensemble du pays lors des élections à la Chambre des communes.

Pendant quelques décennies, la question du droit de vote aux élections fédérales a été un sujet de dispute entre les autorités fédérales et les dirigeants de quelques provinces. Les dirigeants du Parti conservateur au pouvoir à Ottawa ont prétendu que les lois électorales adoptées dans les provinces avaient été conçues pour atteindre des objectifs partisans : les libéraux, au pouvoir dans telle ou telle province, auraient voulu nuire aux conservateurs. Pour des raisons

diamétralement opposées, les parlementaires provinciaux se sont objectés aux mesures adoptées par le Parlement fédéral ; ils ont aussi prétendu que l'article 41 visait à protéger l'autonomie des provinces et que les assemblées provinciales devaient conserver leur compétence sur le droit de vote aux élections fédérales. Les libéraux fédéraux s'allièrent aux libéraux provinciaux quand, en 1885, le gouvernement conservateur, à Ottawa, décida d'uniformiser les conditions d'octroi du droit de vote aux élections fédérales. Ils promirent de restituer aux assemblées provinciales la compétence qu'elles avaient eue auparavant. Ayant pris le pouvoir à Ottawa en 1896, les libéraux fédéraux tinrent parole et redonnèrent aux assemblées provinciales le pouvoir de déterminer qui aurait le droit de voter aux élections fédérales, à condition toutefois qu'aucune disqualification nouvelle ne soit imposée. Revenus au pouvoir, les conservateurs ont décidé de donner le droit de vote (aux élections fédérales de 1917) à tous les militaires et aux parentes des militaires, indépendamment du cens, et ils ont enlevé le droit de vote à de nombreuses personnes (Canadiens originaires des pays avec lesquels le Canada était en guerre qui avaient accédé à la citoyenneté après 1902, personnes opposées à l'effort de guerre, notamment les mennonites et les doukhobors). Finalement, en 1920, le Parlement fédéral a adopté une loi qui couvrait tous les aspects du mécanisme appliqué aux élections fédérales : cette loi donnait le droit de vote à tous les adultes, hommes et femmes, indépendamment de leur fortune ou de leur revenu.

Aux élections fédérales de 1921, toute personne résidant au Canada, âgée de 21 ans, sujet britannique, a eu le droit de voter dans la circonscription de son lieu de résidence, à condition toutefois de ne pas être frappée d'une disqualification particulière.

Accordant le droit de vote aux sujets britanniques résidant au Canada, la loi en privait les immigrants qui n'étaient pas sujets britanniques. En 1936, pour les élections provinciales, l'Assemblée du Québec a stipulé que, pour voter, il fallait avoir acquis la citoyenneté canadienne. Le Parlement du Canada a fait de même en 1968 pour les élections fédérales.

Il y a toujours eu des disqualifications qui ont privé certaines personnes du droit de voter ou d'être candidates. Aujourd'hui, la plupart des disqualifications qui subsistent sont tout simplement des pénalités imposées aux personnes qui ont été jugées coupables d'une

infraction à la loi électorale. Des élections de 1900 jusqu'à celles de 1984 (à la Chambre des communes), la loi a refusé le droit de vote aux personnes détenues pour crime dans les prisons et pénitenciers. Alors que la plupart des employés supérieurs du secteur public (juges, commissaires, greffiers, etc.) ont été à un moment ou un autre privés du droit de vote, la loi ne leur impose plus ce genre d'interdiction.

Un examen des lois électorales en vigueur autrefois dans certaines provinces du Canada révèle que toutes sortes de catégories ont pu être frappées d'exclusions, d'incapacités, d'interdictions, d'inhabilités ou d'indignités (qu'il s'agisse de félons, de traîtres, de parjures, d'aliénés…). En 1895, la loi électorale du Québec a même retiré le droit de vote aux entrepreneurs qui avaient des contrats du gouvernement.

Certaines des restrictions au droit de vote, imposées autrefois, ont été vivement contestées par des personnes qui les ont subies. Ce fut le cas des disqualifications imposées aux élections fédérales de 1917 et de 1921 aux Canadiens originaires de pays avec lesquels le Canada était en guerre (1917) ou avait été en guerre (ces disqualifications ont été levées en 1922). Ce fut aussi le cas des disqualifications imposées aux personnes dont les ancêtres vivaient sur le continent avant l'arrivée des Européens ; ceux que le vocabulaire de l'époque appelait « indiens » n'étaient pas considérés comme citoyens dès lors qu'ils étaient domiciliés ou inscrits dans les réserves (cette restriction, justifiée en raison de l'extraterritorialité des réserves, a été abolie en 1954 en Ontario et en 1962 au Québec). Ce fut, enfin, le cas des femmes.

Le refus d'accorder le droit de vote aux femmes a forcé les plus militantes à mener une lutte dont on parle encore aujourd'hui. Ces militantes ont été appelées « suffragettes », comme les fondatrices, vers 1865, des premières organisations qui, au Royaume-Uni, avaient été formées afin que les femmes obtiennent le droit de vote (suffrage). Le mouvement des suffragettes, au Canada, a rapidement pris de l'ampleur.

Les assemblées des provinces des Prairies ont donné le droit de vote aux femmes en 1916 (elles ont pu voter aux élections provinciales de 1917 en Saskatchewan et en Alberta, et à celles de 1920 au Manitoba). Les assemblées de l'Ontario et de la Colombie-Britannique les ont imitées en 1917, et celles du Nouveau-Brunswick, de la

Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard ont suivi. Finalement, en 1922, les femmes de toutes les provinces, sauf celles du Québec, avaient pu voter aux élections provinciales. Même si elles ne pouvaient le faire encore aux élections provinciales, les femmes du Québec avaient pu voter aux élections fédérales de 1921 (les parentes des militaires avaient même pu le faire aux élections fédérales de 1917).

Au Québec, les suffragettes ont dû poursuivre leur lutte jusqu'en 1940. C'est cette année-là que l'Assemblée législative a enfin octroyé aux femmes le droit de voter aux élections provinciales. Ce droit a pu être exercé une première fois en 1941 dans une circonscription (celle de Saint-Jean-Napierville), pour l'élection d'un seul député (une élection partielle). Et il a enfin pu être exercé dans toutes les circonscriptions lors des élections générales de 1944.

Vingt ans plus tard, en 1964, l'Assemblée de Québec a abaissé à 18 ans l'âge qui permet de voter aux élections provinciales. C'est seulement plus tard que les assemblées des autres provinces ont, elles aussi, fait passer de 21 à 18 ans, l'âge du premier vote aux élections provinciales. Et c'est en 1970, que les jeunes de 18 ans ont obtenu le droit de voter aux élections fédérales.

L'Assemblée du Québec a aussi instauré le suffrage universel des hommes et des femmes lors des élections municipales (droit exercé en 1970) et adopté diverses mesures destinées à donner aux élections un caractère plus conforme à l'idéal démocratique.

L'Assemblée du Québec a également donné le droit de vote aux détenus des maisons d'arrêt, prisons et pénitenciers situés au Québec. Chaque vote est enregistré au compte de la circonscription d'origine de la personne qui l'a exprimé. Lors du référendum canadien d'octobre 1992, qui portait sur un projet de modification de la Constitution (l'entente de Charlottetown), parmi les 4 416 détenus autorisés à voter, 3 396 se sont prévalus de ce droit ; seulement 627 votes, contre 2 646, ont favorisé la ratification de l'entente. Lors du référendum québécois d'octobre 1995 portant sur le projet de faire du Québec un pays souverain, sur 4 974 détenus inscrits, 4 035 ont voté, et, parmi les votes valides, 2 758 étaient marqués OUI, et 1 066, NON.

L'Assemblée du Québec a même donné le droit de vote aux personnes qui n'habitent pas au Québec, mais qui y ont résidé au cours des deux années antérieures au scrutin et affirment vouloir retourner vivre au Québec un jour. Lors du référendum d'octobre 1992, parmi les électeurs hors Québec, 1 343 ont voté en faveur de l'entente de Charlottetown et 1 089 ont voté contre. Pour le référendum du 30 octobre 1995, le registre des électeurs hors Québec s'est gonflé de façon spectaculaire : 14 818 inscriptions, 2 533 votes en faveur de l'option (OUI) soutenue par le Parti québécois, le Bloc québécois et l'Action démocratique du Québec, et 9 016 votes contre.

L'octroi du droit de vote à des personnes qui n'ont pas leur domicile dans la province où elles votent paraît contrecarrer le principe selon lequel une personne ne doit voter qu'une fois et, de surcroît, dans la circonscription où elle est domiciliée. Cependant, parce que la Charte canadienne des droits et libertés de 1982 ne pose aucune restriction à l'exercice du droit de vote, certains citoyens canadiens pensent qu'ils peuvent voter n'importe où et à n'importe quelle élection législative : ce raisonnement justifierait le vote, aux élections législatives d'une province, de citoyens canadiens domiciliés ailleurs que dans cette province. Lors du référendum d'octobre 1995, des personnes domiciliées ailleurs qu'au Québec ont cherché à s'inscrire sur les listes électorales du Québec. Certaines ont sans doute réussi à le faire, d'autres ont échoué.

Lors d'un scrutin, il peut arriver que des gens votent deux fois (ou même davantage) ou votent sans avoir le droit de le faire (cas, par exemple, de personnes qui n'ont pas la citoyenneté canadienne). La possibilité de voter sans avoir droit de le faire vient de l'absence de contrôle rigoureux sur les qualités requises pour l'inscription sur les listes électorales et le refus, jusqu'à maintenant, d'imposer une carte d'identité, même pour les élections ; les contrôles d'identité, lors des scrutins, sont très rares. Aux élections provinciales de 1994, certaines personnes, domiciliées dans une circonscription de l'île de Montréal, se sont inscrites dans une autre (celle de Bertrand), où elles résidaient parfois : ces personnes ont été critiquées parce qu'elles s'étaient inscrites dans une circonscription où leur vote pouvait décider du scrutin. En novembre 1994, Marie Malavoy a dû démissionner du Conseil des ministres quand elle a déclaré qu'elle avait voté avant

d'avoir obtenu la citoyenneté canadienne (en 1992 et auparavant). Un autre cas, dont certains se souviennent, concerne l'élection d'un candidat du Parti libéral dans la circonscription de Fabre, où des centaines de personnes, nées à l'extérieur du Canada, ont voté avant d'avoir obtenu la citoyenneté canadienne, mais la contestation de cette élection n'a pas abouti, car le juge a estimé que le secret du vote ne lui permettait pas de savoir si ces personnes avaient appuyé le candidat du Parti libéral plutôt que celui du Parti québécois. Les rares confirmations ou condamnations ne permettent pas de dire si les fraudes sont nombreuses. Chose certaine, pour avoir une incidence sur la représentation parlementaire, les manœuvres frauduleuses doivent être généralisées : de toute évidence, elles ne le sont pas.

Assurément sans grande incidence sur la représentation parlementaire, les manœuvres frauduleuses, quand elles sont nombreuses lors d'un référendum, peuvent semer le doute quant à la validité du verdict. On parlait encore, quinze ans après l'événement, de l'étonnement qu'a suscité la constatation qu'il y avait moins d'électeurs inscrits dans les circonscriptions de l'Ouest de Montréal aux élections provinciales d'avril 1981 qu'il y en avait eu au référendum québécois de mai 1980, alors que la population de cette région n'avait cessé de croître entre ces deux scrutins.

Lors du référendum du 30 octobre 1995 consacré au projet de souveraineté du Québec, des irrégularités commises par certaines personnes ont laissé « planer un doute » sur la validité des résultats, puisque la majorité en faveur de l'option du NON a été de 54 288 voix seulement (sur 4 671 008 votes valides). En dépit de ce « doute », les dirigeants des partis souverainistes ont reconnu leur défaite, car leur objectif de faire la souveraineté du Québec n'aurait pu se réaliser sans un appui « massif » de la population.

Dans tous les cas, les dirigeants des partis ont tout intérêt à pourchasser la fraude : les manœuvres frauduleuses de leurs partisans entachent la réputation des chefs, entraînent une surenchère et, finalement, privent les gouvernants de la légitimité que leur confèrent des élections honnêtes.

L'histoire du droit de vote, au Canada comme dans d'autres pays, montre que les gens accordent une grande importance à la possibilité de participer aux élections ; néanmoins, certaines personnes ne votent

pas à tous les scrutins. Quelques-unes, très rares, ne votent jamais (le référendum du 30 octobre 1995, au Québec, a démontré que, parmi les adultes qui avaient la possibilité de voter, la quasi-totalité ont participé au scrutin). La décision de se rendre à un bureau de scrutin dépend de toutes sortes de considérations, et on ne peut tirer aucune déduction indiscutable des statistiques de la participation électorale. On ne peut assurément pas conclure, en observant une faible participation à tel ou tel scrutin, que les convictions démocratiques des gens ne sont plus ce qu'elles étaient.

L'idée de rendre le vote obligatoire a déjà été envisagée (et retenue, dans certains pays, comme la Belgique ou l'Autriche), mais elle n'a jamais séduit la majorité au Canada. L'opinion la plus répandue, semble-t-il, fait du vote un exercice de liberté. Certes, pour le décrire, certains parlent d'un devoir civique, mais, si le vote est un devoir, c'est un devoir que chacun se doit à lui-même, car il y va de ses propres intérêts. Et c'est parce que des milliers de gens y ont vu leur intérêt que le droit de vote a été réclamé et obtenu.

LE DROIT D'ÉLIGIBILITÉ

Au Canada, le droit d'éligibilité a toujours été lié au droit de vote, bien que, dans certaines lois électorales du passé, des exigences particulières aient pu être imposées aux personnes qui se portaient candidates, alors que d'autres personnes étaient déclarées inéligibles.

Ainsi, en 1840, pour enlever la possibilité d'être candidats aux adversaires des gens en place, le gouverneur (conseillé par les riches propriétaires qui l'entouraient) a décidé que nul ne pourrait être candidat s'il n'avait des propriétés personnelles d'une valeur d'au moins 500 livres (somme très importante, puisqu'elle était de 250 fois plus élevée que le cens exigé dans les campagnes). Ces exigences n'ont cependant pas empêché les réformistes et les libéraux, adversaires de l'élite de l'époque, d'obtenir la majorité des sièges aux élections de 1841.

Cette majorité a elle-même ajouté d'autres restrictions : aux élections de 1844, aucun fonctionnaire n'a pu être candidat (cette restriction écartait les adjudants de milice, les greffiers, les officiers, les

maîtres de poste, les médecins des prisons, les maîtres de havre, les traducteurs et imprimeurs du secteur public et diverses autres personnes qui auraient pu justifier, par ailleurs, du cens électoral). Les réformistes et les libéraux ont aussi réussi à rendre inéligibles les entrepreneurs ayant un contrat du gouvernement, ainsi que toutes les femmes, à qui ils ont retiré le droit de vote (loi de 1849). Ces restrictions ont été maintenues pendant plusieurs décennies. Ainsi, en vertu de la loi électorale de 1895, du Québec, était inéligible tout fonctionnaire dont le traitement dépassait 1 000 dollars par année. Cette restriction relative aux fonctionnaires a été abrogée en 1903. Une restriction analogue a été réintroduite en 1923, puis abrogée définitivement en 1963. Les autres restrictions ont été abolies les unes après les autres, encore que la loi a créé de nouvelles restrictions (concernant, par exemple, les directeurs d'élections).

Depuis 1919 aux élections fédérales et 1952 aux élections provinciales du Québec, la loi interdit à une même personne d'être candidate dans plus d'une circonscription (antérieurement, l'élu de deux circonscriptions devait choisir laquelle il allait représenter, et une élection partielle était ensuite tenue dans l'autre).

Aujourd'hui, en vertu de l'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés de 1982, tout citoyen est éligible aux élections législatives fédérales et provinciales. Confirmant la règle, l'article 3 n'abroge ni l'article 39 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui interdit à un sénateur d'être élu à la Chambre des communes, ni la loi de 1874, qui interdit à un parlementaire fédéral d'être membre d'une assemblée provinciale. L'article 3 ne traite pas des procédures de mise en candidature.

Ces procédures sont beaucoup plus contraignantes aujourd'hui qu'autrefois. Lors des premières élections tenues au Bas-Canada (en 1792), n'importe quel électeur pouvait se déclarer candidat, au moment qu'il choisissait (y compris le jour du scrutin devant l'assemblée des électeurs), et de la façon qui lui plaisait (par le moyen d'affiches et, plus simplement, de vive voix à l'ouverture du scrutin). Aujourd'hui, comme cela se fait depuis l'adoption du vote secret (en 1874 à Ottawa, en 1875 à Québec), les lois électorales fixent le jour et l'heure qui terminent la période prévue pour le dépôt des candidatures (une quinzaine de jours avant le scrutin, le délai variant selon les lois électorales). Pour éviter les candidatures fantaisistes, les lois électorales

exigent également que chaque candidat soit appuyé par un certain nombre d'électeurs (ce nombre varie selon les lois électorales), dûment inscrits sur les listes de la circonscription concernée, et suivant des règles permettant de contrôler la véracité de ces appuis. De même façon la plupart des lois électorales imposent à chaque candidat de verser un dépôt, en argent (ou chèque certifié), dont le montant varie (200 dollars étant le montant que la plupart des lois exigent), dépôt remboursable à certaines conditions (qui varient également selon les lois électorales), généralement liées à l'obtention d'un nombre minimal de voix lors du scrutin (par exemple au moins la moitié des voix reçues par le vainqueur). Les lois électorales définissent certaines autres contraintes (production de pièces d'identité, de photos aux caractéristiques déterminées, de déclarations et de certificats d'affiliations partisanes, etc.). Finalement, même si tout citoyen est éligible, les personnes qui font acte de candidature sont peu nombreuses.

Si les candidatures sont peu nombreuses, c'est parce que les perspectives de victoire sont faibles, et non pas parce que les procédures imposées aux candidats sont devenues rebutantes. La plupart des personnes qui font acte de candidature sont membres de l'un ou l'autre des principaux partis politiques. Ceux-ci présentent des candidats dans toutes les circonscriptions, parce que c'est en obtenant une majorité des sièges qu'un parti peut placer ses dirigeants dans les postes d'autorité les plus importants (le gouvernement, dans le cas des élections provinciales et fédérales). Cependant, à côté des candidats des principaux partis, il y a toujours, lors des élections, quelques candidatures indépendantes ou regroupées par petites équipes dans des partis que l'on dit marginaux.

Les lois électorales refusent habituellement de considérer comme partis les équipes qui ne présentent pas au moins une dizaine de candidats (le nombre requis varie selon les lois électorales).

L'expérience montre que la plupart des candidats indépendants et des candidats des petits partis sont défaits. Il arrive parfois, néanmoins, qu'un candidat indépendant se fasse élire (Frank Hanley a réussi cet exploit à plusieurs reprises dans la circonscription de Sainte-Anne, sur l'Île de Montréal, de 1948 à 1966 inclusivement ; Gilles Bernier, anciennement député du Parti progressiste-conservateur du Canada, a été élu à titre de candidat indépendant dans la circonscription de Beauce aux élections fédérales d'octobre 1993).

Il est difficile de croire que les membres des petits partis envisagent, comme ceux des grands partis, de porter leurs dirigeants aux postes d'autorité. Il y a même, parmi eux, des humoristes, tels, dans les années 1970, les candidats du Parti Rhinocéros ou plus récemment ceux du Bloc-Pot. Ces humoristes profitent des campagnes électorales pour se payer du bon temps, en caricaturant les traits les moins aimables des candidats des grands partis. Outre les humoristes, il y a dans les petits partis des gens qui aimeraient changer profondément la société. Et puis, il y a des porte-parole de groupes d'intérêt, qui voient dans les campagnes électorales une occasion de promotion. L'hétérogénéité de la société trouve une expression dans ces candidatures (que les journalistes qualifient de marginales), et celles-ci, à leur façon, participent à l'exercice de médiation politique qu'encadrent les élections.

Cependant, l'hétérogénéité de la société n'est pas parfaitement reflétée dans les assemblées. Les candidats qui arrivent à se faire élire sont davantage des personnes qui font déjà partie de l'élite en raison de leurs connaissances, de leurs revenus, de leurs relations et autres caractéristiques. Certaines catégories de personnes (par exemple, les avocats) sont très nettement surreprésentées dans les assemblées, alors que d'autres sont fortement sous-représentées.

Pendant de longues années, il n'y a eu aucune femme dans les assemblées, puis il y en a eu une (il n'y a eu qu'une femme à l'Assemblée du Québec de 1961 à 1976) et, au fil du temps, il y en a eu de plus en plus, à la Chambre des communes, dans les assemblées provinciales et dans les conseils municipaux. Parmi les 308 membres de la Chambre des communes, à l'issue des élections de 2004, il y avait 65 femmes (21 %), alors qu'il y en avait 62 sur 301 à l'issue des élections de 1997 (21 %). À l'issue des élections de 1998, l'Assemblée nationale du Québec comptait 29 femmes (elles occupaient 23 % des 125 sièges) et, à l'issue des élections de 2003, elle en comptait 36 (29 %). La proportion des femmes à l'Assemblée nationale du Québec est supérieure à celle qu'on observe en Ontario (22 % après les élections de 2003) ou en Colombie-Britannique (25 % après les élections de 2001), mais elle n'augmente pas au rythme dont rêvent les féministes.

L'accès des femmes aux assemblées dépend, dans une large mesure, des partis politiques, car ce sont eux qui choisissent les personnes qui porteront leurs couleurs.

LA GESTION DES SCRUTINS : PARTISANE (AUTREFOIS) PUIS NEUTRE

Lors des toutes premières élections, dans le Bas-Canada et dans le Haut-Canada, les scrutins étaient tenus suivant une procédure très simple sous l'autorité de fonctionnaires ou de notables (notamment des avocats, des notaires, etc.) mandatés par le gouverneur, autrement dit par le « pouvoir exécutif ».

Appelés officiers-rapporteurs, ces employés temporaires devaient, suivant les procédures prévues, s'assurer de la tenue du scrutin et faire rapport (d'où l'expression officier-rapporteur). À l'époque, l'officier-rapporteur de chaque comté devait faire connaître aux électeurs la date et le lieu du scrutin, puis, au jour dit, ouvrir et tenir le registre du scrutin (*poll book*). Si, en raison des distances à parcourir, il paraissait nécessaire de prévoir deux lieux de votation, le scrutin était tenu dans le deuxième endroit quelques jours après le premier ; ainsi, les élections pouvaient durer plusieurs jours. Sur le registre du scrutin, l'officier-rapporteur devait inscrire le nom de chaque électeur qui se présentait à lui puis inscrire (sur la même ligne, mais dans une autre colonne) les qualifications qui lui donnaient le droit de voter et son adresse. Si quelqu'un contestait la véracité des qualifications d'un électeur, l'officier-rapporteur prenait note de ses objections. Enfin, l'officier-rapporteur enregistrait le vote que lui indiquait l'électeur (le vote n'était pas secret, mais bel et bien enregistré).

Pour mettre un terme au contrôle que le gouverneur avait exercé sur le choix des personnes chargées de la gestion des scrutins, la majorité parlementaire issue des élections de 1848 au Canada-Uni a décidé, en 1849, de confier la gestion des futurs scrutins aux officiers chargés de l'enregistrement dans les comtés et aux shérifs dans les cités et villes.

Même si après 1849 les personnes chargées de la gestion des scrutins ont été choisies parmi les membres des administrations publiques, le parti au pouvoir dans la province a gardé la possibilité d'écarter celles qui ne lui plaisaient pas.

Quand le gouvernement de Robert Laird Borden a décidé en 1920 de confier la gestion des élections fédérales à un fonctionnaire du Parlement, une époque nouvelle a commencé. Les assemblées

provinciales, les unes après les autres, ont par la suite imité ce qui s'était fait à Ottawa. Ainsi, au Québec, la gestion centrale des élections provinciales relève, depuis 1945, de fonctionnaires permanents (certains toutefois travaillant à temps partiel), nommés par un mandataire de l'Assemblée appelé, de 1945 à 1977, président général des élections et, depuis 1977, directeur général des élections.

À Ottawa, le directeur général des élections a simplement pris la relève du greffier du conseil privé, mais avec un statut de sous-ministre, un mode de nomination (une résolution de la Chambre des communes) qui faisait de lui un fonctionnaire relevant de la Chambre des communes et une indépendance qui devait garantir sa neutralité à l'égard des partis.

Dans chacune des provinces, le directeur général des élections de la province assume des fonctions qui ressemblent beaucoup à celles qui relèvent du directeur général des élections à Ottawa, et il bénéficie d'un statut analogue. Pour remplir ses nombreuses fonctions, le directeur général des élections s'appuie sur une organisation (appelée bureau) qui compte, dans les provinces les plus peuplées, plusieurs dizaines d'employés permaments et qui peut engager, lors des élections, les employés temporaires que nécessitent les circonstances.

Même si la gestion centrale des scrutins, après 1920 pour les élections fédérales et après diverses autres dates pour les élections provinciales, a relevé d'un fonctionnaire indépendant ayant le statut d'un juge, le recrutement des personnes chargées de la gestion des « bureaux de vote » est resté, pendant de longues années, sous le contrôle des partis. Les titres de ces personnes ont varié (rapporteurs, présidents de scrutin, secrétaires, scrutateurs, greffiers), mais celle qui était responsable du bureau était nommée sur la recommandation du candidat officiel du parti majoritaire (lors des élections précédentes) et celle qui la secondait, sur la recommandation du candidat officiel de l'opposition (ou sur recommandation du parti du député, si celui-ci n'était pas membre du parti de l'opposition officielle). Ces dispositions visaient à donner à la personne qui s'identifiait à l'un des partis la possibilité de contrôler ce que faisait celle qui s'identifiait à l'autre parti, et inversement.

Ce contrôle des partis sur le personnel électoral des bureaux de scrutin s'étendait aux recenseurs (on a dit longtemps « énumérateurs ») chargés de passer de porte en porte pour inscrire les personnes qui avaient le droit de vote. Le recensement, ou dénombrement, des électeurs a été requis après l'adoption du suffrage universel des hommes et des femmes (auparavant la liste des électeurs était dressée à partir du registre des propriétés). Ce recensement a été confié à deux personnes choisies conformément à la règle retenue pour le recrutement des responsables des bureaux de scrutin, pour assurer qu'un parti contrôlait l'autre, et inversement.

Saluée initialement comme un grand progrès, la formule des deux recenseurs partisans qui se contrôlent réciproquement a été par la suite fort critiquée. Sous prétexte que deux recenseurs coûtaient plus cher qu'un seul, la majorité parlementaire, à Québec, a décidé (pour les élections de 1956 et de 1960) de faire faire le dénombrement électoral par une seule personne dans les régions rurales. Il va sans dire que des erreurs ont été relevées lors de chaque recensement électoral : inscription d'une même personne à deux ou plusieurs endroits, inscription de personnes qui n'existent pas ou qui n'ont pas le droit de voter (visiteurs, touristes venant d'autres pays, etc.). Et puis il y a eu des mesquineries : des sympathisants ou militants des petits partis n'ont jamais reçu la visite des recenseurs.

En outre, des difficultés se sont posées pour le recrutement des recenseurs, car les grands partis, dans certaines circonscriptions, étaient incapables de soumettre plus que quelques noms aux directeurs du scrutin. On a constaté, vers 1980, après quelques années de forte hausse des prix et des salaires, qu'aucun grand parti ne pouvait mobiliser une armée de bénévoles pour accomplir une tâche aussi peu rémunérée que celle qu'imposait le recensement électoral. Depuis plusieurs années déjà, on avait pris la mesure du gaspillage de fonds publics qu'entraînaient le recensement électoral provincial et le recensement électoral municipal (rendu nécessaire par l'octroi du droit de vote à tous les résidants des municipalités, indépendamment de leur sexe et de leurs contributions à l'impôt foncier), qui s'ajoutaient au recensement électoral fédéral. Les critiques se sont intensifiées lorsque la décision a été prise de faire un recensement chaque automne, pour éviter le délai imposé par le recensement électoral dans l'éventualité d'élections tenues avant l'échéance du mandat électif. Finalement, en

1995, au Québec, en 1996, à Ottawa et par la suite dans diverses provinces, les parlementaires ont adopté le principe des listes électorales permanentes.

Avec les listes électorales permanentes, là où cette pratique a été adoptée, les partis ont abandonné le contrôle qu'ils avaient exercé jusqu'alors sur la gestion des scrutins ; le choix des personnes chargées des scrutins a été entièrement laissé au directeur général des élections.

LE SECRET DU VOTE

L'une des tâches les plus délicates qui aient été confiées aux responsables de la gestion des scrutins leur est venue de la décision des autorités d'instituer le vote secret (appliqué, au Québec, par exemple, aux élections fédérales et provinciales de 1878). Jusqu'à ce que le Parlement canadien (en 1874) et que les assemblées provinciales (en 1875 dans le cas du Québec) adoptent le principe du vote secret, les électeurs enregistraient leur choix au registre du scrutin du bureau de votation où ils se présentaient. Leur choix ne pouvant être tenu secret, les électeurs étaient à la merci des pressions que les partisans pouvaient exercer sur eux.

La mémoire populaire a gardé des élections tenues à l'époque du Canada-Uni l'image de véritables cabales. Certains amis des gouvernants, pour avoir l'avantage, tentaient parfois d'empêcher leurs adversaires de voter en utilisant la force (celle de fiers-à-bras), la menace, l'intimidation… et essayaient d'obtenir l'appui des discrets en leur promettant monts et merveilles, en leur offrant même toutes sortes d'incitations (notamment de l'alcool), tout en leur prédisant diverses représailles s'ils se rangeaient du côté de leurs adversaires. L'ampleur des pratiques d'achat des votes ne pourra jamais être évaluée précisément, faute de documentation fiable, mais ces pratiques étaient sûrement répandues.

L'adoption du principe du vote secret, au Canada, a suivi de peu l'exemple donné par le Parlement britannique (en 1873). L'exemple britannique n'avait cependant pas été suivi en France, où les parlementaires de la majorité, à l'époque, avaient soutenu que le secret

du vote mènerait au fractionnement des partis. Les arguments des adversaires du vote secret, au Canada, étaient calqués sur ceux des conservateurs français. Ils n'ont pas prévalu, et les électeurs du Canada ont enfin pu utiliser un bulletin de vote pour exprimer leur choix.

Il a fallu un certain temps pour qu'on en arrive au bulletin de vote d'aujourd'hui, détachable d'un talon, lui-même détaché d'une souche. Le bulletin utilisé au Canada protège vraiment le secret du vote. Vers 1950, la façon de dessiner la marque qui désigne le choix de l'électeur pouvait permettre aux personnes qui participaient au dépouillement de contrôler les comportements d'un électeur qui avait promis de voter d'une façon plutôt que d'une autre. Ce type de contrôle a été découragé, dans un premier temps, par une disposition de la loi qui enjoignait au scrutateur de rejeter tout bulletin marqué d'une façon qui laissait penser que l'électeur qui l'avait déposé avait été payé pour voter d'une façon plutôt que d'une autre. La règle imposant le rejet d'un bulletin « douteux » a été appliquée avec rigueur par certains scrutateurs lors du référendum québécois de 1995. Le nombre élevé de rejets, en 1995, a encouragé l'adoption peu après du bulletin qui est utilisé de nos jours.

Pendant longtemps, avant les réformes adoptées vers 1960 ou 1970 (selon les provinces), les partisans ont été en mesure de contrôler le vote des personnes qu'ils avaient amenées à voter pour leur propre candidat. Leur « truc » était de donner à l'électeur qu'on devait contrôler un bulletin déjà marqué et d'exiger à son retour de l'isoloir le bulletin encore vierge qu'il avait reçu du responsable du scrutin ; l'électeur mettait dans l'urne le bulletin marqué qu'il avait reçu des partisans, glissait le bulletin blanc dans sa poche, puis, en échange de ce bulletin blanc, recevait des partisans la récompense promise (un billet de dix dollars, par exemple). Le bulletin blanc reçu par les partisans servait ensuite au contrôle d'un autre électeur, et ce petit manège se poursuivait toute la journée. Étant donné la ressemblance entre le don d'une récompense en échange du bulletin et le pourboire donné au télégraphiste qui, autrefois, remettait un télégramme à son destinataire, les humoristes ont parlé de télégrammes, puis de télégraphes, pour décrire cette manœuvre frauduleuse qui consiste à contrôler le vote d'un électeur qu'on a soudoyé.

LES MANŒUVRES ÉLECTORALES FRAUDULEUSES

La principale manœuvre frauduleuse que les lois électorales ont cherché à réprimer est effectivement celle qui consiste à contrarier la volonté d'un électeur. Les lois électorales ont ainsi condamné l'intimidation, le chantage, l'achat des consciences… L'adoption du vote secret a considérablement facilité le respect de la loi à ce propos, pourtant, lors de chaque scrutin, on entend parler de chefs d'entreprises ou d'autres personnages importants qui, en dépit de la loi, ont tenté d'influencer les votes de personnes qu'ils pouvaient intimider.

Une autre manœuvre frauduleuse que les lois électorales ont tenté de combattre est celle consistant à faire voter des personnes qui n'ont pas le droit de vote (on en a dit un mot dans la section de ce chapitre consacrée au droit de vote), ou à faire voter plusieurs fois une même personne, ou encore à faire voter une personne à la place d'une autre. Cette dernière pratique, une usurpation d'identité, était appelée, au Québec, « substitution » ou « supposition » de personnes et pouvait prendre deux formes : une personne votait à la place d'une autre qui était absente ; une personne votait à la place d'une autre, qui arrivait pour voter ensuite et se voyait interdire de voter ou obtenait l'autorisation de le faire après de longues discussions, auquel cas, de toute façon, son vote annulait ou doublait le précédent. L'adoption de listes permanentes, l'imposition de contrôles de validité des déclarations et l'exigence des pièces d'identité lors du scrutin devraient réduire à rien le nombre des votes illicites. Pour le moment, il est impossible d'évaluer ce nombre pour la bonne raison que les votes illicites échappent à tout contrôle.

Dans le passé, il y a eu toutes sortes de manœuvres frauduleuses : bulletins de vote fictifs (contrefaçons), vols d'urnes, de registres, de bulletins authentiques, tripotage de listes électorales, compilations mensongères, fabrication de votes (le scrutateur ou son collaborateur, laissé seul un moment, marquait plusieurs bulletins qu'il glissait dans l'urne), l'invalidation de bulletins (lors du dépouillement, profitant de l'inattention des autres personnes, l'un des responsables, malhonnête, marquait une deuxième fois un bulletin d'un adversaire), etc.

Les manœuvres frauduleuses du passé pervertissaient le processus démocratique. Connues, ces manœuvres frauduleuses révélaient la malhonnêteté des personnes qui les avaient commandées, la servilité des partisans qui les avaient commises et la duplicité de leurs chefs, qui faisaient mine de ne pas les voir alors qu'ils en tiraient bénéfice.

Plusieurs chefs de partis, autrefois, ont combattu la fraude, l'achat des consciences et les manœuvres d'intimidation. Devenus premiers ministres, ils ont parrainé des réformes visant à faire disparaître certaines des pratiques déloyales qui avilissaient la vie politique. C'est ainsi qu'Alexander Mackenzie, à Ottawa, a fait adopter le vote secret en 1874. Parmi les premiers ministres des provinces qui ont favorisé le plus énergiquement l'assainissement des mœurs politiques, René Lévesque, du Québec, s'est démarqué, en particulier en faisant adopter la loi de 1977 sur le financement des partis.

L'ARGENT DES ÉLECTIONS

La loi de 1977 sur le financement des partis politiques, adoptée par l'Assemblée nationale du Québec, a été à l'époque la plus avant-gardiste d'Amérique. Elle tentait de limiter l'influence que pouvaient avoir sur les élections des individus capables d'investir des sommes considérables dans l'attente de décisions politiques qui les compenseraient largement.

En vertu de la logique des élections (mécanisme de médiation politique), les électeurs qui les appuient attendent des chefs de partis qu'ils réalisent certains engagements : les votes donnés aux candidats représentent la contrepartie de l'échange. Cependant, il y a plus : pour mener une équipe au pouvoir (ou pour l'y maintenir), il ne suffit pas d'avoir une organisation ; il faut également des ressources financières (pour maintenir un secrétariat et un réseau de communications, pour diffuser les messages, pour permettre aux dirigeants de voyager…). Ces ressources, les membres des partis peuvent les fournir ; ils peuvent aussi les solliciter en s'adressant à des sympathisants ; ils peuvent aussi les obtenir de gens fortunés ou de riches organisations, à condition de leur plaire.

À l'époque du Canada-Uni, les candidats qui arrivaient à se faire élire sans le soutien de bailleurs de fonds se sont d'abord attaqués à la corruption (achat de votes, promesses de récompenses en échange d'appuis, menaces de représailles pour empêcher un électeur de voter ou pour l'empêcher de voter selon sa volonté…). En 1842, majoritaires à l'Assemblée, les réformistes et les libéraux ont augmenté le montant de l'amende imposée à une personne qui aurait été déclarée coupable d'avoir cherché à acheter un vote (cette amende a été portée à 200 $ en 1875, par une loi du Québec, appliquée à la fois aux élections fédérales et aux élections provinciales).

Pendant quelques années, après 1875, au Québec, tant pour les élections fédérales que pour les élections provinciales, chaque candidat a dû avoir un agent, seul autorisé à engager des dépenses en vue de son élection. Cet agent devait se faire connaître de l'officier-rapporteur dès l'acte de candidature, conserver les pièces justifiant les dépenses effectuées, tenir une comptabilité et, peu après les élections, remettre à l'officier-rapporteur un état détaillé des dépenses effectuées, avec les pièces justificatives. Un résumé de cet état des dépenses de chaque candidat devait ensuite être publié dans la *Gazette officielle*.

La loi du Québec de 1875 interdisait toute dépense qui pouvait avoir servi à acheter un vote ou à rétribuer quelqu'un pour un travail partisan (on appelait « cabaleur » celui qui tentait de convaincre des électeurs de voter pour un candidat ou un parti, la formule correspondante en anglais étant *canvasser*).

La loi du Québec de 1875, appliquée aux élections fédérales de 1878 et de 1882 ainsi qu'aux élections provinciales de 1878, 1881, 1886, 1890 et 1892, a été complétée en 1895 par de nouvelles obligations et de nouvelles interdictions.

La loi de 1895, du Québec, a interdit toute contribution financière accordée à un candidat ou un parti en échange d'une promesse de contrat ou de privilège (ou, pis encore, en échange d'un contrat ou d'un privilège). Une condamnation à ce titre pouvait entraîner une peine de prison (de un à douze mois) et une amende (de 1 000 $ à 2 000 $). Cette loi a en outre obligé les gens qui donnaient de l'argent

à un candidat ou un parti à le remettre à l'agent officiel en échange d'un reçu. L'agent devait tenir la comptabilité de toutes les sommes qui lui avaient été versées et en indiquer la source dans ses livres. L'état des dépenses (soumis à l'officier-rapporteur peu après les élections) était dorénavant complété par un état des revenus.

Les états financiers produits par l'agent officiel de chaque candidat devaient être conservés par l'officier-rapporteur et pouvaient être consultés et copiés par les électeurs qui désiraient en prendre connaissance. Comme cela avait déjà été voulu par la loi de 1875, le résumé de ces états financiers devait être publié dans la *Gazette officielle*.

La loi de 1895 a de plus fixé des limites aux dépenses permises aux candidats (dépenses réglées par leur unique agent officiel, appelé, de fait, « agent spécial »). Les dépenses déjà interdites en vertu de la loi de 1875 (achat de votes, rémunération de partisans, etc.) restaient interdites, et les dépenses permises devaient être contenues à l'intérieur de certaines limites (par exemple, 1 000 $ par candidat pour certains types de déboursés).

Des lois similaires à celles qui ont été adoptées au Québec l'ont été dans quelques autres provinces, mais elles n'ont pas été appliquées longtemps et, dans bien des cas, comme cela s'est produit au Québec après 1903, elles ont été modifiées de façon à faciliter le financement des partis, dorénavant confrontés à l'augmentation du nombre d'électeurs, à la suite de l'extension du droit de vote.

La loi adoptée au Québec en 1895 a été en vigueur aux élections provinciales de 1897 et de 1900, mais, par la suite, elle a été amputée des dispositions qui limitaient le plus les activités partisanes. Les limites imposées aux dépenses par cette loi ont été abolies dès 1903. C'est au cours de cette année également que les pénalités prévues pour les infractions ont été réduites. D'autres révisions ont été effectuées ensuite, parmi lesquelles les plus marquantes sont celles-ci : l'abolition de l'obligation de publier les états financiers (1926), l'abolition de l'obligation pour un candidat d'avoir un agent officiel (1932), abolition de l'obligation de produire des états financiers (1936).

En quarante ans de pouvoir ininterrompu, les libéraux du Québec ont réussi à faire disparaître les dispositions de la loi électorale du Québec qui, en 1875 puis en 1895, avaient imposé des restrictions à l'utilisation de l'argent pour gagner les élections. Par la suite, l'Union nationale, dirigée par Maurice Duplessis, premier ministre de 1936 à 1939 et de 1944 à 1959, n'a rien fait pour restreindre la liberté des bailleurs de fonds des grands partis.

Aux élections provinciales de 1960 au Québec, plusieurs personnes, dont des candidats du Parti libéral (tel René Lévesque), ont réclamé une révision de la loi électorale destinée à mettre fin à la domination de l'argent sur les élections. Parce que, depuis des décennies, la loi électorale ne leur imposait plus de limites, les partis en étaient arrivés à dépenser des fortunes pour obtenir une victoire aux élections. Puisque la loi ne leur imposait aucune comptabilité particulière, les dirigeants des partis pouvaient solliciter les bénéficiaires des contrats et emplois attribués par les gouvernements, et ce, en toute impunité.

Cette emprise de l'argent sur les élections, dénoncée depuis des décennies par de nombreuses personnes, le ministre libéral René Lévesque la condamnait avec force. Il a réussi à imposer à son propre parti l'idée d'une réforme.

Même s'il a été considéré comme le plus sévère de toute l'Amérique, à l'époque, le contrôle sur les finances électorales des partis politiques provinciaux du Québec qui a été décidé au Québec en 1963 a paru fort limité aux yeux des plus exigeants, car il n'empêchait nullement les grands partis de continuer, comme par le passé, à engager des dépenses considérables, avant et après la période dite de la « campagne électorale », grâce aux contributions versées dans ce qu'on avait pris l'habitude d'appeler la « caisse électorale ». Certes, la loi a imposé, dorénavant, comme l'avait fait pendant un temps la loi de 1895, l'obligation à tout candidat d'avoir un agent officiel unique, chargé de la totalité des dépenses permises au cours des quelques semaines précédant les élections. Elle a fixé des limites aux dépenses permises au cours de ces semaines et confirmé l'interdiction de toute dépense destinée à payer un vote ou un travail partisan. Par ailleurs, contrairement à la loi de 1895, la loi de 1963 n'a pas traité du financement des partis, de sorte que les bénéficiaires des décisions gouvernementales pouvaient encore

s'attacher la sympathie des dirigeants des partis en leur faisant des dons. De plus, la loi de 1963 prévoyait un remboursement partiel des dépenses dont faisaient état les agents officiels : ce remboursement, effectué grâce aux fonds publics, pouvait atteindre le montant obtenu en multipliant par 0,15 $ (ou 15 « cennes », comme on dit communément) le nombre d'électeurs inscrits dans la circonscription. Ce remboursement, refusé aux candidats qui n'avaient pas obtenu 20 % des voix, était manifestement conçu au seul bénéfice des deux principaux partis. En définitive, les dispositions adoptées au Québec pour contrôler les finances des partis, au lieu de contraindre vraiment, avantageaient encore les grands partis.

Déçu par la timidité des mesures de contrôle des finances électorales adoptées en 1963, René Lévesque s'est donné comme objectif, quand il a fondé le Parti québécois, en 1968, d'assainir les mœurs politiques dès l'accession de son parti au pouvoir. Devenu premier ministre du Québec en 1976, il a fait adopter peu après (en 1977), par l'Assemblée nationale, une loi qui a effectivement contribué à réduire l'influence des bailleurs de fonds des partis.

La loi québécoise de 1977 et les modifications qui lui ont été apportées par la suite, qui ne s'appliquent qu'aux scrutins relevant des autorités provinciales du Québec, imposent des contraintes considérables aux partis politiques du Québec. La Loi sur le financement des partis politiques du Québec n'a encore aucun équivalent véritable dans d'autres provinces canadiennes ; dans la plupart des provinces, les assemblées, depuis 1977, ont certes imposé des limites aux « finances électorales », mais elles sont toutes moins contraignantes que celles qui ont été maintenues au Québec (en Saskatchewan, par exemple, il n'y a pas de limite au montant des dons faits aux partis).

La loi québécoise a servi, dit-on, de modèle à la réforme de la loi qui s'applique aux élections fédérales. Elle est cependant beaucoup plus restrictive que la loi électorale fédérale qui, depuis quelques années, impose également des limites aux dépenses électorales, prévoit le versement de subventions aux partis (ainsi qu'aux candidats qui obtiennent une certaine part des voix) et accorde des dégrèvements de leur impôt aux contribuables qui produisent un reçu pour une contribution au financement des partis politiques dûment enregistrés.

En vertu de la loi du Québec, pour les élections provinciales et municipales tenues au Québec, les agents officiels des partis politiques (et des candidats) doivent tenir la comptabilité de toutes les sommes qui leur sont destinées, en tout temps (et non pas seulement pendant les quelques semaines précédant les élections, comme c'est le cas dans plusieurs autres provinces) et elle les oblige à soumettre un rapport financier annuel. Cette loi interdit à quiconque, sauf à l'agent officiel, d'effectuer des dépenses visant à influencer le vote ou à financer une activité définie comme partisane.

En outre, cette loi québécoise interdit à quiconque de donner plus de 3 000 $ par année à un parti politique ou à un candidat (le montant maximal de la contribution permise annuellement n'a pas changé depuis l'année de l'adoption de la loi en 1977) ; les seuls dons autorisés par la loi sont ceux provenant des électeurs (autrement dit, ne sont pas autorisés les dons venant d'organisations, entreprises, syndicats, comités, associations…).

Par ailleurs, la loi du Québec rend obligatoire la divulgation de toutes les contributions financières accordées aux partis et candidats, dont le montant est supérieur à 200 $ (avant 1994, seules les contributions inférieures à 100 $ n'étaient pas divulguées). Un annuaire comprenant les noms et adresses de toutes les personnes qui ont ainsi contribué au financement des partis politiques est accessible sur demande.

La loi du Québec de 1977, enfin, a reconduit, avec quelques changements et additions, les diverses dispositions relatives aux limites imposées aux dépenses permises, aux interdictions de certains types de déboursés, aux subventions (fonds publics) accordées aux partis et aux candidats, et aux avantages fiscaux consentis aux contribuables qui ont participé au financement des partis politiques provinciaux.

De son côté, à la suite des dernières modifications qu'elle a subies (en 2004), la Loi électorale du Canada, qui s'applique aux élections à la Chambre des communes, autorise les résidents permanents du Canada à verser jusqu'à 5 000 $ par année à chaque parti enregistré, et jusqu'à 5 000 $ par campagne à la direction d'un parti enregistré ; cette loi autorise les contributions de moins de 1 000 $ par année

venant d'entreprises qui œuvrent au Canada, de syndicats ou d'associations « non constituées en personne morale » ; elle autorise en outre diverses autres contributions limitées à 1 000 $.

Le financement public des dépenses des partis fédéraux et des candidats à la Chambre des communes est plus « généreux » que celui qui s'adresse aux partis provinciaux. Les partis politiques enregistrés en vertu de la Loi électorale du Canada ayant eu 5 % des votes valides dans les circonscriptions où ils ont soutenu un candidat ont droit à un financement public, sous forme d'allocations annuelles (en 2005, 1,75 $ par vote valide) et sous forme de remboursement d'une part des dépenses engagées à l'occasion des élections. Les candidats qui ont obtenu 10 % des votes valides obtiennent également un remboursement partiel des dépenses qu'ils ont comptabilisées lors des élections.

Le financement public des dépenses des partis et des candidats était censé compenser les restrictions imposées au montant des dons ; il a beaucoup aidé les partis qui avaient du mal à trouver des bailleurs de fonds et il a aussi aidé les bailleurs de fonds !

Les limites fixées au montant des dons aux partis et aux candidats n'ont pas fait disparaître la volonté de certaines personnes d'obtenir des dirigeants des décisions qui servent leurs intérêts. Elles les forcent simplement à mettre davantage l'accent sur les jeux d'influence (objet du chapitre 2 de ce livre).

Ces restrictions ont toutefois forcé les partis politiques à modifier leurs façons de faire. De toute évidence, elles ont mené les dirigeants des partis à se montrer plus attentifs aux doléances de l'ensemble de la population. Sans ces restrictions, ils pourraient peut-être s'intéresser uniquement à quelques importants bailleurs de fonds. En définitive, comme d'autres « améliorations » aux lois électorales, ces restrictions ont servi l'objectif d'égalité que poursuit la démocratie.

L'APPLICATION DES LOIS ÉLECTORALES

L'application des dispositions des lois électorales relatives aux finances électorales et aux manœuvres frauduleuses semble plus facile aujourd'hui qu'autrefois. Alors que les restrictions imposées par la loi

de 1895 au Québec ont été allégées dès 1903, celles qui ont été édictées en 1977 sont encore en vigueur.

Certes, le directeur général des élections, à Ottawa ou dans une capitale provinciale, doit instruire un certain nombre de plaintes, après chaque scrutin, mais, faute de preuve, rares sont les condamnations. De toute façon, en matière électorale comme en d'autres matières, il est très difficile d'établir la fiabilité de déclarations relatives à des comportements interdits par la loi lorsqu'il n'y a pas de manifestation matérielle durable de ces comportements. Par ailleurs, après un scrutin, la lassitude décourage rapidement les personnes qui ont été choquées par une conduite répréhensible ; rares sont celles qui s'entêtent à poursuivre une action qui leur coûte temps et argent sans leur rapporter quoi que ce soit sinon, éventuellement, la déception de l'échec. Les rares cas où des plaignants ont insisté concernent des manœuvres apparemment frauduleuses qui auraient permis l'élection d'un adversaire ; mais là encore, comme le cas (déjà cité) de la contestation d'une élection dans la circonscription de Fabre l'a démontré, le secret du vote et les circonstances plaident généralement en faveur des prévenus.

L'attitude des dirigeants des partis à l'égard des poursuites engagées contre leurs adversaires traduit la logique de leur démarche. Ils vont tenter de bénéficier des rumeurs qui entachent la réputation de leurs adversaires, mais ils se contenteront de cette action, considérant que les bénéfices supplémentaires qui pourraient découler d'une poursuite en justice ne pourraient jamais compenser l'énergie requise pour l'engager.

Il y a toujours eu des gens qui auraient aimé faire condamner les chefs politiques qui ont autrefois pris le risque de réclamer, pour leur parti, de l'argent des bénéficiaires des décisions gouvernementales. Il a toujours été difficile de le faire. Rares seraient les chefs qui, comme John A. Macdonald en 1873, ont pris des risques. Certains ont cependant, de toute évidence, fermé les yeux sur les manœuvres de leurs propres partisans, qui utilisaient la violence (en empêchant les adversaires de voter), les menaces, l'intimidation, le chantage, la calomnie, le mensonge, la discrimination, le favoritisme…

Le dégoût provoqué par ces pratiques du passé explique assurément l'ampleur des réformes électorales effectuées, au Québec, en 1874 et 1875, puis en 1895, et, enfin, en 1977, et celles qui ont été réalisées ailleurs. Les réformes de 1874 (vote secret et limitation des dépenses électorales notamment), appliquées aux élections fédérales (et imitées dans les provinces), ont été adoptées après le scandale qui avait impliqué le premier ministre canadien, John A. Macdonald (scandale du Pacifique, déjà cité). Les réformes de 1895 au Québec ont suivi de peu les révélations d'enquêtes sur d'autres scandales (en particulier celui de la baie des Chaleurs qui a ruiné la carrière du premier ministre Honoré Mercier). Quant aux réformes de 1977, au Québec, elles ont exprimé la lassitude suscitée par les abus de l'argent dans les campagnes électorales au cours des décennies précédentes.

CONCLUSION

Malgré le soin que l'on a mis, au Canada, dans la rédaction des lois électorales, malgré l'information diffusée par les gens qui les administrent et l'aide apportée au simple fait de voter, malgré l'intensité des campagnes électorales animées par les partis politiques, de nombreuses personnes font le choix de ne pas voter.

Le Canada connaît, à cet égard, ce que vivent bien d'autres pays : une augmentation régulière, depuis quelques décennies, de la proportion des électeurs qui ne se prévalent pas de leur droit de vote. Ces personnes, des abstentionnistes, ont sans doute toutes sortes d'explications à donner pour rendre compte de leur choix (la fatigue, l'absence du domicile, une surcharge de travail, des difficultés particulières, comme la maladie, qui rendent difficile le déplacement jusqu'au bureau de vote, la pluie, le froid, la victoire annoncée d'une équipe, la perplexité devant les options proposées, les pressions contradictoires provenant du milieu de vie…), mais, en ne votant pas, elles laissent à d'autres l'une des décisions qui ont le plus de conséquences pour la collectivité dont elles font partie. S'abstenir de voter, finalement, c'est dire : « le choix des autres sera le mien » !

En fait, pratiquement tout le monde se déplace pour voter quand l'enjeu est majeur, ainsi que le référendum québécois de 1995 l'a montré avec un taux de participation analogue à celui qu'enregistrent les scrutins réalisés selon le principe du vote obligatoire.

Selon les spécialistes qui s'intéressent à l'abstentionnisme électoral, rares sont les personnes qui ont pris leur retraite de la vie politique, ou qui ne veulent rien savoir de la politique ou encore qui s'estiment trop ignorantes de la politique pour se prononcer. Ces spécialistes ont observé que, parmi les personnes qui votent le moins souvent, il y a une certaine surreprésentation des personnes qui, en raison de la maladie ou de l'isolement, se trouvent à l'écart (ou à l'abri) des sollicitations politiques. Beaucoup de jeunes, également, s'abstiennent de voter avant d'avoir acquis une certaine expérience. Voulant donner un sens à ces observations, quelques spécialistes ont suggéré que le vote était un indice de l'intégration à la société.

S'il est un indice de l'intégration à la société, le vote a aussi de très nombreuses significations pour les gens, en plus d'être l'expression d'une préférence pour un candidat, un parti, un projet. Il est, assurément, aussi, une manifestation du désir de vivre en démocratie, une façon de conférer une légitimité au choix majoritaire, mais il peut également servir, comme on l'a vu dans le chapitre 4, à exprimer son identité, tout simplement. Dans un pays aussi diversifié que le Canada, les élections permettent tout cela.

SUGGESTIONS DE LECTURES

BAKVIS, Herman (sous la direction de), *La participation électorale au Canada*, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Montréal, Wilson et Lafleur), 1991, 204 pages (volume 15).

BERNARD, André, *Systèmes parlementaires et modes de scrutin*, Québec, Bureau du directeur général des élections, 1994, 98 pages (collection « Études électorales »).

BLAIS, André et Elisabeth GIDENGIL, *La démocratie représentative : perceptions des Canadiens et des Canadiennes*, Ottawa, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Montréal, Wilson et Lafleur), 1991, 277 pages (volume 17).

CLICHE, Paul, *Pour réduire le déficit démocratique au Québec : Le scrutin proportionnel*, Montréal, Éditions du Renouveau québécois (Québec-livres), 1999, 157 pages.

COURTNEY, John C., *Commissioned Ridings : Designing Canada's Electoral Districts*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2001, 337 pages.

EAGLES, Munroe, « The Effectiveness of Local Campaign Spending in the 1993 and 1997 Federal Elections in Canada », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 37(1), mars 2004, pages 117-136.

LAFORTE, Denis et André BERNARD, *La législation électorale au Québec, 1790-1867*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1970, 197 pages

MASSICOTTE, Louis, *La révision du mode de scrutin. À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec*, Québec, Ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, 2004, 28 pages.

MASSICOTTE, Louis et André BERNARD, *Le scrutin au Québec : un miroir déformant*, LaSalle (Québec), Éditions Hurtubise HMH, 1985, 255 pages.

MILNER, Henry (sous la direction de), *Making Every Vote Count : Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough (Ontario), Broadview Press, 1999, 200 pages.

MILNER, Henry (sous la direction de), *Steps Toward Making Every Vote Count. Electoral System Reform in Canada and Its Provinces*, Peterborough (Ontario), Broadview Press, 2004, 319 pages.

SEIDLE, Franklin (sous la direction de), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Montréal, Wilson et Lafleur), 1991, 240 pages (volume 3).

SEIDLE, Franklin (sous la direction de), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Montréal, Wilson et Lafleur), 1991, 467 pages (volume 5).

SMALL, David (sous la direction de), *La délimitation des circonscriptions au Canada. Pour un vote égal et efficace*, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Montréal, Wilson et Lafleur), 1991, 397 pages (volume 11).

STANBURY, W.T. (sous la direction de), *L'argent et la politique fédérale canadienne. Le financement des candidats et candidates et des partis*, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Montréal, Wilson et Lafleur), 1991, 793 pages (volume 1).

CHAPITRE 6

Le partage des pouvoirs : monarchie parlementaire et fédéralisme

Les traits qui singularisent le Canada se reflètent dans ses institutions politiques. S'étant adaptées à la diversité du pays et à l'immensité du territoire, ces institutions sont parmi celles qui, dans le monde, tentent de concilier l'unité de l'ensemble et la pluralité des parties. Au Canada, on le sait, le territoire est subdivisé en provinces, qui bénéficient d'une pleine souveraineté dans un grand nombre de domaines d'intervention, et chaque province est, à son tour, subdivisée en municipalités, très nombreuses (environ 4 000), qui exercent de façon autonome des pouvoirs qui leur ont été délégués par les autorités législatives des provinces.

Le partage des pouvoirs entre les institutions politiques qui exercent leur autorité sur l'ensemble du pays et celles qui l'exercent sur chacune des provinces est fondé sur l'Acte

de l'Amérique du Nord britannique de 1867, qui a fait du Canada une union fédérale, et sur les lois constitutionnelles qui l'ont complété.

Dans chacune des provinces, le partage des pouvoirs entre les autorités provinciales et les autorités municipales relève de la décentralisation, qui est très poussée partout, y compris dans la plus petite des provinces canadiennes, l'Île-du-Prince-Édouard (qui compte 75 municipalités pour une population de 133 000 habitants).

Les trois territoires du Nord, quant à eux, bénéficient d'une large autonomie dans une vaste gamme de domaines, en vertu de délégations du Parlement du Canada (on dit souvent que ces délégations sont une dévolution, pour les distinguer des délégations dont bénéficient les municipalités). Le partage des compétences entre les autorités des territoires et le Parlement du Canada n'est pas de type fédéral.

Un autre partage se superpose au partage « fédéral » des pouvoirs entre les institutions de l'ensemble du pays, appelées fédérales, et celles des provinces, ainsi qu'aux partages fondés sur les délégations et la décentralisation (qui concernent les territoires et les municipalités) ; cet autre partage, c'est celui qui caractérise un régime parlementaire instauré dans le cadre d'une monarchie.

Les institutions fédérales et les institutions provinciales sont à la fois celles d'une monarchie et d'une démocratie parlementaire, ce qui entraîne la coexistence de deux principes de légitimité politique.

Au fil du temps, la légitimité démocratique s'est imposée, mais les symboles de la monarchie ont été maintenus, comme l'ont été les pouvoirs qui lui sont rattachés ; pour concilier l'héritage monarchique et l'idéal démocratique, chacun des héritiers de la Couronne et chacun de ses représentants acceptent aujourd'hui d'obéir au porte-parole du groupe de ses conseillers qui a l'appui d'une majorité des représentants élus de la population, comme on l'a compris à la lecture des chapitres précédents.

Pour concilier monarchie et démocratie, au Canada, on a recouru à un compromis entre plusieurs options et il a fallu plus d'un siècle de luttes pour le faire accepter (on y a fait allusion dans le chapitre 3 et il en sera encore question dans ce chapitre).

Le choix d'instaurer le fédéralisme au Canada a constitué, lui aussi, un compromis entre des options divergentes – vers 1867, certains souhaitaient ce qu'on appellerait aujourd'hui un régime unitaire, alors que d'autres auraient préféré une simple entente confédérale entre les diverses colonies de l'Amérique du Nord britannique, quelques-uns s'opposant à toute forme d'union.

Issu d'un compromis, le fédéralisme canadien, dont le cadre a été établi en 1867, a changé peu à peu pour prendre son caractère actuel (c'est ce que va montrer la deuxième section de ce chapitre).

LA MONARCHIE PARLEMENTAIRE CANADIENNE

Depuis qu'ils ont été ouverts aux Européens, les territoires qui sont aujourd'hui ceux du Canada ont toujours eu, à leur tête, des gouverneurs nommés par des souverains qui devaient leur trône au fait qu'ils étaient les descendants de leurs prédécesseurs. Autrefois, ces gouverneurs obéissaient aux ordres du souverain qui les avait nommés ou à ceux que lui transmettaient les conseillers du souverain. Aujourd'hui, le monarque et ses représentants respectent les principes du parlementarisme : il y a donc, aujourd'hui, au Canada, une « monarchie parlementaire» (expression désignant un régime parlementaire instauré dans un cadre monarchique).

De nombreux Canadiens, en particulier des Canadiens dont les ancêtres sont venus des îles britanniques, chérissent la monarchie canadienne comme si c'était un héritage. Ce patrimoine a d'autant plus de valeur à leurs yeux qu'il ajoute aux traits qui distinguent le Canada des États-Unis. En effet, nombreux sont les Canadiens qui souhaitent que le Canada soit « différent » des États-Unis.

La différence « canadienne » a toujours été valorisée ; elle l'était assurément à l'époque de l'Acadie et de la Nouvelle-France. Elle l'a été encore davantage après la guerre de l'Indépendance américaine, car elle a été exacerbée par l'arrivée, dans le territoire de l'ancienne Acadie (devenue la Nouvelle-Écosse) et de l'ancienne Nouvelle-France, de quelque 25 000 « loyalistes » qui, pour avoir pris le parti du roi d'Angleterre, avaient été pourchassés et spoliés. Ces gens sont arrivés

au Canada avec beaucoup de ressentiment à l'égard de leurs anciens voisins et ils y ont trouvé une population très hostile aux Américains, dont les armées avaient envahi l'ancienne Nouvelle-France en 1775.

En 1775, en effet, des armées américaines avaient pris Montréal, occupé les campagnes de la vallée du fleuve Saint-Laurent et assiégé Québec. Au cours des longs mois passés dans l'ancienne Nouvelle-France, les soldats américains, par leurs comportements, avaient réussi à susciter l'indignation de la plupart des 100 000 Canadiens de langue française qu'ils croyaient « libérer » et ils avaient renforcé l'hostilité de la quasi-totalité des 20 000 immigrants de langue anglaise nouvellement arrivés d'Angleterre ou d'Écosse.

Vers 1782, 1783 et 1784, lors de l'arrivée des « loyalistes » au Canada, moins de six années s'étaient écoulées depuis l'invasion du Canada par les armées de la jeune république américaine. L'anti-américanisme de ces loyalistes a ravivé celui des Canadiens qui avaient subi les armées américaines six ans plus tôt.

L'hostilité à l'égard des États-Unis est restée très vive pendant les quelques années qui ont suivi la confirmation de l'Indépendance (en 1783), car les loyalistes installés dans l'ancienne Nouvelle-France, ayant à leur tête John Graves Simcoe, firent du Canada une sorte de camp retranché, qu'ils tentèrent de construire à l'image de l'Angleterre en multipliant les symboles de leur attachement à la Couronne.

Après une période d'apaisement, les Canadiens, en 1812, se retrouvèrent à nouveau en guerre contre les Américains (qui, pour se venger du blocus anglais de l'Europe, avaient décidé de priver l'Angleterre de ses colonies d'Amérique du Nord, où n'habitaient encore que 500 000 personnes). Les trois armées américaines lancées à la conquête du Canada cette année-là furent arrêtées (dans la région du lac Champlain) ou vaincues (à Detroit puis, en octobre, dans les environs du Niagara), mais, en 1813, lors d'une nouvelle offensive, les armées américaines de l'ouest et du centre furent victorieuses, alors que celles de l'est furent défaites (à la bataille de Châteauguay notamment). En 1814, les Canadiens et les Britanniques repoussèrent une troisième offensive à l'est (bataille de Lacolle) et expulsèrent les Américains de la région du lac Ontario et du lac Érié (bataille de Lundy's Lane). Voyant qu'ils ne pourraient s'emparer du Canada, malgré leurs forces

considérables (il y avait alors 7 000 000 d'habitants aux États-Unis), les dirigeants américains ont accepté de faire la paix (confirmée par le traité de Gand en 1814).

Après les combats de 1812, 1813 et 1814, qui avaient causé beaucoup de ravages, les Canadiens français, qui avaient combattu avec les Anglais, les Écossais et les Irlandais pour défendre leur pays, devaient probablement avoir, comme leurs compatriotes de langue anglaise, beaucoup de ressentiment à l'égard des Américains.

C'est dans ce contexte historique que se sont déroulées, au Canada, « les luttes constitutionnelles » qui ont mené au parlementarisme (avec l'adoption du principe de la responsabilité ministérielle). À l'époque (1815-1840), en plus de l'option de conserver les pratiques institutionnelles en vigueur (c'était celle des personnes qui étaient au pouvoir), deux principales options s'offraient aux Canadiens : la première consistait à faire du Canada une république, sur le modèle qui inspirait alors les « révolutionnaires » du Nouveau Monde (les colonies espagnoles d'Amérique étant à l'époque en pleine mutation) ; la deuxième, qui obtenait surtout l'appui des personnes qui arrivaient des îles britanniques, reposait sur l'expérience vécue à Westminster (nom de l'endroit où se trouve le Parlement du Royaume-Uni). C'est cette deuxième option qui a prévalu.

L'option « républicaine » (proposée notamment par plusieurs « patriotes », entre 1827 et 1837, mais rejetée par les autorités et un grand nombre de Britanniques installés au Canada) aurait probablement transformé les institutions du Canada comme avaient été transformées les institutions des colonies de la Nouvelle-Angleterre entre 1776 (déclaration d'indépendance américaine) et 1787 (adoption d'une nouvelle constitution). Les républicains auraient voulu remplacer le gouverneur par un homme à eux, désigné par le peuple ou ses représentants. Les institutions seraient devenues républicaines puisque le chef de l'exécutif, dorénavant, n'aurait plus été le représentant d'un monarque, héritier de la Couronne. On aurait donc abandonné le régime de transmission héréditaire du pouvoir (ce qui est le propre de la monarchie).

Les républicains auraient sans doute conservé la « séparation des pouvoirs » qui était en vigueur dans les colonies britanniques à l'époque, l'exécutif (le gouverneur et son conseil) n'étant pas soumis à la volonté

de l'assemblée. Si un projet de loi adopté par l'assemblée ne plaisait pas à l'exécutif, le gouverneur le refusait ; si l'assemblée refusait d'adopter un projet de loi que lui avait recommandé le gouverneur, ce dernier n'avait d'autre choix que de soumettre un projet modifié ou d'accepter un projet modifié (à moins d'abandonner son projet tout simplement). L'assemblée ne pouvait pas forcer le gouverneur ou les membres de l'exécutif à démissionner ni imposer quelqu'un à l'exécutif. La « séparation des pouvoirs » qui caractérisait les institutions des colonies britanniques aurait probablement été maintenue par les républicains.

Certes, il eût été possible de faire du Canada une république en y instaurant le parlementarisme, et certains républicains y songèrent : il eût suffi de faire du gouverneur un « élu du peuple » et de l'obliger à obéir à la majorité parlementaire.

On s'est contenté, au Canada, d'obliger le gouverneur, autrement dit le chef de l'État, à obéir à la majorité parlementaire (ce qui est le propre d'un régime parlementaire), et on a laissé au monarque, héritier de la Couronne, le soin de le nommer. L'option républicaine n'a pas été retenue, car, parmi les Britanniques installés au Canada, beaucoup (loyalistes et descendants de loyalistes, nouveaux arrivés, etc.) désiraient garder leurs liens avec le Royaume-Uni.

En fait, les parlementaires des colonies ont choisi le compromis qui avait été adopté en Angleterre. Tout en conservant les symboles de la monarchie, ils ont obtenu la reconnaissance du principe de la responsabilité ministérielle.

Les chapitres précédents ont fait état des luttes qui ont mené à la reconnaissance de ce principe au Canada-Uni en 1848 (principe reconnu, peu auparavant, le 25 janvier 1848 en Nouvelle-Écosse, et peu après au Nouveau-Brunswick puis, en 1851, à l'Île-du-Prince-Édouard et, enfin, en 1855, à Terre-Neuve).

Puisque le compromis auquel on était arrivé dans les colonies de l'Amérique du Nord britannique était modelé sur celui qui avait été conçu en Angleterre, on a dit qu'on avait appliqué, dans ces colonies, le « système » de Westminster (ce système est aussi appelé, en anglais, *the Cabinet system of government*), soit le type même du régime parlementaire.

Ce système ou régime politique repose certes sur une séparation formelle entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, mais les personnes qui détiennent de fait le pouvoir exécutif sont membres des institutions législatives. Ce n'est donc pas un système de « séparation des pouvoirs » comme le régime des États-Unis, appelé aussi régime présidentiel ; c'est plutôt un régime de « collaboration des pouvoirs » (cette expression sert d'ailleurs à définir un régime parlementaire, soit un régime dans lequel le gouvernement est responsable devant le parlement).

Le « système » instauré au Royaume-Uni et, entre 1848 et 1855, dans ses colonies de l'Amérique reposait sur des conventions non écrites. Pour assurer le respect du principe de la responsabilité ministérielle, en effet, il avait suffit de l'obtenir de la reine, au Royaume-Uni, et du gouverneur, dans chaque colonie.

En 1867, quand il a fallu rédiger une nouvelle loi constitutionnelle pour consacrer l'union de trois des colonies de l'Amérique du Nord britannique, les dispositions qui concernaient les institutions ont été rédigées en reproduisant celles dont on avait l'habitude, sans que soit mentionné le principe de la responsabilité ministérielle. On s'est contenté d'énoncer que l'union fédérale qui était contractée aurait une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni, où la reine, Victoria, se contentait habituellement d'entériner les décisions des chambres du Parlement ou celles du premier ministre.

LE REPRÉSENTANT DE LA COURONNE

C'est ainsi que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (maintenant Loi constitutionnelle de 1867) stipule qu'un gouverneur général, qui représente la reine, administre le Canada sur l'avis d'un conseil dénommé « Conseil privé de la Reine pour le Canada » (*Queen's Privy Council for Canada*). L'article 55 précise qu'aucun projet de loi, après avoir été adopté par la Chambre des communes et par le Sénat, ne peut avoir force et effet tant qu'il n'a pas reçu la sanction royale, donnée par le gouverneur général au nom de la reine.

Cette loi est muette sur le premier ministre. Or, en 1867, et cela depuis 1848, la pratique accordait au chef du parti qui avait l'appui d'une majorité à l'Assemblée le privilège d'être nommé, par le gouverneur général, membre de l'exécutif et lui accordait d'être désigné porte-parole de cet exécutif, à titre de premier ministre. En conséquence, ce sont les avis de ce chef de parti, le premier ministre, qui allaient décider des actes officiels effectués, en vertu des dispositions de la Loi constitutionnelle de 1867, par le gouverneur général et par le « Conseil privé de la Reine pour le Canada ».

Ainsi, tout en conservant les formes d'une monarchie (qu'elles ont encore aujourd'hui), les institutions du nouveau pays allaient obéir aux principes du parlementarisme (et elles le font encore). C'est toujours au nom de la reine que les décisions politiques sont prises, mais, sauf en de très rares circonstances (hypothétiques), aucune décision politique n'est prise sans l'accord (formel ou implicite) du chef du parti qui a l'appui de la majorité à la Chambre des communes.

Même s'il ne participe plus à l'élaboration des décisions politiques qu'il entérine, le gouverneur général, représentant de la reine, détient toujours une autorité formelle dont il convient de rendre compte. Il en va de même pour les lieutenants-gouverneurs, qui sont nommés par le gouverneur général pour représenter la reine dans les provinces.

À titre de représentant de la reine, le gouverneur général est considéré comme un chef d'État (une distinction étant faite, dans les régimes parlementaires, entre la fonction de chef d'État et celle de chef du gouvernement, ce dernier étant le premier ministre). Le gouverneur général assume même le commandement des forces militaires (conformément à l'article 15 de la Loi constitutionnelle de 1867 et aux documents qui précisent les fonctions que la reine lui confie). Le pouvoir de commander les forces armées accordé au gouverneur général est, en fait, exercé par les ministres, dont le porte-parole est le premier ministre. Ainsi, les nominations prononcées par le gouverneur général sont celles qui lui sont recommandées par le premier ministre ou une autre personne autorisée (par exemple, le ministre de la Défense).

Le gouverneur général assure la continuité de l'autorité puisqu'il doit s'assurer de la présence, au sein du Conseil privé, d'une personne capable d'assumer la fonction de chef du gouvernement et puisque la

Loi constitutionnelle de 1867 lui permet de prendre les décisions d'urgence dans l'éventualité d'une vacance au poste de premier ministre. L'article 11 de la Loi constitutionnelle de 1867 donne au gouverneur le pouvoir de choisir, de nommer et, même, de révoquer les membres de ce conseil. Là encore, cependant, le gouverneur général doit respecter les conventions.

Le choix de la personne que le gouverneur général désigne comme premier ministre est, en effet, dicté par la tradition (autrement dit par la pratique institutionnelle) : ce choix doit porter sur le chef du groupe parlementaire qui a l'appui d'une majorité à la Chambre des communes. Si ce groupe perd l'appui de la majorité, le gouverneur est tenu d'accepter la recommandation que lui fait le premier ministre, soit de tenir de nouvelles élections, soit de nommer une autre personne au poste de premier ministre.

Dans l'éventualité d'une défaite de son groupe parlementaire (et de son parti) aux élections, un premier ministre doit démissionner et recommander au gouverneur la nomination, au poste de premier ministre, du chef du groupe parlementaire qui reçoit dorénavant l'appui de la majorité. Si aucun groupe n'a l'appui de la majorité, le premier ministre peut tenter de l'obtenir, sinon la crise parlementaire doit être résolue par de nouvelles élections. Au Canada, aucune crise de ce type ne s'est produite depuis 1867, encore que, après les élections de 1925 à la Chambre des communes, le gouverneur général qui était alors en poste a causé tout un émoi en obtenant la démission de William Lyon Mackenzie King, qui n'avait pas l'appui de la majorité parlementaire (pour un compte-rendu des événements de 1925 et 1926, voir le recueil de textes intitulé *The King-Byng Affair, 1926 : A Question of Responsible Government*).

L'opinion admise aujourd'hui, c'est qu'un premier ministre dont le parti a perdu la majorité à la Chambre des communes après des élections a le droit de vérifier s'il a l'appui d'une majorité, quelques parlementaires d'autres partis pouvant peut-être lui apporter leurs voix ; s'il n'obtenait pas la « confiance » de la majorité et si le chef d'un autre parti avait, lui, la possibilité d'obtenir cette majorité, le premier ministre devrait démissionner. Après les élections de 1962, le premier ministre John Diefenbaker a pu obtenir l'appui d'une majorité à la Chambre des communes, même si son parti (le Parti progressiste-conservateur) n'avait que 116 sièges (98 sièges étant occupés par des

libéraux, 31 par des créditistes, 18 par des néodémocrates et deux par des députés d'autres tendances). Après les élections de 1972, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau a eu la même possibilité (son parti détenait 109 sièges, les progressistes-conservateurs, 107, les néodémocrates, 31, les créditistes, 15, et les députés d'autres tendances, deux). Il en a été de même, encore une fois, après les élections de 2004 : le premier ministre Paul Martin a pu rester en place avec un gouvernement minoritaire.

Dans une province, le lieutenant-gouverneur assume, à l'égard du conseil exécutif, les mêmes pouvoirs que le gouverneur général à l'égard du Conseil privé du Canada et doit respecter la même pratique (le chapitre 8 fera état des écarts à cette pratique, qui se sont produits il y a plus de cent ans et qui ont contribué à préciser la nature des conventions à respecter).

La Loi constitutionnelle de 1867 (article 38) donne au gouverneur général le pouvoir de convoquer les parlementaires, de proroger les sessions parlementaires et de dissoudre la Chambre des communes (article 50), mais, comme on l'a vu déjà, tous ces pouvoirs sont exercés sur la recommandation du premier ministre, à moins d'une crise parlementaire comme celle à laquelle il a été fait allusion plus haut. Le lieutenant-gouverneur dans une province exerce les mêmes pouvoirs à l'égard de l'assemblée, mais, comme le gouverneur général, il doit suivre l'avis du premier ministre.

L'article 54 de la Loi constitutionnelle établit par ailleurs que les parlementaires ne peuvent adopter un texte affectant les fonds publics s'il ne leur a pas été recommandé par le gouverneur général. La même disposition s'applique au lieutenant-gouverneur dans chacune des provinces. Dans la pratique, cette règle signifie simplement que, en matière de fonds publics, seuls les projets du gouvernement peuvent être adoptés.

L'article 55 confère au gouverneur général la tâche de donner la sanction royale aux projets de loi adoptés par le Sénat et la Chambre des communes. Cet article précise que le gouverneur peut refuser cette sanction (s'il le faisait, il opposerait son veto) ou réserver, à la reine, la décision de la donner ou non. Un autre article (56) accorde à la reine le pouvoir de désavouer une loi. Depuis 1878, le gouverneur général

ne « réserve » plus la décision de sanctionner un projet de loi (mais entre 1867 et 1878, 28 projets ont ainsi été « réservés ») ; des « instructions » lui disant de cesser de le faire lui ont été transmises à cette époque, cinquante ans avant que le Royaume-Uni n'octroie son indépendance complète au Canada. Quant au pouvoir de la reine de désavouer une loi du Parlement, il n'a été employé qu'une fois, en 1873, à l'égard d'un texte qui empiétait clairement sur les compétences des provinces. Jamais, depuis 1867, le gouverneur général n'a exercé son droit de veto.

Les articles 55 et 56 s'appliquent dans les provinces, en substituant quelques mots de façon à faire comprendre que le lieutenant-gouverneur y assume les mêmes fonctions que le gouverneur général à Ottawa. Ces articles ont été évoqués à plusieurs reprises dans l'histoire des provinces, comme on le verra dans le chapitre 8 et le chapitre 9, mais ils ne le sont plus depuis une cinquantaine d'années.

La Loi constitutionnelle de 1867 donne aussi à la reine (article 14) la possibilité d'autoriser le gouverneur général à se choisir des substituts ou fondés de pouvoir (*deputies*, en anglais) pour exercer les fonctions qu'il déciderait de leur déléguer. La même possibilité existe dans les provinces pour les lieutenants-gouverneurs.

Le gouverneur général (ou une personne qui le remplace à cette fin, comme on vient de le voir) est aussi appelé à signer les documents que la loi ou la coutume lui dicte de signer (quelques milliers de documents par année). Parmi ces documents figurent les nominations qu'il doit faire conformément à la Loi constitutionnelle de 1867 (celle des membres du Sénat, celle du président ou de la présidente du Sénat, celle des lieutenants-gouverneurs, celle des juges). Encore là, le gouverneur général ne fait que confirmer les décisions transmises par les services du premier ministre ou du Conseil privé.

La coutume veut que le gouverneur général fasse la lecture d'un texte qui, lors de l'ouverture d'une session parlementaire, informe les membres du Parlement des raisons qui les amènent à se réunir. Ce texte, le discours du Trône, est préparé par les services du premier ministre. Tout cela s'applique aussi au lieutenant-gouverneur dans une province, qui s'adresse alors aux membres de l'assemblée.

En définitive, le gouverneur général possède des attributions très nombreuses, mais, il faut le répéter, comme le précisent l'article 12 et l'article 13 de la Loi constitutionnelle de 1867, il exerce ses pouvoirs de l'avis et du consentement de ses ministres. On l'a vu à maintes reprises, les décisions politiques qu'entérine le gouverneur général doivent recevoir l'aval du premier ministre. De même, dans une province, les décisions qu'entérine le lieutenant-gouverneur doivent avoir l'aval du premier ministre de cette province.

En plus d'exercer les pouvoirs que lui attribuent la Constitution du Canada et la coutume, le gouverneur général assume diverses fonctions destinées à promouvoir les sentiments d'appartenance des gens au Canada. Représentant de la reine dans la capitale du Canada, il est l'hôte officiel des membres de la famille royale lors de leur visite au Canada. Il accueille les dignitaires venus d'autres pays et reçoit les lettres de créance des ambassadeurs et ambassadrices à leur arrivée à Ottawa. Il décerne, lors de cérémonies empreintes de solennité, des distinctions honorifiques qui visent à encourager l'excellence (par exemple, l'Ordre du Canada). Il rehausse de sa présence de très nombreuses manifestations (inaugurations, anniversaires, commémorations, défilés, etc.). En définitive, le gouverneur général remplit des fonctions très variées et il en va de même, à son échelle, du lieutenant-gouverneur dans une province.

Le choix de la personne chargée de remplir la fonction de gouverneur général est laissé à la reine, mais, avant de procéder à cette nomination, celle-ci prend conseil auprès du premier ministre du Canada. Depuis 1952, les personnes qui ont accédé à la fonction de gouverneur général étaient toutes de nationalité canadienne et, comme le laisse deviner le tableau 6.1, une personne de langue maternelle française a succédé à une personne de langue anglaise, et inversement. Par ailleurs, depuis 1984, sur quatre gouverneurs généraux, deux ont été des femmes.

LA REINE

L'idée d'attribuer la fonction de gouverneur général à des femmes, aussi souvent qu'à des hommes, a pour parallèle celle de nommer des femmes, de plus en plus souvent, au poste de lieutenant-gouverneur.

TABLEAU 6.1.
Gouverneurs généraux du Canada depuis 1867

Nom	Période
Le vicomte Monck de Ballytrammon	1867-1868
Le baron Lisgar de Lisgar et Bailieborough	1868-1872
Le comte de Dufferin	1872-1878
Le marquis de Lorne	1878-1883
Le marquis de Lansdowne	1883-1888
Le baron Stanley de Preston	1888-1893
Le comte d'Aberdeen	1893-1898
Le comte de Minto	1898-1904
Le comte de Grey	1904-1911
Le duc de Connaught	1911-1916
Le duc de Devonshire	1916-1921
Le général baron Byng de Vimy	1921-1926
Le vicomte de Willington de Ratton	1926-1931
Le comte de Bessborough	1931-1935
Le baron Tweedsmuir d'Elsfield	1935-1940
Le major-général comte d'Athlone	1940-1946
Le maréchal vicomte Alexander de Tunis	1946-1952
Le très honorable Vincent Massey	1952-1959
Le général et très honorable George P. Vanier	1959-1967
Le très honorable Roland Michener	1967-1974
Le très honorable Jules Léger	1974-1979
Le très honorable Edward Schreyer	1979-1984
La très honorable Jeanne Sauvé	1984-1990
Le très honorable Ramon John Hnatyshyn	1990-1995
Le très honorable Roméo-A. Leblanc	1995-1999
La très honorable Adrienne Clarkson	1999-

On peut s'étonner de voir qu'il a fallu attendre 1984 pour qu'un premier ministre songe à proposer qu'une femme devienne chef d'État au Canada, alors que le chef de l'État au Royaume-Uni, en 1867, était une femme (c'était Victoria, devenue reine en 1837, à l'âge de 18 ans, et décédée en 1901 après 64 ans de règne, comme le rappelle le tableau 6.2).

Comme Victoria, lors de son couronnement en 1837, Elizabeth II, quand elle est devenue reine en 1952, était encore très jeune (elle avait 26 ans). Elle avait déjà un fils, Charles, né en 1948, et une fille, Anne, née en 1950.

TABLEAU 6.2.
Les souverains du Canada depuis 1837

Nom	Période
Victoria	20 juin 1837 – 22 janvier 1901
Édouard VII	22 janvier 1901 – 6 mai 1910
Georges V	6 mai 1910 – 20 janvier 1936
Édouard VIII	20 janvier 1936 – 10 décembre 1936
Georges VI	10 décembre 1936 – 6 février 1952
Elizabeth II	6 février 1952 –

Note : La brièveté du règne d'Édouard VIII vient de son abdication en faveur de Georges VI, abdication nécessitée par sa décision d'épouser une Américaine divorcée (mariage incompatible avec sa charge de « défenseur de la Foi »).

L'héritier présomptif de la Couronne, c'est Charles, mais c'est le fils aîné de Charles, et non pas Anne (ni même ses frères cadets, Andrew ou Edward), qui est le deuxième dans l'ordre de succession au trône. L'ordre de transmission est fondé sur le droit d'aînesse, les enfants de l'aîné (ou aînée) passant devant les frères et sœurs de l'aîné.

De nombreux Canadiens suivent avec intérêt les événements qui mettent en scène « Elizabeth Deux, Reine du Royaume-Uni, du Canada et de ses autres royaumes et territoires » (pour citer ici la Loi canadienne sur les titres royaux de 1953). Ses visites officielles au Canada (une tous les trente mois, environ) ont généralement été l'occasion de cérémonies évocatrices, comme l'inauguration de la Voie maritime du fleuve Saint-Laurent en 1959 ou l'ouverture des Jeux olympiques en 1976. La reine a aussi été invitée au Canada pour commémorer des anniversaires jugés importants, comme le centenaire de la Conférence de Charlottetown en 1964, le centenaire de la Confédération en 1967 ou les centenaires de l'entrée des provinces dans l'union canadienne (le Manitoba en 1970, la Colombie-Britannique en 1971, l'Île-du-Prince-Édouard en 1973, la Saskatchewan et l'Alberta en 2005). Pour le vingt-cinquième anniversaire de son couronnement (1977), la reine a fait un nouveau voyage au Canada où elle était venue l'année précédente. Elle y est revenue en 1978, puis en 1982 (à l'occasion de la proclamation de la Loi constitutionnelle) et encore une fois en 1984, pour fêter le bicentenaire de l'installation des « loyalistes » près du lac Ontario et du lac Érié (cette installation, ce fut la naissance de l'Ontario en 1784). En 1987, la reine a fait un voyage officiel au Québec ; elle

est revenue au Canada pour les cent vingt-cinq ans de la Confédération (1992), puis pour les Jeux du Commonwealth (1994). Ses dernières visites (1997, 2002 et 2005), comme les précédentes, ont eu beaucoup de retentissement, surtout là où étaient organisées des fêtes importantes (comme celles du centenaire de l'admission de l'Alberta et de la Saskatchewan parmi les provinces du Canada).

La reine est généralement bien accueillie au Canada (quoique, lors de sa visite à Québec en 1964, des personnes favorables à l'indépendance du Québec ont profité de sa présence pour se manifester). De fait, contrairement à ce qui se passe en Australie, pays qui a beaucoup en commun avec le Canada, on n'entend guère de voix s'élever contre la monarchie lors des visites de la reine à Ottawa.

Même si certains Canadiens qui n'ont pas d'ancêtres britanniques s'étonnent de voir des symboles monarchiques britanniques au Canada, il faut reconnaître qu'on ne pourrait pas les abolir sans attrister de nombreuses personnes qui les vénèrent.

Parmi les pays européens qui ont des régimes parlementaires, ceux qui ont aboli la monarchie pour devenir républiques ont maintenant à choisir, de temps à autre, une personne pour assumer la fonction de chef d'État ; cette personne n'est pas désignée d'avance du fait de sa naissance dans une dynastie, il faut l'élire ! Une fois élue, cette personne assume les mêmes fonctions qu'un roi ou une reine, chef d'État dans un régime parlementaire. Finalement, les républiques parlementaires comme l'Italie ne sont pas si différentes des monarchies parlementaires que sont le Royaume-Uni, l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège, le Danemark…

LE FÉDÉRALISME CANADIEN

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 a non seulement confirmé l'autorité formelle de la reine sur trois de ses colonies, mais aussi concrétisé l'union de ces colonies conformément au compromis conclu entre les « unificateurs » (qui voulaient que l'union relève d'une autorité unique) et certains de leurs adversaires. Ce compromis de 1867 consistait, pour l'essentiel, à doter la nouvelle union d'un Parlement semblable à celui du Royaume-Uni tout en attribuant à

chacun des territoires de cette nouvelle union, appelés provinces, des institutions représentatives habilitées à faire, pour cette province, des lois relatives aux questions d'intérêt local ou privé.

Les circonstances de l'Union de 1867

L'union des colonies de l'Amérique du Nord britannique a été sérieusement envisagée lors du déclenchement de la guerre de Sécession aux États-Unis peu après l'élection d'Abraham Lincoln à la présidence en 1860.

Avec le début des hostilités, aux États-Unis, on s'est mis à craindre pour la sécurité du Canada-Uni, d'autant plus que la majorité, à l'Assemblée, en 1862, avait refusé d'adopter le budget exceptionnel réclamé par le gouvernement pour la « milice » (ce qui a causé une crise ministérielle, dont nous avons fait état dans le chapitre 3). Les 10 000 militaires supplémentaires envoyés par les autorités britanniques au Canada-Uni ne pouvaient, seuls, défendre une frontière qui, partant de l'océan, se rendait jusqu'au lac Supérieur. À Londres, on s'est mis à dire que les colonies britanniques d'Amérique du Nord coûtaient plus cher que ce qu'elles rapportaient, et qu'il n'appartenait pas aux troupes britanniques d'assurer la défense de quelque 2 500 000 habitants dont les représentants ne voulaient même pas voter un budget adéquat pour leur propre armée.

Même si la majorité parlementaire au Canada-Uni avait refusé le « bill de la milice », le sentiment général, c'était que, dès la fin de la guerre civile, les États-Unis utiliseraient le reste de leurs troupes pour conquérir le Canada, comme ils avaient tenté de le faire en 1775 et en 1812. Une citation d'un discours de D'Arcy McGee lors des débats de 1865 à Québec illustre cet état d'esprit : « Ils ont voulu la Floride, ils s'en sont emparée ; ils ont voulu la Louisiane, ils l'ont achetée ; ils ont voulu le Texas, ils l'ont volé… La conquête du Canada a été la première ambition de la Confédération américaine, et elle n'a jamais cessé de l'être… ».

Ne connaissant pas les gens du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve, les habitants du Canada-Uni ont pu croire que l'union des colonies de

l'Amérique du Nord britannique pourrait faire contrepoids aux États-Unis. C'est pourquoi nombreux ont été les Canadiens à souhaiter que l'union se réalise.

D'autres raisons ont joué en faveur de l'union (et nous en avons parlé dans le chapitre 3, en citant le slogan « *rep by pop* » des réformistes anglophones du Canada-Uni et le projet de construire un chemin de fer entre Halifax et Vancouver en passant par Montréal), mais ces raisons « canadiennes » n'auraient pas suffi si elles n'avaient également plu aux autorités britanniques, à Londres. En effet, les colonies n'avaient encore à l'époque qu'une autonomie limitée aux affaires intérieures, et leurs institutions relevaient toujours du Parlement de Westminster. Or, heureusement pour les Canadiens qui la souhaitaient, l'union des colonies confortait les intérêts des autorités britanniques.

En revanche, dans les colonies de l'Est (en particulier en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick), où l'on avait déjà envisagé une « confédération des provinces maritimes », on ne voyait pas bien à quoi pourrait servir l'union avec le Canada. Des habitants de la Nouvelle-Écosse auraient même préféré réunir à la Nouvelle-Écosse les deux provinces qui en avaient été détachées (l'Île-du-Prince-Édouard en 1769 et le Nouveau-Brunswick en 1784). Néanmoins, au début de 1864, les parlementaires de ces colonies ont convenu de rencontrer les représentants du Canada (le Canada-Uni) à Charlottetown en septembre 1864 et, à cette occasion, plusieurs se sont laissés convaincre des bénéfices communs de l'union proposée.

Invités à se rendre à Québec, pour poursuivre les discussions, quelques parlementaires des provinces maritimes ont eu de nouveaux échanges avec les Canadiens à Halifax et ils ont ensuite participé à ce que les historiens appellent la « conférence de Québec » (octobre 1864). Les gens des provinces maritimes ont marchandé leur adhésion à la future union autant qu'ils ont pu (réclamant, pour leurs provinces, une surreprésentation dans la future chambre haute, des compensations financières en faveur de leur région, etc.). Finalement, sans savoir encore comment réagiraient les populations, les délégués réunis à Québec ont réussi, en trois semaines de négociations, à produire une série de résolutions.

Les résolutions adoptées à Québec à la fin d'octobre 1864 ont été publiées et abondamment discutées. Les politiciens qui souhaitaient les soumettre à l'approbation du Parlement britannique ont alors soutenu que l'union projetée permettrait d'atteindre plusieurs objectifs, en premier lieu, celui de la sécurité à l'égard des États-Unis.

Ce premier objectif, la sécurité, qui avait déjà servi à promouvoir l'idée d'une union des colonies, a certainement rallié beaucoup de monde en 1865 et 1866, car, avec la fin de la guerre de Sécession, la menace que l'on appréhendait depuis quatre ans a paru de plus en plus imminente aux yeux de nombreux habitants des colonies de l'Amérique du Nord britannique. Cette menace, elle s'était concrétisée dans les activités d'un groupe qui, aux États-Unis, proposait d'envahir le Canada. Cette menace, précisément, c'était celle que faisaient planer les Fenians, membres d'un mouvement qui s'était développé vers 1858 pour faire l'indépendance de l'Irlande et qui, implantés aux États-Unis, incitaient les Américains à faire la conquête de l'Amérique du Nord britannique. Étant donné qu'il y avait près de 12 % d'Irlandais au Nouveau-Brunswick et dans la population de la moitié ouest du Canada, les menées des Fenians effrayaient la plupart des habitants des colonies britanniques originaires d'Angleterre et d'Écosse. Après quelques incursions au Nouveau-Brunswick après la « Saint Patrick » de 1866, environ 1 300 Fenians ont traversé la frontière du Canada dans la région du lac Champlain, au début du mois de juin 1866. Ne désirant pas une guerre avec le Royaume-Uni, pays très puissant à l'époque, le président des États-Unis, Andrew Johnson, a alors désavoué les maraudages des Fenians, mais leur impact sur les esprits avait indiscutablement servi la cause des politiciens favorables à l'union des colonies.

La crainte d'une annexion aux États-Unis était aussi entretenue par l'établissement de colons américains sur des terres que les Canadiens considéraient comme celles de l'Amérique du Nord britannique et par le projet de nombreux politiciens américains de repousser toujours plus loin le peuplement du territoire (projet exprimé dans la théorie voulant que ce fût là le destin de la nation américaine, *a manifest destiny*). L'union des colonies devait donner aux Canadiens de nouveaux moyens pour contrer l'expansionnisme américain qui risquait de se réaliser à leurs dépens.

Un autre objectif qu'allait permettre d'atteindre l'union des colonies, c'était ce qu'on appellerait aujourd'hui « la relance économique ». En 1866, tout allait mal. La dette publique, dans chacune des colonies, était devenue insupportable : elle était six fois plus élevée que le revenu fiscal du gouvernement. Les affaires étaient désastreuses, car le traité de réciprocité commerciale avec les États-Unis, signé en 1854 pour dix ans, n'avait pas été renouvelé, alors que le Royaume-Uni avait adopté une politique de « libre-échange » qui privait les exportations des colonies d'Amérique du Nord britannique des tarifs douaniers avantageux qui leur permettaient, auparavant, de rester compétitives sur le marché anglais. Le développement des machines et l'utilisation de plus en plus fréquente des métaux mettaient en danger la construction navale traditionnelle en Nouvelle-Écosse et menaçaient de nombreuses petites entreprises un peu partout dans les colonies. La plupart des forêts côtières avaient été complètement rasées, de sorte qu'il fallait engager des frais accrus pour aller chercher, plus loin, un bois qui, en raison de son coût, ne se vendait plus comme avant. En Angleterre, la mode changeait rapidement et la demande pour les fourrures fluctuait dangereusement. Comme les terres agricoles de la vallée du Saint-Laurent avaient presque toutes été défrichées, les jeunes n'avaient plus accès à de nouvelles terres dans leur région et devaient chercher leur avenir ailleurs. Bref, il fallait autre chose ; l'union des colonies, croyait-on, allait mettre fin à ce marasme économique.

L'union des colonies mettrait fin au marasme, disait-on, grâce à une réforme des finances publiques (réaménagement de la dette, économies dans l'administration, réorganisation de la fiscalité, etc.), grâce à une politique de grands travaux (canaux, chemins de fer) et grâce à l'industrialisation (induite par ces grands travaux et par l'occupation du marché domestique qui, jusqu'alors, avait été alimenté par des importations). Les bénéfices attendus allaient même permettre, pensait-on, de maintenir les productions traditionnelles qui étaient alors menacées, notamment en Nouvelle-Écosse. En somme, l'union, c'était un gage de prospérité.

Un dernier objectif important, aux yeux des politiciens favorables à l'union, c'était l'autonomie. Les habitants de la partie du Canada qui avait formé, de 1791 à 1840, le Haut-Canada, voulaient se libérer

de ce qu'ils appelaient « *the French domination* ». Pour leur part, les représentants des Canadiens français désiraient obtenir la maîtrise des lois appliquées dans l'ancien Bas-Canada.

On souhaitait aussi acquérir plus d'autonomie à l'égard de la mère patrie, ce qu'une union des colonies permettrait sûrement. De fait, on était assuré que les autorités britanniques, à Londres, souhaitaient voir leurs colonies d'Amérique du Nord assumer une part de plus en plus importante des frais inhérents à leur administration (travaux publics, phares, forces armées, etc.).

En définitive, les objectifs que permettait de réaliser l'union des colonies devaient, pensait-on, plaire à la majorité, d'autant plus que les résolutions de Québec avaient été rédigées de façon à satisfaire ceux qui désiraient une « union législative » (qui aurait transformé l'ensemble des colonies en une seule colonie), ceux qui voulaient conserver intactes les institutions de chacune des colonies de même que ceux qui voulaient diviser le Canada-Uni en deux provinces, celles de l'ancien Haut-Canada et de l'ancien Bas-Canada.

Le partage des compétences législatives

Les circonstances dans lesquelles s'est développée l'idée d'une union des colonies avaient, en effet, permis de penser à divers types d'unions, allant d'une union complète (une seule colonie avec un seul Parlement) à une simple confédération entre les colonies. Plusieurs politiciens de la région du lac Ontario préconisaient la « fusion » des diverses colonies, mais le désir de diviser le Canada-Uni en deux provinces et de conserver les institutions des provinces maritimes ont mené à la formation d'une union de type fédéral.

Les débats de Charlottetown et de Québec, en 1864, font voir effectivement que, en plus de l'option de ne rien faire, trois projets différents pouvaient être envisagés. Le projet d'une « union législative », ainsi qu'on l'appelait, aurait fait de la future Amérique du Nord britannique un pays doté d'un Parlement et divisé en « comtés » et en municipalités. Le projet d'une union confédérale aurait donné aux colonies de l'Amérique du Nord britannique un conseil commun où les gouvernements auraient eu leurs représentants et

décidé des actions communes à réaliser ensemble. Le projet d'union fédérale constituait un compromis entre les deux autres projets et il avait, en partant, l'appui de plusieurs politiciens canadiens.

Même si, après négociations, la majorité des participants aux débats se sont entendus sur l'idée d'une union fédérale, qui impliquait le partage des compétences entre les institutions législatives de l'union et celles des provinces, plusieurs comptaient bien doter les institutions de l'union des moyens d'action que leur aurait procurés une « union législative ».

Issu d'un compromis, certes, le texte de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a finalement attribué des compétences très englobantes au Parlement de la colonie qui remplacerait les colonies existant avant l'union (le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, qui étaient des colonies, sont devenues des provinces de la nouvelle colonie, le Canada). De plus, l'Acte de 1867 a donné au pouvoir exécutif de la nouvelle colonie des possibilités « légales » de contrôle sur les autres institutions, perçues par certains comme subalternes et par d'autres comme pleinement autonomes dans le champ de leurs compétences législatives.

Comme tout compromis, celui de 1864 n'a pas été concrétisé de façon à plaire à tous ceux qui l'avaient négocié ; ainsi, le texte soumis au Parlement britannique n'a concerné que les colonies du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et du Canada-Uni, cette dernière allant être divisée en deux provinces, le Québec et l'Ontario. Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard n'ont pas adhéré à l'entente de 1864 (l'Île-du-Prince-Édouard a cependant accepté d'y adhérer en 1873 et Terre-Neuve, en 1949).

Les électeurs de la Nouvelle-Écosse se sont sentis trahis et, aux élections de 1867, ils ont élu, dans une Chambre de 38 sièges, 36 candidats qui s'étaient opposés à l'union (on appelait à l'époque « confédération », l'union visant à créer une fédération).

Parmi les personnes qui souhaitaient instaurer une « union législative », quelques-unes, élues à la Chambre des communes par des électeurs de l'Ontario, ont tenté, après 1867, de limiter l'ampleur des interventions des institutions provinciales en s'appuyant sur le texte

constitutionnel. Leurs adversaires, des libéraux, ont soutenu que l'entente conclue en 1864 était un pacte à respecter et que celui-ci avait pour principe l'autonomie des institutions des provinces sur l'ensemble des domaines énumérés initialement.

Les conflits entre les tenants de la « centralisation » au profit des institutions d'Ottawa (la capitale de l'Union) et les tenants de l'autonomie complète des institutions provinciales étaient inéluctables. Plusieurs de ces conflits ont été arbitrés par les tribunaux, et lorsque le recours aux tribunaux n'était pas le fait d'un procureur, c'était un plaignant privé qui intentait un procès. De fait, chaque fois qu'une loi semblait s'appliquer dans un domaine qui ne relevait pas de la compétence de l'institution qui l'avait adoptée, il se trouvait des citoyens pour contester sa validité constitutionnelle devant un tribunal, éventuellement jusqu'en appel. Les appels ont été entendus par la Cour suprême du Canada (créée en 1875) et les jugements de la Cour suprême du Canada ont, à leur tour, été revus, quand il y avait raison de le faire, par le comité judiciaire du Conseil privé britannique, jusqu'à ce que la Cour suprême devienne le tribunal de dernière instance en matière constitutionnelle (en 1949).

Au cours des soixante premières années écoulées après l'union des colonies de l'Amérique du Nord britannique, le comité judiciaire du Conseil privé du Royaume-Uni a souvent été appelé à arbitrer les conflits « constitutionnels ». Par la suite, le Canada ayant acquis son indépendance, on a cherché, de plus en plus souvent, à « négocier » sans avoir à recourir à un arbitrage « extérieur » (en 1949, comme on l'a dit, presque vingt ans après la reconnaissance de l'indépendance du Canada confirmée en 1931, on a finalement mis fin aux recours au comité judiciaire du Conseil privé britannique).

Les juges n'ont pu que constater que le texte de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 accordait aux institutions du Canada une autorité considérable sur des sujets d'une très grande importance. Il était clair que les institutions des provinces n'avaient pas autorité sur les domaines énumérés dans l'article 91, décrivant les compétences du Parlement du Canada (lire, en annexe, le texte en entier). Ces domaines concernaient notamment la réglementation du trafic et du commerce, la monnaie, les banques, les taux d'intérêt, les

forces armées, le droit criminel, les pénitenciers, les postes, les poids et mesures et, à la limite, toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets assignés aux institutions législatives des provinces.

Par ailleurs, le préambule de l'article 91 permettait au Parlement du Canada de légiférer dans des domaines qui n'étaient pas spécifiquement mentionnés dans la liste de ses compétences exclusives. Ce préambule, en effet, autorisait le Parlement à faire des lois « pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignées aux législatures des provinces ».

En s'appuyant sur ce préambule de l'article 91, le Comité judiciaire du Conseil privé britannique, statuant en dernière instance sur des appels concernant des jugements de la Cour suprême du Canada, a estimé que les lois du Parlement du Canada étaient valides dès qu'elles s'appliquaient à l'ensemble du pays et ne concernaient pas des matières d'une nature purement locale ou privée.

L'une des « causes célèbres » à ce propos a été jugée en 1882 (affaire Russell) ; elle impliquait un tavernier (Russell) de Fredericton, qui était accusé d'avoir vendu de l'alcool en contravention de la loi canadienne de tempérance de 1878 et qui prétendait que cette loi était anticonstitutionnelle puisqu'elle concernait, selon ses avocats, une matière qui relevait de la compétence exclusive des provinces (la vente d'alcool, en effet, se faisait dans un établissement mentionné dans l'article 92, concernait la propriété et les droits civils dans la province et elle était, de toute façon, d'une nature purement locale ou privée). Au terme de considérations qui couvrent plusieurs pages, les membres du comité judiciaire ont estimé que la loi canadienne de tempérance était constitutionnelle puisqu'elle concernait « la réglementation du trafic et du commerce » (ce qu'avait affirmé la Cour suprême du Canada) et ne concernait pas l'une ou l'autre des matières énumérées à l'article 92 (étant donné qu'elle visait l'ensemble du Canada ainsi que la promotion de la paix et de l'ordre).

Les juges ont néanmoins estimé que certains paragraphes de l'article 92, qui décrit les compétences des institutions provinciales, justifiaient de nombreuses interventions tant qu'elles n'empiétaient pas sur les compétences du Parlement du Canada spécifiquement énumérées dans l'article 91. Les deux paragraphes qui laissaient une

grande marge de manœuvre aux autorités provinciales étaient les suivants : le paragraphe 13 (la propriété et les droits civils dans la province) et le paragraphe 16 (généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province).

Une autre « cause célèbre » a confirmé cette interprétation. Cette affaire (dite de la Prohibition locale ou *Local Prohibition Case*) opposait le procureur de l'Ontario au procureur du Canada (A.-G. Ontario contre A.-G. Canada) et elle a été jugée en 1896. Le conflit concernait la validité de lois concurrentes, l'une de l'Ontario (dite de la prohibition locale), l'autre du Parlement du Canada (la loi canadienne de tempérance de 1886, qui avait remplacé celle de 1878). Pour résumer son raisonnement, Lord Watson, membre du comité judiciaire et rédacteur de l'avis, a estimé qu'une loi provinciale justifiée par l'un des paragraphes de l'article 92 était valide même si, dans le même domaine, une autre loi, également valide, était justifiée par le préambule de l'article 91.

Après 1896, le Parlement du Canada a eu d'autres occasions d'intervenir dans des domaines qui relevaient de la compétence exclusive des institutions provinciales. Dans plusieurs cas, les juges ont validé des lois du Parlement du Canada qui avaient été contestées, soutenant, comme les avocats du gouvernement canadien, que le préambule de l'article 91 pouvait justifier une intervention commandée par des circonstances exceptionnelles (une guerre par exemple) ou par l'intérêt supérieur du pays ou, encore, par des obligations découlant de conventions internationales et de traités (ce que visait également d'ailleurs l'article 132).

Une dernière « cause célèbre » pourrait être citée à ce sujet ; il s'agit de l'affaire dite de la Fédération de tempérance, ou *Canada Temperance Federation Case*. Le jugement prononcé en 1946 par le vicomte Simon, membre du comité judiciaire du Conseil privé britannique, concernait, encore une fois, la validité de la loi canadienne de tempérance, celle de 1927, qui était une version modifiée de la loi antérieure du même titre. Pour expliquer son verdict, le vicomte Simon a suggéré qu'on ne contesterait pas une loi du Parlement du Canada visant une épidémie, et qu'une telle loi resterait valide après l'épidémie puisqu'elle viserait aussi à prévenir une future épidémie… Puisque la loi canadienne de tempérance de 1878 avait été jugée

constitutionnelle en 1882, sa version modifiée de 1927 devait l'être aussi. Par conséquent, ce jugement a validé le verdict donné dans l'affaire Russell de 1882, que les plaideurs voulaient contester.

Ainsi, de décision judiciaire en décision judiciaire, le partage des compétences entre le Parlement du Canada et les institutions des provinces s'est peu à peu précisé.

Par ailleurs, avec les changements qui se sont produits après la Seconde Guerre mondiale, les élus, à Ottawa et dans les capitales provinciales, ont trouvé plus pratique de négocier directement plutôt que de s'en remettre aux tribunaux (nous en traiterons longuement dans le chapitre 9). Le tribunal de dernière instance du pays, la Cour suprême du Canada (depuis 1949) continue néanmoins à entendre des plaignants qui soutiennent que telle ou telle loi est anticonstitutionnelle (*ultra vires*, comme on dit en latin), mais, aujourd'hui, la Charte des droits et libertés de 1982 est invoquée plus souvent que les articles de la Loi constitutionnelle de 1867 relatifs au partage des compétences entre le Parlement du Canada et les institutions provinciales.

Les interventions des pouvoirs publics dans les domaines de l'éducation, de la santé et des aides prodiguées aux personnes démunies ont pris une importance considérable au fil des ans et, en vertu du partage des compétences, elles ont été assumées par les provinces. L'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a, en effet, donné aux institutions des provinces le pouvoir de décréter des lois relatives à l'éducation (à condition de ne pas porter préjudice aux droits et privilèges conférés, avant 1867, aux écoles dites « confessionnelles ») et le paragraphe 7 de l'article 92 leur a donné le pouvoir de faire des lois relatives à l'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité.

La place prise par les véhicules automobiles et le transport a aussi amené les autorités des provinces à intervenir de façon importante, en vertu du paragraphe 10 de l'article 92 concernant « les travaux et entreprises d'une nature locale autres que [ceux qui relient] une province à une autre ou qui s'étendent au-delà des limites de la province ».

Finalement, aujourd'hui, les activités qui relèvent des provinces ont pris une telle importance que plus de la moitié des dépenses « finales » des administrations publiques, au Canada, s'y rattachent (seulement 40 % des dépenses « finales » des administrations publiques sont réglées directement par le budget fédéral, qui finance une part des dépenses « finales » des gouvernements provinciaux par les transferts qu'il leur accorde).

Le pouvoir déclaratoire du Parlement

En prévision d'éventuels litiges dans le partage des installations appartenant à la Couronne, les rédacteurs de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 ont pris soin d'énumérer celles qui passeraient sous le contrôle du Parlement du Dominion. Le paragraphe 9 de l'article 91 mentionne les bouées et phares de l'île de Sable (située en pleine mer, à l'est d'Halifax), le paragraphe 10 de l'article 92 présente une liste de lignes de bateaux, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà des limites d'une province, liste complétée par la troisième annexe de la loi (canaux, havres publics, routes militaires, maisons de douane, bureaux de poste, etc.).

Pour éviter les complications, les rédacteurs de l'Acte ont ajouté que les provinces n'auraient pas le pouvoir d'édicter des lois relatives aux travaux qui, bien qu'entièrement situées dans la province, seraient avant ou après leur exécution déclarés par le Parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada ou celui de deux provinces ou plus (troisième alinéa du paragraphe 10 de l'article 92). Ce pouvoir du Parlement de déclarer qu'une installation quelconque relevait de son autorité a été appelé « pouvoir déclaratoire ».

Le pouvoir déclaratoire du Parlement a été utilisé à maintes reprises autrefois, surtout pour permettre l'extension du réseau des chemins de fer, mais aussi pour d'autres fins. Ainsi, en 1908, il a été évoqué pour permettre au gouvernement fédéral de se porter acquéreur des « champs de bataille nationaux de Québec » (que les résidants de Québec appellent les « plaines d'Abraham »). En 1926-1927, il a permis les acquisitions de la « Commission du District fédéral » (région

d'Ottawa), d'autres acquisitions ayant été autorisées en 1958. Il a aussi permis aux autorités fédérales d'exercer leur contrôle sur des installations relevant d'entreprises productrices d'électricité ou servant à l'entreposage des céréales (en concertation avec la « Commission canadienne du blé »).

Ce pouvoir déclaratoire (sur lequel nous nous attarderons à nouveau dans le chapitre 9) a longtemps été perçu comme une entorse aux principes du fédéralisme. Depuis plusieurs décennies, plutôt que de soulever les critiques en évoquant ce pouvoir, les premiers ministres canadiens préfèrent « négocier » les éventuelles « acquisitions » ou « prises de contrôle ».

Le pouvoir fiscal illimité du Parlement

De nos jours, la négociation est de règle dans les relations intergouvernementales au Canada, notamment dans le domaine fiscal, même si le pouvoir fiscal du Parlement du Canada est illimité.

Ce pouvoir fiscal illimité du Parlement, qui a posé bien des problèmes, a toutefois permis de résoudre de nombreuses difficultés rencontrées par les autorités provinciales. Il a, en effet, permis de financer les subventions accordées aux provinces pour permettre aux plus pauvres d'offrir des services publics de qualité analogue à celle qu'on retrouvait dans les provinces les plus prospères.

Le financement des dépenses des provinces les plus pauvres a toujours posé des difficultés considérables, car l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 n'accorde aux autorités provinciales que des ressources fiscales limitées. Les institutions législatives provinciales peuvent adopter des lois pour prélever des revenus par le moyen de la « taxation directe », par la vente des terres publiques, par l'imposition d'amendes dans le but de faire respecter une loi provinciale, et, enfin, par la vente de licences pour les boutiques, cabarets, auberges, etc.

Alors que les possibilités de percevoir des revenus pour financer des objets relevant de la compétence législative des institutions provinciales sont limitées, celles du Parlement du Canada sont illimitées ; le paragraphe 3 de l'article 91 l'énonce clairement en lui permettant « le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation ».

Cette inégalité en matière de « taxation » a été la cause de conflits incessants dans les « relations intergouvernementales » au Canada (comme nous le verrons dans le chapitre 9).

On a d'abord soutenu que le Parlement du Canada ne devait pas percevoir l'impôt direct, puisque le paragraphe 2 de l'article 92 l'attribuait aux provinces. Considérant que l'impôt direct était de compétence provinciale, certains contribuables ont voulu contester les impôts directs levés sous l'autorité du Parlement du Canada. Les juges (en 1881 notamment) ont déclaré que le Parlement du Canada avait un droit incontestable sur les impôts directs : le paragraphe 3 de l'article 91 était compatible avec le paragraphe 2 de l'article 92 (affaire appelée Citizens' Insurance Co. contre Parsons).

Une loi du Québec de 1882 a tenté d'élargir les revenus de la province en imposant des taxes dites directes sur certaines entreprises, notamment les banques. Une banque installée au Québec (The Bank of Toronto) a refusé de payer sous prétexte que la loi était anticonstitutionnelle. Diverses personnes ont également voulu se soustraire à l'impôt et sont aussi allées plaider devant les tribunaux. Ces affaires se sont terminées au comité judiciaire du Conseil privé (affaire dite Québec contre Reed, en 1884, et affaire dite de la Banque de Toronto contre Lambe en 1887). Dans ces affaires et dans quelques autres cas similaires, le comité judiciaire du Conseil privé a donné la possibilité aux provinces de lever des impôts qui, dans d'autres pays, sont considérés comme des « contributions indirectes » en donnant une interprétation inédite de la définition classique d'un impôt direct, qui est « un impôt supporté par la personne qui le paie ».

Les juges ont observé qu'un impôt payé par une entreprise devait être considéré comme un impôt direct si l'on ne pouvait déterminer le nom de la personne qui en supportait la charge. La plupart des entreprises ne peuvent déterminer si le poids des impôts qu'elles paient est supporté par leurs actionnaires (dont les bénéfices sont moindres que ceux qu'ils auraient sans ces impôts), par leurs employés (dont les salaires sont moindres que ceux qu'ils auraient sans ces impôts), par les clients (qui paient plus cher) ou encore par les fournisseurs et les sous-traitants. Ainsi, l'interprétation donnée à la définition d'un impôt direct a permis aux autorités provinciales de taxer les entreprises.

En outre, cette interprétation leur a permis de taxer le commerce. Il a suffi que les autorités des provinces fassent de leurs taxes des taxes facturées aux clients. Les marchands sont devenus, en quelque sorte, les agents du fisc provincial. La taxe de vente levée sous l'autorité des provinces, au Canada, est ajoutée au prix affiché et son montant, ajouté au prix à payer, est indiqué sur la facture remise au client, contrairement, par exemple, au procédé en vigueur en France où la taxe est comprise dans le prix affiché.

Le Parlement fédéral s'étant mis à taxer les revenus que certaines provinces taxaient également, certains contribuables ont découvert que leur impôt sur le revenu pouvait dépasser le montant de leur revenu (en 1938, un Albertain qui aurait gagné 1 000 000 $ aurait payé 1 050 000 $ en impôts). Les juges pourtant avaient déjà observé (en 1924, dans l'affaire dite « Caron contre le Roi ») que l'exercice des pouvoirs fiscaux du Parlement du Canada risquait de rendre nuls les pouvoirs fiscaux des institutions provinciales. La solution à la « double taxation » ne pouvait être trouvée auprès des tribunaux ; elle viendrait donc d'une entente (les premières ententes fiscales ont été conclues au début de la Seconde Guerre mondiale, amenées par le sentiment d'urgence).

Aujourd'hui, les autorités fédérales du Canada conservent l'exclusivité sur les droits de douanes, mais en raison des ententes qui ont été conclues, elles perçoivent en fait environ 55 % des sommes payées, au Canada, en taxes, impôts et autres prélèvements publics obligatoires (à cela s'ajoutent les sommes que certains gouvernements provinciaux font prélever par le fisc fédéral en leur nom).

S'appuyant sur la comparaison entre le texte du paragraphe 3 de l'article 91 et celui des paragraphes qui concernent les pouvoirs fiscaux des provinces, les juristes ont observé que le pouvoir illimité de taxer accordé au Parlement du Canada ne comportait pas d'injonction sur la façon de dépenser les revenus, alors que l'article 92 obligeait les autorités provinciales à limiter leurs dépenses aux seules fins de financer les activités relevant de leur compétence et dans leur province respective seulement. Ils en ont conclu que le Parlement du Canada pouvait faire des dépenses pour financer toutes les activités possibles, et ce, partout. Le pouvoir de dépenser (*spending power*) du Parlement du Canada n'est pas limité par la Loi constitutionnelle (il l'est

seulement par la capacité de lever des impôts, taxes et autres prélèvements, de réaliser des bénéfices grâce aux entreprises publiques et de contracter des emprunts).

Le pouvoir de dépenser dans tout domaine, détenu par le Parlement du Canada, a permis d'atténuer les difficultés budgétaires de plusieurs provinces, comme nous le verrons dans le chapitre 9, mais il a mécontenté les personnes qui estiment que les revenus fiscaux des provinces doivent leur permettre de financer toutes les dépenses nécessitées par l'application des lois provinciales.

Les institutions du « Dominion »

En plus de lui permettre de percevoir des revenus par tous modes ou systèmes de taxation et de déterminer seul (en vertu du pouvoir déclaratoire) la liste des installations relevant de son contrôle (par exemple les chemins de fer), l'Acte de 1867 a donné au Parlement du « Dominion » un statut symbolique nettement supérieur à celui des institutions des provinces. Le Parlement (on ne disait pas encore « fédéral » à l'époque) a été formé de deux corps législatifs, dont les appellations ont été choisies de façon à montrer leur prééminence par rapport aux « législatures » provinciales (nous y reviendrons dans le chapitre 8). Comme nous l'avons vu, le représentant de la reine dans la capitale de l'Union a été appelé gouverneur général (et non pas simplement gouverneur), alors que les provinces ont eu droit à des lieutenants-gouverneurs. Dès 1867, la taille de la Chambre des communes de l'Union (185 membres) la distinguait presque autant que son nom, qui était celui de la prestigieuse chambre basse du Parlement de Westminster. Le Sénat lui-même, qui serait formé de personnes ayant au moins 30 ans et disposant d'une fortune personnelle, allait s'apparenter à la chambre haute du Parlement britannique.

Par sa taille, par le volume des affaires qui devaient y être traitées, par la gamme des sujets abordés et par bien d'autres aspects de ses activités, le Parlement du Canada devait être une institution incomparablement plus importante que la plus importante des institutions législatives provinciales. Elle devait être « supérieure », elle l'a été. La capitale du Canada, Ottawa, a même été construite à la mesure

des ambitions de ceux qu'on a appelé les « Pères de la Confédération » qui rêvaient de faire du Canada un pays continental, ce qu'il est d'ailleurs, aujourd'hui.

Les autorités fédérales du Canada sont détentrices des pouvoirs d'un État souverain au sens donné à ce terme, de nos jours, par l'Organisation des Nations unies. C'est le Canada qui est reconnu comme un État souverain, même si les provinces canadiennes sont « souveraines » dans les champs de compétences qui sont les leurs, dans les limites de leurs territoires respectifs. Bref, à la différence des institutions des provinces, les institutions fédérales du Canada sont celles d'un membre de l'Organisation des Nations unies et, à ce titre, elles ont à considérer des questions de politique internationale, traiter de la défense du pays, s'occuper des questions de citoyenneté, etc.

Même si elles ont la compétence internationale attachée à un pays souverain, les autorités fédérales du Canada ont accepté que les autorités provinciales, celles du Québec en particulier, puissent entretenir des relations officielles avec les autorités de certains pays membres de l'Organisation des Nations unies, tant que ces relations se situent dans le prolongement des compétences législatives provinciales et restent « coordonnées » avec celles du Canada. De plus, les autorités fédérales laissent aux dirigeants des villes la liberté de conclure des ententes avec ceux de villes d'autres pays, dans le cadre restreint de leurs compétences (les « relations internationales » des villes concernent surtout des échanges culturels ou techniques et la recherche d'investissements, tout comme les « relations internationales » des provinces). Les activités internationales des dirigeants des provinces ou des villes sont généralement soutenues par les services du gouvernement du Canada à l'étranger (consultats, ambassades, etc.), dont l'autorité n'est pas mise en doute.

L'importance des institutions fédérales, au Canada, incite certaines personnes à croire que le fédéralisme canadien est un mythe. À tel point qu'un livre a été intitulé *Canadian Federalism : Myth or Reality*…

Les conceptions divergentes du fédéralisme

La réalité, c'est que les autorités fédérales du Canada, conformément à la Loi constitutionnelle, exercent des pouvoirs qui sont de nature à « structurer » la vie du pays. Les impôts fédéraux, les transferts financiers du gouvernement fédéral destinés aux gouvernements des provinces, la réglementation du commerce, des banques et, de façon générale, des activités économiques, la défense et la politique des relations avec les autres pays, tout cela revêt une très grande importance, même si la plupart des gens n'en ont pas conscience, préoccupés qu'ils sont par des questions de tous les jours qui, elles, relèvent des autorités provinciales et, très souvent, des autorités municipales.

Certains Canadiens ne voient pas pourquoi les questions qui relèvent encore aujourd'hui des provinces ne relèveraient pas du Parlement du Canada. Ils ne comprennent pas pourquoi les lois qui concernent, par exemple, l'éducation, ne sont pas uniformes dans l'ensemble du pays. Ils estiment que les institutions provinciales coûtent cher et qu'on devrait les abolir. En définitive, ils voudraient ne voir au Canada qu'un seul gouvernement, celui d'Ottawa.

Pour d'autres, assez nombreux, les institutions fédérales du Canada occupent et doivent occuper une situation dominante leur permettant d'imposer une sorte de tutelle aux institutions des provinces. Ces personnes conçoivent le Canada comme un pays unitaire décentralisé et non pas comme une authentique fédération, même si elles en parlent parfois comme d'une fédération et qualifient les relations entre les autorités d'Ottawa et celles des provinces de « relations fédérales-provinciales ». Ces personnes disent du gouvernement fédéral du Canada qu'il est le gouvernement « national » et de ses politiques qu'elles sont des politiques « nationales », comme si le Canada était formé d'une seule et unique nation, comme le sont, en général, les pays unitaires. Ces personnes parlent de niveaux ou de paliers de gouvernements pour désigner les ordres de gouvernement qui existent au Canada : elles emploient le vocabulaire qui sied aux pays unitaires dans lesquels il y a effectivement des paliers, échelons ou niveaux ; elles semblent ignorer que, dans une fédération, il y a deux ordres de gouvernements et non pas deux paliers. Ces personnes vont dire du gouvernement d'Ottawa qu'il est un gouvernement « central » plutôt que de le désigner de la façon appropriée pour parler du gouvernement

fédéral d'une fédération : dans leur conception du Canada, le pays a un « centre » qui aurait délégué certaines de ses attributions aux autorités provinciales, selon un procédé auquel on donne le nom de décentralisation. Ces personnes, d'ailleurs, disent que le Canada est décentralisé, trop décentralisé, plus décentralisé que d'autres pays ; certaines vont même jusqu'à affirmer que le Canada n'est pas assez décentralisé, ignorant qu'une fédération est, par définition, un agencement qui n'est pas fondé sur un principe de décentralisation mais, bien au contraire, sur le principe de la souveraineté partagée.

Une part des conflits qui perdurent au Canada vient des perceptions contradictoires que l'on peut avoir du fédéralisme : pour de nombreuses personnes, on vient de le voir, le fédéralisme n'est qu'une forme poussée de décentralisation, alors que pour d'autres le fédéralisme correspond à un type d'agencement institutionnel dans lequel la souveraineté est partagée entre des institutions fédérales, qui exercent leurs compétences sur l'ensemble de la fédération, et des institutions fédérées, qui exercent leurs propres compétences sur les diverses portions du territoire, qu'on appelle provinces au Canada (et qu'on appelle États ou *States* aux États-Unis, en Inde ou en Australie, États ou *Estados* au Mexique, États, pays ou *Länder* en Autriche ou en République fédérale d'Allemagne).

Selon les personnes qui se réfèrent au fédéralisme classique, une fédération se distingue nécessairement à la fois d'un régime unitaire et d'une confédération. Les mots ayant un sens, il faut qu'il y ait une différence entre ce qu'on appelle une confédération et ce qu'on appelle une fédération ; il faut aussi qu'une fédération soit autre chose qu'un pays décentralisé et autre chose qu'un régime unitaire décentralisé.

Dans un régime unitaire (comme en France par exemple), les institutions relèvent toutes de la même autorité centrale, unique détentrice du pouvoir législatif : cette autorité centrale peut déléguer quelques pouvoirs à des instances autonomes qu'elle crée et sur lesquelles elle exerce sa tutelle (et on appelle décentralisation le procédé par lequel l'autorité centrale délègue une part de son autorité à des institutions, que l'on dit décentralisées). Une autorité centrale qui délègue beaucoup pratique ce qu'on appelle la décentralisation.

Dans une confédération (comme l'ont été les États-Unis quelque temps entre 1776 et 1787), les États (confédérés) sont seuls dépositaires de la souveraineté législative bien qu'ils aient délégué certaines de leurs compétences à des institutions communes, où ils ont des représentants, qui peuvent exercer un droit de veto ; tout État membre d'une confédération peut s'en retirer de sa propre initiative. L'Union européenne, en 2005, ressemble à une confédération puisque chacun des États qui en font partie est représenté dans les institutions communes.

La conception rigoureuse du fédéralisme qui est celle de plusieurs juristes mène à proposer un critère relativement simple pour distinguer les types d'arrangements institutionnels possibles. Ce critère, c'est celui de la subordination des institutions les unes par rapport aux autres. Dans un régime unitaire, les institutions décentralisées sont subordonnées ; dans une confédération, ce sont les institutions confédérales qui le sont ; dans une fédération authentique, il n'y a aucune subordination.

Selon les principes classiques du fédéralisme, dans une fédération, les institutions des États fédérés ne doivent pas être subordonnées à celles de l'État fédéral et ces dernières ne doivent pas être subordonnées à celles des États fédérés, communément appelés États membres.

Force est d'admettre que les principes classiques du fédéralisme n'ont pas toujours été respectés au Canada, mais ils le sont de plus en plus.

Néanmoins, contrairement à d'autres fédérations, les États-Unis, la Suisse ou la République fédérale d'Allemagne notamment, la fédération canadienne présente encore aujourd'hui quelques traits peu conformes au fédéralisme. Ainsi, le Parlement fédéral du Canada n'est pas constitué comme ceux des fédérations qui pourraient être considérées comme des modèles, puisque son Sénat ne ressemble ni au Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne ni au Sénat des États-Unis (ou chaque État, peu importe sa population, a deux membres, élus par la population et influents). Contrairement à ce qui se passe dans d'autres fédérations, le Parlement fédéral du Canada est seul habilité à nommer les membres du tribunal suprême de la fédération. Par ailleurs, les autorités fédérales y nomment les personnes

qui remplissent la fonction de chef d'État dans les diverses provinces (mais en vertu de coutumes ou conventions chacune de ces personnes doit obéir au premier ministre de la province).

Le gouvernement fédéral du Canada, pour respecter les principes classiques du fédéralisme, n'utilise plus les pouvoirs qui lui permettraient de dominer les autorités provinciales. Le fédéralisme, au Canada, n'est pas un mythe : c'est une réalité.

Cependant, à l'intérieur des limites que lui impose l'héritage du passé, le gouvernement fédéral du Canada détient une marge de manœuvre considérable dans les relations qu'il entretient avec les gouvernements des provinces, car, bien avant le Parlement, c'est le gouvernement qui prend l'initiative des mesures à proposer dans le domaine des « relations fédérales-provinciales » (également appelées « relations intergouvernementales »). C'est lui, par exemple, qui doit déterminer les barèmes des subventions accordées aux gouvernements provinciaux, même si la décision est prise au terme de longues négociations. Or, comme nous le constaterons dans le chapitre 9, les subventions du gouvernement fédéral constituent une part importante des ressources budgétaires de la majorité des gouvernements provinciaux. Par ailleurs, de nombreuses lois fédérales imposent diverses contraintes aux autorités provinciales ; l'initiative de ces mesures et leur mise en œuvre relèvent du gouvernement fédéral. Enfin, autre point important, aucune modification aux lois constitutionnelles du Canada ne peut prendre effet sans l'approbation du gouvernement fédéral. En pratique, finalement, le gouvernement fédéral occupe vraiment une position dominante dans l'agencement institutionnel du Canada, même si on ne peut plus parler aujourd'hui de subordination des institutions provinciales.

CONCLUSION

Les institutions, comme les décisions politiques, sont toujours contestées, ici ou là, car elles expriment des choix entre des options distinctes. Au nom de la tradition, de la stabilité et de divers grands principes, certaines personnes réclament le maintien et le respect de l'ordre établi ; d'autres, au nom du progrès ou de l'adaptation à l'évolution ou encore

au nom d'un idéal (comme la liberté, l'égalité ou la sécurité) exigent des modifications, mais, immanquablement, ces dernières personnes se disputent au sujet des changements préconisés. L'hétérogénéité croissante du Canada peut néanmoins entraîner des changements.

Cependant, tant qu'une proposition de changement précis dans l'agencement institutionnel n'aura pas séduit une majorité, les institutions resteront ce qu'elles sont, avec des aménagements occasionnels, mineurs, à moins qu'une crise, toujours possible, ne vienne polariser l'opinion. C'est là, du moins, ce qu'enseigne l'histoire du Canada : pour arriver à la responsabilité ministérielle, on l'a vu, il a fallu de longues « luttes constitutionnelles ».

Pour le moment, les institutions du Canada donnent une impression de grande stabilité puisqu'elles n'ont pratiquement pas changé depuis un siècle. Certes, le droit de vote a été étendu, la gestion des élections a été perfectionnée, le contrôle des finances des partis politiques a été affiné, mais l'élément le plus important, le mode de scrutin, n'a pas été modifié. Le Sénat, qu'on a critiqué et qu'on a voulu changer, reste ce qu'il était, quoique rajeuni et plus actif. Le nombre des membres de la Chambre des communes augmente un peu à chaque décennie, les débats sont plus suivis que jadis, les questions étudiées sont plus complexes, mais, dans l'ensemble, les pratiques parlementaires d'antan se perpétuent. Les premiers ministres et les ministres changent, mais leurs façons de travailler restent les mêmes. Les symboles de la monarchie sont moins affichés qu'autrefois, mais ils sont toujours là. Il y a, il faut le dire, une incontestable stabilité institutionnelle au Canada, ce que nous montrerons dans le chapitre 7.

Et ce qui est vrai des institutions fédérales l'est aussi des provinces et des territoires. Alors que la population du Canada a presque triplé en soixante ans, le nombre de députés provinciaux est, aujourd'hui, à peine plus élevé que ce qu'il était en 1949, après l'arrivée de la dixième et dernière province (Terre-Neuve) dans la fédération. La création d'un nouveau territoire en 1999 (le Nunavut) a été l'occasion d'une reconnaissance nouvelle des populations du Nord, mais elle s'est inscrite dans le fil d'une évolution caractérisée par sa lenteur. Même si elles ont changé de diverses façons, les institutions des territoires et celles des provinces, dans l'ensemble, ont gardé

l'allure qu'elles avaient déjà il y a longtemps, affichant ainsi, malgré les critiques et les changements considérables dans leurs environnements, une grande stabilité (ce que va démontrer le chapitre 8).

De fait, ce qui a le plus changé, depuis la Seconde Guerre mondiale, c'est le fédéralisme. Le contraste entre les recommandations du « Rapport Rowell-Sirois » de 1940 et la réalité des ententes fédérales-provinciales d'aujourd'hui permet mesurer le chemin parcouru, comme nous le verrons dans le chapitre 9.

SUGGESTIONS DE LECTURES

ARÈS, Richard, *Dossier sur le Pacte fédératif de 1867. La Confédération : pacte ou loi ?*, Montréal, Éditions Bellarmin, 1967, 264 pages.

BISSONNETTE, Bernard, *Essai sur la Constitution du Canada*, Montréal, Éditions du Jour, 1963, 199 pages.

BLACK, Edwin R., *Divided Loyalties : Canadian Concepts of Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1975, 272 pages.

BONENFANT, Jean-Charles, *La naissance de la Confédération*, Montréal, Leméac, 1969, 151 pages.

BRUN, Henri, *La formation des institutions parlementaires québécoises, 1791-1838*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1970, 286 pages.

BRYDEN, Marion H., *Utilisation des champs d'imposition au Canada*, Toronto, Canadian Tax Foundation – Association canadienne d'études fiscales, 1965, 70 pages (texte uni, dans le même volume, à sa version anglaise, *Occupancy of Tax Fields in Canada*).

CROISAT, Maurice, *Le fédéralisme canadien et la question du Québec*, Paris, Éditions Anthropos, 1979, 391 pages.

GRAHAM, Roger, *The King-Byng Affair, 1926 : A Question of Responsible Government*, Toronto, Copp Clark, 1967, 140 pages.

LAJOIE, Andrée, *Le pouvoir déclaratoire du parlement*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1969, 160 pages.

LEDERMAN, W.R. (sous la direction de), *The Courts and the Canadian Constitution*, Toronto, McClelland and Stewart, 1964, 250 pages.

LOWER, A.R.M., Frank R. SCOTT et collaborateurs, *Evolving Canadian Federalism*, Durham (North Carolina), Duke University Press, 1958, 187 pages.

McWHINNEY, Edward, *Quebec and the Constitution 1960-1978*, Toronto, University of Toronto Press, 1979, 170 pages.

MEEKISON, J. Peter (sous la direction de), *Canadian Federalism. Myth or Reality*, Toronto, Methuen, 1968, 432 pages (depuis 1968, ce livre a connu plusieurs éditions).

MELLON, Hugh, et Martin W. WESTMACOTT (sous la direction de), *Political Dispute and Judicial Review : Assessing the Work of the Supreme Court of Canada,* Scarborough (Ontario), Nelson Thomson Learning, 2000, 203 pages.

MOORE, Christopher, *1867 : How the Fathers Made a Deal*, Toronto, McClelland and Stewart, 1997, 279 pages.

ORMSBY, William, *The Emergence of the Federal Concept in Canada 1839-1845*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, 151 pages.

PILETTE, Lorraine, *La Constitution canadienne*, Montréal, Boréal, 1993, 128 pages.

RÉMILLARD, Gil, *Le fédéralisme canadien. Éléments constitutionnels de formation et d'évolution*, Montréal, Québec/Amérique, 1980, 553 pages (ce livre a été réédité en 1983 avec un nouveau titre : *Le fédéralisme canadien. La Loi constitutionnelle de 1867*).

RUSSELL, Peter H. (textes choisis et présentés par), *Leading Constitutional Decisions. Cases on the British North America Act*, Toronto, McClelland and Stewart, 1965, 235 pages.

RYERSON, Stanley-Bréhaut, *Capitalisme et confédération. Aux sources du conflit Canada/Québec*, Montréal, Éditions Parti pris, 1978, 367 pages.

SCOTT, Frank R., *Civil Liberties and Canadian Federalism*, Toronto, University of Toronto Press, 1959, 58 pages.

SMITH, David E., *The Invisible Crown : The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, 274 pages.

SMITH, David E., *The Republican Option in Canada, Past and Present*, Toronto, University of Toronto, Press, 1999, 352 pages.

WAITE, P.B., *The Life and Times of Confederation, 1864-1867. Politics, Newspapers, and the Union of British North America*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, 379 pages.

WAITE, P.B. (textes choisis et présentés par), *The Confederation Debates in the Province of Canada/ 1865*, Toronto, McClelland and Stewart, 1963, 159 pages.

WHEARE, K.C., *Federal Government*, Toronto, Oxford University Press, 1963, 266 pages.

CHAPITRE 7

Les autorités fédérales du Canada

Lorsqu'on parle des autorités fédérales du Canada, on pense au pouvoir exécutif (le gouvernement), au Parlement du Canada, qui détient le pouvoir législatif, et à certains tribunaux, en particulier la Cour suprême du Canada. Sachant que le Canada est une fédération, on se rappelle que les compétences des autorités fédérales s'exercent sur l'ensemble du territoire et concernent des sujets d'intérêt général ou considérés comme tels, alors que les autres sujets, dans chacune des « provinces » de la fédération, relèvent des autorités provinciales de cette province.

Lorsqu'on pense au gouvernement fédéral, autrement dit au pouvoir exécutif, on envisage spontanément les personnes qui prennent les décisions. On se souvient, en effet, que la reine (ou le roi) ou son représentant (la personne qui assume la fonction de gouverneur général)

agit selon les avis de son conseil, appelé Conseil privé, et que, dans les faits, le porte-parole de ce conseil, c'est le premier ministre du Canada. Le premier ministre du Canada est le chef du gouvernement. Il est au centre des institutions fédérales du pays. Les décisions qui lui reviennent ou qui peuvent relever de lui ont une portée considérable, car, en tant que chef du gouvernement, il bénéficie, avant tout, d'un appui majoritaire à la chambre élue du Parlement et, pour cette raison, il peut habituellement obtenir l'approbation des mesures qu'il propose à l'assentiment des « élus du peuple ».

Aussi puissant qu'il puisse paraître, le premier ministre est pourtant sous la dépendance de l'électorat qui a fait de son parti le groupe dominant de la Chambre des communes et qui peut lui retirer sa confiance ; s'il ne veut pas déchoir, le premier ministre doit faire ce qu'on attend de lui et, pour cela, il doit beaucoup écouter, mais, en dernier ressort, il doit aussi choisir. Ses choix deviennent des décisions d'autorité.

Toutefois, le premier ministre se trouve souvent confronté à des projets de décisions qu'il ne peut pas prendre sans heurter de nombreuses personnes, parfois des personnes de son propre parti, parfois des membres de son entourage, ministres ou conseillers, parfois des personnes qui ont la possibilité de le contester avec succès. C'est généralement le cas lorsque son parti ne détient pas la majorité absolue des sièges à la Chambre des communes, quand son parti est divisé, quand la majorité au Sénat lui est hostile, quand les premiers ministres de certaines provinces ne l'approuvent pas, quand, en somme, les circonstances lui sont défavorables.

Considérant que c'est sa majorité qui peut forcer un premier ministre à démissionner, la Chambre des communes exerce, indirectement, une influence majeure sur les décisions que le premier ministre peut prendre. De fait, parce qu'elle est élue et que la Loi constitutionnelle lui confère un droit de veto sur tout projet de loi, la Chambre des communes a un poids considérable, que beaucoup de personnes, en ne votant pas lors des élections, semblent sous-estimer. Il en va de même du Sénat, à qui la Loi constitutionnelle confère aussi un droit de veto sur la plupart des projets de loi, même si les sénateurs ne sont pas élus.

Même si leur importance est sous-estimée par beaucoup de gens, la Chambre des communes et le Sénat jouent un rôle majeur au sein de l'ensemble que nous désignons par l'expression « les autorités fédérales du Canada ». Malgré le rôle majeur qu'elles assurent, ces institutions sont très souvent « sous la coupe » du premier ministre.

LE PREMIER MINISTRE

Jusqu'en 1993, comme le montre le tableau 7.1, seuls des hommes avaient occupé la fonction de premier ministre du Canada ; Kim Campbell a été première ministre du Canada du 25 juin au 4 novembre 1993. En raison de la défaite de son parti (le Parti progressiste-conservateur du Canada) aux élections du 25 octobre 1993, elle a dû démissionner, en recommandant au gouverneur de nommer, au poste qu'elle quittait, le chef du Parti libéral du Canada dont les membres occupaient dorénavant 177 des 295 sièges de la Chambre des communes. Ainsi, le 4 novembre 1993, Jean Chrétien (voir le tableau 7.1) a prêté le serment que prononce tout premier ministre du Canada en assumant sa fonction, serment par lequel il s'est engagé à servir son pays de la meilleure façon possible.

La suprématie du premier ministre

Le premier ministre du Canada exerce sur les institutions fédérales une sorte de suprématie. Cette prééminence lui vient à la fois de ses attributions à titre de chef du gouvernement et du prestige qu'il a acquis en devenant chef de son parti, puis, grâce à la victoire aux élections, chef du groupe dominant à la Chambre des communes. S'il est de surcroît un leader populaire, le premier ministre peut bénéficier d'une autorité considérable.

L'ascendant que possède le premier ministre lui vient d'abord des pratiques, dites démocratiques, qui font des élections le principal procédé du choix des gouvernants. Quand il accède au poste de premier ministre, le chef du parti qui vient de gagner les élections bénéficie

TABLEAU 7.1.
Premiers ministres du Canada

Nom et affiliation (parti politique)	Période
John Alexander Macdonald (cons.)	01.07.1867 – 05.11.1873
Alexander Mackenzie (lib.)	07.11.1873 – 08.10.1878
John Alexander Macdonald (cons.)	17.10.1878 – 06.06.1891
John Joseph Caldwell Abbott (cons.)	16.06.1891 – 24.11.1892
John Sparrow David Thompson (cons.)	05.12.1892 – 12.12.1894
Mackenzie Bowell (cons.)	21.12.1894 – 27.04.1896
Charles Tupper (cons.)	01.05.1896 – 08.07.1896
Wilfrid Laurier (lib.)	11.07.1896 – 06.10.1911
Robert Laird Borden (cons. puis union)	10.10.1911 – 10.07.1920
Arthur Meighen (union puis cons.)	10.07.1920 – 19.12.1921
William Lyon Mackenzie King (lib.)	29.12.1921 – 28.06.1926
Arthur Meighen (cons.)	29.06.1926 – 25.09.1926
William Lyon Mackenzie King (lib.)	25.09.1926 – 07.08.1930
Richard Bedford Bennett (cons.)	07.08.1930 – 23.10.1935
William Lyon Mackenzie King (lib.)	23.10.1935 – 15.11.1948
Louis Stephen Saint-Laurent (lib.)	15.11.1948 – 21.06.1957
John George Diefenbaker (progr.-cons.)	21.06.1957 – 22.04.1963
Lester Bowles Pearson (lib.)	22.04.1963 – 20.04.1968
Pierre Elliott Trudeau (lib.)	20.04.1968 – 04.06.1979
Charles Joseph Clark (progr.-cons.)	04.06.1979 – 03.03.1980
Pierre Elliott Trudeau (lib.)	03.03.1980 – 30.06.1984
John Napier Turner (lib.)	30.06.1984 – 17.09.1984
Martin Brian Mulroney (progr.-cons.)	17.09.1984 – 25.06.1993
A. Kim Campbell (progr.-cons.)	25.06.1993 – 04.11.1993
Jean Chrétien (lib.)	04.11.1993 – 11.12.2003
Paul Martin (lib.)	12.12.2003 –

Tous les premiers ministres, sauf deux (Alexander Mackenzie et John Joseph Caldwell Abbott), ont porté le titre de « très honorable ». Les abréviations signifient : conservateur, libéral et progressiste-conservateur. Robert Laird Borden, premier ministre de 1911 à 1920, chef des conservateurs, a appelé des libéraux à s'unir à son parti, pendant la Première Guerre mondiale, pour former un gouvernement d'union et on a dit, à l'époque, qu'il était devenu « unioniste ».

habituellement d'une grande popularité. Le respect qu'inspire alors ce premier ministre tient, en partie, à la légitimité que l'élection, les valeurs démocratiques et les usages confèrent au poste qu'il occupe.

Le respect généralement voué au premier ministre tient aussi, en partie, aux attributions de sa fonction. À titre de chef du gouvernement, c'est lui qui choisit les personnes à qui il confie les portefeuilles ministériels (le mot « portefeuille » désignant les fonctions que doit

remplir chaque ministre) et c'est lui qui décide des modes de fonctionnement du Cabinet. De plus, en tant que porte-parole du gouvernement, il est le premier en scène. Les décisions relatives aux politiques et aux programmes du gouvernement fédéral ne peuvent être prises sans son aval. Il en va de même des quelques milliers de décisions annuelles qui, en vertu des lois en vigueur ou des traditions, appartiennent au « gouverneur en conseil ».

C'est ainsi que la sélection finale des personnes à nommer aux postes les plus importants relève de lui. S'il le désire, il peut avoir le dernier mot dans le choix des titulaires de nombreux autres offices comme dans celui des récipiendaires de divers titres honorifiques. Alors que le gouverneur général l'a choisi pour former le gouvernement, le premier ministre du Canada est appelé à recommander à la reine un candidat au poste de gouverneur général, quand ce poste devient vacant ou quand son titulaire l'a occupé pendant un certain temps (habituellement six ou sept ans, bien qu'aucune limite de temps ne soit imposée par la loi). C'est le premier ministre du Canada qui recommande au gouverneur général la personne que celui-ci doit nommer au poste de lieutenant-gouverneur de chaque province (quand ce poste devient vacant ou quand son titulaire l'a occupé déjà pendant cinq ans). C'est aussi le premier ministre du Canada qui recommande au gouverneur général la personne que celui-ci doit nommer pour combler une vacance au Sénat. De même, c'est lui qui recommande le nom de la personne qui aura la responsabilité de présider le Sénat.

S'il le désire, le premier ministre peut aussi choisir les parlementaires de son parti à qui seront confiées diverses missions ou tâches ; il peut aussi laisser tous ces choix ou certains de ces choix à d'autres.

Il peut, enfin, décider de mettre fin au mandat de la Chambre des communes avant l'échéance de cinq ans fixée par l'article 4 de la Loi constitutionnelle de 1982. La pratique a toujours été de tenir les élections générales quelques mois avant l'échéance constitutionnelle, parfois même plus d'un an avant cette échéance. En cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, le mandat de cinq ans pourrait être prolongé, si la prolongation n'est pas refusée par au moins un tiers des membres de la Chambre des communes. Dans toute éventualité, le choix de la date des élections incombe au premier ministre.

C'est aussi de premier ministre qui recommande au gouverneur général la convocation du Parlement et la date d'ouverture de chaque session parlementaire de même que la date de chaque prorogation (acte qui met fin à une session et reporte à une date ultérieure, à déterminer, le moment où les parlementaires se réuniront à nouveau). Le premier ministre doit cependant respecter l'article 5 de la Loi constitutionnelle de 1982 qui stipule que « le Parlement et les législatures tiennent une séance au moins une fois tous les douze mois ».

La suprématie du premier ministre au sein des institutions fédérales du Canada, qui résulte à la fois des pratiques démocratiques et de ses attributions à titre de chef du gouvernement, découle aussi de l'autorité qu'il exerce sur son groupe parlementaire et sur son parti. Arrivé à la tête de son parti grâce au soutien ou à l'assentiment de la majorité de ses membres, et ayant pu faire accéder ses supporters aux postes d'influence, celui qui devient premier ministre trouve autour de lui, à la Chambre des communes, un grand nombre de fidèles.

Que ce soit par fidélité, amitié, gratitude ou intérêt, les membres du groupe parlementaire du premier ministre font bloc avec lui. D'ailleurs, pour préserver l'unité de son groupe, un premier ministre habile garde le contact avec chacun de ses membres. Il rencontre, aussi souvent qu'il le juge nécessaire, l'ensemble de ces membres, lors de réunions qu'on appelle « caucus » (terme prononcé « caucusse », qui désignait les conciliabules des dirigeants dans certaines des premières nations à l'époque où les Européens commencèrent leur migration vers le Nouveau Monde). Par ailleurs, l'un des confidents du premier ministre, appelé « leader parlementaire », se charge d'assurer la cohésion du groupe, avec l'aide de collègues, les « whips » (le mot « whip » est utilisé au Canada, et dans d'autres pays dont le Royaume-Uni, pour désigner les personnes qui, à l'instar des « serre-files » ou « chefs de files » de l'infanterie, s'occupent de voir à ce que la troupe garde le pas et parade en bon ordre). Ces chefs de file, les « whips », s'assurent que les membres de leur groupe obtiennent les services désirés, aient accès aux médias, puissent intervenir dans les débats et, au bout du compte, se sentent parties prenantes de leur groupe parlementaire.

Les membres du groupe parlementaire du premier ministre cherchent à faire écho aux propos de leur chef, montrant ainsi que celui-ci exprime les sentiments ou points de vue qui sont ceux de son caucus. Ce qu'on appelle « la discipline de parti » est le produit d'une forme de collégialité : les parlementaires du parti du premier ministre partagent en effet la conviction de former une équipe de partenaires, que distinguent une même appartenance et un même grand objectif, leur maintien à droite du trône (côté de la majorité parlementaire). Les membres du groupe parlementaire du premier ministre trouvent que leur unité sert leur intérêt commun. Et, même si la liberté d'expression leur est garantie, rares sont les parlementaires de la majorité qui expriment publiquement une dissidence (ou, pis encore, une dissension). Il arrive pourtant, rarement, quand leurs options contrarient celles de la plupart de leurs collègues, que des parlementaires choisissent de « briser les rangs » et, éventuellement, de démissionner (les démissions les plus retentissantes des dernières décennies ont été, en mai 1990, à Ottawa, celles du ministre Lucien Bouchard, et des parlementaires conservateurs Gilbert Chartand et François Gérin, qui refusaient les compromis acceptés par leurs collègues et, surtout, leur chef, le premier ministre Brian Mulroney, pour obtenir la ratification de l'Accord du lac Meech de 1987, dont nous aurons à parler encore dans le chapitre 9).

La suprématie du premier ministre, qui s'explique, pour une part, par son statut de chef d'un parti, tient également à la quantité et à la qualité des informations dont il dispose. En plus d'obtenir des informations de toutes sortes à titre de chef du gouvernement, le premier ministre peut tirer profit des renseignements que lui procurent les membres de son parti quant aux sentiments que suscitent ses projets et ses décisions. S'il sait accueillir ou, mieux, solliciter l'aide que peut lui fournir son parti, il peut éviter bien des erreurs et, surtout, conserver la confiance de ses précieux supporters. Les spécialistes que regroupe le parti peuvent aussi contribuer à l'élaboration de nouveaux projets qui donneront des arguments pour convaincre les gens de conserver ou de donner leur appui à l'équipe du premier ministre lors des prochaines élections. Le premier ministre peut aussi trouver, dans son parti, des appuis très utiles quand il doit adopter des politiques qui, satisfaisant sa « base militante », déplaisent néanmoins à beaucoup de gens.

Les exigences de la fonction de premier ministre

L'exercice de l'autorité conférée au premier ministre requiert toutefois une disponibilité de tous les instants et une logistique complexe. En raison des attentes que suscite sa fonction, en particulier quant aux milliers de décisions qui lui reviennent au cours d'une année, le premier ministre du Canada est sollicité de façon constante et pressante.

Tout en cherchant à atteindre des objectifs de croissance économique, de progrès social et de stabilité politique qui semblent être ceux de tout gouvernement, le premier ministre doit essayer, dans les décisions qu'il prend, de conserver l'appui de son électorat, l'unité et la combativité de son parti et de son groupe parlementaire, ainsi que la collaboration active des centaines de milliers de personnes employées dans les organismes fédéraux (ministères, agences, etc.).

Pour maintenir l'unité et la combativité de son parti, un premier ministre doit éviter les décisions qui vont à l'encontre des intérêts communs de ses membres. S'il avalise des choix qui déplaisent à l'une des composantes importantes de son parti, un premier ministre canadien risque de briser l'amalgame délicat qui a facilité sa victoire lors des élections précédentes. En effet, dans chacun des deux grands partis qui ont des membres dans la plupart des régions du Canada, une grande hétérogénéité caractérise la « base militante » (c'est-à-dire l'ensemble des membres les plus fidèles, dans les diverses circonscriptions, à distinguer des sphères dirigeantes). Cette hétérogénéité donne à chaque grand parti l'image d'un vaste rassemblement et facilite le recherche de projets politiques susceptibles de plaire à son électorat, mais représente une menace constante pour le parti qui devient majoritaire. S'il arrive à satisfaire les diverses composantes de son parti, et s'il sait stimuler le dynamisme de ses troupes, un premier ministre peut s'assurer d'un formidable avantage.

Un premier ministre est tributaire du parti sur lequel il s'appuie. En effet, son maintien en poste dépend du soutien continu de l'aile parlementaire du parti. De plus, la vitalité de son parti accroît ses chances de remporter une nouvelle victoire aux élections à venir. Les liens qui unissent le premier ministre aux membres de son groupe parlementaire, à la Chambre des communes ou au Sénat, de même que les liens qui l'unissent à son parti et à son électorat peuvent se

resserrer, si les décisions qu'il prend ou entérine répondent aux vœux des personnes qui le soutiennent. Inversement, un premier ministre qui bouscule les membres de son groupe parlementaire, qui néglige son parti et oublie les attentes de son électorat risque fort de perdre son poste à l'issue des prochaines élections.

Le premier ministre, qui ne peut tout faire, attend des gens qui l'entourent tout l'appui qu'il est possible d'exiger. Il s'attend à ce qu'on planifie son emploi du temps, à ce qu'on le guide dans ses déplacements et ses rencontres avec les gens, à ce qu'on lui dise ce qu'il doit absolument savoir avant de recevoir les personnes qui ont obtenu un rendez-vous ou de se présenter lui-même devant celles à qui il rend visite. Il s'attend surtout à ce que ses ministres et les fonctionnaires qui l'entourent l'informent de tout ce qui leur paraît indispensable de lui faire connaître.

La course perpétuelle contre la montre est une contrainte inéluctable avec laquelle le premier ministre doit composer. Il ne peut assumer correctement sa fonction s'il ne consacre pas une partie importante de son temps aux relations avec ses ministres, avec les membres de son groupe parlementaire, avec les fonctionnaires qui occupent des postes stratégiques, avec les membres de son parti, avec les porte-parole des groupes concernés par les grands problèmes de l'heure, avec les journalistes, etc. Il doit, de plus, passer de nombreuses heures à recevoir des dignitaires de gouvernements étrangers et, parfois, consacrer des journées entières à des voyages outre-mer pour participer à des séances d'organismes internationaux ou pour rencontrer les dirigeants de pays auxquels le Canada est uni par des liens historiques ou commerciaux. Il doit aussi aller aux États-Unis, principal partenaire du Canada dans le monde. En outre, il lui faut rencontrer les premiers ministres des provinces canadiennes pour envisager avec eux les réponses à donner aux nombreuses questions relatives aux « relations fédérales-provinciales » et élaborer de nouveaux projets de collaboration. Il doit également être présent, à l'occasion, à titre de premier ministre du Canada, dans l'une ou l'autre des localités du pays pour y rencontrer et entendre les gens.

En plus de toutes ses obligations à titre de chef du gouvernement canadien, le premier ministre du Canada doit assumer son rôle de porte-parole du pouvoir exécutif à la Chambre des communes, y

présenter ses principaux projets, y répondre à diverses questions formulées par les parlementaires et, de façon générale, participer à certains débats.

Et, toujours à titre de chef du pouvoir exécutif, il doit convoquer et gérer des réunions du Conseil des ministres pour assurer la coordination qui, seule, permet d'éviter la confusion et le gaspillage, pour y entendre les avis qui orienteront ses décisions et assurer la cohésion et la solidarité nécessaires à l'unité sans laquelle il ne saurait conserver son poste.

Dans un emploi du temps extraordinairement chargé, en raison des exigences de sa fonction à titre de chef du gouvernement, le premier ministre doit aussi trouver quelques moments pour garder le contact avec la circonscription électorale où il a été élu député et, on l'a vu, pour cultiver ses liens avec le parti et le groupe parlementaire dont il est le chef. Il lui faut aussi penser aux médias, qui lui permettent de transmettre certains des messages qu'il destine à l'ensemble de la population, et penser à une foule d'autres choses encore (la préparation de ses discours ou allocutions, par exemple).

Ses très nombreuses obligations ne laissent guère de temps au premier ministre pour étudier la multitude de projets de décisions qui relèvent de lui en vertu de ses attributions, mais ses échanges avec les personnes qu'il rencontre lui apportent de précieuses informations et lui donnent une vue d'ensemble des questions à régler. D'ailleurs, nul autre que lui ne peut avoir la vue d'ensemble que lui procurent tous ces échanges. Les informations dont il dispose alimentent sa réflexion et lui permettent, malgré les contraintes de temps, de faire des choix et, effectivement, de prendre les décisions qui lui incombent. De plus, les rencontres qu'il a quotidiennement avec tant de gens lui permettent de cultiver les loyautés dont il a besoin quand vient le temps de donner suite à des décisions particulièrement controversées.

Malgré ses nombreuses obligations, un premier ministre avisé arrive à trouver du temps pour étudier les dossiers qu'on lui soumet et faire connaître ses choix (lesquels prendront forme dans des arrêtés en conseil, des prises de position, des ordres, des nominations, des options de politiques, des modifications de programmes, etc.). Pour se donner le temps de la réflexion, certains premiers ministres ont choisi de réserver jusqu'à deux journées entières, chaque semaine, à

l'examen des projets de décisions ; d'autres ont opté pour des plages dans leurs horaires quotidiens, qu'ils ont consacrées à « la prise des décisions ». Certains ont choisi des formules mixtes (journées, demi-journées et périodes quotidiennes), de façon à ajuster leur emploi du temps aux exigences du calendrier (les débuts et les fins des sessions parlementaires réclamant beaucoup du premier ministre). Quelques-uns ont privilégié leurs activités publiques (voyages, rencontres, etc.) afin de consolider leurs réseaux d'amitiés et leur image, laissant beaucoup de latitude à leurs ministres et aux fonctionnaires ; d'autres ont préféré se consacrer d'abord à la réalisation des projets annoncés à l'occasion des élections ; la plupart ont cherché ce qui leur apparaissait comme le meilleur équilibre entre la réflexion, la décision et les relations, tout en se gardant du temps pour reprendre leur souffle (temps consacré à ce qu'on appelle la « vie privée »).

L'expérience que possèdent déjà les personnes qui accèdent au poste de premier ministre leur a appris que, pour accomplir beaucoup de choses, il faut laisser « les détails » à d'autres. Un axiome latin (*De minimis non curat prætor*) l'enseigne depuis des siècles : « Le préteur (gouverneur) ne s'occupe pas des petites affaires » (autrement dit, de lourdes responsabilités ne laissent aucun temps pour les vétilles).

Pour se libérer des tâches qui ne leur semblaient pas essentielles, en plus de déléguer à des collègues le pouvoir de prendre certaines décisions, les premiers ministres ont pris l'habitude de faire confiance aux personnes qui étaient chargées de leur agenda et de leur courrier (le secrétariat du premier ministre) et aux personnes chargées d'enregistrer les décisions du Conseil privé (le greffe du Conseil privé).

Le secrétariat du premier ministre

Le secrétariat du premier ministre (on dit aussi « bureau du premier ministre ») est communément appelé « pi-m-o » (prononciation typiquement canadienne des lettres initiales des mots *Prime Minister's Office*), bien que l'on puisse préférer utiliser, pour le désigner, l'expression « cabinet du premier ministre » (mais cette formule prête à confusion, comme nous le verrons plus loin).

Le secrétariat du premier ministre s'occupe de l'agenda et du courrier, comme autrefois, mais aussi, depuis quelques décennies, d'autres activités diverses (coordination, relations avec les parlementaires, les fonctionnaires et les journalistes, etc.).

L'agenda du premier ministre est sans doute le sujet qui doit préoccuper le plus le chef du secrétariat. Ce dernier doit s'assurer que le premier ministre ne perde pas son temps (attendre à ne rien faire, écouter de longs discours, etc.) tout en veillant à sa santé et à sa sécurité (il lui faut éviter, par exemple, les affrontements violents, les voyages épuisants, les repas trop lourds, etc.). Il doit, en somme, préparer son horaire quotidien de telle sorte qu'il puisse remplir le mieux possible les nombreuses exigences de sa fonction.

Le premier ministre réclame de son secrétariat une planification à long terme et un important effort de concertation. Il lui demande, en fait, de travailler en liaison avec le secrétariat du parti, le secrétariat du Conseil privé, les secrétariats des divers ministres, des leaders du gouvernement à la Chambre des communes et au Sénat et les multiples services qui peuvent jouer un rôle dans l'une ou l'autre de ses activités.

Aujourd'hui, lors d'une semaine normale, en période de session, du lundi au vendredi, un premier ministre en bonne santé passe entre huit et dix heures par jour « au travail », parfois davantage, rarement moins. Il consacre aussi quelques heures à son travail le samedi et le dimanche (en raison, par exemple, des réunions, assemblées ou congrès de son parti, de rencontres ou cérémonies auxquelles il a accepté de participer ou de conciliabules requis pour examiner des affaires urgentes et imprévues). Trois journées (dont le mercredi, journée habituellement réservée aux réunions avec les ministres, parce qu'elle est au centre de la semaine) sont surtout occupées par l'examen des projets de décisions (politiques, programmes, projets de loi, nominations, etc.).

La journée typique d'un premier ministre en bonne santé, en période de session parlementaire, comporte une ou deux heures de travail avec les membres de son secrétariat ou avec des membres du secrétariat du Conseil privé (briefing sur l'emploi du temps de la journée et des jours suivants, sur l'actualité, sur l'activité législative,

sur l'une ou l'autre des questions à l'ordre du jour), une ou deux heures de présence à la Chambre des communes, une ou deux heures de rencontres avec des ministres et des membres de son groupe parlementaire, et plusieurs heures d'activités diverses (accueil de visiteurs étrangers, préparation d'allocutions ou de discours, conversations avec des journalistes ou des porte-parole de groupes divers, présence à un banquet ou à un dîner, etc.). Un horaire aussi chargé, auquel aucun premier ministre n'a pu échapper au cours des dernières décennies, montre bien que la fonction de chef de gouvernement est loin d'être une sinécure.

S'il faut beaucoup d'habileté pour gérer l'agenda du premier ministre, il en faut également beaucoup pour s'occuper de son courrier. Le premier ministre doit entretenir une correspondance avec de très nombreuses personnes et répondre à des milliers de lettres, parmi lesquelles se trouvent des centaines d'invitations. Or, c'est l'évidence, le premier ministre n'a le temps de rédiger lui-même que quelques-unes des nombreuses lettres qu'il signe. Ce sont donc d'autres personnes, de son secrétariat, qui prennent connaissance des lettres et messages qui arrivent, tentent d'imaginer la meilleure réponse que pourrait donner le premier ministre à chacune des questions ou des informations qui lui sont adressées, et s'empressent de formuler, le même jour (parfois même dans l'heure qui suit l'arrivée d'un texte), soit un simple accusé de réception, soit une lettre « personnelle » signée par le premier ministre. Le secrétariat doit, de toute façon, pouvoir réagir très vite, en raison de la rapidité avec laquelle se déroulent certains événements (par exemple une crise internationale ou une prise d'otages dans une zone relevant des autorités fédérales).

La gestion du courrier du premier ministre réclame énormément d'attention. Avant de rédiger certaines lettres, les spécialistes à l'emploi du secrétariat du premier ministre doivent parfois prendre conseil auprès de nombreuses personnes, accomplir toutes sortes de démarches, prendre de multiples précautions. De nombreuses lettres, qui peuvent avoir des conséquences juridiques ou diplomatiques, exigent une formulation impeccable. D'autres lettres, qui, elles, peuvent influencer les sentiments à l'égard du premier ministre, requièrent un style particulier : la décision de refuser une invitation, en raison des contraintes du calendrier, doit être signifiée avec beaucoup de doigté ; l'incapacité de satisfaire une requête doit être exprimée de manière à

ne pas décevoir irrémédiablement les personnes qui l'ont soumise. Au bout du compte, le courrier du premier ministre occupe, à Ottawa, plusieurs dizaines de spécialistes.

Tout en s'occupant de son agenda et de son courrier, son secrétariat a bien d'autres moyens d'aider le premier ministre à s'acquitter le mieux possible de ses obligations. Parmi ces moyens complémentaires, le plus important est la préparation des dossiers.

Celle-ci relève d'une équipe de spécialistes qui possèdent des expertises particulières. Quelques membres de cette équipe s'intéressent aux questions parlementaires (relations avec les membres du Sénat et de la Chambre des communes, déroulement des sessions et des séances, contenu des débats, sujets des interventions, des questions ou des interpellations, etc.), d'autres consacrent leur temps aux « relations fédérales-provinciales », d'autres encore s'occupent de la question des nominations… Quelques spécialistes suivent l'actualité internationale, certains se chargent des relations avec les médias, d'autres font chaque jour l'examen de la situation politique au pays…

Ces spécialistes doivent agir de concert avec leurs autres collègues du secrétariat, qui s'occupent de l'agenda et du courrier, et rester en liaison avec les autres secrétariats, en particulier celui du Conseil privé et ceux des ministres dont les dossiers sont à l'ordre du jour.

Le premier ministre attend de son secrétariat (ou du secrétariat du Conseil privé, comme on le verra plus loin) qu'il lui fournisse toute l'information dont il a besoin pour traiter des différentes questions dont il doit s'occuper. Cette information peut lui être transmise verbalement (au téléphone ou, souvent, lors de brèves réunions, les « briefings », qui, comme on l'a vu il y a un instant, sont d'office à l'horaire du premier ministre). Elle peut aussi lui être transmise par écrit. Depuis longtemps, les premiers ministres ont pris l'habitude de faire préparer par des fonctionnaires des textes très courts dans lesquels sont présentés les arguments à l'appui de chacune des réponses possibles aux questions qu'il faut trancher. Ces textes peuvent prendre diverses formes : « aide-mémoire », « analyses », « argumentaires », « aperçus », « mémoires », « memorendums » (communément appelés « mémos »), « notes », « scénarios », « synthèses », « tableaux synoptiques »… Ils

permettent à un premier ministre d'avoir la meilleure compréhension possible de chaque nouvelle affaire portée à son attention et d'en saisir, en quelques minutes, la complexité.

Toutefois, pressé par le temps, le premier ministre réclame davantage que des informations. Il s'attend à recevoir des recommandations et, généralement, avant de prendre une décision, il demande leur avis aux personnes de son entourage (ses proches, ses ministres, quelques fonctionnaires…). Ainsi, il peut demander aux personnes qui sont à son service d'identifier les diverses réponses possibles à chacune des questions qui se posent (qui choisir pour tel ou tel poste ? quelle date retenir pour les élections ? que faire pour satisfaire telle ou telle requête, sans susciter de récriminations ?). Ces personnes peuvent alors énumérer les avantages et les inconvénients de chacune des options et faire connaître leurs propres préférences et celles, différentes ou semblables, des ministres, des parlementaires, des membres du parti et des fonctionnaires que la question intéresse. Le premier ministre va faire un choix, y compris le choix de ne rien faire. Il peut même, comme on dit, lancer un « ballon d'essai » et dire à ses gens : « Nous allons laisser entendre que j'ai choisi l'option A et voir comment réagit l'opinion ! » La semaine suivante, ses gens vont lui dire si la rumeur lancée afin de « sonder le terrain » a suscité des réactions négatives. Cette nouvelle information va lui permettre de cheminer vers la décision qu'il prendra finalement.

Il arrive même que le premier ministre demande à des membres de son secrétariat de régler, en son nom, des questions qu'il n'a pas le loisir d'examiner. Cependant, même si les actions posées ne conviennent pas, le premier ministre en porte la responsabilité ultime. En conséquence, s'il ne veut pas subir le blâme pour de nouvelles « erreurs » ou de nouveaux « oublis », un premier ministre évite de garder parmi ses délégataires un « gaffeur », comme il doit éviter de s'entourer de « paresseux ».

Parce qu'il ne peut avoir un nouveau mandat qu'en remportant la victoire aux prochaines élections, un premier ministre, logiquement, devrait faire ses choix en fonction des attentes de son électorat, de son parti et de son groupe parlementaire. Lors des élections, l'évaluation des actions du gouvernement (jugement « rétrospectif ») l'emporte parfois sur la comparaison des perspectives proposées par les divers

partis (jugement « prospectif ») ou sur d'autres considérations (par exemple l'appui au parti dans lequel on se reconnaît davantage). Pour plaire à l'électorat, des premiers ministres du passé auraient, semble-t-il, fait adopter des budgets « expansionnistes » juste avant les élections (il y aurait eu ainsi un cycle politico-économique appelé, en anglais, *political business cycle*). Or, dans les faits, pour toutes sortes de raisons, le premier ministre ne peut pas toujours plaire à la fois à son électorat, à son parti et à son groupe parlementaire.

Une première difficulté qui se pose au premier ministre, quand il cherche à plaire à ses supporters, tient à la variété de leurs attentes, certaines étant incompatibles avec les autres. Lorsqu'il procède à une nomination, par exemple, le premier ministre déçoit les personnes qui convoitaient le poste qui leur échappe (il est même arrivé que, faute d'avoir accédé au Cabinet, des parlementaires quittent la vie politique). Quand il donne son accord au projet final de budget, il déçoit nécessairement bien des membres de son parti qui attendaient autre chose que le compromis qui leur est présenté (car le budget est toujours un compromis entre des centaines d'options contradictoires) de même qu'un segment ou l'autre de son électorat.

Une deuxième difficulté vient du manque d'information sur les attentes de l'électorat. Les sondages sont utiles, certes, même s'ils sont parfois trompeurs. Les avis des parlementaires et des militants du parti, qui connaissent bien leur monde, sont également très utiles. Divers autres moyens peuvent être mis en œuvre pour connaître l'opinion (on en a parlé dans le chapitre 2), mais l'information n'est jamais tout à fait sûre ni vraiment complète.

Chef du gouvernement, le premier ministre est aujourd'hui bien plus que le chef d'un parti. Il doit faire face à de très nombreuses demandes de toutes provenances et pas seulement à celles qui émanent de son parti. Aujourd'hui, la plupart des décisions du premier ministre sont dictées moins par des considérations électoralistes ou partisanes que par des considérations relatives aux « grands équilibres », aux intérêts des organisations engagées dans les jeux d'influence et au maintien des bonnes relations du Canada avec son environnement. En règle générale, ces décisions sont l'aboutissement d'un long processus au cours duquel de très nombreuses personnes sont intervenues, avec leurs recommandations et leurs avis.

LES MINISTRES

Pour la plupart de ses décisions, le premier ministre sollicite les avis de l'un ou l'autre de ses ministres, qui possèdent leurs propres sources d'information, bénéficient des conseils de leurs fonctionnaires et, souvent, représentent des catégories distinctes d'intérêts. Ces avis, souvent inspirés par ceux d'autres parlementaires, s'ajoutent d'ailleurs à tous ceux qui proviennent de toutes parts, comme nous l'avons signalé à maintes reprises précédemment, mais, pour diverses raisons, ils ont un plus grand impact que la plupart des autres avis que reçoit le premier ministre.

Parmi les raisons qui expliquent l'importance des avis formulés par les ministres, la principale tient à leur qualité particulière, qui est d'être fondés sur des considérations qui ressemblent beaucoup à celles que le premier ministre prend lui-même en compte. Comme leur chef, les ministres sont tributaires de leur groupe parlementaire et de leur parti ; leur connaissance du parti et de leur électorat ainsi que leurs affinités avec leurs collègues parlementaires leur permettent de repérer, d'emblée, les options de décisions qui, parmi celles qui s'offrent, répondent aux attentes à satisfaire. Par ailleurs, leur expérience de la vie politique, considérable dans certains cas, leur donne une compétence que les spécialistes ne peuvent avoir. En outre, à l'exemple du premier ministre, les ministres envisagent les choses du point de vue du gouvernement et cette perspective distingue leurs avis de ceux qui proviennent de personnes ayant une vision plus étroite des choses. Et puis, solidaires de leur chef, les ministres savent que leur avenir politique dépend à la fois de leur propre contribution et de la capacité de l'ensemble de leurs collègues de conserver la confiance d'une majorité : cette situation particulière, qui est la leur, leur inspire des avis qui ont toutes les chances de toucher le premier ministre.

D'ailleurs, c'est en grande partie pour bénéficier d'avis compétents et diversifiés que le premier ministre choisit, pour former son gouvernement, certaines personnes plutôt que d'autres. En faisant nommer telle ou telle personne au Conseil privé, le premier ministre poursuit de multiples objectifs dont celui, fort important, d'assurer la variété des avis qui y seront présentés. Pour éviter les erreurs, il a besoin d'avis complémentaires et contrastés, des avis qu'il privilégiera sans doute s'ils lui viennent de personnes qu'il juge loyales.

Un premier ministre avisé cherche à donner à son Cabinet (appelé aussi « Conseil des ministres ») une hétérogénéité voisine de celle qui caractérise son groupe parlementaire, son parti et son électorat. C'est ainsi que le Cabinet fédéral compte habituellement, parmi ses nombreux membres, au moins une personne pour « représenter » chaque province. Par ailleurs, parmi les ministres, il y a, aujourd'hui, une proportion de femmes habituellement plus grande que celle des femmes présentes à la Chambre des communes (la première femme membre du Cabinet a été Ellen Louks Fairclough, nommée le 21 juin 1957) et quelques personnes dont les patronymes évoquent des origines autres que française et britannique. De même, les dénominations religieuses les plus fréquentes, au Canada, sont représentées au Cabinet, comme le sont certaines professions et, dans la mesure du possible, diverses générations.

Avec l'hétérogénéité de son Cabinet, le premier ministre peut poursuivre bien d'autres objectifs que celui d'obtenir une variété de points de vue lors des délibérations qu'il préside. Un tel cabinet permet notamment à de nombreuses personnes dans l'électorat de croire qu'elles sont « représentées au gouvernement ». Il peut aussi donner une voix à chacun des principaux courants d'opinion identifiables au sein de son parti. Par ailleurs, les parlementaires qui n'ont pas accédé au Cabinet peuvent se consoler en pensant que c'est le sacro-saint principe de la « représentativité » qui leur a coûté le poste de ministre qui, en toute justice ou en toute logique, aurait dû leur revenir.

En fait, le premier ministre choisit ses ministres en tenant compte de nombreux critères. En plus de lui suggérer de nommer au Cabinet des personnes qui pourront contribuer à la prise des décisions, le bon sens guide son choix vers des personnes qui, tout en ayant à cœur l'intérêt de leur groupe parlementaire, ont déjà fait la preuve de leur intégrité personnelle, de leur combativité, de leur capacité de gestion. Le premier ministre cherche aussi à s'entourer de ministres qui seront capables de « travailler ensemble », qui sauront respecter les divergences, qui pourront garder le secret des délibérations, etc. En définitive, les critères qui inspirent le choix des ministres sont fort nombreux.

Les traditions dictent en outre au premier ministre de choisir ses ministres parmi les membres de son groupe parlementaire à la Chambre des communes. Quand sa « représentativité » ne réclame pas davantage, le Cabinet ne compte qu'un membre du Sénat.

Le premier ministre peut, à l'occasion, recruter, comme ministre, une personne qui n'est pas membre du Parlement, mais cette personne doit, dès que possible, se faire élire à la Chambre des communes ou, encore, se faire nommer au Sénat. En janvier 1996, le premier ministre Jean Chrétien a ainsi décidé de faire accéder Stéphane Dion et Pierre Pettigrew à son Conseil des ministres. Ces deux ministres sont devenus députés deux mois plus tard lors d'élections partielles. En 1975, nommé ministre sur la recommandation du premier ministre Pierre Elliott Trudeau, Pierre Juneau n'a pas eu la même chance : battu aux élections, il a dû quitter le Conseil des ministres (en l'occurrence, c'est la tradition qui a prévalu, puisque la loi n'oblige pas le premier ministre à choisir ses ministres parmi les parlementaires).

Une formule souvent citée suggère que le premier ministre, seul, se distingue des autres membres du Conseil des ministres (on dit de lui qu'il est « *primus inter pares* », autrement dit « le premier entre ses égaux »).

Tout en ayant droit à un même statut, les ministres se rangent selon un ordre de préséance, lequel est fondé sur la date (et la minute) de l'assermentation des ministres à titre de membres du Conseil privé. Au moment de former son gouvernement, à l'issue d'élections qui lui ont donné le pouvoir, un nouveau premier ministre décide de cet ordre, pour les personnes qui accèdent au Conseil privé.

On s'accorde à dire que les ministres qui ont le plus d'influence, après le premier ministre, au sein du gouvernement, sont le ou la ministre des Finances et le président ou la présidente du Conseil du trésor. Cette influence tient en partie aux atouts personnels que ces ministres peuvent avoir (connaissances, expérience, habileté, liens d'amitié avec le premier ministre, etc.) et en partie à la nature des mandats qui leur sont confiés. La personne qui est ministre des Finances détient en effet le mandat de recommander au Cabinet ce qu'on appelle la « politique économique » du gouvernement et, surtout, sa « politique budgétaire » (laquelle englobe la « politique des dépenses », la « politique fiscale » et les « politiques de trésorerie »). Quant à la

personne qui préside le Conseil du trésor, elle veille à l'élaboration des plans de dépenses relatifs aux quelque mille programmes du gouvernement et, après leur adoption, voit à leur respect et aux négociations d'ensemble que cela requiert.

Par ailleurs, depuis quelques décennies, parmi les ministres, le premier ministre choisit un ou une collègue pour prendre sa relève en cas d'absence. Cette personne, vice-première ministre (Sheila Maureen Copps, en 1993, dans le Cabinet du premier ministre Jean Chrétien, et Anne McLellan, en 2003, dans le Cabinet du premier ministre Paul Martin) ou vice-premier ministre (cas d'Erik H. Nielsen, en 1984, dans le Cabinet du premier ministre Brian Mulroney), assume une responsabilité particulière puisqu'elle doit être prête, en tout temps, à se saisir des dossiers les plus difficiles (dossiers qui sont l'apanage du premier ministre).

La personne qui est « leader du gouvernement à la Chambre des communes » occupe aussi une place de choix, car elle est en contact régulier avec le premier ministre (en 1994, ce poste a été attribué à Herbert E. Gray, vieil ami du premier ministre Jean Chrétien ; en 2003, il a été donné à Tony Valeri, ancien secrétaire parlementaire de Paul Martin, lorsque ce dernier était ministre des Finances).

En raison de leurs atouts personnels et des mandats qui leur sont confiés, quelques autres ministres font aussi partie d'un petit groupe particulièrement influent, et dont la composition peut varier.

Parmi les membres du Conseil des ministres, plusieurs portent le titre de « secrétaires d'État ». Ces personnes assument, en général, des mandats relativement restreints alors que les autres ministres dirigent des ministères qui, dans certains cas, regroupent plusieurs milliers de fonctionnaires. Il arrive cependant que des secrétaires d'État ou des ministres responsables de « petits » budgets puissent se retrouver à l'avant-scène en raison de l'actualité ; ainsi les portefeuilles les moins prestigieux donnent parfois, à une personne, l'occasion de montrer ce dont elle est capable.

En pratique, chaque mandat ministériel est important et chaque poste de ministre réclame de grandes capacités, mais, en raison des mandats qui leur sont attachés, certains portefeuilles sont plus prestigieux et plus convoités.

Sachant que les portefeuilles les plus prestigieux sont plus convoités, le premier ministre doit pondérer avec soin les arguments pouvant l'amener à les attribuer à certaines personnes plutôt qu'à d'autres. Pour obtenir le portefeuille qu'elle désire, une personne doit avoir, au départ, « le profil de l'emploi » (capacité de travail, sagacité, expérience, compétence, prestige, réputation, etc.) ou, du moins, une « chance exceptionnelle ». En fait, la plupart des personnes qui accèdent au Conseil des ministres obtiennent « l'un des autres portefeuilles» et non pas celui désiré ou envisagé. Selon le commentaire désabusé que bien des ministres pourraient faire, « chaque ministre obtient le portefeuille qui reste quand tous les autres ont été attribués ».

LE CABINET (CONSEIL DES MINISTRES)

L'ensemble de ses ministres constitue d'abord, pour le premier ministre, le creuset dans lequel vont se fondre les points de vue variés dont il faut tenir compte dans la prise des décisions. Le Cabinet est en effet un organe de prise des décisions politiques, qui assure la coordination des interventions et l'unité d'action du gouvernement.

En raison de ses rôles, le Cabinet doit se réunir souvent. Il tient, en général, entre 50 et 100 séances plénières chaque année. Le nombre des séances varie en fonction de plusieurs facteurs, parmi lesquels le plus important est sans doute le désir du premier ministre de confronter les points de vue de ses ministres et de cultiver leur esprit de corps. Une quarantaine de séances du Cabinet, dites « régulières » ou « hebdomadaires », ont lieu le mercredi matin. Plusieurs autres se tiennent lors de rencontres consacrées à l'élaboration des grands choix de politiques. Quelques séances, enfin, sont parfois convoquées pour définir la position du gouvernement à propos d'un problème d'actualité – parmi les événements qui ont ainsi justifié des séances spéciales, les plus connus sont ceux de la « crise d'octobre 1970 », précipitée par une prise d'otages perpétrée par un groupe clandestin appelé Front de libération du Québec, connu pour ses attentats, que les gouvernements ont vue comme une déclaration de guerre, et ceux de la « crise

d'Oka de 1990 », suscitée par la décision d'un groupe d'autochtones qui, pour faire valoir leurs droits, ont dressé des barricades, forçant ainsi les forces de l'ordre à parlementer, pour éviter une effusion de sang.

À ces séances plénières auxquelles participent généralement la plupart des ministres (même si le quorum est de cinq membres seulement) s'ajoutent de très nombreuses réunions des comités formés par quelques ministres (comités de planification, comités de coordination, Conseil du trésor, etc.). C'est le premier ministre qui, après consultation, décide du nombre de comités et qui détermine le mandat et la composition de chacun (deux de ces comités existent toutefois en vertu de lois, celui que l'on connaît sous le nom de « Conseil du trésor » et celui qui s'occupe des questions scientifiques). C'est aussi le premier ministre qui désigne la personne chargée de présider chaque comité. Le premier ministre se réserve la présidence d'un comité de coordination générale qui comprend, entre autres membres, les présidents et présidentes des autres comités. Le comité que préside le premier ministre peut avoir une appellation particulière (par exemple, « comité de planification » ou « comité des priorités », peu importe), comme en aura une chacun des autres comités (par exemple, le « comité de la législation »). En raison du rôle qui leur est donné, les comités du Cabinet (les comités de ministres) ont une grande importance. Il s'ensuit que le mandat et la composition de chaque comité font l'objet de beaucoup d'attention.

Les comités restreints sont devenus indispensables, car les dossiers dont le Cabinet doit s'occuper sont, aujourd'hui, trop nombreux et trop complexes pour être tous examinés en séance plénière. Ces comités permettent d'augmenter considérablement les possibilités du Cabinet. Les ministres qui en font partie peuvent approfondir leur réflexion sur chacune des questions étudiées, faire valoir leurs divers points de vue, puis élaborer une position commune qui peut ensuite être présentée à l'ensemble de leurs collègues. Les recommandations formulées par les comités permettent d'accélérer les travaux du Cabinet lors de ses séances plénières.

Certains comités peuvent même obtenir une délégation d'autorité qui leur permet de prendre des décisions à l'intérieur de paramètres définis par le Cabinet. L'un des comités, le Conseil du trésor, détient

d'ailleurs, en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, le pouvoir de prendre des décisions dans les domaines relevant de sa compétence.

Une décision d'un comité de ministres est toujours sujette à révision si, par hypothèse, elle va à l'encontre des objectifs du gouvernement, tels que les envisage le premier ministre. Même s'il n'a pas à le faire, en pratique, parce que les échanges préalables aux décisions assurent la coordination nécessaire, le premier ministre pourrait, en cas de besoin, faire annuler une décision inopportune. En fait, toutes les décisions politiques importantes sont censées avoir l'aval du premier ministre.

D'ailleurs, les décisions du Cabinet sont celles que le premier ministre constate. Chaque point à l'ordre du jour d'une séance peut faire l'objet d'un échange de vues, puis, lorsqu'il estime que le sentiment général confirme la recommandation qui a été faite, le premier ministre déclare qu'elle est adoptée, sinon il reporte son examen à une séance ultérieure (bien qu'il puisse tout aussi bien choisir de poursuivre la discussion). Il n'y a pas de vote au Cabinet, de sorte que les décisions semblent toujours faire l'unanimité. Le premier ministre pourrait toutefois, s'il le jugeait à propos, demander ce qu'on pourrait appeler un « vote indicatif », pour « tâter le pouls », et, si la levée de mains révélait des dissensions, il pourrait préférer ajourner la discussion sur la question controversée et demander à quelques ministres ou fonctionnaires de chercher, après la séance, un compromis qui pourrait être présenté lors d'une séance ultérieure.

Il est rare, cependant, que les délibérations du Cabinet suscitent de réels débats. Les séances sont en effet préparées avec soin et les projets de décision qui y sont soumis ont, en général, été élaborés par des comités de ministres qui ont pris en compte une diversité de points de vue, y compris, s'il y a lieu, ceux du premier ministre lui-même. En fait, les discussions les plus importantes ont lieu dans les comités ministériels ou, de façon générale, avant ou après les séances. Toutefois, immanquablement, il y a des avis divergents sur certains points, ici et là, dans l'ordre du jour de plusieurs séances. Il y en a, en particulier, sur les dossiers « urgents » et, forcément, sur les questions les plus controversées.

La règle de l'unanimité est censée assurer la cohésion du Cabinet et permettre aux ministres, peu importe leur statut, d'émettre leur avis sans avoir à donner l'impression, par un vote, que la décision qui sera prise n'a pas leur approbation. Les ministres sont obligatoirement solidaires des décisions du gouvernement, de sorte que la règle de l'unanimité accorde une sorte d'impunité et une espèce d'anonymat aux membres du Cabinet qui pourraient ne pas les approuver.

La règle de l'unanimité est d'autant plus facile à appliquer que les séances ont lieu à huis clos et que le contenu des discussions est censé rester secret (si elles avaient lieu en public, les réunions seraient purement formelles, car les décisions auraient été prises ailleurs).

Le secret des délibérations renforce la cohésion du Cabinet. S'ils étaient révélés, les propos ou les avis des ministres pourraient servir leurs adversaires, qui prendraient prétexte des divergences pour critiquer la « division au sein du gouvernement » et pour contester avec une vigueur accrue les décisions du premier ministre « qui ne font même pas l'affaire de ses ministres ».

Le secret évite aussi aux analystes qui auraient eu vent des délibérations du Cabinet de spéculer sur ses projets de décision, projets qui peuvent n'avoir aucun avenir. D'ailleurs, le secret des séances interdit aux ministres de confier à des proches des informations qui pourraient les servir (ainsi, ayant appris, avant les autres, l'annonce d'un changement de politique, ces proches pourraient, par exemple, s'enrichir « aux dépens du public »).

Le secret des délibérations du Cabinet est une priorité telle que l'on a suggéré au secrétariat du Conseil privé d'imprimer sur papier spécial les documents secrets remis aux ministres en vue des séances. Le cryptage des documents dans les ordinateurs, les mots de passe, et d'autres moyens techniques peuvent aussi être envisagés. La reproduction des documents « secrets » serait ainsi rendue difficile et l'origine des fuites, s'il s'en produisait, pourrait être découverte. Ce type de mesures a toutefois l'inconvénient de laisser croire aux ministres (et à leurs conseillers) qu'on ne leur fait pas confiance.

En pratique, il en va des séances du Cabinet comme de n'importe quelle réunion de personnes liées par l'amitié et des intérêts communs. L'expression des points de vue peut y être très libre dès lors que

règnent la confiance et le respect d'autrui. Cependant, comme dans n'importe quel groupe, les relations entre les personnes présentes dépendent d'une hiérarchie invisible, fondée sur les attributs individuels et, dans ce cas particulier, sur les distinctions dont il a été fait mention plus haut. Les ministres qui ont le plus d'influence peuvent l'emporter sur les plus faibles, peu importe leur nombre ou l'enjeu immédiat des discussions.

Toutefois, le premier ministre a intérêt à entendre tous les avis que ses ministres peuvent vouloir lui adresser et à rechercher une réelle unanimité. Celle-ci est le gage d'une décision réfléchie, qui, vraisemblablement, pourra plaire davantage au groupe parlementaire, au parti et à son électorat. En tout cas, elle facilite grandement la cohésion.

L'unanimité recherchée est plus aisément atteinte quand les projets de décisions ont été communiqués à l'avance à tous les ministres et quand chacun a pu faire connaître son avis avant la séance plénière. S'il est informé d'éventuelles objections avant la séance plénière, le premier ministre peut choisir de surseoir à la décision et demander au comité ou à la personne qui a fait la recommandation de reconsidérer la question. S'il sait qu'un projet de décision n'a soulevé aucune objection, le premier ministre n'a pas à se préoccuper de l'absence de tel ou tel ministre à la séance plénière au cours de laquelle il sera à l'ordre du jour.

À la limite, le premier ministre pourrait sans doute agir à sa guise, puisque son choix est censé l'emporter, mais il n'a pas intérêt à le faire, car il risquerait alors de prendre des décisions dommageables pour son propre avenir. De fait, si l'on en juge par leurs biographies, les premiers ministres du Canada ont toujours eu soin de consulter quelques collègues avant d'agir.

LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL PRIVÉ

La sagesse et l'opportunité des avis formulés par les ministres dépendent, en partie, du travail effectué par les membres de la haute fonction publique qui œuvrent au sein des ministères et des divers autres organismes fédéraux, et en particulier au ministère des Finances, au secrétariat du Conseil du trésor et au secrétariat du Conseil privé.

Le secrétariat du Conseil privé (ou bureau du Conseil privé), appelé communément « pi-ci-o » (lettres initiales de *Privy Council Office*), est, de tous les organismes dits « centraux », le plus important, car il constitue l'état-major du premier ministre chargé de la « gestion » des décisions qui relèvent du Cabinet.

Chacun des organes centraux a une spécialité. Le ministère des Finances est chargé de travailler, avec le (ou la) ministre des Finances, à l'élaboration de la politique économique du gouvernement et à celle de sa politique budgétaire. Le Conseil du trésor (formé de six ministres) s'appuie sur un secrétariat (le secrétariat du Conseil du trésor) pour élaborer le plan de dépenses de l'année à venir et faire respecter celui de l'année courante. Le secrétariat du premier ministre, on l'a vu, joue un rôle de soutien polyvalent, qui tend à compléter celui assigné au secrétariat du Conseil privé.

Pour l'essentiel, le secrétariat du Conseil privé aide le premier ministre à définir et à répartir les mandats confiés aux ministres, à préparer les réunions des ministres et à assurer le suivi des décisions qui auront été prises. En raison de leur connaissance des dossiers qui sont à l'ordre du jour et de l'obligation qui leur est faite d'assurer le suivi des décisions, les fonctionnaires du secrétariat du Conseil privé sont au centre du processus décisionnel.

Ce secrétariat est dirigé par le greffier du Conseil privé. Une première femme, madame Jocelyne Bourgon, née en 1950, a accédé à ce poste le 24 février 1994, après avoir été sous-ministre des Transports et, auparavant, présidente de l'Agence canadienne de développement international, notamment. Le greffier (ou greffière) du Conseil privé (*Clerk of the Privy Council*) occupe le poste le plus élevé de la fonction publique fédérale. Secrétaire du Cabinet, sous-ministre du premier ministre, cette personne conseille le premier ministre dans ses fonctions de chef du gouvernement (mais pas dans celles qu'il exerce comme chef de parti ou chef d'un groupe parlementaire).

L'aide prodiguée au premier ministre par le secrétariat du Conseil privé prend des formes variées, allant jusqu'à l'élaboration de projets de décisions, en particulier celles relatives à la coordination générale des activités gouvernementales (organisation, systèmes de gestion,

nominations aux postes de sous-ministres et autres postes de niveau supérieur) et aux politiques d'ensemble ainsi que celles qui requièrent l'intervention simultanée de plusieurs ministères.

De façon générale, dans l'élaboration des décisions, le secrétariat du Conseil privé agit à titre d'agent de liaison. Le personnel de ce secrétariat tente de coordonner les échanges de renseignements entre les divers organismes concernés dans chaque projet de décision et essaie d'harmoniser leurs points de vue afin que tous les points de vue soient pris en compte avant les réunions et que les éventuelles divergences d'opinions puissent être identifiées.

Le secrétariat du Conseil privé fait plus que conseiller et renseigner le premier ministre dans ses fonctions de chef de gouvernement : il l'aide à préparer les réunions du Cabinet (choix des dates et des endroits, réservation et aménagement des salles, construction de l'ordre du jour, convocation, préparation et distribution des documents requis) ; il enregistre les décisions (compte rendu des délibérations, texte de chaque arrêté) ; il voit à ce qu'elles prennent les formes appropriées (certaines décisions devant être ratifiées par le gouverneur général « en conseil ») ; enfin, il s'assure de leur suivi (communication aux ministres et aux fonctionnaires des documents appropriés, puis, ultérieurement, demandes de renseignements quant à la mise en œuvre des décisions et, éventuellement, interventions visant à assurer cette mise en œuvre).

Pour aider le premier ministre à préparer les réunions du Cabinet, le secrétariat du Conseil privé doit constituer un dossier complet sur chaque question à l'ordre du jour et fournir au premier ministre, à l'avance, les renseignements qui lui permettront d'en faire l'étude sans perdre de temps. En constituant ainsi le dossier de chaque question, les fonctionnaires du secrétariat du Conseil privé doivent examiner le projet de décision qui s'y rapporte et, dans l'hypothèse où ce projet provient d'un ministère, vérifier s'il est conforme aux lois en vigueur (à moins qu'il ne s'agisse d'un projet de loi, auquel cas, il faut voir s'il comporte les modifications requises aux lois en vigueur) et s'assurer de sa compatibilité avec les politiques du gouvernement.

Le secrétariat du Conseil privé doit aussi suivre l'activité des comités de ministres (les comités du Cabinet) et leur fournir le soutien administratif requis (le Conseil du trésor est le seul comité de ministres doté d'un secrétariat distinct de celui du Conseil privé). S'il y a lieu, les fonctionnaires du secrétariat du Conseil privé rappellent leurs mandats aux membres des comités du Cabinet et tiennent le premier ministre informé de leurs travaux.

Dans l'accomplissement de leurs tâches, comme dans les autres organes centraux, les fonctionnaires du secrétariat du Conseil privé tentent de répondre aux vœux suivants : premièrement, réduire à l'essentiel la documentation soumise aux ministres ; deuxièmement, suggérer les diverses réponses possibles aux questions posées, tout en relevant les avantages et les inconvénients de chacune ; troisièmement, leur indiquer la réponse qui a leur préférence.

L'idée de réduire la documentation à l'essentiel est née de la constatation que les ministres, autrefois, n'avaient pas le temps de lire tout ce qui leur était soumis et, finalement, au moment d'arrêter leur décision, n'avaient pas encore pris connaissance de renseignements très importants, alors que des détails insignifiants avaient retenu leur attention. Le défi posé aux fonctionnaires du secrétariat du Conseil privé consiste à faire le tri dans les documents relatifs à chaque question, de manière à fournir aux ministres, en quelques pages, les données qui leur permettent de trancher, sans les encombrer d'informations secondaires. Cependant, comme les ministres se réunissent habituellement en l'absence des fonctionnaires (même lors des séances de comités), la description des faits doit être adéquate et l'analyse des options ouvertes, suffisante.

Cette analyse des options exige une évaluation des avantages et inconvénients de chacune. Cet inventaire est indispensable, puisque la solidarité ministérielle impose de rechercher l'option qui peut rallier la plupart des ministres ou, idéalement, faire l'unanimité.

Enfin, puisqu'il est un organe de décision, le Cabinet doit en arriver à faire un choix. Or, l'avis des fonctionnaires fait partie des considérations à prendre en compte dans l'élaboration des décisions. C'est pourquoi les ministres veulent connaître, parmi les réponses possibles à chaque question, celle que préfèrent les fonctionnaires. La

réponse « recommandée » peut ne pas faire l'affaire ; elle a toutefois le grand mérite d'informer les ministres des sentiments des personnes qui sont au « service du gouvernement ».

Depuis 1968, à Ottawa, pour faciliter l'examen des questions étudiées par les ministres, en séance du Cabinet ou en comité, le secrétariat du Conseil privé a cherché à uniformiser la présentation des documents qui décrivent les faits, énumèrent les options (en analysant leurs avantages et inconvénients) et indiquent les préférences des personnes qui les ont rédigés. Dans les quelque huit à dix pages que devrait compter le document idéal (qu'on peut appeler « mémoire »), les ministres devraient trouver, par ordre, les sections suivantes (lesquelles peuvent être subdivisées en sous-sections, le modèle retenu finalement n'étant, somme toute, rien d'autre qu'un plan).

a) Un exposé de la situation (complet, mais clair et concis) faisant état de l'urgence d'agir (s'il y a lieu) et mentionnant toute décision antérieure (loi ou règlement) affectée par cette situation ;

b) Un inventaire des actions qui permettraient de répondre à la question soulevée dans l'exposé de la situation (inventaire assorti d'une analyse des avantages, inconvénients et implications de chaque option, avec mention des groupes ou organismes qui la préconisent) ;

c) Une recommandation (qui peut être celle de ministres ou de fonctionnaires) en faveur d'une des actions inventoriées (sans aucune récapitulation des avantages et inconvénients, puisque ceux-ci ont été déjà énumérés) ;

d) Un commentaire supplémentaire (si nécessaire) pour signaler d'éventuelles complications, quelle que soit la décision qui aura été prise (des complications liées aux crédits budgétaires, aux réticences ou objections de certains des organismes concernés par cette éventuelle décision, à la publication de cette éventuelle décision, aux « relations fédérales-provinciales » ou aux « relations internationales », au calendrier parlementaire, etc.).

Dans l'élaboration des décisions, l'influence des fonctionnaires du secrétariat du Conseil privé est parfois très grande, comme l'est, d'ailleurs, en matière de politique économique et de politique budgétaire, celle des fonctionnaires du ministère des Finances, ou, du point de vue des plans de dépenses, celle des fonctionnaires du secrétariat du Conseil du trésor. Cette influence est grande, certes, mais la décision appartient toujours aux ministres (et, ultimement, au premier ministre).

LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Si les fonctionnaires des « organes centraux » ont une grande influence sur les décisions qui relèvent du Cabinet ou du Conseil du trésor, les autres membres de la haute fonction publique ont, quant à eux, une influence considérable sur les décisions politiques que l'on dit « administratives ». Ces décisions sont celles qui, dans chaque ministère, relèvent du « chef », c'est-à-dire le ou la ministre. La loi qui régit chaque ministère et les textes qui concernent ses champs d'activités donnent de vastes pouvoirs au « chef ». Même si elles semblent d'ordre administratif, les décisions adoptées en vertu de ces pouvoirs sont indiscutablement politiques dès lors qu'elles tranchent entre diverses options qui opposent des intérêts distincts. Dans un très grand nombre de cas, ces décisions sont formulées d'après les recommandations des sous-ministres, autrement dit des membres de la haute fonction publique.

Il arrive même que, par délégation, les « sous-chefs » (c'est-à-dire les sous-ministres) puissent exercer beaucoup d'autorité au sein de certains ministères. Parce qu'elle leur a été déléguée, cette autorité est toujours soumise à la tutelle des ministres et, éventuellement, à celle du premier ministre (puisque celui-ci détient le pouvoir réel de faire nommer ou démettre les sous-ministres). Dans ce contexte, par prudence, les membres de la haute fonction publique dans les ministères ont l'habitude de solliciter divers avis avant de prendre une décision (en vertu d'une délégation d'autorité) ou de recommander un projet de décision. Les consultations d'usage, dont l'ampleur varie selon les projets, peuvent les amener à prendre contact avec leurs homologues

d'autres ministères ou avec les spécialistes à l'emploi du secrétariat du premier ministre, du secrétariat du Conseil privé, du secrétariat du Conseil du trésor ou du ministère des Finances.

En plus de les consulter quant aux décisions qui relèvent de leur « chef », les hauts fonctionnaires d'un ministère ou d'un organisme fédéral rencontrent les gens des organes « centraux » pour leurs budgets ainsi que pour les projets de loi dont la préparation incombe à leur « chef ».

Par ailleurs, ces hauts fonctionnaires restent en liaison avec les collaborateurs personnels de leur « chef », qui forment ce qu'on appelle communément son « secrétariat » et qu'on pourrait appeler son « cabinet ». Ces collaborateurs (attaché de presse, agent de relations publiques, conseillers, etc.) sont à l'écoute des parlementaires et des militants du parti, ainsi que des porte-parole d'organisations, qui ont des avis ou demandes à formuler à propos des questions qui relèvent de leur ministre. Ils transmettent ces avis ou demandes, avec ou sans commentaires, lors de rencontres avec les hauts fonctionnaires. Tout cela concourt à l'élaboration des projets de décisions, tout comme peuvent y concourir les informations qui, à partir des niveaux opérationnels, remontent jusqu'aux hauts fonctionnaires.

LA CHAMBRE DES COMMUNES

S'il est vrai que les gens des organes centraux et les hauts fonctionnaires ont une grande influence, les membres de la Chambre des communes, quant à eux, peuvent faire ou défaire un gouvernement. Il suffit souvent de quelques voix pour renverser une majorité. Il s'ensuit que les parlementaires détiennent une influence que ne peuvent avoir les fonctionnaires.

Cependant, l'influence exercée par les parlementaires n'est pas évidente. En effet, les travaux du Parlement sont, dans une très large mesure, inspirés par les ministres. D'une certaine façon, la Chambre des communes subit la domination du Cabinet. Tant qu'il a l'appui de la majorité, le gouvernement réussit à faire approuver ses politiques et adopter ses projets de loi par la Chambre des communes. La

domination des ministres sur les travaux du Parlement (et sur ceux de la Chambre des communes en particulier) donne à bien des gens l'impression que les parlementaires n'ont pas d'influence.

Cependant, puisque les ministres sont membres de la Chambre des communes, on peut tout aussi bien dire que cette dernière dicte la composition et l'action du gouvernement. D'ailleurs, le premier ministre et ses ministres ne peuvent espérer rester en place à moins d'obtenir l'appui constant d'une majorité des membres de la Chambre des communes. Cet appui constant dépend, en partie du moins, de la conformité des actions du gouvernement avec les vœux de la majorité, de sorte que tout est fait pour éviter l'adoption de décisions dites « désastreuses ». Le premier ministre, ses ministres et les autres membres de leur groupe parlementaire forment un ensemble dont les composantes s'influencent mutuellement, en raison de complexes relations d'interdépendance.

Cette influence réciproque procède de la règle de la majorité selon laquelle, rappelons-le, le poste de premier ministre est accordé au chef du groupe parlementaire dominant. Elle procède aussi des pratiques qui mènent le premier ministre à solliciter les avis de ses ministres et les ministres à solliciter les avis des autres parlementaires de la majorité. Comme on l'a vu, quand il souhaite vraiment la victoire de son parti aux élections à venir, un premier ministre prend le pouls de son caucus avant toute décision importante, mais l'intérêt des membres du caucus du premier ministre leur dicte de l'appuyer.

L'approbation des politiques

Le premier ministre soumet quelques-unes des grandes politiques de son gouvernement à l'approbation de la Chambre des communes. Les principales propositions du gouvernement (nouvelles politiques et projets de loi dont la présentation est prévue) sont énumérées dans le discours d'ouverture de chaque session (ce discours inaugural, appelé discours du Trône, préparé sous la direction du premier ministre, est prononcé par le gouverneur général, dans la salle réservée au Sénat, où sont convoqués tous les parlementaires). Par ailleurs, la politique budgétaire annuelle du gouvernement est présentée à la Chambre des

communes, par le ministre des Finances, peu avant le début de l'année financière (qui, au Canada, commence le premier jour d'avril). Comme le discours inaugural, le discours du budget suscite un débat, qui se poursuit pendant plusieurs jours et se termine par un vote.

Tant qu'il a l'appui d'une majorité (autrement dit la « confiance de la chambre »), le gouvernement obtient, par ces votes, l'approbation de ses propositions et de ses politiques générales, puis celle de sa politique budgétaire. Puisqu'elles sont approuvées par la majorité, ces politiques et ces propositions peuvent sembler démontrer l'influence exercée par cette majorité. Cette influence est toutefois impalpable, car elle s'exerce sur le long terme, de façon souvent indirecte et, pour une part, à l'extérieur de la Chambre des communes. Les membres de la Chambre des communes ont en effet de multiples rencontres avec les ministres, tout au long de l'année. De plus, les parlementaires du parti du premier ministre font valoir leurs points de vue dans les réunions partisanes et pas seulement lors de rencontres avec les ministres.

La politique budgétaire est, de toutes celles qu'examinent les parlementaires chaque année, la plus lourde de conséquences, car elle concerne la répartition des dépenses du gouvernement du Canada et celle des charges (impôts, taxes, etc.). C'est aussi celle qui est la plus difficile à élaborer, puisqu'elle met en concurrence une infinité d'intérêts divergents. Pour éviter des déchirements sans fin, l'élaboration finale des décisions budgétaires doit se faire en secret, seuls deux ou trois ministres, dont le premier ministre (s'il le désire), y étant associés. Une fois que le budget de l'année à venir est enfin « bouclé », le premier ministre ne veut surtout pas le remettre en cause. Il fait donc de son approbation, par la Chambre des communes, une « question de confiance ». Si le budget n'est pas accepté, le premier ministre démissionne ou remet son poste en jeu en réclamant la tenue de nouvelles élections.

Les autorisations de dépenses accordées par la Chambre des communes (et par le Sénat), à la demande du gouvernement, sont appelées « crédits » et divisées par « objets », chaque autorisation ou crédit portant sur un objet, par exemple « le programme des services de défense ». À ce propos (il faut le rappeler), l'article 54 de la Loi constitutionnelle de 1867 stipule que la Chambre des communes ne peut

adopter aucune dépense (appelée « appropriation » dans le texte) si ce n'est pour un objet qui lui a été recommandé par le gouverneur général au cours de la session. En d'autres termes, cet article interdit d'autoriser une dépense qui n'aurait pas été demandée par le gouvernement.

Lors des débats consacrés au budget, aux « crédits » et aux « impôts », les parlementaires membres du parti du premier ministre acclament le compromis extraordinaire que le gouvernement a su orchestrer. C'est à croire qu'ils ont eu, collectivement, une grande influence sur ce compromis, comme sur les autres. Peu importe, l'adoption de la politique budgétaire concrétise l'appui de la majorité parlementaire au gouvernement.

L'adoption des projets de loi

Contrairement à la politique budgétaire du gouvernement et à d'autres décisions que le premier ministre peut considérer comme majeures (il en fait une « question de confiance »), les projets de loi du gouvernement pourraient être rejetés ou amendés sans pour autant entraîner la démission du premier ministre ou une dissolution de la Chambre des communes. Pourtant, les projets de loi que lui soumet le gouvernement sont, en général, adoptés sans modification importante par la Chambre des communes, en raison de l'appui que la majorité accorde au gouvernement.

Dans le processus d'élaboration des projets de loi du gouvernement, l'influence des parlementaires de la majorité qui ne sont pas ministres s'exerce surtout par l'intermédiaire des ministres (y compris le premier ministre). Les ministres reçoivent les demandes et recommandations que leur adressent les parlementaires de la majorité et, dans leur propre intérêt, essaient d'en tenir compte. Parfois, des versions préliminaires de projets importants peuvent être soumises au caucus du parti par des ministres en quête de suggestions ou de réactions. Dans tous les cas, même s'il est difficile de déterminer les chemins qu'elle emprunte pour s'exercer, l'influence des parlementaires de la majorité se fait sentir dans les projets de loi du gouvernement puisque, lors des débats suscités par ces projets, ces parlementaires clament bien fort leur approbation.

Lors des débats sur les projets de loi du gouvernement, les voix discordantes proviennent des banquettes de l'opposition (situées à gauche du trône). Il arrive que les parlementaires de l'opposition obtiennent quelques modifications mineures au texte d'un projet de loi du gouvernement, qui est, par définition, un projet de loi public, à distinguer d'un « projet de loi privé » (ou *private bill*) qui, par définition, concerne une personne ou quelques personnes seulement.

Il arrive que des parlementaires soumettent à l'attention de la Chambre des communes un projet de loi public qui n'est pas un projet de loi du gouvernement. Il est exceptionnel qu'un tel projet de loi (*a private member's public bill*) franchisse plus de deux des quatre étapes usuelles du processus législatif.

Ces quatre étapes permettent aux parlementaires de faire une pause entre le moment où ils prennent une première fois connaissance d'un projet (étape de la première lecture) et le moment où ils examinent la proposition qui leur est faite d'en adopter le principe (étape de la deuxième lecture), puis entre ce moment et celui de l'étude détaillée du texte (étape dite de l'étude en comité ou en commission), et, enfin, entre cette troisième étape (qui se termine par un rapport de la commission soumis à la Chambre des communes) et l'adoption du projet (étape de la troisième lecture).

C'est seulement à l'étape de l'étude en comité ou commission que les parlementaires de l'opposition réussissent, parfois, à faire accepter des modifications (mineures) à l'un ou l'autre des projets de loi du gouvernement. Les seuls amendements et sous-amendements que le gouvernement accepte sont ceux qui, même formulés par l'opposition, font l'affaire de la majorité.

Grâce à ces éventuelles modifications, des parlementaires qui ne sont pas ministres peuvent avoir une influence visible (qui s'ajoute à l'influence exercée en coulisse), mais cette influence n'est pas tellement spectaculaire, car elle s'exerce lors des travaux des commissions (ou comités) parlementaires, qui n'attirent pas tellement les journalistes.

Chacune des quelque 15 ou 20 commissions parlementaires de la Chambre des communes (le nombre des commissions change de temps en temps) réunit une vingtaine de parlementaires (leur nombre

varie aussi selon les commissions), parmi lesquels dominent les membres de la majorité favorable au premier ministre. Parce que ses supporters y sont majoritaires, le gouvernement peut dicter les décisions finales d'une commission parlementaire. Cependant, comme le droit de parole leur permet d'intervenir sur chaque article du projet de loi à l'étude, les parlementaires de l'opposition, dans une commission parlementaire, peuvent faire durer le débat très longtemps. Pour mettre un terme à un tel débat, un ministre peut toutefois recourir à un vote de la chambre, qu'il n'obtient qu'après un autre débat au cours duquel, immanquablement, l'opposition soutient que le gouvernement cherche à la « bâillonner ». Ce qu'on appelle « la motion de clôture » est une arme que les ministres hésitent à utiliser, puisque, mettant fin au débat, elle paraît restreindre la liberté d'expression ; inversement, l'obstruction systématique (appelée *filibuster* en anglais) menée par l'opposition (pour faire durer un débat) peut donner l'impression d'un défi à la majorité. Finalement, lors de l'étude des projets de loi du gouvernement, l'opposition ne combat vraiment que les mesures qu'elle juge les plus impopulaires.

Le combat mené par l'opposition, à la Chambre des communes, peut influencer l'électorat et, à la fin, mener à la défaite du parti au pouvoir. Ayant depuis longtemps pris la mesure de ce risque, les ministres évitent habituellement de présenter à l'approbation de la Chambre des communes des mesures très impopulaires. Cependant, il leur arrive parfois de découvrir qu'une mesure qui semblait laisser l'électorat indifférent suscite, en raison des clameurs de l'opposition, une désapprobation imprévue. Dans un tel cas, un premier ministre prudent se hâte d'annoncer que le projet décrié mérite effectivement d'être révisé.

Les quelques projets que le gouvernement a décidé de réviser complètement, à la suite des réactions de l'opposition, de même que la prudence inspirée aux ministres par la crainte de l'opposition et l'acceptation par les ministres de certaines des modifications que l'opposition veut apporter à leurs projets nous amènent à conclure que les décisions politiques du gouvernement subissent l'influence de l'ensemble des parlementaires, y compris celle des membres de l'opposition.

LE SÉNAT

On entend beaucoup parler du Sénat lorsque les membres de l'opposition y sont majoritaires, comme cela s'est produit entre 1984 et 1990, puis au cours des sessions parlementaires de 1994 et de 1995. Le Sénat donne alors l'impression d'avoir plus d'influence que d'habitude, mais, en pratique, il a toujours une grande influence, puisque ses membres adressent des demandes et des recommandations aux ministres, tout comme ceux de la Chambre des communes. Il est même possible que l'influence des quelques dizaines de sénateurs et de sénatrices qui soutiennent le premier ministre puisse parfois empêcher l'adoption d'un projet de décision.

Parmi les membres du Sénat figurent des personnes qui ont été ministres, à Ottawa ou dans une capitale provinciale, des personnes qui ont déjà occupé des fonctions importantes dans l'un des grands partis pancanadiens, des hommes et des femmes de grand prestige (incidemment, la première femme à accéder au Sénat, Cairine Wilson, y a été nommée en 1930 ; en mai 2005, il y avait 37 femmes au Sénat alors que sept des 105 sièges étaient encore vacants).

Une des raisons qui expliquent l'influence de ces personnes tient au fait qu'elles ont été choisies par un premier ministre qui les tenait en grande estime, qui voulait les honorer et attendait d'elles des avis ou, éventuellement, des services. Les critères retenus par chaque premier ministre pour le choix des membres du Sénat sont sans doute fort nombreux, mais, jusqu'en 2004, celui qui dominait était l'affiliation partisane antérieure, voire subséquente. Ainsi, parmi les personnes choisies par le premier ministre Brian Mulroney, chef du Parti progressiste-conservateur du Canada, certaines avaient déjà milité dans un parti provincial allié du Parti libéral du Canada, mais toutes ont soutenu les politiques du gouvernement, après leur nomination, et jusqu'à l'avènement d'un nouveau gouvernement en 1993. En résumé, jusqu'en 2004, pour connaître l'affiliation partisane d'un sénateur ou d'une sénatrice, il suffisait de connaître la date de sa nomination (et le nom du parti du premier ministre qui avait recommandé cette nomination), encore que des changements d'affiliations partisanes ont pu être enregistrés en de rares occasions.

Le premier ministre Paul Martin le 24 mars 2005 a nommé huit personnes au Sénat, cinq d'entre elles se réclamant du Parti libéral, deux se disant progressistes-conservatrices et une, néodémocrate. Les trois personnes membres d'une autre formation que celle du premier ministre Paul Martin sont trois des quatre femmes nommées ce jour-là. Alors qu'en 1990, Brian Mulroney avait nommé au Sénat, Stan Waters, à la suggestion des Albertains, Paul Martin n'a pas choisi les personnes que les Albertains avaient élues à titre de personnes à nommer au Sénat en 2004 ; il a préféré, pour représenter l'Alberta, une libérale, Claudette Tardif, et une progressiste-conservatrice, Elaine McCoy, ministre, entre 1986 et 1992, dans le Cabinet du premier ministre de l'Alberta à l'époque, le progressiste-conservateur Ronald Getty.

Même si l'influence du Sénat est grande, en raison des mérites personnels de ses membres et de leur position privilégiée aux sein des institutions fédérales, c'est la Chambre des communes qui détient l'influence la plus grande, et ce, en partie, à cause de la présence en son sein des ministres. Et ce sont les élections à la Chambre des communes qui décident du choix du premier ministre ; le Sénat n'a aucun impact sur la formation du gouvernement. Même s'il refusait d'adopter un projet de loi de grande importance, le Sénat ne pourrait pas obtenir la démission du gouvernement ou la dissolution de la Chambre des communes : le gouvernement n'a pas besoin de la « confiance » du Sénat.

En général, les projets de loi du gouvernement sont présentés à la Chambre des communes qui ne les envoie au Sénat qu'après les avoir adoptés. L'article 53 de la Loi constitutionnelle de 1867 précise d'ailleurs que tout « bill » ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou de taxes ou d'impôts, devra être présenté à la Chambre des communes avant d'être soumis au Sénat.

Autrefois, jusqu'en 1943 précisément, le Sénat a souvent exercé son pouvoir législatif pour influencer l'action du gouvernement, et ce, en particulier lorsqu'il était formé d'une majorité de l'opposition. Ainsi, entre 1921 et 1930, alors que les libéraux formaient le gouvernement (exception faite du deuxième semestre de 1926), la majorité au Sénat étant formée par des conservateurs, près de 9 % des projets de loi du gouvernement ont « échoué » au Sénat et, parmi ceux qui y ont été adoptés, plus du quart y ont été modifiés.

En 1943, avec de nouvelles nominations, les libéraux ont réussi à constituer la majorité au Sénat qui, dès lors, a cessé son obstruction : les projets de loi du gouvernement libéral y ont reçu le même accueil qu'à la Chambre des communes (en moyenne, sur 100 projets du gouvernement, 10 ont été modifiés au Sénat, tout comme à la Chambre des communes).

Le Sénat a eu une majorité libérale de 1943 à 1990. Entre juin 1957 et avril 1963 puis entre juin 1979 et mars 1980, alors que le gouvernement était dirigé par un premier ministre conservateur (John Diefenbaker de 1957 à 1963, Charles Joseph Clark en 1979), la majorité libérale au Sénat n'a pas pratiqué d'obstruction particulière, sauf à l'égard de projets qui suscitaient une vive opposition ; il a refusé d'adopter, en 1961-1962, un projet de loi sur les tarifs douaniers et, à la même époque, une motion visant le renvoi du gouverneur de la Banque du Canada, James Coyne.

Après l'accession au pouvoir du premier ministre conservateur Brian Mulroney en 1984, la majorité libérale au Sénat, très nombreuse, a choisi ce qu'on a appelé « la ligne dure », sans toutefois aller aussi loin que la majorité conservatrice avant 1943.

Finalement, le 27 septembre 1990, lorsque, enfin, la majorité libérale au Sénat a été inférieure à huit, le premier ministre Brian Mulroney y a fait nommer huit personnes, d'un coup, en faisant jouer, pour la première fois de l'histoire du Parlement fédéral, une clause destinée justement à briser une obstruction persistante de la majorité de la chambre haute (le Sénat est souvent appelé « chambre haute », comme le sont les « secondes chambres » de plusieurs pays, en mémoire de l'époque où, en Angleterre, les « lords » se réunissaient dans un lieu situé en amont de celui où siégeaient les « communes »). Cette clause, l'article 26 de la Loi constitutionnelle de 1867 (modifié en 1915 pour tenir compte des provinces de l'Ouest), permet à la reine, sur recommandation du gouverneur général (lui-même conseillé par le premier ministre), d'ajouter au Sénat quatre ou huit personnes à celles qui y sont déjà (il y en avait 104 en 1990, comme on le montre le tableau 7.2).

TABLEAU 7.2.
Nombre de sièges par province et territoire au Sénat

Province	1867	1873	1882	1887	1892	1903	1905	1915	1949	1975	1999
Ontario	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
Québec	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
N.-Écosse	12	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
N.-Brunswick	12	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Île-du-P.E		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Manitoba		2	3	3	4	4	4	6	6	6	6
Colombie-B.		3	3	3	3	3	3	6	6	6	6
Saskatchewan				1	1	2	4	6	6	6	6
Alberta				1	1	2	4	6	6	6	6
Terre-Neuve									6	6	6
T. du N.-O.										1	1
Yukon										1	1
Nunavut											1
Total	72	77	78	80	81	83	87	96	102	104	105

Le territoire couvert aujourd'hui par la Saskatchewan et l'Alberta avait deux sénateurs entre 1887 et 1903, et quatre entre 1903 et 1905 ; pour les années 1887 à 1905, la répartition, dans ce tableau, tient compte de la division opérée en 1905.

Étant donné que les personnes nommées au Sénat après 1965 cessent d'en être membres le jour de leur soixante-quinzième anniversaire, alors qu'elles y ont accédé à l'âge de la maturité (l'âge moyen des huit personnes nommées le 27 septembre 1990 était de 55 ans), environ cinq places sont libérées, chaque année, au Sénat.

Quand la majorité au Sénat n'est pas celle de la Chambre des communes, de nombreuses personnes proposent de réformer le Sénat et quelques-unes suggèrent de l'abolir. C'est ainsi que l'on a beaucoup parlé du Sénat entre 1984 et 1990. Selon la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982, il faut l'accord des assemblées d'au moins sept provinces (lesquelles doivent compter la moitié de la population de la fédération) pour modifier le nombre de sièges par lesquels une province est représentée au Sénat de même que les dispositions relatives aux pouvoirs du Sénat, au mode de sélection de ses membres et aux conditions de résidence qu'ils remplissent ; toute modification au Sénat doit avoir l'assentiment de la majorité de ses membres.

En octobre 1992, un projet de réforme du Sénat a été soumis aux électeurs du Canada lors du référendum dont nous avons déjà parlé qui portait sur diverses propositions de modifications constitutionnelles auxquelles les premiers ministres avaient donné leur aval, lors d'une réunion à Charlottetown. Ce projet visait à donner à chaque province un nombre égal de sénateurs ; il a été refusé, comme le reste de l'entente de Charlottetown.

L'expérience de 1992 laisse voir la difficulté de modifier les dispositions de la Loi constitutionnelle qui concernent le Sénat. Cette expérience a sûrement déçu les personnes qui souhaitent faire du Sénat une « chambre haute fédérale » semblable au Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne ou au Sénat des États-Unis.

Le Sénat reste, pour le moment, ce qu'il a toujours été, soit une institution formée de personnes expérimentées, qui n'ont pas à se soucier des prochaines élections, chargée d'examiner les projets de loi adoptés par la Chambre des communes en cherchant les moyens de les améliorer. Le Sénat peut aussi entendre les gens, réaliser des enquêtes et participer de bien des façons à la vie politique, ce qu'il fait d'ailleurs. Devenue membre du Sénat, une personne prend la mesure de l'influence nouvelle qu'elle peut exercer et du rôle utile qu'elle peut jouer, et, comme les autres membres du Sénat, elle s'éprend de l'institution dont elle fait partie. Il s'ensuit que, malgré les nombreuses propositions de réforme ou d'abolition du Sénat qui ont été formulées depuis 1867, les institutions fédérales sont toujours celles du bicamérisme (ou bicaméralisme), c'est-à-dire des institutions formées de deux assemblées législatives.

CONCLUSION

Au Canada, de nombreuses personnes utilisent le mot « gouvernement » pour parler des « autorités ». Or, au sens strict du terme, le mot « gouvernement » désigne uniquement le premier ministre et ses ministres, puisque le gouvernement, c'est l'organe qui détient le pouvoir exécutif dans un État. Si cet organe est composé de personnes élues, on dit que le gouvernement est démocratique ; quand cet organe prend des décisions, on dit qu'il exerce son gouvernement, qu'il pose des actes de gouvernement.

Au Canada, par ailleurs, on appelle communément « Cabinet » l'ensemble formé par le premier ministre et ses ministres (l'expression « Conseil des ministres », fréquente dans les textes, n'a pas souvent cours dans les conversations). C'est sous le règne d'Elisabeth, vers 1580, qu'on a commencé à dire que les membres du Conseil privé qui avaient le privilège de conseiller la reine étaient les « conseillers du cabinet » (au Royaume-Uni, de nos jours, on dit *Cabinet members* ou *Cabinet ministers*), parce qu'ils se réunissaient dans un local appelé « cabinet ». Puisque le mot « cabinet », utilisé par les Britanniques, était un mot français, les Canadiens de langue française l'ont utilisé comme synonyme des expressions qui, en France, à diverses époques, ont désigné l'ensemble des membres du gouvernement.

Pendant longtemps, au Québec, on a employé le mot « ministère » pour parler du Cabinet (« […] le ministère a décidé[…] »), mais ce mot, depuis quelques décennies, a été remplacé, dans les textes publiés par le « gouvernement » du Québec, par l'expression « Conseil des ministres ». Par ailleurs, depuis quelques années, au Canada, en langue française, dans les textes publiés par certains « gouvernements », le mot « cabinet » sert plutôt à désigner l'ensemble formé par le personnel attaché à un ministre (à distinguer du personnel du ministère) ; l'expression « cabinet d'un ministre » (avec des minuscules) correspond alors à l'expression *Minister's Office*, expression qui pourrait être traduite par d'autres formules (bureau du ministre ou secrétariat du ministre). Finalement, on se retrouve avec plusieurs synonymes, sans savoir lequel plaît le plus.

Peu importe le vocabulaire employé, la Loi constitutionnelle de 1867 ne parle pas du Cabinet (ou Conseil des ministres), pas plus qu'elle ne parle du premier ministre. Néanmoins, les délibérations du Cabinet sont, en pratique, des délibérations du Conseil privé puisque tous les membres du Cabinet sont, avant tout, des membres du Conseil privé. Cependant, rappelons-le, les seuls membres du Conseil privé qui participent aux délibérations du gouvernement, ce sont les ministres. Le Cabinet, ou Conseil des ministres, apparaît ainsi comme la partie active du Conseil privé, autrement dit, il est le comité directeur du Conseil privé (pour utiliser, ici, une analogie), mais c'est le premier ministre qui est le porte-parole du Conseil.

Rappelons, par ailleurs, que la Loi constitutionnelle de 1867 précise que l'adoption des lois du Canada requiert le consentement de la Chambre des communes, du Sénat et de la reine (représentée par le gouverneur général, lequel ne peut agir que sur l'avis de son Conseil privé, c'est-à-dire sur l'avis du premier ministre). Les autorités fédérales du Canada, ce sont ces institutions, dont les membres les plus influents sont le premier ministre et les ministres, qui obéissent aux règles du parlementarisme.

SUGGESTIONS DE LECTURES

BAKVIS, Herman, *Regional Ministers : Power and Influence in the Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, 378 pages.

BERNARD, André, *Les institutions politiques au Québec et au Canada*, Montréal, Boréal, 1996, 123 pages.

BOURGAULT, Jacques, Maurice DEMERS et Cynthia WILLIAMS (sous la direction de), *Administration publique et management public, expériences canadiennes*, Québec, Publications du Québec, 1997, 440 pages.

CAMPBELL, Colin, *The Canadian Senate : A Lobby from Within*, Toronto, Macmillan, 1978, 184 pages.

CAMPBELL, Colin et George J. SZABLOWSKI, *The Superbureaucrats : Structure and Behaviour in Central Agencies*, Toronto, Gage, 1979, 286 pages.

COURTNEY, John C. (sous la direction de), *The Canadian House of Commons. Essays in Honour of Norman Ward*, Calgary, University of Calgary Press, 1985, 217 pages.

D'AQUINO, Thomas, G. Bruce DOERN et Cassandra BLAIR, *Parliamentary Democracy in Canada : Issues for Reform*, Toronto, Methuen, 1983, 130 pages.

DAWSON, William Foster, *Procedure in the Canadian House of Commons*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, 271 pages.

DOCHERTY, David C., *Mr. Smith Goes to Ottawa. Life in the House of Commons*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1997, 295 pages.

FRANKS, Charles Edward Selwyn, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, 305 pages.

FRASER, John A., *La Chambre des communes en action*, Montréal, Éditions de la Chenelière, 1993, 208 pages.

HOCKIN, Thomas A. (sous la direction de), *The Apex of Power : The Prime Minister and Political Leadership in Canada*, Scarborough (Ontario), Prentice-Hall, 1971, 276 pages.

JACKSON, Robert J. et Michael M. ATKINSON, *The Canadian Legislative System. Politicians and Policy-Making*, 2e édition révisée, Toronto, Macmillan, 1980, 222 pages (ouvrage paru initialement en 1974).

KORNBERG, Allan, *Canadian Legislative Behaviour : A Study of the 25th Parliament*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1967, 166 pages.

KORNBERG, Allan et William MISHLER, *Influence in Parliament : Canada*, Durham (North Carolina), Duke University Press, 1976, 403 pages.

KUNZ, F.A., *The Modern Senate of Canada : 1925-1963. A Re-appraisal*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, 395 pages.

MACKAY, Robert Alexander, *The Unreformed Senate of Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1967, 216 pages (déjà paru en 1963).

MATHESON, W.A., *The Prime Minister and the Cabinet*, Toronto, Methuen, 1976, 246 pages.

McTEER, Maureen, *Petit guide du système parlementaire canadien*, Montréal, Libre Expression, 1987, 124 pages.

SAVOIE, Donald J., *Governing from the Centre : The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, 440 pages.

STEWART, John B., *The Canadian House of Commons : Procedure and Reform*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977, 337 pages.

TREMBLAY, Manon et Marcel R. PELLETIER (sous la direction de), *Le système parlementaire canadien*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1996, 370 pages.

WARD, Norman, *The Public Purse : A Study in Canadian Democracy*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, 334 pages.

WHITE, Randall, *Voice of Region : The Long Journey to Senate Reform in Canada*, Toronto, Dunburn, 1990, 304 pages.

CHAPITRE 8

Les autorités provinciales, territoriales et municipales

Parce qu'elles fonctionnent toutes selon les principes ou règles du parlementarisme de type britannique et qu'elles sont tenues de conserver les formes monarchiques, les institutions des provinces peuvent apparaître, de prime abord, comme les répliques, en beaucoup plus petit, des institutions d'Ottawa. Elles présentent néanmoins diverses particularités.

Les institutions des territoires, pour leur part, ont beaucoup en commun avec celles des provinces, mais elles s'en distinguent par le fait qu'elles exercent des compétences moins étendues et qu'elles ont adopté diverses pratiques qui leur sont propres (les 19 membres de l'Assemblée du Nunavut et de celle des Territoires du Nord-Ouest appliquaient, encore en 2005, la formule du «consensus»). De plus, dans chaque territoire, la fonction de

chef d'État est assumée par un « commissaire », qui n'est pas un lieutenant-gouverneur.

Parce qu'elles respectent toutes les principes du parlementarisme britannique, les institutions des provinces et des territoires sont divisées en organes distincts, dont l'un, l'assemblée élue, commande à tous les autres, par l'intermédiaire de la personne (premier ministre, *premier* ou *first minister*) qui y a obtenu l'appui d'une majorité.

Les assemblées des provinces et des territoires, comme la Chambre des communes, bénéficient en effet de la légitimité conférée par les élections (ce que montre la première section de ce chapitre), néanmoins, à quelques reprises autrefois certains lieutenants-gouverneurs ont invoqué les textes constitutionnels pour contrecarrer la volonté du chef de la majorité parlementaire (ce que va rappeler la deuxième section). Même s'ils doivent être lus à la lumière des principes du parlementarisme, les textes constitutionnels servent toujours de cadre aux activités du conseil exécutif de chaque province (ce qui est vu dans la troisième section de ce chapitre, avant celle consacrée aux institutions municipales).

LES ASSEMBLÉES DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES

Même si elles ont toutes les mêmes compétences (sauf dans les territoires) et fonctionnent toutes selon le même modèle, les assemblées des provinces et des territoires diffèrent les unes des autres par la taille, l'envergure de leur action et quelques autres particularités.

Les différences entre les assemblées

Les assemblées des provinces ont en commun d'avoir été créées il y a plus d'un siècle. Les plus anciennes sont celles de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick, constituées en 1758, 1773 et 1785 respectivement. Depuis sa création,

l'Assemblée de la Nouvelle-Écosse (*House of Assembly of Nova Scotia*) a été renouvelée 59 fois, celle du Nouveau-Brunswick, 55 fois, celle de l'Île-du-Prince-Édouard, 62 fois.

Les assemblées du Bas-Canada et du Haut-Canada (dont les provinces du Québec et de l'Ontario sont issues) ont été créées par une loi britannique de 1791 (communément appelée l'Acte constitutionnel de 1791), mais elles ont été remplacées, en 1841, par l'Assemblée du Canada-Uni créée par l'Acte d'Union de 1840. Alors que les élections provinciales d'août 2003 ont permis de former la cinquante-neuvième législature en Nouvelle-Écosse, celles d'avril 2003 au Québec ont formé la trente-septième législature, car, au Québec comme en Ontario, les premières législatures ont été réunies en 1867 (plutôt qu'en 1791-1792). La continuité des institutions a été interrompue, pour le Québec et l'Ontario, du fait de l'Union (1840-1867).

Dans les provinces de l'Ouest, les assemblées sont elles aussi plus que centenaires, puisque les plus jeunes, celles de l'Alberta et de la Saskatchewan, ont été réunies une première fois en 1905 à titre de législatures provinciales.

À Terre-Neuve, colonie britannique jusqu'en 1949, les institutions représentatives ont été remplacées, en 1934, par une commission formée de fonctionnaires du Royaume-Uni, de sorte que la tradition parlementaire y a été interrompue pendant un temps (jusqu'en 1949). Il n'en demeure pas moins que cette tradition parlementaire est très ancienne (le première assemblée s'y est réunie en 1833), et, à l'issue des élections provinciales de 2003, a commencé la quarante-cinquième législature de Terre-Neuve, l'épisode commencé en 1933-1934 ayant été simplement mis au rebut. En définitive, il n'y a que dans les territoires du Nord que les assemblées sont relativement jeunes. Il est à noter que l'Assemblée de Terre-Neuve (qui est une *House of Assembly*) a décidé que le nom de la province serait, à compter de 1999 (cinquante ans après son entrée dans la fédération canadienne), Terre-Neuve-et-Labrador (ce changement de nom a été annoncé en 1997 et il a pris effet en 2001).

C'est par le nombre des parlementaires qu'elles rassemblent que les assemblées des provinces et des territoires se distinguent le plus nettement, comme le montre le tableau 8.1. Au Canada, les assemblées des États membres de la fédération réunissent beaucoup moins de

TABLEAU 8.1.
Le nombre de membres de chacune des assemblées des provinces et des territoires

Province ou territoire (ordre alphabétique)	Nombre de membres au moment de l'entrée dans l'Union	Nombre de membres en 2005	Population du recensement de 2001 (en milliers)
Alberta	25 (en 1905)	83	2 941
Colombie-Britannique	25 (en 1871)	79	3 869
Île-du-Prince-Édouard	30 (en 1873)	27	133
Manitoba	24 (en 1870)	57	1 104
Nouveau-Brunswick	41 (en 1867)	55	720
Nouvelle-Écosse	38 (en 1867)	52	897
Ontario	84 (en 1867)	103	11 286
Québec	65 (en 1867)	125	7 126
Saskatchewan	25 (en 1905)	58	963
Terre-Neuve-et-Labrador	28 (en 1949)	48	508
Nunavut	–	19	27
Territoires du Nord-Ouest	–	19	37
Yukon	–	18	29

parlementaires que celles des États membres d'autres fédérations ayant des populations équivalentes (on l'a d'ailleurs signalé dans le chapitre 5).

Les assemblées qui comptent le moins de membres sont celles des territoires et celle de l'Île-du-Prince-Édouard, mais le nombre de membres d'une assemblée n'est pas proportionnel à la population de la province qu'elle représente (comme on le voit dans le tableau ci-dessus). À l'Assemblée de l'Île-du-Prince-Édouard, chaque parlementaire représente, en moyenne, 5 000 personnes, contre 110 000 à celle de l'Ontario.

Distinctes par le nombre de leurs membres et les particularités qui sont associées à ce nombre, les assemblées des provinces se différencient aussi par l'envergure des actions qu'elles ont entreprises. Certaines assemblées ont en effet adopté de nombreuses lois novatrices, alors que d'autres ont limité leurs interventions. Les lois novatrices n'ont cependant pas été l'apanage exclusif des assemblées qui comptaient le plus grand nombre de membres. Ainsi, l'assemblée législative de la Saskatchewan et celle du Manitoba ont acquis, à

l'époque où elles étaient dominées par une majorité social-démocrate, une réputation d'interventionnisme au moins comparable à celle que s'était value l'Assemblée législative du Québec entre 1880 et 1900.

L'une des explications de la différence observée entre les provinces du point de vue des innovations législatives tient aux disparités économiques. La prospérité a pu permettre aux autorités des provinces riches des innovations auxquelles on n'a pu songer dans d'autres provinces. Inversement, les difficultés économiques ont pu mener les autorités des « petites provinces » à imaginer des façons de faire exceptionnellement efficaces et efficientes.

De toute façon, les disparités économiques distinguent les provinces à maints égards. Les autorités des « petites provinces », qui sont moins prospères que l'Ontario (et que certaines des provinces en forte croissance), ont toujours réclamé l'aide financière des autorités fédérales et, malgré l'opposition épisodique des autorités des provinces « riches », elles ont obtenu d'importantes subventions (ces subventions sont un sujet de discorde dans le champ des relations intergouvernementales, dont il sera question dans le chapitre 9).

D'autres distinctions importantes entre les assemblées provinciales découlent de la présence, dans quelques provinces, d'une importante population d'origine française. À cet égard, les institutions du Québec occupent une place à part, parce qu'elles ont fait du français leur langue d'usage. La province du Nouveau-Brunswick se distingue également puisqu'elle est la seule à être officiellement bilingue. Les assemblées des huit autres provinces et des trois territoires offrent toutes des services en français, celles de l'Ontario, du Manitoba et de la Saskatchewan donnant le ton à cet égard.

Les assemblées des territoires du Nord, par ailleurs, ont adopté diverses mesures en faveur des populations qui tiennent à conserver leurs langues maternelles, qu'il s'agisse des langues officielles du Canada ou des langues des populations du Nord.

À ces distinctions relatives aux langues ou aux modes de fonctionnement des assemblées, on pourrait ajouter de nombreuses particularités moins évidentes qui différencient les institutions provinciales. Ainsi, les spécialistes qui s'intéressent aux « systèmes politiques provinciaux » ont noté que chaque province (ou, à tout le moins, chaque

région) a développé sa propre « culture politique », culture qui reflète en partie la diversité du pays dont il a été question dans le premier chapitre de ce livre. Dans le chapitre 4, on a vu, par ailleurs, que chaque province a son propre « système de partis » (les 19 membres de l'Assemblée des Territoires du Nord-Ouest et ceux du Nunavut, jusqu'à tout récemment, se disaient non-partisans, mais l'Assemblée du Yukon est dominée par le Parti du Yukon). Il y a également des différences entre les lois électorales des diverses assemblées provinciales (on l'a signalé dans le chapitre 5), tout comme dans de nombreuses autres lois relatives aux institutions ou à leurs pratiques (ces lois sont dites « organiques », car elles décrivent les organes concernées, leur composition, etc.).

Grâce aux données de sondages, on sait que, dans la plupart des provinces, la majorité des gens se sentent « plus près » des institutions de leur province que des institutions fédérales du Canada (cette majorité est supérieure à 70 % dans trois provinces, l'Île-du-Prince-Édouard, l'Alberta et la Colombie-Britannique). En Ontario, toutefois, les gens qui se sentent « plus près » des institutions fédérales sont majoritaires ou, du moins, ils l'étaient, encore récemment…

L'Assemblée de l'Ontario

L'Ontario, où vivent près de 40 % des Canadiens, a longtemps eu l'assemblée provinciale qui comptait le plus de membres. Elle en avait déjà 84 en 1867, alors que celle du Québec n'en avait que 65, et elle en a eu 112 de 1919 à 1934. En 1934, le nombre de membres de l'Assemblée a été ramené à 90 (nombre qu'avait, à l'époque, l'Assemblée législative du Québec), puis, en 1955, il a été haussé à 98. D'augmentation en augmentation, le nombre des membres a grimpé à 130 (en 1987). En 1996, il a été décidé d'aligner la représentation à l'Assemblée sur celle à laquelle avait droit l'Ontario à la Chambre des communes et le nombre de membres est descendu à 103 aux élections de 1999.

En raison du nombre de ses membres et des particularités des populations représentées, l'Assemblée provinciale de l'Ontario a été la première, au Canada, à accueillir un tiers parti important et durable. Depuis les élections provinciales de 1943, en effet, ce troisième parti

(le CCF, devenu le Nouveau Parti démocratique en 1962) a toujours eu des députés à Queen's Park ; il a même formé le gouvernement de 1990 à 1995 sous la direction de Bob Rae. La présence d'un tiers parti social-démocrate à l'Assemblée de l'Ontario a donné aux débats une teneur particulière puisque les critiques des abus de la propriété privée et des inégalités ont pris une importance considérable.

En dépit de sa localisation (Toronto, devenue la métropole du Canada vers 1960) et de sa taille, l'Assemblée législative de l'Ontario n'a pas le relief que peut avoir, dans chacune des autres provinces, l'assemblée provinciale. C'est là, du moins, l'impression que donnent la lecture des données de sondages et l'écho des médias ; l'attention, en Ontario, semble plus attirée par les activités de la Chambre des communes à Ottawa que par celles de la capitale provinciale, contrairement à ce qui est généralement observé dans les autres provinces. Cette particularité de la vie politique en Ontario a été maintes fois notée, mais elle n'a apparemment pas d'effet sur le fonctionnement interne de l'Assemblée.

Le fonctionnement interne de l'Assemblée législative de l'Ontario ressemble à celui de l'autre assemblée législative provinciale de même taille (celle du Québec). La discipline de parti y est aussi stricte ; le recours aux commissions restreintes y est presque aussi important ; le respect des traditions (procédures, symboles, etc.) y est cependant plus grand.

L'histoire politique de l'Ontario a été marquée par la volonté d'entreprendre de ceux qui ont dirigé ses institutions. Déjà caractérisée par le pragmatisme et le clientélisme de ses dirigeants à l'époque du Canada-Uni, la politique de cette partie du Canada a été longtemps associée à la personne d'Oliver Mowat, un libéral, qui a été premier ministre de 1872 à 1896, et qui, comme le premier ministre conservateur du Canada, John A. Macdonald, a pratiqué une forme de favoritisme partisan qui a aidé le développement industriel et financier de l'Ontario. La poursuite de l'objectif de croissance qui était le leur a longtemps opposé les premiers ministres de l'Ontario aux dirigeants d'Ottawa (cas en particulier d'Olivier Mowat, déjà cité, et des conservateurs J. P. Whitney, premier ministre à compter de 1905, et G. H. Ferguson, premier ministre à compter de 1923). Les premiers ministres de l'Ontario, à cet égard, ont eu beaucoup en commun avec ceux du

Québec et de quelques autres provinces, grands défenseurs de l'autonomie provinciale, mais leur soutien au développement économique semble sans égal.

L'Assemblée du Québec

Le parallèle que l'on peut faire en lisant les textes consacrés à l'Assemblée législative de l'Ontario et ceux qui concernent l'Assemblée nationale du Québec laisse comprendre que l'une et l'autre ont bien servi ce que les spécialistes appellent une fonction de légitimation, puisqu'elles assurent toutes deux la représentation des citoyens (en dépit de certaines surreprésentations ou, inversement, de multiples sous-représentations) et permettent le débat public, la diffusion de l'information, l'expression des critiques et des griefs, la négociation entre intérêts concurrents, etc.

Tout en ayant beaucoup en commun avec celles des autres provinces, les institutions provinciales du Québec se distinguent de multiples façons. Le tableau 8.1 montre que l'Assemblée nationale est la première par la taille (l'Assemblée de l'Ontario, rappelons-le, a cependant compté 130 membres de 1986 à 1999).

Depuis 1960, les parlementaires du Québec ont adopté de nombreuses lois novatrices (on y a déjà fait allusion, notamment dans le chapitre 5). De toute façon, en raison du droit civil, de tradition française, qui relève des autorités provinciales du Québec, de nombreuses mesures législatives ont été adoptées au Québec, alors qu'il n'était pas nécessaire d'en adopter d'équivalentes dans les autres provinces du Canada, car ces dernières vivent sous le régime du droit coutumier d'inspiration britannique. Par ailleurs, en raison d'ententes conclues entre les autorités fédérales et les autorités provinciales du Québec, certaines décisions sont prises à Québec, alors que, pour le reste du Canada, les décisions correspondantes sont adoptées à Ottawa (c'est le cas, par exemple, pour le Régime des rentes du Québec, le reste du Canada adhérant au Régime de pensions du Canada). Les particularités de l'Assemblée du Québec se révèlent aussi dans ses façons de procéder (règles de procédure, appellations, ouverture des sessions qui minimise le rôle du lieutenant-gouverneur, etc.).

Puisque chaque mot a une signification particulière, il faut bien reconnaître la portée symbolique des appellations données aux institutions du Québec. On l'a vu, on désigne depuis 1968 l'assemblée provinciale du Québec par l'expression « Assemblée nationale », comme si cette assemblée était celle d'un pays souverain. On dit même de la province du Québec qu'elle est l'État du Québec, alors que toutes les autres provinces du Canada sont désignées par l'expression « province » tout simplement. Au Québec, les francophones désignent le chef du gouvernement provincial par le titre donné au chef du gouvernement fédéral (il est un premier ministre), alors que les anglophones font une distinction de statut entre l'un et l'autre, le chef du gouvernement provincial étant appelé *Premier* ou même *First Minister* (en anglais), alors que le chef du gouvernement fédéral est appelé *Prime Minister*.

Même si la Loi constitutionnelle de 1867 donne un titre peu valorisant aux institutions législatives provinciales (*Legislatures*, en anglais, plutôt que *Parliaments*), la plupart des francophones du Québec donnent le titre de « parlement » aux institutions législatives du Québec, comme si « leur parlement » de Québec était l'égal de celui d'Ottawa. En général, les anglophones, hors Québec, donnent aux institutions législatives provinciales des titres moins valorisants (*The Legislature*, *The Legislative Assembly*, *The Members of the Legislative Assembly*, *The House of Assembly*) que ceux qui sont réservés au Parlement du Canada (*The Parliament of Canada*).

Le texte de la Loi constitutionnelle établit une hiérarchie symbolique entre le Parlement du Canada et les « législatures » provinciales. Cette hiérarchie symbolique contraste avec l'usage américain : aux États-Unis, les institutions législatives de l'Union ont été calquées sur celles des États (« États » et non pas « provinces ») qui, sauf un (le Nebraska), gardent un Sénat et une Chambre des représentants. Au Canada, aujourd'hui, seul le Parlement du Canada est « bicaméral ».

Le personnel attaché à l'Assemblée nationale du Québec est, depuis longtemps, beaucoup plus nombreux que celui de l'Assemblée législative de l'Ontario. La taille considérable des services administratifs de l'Assemblée nationale vient, pour l'essentiel, de la volonté des autorités du Québec de se doter de services spécialisés dont les petites assemblées préfèrent se passer et que l'Assemblée législative de

l'Ontario elle-même n'a pas choisi de développer. Vers 1980, le nombre de personnes à l'emploi de l'Assemblée a été cinq fois plus élevé au Québec qu'en l'Ontario, et dix fois plus élevé au Québec qu'en Colombie-Britannique (l'écart s'est rétréci depuis, mais il montre l'importance donnée à l'Assemblée nationale du Québec).

Au nombre des services administratifs de l'Assemblée nationale du Québec figurent les services de traduction (du français à l'anglais ou inversement). L'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 impose aux institutions législatives du Québec de rédiger en anglais et en français leurs archives, procès-verbaux et journaux. Cet article n'impose cette obligation à aucune autre institution provinciale, toutefois la loi constitutive du Manitoba, en 1870, avait imposé cette obligation aux autorités de cette province, mais, pendant plus d'un siècle, ces dernières n'en ont pas tenu compte, de sorte que, pendant tout ce temps, les textes ont été rédigés en anglais seulement. C'est en vertu de décisions qui leur sont propres que d'autres assemblées (au Nouveau-Brunswick, en Ontario, etc.) ont maintenant des services de traduction.

On pourrait même supposer que la volonté d'affirmer le caractère distinct du Québec explique pourquoi, pendant un siècle, de 1867 à 1968, le système parlementaire de la province de Québec a été bicaméral, comme celui du Royaume-Uni ou des États-Unis, ou encore celui de la France. Il n'y a qu'au Québec que le bicamérisme ait perduré (le Québec a en effet conservé jusqu'en 1968 son conseil législatif, formé de 24 personnes, nommées à vie par le lieutenant-gouverneur sur recommandation du premier ministre du Québec). Les provinces de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de Terre-Neuve ont été dotées, dès leur entrée dans l'union, d'un système parlementaire monocaméral (autrement dit, ces provinces n'ont eu qu'une assemblée législative, contrairement au Parlement du Canada, qui est composé de deux « chambres »). Au Manitoba, un conseil législatif, créé par la loi constitutive de 1870, a été aboli dès 1876. La deuxième chambre, que comportaient les institutions législatives de chacune des provinces proches de l'océan Atlantique, avant 1867, a été maintenue pendant un temps ; celle du Nouveau-Brunswick a été dissoute en 1892, celle de l'Île-du-Prince-Édouard a été unie à l'assemblée en 1893 et celle de la Nouvelle-Écosse a été abolie en 1928. Le maintien d'un conseil législatif aux

côtés de l'Assemblée législative, à Québec, peut expliquer, en partie, l'utilisation du mot « parlement » pour désigner les institutions provinciales du Québec.

On pourrait penser que l'importance que les francophones accordent au Parlement de Québec tient à sa situation dans une ville qui n'est pas métropole provinciale. Cependant, au Nouveau-Brunswick également, la capitale, Fredericton, n'est pas la principale agglomération de la province (et au Nouveau-Brunswick, les francophones désignent leurs institutions comme le font les anglophones). En Colombie-Britannique également, la capitale, Victoria (située sur l'île de Vancouver), est sept fois moins peuplée que Vancouver (ville située à l'embouchure du fleuve Fraser, face à l'île de Vancouver), et les journalistes, en Colombie-Britannique, désignent les institutions de leur province de la même manière que les anglophones des autres régions du Canada.

Québec, qualifiée de « vieille capitale », a effectivement été autrefois la capitale du Canada (avant 1791), puis celle du Bas-Canada (de 1791 à 1840) et, enfin, brièvement, de 1850 à 1866, celle du Canada-Uni, alternativement avec Toronto (la capitale du Canada-Uni ayant d'abord été Kingston, entre 1840 et 1843, et Montréal, de 1843 à 1849). L'importance du Parlement de Québec tient sans doute, en partie, à son histoire, qui a plus de deux siècles, et au statut de capitale du « pays » que Québec a déjà eu.

Cependant, l'explication principale des particularités des institutions provinciales du Québec se trouve peut-être surtout dans le « caractère distinct » de sa population, dont la plupart des membres parlent ou comprennent le français et peuvent, de ce fait, se reconnaître davantage dans l'Assemblée nationale du Québec que dans le Parlement fédéral du Canada. Depuis que le suffrage universel des hommes et des femmes permet à l'ensemble des adultes (dont les noms apparaissent sur les listes électorales du Québec) de voter aux élections législatives du Québec (c'est-à-dire depuis 1944), le Parlement de Québec ne réunit que des personnes qui peuvent s'exprimer en français (que cette langue soit leur langue maternelle ou non). La langue des débats à Québec, le français, a sans doute contribué à renforcer le sentiment, fort répandu, que les autorités provinciales du Québec représentent vraiment les francophones, alors que les autorités fédérales représenteraient davantage la majorité de langue anglaise de l'ensemble du Canada.

Les mesures novatrices adoptées par les autorités provinciales du Québec répondent car « sans doute » aux demandes que les gens du Québec leur adressent (plutôt que de les adresser aux autorités fédérales), comme l'a suggéré un passage du chapitre 2 du présent ouvrage.

L'importance accordée à l'Assemblée nationale du Québec tient probablement, aussi, aux questions qui y sont débattues. C'est là que s'expriment avec le plus de force les revendications des francophones qui, au Canada, sont minoritaires. Certains conflits qui opposent les autorités fédérales du Canada aux autorités provinciales sont suscités par les revendications exprimées par des membres de l'Assemblée nationale du Québec. Et puis, il y a, au Québec, un bon nombre de personnes qui aimeraient faire de cette province un pays souverain (les résultats du référendum du 30 octobre 1995, qui divisaient la population en deux parts égales, le laissent croire en tout cas). En raison du projet qu'elles appuient, ces personnes peuvent souhaiter valoriser l'institution qui devrait, à leur avis, assumer la totalité des pouvoirs d'un État souverain.

Selon une perception donnée par l'examen des chroniques de l'actualité, le traitement accordé par les médias aux activités de l'Assemblée nationale du Québec semble plus important que celui que méritent les activités des assemblées législatives des autres provinces du Canada, comparativement à l'attention octroyée aux activités du Parlement fédéral.

En dépit de leur originalité, les institutions provinciales du Québec sont assujetties, comme celles des autres provinces, aux dispositions constitutionnelles qui s'appliquent à toutes, sans distinction. On l'a vu en évoquant les compétences attribuées aux institutions législatives provinciales (dans le chapitre 6). On le verra aussi à propos du rôle que joue ou peut jouer le lieutenant-gouverneur.

L'Assemblée de la Colombie-Britannique

Depuis quelques décennies, la Colombie-Britannique est la province du Canada dont la population augmente le plus rapidement et, pour tenir compte des changements dans la distribution de la population sur le territoire, les frontières des circonscriptions ont été modifiées,

et leur nombre s'est accru. Entre 1986 et 2005, le nombre des membres de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique est passé de 57 (de 1979 à 1986) à 79 (depuis 2001).

L'augmentation du nombre des membres dans l'Assemblée et les modifications apportées aux circonscriptions ont entraîné un changement important dans la distribution des chances offertes aux partis politiques de faire élire leurs candidats, avec une incidence sur le vote. Le Parti libéral de Colombie-Britannique qui n'avait pu faire élire aucun candidat depuis les élections de 1979 a eu 33 % des voix en 1991 (et 17 sièges), 42 % en 1996, 58 % en 2001 (ce qui lui a donné 77 des 79 sièges de l'Assemblée), 46 % en 2005 (et 46 sièges). Le Nouveau Parti démocratique, qui a été au pouvoir de 1991 à 2001, a obtenu 33 sièges aux élections de mai 2005 ; ce gain de 33 sièges a mis fin à quatre années d'un déséquilibre exceptionnel dans l'Assemblée.

La surreprésentation du Parti libéral à l'Assemblée, de 2001 à 2005, pourrait sans doute expliquer la proposition de changer le mode de scrutin, qui a été soumise à l'avis des électeurs de la Colombie-Britannique le 17 mai 2005. Cette surreprésentation a été exceptionnelle, car, habituellement, avec le scrutin uninominal majoritaire à un tour, les proportions dans la distribution des sièges entre deux partis principaux correspondent au rapport obtenu entre le cube du pourcentage des voix du parti majoritaire et le cube du pourcentage des voix du parti minoritaire. Aux élections provinciales de 2001, en Colombie-Britannique, les votes des gens qui n'ont pas appuyé le Parti libéral ont été dispersés ; la plupart (22 %) sont allés au Nouveau Parti démocratique, mais 12 % ont été donnés au parti écologiste (*Green Party Political Association of British Columbia*), 3 % au *British Columbia Marijuana Party* (équivalent du Bloc Pot québécois) et 3 % au *United Party of British Columbia*. Quand un parti qui plaît à une majorité fait face à une opposition très divisée, le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour donne des résultats extravagants.

Au cours de son histoire, l'Assemblée de la Colombie-Britannique a connu plusieurs périodes d'instabilité. La première a précédé l'installation d'un premier gouvernement durable, celui du premier ministre conservateur Richard McBride en 1903 ; la deuxième est venue des résultats des élections provinciales du 21 octobre 1941 (dont nous avons parlé dans le chapitre 4) ; la troisième (dont il a été également question dans le chapitre 4) a permis l'installation au pouvoir de

William Andrew C. Bennett, le chef des créditistes. La victoire du Nouveau Parti démocratique aux élections provinciales de 1972, à la faveur d'une lutte à trois qui a divisé l'électorat, a aussi été perçue comme une anomalie ; avec moins de 40 % des voix, le Nouveau Parti démocratique avait obtenu 38 des 55 sièges de l'époque. Le chef néo-démocrate, David Barrett, n'a pu mener son parti à la victoire aux élections suivantes, mais l'un de ses successeurs a réédité, en 1991, l'exploit de 1972, en obtenant 51 sièges (sur 75) avec 41 % des voix.

Les résultats des élections provinciales, en Colombie-Britannique, ont donné de superbes arguments aux personnes qui souhaitent l'adoption d'une forme quelconque de représentation proportionnelle.

L'Assemblée de l'Alberta

Dans la province voisine de la Colombie-Britannique, l'adoption d'une forme quelconque de représentation proportionnelle n'est pas à l'ordre du jour même si l'Assemblée provinciale, à Edmonton, a elle aussi la réputation d'accueillir un parti majoritaire fortement surreprésenté.

Par le nombre de ses habitants, l'Alberta est devenue, depuis longtemps, la quatrième des provinces canadiennes. L'Assemblée législative de l'Alberta a pourtant réuni plus de membres que celle de la Colombie-Britannique, une province qui compte plus d'habitants que l'Alberta. Depuis 1986, dans l'Assemblée albertaine, il y a 83 membres (75 de 1971 à 1979, 79 de 1979 à 1986).

Le nombre de membres de l'Assemblée d'Edmonton n'a pas entraîné de grands changements dans le parlementarisme de l'Alberta qui, si l'on en juge d'après les commentaires des observateurs, affiche les caractéristiques habituelles du parlementarisme des assemblées provinciales de taille moyenne. Pourtant, l'histoire politique de l'Alberta a beaucoup intrigué les politologues, et ce, parce que, depuis 1921, trois régimes distincts se sont succédé, sans césures. Le parti des fermiers unis (*United Farmers of Alberta*) a été au pouvoir de 1921 à 1935, les créditistes ont formé le gouvernement de 1935 à 1971 et, depuis 1971, les premiers ministres de l'Alberta ont tous été des conservateurs. C'est la domination des créditistes sur l'Alberta pendant trente-six ans qui intrigue le plus, car les explications qu'on lui trouve

ne satisfont pas tous les observateurs, encore que, là comme ailleurs, la division des forces d'opposition et le mode de scrutin rendent compte de la surreprésentation du parti majoritaire. Peu importe les explications qu'on peut lui donner, cet épisode de la vie politique de l'Alberta ne contredit pas l'histoire d'autres provinces : généralement, en effet, la domination d'une assemblée par un seul parti sur une longue période a contribué à perpétuer des rituels législatifs, sans adaptations aux changements dans leur environnement.

Les assemblées ayant moins de 60 membres

Dans chacune des six provinces les moins peuplées, l'assemblée compte moins de 60 membres et, pour cette raison, semble-t-il, on y observe un mode de fonctionnement moins réglementé que celui qui s'impose à Québec ou à Toronto.

Dans une assemblée qui compte moins d'une soixantaine de membres, les affaires courantes peuvent être expédiées relativement vite. Quand le nombre des membres est restreint, l'assemblée n'a pas besoin de se réunir très longtemps ou de multiplier les commissions restreintes. De nombreuses questions peuvent être traitées en commissions plénières, autrement dit avec un quorum moins élevé et une procédure plus simple qu'en séance plénière. Les petites assemblées sont d'ailleurs celles qui ont échappé le plus longtemps à l'action de partis disciplinés comme il y en a presque partout aujourd'hui.

Parmi les membres des petites assemblées, les ministres (même en petit nombre) ont parfois constitué la moitié de la majorité parlementaire et, pour cette raison, il a été dit que les petites assemblées ressemblaient aux conseils municipaux des grandes villes, bien que leurs compétences législatives aient été d'une tout autre envergure que les pouvoirs réglementaires des conseils municipaux. L'idée de voir dans les petites assemblées de gros conseils de ville peut choquer puisque, peu importe la province, l'Assemblée est toujours l'institution qui a compétence sur les affaires municipales et sur les lois qui concernent les municipalités. Dans tous les cas, les regards portent d'abord sur les assemblées. Dans plusieurs provinces, ce sont les assemblées qui polarisent les loyautés premières de la majorité des gens, qui se sentent proches de leurs représentants provinciaux.

À Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard, encore récemment, chaque parlementaire pouvait arriver, si tel était son désir, à connaître personnellement une proportion importante des adultes de sa circonscription. Cette particularité explique sûrement, en partie, le sentiment des gens qui s'estiment « plus près » des institutions provinciales que des institutions fédérales. Alors qu'elle est représentée par quatre parlementaires à la Chambre des communes à Ottawa, l'Île-du-Prince-Édouard a une assemblée législative de 27 membres (elle en eu 32 de 1966 à 1996). Le Nouveau-Brunswick est représenté par 10 parlementaires à la Chambre des communes, mais son assemblée législative en réunit 55 (elle en a réuni 58 de 1967 à 1995).

Les assemblées des provinces de moins d'un million d'habitants n'ont pas eu à faire face aux défis qui se posent aux autorités des provinces les plus peuplées et les plus urbanisées. Le contraste, de ce point de vue, entre l'assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard et, à l'autre extrémité, l'assemblée législative de l'Ontario (ou du Québec) peut paraître évident.

Les assemblées des territoires du Nord

Dans chacun des trois territoires du Nord, l'assemblée ne réunit que 19 ou 18 parlementaires (18 au Yukon) ; chacun représente moins de 2 000 personnes (comme le montre le tableau 8.1). Les sessions ne durent que quelques semaines (quatorze semaines, tout de même, dans les Territoires du Nord-Ouest, lors des années récentes). On ne trouve une telle situation nulle part ailleurs, au Canada.

Cette situation s'explique par le statut des territoires, qui est différent de celui des provinces. En effet, les territoires ont été constitués pour donner un cadre politique adapté aux petites populations très dispersées qui y vivent, ces populations étant très différentes de celles des provinces. Les personnes qui résident dans les territoires sont si peu nombreuses, les distances entre les agglomérations, si grandes et les questions qui les concernent, si particulières que le Parlement du Canada a préféré leur donner un statut spécial.

Les territoires ont encore une population trop faible pour que l'idée de faire d'eux des provinces ne se répande. Les précédents le confirment : en effet, il y a cent ans, les régions de l'Ouest qui sont devenues les provinces de Saskatchewan et d'Alberta avaient des populations qui croissaient rapidement et qui constituaient déjà une proportion relativement importante de la population du pays. La situation démographique, dans le Nord, ne ressemble pas encore, loin de là, à celle de la Saskatchewan et de l'Alberta en 1905.

Cependant, même si chacun ne compte encore que quelques dizaines de milliers d'habitants, les trois territoires du Nord bénéficient, aujourd'hui, d'une autonomie législative très étendue.

Les populations des trois territoires du Nord, par ailleurs, n'ont pas les capacités financières qui leur permettraient de s'offrir, sans aide extérieure, les services publics dont elles ont besoin, à un niveau de qualité analogue à la moyenne canadienne. De fait, même si elles ont à peu près les mêmes pouvoirs de percevoir des taxes et des impôts que les assemblées des provinces, les assemblées des territoires n'arrivent pas, pour le moment, à couvrir plus de 10 ou 15 % de leurs dépenses avec leurs ressources fiscales propres. Un exemple : les dépenses du gouvernement territorial du Nunavut atteignaient 760 000 000 $ (soit près de 30 000 $ par habitant), en 2003, mais ses impôts n'étaient que de 70 000 000 $ (moins de 3 000 $ par habitant). Les subventions en espèces du gouvernement fédéral accordées au gouvernement du Nunavut ont représenté, en 2003, 90 % de ses revenus. De plus, au Nunavut, comme ailleurs au Canada, le gouvernement fédéral se charge directement du financement des transferts sociaux et des services publics qui relèvent de la compétence du Parlement du Canada, mais, au Nunavut, il assume aussi d'autres dépenses publiques qui, dans une province, sont imputées au budget provincial. Leur situation financière impose aux gouvernements des territoires du Nord un statut particulier.

Ce statut particulier donne néanmoins aux assemblées des territoires des compétences qui, il y a peu, étaient exercées à Ottawa, pour le Nord, même si elles ne sont pas aussi étendues que celles des assemblées provinciales. En fait, ce qui distingue le plus le champ des compétences des territoires, c'est que leurs assemblées ne peuvent pas

modifier elles-mêmes les lois qui les ont créées ni gérer elles-mêmes les terres de la Couronne ; les comptes publics des territoires, par ailleurs, sont vérifiés par les gens d'Ottawa.

En dépit du statut particulier qui est celui de chaque territoire, du titre de « commissaire » donné à la personne qui assume le rôle de chef d'État dans un territoire et de leur nombre très réduit, les élus du Nord ont adopté, dans l'ensemble, les façons de faire des parlementaires des provinces. La personne qui devient chef du conseil exécutif d'un territoire s'appelle premier ministre (ou, en anglais, *premier*). Les membres de ce conseil sont appelés ministres et portent le titre d'honorable. Les premiers ministres des territoires sont, depuis 1980, invités à participer aux rencontres intergouvernementales ouvertes à l'ensemble des premiers ministres des provinces et, étant depuis 1992 délégués de plein droit, ils ont, lors de ces rencontres, des interventions analogues à celles de leurs collègues des provinces, même si ces derniers représentent des millions d'habitants.

Par ailleurs, en dépit de leur nombre très réduit, les membres des assemblées des territoires appliquent les principes et règles du parlementarisme. Les procédures suivies dans les assemblées des territoires sont les mêmes que celles en vigueur dans les provinces. Alors que dans les deux autres territoires le consensus est de règle, au Yukon, une division s'est même faite entre le groupe qui siège au conseil exécutif (membres du *Yukon Party*) et quelques-uns des parlementaires qui n'y siègent pas ; cette division ressemble à celle observée dans les provinces entre le parti majoritaire et l'opposition. Par conséquent, les assemblées des territoires, bien que de très petite taille, s'apparentent à celles des provinces.

LES LIEUTENANTS-GOUVERNEURS

Dans leur pratique quotidienne, les lieutenants-gouverneurs assument, dans les provinces, quelques-uns des rôles que remplit, à Ottawa, le gouverneur général (comme on l'a dit dans le chapitre 6). Les commissaires font de même dans les territoires. Suivant dans tous les cas les avis du premier ministre en poste au moment de la décision, ils s'acquittent des prestations propres au chef de l'État dans un régime

parlementaire, telles que les nominations au conseil exécutif, la convocation, la prorogation et la dissolution de l'assemblée législative provinciale, la sanction des projets de lois adoptés par cette assemblée, et les diverses proclamations qui rendent exécutoires les décisions du gouvernement. Lors de la séance inaugurale d'une session, le lieutenant-gouverneur prononce une courte allocution (communément appelée « discours du Trône »).

Les lieutenants-gouverneurs et les commissaires territoriaux peuvent aussi rehausser de leur présence certaines cérémonies et assumer des tâches diverses de nature protocolaire.

Dans chaque province, le lieutenant-gouverneur représente la reine, tout comme le gouverneur général le fait à Ottawa (il y a lieu de le rappeler). Cependant, alors que le gouverneur général est nommé par la reine, chaque lieutenant-gouverneur et chaque commissaire territorial est nommé par le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre du Canada.

Les pouvoirs que la Loi constitutionnelle de 1867 confère au lieutenant-gouverneur sont considérables (bien que, en vertu de la coutume, ils appartiennent, de fait, au premier ministre ou au conseil exécutif) et on s'est parfois demandé s'ils pouvaient être utilisés à l'encontre d'une majorité parlementaire.

Une première catégorie d'interrogations à ce sujet a concerné le fait que, choisi par les autorités fédérales, le lieutenant-gouverneur d'une province est également rétribué par elles. Cela est énoncé dans les articles 58 et 60 de la Loi constitutionnelle de 1867, alors que l'article 61 stipule que « chaque lieutenant-gouverneur, avant d'entrer en fonction, prêtera devant le gouverneur général les serments d'allégeance et d'office prêtés par le gouverneur général ».

S'il est choisi et rétribué par les autorités fédérales, le lieutenant-gouverneur est-il chargé d'appliquer, dans la province où il se trouve, des décisions que pourraient lui dicter les autorités fédérales ? S'il en était ainsi, les institutions provinciales seraient subordonnées aux autorités du Dominion du Canada – le mot « dominion », synonyme de « puissance », utilisé dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, a longtemps désigné des pays qui jouissaient d'une certaine autonomie au sein de l'Empire britannique, et il a été conservé pour

désigner ces mêmes pays, devenus souverains, mais toujours rattachés à la Couronne britannique, dans ce qui est devenu le Commonwealth britannique.

Il a fallu bien des débats et de longues années pour arriver à dire que le lieutenant-gouverneur, dans une province, est le représentant de la Couronne et qu'il n'est pas ni le porte-parole ni l'employé des autorités fédérales.

D'autres interrogations ont porté sur le pouvoir des autorités fédérales de destituer un lieutenant-gouverneur, considérant l'article 59 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui précise que, au cours des cinq premières années de son mandat, un lieutenant-gouverneur ne peut être démis de ses fonctions que « s'il y a cause ».

La réponse à ces interrogations a été donnée par l'histoire. Depuis 1867, seuls deux lieutenants-gouverneurs ont été révoqués : le premier l'a été en 1879 (il s'agissait du lieutenant-gouverneur du Québec, Luc Letellier de Saint-Just, dont il sera question plus loin), le second l'a été en 1900 (Thomas Robert McInnes, lieutenant-gouverneur de la Colombie-Britannique). En revanche, plusieurs lieutenants-gouverneurs ont démissionné avant d'avoir été en poste pendant cinq ans (cas, notamment, du lieutenant-gouverneur du Québec, Jean-Louis Roux, nommé en 1996, démissionnaire en 1997 à la suite d'une campagne de presse lui reprochant d'avoir porté, un jour, lorsqu'il était étudiant, un insigne nazi).

En outre, on s'est beaucoup interrogé au sujet de la façon de gérer les crises politiques dans lesquelles un lieutenant-gouverneur pourrait être impliqué. Là encore, des événements survenus il y a plus de cent ans ont appris comment agir. À ce propos, comme nous allons le voir à l'instant, trois principales « crises » ont été exemplaires : deux se sont produites au Québec (en 1878-1879 et en 1891-1892), la troisième, en Colombie-Britannique (où elle a duré cinq ans, jusqu'en 1903).

En 1878, le lieutenant-gouverneur Luc Letellier de Saint-Just, un libéral, a nommé des libéraux au conseil exécutif du Québec, alors que les conservateurs occupaient 40 des 65 sièges de l'Assemblée. Le lieutenant-gouverneur avait justifié la révocation des conservateurs du conseil exécutif et la nomination des libéraux en soutenant qu'il n'avait

pas donné son assentiment à la présentation d'un projet de loi des conservateurs portant sur l'octroi de fonds publics destinés à financer la construction de chemins de fer « provinciaux » auquel les libéraux s'objectaient. Certes, l'article 54 de la Loi constitutionnelle de 1867 (lu avec l'article 90) stipule que tout projet de dépense doit être recommandé par le lieutenant-gouverneur, mais, selon le chef conservateur (Charles-Eugène Boucher de Boucherville), le lieutenant-gouverneur n'avait pas à signer chacune des recommandations relatives aux projets financiers puisque, selon l'article 65 de la Loi constitutionnelle de 1867, il devait suivre l'avis de ses ministres et avait, précédemment, donné son assentiment « en blanc » pour l'ensemble des projets financiers.

Devenu premier ministre, le chef libéral, Henri-Gustave Joly de Lotbinière, a fait face à une assemblée toujours composée d'une majorité de conservateurs. Il a demandé au lieutenant-gouverneur de dissoudre l'Assemblée et de tenir de nouvelles élections. Ces élections ont donné 32 sièges aux libéraux et le même nombre aux conservateurs, de sorte que, avec l'appui d'un indépendant, les libéraux ont réussi à tenir pendant une année et demie. Au cours de cette période, les conservateurs ont repris le pouvoir à Ottawa et obtenu la révocation du lieutenant-gouverneur Luc Letellier de Saint-Just.

Le nouveau lieutenant-gouverneur, Théodore Robitaille, un conservateur, a refusé de dissoudre l'Assemblée, comme le demandait Henri-Gustave Joly de Lotbinière, à la suite d'un vote de non-confiance consécutif à la défection, au profit des conservateurs, de cinq libéraux. Le refus du lieutenant-gouverneur de dissoudre l'Assemblée a forcé la démission d'Henri-Gustave Joly de Lotbinière et permis de donner le pouvoir exécutif aux conservateurs, dirigés par Joseph-Adolphe Chapleau.

Les conservateurs, en 1878, avaient qualifié de « coup d'État » l'action du lieutenant-gouverneur Luc Letellier de Saint-Just. Le geste du lieutenant-gouverneur Théodore Robitaille, qui a refusé une demande de dissolution, était pourtant « exceptionnel » puisque la pratique suggère d'obtempérer aux demandes du premier ministre. Un premier coup de force en avait donc entraîné un deuxième !

En 1891, une nouvelle crise s'est produite. Un autre lieutenant-gouverneur, Auguste-Réal Angers, un conservateur, a démis à son tour les membres du conseil exécutif dirigés, à ce moment-là, par

Honoré Mercier, dont le Parti national avait obtenu 46 des 73 sièges de l'Assemblée aux élections de 1890. Le 21 décembre 1891, le vieux chef conservateur, Charles-Eugène Boucher de Boucherville, est redevenu premier ministre du Québec (c'est lui qui avait été démis en 1878). Et il a fallu tenir de nouvelles élections, car les conservateurs n'avaient pas la majorité à l'Assemblée. Lors de ces élections de 1892, les conservateurs ont obtenu 53 sièges, contre 18 pour les libéraux, le Parti national ayant sombré à la suite du scandale qui avait servi de prétexte au lieutenant-gouverneur pour démettre Honoré Mercier.

Ce scandale, le « scandale de la baie des Chaleurs », a été perçu, par les conservateurs de l'époque, comme une justification du nouveau coup de force. Ce scandale, c'était le versement d'un pot-de-vin à un « agent électoral » d'Honoré Mercier par les promoteurs du chemin de fer de la baie des Chaleurs, que le gouvernement provincial avait décidé d'aider. Ce chemin de fer devait traverser le comté de Bonaventure, dont Honoré Mercier était le député, et permettre de faire de Carleton (plus précisément Carleton-sur-mer), où il avait une résidence, le « petit Nice » du Québec. Les amis d'Honoré Mercier auraient préféré que l'électorat tranche plutôt que de subir l'outrage imposé par le lieutenant-gouverneur !

Quelques années plus tard, en 1898, en Colombie-Britannique cette fois, le lieutenant-gouverneur Thomas Robert McInnis a, lui aussi, révoqué un premier ministre (John H. Turner), incapable d'avoir une majorité. Deux ans après, il a démis un autre premier ministre, Charles Semlin, encore une fois dans un contexte controversé.

Le premier ministre du Canada, Wilfrid Laurier, un libéral, a alors décidé de révoquer le lieutenant-gouverneur Thomas Robert McInnis et il a nommé, pour le remplacer, Henri-Gustave Joly de Lotbinière (dont nous avons parlé au moment de résumer la crise de 1878 au Québec).

En juin 1903, à son tour, le lieutenant-gouverneur Henri-Gustave Joly de Lotbinière a dû démettre le premier ministre de la Colombie-Britannique, Edward G. Prior, en raison, cette fois, d'une autre crise politique apparemment sans issue. En cinq ans, trois premiers ministres avaient été révoqués en Colombie-Britannique, province où les partis politiques étaient tout juste en train de se constituer et où les conflits entre politiciens n'en finissaient pas. Pour remplacer Edward G. Prior,

le lieutenant-gouverneur a fait appel à Richard McBride, un conservateur, qui semblait en mesure de rallier une majorité. Aux élections suivantes, en octobre 1903, Richard McBride a obtenu la majorité des 40 sièges de l'Assemblée et apporté la stabilité gouvernementale en Colombie-Britannique.

Les libéraux fédéraux, au pouvoir, ont maintenu le lieutenant-gouverneur Henri-Gustave Joly de Lotbinière à son poste, alors qu'ils avaient révoqué son prédécesseur, le lieutenant-gouverneur Thomas Robert McInnes. En cinq ans, de 1898 à 1903, la Colombie-Britannique avait connu le scénario qui s'était déroulé au Québec entre 1878 et 1891. Un tel scénario ne s'est jamais reproduit.

Même s'il n'a pas été utilisé depuis 1903 dans une province du Canada, le pouvoir de révoquer les membres du conseil exécutif provincial existe toujours, mais on peut espérer qu'aucun lieutenant-gouverneur n'aura plus jamais à s'en servir.

La Loi constitutionnelle de 1867 attribue au lieutenant-gouverneur d'autres pouvoirs que ceux qu'on vient d'évoquer, mais, répétons-le, c'est l'avis du premier ministre qui, selon la coutume, doit dicter les décisions. En vertu de l'article 55 de la Loi constitutionnelle de 1867 (à lire après l'article 90), aucun projet de loi, adopté par les parlementaires, ne peut devenir loi tant qu'il n'a pas reçu la « sanction » du lieutenant-gouverneur (acte par lequel le chef de l'État rend exécutoire une décision votée par les parlementaires). S'il le jugeait opportun, un lieutenant-gouverneur pourrait, sans enfreindre le texte constitutionnel (mais en contradiction avec la coutume), refuser de donner sa sanction à un projet de loi dûment approuvé par les parlementaires (il mettrait alors son veto) ou, plus simplement, il pourrait en référer aux autorités d'Ottawa (à ce sujet, on dit qu'un lieutenant-gouverneur « réserve » au gouverneur général la décision de donner ou non la « sanction » au projet concerné).

Au fil des ans, les lieutenants-gouverneurs ont utilisé 28 fois leur pouvoir de veto (la dernière, en 1945), généralement à la demande du premier ministre de la province, à l'époque où certains projets de loi pouvaient être adoptés par l'assemblée sans avoir l'aval du premier ministre.

Ils ont aussi, à quelques occasions, choisi de « réserver » la sanction des projets qu'ils n'approuvaient pas à la décision des autorités fédérales. En 1882, le premier ministre du Canada (John A. Macdonald) a même dit aux lieutenants-gouverneurs d'attendre les « instructions » des autorités fédérales avant de donner leur sanction à des projets de loi controversés. Entre 1867 et 1882, en quinze ans, 45 projets ont été réservés, parfois de la propre initiative d'un lieutenant-gouverneur. Depuis 1882, 21 projets ont été réservés (le dernier date de 1961).

Parmi les projets qui ont été réservés au « bon plaisir » du gouverneur général, certains n'ont fait l'objet ni d'une sanction (ou approbation) ni d'un veto, les autorités fédérales ayant préféré laisser s'écouler le délai (un an) au terme duquel un projet réservé ne peut plus avoir d'effet. Lu selon les termes prescrits par l'article 90, l'article 57 de la Loi constitutionnelle de 1867 précise simplement ceci : « Un bill réservé à la signification du bon plaisir du gouverneur général n'aura ni force ni effet avant et à moins que, dans l'année à compter du jour où il aura été présenté au lieutenant-gouverneur pour recevoir la sanction de la reine, ce dernier ne signifie, par discours ou message à la législature, ou par proclamation, qu'il a reçu la sanction de la reine par l'entremise du gouverneur général en conseil. »

Parmi les projets « réservés », 22 % ont reçu la sanction prononcée par le gouverneur général. Ce fut le cas, en particulier, pour le seul projet qui a été « réservé » au cours des sept dernières décennies. Ce projet, réservé en 1961, a obtenu la sanction rapidement, le gouvernement du premier ministre John Diefenbaker ayant conclu qu'il reflétait les vues de la majorité parlementaire de la province concernée (la Saskatchewan) et ne mettait pas les intérêts du Canada en danger. John Diefenbaker a déclaré que les autorités fédérales ne devaient pas contrecarrer la volonté d'une majorité parlementaire provinciale « à moins de circonstances extraordinaires ».

En affirmant que les autorités fédérales ne contrecarreraient pas la majorité provinciale « à moins de circonstances extraordinaires », John Diefenbaker a justifié, rétrospectivement, les pratiques en vigueur jusqu'en 1937. En 1937, en effet, le gouvernement fédéral a encore empêché la sanction de projets de loi adoptés par une assemblée provinciale ; il s'agissait de trois projets du gouvernement du Crédit

social, en Alberta, qui auraient réglementé le secteur financier de l'économie et interdit les recours devant les tribunaux visant à contrer les lois provinciales en Alberta.

Aujourd'hui, s'il veut respecter la coutume, un lieutenant-gouverneur ne doit pas refuser l'avis du premier ministre de la province ; le texte de la Loi constitutionnelle ne l'énonce pas, mais c'est ainsi. Ce texte n'a pas été modifié, car il laisse au lieutenant-gouverneur une possibilité légale d'agir dans une situation de crise grave (conflits majeurs entre politiciens survenant au lendemain du décès imprévu d'un premier ministre, démence soudaine d'un premier ministre, disparition des dirigeants du parti majoritaire dans un accident). Le texte constitutionnel n'est pas contredit tant que les décisions qui sont réservées au lieutenant-gouverneur sont effectivement proclamées ou signées par le lieutenant-gouverneur, peu importe qu'elles aient été dictées par quelqu'un d'autre, du moment qu'elles reflètent l'avis formulé par le porte-parole du conseil exécutif.

LES CONSEILS EXÉCUTIFS DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES

La Loi constitutionnelle de 1867 appelle « conseil exécutif » l'organe chargé de conseiller le lieutenant-gouverneur dans l'exercice du « pouvoir exécutif », alors qu'elle emploie l'expression « Conseil privé » pour désigner l'organe équivalent à Ottawa. Le texte marque, de cette façon, une sorte de hiérarchie symbolique qui contraste avec la théorie classique du fédéralisme (encore que, aux États-Unis, le chef de l'État, à Washington, soit appelé « président », alors que ses homologues, dans les États membres de la fédération américaine, sont des « gouverneurs »).

Comme nous l'avons vu, le Conseil privé, à Ottawa, comprend bien d'autres personnes que les ministres (notamment les ministres des précédents gouvernements), alors que le conseil exécutif d'une province ou d'un territoire correspond très précisément au Cabinet ; autrement dit, dans une province, les ministres des gouvernements antérieurs ne font plus partie du conseil exécutif.

Le titre d'honorable que porte un (ou une) ministre dans une province est uniquement lié à l'exercice de sa fonction, alors que le même titre, accordé aux membres du Conseil privé, est conservé même après qu'ils ont quitté le Cabinet – à noter que le titre de « très honorable » est attribué aux personnes qui accèdent au Conseil privé britannique, où il est coutume de nommer le premier ministre du Canada, de sorte que ce dernier peut porter ce titre, qui paraît encore plus valorisant que celui porté par ses ministres.

Depuis 1989, les membres du conseil exécutif du Québec ont cessé de se faire donner le titre d'honorable, reprenant en cela, avec huit années de retard, une décision du premier ministre René Lévesque qui, après la rencontre des premiers ministres de novembre 1981 où il avait été traité de façon « peu honorable », avait décidé de se faire appeler tout simplement « monsieur » (il sera question de cette rencontre de novembre 1981 dans le chapitre 9).

Le conseil exécutif provincial ou territorial (qu'on appelle aussi Cabinet ou gouvernement ou encore Conseil des ministres) est soumis au premier ministre de la province ou du territoire, tout comme le Cabinet fédéral est soumis au premier ministre du Canada. Et tout comme le premier ministre du Canada quand il forme son Cabinet, le premier ministre d'une province choisit ses ministres, leur donne les affectations qu'il désire et, éventuellement les modifie (on appelle « remaniement ministériel » le changement des affectations des membres du Cabinet et, surtout, la modification de sa composition). Enfin, comme le premier ministre du Canada, le premier ministre d'une province choisit ses ministres en fonction de nombreux critères, y compris des critères partisans, car il est, avant d'être le chef du gouvernement, un leader qui a besoin de l'appui d'un parti politique. En ce qui concerne la composition du conseil exécutif, comme en bien d'autres domaines, le lieutenant-gouverneur entérine la décision du premier ministre.

Depuis 1960, le nombre de ministres dans chacun des conseils exécutifs des provinces a été augmenté significativement. Jusqu'alors, ce nombre avait été relativement réduit (une douzaine de personnes, en moyenne, et même moins, dans certains cas). Depuis 1980, un cabinet provincial « typique » compte près d'une vingtaine de membres. Au début de 2005, pour prendre en exemple une date précise, le Cabinet provincial le plus important était celui de la Colombie-Britannique

(28 membres) et le moins nombreux était celui de l'Île-du-Prince-Édouard (10 membres). Les conseils exécutifs des territoires ne comptaient que sept ou huit membres, nombre qui représentait toutefois plus du tiers des parlementaires, comme à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le tableau 8.2 fait voir que des femmes font aujourd'hui partie de la plupart des conseils exécutifs. C'est au Québec que les femmes sont les mieux représentées au conseil.

TABLEAU 8.2.
Le nombre de membres de chacun des conseils exécutifs des provinces et des territoires, par sexe, en 2005

Province ou territoire	Nombre de membres	Proportion de femmes parmi les membres	
		Pourcentage	Nombre
Alberta	24	21 %	(5/24)
Colombie-Britannique	28	32 %	(9/28)
Île-du-Prince-Édouard	10	20 %	(2/10)
Manitoba	17	24 %	(4/17)
Nouveau-Brunswick	17	29 %	(5/17)
Nouvelle-Écosse	15	7 %	(1/15)
Ontario	23	22 %	(5/23)
Québec	27	37 %	(10/27)
Saskatchewan	17	24 %	(4/17)
Terre-Neuve-et-Labrador	14	21 %	(3/14)
Nunavut	8	25 %	(2/8)
Territoires du Nord-Ouest	7	–	(0/7)
Yukon	7	14 %	(1/7)

Le nombre des membres des cabinets provinciaux a eu tendance à croître rapidement aux alentours de 1970, lorsqu'il a fallu créer plusieurs ministères pour faire face aux besoins nouveaux. Les plus importants découlaient des interventions dans le domaine de la santé et de l'aide aux personnes en difficulté, interventions qui, dans bien des cas, concrétisaient des « ententes fédérales-provinciales », les autorités fédérales du Canada ayant décidé, quelques années auparavant, de participer au financement des services de santé et des services sociaux relevant des autorités provinciales. Par ailleurs, alors que les

budgets de la santé et des affaires sociales augmentaient très rapidement, d'autres dossiers prenaient une importance croissante (par exemple, le dossier de l'environnement ou celui des affaires intergouvernementales), en raison de leur complexité : ces dossiers ont été confiés à des ministres qui sont venus s'ajouter à ceux dont les responsabilités avaient des fondements plus anciens.

L'histoire de l'administration publique de la province du Québec est exemplaire d'un phénomène d'expansion que l'on a pu observer dans les diverses provinces du Canada. Peu après l'Union de 1867, le conseil exécutif, à Québec, réunissait une demi-douzaine de personnes, puis, au fil des ans, de nouveaux portefeuilles ont été créés pour permettre aux autorités de mieux gérer des dossiers qui avaient pris de l'importance. L'expansion s'est faite graduellement jusqu'en 1960 puis, en quelques années, le nombre des ministres a atteint un sommet (une trentaine de personnes). Le dernier Cabinet du premier ministre René Lévesque, en 1985, comptait 29 membres. Après les élections provinciales de 1989, il y a eu 30 ministres dans le Cabinet du premier ministre du Québec, Robert Bourassa (la moyenne, dans les autres provinces, à cette époque, était inférieure à 20).

Peu importe le nombre des membres du gouvernement, il y a toujours eu un petit comité, formé par le premier ministre et deux ou trois autres ministres, qui se réunissait avant les séances plénières du conseil exécutif, mais depuis quelques décennies, en raison du nombre et de la complexité des dossiers, il est nécessaire de former plusieurs « comités restreints » composés de quelques ministres seulement.

Dans chaque province, aujourd'hui, tout en créant quelques comités ministériels présidés par des collègues, le premier ministre se réserve la présidence d'un petit comité de coordination générale (communément appelé, à Québec, le comité des priorités) et, parfois, celle d'un autre comité, rarement plus. Il arrive toutefois qu'un premier ministre choisisse d'être membre de plusieurs comités, sans pour autant les présider tous, afin d'être informé de leurs délibérations. Le Conseil des ministres de l'Île-du-Prince-Édouard, qui n'a que 10 membres, comporte, pour permettre l'examen attentif de chaque dossier, six comités de cinq ministres. Le recours aux comités restreints est devenu général.

Quand ils comptent peu de membres, les conseils exécutifs des provinces n'ont pas à se doter de services de coordination aussi imposants que ceux rattachés au conseil des ministres à Ottawa. Néanmoins, à Québec et à Toronto (et dans une moindre mesure dans quelques-unes des autres provinces), on a senti, vers 1970, le besoin de doter les ministres d'une organisation calquée sur celle qui avait été développée à Ottawa. Comme à Ottawa, ce mode de fonctionnement permet aux ministres d'accorder une plus grande attention aux questions qui leur paraissent plus importantes.

Comme à Ottawa, chaque projet de décision soumis au conseil exécutif d'une province ou d'un territoire est accompagné d'un texte d'une dizaine de pages. Souvent appelé mémoire (en anglais, *memorandum*), ce texte d'accompagnement peut expliquer pourquoi une décision est requise, faire état des divers choix possibles et comparer leurs avantages et inconvénients respectifs.

Dans les capitales des provinces et des territoires, comme à Ottawa, les projets de lois du gouvernement sont soumis aux parlementaires après avoir été examinés par le conseil.

Au bout du compte, les conseils exécutifs des grandes provinces du Canada ont beaucoup en commun avec le Cabinet fédéral. Les principes du parlementarisme, appliqués dans tous les cas, ont mené à des pratiques institutionnelles similaires.

LES AUTORITÉS MUNICIPALES

L'une des compétences importantes des autorités provinciales se rapporte aux administrations municipales. Parfois considérées (de façon erronée) comme un « ordre de gouvernement » au même titre que les institutions provinciales (en raison d'une volonté de constitutionnaliser leur autonomie), les institutions municipales sont davantage valorisées que les autres institutions qui relèvent également des autorités provinciales ; elles le sont bien plus que les commissions ou conseils scolaires ou que les institutions du secteur de la santé et des services sociaux, lesquelles n'ont d'ailleurs pratiquement aucune autonomie.

L'importance donnée aux institutions municipales, au Canada, s'explique de diverses façons. La principale, c'est la volonté des habitants de gérer par eux-mêmes les affaires locales. La deuxième, c'est la dispersion des populations sur le territoire, les distances et les difficultés de communications qui, dans le passé, ont amené les gens à valoriser les lieux où ils habitaient et, par voie de conséquence, les autorités locales. Et puis il y a la diversité du pays, dont nous avons parlé dans le chapitre 1.

Les lois du Canada-Uni, après 1855, ont déjà consacré l'autonomie (considérable) des institutions municipales de l'époque. Ces lois ont été modifiées (et codifiées) quelques années après la « confédération » par les « législatures » du Québec et de l'Ontario. Des lois relatives aux municipalités avaient été adoptées dans les colonies de l'Est avant 1867 ; d'autres furent adoptées par la suite (notamment en 1877 au Nouveau-Brunswick et en 1879 en Nouvelle-Écosse). Dans l'Ouest, la décentralisation municipale est devenue la norme peu après l'adoption d'une loi du Manitoba de 1883, inspirée de celle de l'Ontario.

Entre 1920 et 1930, les budgets des municipalités représentaient plus du tiers de toutes les dépenses publiques au Canada. C'est dire l'importance qu'avaient, à l'époque, les institutions municipales. De façon générale, à cette époque, les lois provinciales attribuaient aux autorités municipales des pouvoirs très étendus sur une vaste gamme de sujets (des sujets, cependant, qui devaient obligatoirement faire partie de ceux que la Loi constitutionnelle attribue aux provinces).

L'autonomie des autorités municipales

L'autonomie des autorités municipales est encore considérable. Elle subsiste grâce à la volonté de populations influentes, mais elle est moindre aujourd'hui qu'autrefois. D'ailleurs, si elles avaient l'appui d'une majorité de l'électorat, les autorités provinciales pourraient réduire à peu de chose ce qu'on appelle l'autonomie municipale. La Loi constitutionnelle de 1867 (paragraphe 8 de l'article 92) précise en effet que « les institutions municipales dans la province » font partie des matières attribuées aux « législatures provinciales ». À maintes reprises, au cours des années passées, des ministres, à Québec ou à

Toronto, ont donné à penser que l'autonomie municipale était menacée, tout en proposant ce qu'ils disaient être une décentralisation accrue rendue possible grâce à une « réorganisation ».

L'érosion de l'autonomie municipale a des causes multiples. Une cause évidente réside dans la volonté des autorités provinciales et des autorités fédérales d'étendre le champ de leurs interventions, en réponse aux demandes de services accrus qui leur sont adressées. D'autres causes tiennent aux changements qui sont survenus avec le temps dans le champ fiscal : les revenus tirés des taxes sur l'échange des produits et services (taxes de vente, par exemple) et des impôts sur le revenu ont donné aux autorités provinciales et aux autorités fédérales des moyens considérables, alors que les revenus fiscaux des autorités municipales stagnaient, en raison, notamment, de la volonté de limiter le poids de l'impôt foncier, qui constitue l'impôt « local » par excellence. Les budgets des municipalités ne comptaient plus que pour 15 % des dépenses publiques totales du Canada vers 1950 (moins de 10 % aujourd'hui), alors qu'elles en avaient représenté plus de 30 % avant 1930.

L'autonomie, soit la capacité de décider indépendamment des autres, varie en fonction de plusieurs paramètres. Elle dépend d'abord des compétences déléguées par les autorités de tutelle, si l'on parle de l'autonomie d'organismes décentralisés (à distinguer des autorités provinciales dont l'autonomie dépend de la Constitution et non d'une délégation). Dans le cas d'une délégation (à distinguer du fédéralisme), les autorités qui « décentralisent » donnent plus ou moins de « pouvoirs » aux organismes « décentralisés ». L'autonomie de ces organismes dépend ensuite de leur capacité d'utiliser à leur guise les ressources financières, matérielles et humaines nécessaires à la mise en œuvre de leurs décisions. Cette autonomie est subordonnée, enfin, aux aléas de la vie politique (options des partis, rivalités entre corps intermédiaires ou groupes d'intérêt, divisions au sein des populations…).

Depuis quelques décennies, de très nombreuses personnes réclament l'intervention des autorités provinciales pour répondre à des besoins insatisfaits, que les autorités municipales auraient le droit, mais pas toujours les moyens ou la volonté, de satisfaire. D'autres demandent aux autorités provinciales de céder de nouvelles sources de revenu fiscal aux municipalités de manière à leur donner les moyens de faire face aux contraintes qui leur sont imposées. Et il y

a des gens qui, pour atténuer l'effet des inégalités de richesse entre localités voisines, préconisent des regroupements de municipalités. En Ontario, en deux ans, de 1997 à 1999, le nombre des municipalités est passé de 815 à 586 ; au Québec, entre 1996 et 2003, le gouvernement provincial a engagé un programme de « fusions », que l'opposition (formée à l'époque par le Parti libéral du Québec) a vivement contesté et qui, finalement, n'a pas eu l'ampleur de la réorganisation imposée en Ontario. Pour éviter les réorganisations ou les fusions, de nombreuses personnes préconisent le renforcement et la transformation des instances régionales qui existent déjà. Finalement, quel que soit l'argument utilisé, une minorité croissante se tourne vers les autorités provinciales, alors que la majorité semble toujours préférer une considérable décentralisation territoriale (c'est-à-dire un système ou mode d'organisation des pouvoirs publics qui accorde un réel pouvoir de décision à des organismes autonomes disséminés sur l'ensemble du territoire).

De toute façon, la « politique locale » fait partie des préoccupations de la plupart des gens, en raison des questions qui s'y rattachent et de l'action des membres des conseils municipaux. Porteuses d'un héritage à protéger, les municipalités donnent aux gens leur premier cadre territorial de référence. Avec leurs diverses caractéristiques et les traits particuliers qui les distinguent, les institutions municipales seraient, comme on le dit souvent, les assises de la démocratie.

Les conseils municipaux

Même si elles constituent les assises de la démocratie, les institutions municipales, au Canada, sont caractérisées par leur grande simplicité. La norme, aujourd'hui, c'est un conseil municipal de sept membres, dont un maire (*mayor*) ou une mairesse (nom donné en français, au Canada, à une femme qui a été élue à la mairie) ou encore *chairperson*. La norme, depuis plusieurs décennies, c'est l'élection des membres du conseil au suffrage universel (jusqu'en 1970, au Québec, par exemple, le droit de vote était réservé aux contribuables assujettis à l'impôt foncier ou l'équivalent). La norme, c'est aussi l'admission du public aux séances du conseil, qui doivent être tenues au moins une fois par période déterminée. La norme, enfin, c'est la distinction entre les

cantons (*townships* ou municipalités rurales), les villages, les villes et les grandes cités. Au Canada, le mot « commune » n'est pas utilisé pour désigner les agglomérations ou les municipalités, et le mot « cité » (*city*) désigne une « grande ville » plutôt qu'un groupe d'immeubles (on dira « campus » plutôt que « cité universitaire »).

Les catégories de municipalités, dans certaines provinces, peuvent être assez nombreuses. En Alberta, par exemple, les municipalités se répartissent en sept principales catégories. Les 14 cités (plus de 10 000 habitants) se distinguent des 110 villes (agglomérations de plus de 1 000 habitants) à la fois par la population et par la taille de leurs conseils (13 membres à Edmonton, 15 à Calgary). Les villes (*towns*) ont des conseils de sept personnes, dont le maire (ou la mairesse). Le statut de village est attribué aux localités de 300 habitants et plus ; chacun des 110 villages (même nombre que les villes, comme par hasard) a un conseil de trois membres, dont le maire ou la mairesse. Il y a aussi, en Alberta, des regroupements conçus pour répondre aux besoins de populations dispersées ou de populations saisonnières (il y a 75 municipalités rurales, 65 districts ruraux, 52 stations saisonnières ou de villégiature, appelées *summer villages*, et quelques colonies, appelées *settlements*, habitées par des Métis). À ces catégories, on pourrait en ajouter d'autres (des municipalités créées par une loi distincte, des districts, des hameaux, etc.). Les distinctions entre catégories de municipalités sont plus poussées en Alberta que dans la plupart des autres provinces, certaines ne distinguant que les cantons, les villages, les cités et les villes.

Les conseils municipaux des localités de 1 000 habitants et plus sont, en général, dans l'ensemble du Canada, formé de sept personnes, l'une d'entre elles remplissant la fonction de maire (la proportion des femmes parmi les personnes qui remplissent cette fonction est en croissance ; elle varie selon les provinces et s'approche de 15 % au Québec). Dans les agglomérations les plus peuplées, les conseils réunissent entre 13 et 17 personnes, rarement plus (sauf dans les très grandes villes, comme Montréal).

Le maire ou la mairesse préside le conseil et assume la direction exécutive de l'administration municipale. Il est difficile d'imaginer qu'un maire ou une mairesse, même dans un village, puisse accomplir les tâches qui lui incombent sans leur consacrer au moins une vingtaine d'heures par semaine (ne serait-ce que pour prendre

connaissance du courrier et y répondre, préparer les réunions, les présider et leur donner suite, échanger avec les gens…). Dans beaucoup de municipalités, les exigences réelles de la fonction de maire demandent une disponibilité que n'ont probablement pas la plupart des personnes qui ont un emploi salarié à plein temps (et, de fait, les « bénévoles » qui envisagent ou acceptent la direction d'une municipalité sont surtout des personnes qui peuvent moduler leur horaire et qui ne marchandent pas leurs heures).

Pour gérer sa municipalité, un maire ou une mairesse doit obligatoirement s'appuyer sur d'autres personnes. Au Québec, par exemple, le Code municipal prévoit, dans les petites municipalités, l'embauche d'un secrétaire-trésorier ou secrétaire-trésorière. Dans les petites villes, il convient d'embaucher un greffier ou une greffière et un trésorier ou une trésorière et quelques autres personnes. Les agglomérations importantes emploient toutes un directeur général ou une directrice générale.

Dans quelques grandes agglomérations, les membres du conseil peuvent créer un « comité exécutif » pour préparer les projets de règlement (y compris les règlements relatifs au budget annuel, aux affectations et aux virements budgétaires en cours d'année, et aux diverses questions d'ordre financier).

En général, en dehors des grandes villes, les équipes qui « gèrent » les affaires locales ne se constituent pas en partis politiques. Le faible nombre de postes au conseil municipal n'incite pas de toute façon à créer des partis ; d'ailleurs, la gratuité, la disponibilité et les compétences exigées des membres des conseils découragent bien des candidatures. Cependant, dans chaque municipalité, qu'il s'y trouve un parti ou non, le maire ou la mairesse doit toujours son élection (y compris une élection par acclamation) aux réseaux qui lui ont donné leur appui ; les compétitions, entre deux ou plusieurs candidats ou candidates, procèdent souvent de stratégies individuelles ou d'oppositions de voisinage.

Le travail attendu des membres des conseils municipaux, s'il est accompli honnêtement, n'enrichit personne et n'est pas perçu comme particulièrement prestigieux. C'est surtout l'altruisme qui fait courir les membres des conseils, en particulier dans les petites villes et les villages. L'expérience acquise et la notoriété qui l'accompagne

encouragent une infime proportion d'élus municipaux (1 % en moyenne) à présenter leur candidature aux élections provinciales et, parmi eux, quelques-uns deviennent parlementaires (entre 20 et 30 % des membres des assemblées provinciales ont eu une expérience en « politique municipale »).

Les institutions municipales dans la vie politique

Les autorités municipales s'occupent de questions qui intéressent les gens au plus haut point (voirie locale, éclairage des rues et lieux publics, transports, plans d'aménagement, urbanisme et mise en valeur du territoire, approvisionnement en eau potable, égouts, enlèvement des ordures, organisation des loisirs et des activités culturelles, prestations de services aux personnes, services de police, réglementations relatives à l'hygiène, au bruit, aux odeurs…).

Au regard des personnes assumant des rôles électifs, les institutions municipales, dans leur ensemble, surclassent largement les institutions provinciales et fédérales. Au Québec, par exemple, il y a environ 9 000 conseillers municipaux, hommes et femmes, alors que l'Assemblée nationale réunit seulement 125 personnes (75 sièges de la Chambre des communes et 24 sièges du Sénat servant à représenter la population du Québec).

Les gens ont davantage l'occasion de rencontrer les membres des conseils municipaux que les parlementaires. Dans neuf municipalités sur dix, chaque conseiller ou conseillère représente moins de 1 000 personnes, de sorte que les possibilités d'échanges avec leur électorat offertes aux membres des conseils municipaux sont beaucoup plus grandes que celles qui s'offrent aux parlementaires. Dans certaines localités rurales, les élus locaux peuvent connaître « personnellement » tous leurs électeurs ; c'est assurément le cas à l'Île-du-Prince-Édouard qui compte 75 municipalités (pour 133 000 habitants), une seule d'entre elles (Charlottetown, avec 32 000 habitants) étant assez importante pour mériter un conseil formé de plus de sept personnes.

Or, dans la majorité des municipalités, l'administration locale est tout entière question de « politique », de telle sorte que la distinction entre politique et administration y tient davantage des artifices du

vocabulaire que de la nature des dossiers. Même lorsqu'elles concernent des problèmes de tous les jours, les questions soulevées requièrent des choix « politiques » entre diverses options, les unes étant préconisées par certaines personnes, les autres étant soutenues par d'autres personnes.

De nombreux « conflits » sont soumis aux membres des conseils municipaux. Ces conflits peuvent toucher des sujets aussi précis que l'ordre dans lequel seront déblayées les rues en hiver ou l'horaire des camions qui enlèvent les déchets domestiques ; ils peuvent aussi concerner des sujets qui engagent l'avenir (la construction d'une patinoire intérieure, la réfection d'un aqueduc, l'installation d'un réseau d'égouts…). Dans tous les cas, certaines personnes réclament une action dont ne veulent pas d'autres personnes (les propriétaires de chiens ne veulent pas d'un règlement, réclamé par d'autres, qui limiterait le « droit » à la liberté qu'ont toujours eue les chiens ; les propriétaires de piscines s'opposent au projet, réclamé par d'autres, d'interdire les bains de minuit, etc.). Le nombre de conflits de voisinage à prendre en compte est assurément fort élevé ; les fumées et les odeurs, les bruits, les « pollutions visuelles » et de multiples autres nuisances suscitent des querelles interminables, immanquablement relayées jusqu'aux autorités municipales, tout comme les nombreux projets d'aménagement ou de réglementation qui permettraient, selon les personnes qui les chérissent, d'améliorer leur qualité de vie. Les autorités municipales ont souvent à choisir entre des options lourdes de conséquences (permettre ou non à une entreprise « venue d'ailleurs » d'implanter un centre commercial qui apportera quelques emplois, mais qui ruinera quelques-unes des boutiques du centre-ville ; permettre ou non un nouveau lotissement qui accroîtra les revenus fiscaux, mais aussi les dépenses…). Au bout du compte, en raison des nombreuses attributions des conseils municipaux, une très grande part de l'activité politique relève de la « vie politique locale ».

La coordination entre les municipalités

Certains des défis posés aux conseils municipaux concernent leurs relations avec d'autres conseils. Rares sont les municipalités qui peuvent régler sans coordination avec d'autres des problèmes comme

ceux que posent la gestion des déchets, celle des eaux usées (égouts) ou celle des pollutions. Dans chaque province, une coordination d'ensemble est réalisée par un ministère chargé des « affaires municipales » (l'appellation varie selon les provinces). Par ailleurs, dans plusieurs provinces, des organismes « intermédiaires » ont été créés pour assurer des coordinations régionales, qu'elles visent de vastes territoires ou des districts peu étendus (par exemple, ce qu'on appelle un comté, ou *county*). Dans les grandes agglomérations comportant plusieurs municipalités, la coordination est assurée par des organismes qui réunissent des représentants des divers conseils municipaux concernés, la répartition des sièges, là comme ailleurs, se faisant à l'avantage des localités les moins peuplées.

Les conflits sont, dans la plupart des provinces, arbitrés par un organisme spécialisé à qui les lois confèrent des pouvoirs analogues à ceux d'un tribunal (au Québec, cet organisme est la Commission municipale). Certaines difficultés de coordination entre municipalités voisines, toutefois, perdurent en dépit des bonnes volontés. Les rivalités qui s'appuient sur les diverses autorités municipales d'une région peuvent d'ailleurs être aggravées par les différences considérables qui les distinguent. Les « querelles de clochers », comme disent les francophones du Canada, peuvent accroître les coûts nets de nombreuses interventions. Ainsi, un « centre commercial » ou un « stade » dans une municipalité peut paraître justifié tant qu'il n'est pas concurrencé par un autre « centre commercial » ou un autre « stade » dans la localité voisine…

En modifiant les organes de coordination, on a cru pouvoir régler certains conflits nés de la concurrence entre municipalités. Au Québec, par exemple, en 1969, ont été créées la Communauté urbaine de Montréal, la Communauté urbaine de Québec et la Communauté régionale de l'Outaouais. Plus tard, en 1979, après l'adoption d'une loi relative à l'aménagement et à l'urbanisme ont été instituées des « municipalités régionales de comté », appelées MRC (dont le nombre, depuis, a varié autour de 95, sans compter les territoires nordiques). Pour faciliter la concertation, les autorités provinciales ont aussi formé des « conseils » régionaux qui, entre 1966 et 1996, ont pris diverses configurations.

On a aussi imaginé que l'on pourrait mettre un terme à la paralysie engendrée par les conflits entre municipalités en fusionnant des municipalités que divisaient une frontière commune et des intérêts différents. Cette solution, dans bien des cas, n'a pas fait disparaître les oppositions entre intérêts concurrents, surtout là où ils sont portés par des populations distinctes dont les visions du monde paraissent fort différentes les unes des autres.

CONCLUSION

Les intérêts divergents qui suscitent des conflits entre municipalités voisines sont, à bien des égards, semblables à ceux qui divisent les électeurs d'une même municipalité, ou les électeurs d'une même province. Les conflits que les gens n'arrivent pas à résoudre eux-mêmes sont immanquablement soumis aux autorités. Étant donné qu'il faut choisir entre des options contradictoires et controversées (ne pas agir, agir dans tel sens, agir dans tel autre), les autorités prennent continuellement parti, généralement en faveur des plus forts, soit par le nombre, soit en raison d'autres ressources. Les décisions des autorités de tel ou tel endroit deviennent la loi de cet endroit, une loi qui s'impose d'autant plus facilement qu'elle satisfait le plus grand nombre. Il est, par conséquent, plus facile de « gérer les conflits entre citoyens » quand les autorités de chaque subdivision d'un pays n'ont pas à régler des conflits entre des intérêts contraires soutenus par des groupes de forces égales.

Au Canada, néanmoins, les subdivisions municipales, qui s'ajoutent à la division du pays en provinces et territoires, ont permis de régler « localement » de très nombreux conflits. On peut faire la même observation en comparant les politiques des diverses provinces. En définitive, la diversité du pays, dès lors qu'elle se calque sur le territoire, peut se refléter, au Canada, dans la diversité des décisions politiques relevant de la compétence législative des provinces.

Le fédéralisme et la décentralisation municipale ont donné au Canada une grande capacité d'adaptation politique à la diversité. Cependant, il y a une contrepartie à cette adaptation ; elle se trouve

dans la difficulté de coordonner les actions que justifierait l'intérêt commun de plusieurs populations voisines ou de régler les conflits qui les opposent.

Tout comme on a cherché à régler les conflits entre municipalités et, mieux, à promouvoir la collaboration et la coopération entre municipalités, en recourant à divers mécanismes de coordination, de même on a eu recours à divers mécanismes de cet ordre pour régler les conflits entre gouvernements et pour développer la collaboration entre gouvernements, au Canada (sujet du prochain chapitre).

SUGGESTIONS DE LECTURES

BACCIGALUPO, Alain, *Système politique et administratif des municipalités québécoises : une perspective comparative*, Montréal, Éditions Agence d'Arc, 1990, 568 pages.

BÉLANGER, Réal, Richard JONES et Marc VALLIÈRES, *Les grands débats parlementaires : 1792-1992*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1994, 487 pages.

BÉLANGER, Yves (sous la direction de), *La CUM et la région métropolitaine : l'avenir d'une communauté*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1998, 176 pages.

BÉLANGER, Yves et Laurent LEPAGE (sous la direction de), *L'administration publique québécoise : évolutions sectorielles 1960-1985*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec, 1989, 226 pages.

BELLAMY, David J., Jon H. PAMMETT et Donald C. ROWAT, *The Provincial Political Systems – Comparative Essays*, Toronto, Methuen, 1976, 394 pages.

BERNARD, André, *Politique et gestion des finances publiques : Québec et Canada*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec, 1992, 470 pages.

BERNARD, Louis, *Réflexions sur l'art de se gouverner : essai d'un praticien*, Montréal, Québec/Amérique, 1987, 132 pages.

BROWNSEY, Keith et Michael HOWLETT (sous la direction de), *The Provincial State in Canada : Politics in the Provinces and Territories*, Peterborough (Ontario), Broadview Press, 2001, 494 pages.

CARTY, Roland Kenneth (sous la direction de), *Politics, Policy, and Government in British Columbia*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1996, 381 pages.

CHANDLER, Marsha A. et William M. CHANDLER, *Public Policy and Provincial Politics*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979, 325 pages.

CRAWFORD, Kenneth Grant, *Canadian Municipal Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1954 (réimpressions nombreuses depuis 1954), 407 pages (ouvrage de référence sur l'histoire des institutions municipales).

CRÊTE, Jean, Louis M. IMBEAU et Guy LACHAPELLE (sous la direction de), *Politiques provinciales comparées*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1994, 343 pages.

DESCHÊNES, Gaston, *Le Parlement du Québec : deux siècles d'histoire*, Québec, Publications du Québec, 1991, 123 pages.

DUNN, Christopher J., *The Institutionalized Cabinet. Governing the Western Provinces*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1995, 416 pages.

DYCK, Rand, *Provincial Politics in Canada*, 2e édition, Scarborough (Ontario), Prentice-Hall, 1991, 678 pages.

EAGER, Evelyn, *Saskatchewan Government. Politics and Pragmatism*, Saskatoon, Western Producers Prairie Books, 1980, 239 pages.

FELDMAN, Lionel D. et Michael D. GOLDRICK, *Politics and Government of Urban Canada – Selected Readings*, Toronto, Methuen, 1969, 382 pages (nombreuses rééditions depuis 1969).

FINKEL, Alvin, *The Social Credit Phenomenon in Alberta*, Toronto, University of Toronto Press, 1989, 297 pages.

GAGNON, Alain-G. (sous la direction de), *Québec : État et société*, Montréal, Québec/Amérique, 1994, 509 pages.

GÉLINAS, André, *Organismes autonomes et centraux*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1975, 346 pages.

GÉLINAS, André, *Les parlementaires et l'administration au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1969, 250 pages.

GOW, James Iain, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, 443 pages.

HAMELIN, Marcel, *Les premières années du parlementarisme québécois (1867-1878)*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974, 386 pages.

LACHAPELLE, Guy, Gérald BERNIER, Daniel SALÉE et Luc BERNIER, *The Quebec Democracy : Structures, Processes, and Policies*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1993, 484 pages.

LACHAPELLE, Guy, Luc BERNIER et Pierre P. TREMBLAY (sous la direction de), *Le processus budgétaire au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1999, 157 pages.

LEESON, Howard A. (sous la direction de), *Saskatchewan Politics : Into the Twenty-First Century*, Regina, Canadian Plains Research, University of Regina, 2001, 428 pages.

LEVESQUE, Terence J. et Kenneth H. NORRIE, « Overwhelming Majorities in the Legislature of Alberta », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 12(3), septembre 1979, pages 451-470.

LEVY, Gary et Graham WHITE (sous la direction de), *Provincial and Territorial Legislatures in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1989, 245 pages.

LIGHTBODY, James (sous la direction de), *Canadian Metropolitics. Governing our Cities*, Toronto, Copp Clark, 1995, 321 pages.

MacDONALD, Donald C. (sous la direction de), *The Government and Politics of Ontario.* 2e édition, Toronto, Van Nostrand Reinhold, 1980, 454 pages (la première édition : Toronto, Macmillan, 1975, 370 pages).

MASLOVE, Allan M., Michael J. PRINCE et J. Bruce DOERN, *La budgétisation au fédéral et au provincial*, Ottawa, Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, 281 pages (étude 41).

McALLISTER, James Alexander, *The Government of Edward Schreyer : Democratic Socialism in Manitoba*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1984, 214 pages.

MORLEY, J. Terence, Norman J. RUFF, Neil A. SWAINSON, R. Jeremy WILSON et Walter D. YOUNG, *The Reins of Power : Governing British Columbia*, Vancouver, Douglas and McIntyre, 1983, 342 pages.

NOEL, S.J.R., *Patrons, Client, Brokers : Ontario Society and Politics, 1791-1896*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, 329 pages.

NOEL, S.J.R., *Politics in Newfoundland*, Toronto, University of Toronto Press, 1971, 328 pages.

PLUNKETT, Thomas J., *Urban Canada and Its Government : A Study in Municipal Organization*, Toronto, Macmillan, 1968, 178 pages.

POEL, Dale H., « The Diffusion of Legislation among the Canadian Provinces : A Statistical Analysis », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 9(4), décembre 1976, pages 605-626.

SAINT-PIERRE, Diane, *L'évolution municipale du Québec des régions. Un bilan historique*, Sainte-Foy, Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ), 1994, 198 pages.

SAYWELL, John, *The Office of Lieutenant-governor : A Study in Canadian Government and Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1957, 302 pages.

SCHINDELER, F.F., *Responsible Government in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, 295 pages.

TARDY, Évelyne, Manon TREMBLAY et Ginette LEGAULT, *Maires et mairesses. Les femmes et la politique municipale*, Montréal, Liber, 1997, 111 pages.

TUPPER, Allan et Roger GIBBINS (sous la direction de), *Government and Politics in Alberta*, Edmonton, University of Alberta Press, 1992, 308 pages.

WHITE, Graham, *The Ontario Legislature : A Political Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 1989, 305 pages.

WHITE, Graham (sous la direction de), *The Government and Politics of Ontario,* 5e édition, Toronto, University of Toronto Press, 1997, 458 pages.

CHAPITRE 9

Les relations intergouvernementales

Le rattachement, au Canada-Uni, de deux des quatre colonies de l'Atlantique pour former le Dominion du Canada en 1867 a imposé, d'entrée de jeu, un très grand nombre d'échanges entre les personnes qui se sont retrouvées à la direction du nouveau pays, à Ottawa, et celles qui ont été désignées pour s'occuper des institutions des provinces (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario et Québec). Il a fallu transférer aux autorités du nouveau pays la propriété des installations (canaux, ports, douanes, etc.) énumérées dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, et faire passer à son service les personnes (militaires, douaniers, etc.) employées par la Couronne pour remplir des fonctions relevant dorénavant des compétences du Parlement du Canada. Il a fallu opérer la consolidation des dettes prévue aux articles 110 à 115 de l'Acte de 1867 et reprendre,

dans des lois du Parlement du Canada, les dispositions qui, pour les sujets mentionnés à l'article 91 de l'Acte de 1867, avaient été adoptées précédemment par les assemblées du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et du Canada-Uni. Il a fallu partager, entre l'Ontario et le Québec, les avoirs et les dettes du Canada-Uni, ainsi que les fonctionnaires, et régler une quantité d'autres questions. Enfin, il a fallu entreprendre les relevés nécessaires à la construction du chemin de fer dont parlait l'article 145 de l'Acte de 1867. Dès le départ, les relations intergouvernementales, au Canada, ont été associées au déroulement de la vie politique.

La construction du chemin de fer pour relier Halifax au centre du Canada était, en 1867, une priorité, car, associée à d'autres projets de même nature, elle devait stimuler l'industrialisation du pays et favoriser son expansion. À l'époque, il y avait quelque 3 300 000 habitants au Canada ; près de la moitié d'entre eux vivaient en Ontario, où de nombreux propriétaires d'entreprises (par exemple celle des machines agricoles) voulaient de meilleures voies de communication pour atteindre des marchés éloignés. Montréal, avec ses 100 000 habitants, était la métropole financière et manufacturière et ses élites, elles aussi, pour les mêmes raisons, voulaient de meilleures communications (canaux, ponts, chemins de fer). Pendant les années au cours desquelles les conservateurs ont été au pouvoir à Ottawa (1867-1874 et 1878-1896), la lutte pour le contrôle des voies de communication (canaux, ponts et chemins de fer) a marqué les relations intergouvernementales (objet de la première partie de ce chapitre).

Dans cette lutte pour le contrôle des voies de communication, les autorités fédérales ont poursuivi une politique d'occupation de l'Ouest dont l'application a contrarié les dirigeants provinciaux. Un exemple : la frontière du Manitoba, devenue province en 1870. De nombreux résidants de l'Ontario ont soutenu que la frontière de leur province ne pouvait être fixée sans leur consentement. L'affaire a été débattue pendant quatorze ans, et elle a été réglée, en 1884, par le comité judiciaire du Conseil privé britannique, qui a décidé que la frontière serait le méridien passant par la source du Mississippi plutôt que celui qui passe au confluent de la rivière Ohio et du Mississippi, au grand regret des gens de Winnipeg, le centre urbain le plus

rapproché des terres situées à l'ouest du lac Supérieur. Le conflit relatif à la frontière de l'Ontario illustre le caractère tumultueux des relations intergouvernementales à l'époque.

À ce moment-là, le gouvernement fédéral percevait la plus grande part des impôts levés au Canada (grâce aux douanes, surtout, et aux taxes appliquées aux boissons alcoolisées et au tabac), alors que les autorités provinciales enregistraient des déficits. Malgré les subventions spéciales reçues du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux se sont retrouvés aux prises avec des dettes colossales. Pour répondre aux besoins financiers des provinces, les subventions fédérales ont dû être augmentées, et multipliées ; pendant un temps, après 1896, les relations intergouvernementales ont concerné presque exclusivement les questions de financement des dépenses des gouvernements provinciaux (objet de la deuxième partie de ce chapitre).

Après la Première Guerre mondiale, une autre question a pris de l'importance : la modification de la Constitution. Cette question a été au centre des relations intergouvernementales pendant plusieurs années (c'est l'objet de la troisième partie de ce chapitre).

Les négociations constitutionnelles et les réunions portant sur les subventions fédérales accordées aux gouvernements provinciaux ont mené à une certaine formalisation des relations intergouvernementales, qui ont pris une allure nouvelle, au fil des ans, avec des coordinations entre provinces voisines et, en 2003, avec la création d'un Conseil de la fédération, une instance de coopération interprovinciale (sujet abordé dans la quatrième partie de ce chapitre).

LES PREMIÈRES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES (1867-1896)

Au cours des trois décennies qui ont suivi l'union de 1867, les relations intergouvernementales ont été particulièrement conflictuelles, car le gouvernement du Canada a voulu exercer son autorité sur les grandes innovations industrielles de l'époque (les chemins de fer et les télégraphes, d'abord, l'électricité ensuite) et parce qu'il a tenté de limiter l'étendue des compétences législatives des institutions provinciales.

L'expansion du réseau des chemins de fer canadiens (et des services qui les accompagnent, comme le télégraphe) a été la grande affaire de l'équipe dirigée par John A. Macdonald, premier ministre du Canada de 1867 à 1874 et de 1878 à 1891 (année de son décès). Elle s'est poursuivie pendant des décennies avec l'occupation de plus en plus étendue du territoire, avec la création du Manitoba en 1870, l'octroi du statut de province à la Colombie-Britannique en 1871 et à l'Île-du-Prince-Édouard en 1873 puis avec la création de deux nouvelles provinces en 1905, la Saskatchewan et l'Alberta.

Dans ses relations avec les gouvernements des provinces, l'équipe du premier ministre conservateur John A. Macdonald a préféré les négociations bilatérales, avec l'offre de subventions spéciales et l'octroi de compensations personnelles aux dirigeants, mais ces négociations bilatérales n'ont pas été toujours possibles, notamment lorsque les interlocuteurs étaient des adversaires avérés, tel Olivier Mowat, un libéral, premier ministre de l'Ontario de 1872 à 1896.

Quand les négociations échouaient, pour imposer ses volontés, le gouvernement fédéral pouvait utiliser le pouvoir déclaratoire du Parlement (dont nous avons déjà parlé dans le chapitre 6), ou obtenir des lieutenants-gouverneurs qu'ils réservent certains projets pour la décision finale du gouverneur général (pratiques évoquées dans le chapitre 8) ou, encore, employer le droit de désaveu accordé au gouverneur général par les articles 56 et 90 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Le recours au pouvoir déclaratoire

Jusqu'en 1896, le pouvoir déclaratoire a été souvent utilisé. Entre 1867 et 1874, une trentaine de projets de loi justifiés par le pouvoir déclaratoire ont été adoptés par le Parlement du Canada pour assurer son contrôle législatif sur divers chemins de fer reliant deux points à l'intérieur d'une même province. Pendant le mandat du premier ministre libéral Alexander Mackenzie (1875, 1876, 1877, 1878), le pouvoir déclaratoire n'a pas été utilisé à l'encontre de l'autorité des institutions provinciales sur les travaux entièrement situés à l'intérieur des frontières d'une province (il a cependant été évoqué pour quatre projets relatifs à des travaux débordant les frontières d'une province). Après

la victoire des conservateurs aux élections à la Chambre des communes en 1878, le pouvoir déclaratoire a été à nouveau en service. Entre 1879 et 1891, il a été utilisé plus de 130 fois, le plus souvent pour des entreprises confinées à l'intérieur des frontières d'une même province. On y a eu recours une quarantaine de fois au cours des quatre années suivantes (1892, 1893, 1894 et 1895).

Après 1896, avec le changement de gouvernement, le libéral Wilfrid Laurier étant devenu premier ministre, le pouvoir déclaratoire a été utilisé un peu moins souvent, mais il l'a tout de même été plusieurs fois par année jusqu'en 1911, année du retour des conservateurs au pouvoir. Sous le gouvernement du premier ministre conservateur Robert Laird Borden (1911-1920), il l'a été encore.

Après 1920, le pouvoir déclaratoire a été de moins en moins souvent évoqué (par exemple, dix fois entre 1948 et 1962, inclusivement) et, quand il l'a été, depuis 1920, c'était généralement parce que les installations concernées dépassaient les frontières d'une province ou parce que les autorités des provinces concernées ne s'étaient pas objectées.

Entre 1867 et 1896, alors que le pouvoir déclaratoire a été mis au service de la politique de contrôle du gouvernement fédéral sur les chemins de fer (et diverses autres installations), le pouvoir du lieutenant-gouverneur de réserver un projet de loi à la décision finale du gouverneur général (autrement dit à la décision du gouvernement fédéral) a été exercé à quelques reprises à la demande du premier ministre du Canada. Le nombre de ces interventions est cependant minime de sorte que le pouvoir du lieutenant-gouverneur n'a pas été un élément important dans les relations intergouvernementales, mais son utilisation, certes limitée, donne une idée du style qu'avaient, à l'époque, les relations intergouvernementales.

Le désaveu de lois provinciales

Le style des relations intergouvernementales de l'époque a aussi été illustré par le recours au désaveu d'une loi provinciale. Les articles 56 et 90 de la Loi constitutionnelle de 1867 obligent le lieutenant-gouverneur d'une province à transmettre, au gouverneur général, une

copie authentique de toute loi qu'il a sanctionnée. Ces mêmes dispositions donnent au gouverneur général le pouvoir de « désavouer » une loi provinciale. La décision de désavouer une loi provinciale doit cependant être prise dans l'année qui suit sa sanction par le lieutenant-gouverneur. Au fil des ans, 112 lois provinciales ont ainsi été désavouées.

Entre 1867 et 1896, le recours au désaveu a été utilisé à plusieurs reprises pour annuler des lois provinciales concernant des sujets qui auraient pu relever de la compétence législative des provinces, mais qui pouvaient aussi relever de la compétence du Parlement d'Ottawa. Quelques désaveux ont même été justifiés par des politiques du gouvernement fédéral (c'est le cas, par exemple, de lois provinciales concernant la constitution en sociétés commerciales d'entreprises engagées dans la construction de chemins de fer, annulées parce que les chemins de fer concernés auraient pu être connectés au réseau des chemins de fer des États-Unis, en contradiction avec les politiques canadiennes ou britanniques). D'autres lois provinciales, justifiées par l'article 92, ont été annulées sous prétexte qu'elles concernaient la réglementation du trafic et du commerce, ou qu'elles créaient des entreprises privées qui auraient pu faire des affaires en dehors de la province ou encore parce qu'elles entraient en conflit avec une loi du Parlement. Entre 1867 et 1896, 65 désaveux ont été prononcés.

Entre 1897 et 1910, le gouvernement du premier ministre Wilfrid Laurier, pourtant favorable à l'autonomie des autorités provinciales, a désavoué 30 lois provinciales. Entre 1917 et 1923, six autres lois provinciales ont été désavouées. Jusqu'en 1923, parmi les lois provinciales qui ont été annulées par l'effet d'un désaveu, bon nombre empiétaient sur les compétences du Parlement (c'est le cas, par exemple, de plusieurs lois de la Colombie-Britannique relatives à l'immigration, justifiées par l'article 95, mais contraires à la loi fédérale, qui avait préséance). Les lois désavouées en 1922, qui venaient d'être adoptées en Nouvelle-Écosse, se contredisaient l'une l'autre et c'est le gouvernement provincial qui a demandé un désaveu, plutôt que de convoquer les députés pour les annuler.

Il n'y a eu aucun désaveu en 1923 (il n'y en avait eu qu'un entre 1910 et 1921). En 1924, une loi de l'Alberta de 1923 qui imposait une taxe sur les minéraux a été désavouée sous prétexte qu'elle interférait avec les politiques fédérales. Treize années ont ensuite passé sans

aucun désaveu, puis, en cinq ans, entre 1937 et 1942, 11 désaveux ont été prononcés. Depuis 1942, aucune loi provinciale n'a été désavouée. Les 11 dernières lois provinciales qui ont été désavouées (entre 1937 et 1942) avaient été adoptées à l'instigation du gouvernement créditiste de l'Alberta. Ces lois auraient pu être invalidées par les tribunaux puisqu'elles concernaient les banques ou les taux d'intérêt, sujets réservés au Parlement du Canada, mais le recours aux tribunaux aurait pris du temps et il fallait agir sans délai.

Lorsque, en 1937, une première loi du « crédit social » a été désavouée, l'Assemblée législative de l'Alberta a voté une résolution approuvant la mise en œuvre de la loi qui avait été désavouée. Le gouvernement fédéral a alors demandé à la Cour suprême du Canada d'établir si les pouvoirs décrits aux articles 55, 56 et 57 de l'Acte de 1867 pouvaient être exercés, et les juges ont donné une réponse affirmative.

À la suite du jugement de la Cour suprême, Ernest Lapointe, le ministre de la Justice de l'époque à Ottawa, a déclaré que le gouvernement avait décidé de ne plus recourir au désaveu hors situation d'urgence et, dans ce cas, uniquement pour contrer une loi provinciale qui empiéterait manifestement sur la compétence législative exclusive du Parlement du Canada. Conformément à la politique de son gouvernement, Ernest Lapointe a refusé de faire désavouer une loi du Québec destinée à décourager les menées des Témoins de Jéhovah ou des militants communistes (il s'agit de la « loi du cadenas », ainsi nommée parce qu'elle permettait de condamner l'accès à un local ayant servi à la diffusion de tracts ou documents interdits) ; il a en outre indiqué que les personnes qui estimaient qu'une loi contredisait la Constitution devaient s'en remettre aux tribunaux.

La politique du gouvernement fédéral à l'égard du désaveu n'a pas changé depuis lors. Entre 1988 et 1993, notamment, le premier ministre Brian Mulroney a refusé d'accéder aux demandes de groupes qui réclamaient un désaveu pour contrer certaines décisions de la majorité parlementaire du Québec relatives à l'utilisation du français et de l'anglais en matière d'affichage et des décisions relatives à l'enseignement public en français et en anglais, qui avaient été validées par les tribunaux.

La sécurité donnée à la fonction de lieutenant-gouverneur

Depuis l'époque d'Ernest Lapointe, ministre de la Justice à Ottawa de 1935 à 1941, le gouvernement fédéral n'a plus eu recours aux dispositions de l'Acte de 1867 pour contrer un projet de loi adopté par une assemblée provinciale, l'exception ayant été la série de désaveux opposés au gouvernement créditiste de l'Alberta entre 1937 et 1942. Aujourd'hui, le chef du parti au pouvoir à Ottawa n'a pas intérêt à recourir aux articles 55 et 57 (veto du lieutenant-gouverneur ou du gouverneur général à l'endroit d'un projet réservé à son bon plaisir) ou à l'article 56 (désaveu), car la majorité parlementaire provinciale réagirait très négativement.

Parce qu'il n'y a eu aucun veto ou désaveu depuis plusieurs décennies, on peut penser qu'il n'y en aura pas à l'avenir, néanmoins les articles 55, 56, 57 et 90 n'ont pas été abolis. Un veto ou un désaveu reste donc possible, en accord avec la Loi constitutionnelle de 1867.

Lors d'une réunion des porte-parole des gouvernements des provinces et du gouvernement fédéral tenue en 1950, les représentants de la province du Québec ont dit souhaiter l'abolition du « pouvoir de réserve » et du « pouvoir de désaveu ». Cette abolition a finalement été considérée comme opportune par les participants aux réunions de premiers ministres au cours desquelles des projets de révision constitutionnelle ont été étudiés. En 1971, lors d'une réunion tenue à Victoria, les premiers ministres se sont déclarés d'accord avec le principe de l'abolition du « pouvoir de réserve » et du « pouvoir de désaveu ».

Ces deux pouvoirs n'ont cependant pas été abolis et, depuis l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 1982, ils ne peuvent plus l'être que dans l'hypothèse d'un accord unanime des autorités fédérales et des autorités provinciales. L'article 41 de la Loi constitutionnelle de 1982 précise en effet que la modification de la Constitution du Canada, en ce qui a trait à la charge de lieutenant-gouverneur (et à diverses autres questions, énumérées dans le texte, en annexe de ce livre), ne peut se faire sans le consentement unanime du gouverneur général, du Sénat, de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative de chaque province.

L'unanimité requise pour modifier les articles de la Loi constitutionnelle de 1867 qui concernent le lieutenant-gouverneur garantit, pour longtemps, la forme monarchique des institutions provinciales et les pouvoirs formels du chef de l'État, dans chaque province.

Puisque les textes n'ont pas changé, c'est donc en vertu de décisions politiques que les pratiques ont changé. Même s'il est difficile de savoir quand, précisément, le gouvernement fédéral a décidé de ne plus invoquer les articles 55, 56 et 57 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique dans ses relations avec les autorités provinciales, il est clair que, vers 1910, un nouvel équilibre était en voie de s'imposer dans les relations intergouvernementales au Canada, puisque, entre 1910 et 1917, il n'y a eu aucun désaveu et que, par la suite, il y en a eu très peu, puis aucun (après 1942).

La pratique, aujourd'hui, consiste à laisser aux tribunaux le soin de trancher tout différend qui concerne la validité constitutionnelle d'une loi. Les recours aux tribunaux permettent en effet de contrer les lois qui paraissent contredire la Loi constitutionnelle de 1867 ou la Loi constitutionnelle de 1982. Ainsi, quand elle paraît toucher un sujet qui fait partie de l'énumération de l'article 9l, une loi provinciale risque d'être déclarée « *ultra vires* » (l'expression « *ultra vires* » signifiant « au-delà des pouvoirs »). En général, ce sont des plaideurs privés qui font appel en invoquant le caractère anticonstitutionnel de lois qui ne leur conviennent pas. Les tribunaux, semble-t-il, ont cherché le point d'équilibre dans les domaines qui pouvaient, en vertu du texte constitutionnel, relever à la fois du Parlement du Canada et des institutions législatives provinciales.

LES ENTENTES RELATIVES AUX FINANCES PUBLIQUES

Au début du mandat du premier ministre Wilfrid Laurier, alors que l'abandon des contrôles des autorités fédérales sur les institutions provinciales s'amorçait, les gouvernements des provinces étaient aux prises avec une crise budgétaire extrêmement préoccupante. Depuis la création du Canada, les autorités provinciales avaient connu une suite quasi ininterrompue de déséquilibres budgétaires, car les sources

de revenus qui leur avaient été laissées ne couvraient pas les dépenses qu'elles devaient assumer. Les revenus additionnels tirés de nouveaux impôts (signalés dans le chapitre 6) n'avaient pas suffi à réduire le montant des dettes. Au Québec, par exemple, la dette brute s'élevait à 34 200 000 $ au début de 1897 alors que le revenu provincial de l'année n'atteignait pas 4 000 000 $ (la dette était donc presque neuf fois plus élevée que le revenu de l'année).

Pour mettre fin à la crise budgétaire, après la victoire des libéraux à Ottawa, en 1896, certains gouvernements provinciaux, dorénavant formés par des libéraux, ont choisi de restreindre leurs dépenses et ont pu s'engager sur la voie des surplus ; ce type de politique budgétaire a été appliqué à Québec avec une rigueur peu commune. Conséquemment, au Québec, en 1911, soit treize ans après le début de la politique de rigueur, avec des revenus de 7 032 000 $ et des dépenses de 6 126 000 $, le surplus de 1 091 000 $ a permis de diminuer encore une fois le montant de la dette, qui a été réduite à 25 545 000 $ (8 700 000 $ avaient été retranchés à la dette en treize ans). La politique de restriction choisie par le gouvernement du Québec et par quelques autres avait cependant des conséquences négatives dans plusieurs domaines relevant de la compétence des institutions provinciales (routes, écoles, etc.).

En plus de restreindre leurs dépenses et d'augmenter les impôts, les gouvernements provinciaux ont cherché à obtenir une aide financière du gouvernement fédéral. Ils ont d'abord obtenu ce que nous appellerons des subventions forfaitaires, puis ce que nous appellerons des subventions conditionnelles (subventions dont traitera le deuxième point, dans cette partie du chapitre). Les subventions conditionnelles, dont l'importance a crû après la Première Guerre mondiale, étaient accordées pour financer des programmes relevant des autorités provinciales, à condition d'être affectées à ces programmes et aux conditions fixées par le gouvernement fédéral. Les conditions d'octroi de ces subventions expliquent leur appellation « subventions conditionnelles ».

La crise économique qui a suivi le krach de la Bourse en 1929 a posé de nouveaux problèmes aux autorités des provinces confrontées à la demande d'aide venant des chômeurs ; pour y faire face, on a ajouté l'assurance-chômage à la liste des sujets de l'article 91 (relatif

au pouvoir législatif du Parlement du Canada) et on a envisagé de nouvelles solutions, consistant à abandonner aux autorités fédérales la perception des impôts provinciaux les plus rentables en échange de subventions d'un montant plus élevé que celui qu'auraient rapporté ces impôts. Ces arrangements ont été présentés comme des ententes fiscales (nous en discuterons dans le troisième point de cette deuxième partie du chapitre).

Une dizaine d'années après la fin de la Seconde Guerre mondiale, dans le prolongement des ententes fiscales conclues une quinzaine d'années plus tôt, le gouvernement fédéral a institué un régime de subventions destiné à égaliser les revenus perçus par les gouvernement provinciaux, chacun devant percevoir, pour les impôts concernés par ce régime, un montant, par habitant, voisin de la moyenne canadienne. On a appelé péréquation cette répartition des revenus fiscaux. La péréquation a pris effet en 1957 (elle sera l'objet du quatrième point de cette deuxième partie du chapitre).

À l'époque où s'élaborait la politique de péréquation, les autorités fédérales avaient entrepris de financer certains programmes des gouvernements provinciaux dans le domaine de l'éducation et dans celui de la santé. On a dit de ces programmes, financés en partie par des fonds fédéraux, qu'ils étaient des programmes à frais partagés ; les montants concernés ont été si importants qu'on les a distingués des subventions conditionnelles d'antan, tout comme on a distingué, en 1966, le programme d'assistance publique (le cinquième point).

Avec la multiplication des subventions et la croissance des budgets qui leur étaient consacrés, le gouvernement fédéral n'a pu éviter les déficits. La crise budgétaire entraînée par ces déficits a été jugulée grâce à une révision majeure de ce qu'on appelle dorénavant les transferts fédéraux aux provinces (le dernier point examiné dans cette deuxième partie du chapitre).

Les subventions spéciales

Les représentants des colonies, lors des négociations de 1864 relative à l'union envisagée, ont noté que les revenus de l'accise (un impôt frappant l'alcool et le tabac, notamment) et des douanes représentaient près de 60 % des ressources publiques, de sorte que les autres impôts

laissés aux provinces ne pourraient pas couvrir les dépenses nécessitées par les lois relevant des institutions provinciales (affaires municipales, éducation, etc.). Il a été décidé de combler la différence entre les revenus et les dépenses, dans chaque province, par une subvention forfaitaire, calculée au plus juste. Le montant de cette subvention (ou subside) a été inscrit dans les articles 118 et 119 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (puisqu'elle était prévue dans la loi, appelée statut, cette subvention a été connue comme étant une subvention statutaire).

Chaque subvention comportait un élément fixe (allant de 80 000 $ dans le cas de l'Ontario à 50 000 $ dans le cas du Nouveau-Brunswick) et un élément variable (0,80 $ par habitant, selon le recensement de 1861). La subvention de l'Ontario devait être de 1 196 880 $, celle du Québec, de 959 480 $, celle de la Nouvelle-Écosse, de 324 686 $ et celle du Nouveau-Brunswick, de 314 634 $.

Les subventions définies dans l'Acte de 1867 n'ont pas permis d'équilibrer les budgets des provinces et le gouvernement d'Ottawa a dû accorder aux gouvernements provinciaux des subventions additionnelles, dites spéciales. Dès 1868, la Nouvelle-Écosse en a bénéficié.

Les lois qui les ont créées ont donné aux nouvelles provinces (Manitoba, en 1870, Colombie-Britannique, en 1871, et Île-du-Prince-Édouard, en 1873) des subventions plus importantes que celles qui avaient été accordées aux autres provinces, c'est pourquoi, en 1873, on a augmenté les subventions versées aux premières provinces. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est vu offrir 150 000 $ par an comme compensation pour la perte de recettes entraînée par les lois fiscales du Parlement du Canada. Toutes les provinces ont aussi reçu une compensation pour les dettes qu'elles avaient dû ou auraient dû assumer en 1867, le gouvernement d'Ottawa acceptant de prendre toutes ces dettes à sa charge jusqu'à concurrence de 25 $ par habitant.

Par la suite, après les arrangements de 1873, d'autres subventions forfaitaires ou spéciales ont été accordées aux provinces qui avaient les problèmes de trésorerie les plus aigus. Une subvention a ainsi été attribuée au gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard pour compenser pour le fait que l'île n'était pas reliée au continent par un chemin de fer. En 1881, les provinces entrées dans l'Union après 1867 ont eu

droit, à leur tour, à une subvention calculée en fonction de la dette des quatre premières provinces que le gouvernement d'Ottawa avait prise à sa charge en 1873.

En 1870, les subventions statutaires versées aux gouvernements des provinces s'élevaient à 2 600 000 $ et représentaient 47 % des recettes des gouvernements provinciaux, mais seulement 16 % des dépenses du gouvernement d'Ottawa. En 1900, ayant presque doublé en valeur, les subventions aux provinces (incluant les subventions spéciales) représentaient encore un fort pourcentage des revenus des gouvernements provinciaux (32 % en moyenne), mais elles ne comptaient plus que pour 8 % des dépenses du gouvernement fédéral.

En 1905, lorsqu'elles sont devenues des provinces, la Saskatchewan et l'Alberta ont eu droit à des subventions particulièrement généreuses, qui amenèrent les dirigeants des autres provinces à réclamer une révision des montants de leurs subventions.

En 1906, lors de la première conférence fédérale-provinciale de l'histoire canadienne (deux conférences interprovinciales s'étaient réunies précédemment), les représentants des neuf provinces de l'époque et le premier ministre du Canada ont défini un nouveau mode de calcul des subventions prévues à l'article 118 de l'Acte de 1867. La modification de l'article 118, adoptée par le Parlement britannique en 1907, a permis l'octroi d'une subvention fixe à chaque gouvernement provincial d'un montant allant de 100 000 $ (pour la moins peuplée des provinces) à 240 000 $, et d'une subvention complémentaire calculée en fonction du nombre d'habitants (0,80 $ par habitant pour les premiers 2 500 000 et 0,60 $ au-delà).

La révision de l'article 118 en 1907 a porté le total des subventions (ou subsides) statutaires à plus de neuf millions de dollars, et celles-ci ont continué, pour un temps, à représenter plus de 30 % des recettes des gouvernements provinciaux.

Les subventions conditionnelles

Peu après l'arrangement conclu en 1906, les dirigeants des provinces ont réclamé d'autres subventions. Les dirigeants, à Ottawa, ont alors eu l'idée de recourir à une forme de subvention particulière, accordée

à condition qu'elle serve au financement d'un projet ou programme précis. Quelques subventions de ce type, de quelques milliers de dollars seulement, avaient déjà été accordées aux provinces qui souhaitaient aider les jeunes campagnards intéressés par les méthodes modernes, imitant en cela le gouvernement des États-Unis qui y avait eu recours pour ses propres fins, peu auparavant.

Ces subventions, qualifiées de conditionnelles, se sont multipliées et ont pris de plus en plus l'importance. Les toutes premières subventions conditionnelles datent des premières années du gouvernement de Wilfrid Laurier ; les suivantes, qui ont été versées à partir de 1909, ont servi à financer la construction de passages à niveau pour permettre aux routes de croiser les chemins de fer. D'autres ont été proposées peu après, pour des durées limitées. Parmi celles qui ont été versées pendant plus de cinquante ans et qui ont été parmi les premières, les plus importantes sont celles qui ont été autorisées en 1913 par une loi du Parlement du Canada visant à encourager l'agriculture.

Après 1920, c'est deux, puis trois ou quatre nouvelles subventions conditionnelles qui ont été offertes aux provinces chaque année, la plupart en vertu de plans de cinq ou de dix ans, certaines pour une durée indéfinie (c'est le cas, par exemple, des pensions de vieillesse et des pensions aux aveugles). La croissance du montant des subventions conditionnelles a été assez lente jusqu'en 1931 puis elle a été très rapide, en raison surtout du financement de ce qu'on appelle aujourd'hui l'aide sociale : en 1931, le budget total des subventions conditionnelles était de 9 500 000 $ et en 1938, de 82 500 000 $.

En 1961, il y avait encore 55 programmes de subventions conditionnelles en vigueur, mais, parmi ceux-ci, 11 seulement requéraient des déboursés supérieurs à 10 000 000 $, le plus coûteux (en 1961) étant celui de l'assurance hospitalisation (283 000 000 $). Le montant total des subventions conditionnelles versées en 1961 était de 606 400 000 $, soit plus de 15 % des revenus des provinces ; ces subventions conditionnelles, en 1961, ne représentaient toutefois que la moitié des subventions versées aux gouvernements provinciaux par le gouvernement fédéral.

Le principe des subventions conditionnelles a été de plus en plus souvent critiqué alors que le montant total de ces subventions augmentait. En effet, pour obtenir une subvention conditionnelle, les

autorités provinciales devaient s'engager à effectuer des dépenses pour les fins correspondant aux « conditions » d'octroi de cette subvention et il arrivait qu'elles ne puissent le faire comme prévu. Dans certains cas, ces subventions conditionnelles obligeaient les autorités provinciales qui les recevaient à régler jusqu'à la moitié des dépenses concernées. Les dirigeants des « petites provinces », tout en bénéficiant de ces subventions, se plaignaient de ne pouvoir en bénéficier davantage, faute d'avoir des revenus propres qui leur auraient permis de financer leur quote-part. De plus, pour bénéficier de telles subventions, les autorités des « petites provinces » devaient réduire l'envergure de programmes qui n'étaient pas l'objet d'un financement en provenance des autorités fédérales. Par ailleurs, de très nombreux programmes de subventions conditionnelles se rapportaient à des activités qui n'intéressaient qu'une province et, parfois, des activités strictement limitées à une seule province.

En plus de poser la question de l'équité, les subventions conditionnelles contredisaient le partage des compétences défini par la Constitution puisque les conditions de leur attribution n'auraient pas dû être édictées par les autorités fédérales dès lors qu'elles concernaient des sujets relevant des autorités provinciales.

Pour éviter d'accentuer les inégalités entre les provinces et pour mieux respecter la Constitution, on a progressivement abandonné la formule dite du cinquante-cinquante pour lui substituer des versements fixes calculés en fonction du nombre d'habitants ou, éventuellement, du nombre de personnes concernées, et on a fait en sorte que les conditions d'attribution des subventions reposent sur des accords négociés.

Après 1964, année au cours de laquelle une révision importante des programmes de subventions a été réalisée, le nombre des programmes de subventions conditionnelles (celles-ci étant depuis longtemps désignées, dans les comptes des autorités fédérales, comme des « transferts à des fins particulières ») a diminué et le budget qui leur a été consacré a représenté une proportion décroissante des subventions versées aux autorités provinciales par le gouvernement fédéral, connaissant ainsi le même sort que le budget des subventions statutaires.

Les ententes fiscales de 1941-1956

Alors que les subventions conditionnelles s'étaient multipliées et avaient pris une importance considérable, peu après le début de la crise économique déclenchée par le krach boursier de 1929, les dirigeants, à Ottawa et dans les capitales provinciales, se sont mis à chercher une nouvelle façon de répondre aux besoins des provinces les plus durement touchées par le tarissement de leurs sources de revenus et par l'augmentation de leur budget d'aide sociale.

La nouvelle façon de faire a consisté en des accords de location d'impôts, les autorités des provinces acceptant de céder leurs principales sources de revenu au gouvernement fédéral en échange d'un loyer avantageux. Le gouvernement fédéral trouvait son compte dans l'opération parce que l'accord lui permettait de taxer aux mêmes barèmes (ou tableaux des taux) les contribuables de toutes les provinces, y compris ceux qui auraient eu l'idée de déménager pour fuir l'impôt (la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick n'ayant même pas d'impôt sur le revenu en 1940).

Les premières ententes fiscales ont été conclues en 1941 et 1942, au début de la Seconde Guerre mondiale. Elles reprenaient certaines des recommandations d'une Commission royale chargée d'étudier les relations entre le Dominion et les provinces, dont le rapport (appelé « Rapport Rowell-Sirois », déjà cité) avait été examiné, en janvier 1941, lors d'une conférence fédérale-provinciale.

Ces ententes, en 1941 et 1942, ont été acceptées, même si elles ne plaisaient pas à tous, parce que la situation de certaines provinces était désespérée et parce que la guerre, en Europe, avait pris une tournure extrêmement inquiétante.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, lors d'une nouvelle conférence fédérale-provinciale (appelée la Conférence de la reconstruction) commencée le 6 août 1945 (le jour même du bombardement d'Hiroshima, qu'on n'avait pu imaginer), les représentants du gouvernement fédéral ont proposé aux dirigeants des provinces de nouvelles ententes fiscales inspirées de l'expérience du temps de guerre. N'arrivant pas à convaincre tous ses interlocuteurs, le porte-parole du gouvernement fédéral a dû créer un comité et, plus tard, convoquer une nouvelle conférence (printemps 1946) où les oppositions ont, encore

une fois, été très vives. Finalement, les dirigeants du Québec et ceux de l'Ontario (ces deux provinces regroupant environ 65 % de la population du Canada à l'époque) ont refusé le loyer proposé, parce qu'il était inférieur au montant qui allait être payé par les contribuables de leurs provinces, mais les dirigeants des sept autres provinces ont accepté ce loyer, le jugeant avantageux (dans leur cas, d'ailleurs, ce loyer était certainement avantageux).

Les dirigeants de l'Ontario et ceux du Québec, qui avaient refusé le loyer proposé, obtinrent, pour les contribuables de l'Ontario et du Québec, un dégrèvement sur le montant de l'impôt fédéral. Comme ce dégrèvement était encore plus désavantageux et n'équivalait pas au loyer proposé, les habitants des deux provinces centrales, entre 1947 et 1951, ont payé pour les autres ; selon le ministre des Finances du Québec de l'époque, Onésime Gagnon, le montant perdu se serait élevé à 300 000 000 $ dans le cas du Québec, mais si les propositions avaient été acceptées, les contribuables du Québec, comme ceux de l'Ontario, auraient tout de même « payé pour les autres ».

Les ententes fiscales (ou accords fiscaux) de 1947 (il y en avait plusieurs puisque les dirigeants des provinces avaient eu à choisir entre trois propositions, y compris celle qui a été retenue pour le Québec) ont si bien servi le trésor fédéral (dont la dette de guerre était énorme) que les autorités fédérales ont proposé de les reconduire jusqu'en 1956 inclusivement. Après une première négociation, lors d'une conférence fédérale-provinciale de décembre 1950, le gouvernement fédéral a proposé aux provinces, pour le loyer de leurs trois impôts principaux, une somme équivalent à 5 % de l'impôt sur le revenu personnel perçu en 1948, plus 8,5 % des profits des sociétés et la moyenne des droits de succession perçus dans la province entre 1946 et 1949 (sans oublier les subventions statutaires).

Les dirigeants de neuf provinces ont accepté cette proposition (avec un aménagement spécial dans le cas de l'Ontario), car, s'ils l'avaient refusée, ils auraient dû créer, dans leurs provinces respectives, un impôt sur le revenu et créer des services fiscaux, qu'ils n'avaient pas (à moins de demander aux services fiscaux fédéraux de percevoir l'impôt provincial) ; les porte-parole du Québec ont refusé et préféré obtenir, pour les contribuables du Québec, un dégrèvement aux impôts fédéraux d'un taux équivalent à celui utilisé pour le calcul du loyer payé aux autres provinces. Le gouvernement du Québec, qui avait

déjà, depuis 1947, un impôt sur le revenu des sociétés, a créé, en 1954, un impôt provincial sur le revenu dont le taux équivalait à 15 % du taux de l'impôt fédéral. Le dégrèvement sur l'impôt fédéral accordé aux contribuables du Québec a alors été haussé à 10 %, mais on a fait porter la responsabilité de la différence (de 5 %) aux autorités fédérales.

La péréquation

En haussant à 10 % le dégrèvement de l'impôt fédéral sur le revenu accordé aux contribuables du Québec, le gouvernement fédéral a donné un argument aux dirigeants de l'Ontario qui auraient pu demander une révision du loyer qui leur était payé pour leurs impôts, ce qui aurait coûté très cher. Prévoyant, le premier ministre du Canada, Louis S. Saint-Laurent, a convoqué une nouvelle conférence fédérale-provinciale (octobre 1955) au cours de laquelle il a proposé d'accorder aux provinces des subventions inconditionnelles dont les montants correspondraient au rendement des trois principaux impôts dans les deux provinces les plus riches, aux taux convenus, ajoutant que les dirigeants des provinces qui ne voudraient pas louer leurs impôts pourraient faire bénéficier leurs contribuables de dégrèvements aux impôts fédéraux et percevoir des impôts équivalents. Lors de cette conférence, par ailleurs, les porte-parole de l'Ontario ont proposé l'établissement d'un programme fédéral destiné à financer les soins de santé ; de leur côté, les représentants de quelques autres provinces ont proposé diverses autres mesures destinées à renforcer la solidarité entre Canadiens.

Après négociation et révision, la proposition finale, qu'on a appelée un projet de paiements de péréquation (*equalization payments*), a donné à chaque gouvernement provincial un montant par habitant équivalent au rendement moyen des trois principaux impôts (impôt sur le revenu des individus, impôt sur les bénéfices des sociétés, droits de succession) dans les deux provinces les plus riches, à un taux déterminé (10 % de l'impôt fédéral sur le revenu, 9 % des bénéfices des sociétés, 50 % des droits de succession fédéraux). Pour assurer ce montant, le gouvernement fédéral s'engageait à verser la différence entre le rendement garanti et le rendement effectif obtenu dans la province en appliquant les taux convenus. Il a, de plus, garanti le paiement d'un

montant minimal, dans l'hypothèse d'une diminution future de ces rendements (on a appelé cet éventuel paiement, un paiement de stabilisation) et maintenu, en faveur des provinces de l'Est, diverses subventions spéciales, justifiées par leurs difficultés économiques.

Les dirigeants du Québec ont décidé de faire percevoir, comme auparavant, par le fisc provincial québécois les trois impôts concernés par l'entente de 1957 et ceux de l'Ontario ont décidé de percevoir l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les dirigeants des huit autres provinces optant pour la formule consistant à faire percevoir leur part des impôts par les services fiscaux fédéraux. L'Ontario est la seule province qui n'a pas touché de paiements de péréquation, en vertu de l'entente de 1957.

Le principe de la péréquation étant accepté, y compris par le Québec, on a reconduit depuis, de cinq ans en cinq ans, les ententes initiales de 1957 en les modifiant relativement souvent. Dès 1958, la part provinciale de l'impôt sur le revenu a été haussée à 13 % de l'impôt fédéral. En 1962, elle a été portée à 16 % ; elle a atteint 21 % en 1965, 24 % en 1966 et 28 % en 1967.

Le calcul des paiements de péréquation a changé à plusieurs reprises. En 1962, il a été fondé sur le rendement moyen des impôts concernés aux taux convenus dans l'ensemble du pays avec une addition représentant la moitié de la moyenne mobile sur trois ans des revenus provinciaux provenant des ressources naturelles. En 1964, dans le calcul, on a augmenté de 50 % à 75 % la part provinciale de l'impôt fédéral sur les biens transmis par décès (cet impôt correspondait aux anciens droits de succession). En 1967, plutôt que de s'en tenir aux seuls trois impôts considérés jusqu'alors, on a décidé de calculer les montants de péréquation en prenant en compte 16 impôts, ce qui donnait une idée plus juste d'écart entre la capacité fiscale de chaque province et celle des plus riches ou celle de l'ensemble. On a encore augmenté l'échantillon en 1972 puis en 1977 pour en arriver à 30 impôts, puis, plus tard, à 37. La gamme des impôts pris en compte a été, finalement, ramenée à 33 (nombre retenu en 2005).

On a également modifié, à plusieurs reprises, l'échantillon de provinces servant au calcul du montant de référence. En 1982, on a décidé que cet échantillon comprendrait le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique (échantillon

qui excluait l'Alberta, la province la plus riche, et les quatre provinces les plus pauvres, celles de l'Est). L'échantillon des cinq provinces représentatives retenu en 1982 a été conservé.

Le revenu fiscal moyen qu'on calcule dans ces cinq provinces, à partir des barèmes appliqués aux impôts retenus, fluctue peu d'une année à l'autre et reste toujours voisin du revenu fiscal moyen calculé pour l'ensemble du pays (lequel fluctue un peu, en raison des variations conjoncturelles de l'activité économique, plus grandes dans la province la plus riche et dans les provinces les plus pauvres). Par rapport au revenu fiscal moyen, que nous fixerons à 100 pour la comparaison, le revenu fiscal de l'Alberta a varié de 100 %, entre 231 (1980) et 130 (1990), et celui de l'Île-du-Prince-Édouard, de 20 %, entre 55 (1980) et 65 (1992), alors que celui du Québec fluctuait seulement de 8 %, entre 77 (1980) et 86 (1990).

Pour une même façon de calculer les paiements de péréquation, le montant versé à une province pourrait varier considérablement d'une année à l'autre dès lors que sa capacité fiscale se rapprochait ou s'éloignait de la norme. Pour éviter que l'amélioration de la capacité fiscale d'une province entraîne une diminution brutale, il a été convenu, en 1982, de limiter la baisse qui aurait été calculée en ne tenant compte que des rendements des impôts. Il a été convenu, par ailleurs, en 1994, que les paiements qui auraient été calculés à partir des rendements des impôts seraient ajustés pour atténuer les fluctuations importantes dans le rendement d'impôts qui ne se retrouvent pas partout, en raison notamment de la distribution très inégale de certaines ressources naturelles (l'amiante au Québec, la potasse en Saskatchewan, par exemple).

Depuis quelques années, le montant annuel des paiements de péréquation se situe entre huit milliards et dix milliards de dollars canadiens, les variations résultant, pour partie, des fluctuations conjoncturelles et, pour partie, de modifications apportées aux barèmes. Plus du tiers de cette somme est distribuée dans les quatre provinces de l'Est ; le Québec en reçoit environ 40 %, parfois un peu plus ; les trois provinces de l'Ouest qui ont droit à la péréquation touchent environ 25 % du total. L'Ontario et l'Alberta, ayant toujours une capacité fiscale supérieure à la norme retenue, n'ont pas droit à la péréquation ;

il arrive qu'une troisième province n'y ait pas droit, pour une courte période, lorsque sa capacité fiscale est, à son tour, supérieure à la norme retenue.

La « péréquation », qui est une forme de subvention fondée sur une mesure des besoins et non assortie de conditions, a pris une importance croissante dans le revenu des provinces pendant les douze années qui ont suivi son introduction, en 1957, les barèmes des impôts pris en compte ayant été révisés et la gamme des impôts concernés, élargie. Ayant crû pendant une douzaine d'années, cette part est ensuite restée la même puis elle a diminué, et ce, principalement en raison d'une réduction des écarts entre les provinces du point de vue du rendement des impôts. Depuis 1995, cette importance relative semble s'accroître peu à peu.

Si le rendement des impôts était à peu près égal d'un bout à l'autre du Canada, les paiements de péréquation ne représenteraient qu'un faible pourcentage des revenus provinciaux. Une réduction des paiements de péréquation traduit, tout simplement, une amélioration du rendement des impôts et ne reflète pas une quelconque malveillance…

Peu avant la conclusion des arrangements relatifs à la péréquation de la période 1982-1986, on a décidé de faire de la péréquation une pratique garantie par la Constitution. Le paragraphe 2 de l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982 précise ceci : « le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables ».

Les programmes à frais partagés

Aujourd'hui, les montants versés pour la péréquation sont trois fois moindres que ceux qui sont concernés par ce qu'on appelle le « transfert canadien en matière de santé » et ils n'atteignent que 60 %

du « transfert canadien en matière de programmes sociaux ». Ainsi, il y a presque cinq fois plus d'argent dans les transferts majeurs (santé et programmes sociaux) que dans la péréquation.

Une part des transferts majeurs prend la forme de transferts de points d'impôt, dont le principe date de 1964. C'est d'ailleurs cette année-là que les principes du régime des grands transferts sociaux canadiens ont été adoptées.

Auparavant, une part importante du budget des subventions conditionnelles était réservée à ce qu'on appelle aujourd'hui les transferts sociaux, notamment le programme d'assurance hospitalisation (283 000 000 $ en 1961-1962). Pour l'assistance vieillesse, 30 811 000 $ ont été versés en 1961-1962, pour les allocations aux invalides, 16 434 000 $, pour l'assistance aux chômeurs fournie par les provinces, 92 029 000 $.

L'arrivée au pouvoir des libéraux, à Ottawa, en 1963, a entraîné une réorientation majeure dans la gestion de ces subventions (cataloguées dans la catégorie des programmes à frais partagés), en raison d'une promesse faite au cours de la campagne électorale. Cette promesse, c'était celle d'une compensation aux provinces qui préféraient ne pas recevoir les subventions offertes dans le cadre des programmes à frais partagés et autres programmes conjoints. Le Parti libéral du Canada avait annoncé que son gouvernement offrirait cette compensation en diminuant ses propres impôts et en augmentant ses paiements de péréquation dans une mesure équivalente à la contribution fédérale à ces programmes.

La promesse, endossée par le nouveau premier ministre, le libéral Lester B. Pearson, a été concrétisée après quelques rencontres entre les porte-parole du gouvernement fédéral et ceux des provinces, et elle a été mise en œuvre dès 1965. Elle a concerné, dès le départ, cinq programmes majeurs (assurance hospitalisation, assistance vieillesse, allocations aux aveugles et aux invalides, assistance aux personnes sans emploi, formation professionnelle et, enfin, santé publique) et six programmes mineurs. Le Québec a été la seule province dont les dirigeants ont préféré profiter de la compensation, à la fois grâce à la perception d'impôts et à des paiements en espèces.

En 1966, une première restructuration des programmes a été réalisée avec l'inauguration du régime d'assistance publique du Canada, puis, en 1977, une deuxième restructuration a été effectuée et un nouveau mode de financement a été négocié pour les subventions concernant la santé, l'enseignement et quelques autres sujets, sous l'appellation de « financement des programmes établis », le régime d'assistance publique s'appliquant comme auparavant. Le nouveau mode de financement des programmes établis (autrement dit des programmes les plus anciens) a donné à toutes les provinces une part additionnelle des impôts et des subventions, ces dernières devant permettre de donner à chaque province un revenu, pour ces programmes, proportionnel à sa population.

En 1984, une modification importante a été apportée aux transferts fédéraux dans le domaine de la santé, mais les principes canadiens en la matière ont été maintenus (il s'agit des principes d'universalité, d'accessibilité, d'intégralité, de « transférabilité » et d'administration publique, qui signifient que tout résidant du Canada a droit aux soins de santé offerts sans frais par les services publics peu importe l'endroit où il demeure).

En 1995, les divers programmes ont été financés de façon globale grâce à un mécanisme de financement unique appelé le transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, destiné à stabiliser le montant total des subventions tout en visant à donner à chaque province un financement proportionnel à sa population.

En septembre 2000, un accord a été conclu en vue du financement du développement de la petite enfance, accord révisé en 2003 pour accroître la contribution du gouvernement fédéral à l'apprentissage et à la garde des jeunes enfants.

En 2004, le financement unique qui avait été institué en 1995 a été remplacé par deux transferts distincts, le transfert canadien en matière de santé et le transfert canadien en matière de programmes sociaux. Ce changement a été suivi d'une augmentation des budgets : en 2005-2006, les sommes visées par ces deux transferts atteignent 47,3 milliards de dollars.

Les consolidations de 2005

Si l'on tient compte des revenus perçus par les provinces ou au nom des provinces par les impôts et des subventions aux gouvernements qui n'entrent pas dans les catégories principales (par exemple les transferts aux gouvernements provinciaux destinés au soutien donné aux langues officielles), quelque 62 milliards de dollars auront été attribués aux gouvernements provinciaux par le gouvernement fédéral du Canada en 2005-2006. À ces transferts s'ajoutent les subventions en espèces versées aux trois gouvernements du Nord (soit un peu plus de 3,15 milliards, dont les deux tiers proviennent d'un programme spécial visant à offrir aux populations du Nord des services comparables à ceux qui existent ailleurs à des taux d'imposition comparables, en fonction des coûts plus élevés imposés par la situation et les conditions propres au Nord).

En 2005-2006, les compensations en impôts, dans les transferts, auront dépassé 18 milliards de dollars (ce qui représente presque 30 % du montant total des transferts aux provinces). Le transfert canadien en matière de santé aura coûté 32 milliards de dollars au trésor fédéral en 2005-2006, dont un peu plus de 11 milliards en « points d'impôt ». Des 15,5 milliards de dollars consacrés au transfert canadien en matière de programmes sociaux, sept milliards auront pris la forme de « points d'impôt ». Près de 42 milliards de dollars auront été réservés aux paiements en espèces versés par le gouvernement fédéral ; ces sommes auront amputé de plus de 20 % le montant de ses disponibilités en 2005-2006 (estimées à 200 milliards de dollars environ).

Dans certaines provinces, les subventions attribuées par les autorités fédérales ont une importance considérable. Dans les quatre provinces de l'Est (Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve), ces subventions représentent environ 40 % des revenus totaux dont disposent les autorités provinciales (un peu plus dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse, un peu moins dans le cas des deux autres provinces). Au Québec, en 2005, ces subventions fédérales représentent près de 26 % des revenus totaux (compte tenu des revenus perçus grâce aux « points d'impôt »), au Manitoba, près de 40 % et en Saskatchewan, près de 28 %. Dans la province la plus prospère du Canada, l'Alberta, les

subventions fédérales représentent tout de même 16 % des revenus perçus par les autorités provinciales (19 % en Colombie-Britannique, 21 % en Ontario).

L'importance des subventions fédérales dans les revenus des gouvernements provinciaux est considérable, même si, dans certains cas, elle a pu diminuer au cours des dernières décennies (en 1970, ces subventions représentaient 62 % des revenus des autorités de Terre-Neuve et de l'Île-du-Prince-Édouard et près de 30 % des revenus du gouvernement du Québec). En raison de leur importance dans les budgets, les « transferts » sont l'objet d'âpres discussions. Une bonne part des relations « fédérales-provinciales », au Canada comme dans d'autres fédérations, tient aux inégalités économiques entre les divers « territoires ».

LES NÉGOCIATIONS CONSTITUTIONNELLES

Au Canada, la modification de la Constitution a longtemps été et reste l'autre important sujet de discorde dans les relations intergouvernementales, au point d'éclipser, à certains moments, des débats relatifs aux subventions du gouvernement fédéral versées aux gouvernements provinciaux. Tant que le Canada a été une colonie membre de l'Empire britannique, la modification de la Constitution n'a pas fait l'objet de discussions publiques ; la « question constitutionnelle » s'est posée au moment de l'accession du Canada au statut d'État souverain.

C'est peu après la Première Guerre mondiale que les dirigeants du Royaume-Uni ont décidé d'accéder aux demandes des Canadiens qui souhaitaient la pleine souveraineté de leur pays. Après la participation des Canadiens au conflit en Europe, la figuration de diplomates canadiens aux négociations de paix, et la signature par les représentants canadiens d'un traité avec les États-Unis (traité du flétan, en 1923), le premier ministre du Canada, William Lyon Mackenzie King, est allé à Londres en 1926 à une Conférence impériale pour plaider en faveur du projet de faire du Canada un pays souverain et, allié à d'autres représentants de pays membres de l'Empire, il a obtenu la promesse d'une pleine autonomie. Cette pleine autonomie a été confirmée par un projet de loi du Parlement britannique sanctionné le

11 décembre 1931, qu'on a appelé le Statut de Westminster. À la demande du Canada, toutefois, le Statut de Westminster n'a pas transféré aux institutions canadiennes le pouvoir de modifier le partage des compétences établi par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867.

Le Parlement britannique a conservé le pouvoir de modifier le partage des compétences entre les institutions canadiennes parce que les premiers ministres des provinces, en particulier ceux de l'Ontario (Howard Ferguson) et du Québec (Alexandre Taschereau), ne voulaient pas que ce pouvoir soit accordé au seul Parlement du Canada. Faute de s'être entendus sur la procédure à suivre pour modifier ce partage, les premiers ministres concernés (y compris le premier ministre canadien, le conservateur R. B. Bennett) ont convenu d'attendre qu'un accord entre eux soit intervenu sur cette question. Il a fallu cinquante ans de tergiversations pour en arriver à un tel accord (en novembre 1981), un accord que les représentants de la province du Québec n'ont pas accepté, mais qui a néanmoins été confirmé par une loi du Parlement britannique de 1982.

Le « rapatriement » de la Constitution

Ayant fait connaître leurs objections à l'idée de laisser au Parlement du Canada le pouvoir de modifier seul la Constitution, lors de la conférence du Dominion et des provinces tenue au début de novembre 1927, les premiers ministres des provinces ont eu l'occasion, au début d'avril 1931, de vérifier que le projet de loi précisait bien que les compétences du Parlement du Canada et celles des provinces ne seraient pas modifiées sans l'intervention du Parlement du Royaume-Uni (article 7 du Statut de Westminster).

En décembre 1935, les premiers ministres se sont réunis pour étudier diverses questions parmi lesquelles figurait la méthode à suivre pour réviser l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Même si leur rencontre avait été précédée de diverses consultations (notamment à travers un comité de parlementaires de la Chambre des communes), ils n'ont pu arriver à déterminer s'il fallait ou non l'unanimité pour toute nouvelle modification au partage des compétences et ont remis à plus tard l'examen de ce point, confiant à un comité le soin de

formuler des propositions. Ce comité a créé un sous-comité, des réunions ont eu lieu (en 1936), mais un accord global n'a pu être trouvé. En 1937, le gouvernement fédéral a demandé à une commission royale d'enquête de reprendre, avec d'autres sujets, l'étude de la Constitution (son rapport, le « Rapport Rowell-Sirois », a déjà été cité dans ce chapitre). Les membres de la Chambre des communes, de leur côté, ont entendu des experts (1936, 1937, 1938, 1939) et élaboré un projet (1940), qui n'a même pas rallié une majorité. La guerre étant devenue la priorité, les gouvernements se sont contentés d'entériner la décision d'ajouter l'assurance chômage à la liste des sujets (article 91) relevant de la compétence du Parlement du Canada (l'accord du premier ministre libéral du Québec, Adélard Godbout, aurait été, dit-on, donné sans le consentement de ses conseillers).

Ce n'est qu'en janvier 1950 que les premiers ministres ont pu donner suite à leur désir de se réunir pour voir, ensemble, les diverses méthodes de modification de la Constitution. Convoquée pour cela, cette conférence fédérale-provinciale sur la Constitution (c'était son titre) s'est conclue sur la décision de créer un comité qui, ayant le temps d'examiner chaque option, pourrait faire des recommandations.

Les premiers ministres se sont rencontrés à nouveau, en septembre 1950, cette fois à Québec, mais les travaux du comité créé en janvier n'ont pu les mettre d'accord, de sorte qu'on a dû ajourner sans conclure, mais en gardant la conviction de pouvoir s'entendre grâce aux rencontres qu'auraient, par la suite, les ministres de la Justice et les procureurs généraux des divers gouvernements.

Étant donné que l'on s'était entendu sur la nécessité d'avoir le consentement de tous les gouvernements pour donner au Parlement du Canada le pouvoir de faire des lois relatives à l'assurance chômage, en 1940, les conseillers des premiers ministres ont cherché une formule qui permettrait de satisfaire tous les partenaires, certains estimant, par exemple, que l'unanimité n'était pas requise pour modifier la représentation des provinces au Sénat ou à la Chambre des communes.

En 1960, le ministre de la Justice, à Ottawa, le conservateur Edmund Davie Fulton a finalement pu produire un projet qui, espérait-il, ferait l'unanimité, mais il n'a pu convaincre le nouveau premier ministre du Québec, le libéral Jean Lesage.

Au cours du printemps 1963, voyant que les revendications exprimées au Québec menaient certaines personnes à recourir à la violence, le premier ministre du Canada, le libéral Lester B. Pearson, a obtenu la création d'une commission royale qui a été chargée de faire rapport sur le bilinguisme et le biculturalisme au Canada et de recommander les mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondé […] et il a demandé une révision du projet qui avait été élaboré en 1960 par le ministre de la Justice de l'époque.

Le projet de 1960 a été révisé et c'est le libéral Guy Favreau (ministre de la Justice de février 1964 à juin 1965) qui l'a fait accepter par une conférence des procureurs généraux des provinces (le projet a été appelé « formule Fulton-Favreau »). Ce projet a été adopté à l'unanimité, le 2 septembre 1964, par les premiers ministres réunis à Charlottetown (à l'occasion du centième anniversaire de la conférence de 1864 lors de laquelle avait été discuté le projet d'union des colonies de l'Amérique du Nord britannique).

En 1964, avec l'accord conclu à Charlottetown, les conditions semblaient réunies pour donner au Parlement du Canada la possibilité d'adopter une résolution, destinée au Parlement du Royaume-Uni, qui aurait accordé aux Canadiens le plein contrôle sur leurs institutions. L'unanimité s'était faite non seulement sur le projet du ministre Favreau mais aussi sur une modification à la Constitution (article 94A) qui permettait au Parlement du Canada de légiférer sur les pensions de vieillesse à condition de ne pas « porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières ». L'accord des premiers ministres n'a pas résisté aux oppositions exprimées par des quantités de gens par la suite, et il a fallu se mettre, à nouveau, à la recherche d'un compromis.

Ce compromis, l'un des successeurs de Guy Favreau au ministère de la Justice à Ottawa, Pierre Elliott Trudeau (nommé à ce poste le 4 avril 1967), s'est engagé à le trouver. Ayant reçu, au cours de l'automne 1967, un premier rapport de la commission sur le bilinguisme et le biculturalisme (appelé « Rapport Laurendeau-Dunton » par allusion aux noms de ses deux présidents), il a fait convoquer une conférence constitutionnelle, publique, télédiffusée, qui s'est réunie à Ottawa les 5, 6 et 7 février 1968, trois mois après une conférence interprovinciale qui, elle, avait été convoquée par le premier ministre

de l'Ontario pour élaborer une stratégie commune au sujet de la formule de modification de la Constitution (à Toronto, en novembre 1967). L'accord s'est fait pour engager un processus de révision de l'ensemble de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

La conférence constitutionnelle de 1968 a été suivie d'une autre conférence, tenue en février 1969. Cette conférence a révélé l'ampleur des difficultés à surmonter, les premiers ministres de plusieurs provinces refusant la proposition d'accorder des droits à la langue française ou de faire des exceptions pour le Québec, sans parler des objections opposées au projet de Charte des droits et libertés à laquelle tenait le premier ministre du Canada (Pierre Elliott Trudeau, qui avait pris la succession de Lester B. Pearson le 20 avril 1968).

La conférence de février 1969 a été suivie de cinq autres réunions consacrées à la Constitution, tenues en juin 1969, en décembre 1969, en septembre 1970, en février 1971 et en juin 1971. Les événements donnaient à ces conférences l'allure de rencontres prioritaires : aux élections provinciales du Québec d'avril 1970, un parti souverainiste, le Parti québécois, créé en 1968, avait obtenu 24 % des suffrages exprimés et, en octobre 1970, le Front de libération du Québec avait enlevé un diplomate britannique en poste à Montréal et un ministre provincial, lequel avait été retrouvé mort (nous avons déjà parlé de cette prise d'otages qui a entraîné ce qu'on a appelé la « crise d'Octobre »). Le contexte favorisait la recherche d'un compromis constitutionnel.

La conférence de juin 1971, à Victoria, devait couronner la « ronde des négociations constitutionnelles » (pour employer ici la formule usuelle) ; le secrétariat créé en février 1968 pour faciliter les communications entre les partenaires avait, en effet, la garantie d'un accord sur un document qu'on allait appeler la Charte de Victoria. La réunion, à Victoria, s'est terminée le 16 juin 1971 avec l'expression d'un consensus, mais ce consensus n'a pas été confirmé.

La Charte de Victoria n'a pas plu à ceux qui ne l'avaient pas négociée. De retour à Québec, le premier ministre libéral Robert Bourassa a constaté que son propre parti ne le suivait pas. Par ailleurs, le premier ministre de la Saskatchewan, le libéral W. Ross Thatcher, a subi une défaite aux élections provinciales la semaine suivante (le 23 juin 1971), battu par le néodémocrate Allan E. Blakeney, dont le parti n'acceptait pas le consensus de Victoria. Faute d'avoir eu le

consentement de tous les gouvernements, et ayant pu réduire le Front de libération du Québec au silence (mettant un terme à la crise d'Octobre), le premier ministre du Canada a mis son projet de réforme constitutionnelle en veilleuse.

Il a toutefois été remis à l'ordre du jour immédiatement après la victoire du Parti québécois aux élections provinciales du Québec le 15 novembre 1976. Une révision de la Constitution, favorable aux francophones et au Québec, devait, pensait-on encore, comme en 1970, éviter la sécession du Québec et les drames qui pourraient l'accompagner. Le premier ministre Pierre Elliott Trudeau a obtenu la formation, en juillet 1977, d'une commission (dite de « l'unité canadienne ») chargée d'identifier les moyens permettant de renforcer l'unité du pays ; il a fait préparer un nouveau projet (formalisé dans le bill C-60) et il a convoqué une nouvelle conférence. Cette conférence, commencée le 30 octobre 1978, a mené à la création d'un comité de ministres chargé de préparer les propositions à soumettre aux conférences constitutionnelles suivantes.

La conférence constitutionnelle suivante a été tenue en février 1979 peu après la publication du rapport de la Commission sur l'unité canadienne (« Rapport Pépin-Robarts », ainsi nommé pour rendre hommage à ses deux présidents), qui avait proposé, entre autres recommandations, l'égalité des provinces et, à la fois, la reconnaissance de la « différence » du Québec. Elle n'a pu mener à un accord. Peu après, soit en juin 1979, les élections fédérales ont forcé la démission du premier ministre Pierre Elliott Trudeau, qui a repris le pouvoir en mars 1980, après de nouvelles élections générales.

Les élections fédérales du 18 février 1980 ont donné aux porte-parole des partis politiques en compétition pour les sièges de la Chambre des communes l'occasion de s'élever contre le projet de faire du Québec un pays souverain, qui allait être soumis à un référendum (tenu au Québec peu après, soit le 20 mai 1980). Ce référendum a montré que la majorité préférait le fédéralisme, renouvelé si possible. En effet, la majorité a préféré ne pas adopter le projet du Parti québécois, de sorte que le premier ministre du Canada, Pierre Elliott Trudeau, a pu conclure que la majorité préférait le Canada tel qu'il était, possiblement avec ce qu'il appelait un « fédéralisme renouvelé ». Il a

annoncé une nouvelle conférence constitutionnelle. Celle-ci s'est réunie au début de septembre 1980 à Ottawa et elle a été suivie, en novembre 1981, d'une deuxième conférence, qui allait être décisive.

Cette conférence de novembre 1981 a été décisive, car la Cour suprême du Canada, dans un jugement rendu le 28 septembre 1981, avait affirmé que le Parlement du Royaume-Uni conservait, conformément aux lois en vigueur, le pouvoir de modifier seul les articles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique que les institutions canadiennes ne pouvaient modifier, ajoutant que les conventions ne l'obligeaient pas à se soumettre, en la matière, à une recommandation appuyée par la totalité des institutions législatives canadiennes.

L'accord a été conclu, le 5 novembre, sans l'approbation des porte-parole du gouvernement du Québec. Ces porte-parole ne pouvaient accepter un tel accord parce qu'il ne prévoyait pas l'octroi, réclamé par eux, d'une compensation fiscale aux autorités provinciales qui refuseraient de céder une de leurs compétences au Parlement du Canada et parce qu'il ne prévoyait pas la possibilité, qu'ils exigeaient, d'une délégation ou dévolution de pouvoirs législatifs du Parlement du Canada en faveur de une ou plusieurs assemblées provinciales. L'accord, en outre, déplaisait aux représentants du gouvernement du Québec parce que la Charte des droits et libertés qu'il comportait allait restreindre le pouvoir de l'Assemblée nationale de faire des lois pour protéger le « fait français » au Québec. Il déplaisait aussi pour diverses autres raisons (aucune reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise, aucun changement à la Cour suprême du Canada pour en faire un tribunal constitutionnel accepté par toutes les parties, etc.). L'accord, en somme, ne répondait même pas aux exigences formulées avant 1976 par plusieurs prédécesseurs du premier ministre René Lévesque.

Malgré la confirmation, signifiée le premier décembre 1981, par l'Assemblée nationale du Québec, du refus d'accepter le texte qui avait été adopté par les premiers ministres de neuf provinces réunis à Ottawa en novembre, la Chambre des communes a voté (le 2 décembre 1981) la résolution qui est devenue la Loi constitutionnelle de 1982 (reproduite en annexe), après avoir été entérinée par les assemblées des autres provinces et adoptée par le Parlement britannique. Cette loi a été mise en vigueur le 17 avril 1982 (par la sanction royale signée par la reine en personne, à Ottawa).

On a dit, à l'époque, que le Canada avait « rapatrié » sa Constitution et qu'il était, enfin, devenu pleinement souverain.

Les négociations constitutionnelles relatives au Québec

Après l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982, on s'est demandé si l'Assemblée nationale du Québec accepterait de ratifier l'ensemble de la Constitution si on y faisait quelques modifications conformes à ses vœux. Les chefs des partis représentés à l'Assemblée nationale ont indiqué qu'ils entérineraient une modification confirmant leurs exigences principales (reconnaissance du principe de société distincte pour le Québec, devant guider l'application future de la Constitution, etc.), considérées comme un strict minimum.

Ce minimum, le nouveau chef du Parti progressiste-conservateur, Brian Mulroney, a promis de le livrer s'il devenait premier ministre du Canada. Devenu premier ministre (le 17 septembre 1984), il a entrepris de convaincre les premiers ministres provinciaux d'accepter les « modifications » qui avaient été énumérées par l'Assemblée nationale du Québec pour obtenir son « acceptation » du texte constitutionnel. Pour ce faire, il a notamment profité des rencontres d'avril 1985 et de novembre 1986 consacrées à l'étude des aménagements destinés à satisfaire les revendications des autochtones (deux rencontres sur ce thème avaient déjà eu lieu, en présence du premier ministre Pierre Elliott Trudeau, en mars 1983 et en mars 1984).

Le Parti libéral du Québec ayant été porté au pouvoir à l'issue des élections provinciales du 2 décembre 1985, Brian Mulroney pouvait compter sur l'engagement des autorités du Québec de ne réclamer rien d'autre que les modifications énumérées par l'Assemblée nationale (en particulier, la reconnaissance constitutionnelle du Québec comme « société distincte » et la garantie de compensations adéquates à toute province qui n'accepterait pas la participation du gouvernement fédéral à un programme relevant de la compétence provinciale). L'accord souhaité a été négocié lors de rencontres tenues à huis clos dans des locaux situés au lac Meech au nord d'Ottawa en avril 1987 et il a été confirmé, avec quelques petits changements, le 3 juin 1987.

Pour faire entrer dans la Constitution le texte de l'Accord du lac Meech, il fallait, conformément à la Loi constitutionnelle de 1982, le faire adopter par chacune des institutions législative du pays, dans les trois années suivant son adoption par la première d'entre elles. L'Assemblée nationale du Québec a adopté ce texte le 23 juin 1987.

Constatant, deux ans plus tard, que quelques assemblées provinciales n'avaient pas encore ratifié l'Accord du lac Meech, Brian Mulroney a profité de la réunion annuelle des premiers ministres, tenue en novembre 1989, pour insister. N'ayant pas participé aux négociations de 1987, Clyde Wells, un libéral, qui avait remplacé un conservateur comme premier ministre de Terre-Neuve à la faveur d'élections provinciales tenues en avril 1989, avait décidé de ne pas donner sa chance au Québec, province avec laquelle Terre-Neuve n'a pas toujours été en bons termes (notamment en raison de la frontière, fixée aux dépens du Québec, des exploitations situées près de cette frontière et de contrats concernant l'exportation d'électricité). Par ailleurs, le conservateur Gary Fillmon, devenu premier ministre du Manitoba après les élections provinciales de 1988, dirigeait un gouvernement minoritaire et, n'ayant pas participé aux négociations de 1987, semblait ne pas en mesurer l'enjeu. Un autre premier ministre provincial n'avait pas participé aux négociations de 1987 ; c'était le libéral Frank McKenna qui avait délogé le conservateur Richard Hatfield au Nouveau-Brunswick au terme des élections provinciales d'octobre 1987. Le premier ministre libéral Robert Bourassa, représentant du Québec à cette réunion, a décidé de se faire appeler « monsieur », comme l'avait fait René Lévesque en novembre 1981, estimant qu'il ne devait pas se dire honorable quand on traitait sa province de façon peu honorable.

Pour sauver l'accord, Brian Mulroney a décidé que la prochaine réunion des premiers ministres, tenue au début de juin 1990, porterait sur la Constitution. Les premiers ministres s'y sont retrouvés avec une armée de conseillers (213 participants) et ils ont alors pris l'engagement de faire d'autres réformes constitutionnelles pour plaire aux provinces récalcitrantes afin d'obtenir leur ratification de l'accord. Peine perdue !

Le 23 juin 1990, l'Accord du lac Meech est devenu caduc, et le ressentiment, au Québec, a mené à la création du Bloc québécois (sujet abordé dans le chapitre 4) et au retour au pouvoir du Parti québécois à Québec à l'issue des élections provinciales suivantes (12 septembre 1994).

Brian Mulroney a convaincu les premiers ministres de reprendre les négociations et de tenter de donner satisfaction à l'ensemble des gouvernements provinciaux, certains exigeant une réforme du Sénat (souhaitant lui donner l'allure du Sénat des États-Unis, chaque province ayant droit à un nombre égal de sièges). Les négociations ont mené à deux réunions tenues en août 1992, la première, le 18 et la deuxième, à Charlottetown, les 27 et 28. Les participants ont accepté de soumettre le texte de leur entente (l'entente de Charlottetown) à l'approbation de l'électorat, lors d'un référendum qui a été tenu le 26 octobre 1992.

Le 26 octobre 1992, la majorité a refusé le texte de l'entente (qui, d'ailleurs, n'avait été distribué que deux semaines avant le vote et qui, de plus, n'avait pas encore de forme définitive). La diversité du Canada avait eu raison de l'entente.

LA FORMALISATION DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Même si, depuis 1989, il se fait toujours appeler « monsieur », un représentant du gouvernement du Québec participe à chacune des réunions des premiers ministres convoquées par le premier ministre du Canada (de fait, à Québec, depuis 1989, les ministres ne portent plus le titre d'honorable auquel semblent tenir les membres des conseils exécutifs des autres provinces et des territoires). Ces réunions sont fréquentes : il y en a eu 59 entre 1960 et 2004.

En raison de leur fréquence et de leur importance, ces réunions ont été l'objet d'une formalisation nécessaire, comparable à celle qui a marqué, en réalité, l'ensemble des relations intergouvernementales canadiennes.

Les réunions des premiers ministres

Jusqu'en 1960, les conférences réunissant les premiers ministres étaient habituellement présentées comme des « conférences du Dominion et des provinces », bien que plusieurs, entre 1945 et 1955, avaient été appelées « conférences fédérales-provinciales ». Ces conférences, occasionnelles, étaient convoquées par le premier ministre du Canada pour des échanges de vues ou pour donner du relief à de nouveaux projets. Toutes ont eu lieu à Ottawa (sauf celle de septembre 1950, réunie à Québec). La plupart d'entre elles ont été tenues à huis clos. Les premiers ministres des provinces étaient, sauf exceptions (cas du premier ministre de l'Ontario, notamment), accompagnés de deux, trois ou quatre conseillers seulement. Il est même arrivé que des rencontres se terminent sans déclarations particulières. Ces conférences n'avaient pas encore le caractère formel de celles des dernières décennies.

Le nombre des conseillers a augmenté assez régulièrement lors des conférences tenues entre 1955 et 1960 en raison de la complexité des questions à l'ordre du jour (accords fiscaux, institution de la péréquation, définition du cadre du programme de l'assurance hospitalisation). Il a encore augmenté lors des réunions suivantes (1960-1968) jusqu'à ce qu'on décide de créer un secrétariat pour les préparer. Créé en 1968, cet organisme est appelé, depuis 1973, « secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes ».

Le « secrétariat des conférences intergouvernementales » a facilité le déroulement des réunions des premiers ministres. La régularité avec laquelle les réunions ont été convoquées et l'intervention des mêmes personnes dans leur préparation ont permis l'élaboration d'une manière de procéder qui a mis fin aux improvisations. La logistique, dont s'occupe le secrétariat, est devenue une affaire de professionnels. Le secrétariat a appris à gérer les réunions selon qu'elles sont tenues à huis clos ou en public, avec peu de conseillers ou beaucoup de conseillers, et ainsi de suite. En définitive, les réunions ont pris une forme qui est devenue habituelle.

Toutefois, la formalisation des relations intergouvernementales canadiennes n'est pas seulement le fait d'un secrétariat et de ses routines ; elle résulte aussi de la complexité croissante des questions

abordées, complexité que les premiers ministres ne peuvent pas maîtriser seuls. Il s'ensuit qu'une part importante du travail de préparation d'une réunion des premiers ministres consiste à résoudre à l'avance les différends prévisibles. Les propos des premiers ministres prennent ainsi un caractère presque formel ; ils expriment, dans l'ensemble, des positions convenues à l'avance, établies avec l'aide de conseillers. La plupart des réunions n'ont servi qu'à des échanges de vues, lorsqu'elles ne servaient pas à confirmer des accords préalables (comme ce fut le cas, par exemple, de la conférence des premiers ministres sur la Constitution tenue le 3 juin 1987, qui a servi à la signature de l'Accord du lac Meech, négocié auparavant). Bref, les négociations les plus importantes se font avant ou après, ou encore en dehors des réunions.

Dans le but de formaliser encore davantage les réunions des premiers ministres, il a été décidé, lors de la conférence tenue à Regina en février 1985, de tenir une réunion chaque année, du moins pendant cinq ans. Le principe d'une réunion annuelle, adopté à Regina, n'a pas été appliqué rigoureusement : il n'y a pas eu de réunion formelle des premiers ministres en 1988. Le souhait de tenir une réunion par année n'a pas été abandonné pour autant, même si, en 1995, en 1998, en 2001 et en 2002, il n'y a pas eu de rencontre, en raison du contexte ou de la conjoncture. Entre décembre 1991 et août 1992, en neuf mois, il y en a eu cinq, toutes nécessaires, les trois premières requises pour prendre des décisions communes visant à mettre un terme à la crise des finances publiques qui perdurait, les deux autres pour tenter de régler la crise constitutionnelle (elles ont mené à l'entente de Charlottetown, mais n'ont pas mis fin à l'angoisse).

Les réunions des premiers ministres ont pris, au fil des ans, l'allure d'événements majeurs. Après la conférence constitutionnelle de février 1968, publique et télévisée, qui a eu un grand retentissement, les journalistes ont été nombreux lors de celles qui ont suivi, même lorsqu'elles étaient tenues à huis clos. Le nombre des conseillers qui ont accompagné les premiers ministres a augmenté considérablement (environ 200 le 3 juin 1987). Les conférences consacrées aux questions intéressant les autochtones, ouvertes à des représentants de diverses organisations, ont accueilli plus de 300 participants. Dans de telles conditions, les réunions ne peuvent pas garder le caractère informel qu'elles auraient pu avoir autrement.

L'appellation des réunions des premiers ministres a varié selon leur caractère. Appelées, à l'origine, conférences du Dominion et des provinces, elles ont été, de 1960 à 1985, des conférences fédérales-provinciales, même si celle de 1980 et les suivantes ont été ouvertes à des représentants des territoires du Nord. D'abord présents comme observateurs, les représentants des territoires du Nord, à partir de mars 1992, ont été des participants à part entière : n'étant plus exclusivement « fédérales-provinciales », les conférences sont devenues des « réunions des premiers ministres », le mot « réunion » paraissant moins impressionnant que « conférence ». Bien qu'elles ne s'appellent plus « conférences », les réunions des premiers ministres sont parfois l'occasion d'approuver formellement des accords négociés précédemment ; elles sont toujours l'occasion d'échanges de vues.

Les autres rencontres structurées

Lors des réunions des premiers ministres, les seuls sujets à l'ordre du jour sont ceux qui ont une grande importance ; un très grand nombre de questions, dans le domaine des relations intergouvernementales, sont examinées à d'autres moments que lors de ces réunions, et ce, très souvent, par d'autres personnes. Plusieurs questions sont abordées lors de réunions entre le premier ministre du Canada et tel ou tel premier ministre provincial (on parle alors de rencontres bilatérales) ; d'autres sont abordées lors de réunions de ministres (par exemple, celles des procureurs membres du comité créé lors de la conférence constitutionnelle de 1968), y compris lors de réunions qui ont pris un caractère régulier (réunions des ministres des Finances).

Les accords bilatéraux, quand ils sont signés, attirent généralement l'attention. L'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers conclu en 1986 a reçu une publicité qui l'a fait connaître, tout comme l'Accord du 14 février 2005 qui l'a complété (et qui concernait aussi Terre-Neuve et le Labrador). Une fois conclus, ces accords font l'objet d'un suivi qui exige des nombreuses rencontres entre les porte-parole du gouvernement fédéral et ceux des gouvernements provinciaux.

Les rencontres entre fonctionnaires fédéraux et fonctionnaires provinciaux se comptent par milliers, chaque année, car il y a aujourd'hui plusieurs centaines de programmes fédéraux-provinciaux ou d'activités intergouvernementales. Parfois, en raison d'une conjoncture particulière, les rencontres peuvent se multiplier, provisoirement : lors des négociations des accords de libre-échange avec les États-Unis puis avec les États-Unis et le Mexique, les rencontres spéciales ont été très nombreuses.

Tous les ministères, à Ottawa, ont un ou plusieurs programmes impliquant une forme de relations intergouvernementales. Il y a une entente sur l'installation d'agents commerciaux provinciaux dans les missions du Canada à l'étranger. Il y a une cinquantaine d'ententes fédérales-provinciales qui concernent les descendants des premiers occupants du territoire (Inuits, Algonquins, etc.). Les programmes des bourses d'études canadiennes sont liés à des partenariats avec les provinces ou certaines provinces. Les accords relatifs au développement économique sont très nombreux, ainsi que ceux dans le domaine de l'agriculture, de l'environnement, etc. Les subventions, les paiements nécessités par des contrats (location de terrains, d'immeubles ou d'installations appartenant aux provinces), les loyers (pour des biens provinciaux), les prêts, les remboursements, tout cela nécessite des rencontres entre des représentants du gouvernement fédéral et des fonctionnaires provinciaux. Il en va de même de nombreux projets du gouvernement fédéral qui relèvent de la compétence législative exclusive du Parlement du Canada : les permis de construire, pour donner un exemple, doivent tout de même nécessiter quelques démarches auprès d'autres autorités. Pour assurer que ces milliers échanges, répétés chaque année, se fassent sans incident, il a fallu une certaine coordination.

Cette coordination relève d'un organe central, dans chaque province comme dans le cas du gouvernement fédéral (à Ottawa, cette coordination est assurée par le Secrétariat du Conseil privé, mais elle concerne aussi le ministère des Finances et le secrétariat du Conseil du trésor). Plusieurs provinces ont un ministère des affaires intergouvernementales. La régularité qui caractérise cette coordination, visible dans les documents budgétaires et diverses autres publications (répertoires, rapports, comptes publics, etc.), témoigne de l'importance croissante que revêtent les « modalités » dans les relations intergouvernementales.

Les relations entre provinces

Les dirigeants des provinces s'impliquent aussi dans diverses relations avec leurs homologues de provinces voisines, en plus de s'occuper des échanges nécessités par les activités du gouvernement fédéral, mais ces relations les occupent beaucoup moins que celles qu'ils établissent avec leurs homologues d'Ottawa. De temps à autre, il leur faut s'entendre pour le raccordement des réseaux (routes, électricité, par exemple), même si le paragraphe 10 de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 précise que le Parlement du Canada détient la pouvoir de déclarer de sa compétence les travaux qui seraient à l'avantage de deux provinces ou plus (la route transcanadienne a d'ailleurs été voulue par le gouvernement fédéral). D'autres échanges interprovinciaux ont trait à des projets communs (par exemple la production d'électricité dans une province pour consommation dans une autre) et, parfois, aux déconvenues résultant d'accords qui ne plaisent plus. Une coordination est requise également pour éviter des conflits liés à la mobilité de la main-d'œuvre (certaines activités étant contrôlées par l'attribution d'autorisations, qui relèvent des autorités provinciales) et, plus généralement, aux différences dans les prix, les salaires et les taux des prélèvements fiscaux entre provinces voisines. Les relations interprovinciales concernent aussi les échanges d'étudiants, les bourses, les programmes d'études, les soins de santé, les services de police, le tourisme, l'environnement, la gestion de la faune frontalière et plusieurs autres sujets.

Pour traiter de sujets qui concernent les compétences législatives des provinces, les premiers ministres de l'Est du Canada ont organisé, il y a déjà longtemps, un certain nombre de rencontres régionales ; ceux de l'Ouest du Canada ont fait de même de leur côté. En juillet 2004, pour citer un exemple, une conférence des premiers ministres des provinces de l'Ouest a eu lieu à Inuvik (*Western Premiers' Conference*).

Des relations bilatérales se sont aussi formalisées. En octobre 2003, par exemple, les premiers ministres de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont tenu une première réunion annuelle.

Par ailleurs, des conférences réunissant l'ensemble des premiers ministres des provinces à l'exclusion du premier ministre du Canada ont eu lieu quelques fois. La première a été convoquée par le premier ministre du Québec, Honoré Mercier, en 1887, pour parler de la crise des finances publiques dans les provinces. Une autre, du même type, a eu lieu en 1901 et, pour y donner suite, le premier ministre du Canada, Wilfrid Laurier, a convoqué la première des conférences fédérales-provinciales, celle de 1906 (dont il a été question précédemment).

La suggestion de créer un conseil de la fédération qui a été évoquée à maintes reprises au cours des dernières décennies a été concrétisée le 5 décembre 2003, lors d'une réunion des premiers ministres des provinces et des territoires à Charlottetown. Ce conseil, qui a été doté d'un secrétariat, réunira uniquement les premiers ministres des provinces et des territoires, une fois par année (il s'est, en fait, réuni deux fois en 2004, les 23 et 24 février à Vancouver, les 28, 29 et 30 juillet à Niagara-on-the-Lake). Il doit renforcer la coopération entre les provinces, entre les territoires et entre les provinces et les territoires, faire la promotion de relations harmonieuses entre les gouvernements et entre les gens au sein de la fédération. À la place des rencontres occasionnelles, plus ou moins improvisées et assez informelles que les premiers ministres des provinces pouvaient avoir dans le passé, il y aura, à l'avenir, des réunions plus formelles.

CONCLUSION

La formalisation des relations intergouvernementales est le résultat de leur croissance, en nombre et en complexité, et elle a été assurée par la contribution de fonctionnaires, rattachés à des secrétariats dont le mandat est, justement, de « formaliser » (éviter l'improvisation, préparer les documents requis, prendre note des délibérations, coordonner le suivi à donner, etc.).

Aujourd'hui, il y a plusieurs centaines d'activités distinctes à prendre en compte dans le champ des relations intergouvernementales. Parmi ces activités, celles qui commandent les budgets les plus importants sont celles des soins de santé. Plusieurs réunions des premiers ministres leur ont été réservées (deux des trois réunions de 2004

leur ont été consacrées), d'autres portant sur la lutte contre les inégalités. En raison de la diversité du pays et de l'immensité du territoire, il y a un déséquilibre considérable entre la répartition régionale des besoins à satisfaire et celle des ressources médicales et fiscales. L'inégalité, dans ce domaine, est source de difficultés dans les relations intergouvernementales.

Des difficultés à surmonter grâce aux relations intergouvernementales, il y en a énormément dans un pays aussi diversifié que le Canada. L'équilibre recherché, dans ce domaine, n'est jamais acquis, comme l'histoire l'a montré. Les débats consacrés à la Constitution ont même exacerbé les tensions, les uns refusant de céder aux autres, même ce qui ne leur coûtait rien, ainsi qu'on l'a vu lorsque certains, qui ne l'avaient pas négocié, ont refusé de ratifier l'Accord constitutionnel du lac Meech conclu le 3 juin 1987.

De manière générale, cependant, ce sont les questions d'argent qui posent le plus de difficultés. La demande sociale pour les services publics enfle sans cesse, alors que la résistance à l'impôt se fait de plus en plus acharnée. Même si le Parlement du Canada a la capacité de percevoir des revenus par tout mode ou système de taxation, une répartition des champs d'imposition a été négociée ; les négociations fiscales ont occupé plus de la moitié des réunions des premiers ministres tenues en cent ans (de 1906 à 2005), le tiers de ces réunions ayant été réservées aux négociations constitutionnelles. Aujourd'hui, dans le domaine des finances publiques, l'accord s'est fait sur la nécessité d'une redistribution par le gouvernement fédéral.

Cette redistribution prend plusieurs formes ; la péréquation en est une ; les transferts spécifiques (dans le domaine de la santé, dans celui des services sociaux, etc.) assurent aussi une redistribution dans la mesure où leur calcul repose sur les données démographiques ; les prestations aux personnes sans emploi et les pensions aux personnes âgées, pour citer un autre exemple, contribuent elles aussi à la redistribution. Au total, la redistribution représente une part très importante des dépenses du gouvernement fédéral.

Avec la part que représentent les dépenses de redistribution et le service de la dette dans le budget du gouvernement fédéral, on comprend pourquoi les autorités provinciales, territoriales et municipales assument, dans le secteur public du Canada, plus de 60 % des dépenses

dites « finales ». Les deux postes de dépenses publiques dites « finales » les plus importants, au Canada, sont ceux de la santé et de l'éducation, qui tous deux relèvent des autorités provinciales. Même si elles assument 60 % des dépenses finales (santé, éducation, voirie, etc.), les autorités provinciales et municipales ne perçoivent que 45 % environ des impôts. Avec les impôts qu'il perçoit (55 % du total), le gouvernement fédéral finance les transferts aux gouvernements provinciaux et aux personnes (allocations, pensions, etc.) de même qu'une proportion des dépenses « finales » du secteur public (défense, affaires extérieures, gendarmerie, transports internationaux et interrégionaux, etc.).

Quand on considère le volume et l'extraordinaire variété des activités du secteur public, on imagine facilement la multitude de décisions que doivent prendre les autorités. Quand on pense, par ailleurs, à la diversité du pays, à la nature du partage des compétences lié au fédéralisme ainsi qu'à la décentralisation en faveur des municipalités, on arrive à prendre le mesure des enjeux dans le domaine des relations intergouvernementales au Canada.

SUGGESTIONS DE LECTURES

ADAMS, Duane (sous la direction de), *Federalism, Democracy, and Health Policy in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002, 306 pages.

BAKVIS, Herman et Grace SKOGSTAD (sous la direction de), *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 2002, 336 pages.

BANTING, Keith G., Douglas M. BROWN et Thomas J. COURCHENE (sous la direction de), *The Future of Fiscal Federalism*, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University, 1994, 368 pages.

BIRD, Richard M. (sous la direction de), *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1980, 151 pages.

BOADWAY, Robin W. et Paul A. R. HOBSON, *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1993, 168 pages.

COURCHENE, Thomas J., *Equalization Payments : Past, Present, and Future*, Toronto, Ontario Economic Council, 1984, 433 pages.

CROISAT, Maurice, Franck PETITEVILLE et Jean TOURNON, *Le Canada, d'un référendum à l'autre*, Talence (Bordeaux), Association française d'études canadiennes, 1992, 136 pages.

GÉRIN-LAJOIE, Paul, *Constitutional Amendment in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1950, 340 pages.

HEARD, Andrew et Jim SWARTZ, « The Regional Veto Formula and Its Effects on Canada's Constitutional Amendment Process », *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique*, 30(2), juin 1997, pages 337-356.

HURLEY, James Ross, *Amending Canada's Constitution. History, Processes, Problems, and Prospects*, Hull (Gatineau, Québec), Canada Communication Group Publishing, 1996, 356 pages (cet ouvrage a été traduit en français, même éditeur : *La modification de la Constitution du Canada*).

ISMAEL, Jacqueline S. (sous la direction de), *Canadian Social Welfare Policy. Federal and Provincial Dimensions*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1985, 208 pages.

JOHNSTON, Richard, André BLAIS, Elisabeth GIDENGIL et Neil NEVITTE, *The Challenge of Direct Democracy : The 1992 Canadian Referendum*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1996, 338 pages.

LA FOREST, G.V., *Disallowance and Reservation of Provincial Legislation*, Ottawa, Department of Justice, 1955, 115 pages.

LAJOIE, Andrée, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1969, 160 pages.

LEDERMAN, W.R. (sous la direction de), *The Courts and the Canadian Constitution*, Toronto, McClelland and Stewart, 1964, 250 pages.

LESLIE, Peter M., Kenneth NORRIE et Irene K. IP, *A Partnership in Trouble : Renegociating Fiscal Federalism*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1993, 174 pages.

McROBERTS, Kenneth, *Un pays à refaire : l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999, 483 pages.

MEEKISON, J. Peter, Hamish TELFORD et Harvey LAZAR (sous la direction de), *Canada : The State of the Federation 2002. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2004, 528 pages (dernier paru d'une longue série d'ouvrages publiés chaque année sous les auspices de l'Institute of Intergovernmental Relations de Kingston).

MOORE, A. Milton, J. Harvey PERRY et Donald I. BEACH, *Le financement de la fédération canadienne. Le premier siècle*, Toronto, Canadian Tax Foundation – Association canadienne d'études fiscales, 1966, 164 pages (traduction française de *The Financing of Canadian Federation. The First Hundred Years*, auquel il est relié, dans le même volume et qui a été l'objet de rééditions et mises à jour par la suite).

NEWMAN, Warren J., *Le Renvoi relatif à la sécession du Québec. La primauté du droit et la position du procureur général du Canada*, Toronto, Université York, 1999, 106 pages.

RÉMILLARD, Gil, *Le fédéralisme canadien. Tome 2. Le rapatriement de la Constitution*, Montréal, Québec/Amérique, 1985, 721 pages.

ROCHER, François (sous la direction de), *Bilan québécois du fédéralisme canadien*, Montréal, VLB Éditeur, 1992, 405 pages.

SIMEON, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy. The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972, 324 pages.

STEVENSON, Garth, *Ex Uno Plures. Federal-Provincial Relations in Canada, 1867-1896*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, 401 pages (histoire des années 1867-1896, vue depuis Toronto).

Conclusion

Le Canada est l'un des pays du monde que l'on cite volontiers comme modèle de paix, de stabilité et d'ouverture sur l'extérieur. Pays avantagé par ses ressources et sa situation géographique, il est connu, à l'étranger, pour ses grands espaces, la rigueur de son climat, ses liens avec les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, ses contributions aux opérations humanitaires de l'Organisation des Nations unies et bien d'autres choses encore, mais il n'est pas connu pour l'intérêt que peut présenter sa vie politique qui, pourtant, a de quoi surprendre, comme ce livre a voulu le montrer.

La vie politique canadienne a de quoi étonner puisqu'elle s'est déroulée, jusqu'à maintenant, sans heurts violents, comme on en voit dans tant d'autres pays, alors que la population du Canada est très diversifiée et son territoire, immense et hétérogène. Certes, au Canada comme ailleurs, les différends politiques sont innombrables, mais ils se vivent sans l'intervention des forces armées. La pacification de la vie politique canadienne s'est faite depuis longtemps puisque les rares recours à la violence physique qui ont pu se produire au cours des cinq ou six dernières décennies ont été circonscrits assez rapidement et n'ont pas dégénéré (les attentats du Front de libération du Québec,

entre 1963 et 1970, à Montréal, ont tout de même beaucoup inquiété, tout comme les barricades dressées par les Mohawks, membres d'une des nations iroquoises, dans deux localités de la région de Montréal en 1990). Cette pacification de la vie politique canadienne explique le calme relatif de débats aussi déchirants que ceux relatifs au maintien ou non du Québec dans la fédération canadienne.

Cette pacification peut, elle-même, être expliquée de diverses façons. On peut, par exemple, estimer qu'elle résulte du respect des principes du fédéralisme, qui est devenu presque général au cours des dernières décennies.

Ce respect des principes du fédéralisme n'a pas toujours inspiré les dirigeants. Ainsi, peu après l'accession du Canada au statut d'État pleinement souverain (en vertu de décisions confirmées par une loi du Parlement britannique appelée le Statut de Westminster de 1931), certains Canadiens se sont mis à proposer aux autorités fédérales l'abandon des principes classiques du fédéralisme, en raison des circonstances. La crise économique enclenchée par le krach de la Bourse en 1929 puis la Seconde Guerre mondiale ont en effet donné à certains membres de la Chambre des communes la conviction que l'avenir du pays dépendait de leur capacité d'adopter des politiques de régulation applicables à l'ensemble du territoire et de la population, sans égard aux particularités régionales ou provinciales. Le rapport d'une commission d'enquête du gouvernement du Canada sur les relations fédérales-provinciales, produit en 1940, a même proposé que les provinces abandonnent leurs principales sources de revenu pour permettre une gestion « canadienne » unique (et centralisée) de diverses politiques économiques et sociales (le rapport de cette commission, mentionné à plusieurs reprises dans le chapitre 9, est communément appelé « Rapport Rowell-Sirois »).

La proposition d'abandonner les principes classiques du fédéralisme a été vivement contestée, surtout après 1945, avec le retour de la paix. Plusieurs représentants des provinces ont alors exigé le respect de ces principes, qui avaient, de leur point de vue, présidé au « pacte » de 1864 dont est issu le Canada contemporain et ils ont réclamé la « souveraineté » des États fédérés inhérente au fédéralisme. Pour étayer son réquisitoire, le gouvernement du Québec a même créé une commission royale d'enquête (sur les problèmes constitutionnels) dont le rapport, publié en 1956 (et communément appelé « Rapport Tremblay »),

contestait le « Rapport Rowell-Sirois ». Finalement, les autorités d'Ottawa ont adopté une nouvelle stratégie, soit celle du fédéralisme « coopératif » (dont nous avons traité dans le chapitre 9).

C'est ce type de fédéralisme qui est en vigueur aujourd'hui au Canada. C'est ainsi que le gouvernement du Canada a été amené à verser aux gouvernements des provinces et des territoires d'importantes sommes d'argent qui permettent d'offrir à tous les Canadiens des services d'une qualité équivalente tout en limitant le prélèvement des impôts provinciaux à un niveau comparable. La proportion des revenus des gouvernements provinciaux provenant de transferts fédéraux varie, aujourd'hui, entre 15 % (dans le cas de la province la plus prospère du pays, l'Alberta) à 40 % (cas de deux des provinces de l'Est). L'aide financière du gouvernement fédéral contribue à la mise en œuvre de plusieurs centaines de programmes et d'activités relevant de la compétence des institutions provinciales. Ces dernières assument finalement environ 60 % des dépenses « finales » du secteur public du Canada, alors que le gouvernement fédéral perçoit environ 55 % des impôts.

L'équilibre qui a été trouvé dans l'évolution du fédéralisme canadien est un compromis entre les forces politiques du pays, qui reflètent la diversité de la population et l'immensité du territoire. Cet équilibre est fragile, menacé par les changements qui se produisent sans cesse, notamment dans la composition de la population et dans les mouvements d'idées. Il ne plaît pas à de nombreuses personnes dans les provinces les plus prospères, parce que la redistribution financière effectuée par le gouvernement fédéral ne les avantage pas. Cet équilibre ne répond pas davantage aux aspirations d'une forte proportion des Québécois de langue française, malgré les importantes adaptations des institutions du pays effectuées à leur demande, parce que leur sentiment de former une nation distincte n'a pas été pris en compte dans l'aménagement du pays. Cet équilibre suscite bien d'autres insatisfactions, mais il présente le grand avantage d'être un compromis acceptable par la majorité.

Il en va de même de très nombreuses décisions politiques exprimées dans les lois et mises en œuvre dans les innombrables activités des gouvernements au Canada. Ces décisions sont des compromis, le plus souvent, car la vie politique est faite d'affrontements entre deux ou plusieurs camps. Les uns veulent des changements, changements aux lois et règlements en vigueur, changements dans la composition

des équipes dirigeantes, changements dans les institutions… Les autres en préconisent d'autres, ou s'opposent aux propositions de leurs adversaires. La diversité du Canada et son ouverture au monde contribuent à multiplier les options et, partant, les demandes contradictoires ou concurrentes adressées aux autorités (comme a cherché à le montrer le chapitre 1). Les changements réclamés requièrent une décision politique, tout comme les tentatives des autorités visant à décourager les personnes qui réclament ces changements. On peut conclure, finalement, que les affrontements qui caractérisent la vie politique ont pour enjeu des décisions politiques, la décision, de ce point de vue, étant au cœur de la vie politique.

Au Canada, on l'a relevé à maintes reprises dans ce livre, l'élaboration des décisions politiques se fait selon un processus qui laisse une large place aux corps intermédiaires et aux partis politiques (les chapitres 2, 3 et 4 en ont traité). La liberté d'exprimer ses opinions et points de vue est garantie dans la Charte canadienne des droits et libertés, et elle est encouragée par les dirigeants, en raison du contexte de concurrence dans lequel ils se trouvent, non seulement parce qu'ils sont élus, mais aussi parce qu'ils n'ont jamais qu'une autorité restreinte, compte tenu du partage fédéral des compétences législatives et de l'existence du parlementarisme.

Au Canada, en raison de pratiques dites « démocratiques » et du respect voué aux principes de droit, les jeux d'influence s'inscrivent généralement dans le cadre défini par les lois, mais une règle s'impose : la décision appartient à la majorité. Les élections à la Chambre des communes du Canada et aux assemblées des provinces et des territoires, de même qu'aux conseils municipaux, sont soumises à la règle de la majorité, règle qui s'impose dans les institutions représentatives et qui forme la base du parlementarisme en vigueur au Canada. Quatre chapitres en ont témoigné. Il s'ensuit que l'un des principaux enjeux de la vie politique est la formation d'une majorité, la décision par excellence étant celle de l'électorat au moment d'opter entre deux ou plusieurs équipes concurrentes désireuses d'occuper les postes d'autorité.

Comme l'ont indiqué maints passages de ce livre, la règle de la majorité a contribué à donner aux premiers ministres une prééminence qui est devenue un trait marquant de la pratique institutionnelle à Ottawa et dans chaque province et territoire. Un premier ministre,

cependant, ne peut pas, au Canada, imposer sa volonté sur tout et n'importe quoi ; il est forcé de respecter les lois en vigueur et, en particulier, les lois constitutionnelles, qui partagent le pouvoir entre institutions distinctes, valorisent les assemblées représentatives et garantissent des droits et libertés de grande portée.

Les garanties constitutionnelles et, de façon générale, les lois en vigueur peuvent être invoquées, au Canada, pour contraindre non seulement les personnes et les sociétés privées, mais aussi les administrations publiques et les détenteurs des postes d'autorité, car la loi s'applique également à tous et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi (article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés). C'est pourquoi le recours aux tribunaux fait partie des pratiques courantes au Canada.

Les tribunaux qui relèvent de l'autorité du Parlement du Canada sont formés de juristes expérimentés (il en va de même, toute proportion gardée, des autres tribunaux) ; au Canada, il ne suffit pas d'avoir un diplôme pour devenir juge, puisque le recrutement des juges se fait, selon un procédé complexe de consultations préalables, parmi les membres du barreau qui ont acquis une expérience relativement longue (les nominations, toutefois, relèvent formellement du gouverneur général en vertu de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867).

Les fonctions des juges sont multiples, mais, pour l'essentiel, elles consistent à « dire le droit » et à « appliquer la loi », selon des règles de procédure qui, au Canada, sont très strictes. Les juges exercent un « pouvoir » qui, selon la théorie de la séparation des pouvoirs (séparation qui protégerait les peuples de la dictature), est nettement séparé et indépendant du « pouvoir législatif » et du « pouvoir exécutif ». Au Canada, en effet, l'indépendance des tribunaux est garantie par l'article 99 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui spécifie que les juges ne peuvent être démis de leurs fonctions que pour mauvaise conduite et, de plus, après l'adoption d'une résolution conjointe du Sénat et de la Chambre des communes. Pour leur part, les magistrats membres des cours de comté et autres instances judiciaires chargées des affaires de moindre importance ne peuvent être démis à moins d'un jugement, après enquête, d'un tribunal supérieur qui aurait établi leur inconduite ou leur incapacité.

Les tribunaux du Canada forment une structure hiérarchique au sommet de laquelle se trouve la Cour suprême du Canada, composée de neuf membres, dont trois sont spécialistes de droit civil (c'est-à-dire le droit appliqué au Québec), les autres étant spécialistes du droit commun (*common law*) en vigueur partout au Canada sauf au Québec. La Cour suprême du Canada est le tribunal de dernière instance ; on peut y faire appel, à certaines conditions, des décisions des tribunaux fédéraux (Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada, Cour d'appel des cours martiales du Canada) et des décisions des tribunaux provinciaux. Dans chaque province (et chaque territoire), la structure hiérarchique est dominée par une cour d'appel qui entend les « recours » en provenance d'autres tribunaux, s'il y en a (cour supérieure, cour provinciale, cours des sessions de la paix, cours municipales…).

Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges s'inspirent d'abord d'un grand principe, celui de la primauté du droit. Au Canada, ce principe de la primauté du droit (en anglais : *rule of law*) a toujours inspiré les juges. Il est d'ailleurs énoncé en introduction de la Charte canadienne des droits et libertés entrée en vigueur en 1982.

En vertu de ce principe, du point de vue de l'objet de ce livre, toute décision politique, au Canada, doit être compatible avec les lois et règlements en vigueur. Ces lois et règlements sont toutefois susceptibles de faire l'objet de modifications par les autorités qui ont le pouvoir de les adopter. Ainsi, la Loi constitutionnelle de 1867 peut être modifiée conformément aux dispositions constitutionnelles, et elle s'impose à toutes les décisions politiques, y compris à celles qui prennent la forme de lois du Parlement du Canada, de lois des provinces ou de règlements. Le Parlement du Canada peut modifier les lois qu'il a déjà adoptées, mais, tant qu'elles demeurent en vigueur, les lois du Canada s'imposent à tout le monde, y compris aux autorités. La Loi constitutionnelle de 1867 (et ses amendements) et la Loi constitutionnelle de 1982 dictent le cadre général que doivent respecter les décisions politiques. Une décision politique dont la pertinence est mise en doute peut être soumise à l'appréciation d'un tribunal et celui-ci, s'il y a lieu, peut la déclarer contraire à une loi ou à la Loi constitutionnelle de 1867 ou, encore, à la Loi constitutionnelle de 1982, même la Charte canadienne des droits et libertés.

Lorsqu'elle est déclarée inconstitutionnelle, une décision politique devient caduque. Trois choix s'offrent alors aux autorités qui l'ont prise : ne rien faire (la décision, ayant été annulée, ne sera pas appliquée) ou adopter, dans une version compatible avec les dispositions constitutionnelles, une nouvelle décision de même nature que celle qui a été annulée ou, encore, troisième option, tenter de faire modifier les dispositions constitutionnelles de façon à rendre possible une nouvelle adoption de la décision annulée. Ainsi, l'Assemblée nationale du Québec a dû accepter l'annulation de certaines sections de la Charte québécoise de la langue française (communément appelée « loi 101 »), parce qu'elles ont été déclarées incompatibles avec la Charte canadienne des droits et libertés (Loi constitutionnelle de 1982), et elle a dû recourir à une clause dérogatoire inscrite dans cette même charte pour adopter, dans une deuxième version, des textes qui, dans leur version initiale, avaient été déclarés contraires aux dispositions constitutionnelles (l'article qui permet une dérogation a été appelée « la clause nonobstant », parce que le mot « indépendamment » y figure alors que le mot « nonobstant » aurait été plus approprié).

Les autorités provinciales du Québec ont tenté, en vain, de faire modifier diverses dispositions constitutionnelles qui ne les satisfont pas (notamment lors des négociations qui ont précédé l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982 et lors des négociations relatives à l'Accord du lac Meech de 1987 et à l'Entente de Charlottetown de 1992). Les gouvernements du Québec ont notamment demandé une modification des la Constitution qui ferait de la Cour suprême du Canada une institution dont les membres seraient choisis conjointement par les autorités fédérales et les autorités provinciales, car ce tribunal est amené à trancher des conflits auxquels ces dernières sont intéressées. C'est le cas des conflits relatifs au partage des compétences législatives établi par la Constitution et de ceux qu'on appelle les « conflits de droit ». Il arrive, en effet, que deux lois (ou deux décisions prises en vertu des lois), toutes deux compatibles avec la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi constitutionnelle de 1982, se contredisent l'une l'autre. Si les circonstances le permettent ou l'exigent, une telle incompatibilité peut être soumise à l'appréciation des juges. Et les conclusions des juges, dans ces affaires, ont la même utilité que leurs autres jugements.

Comme on l'a vu dans ce livre, il arrive que des personnes s'adressent aux tribunaux, dans l'espoir de faire casser des décisions politiques qu'elles contestent. Ces interventions auprès des tribunaux alimentent une partie de la chronique politique et ponctuent, à l'occasion, le déroulement de la vie politique. Les arrêts des juges dans les causes qui opposent les autorités à certaines personnes s'apparentent ainsi aux décisions politiques, bien que les décisions judiciaires présentent des caractéristiques qui permettent de les distinguer des décisions politiques (l'arrêt d'un tribunal est en effet dicté par les textes de loi ou, plus largement, le droit et la coutume, d'une part, et par les faits, d'autre part).

Le principe de la primauté du droit, les pratiques institutionnelles du parlementarisme, le fédéralisme tel qu'il a évolué, l'adhésion à la règle de la majorité, le respect des minorités imposé par la Charte des droits et libertés, et les multiples façons d'être et de faire qui ont été évoquées dans ce livre donnent aux Canadiens d'aujourd'hui des conditions d'une vie politique pacifiée. En excluant le recours à la violence physique, cette vie politique pacifiée permet, plus qu'autrefois, l'expression de la diversité et la recherche de compromis sans lesquels cette diversité aurait du mal à subsister. L'histoire des récentes décennies, au Canada, autorise à penser que cette recherche de compromis, propre à une société pacifique, pourra continuer longtemps à distinguer la vie politique canadienne.

ANNEXE

Extraits annotés des lois constitutionnelles du Canada

Les extraits suivants reproduisent fidèlement les tournures et la ponctuation de la codification publiée par les autorités du Canada, mais ils appliquent quelques majuscules à des mots comme « Parlement » et des minuscules à des mots comme « gouverneur général ». Ces extraits reproduisent également, sans aucun changement, les termes utilisés au genre masculin, dans la codification publiée par les autorités du Canada, pour désigner des personnes qui peuvent être des femmes.

Dans ces extraits, des crochets encadrent des explications ou observations présentées dans un autre caractère qui ne figurent pas dans la Loi constitutionnelle de 1867 ni dans la Loi constitutionnelle de 1982.

Conformément à une pratique ancienne sont appelées « articles » les sections du texte identifiées par des chiffres qui se suivent, en commençant au début du texte, et sont appelés « paragraphes » les divers éléments qui, à l'intérieur d'un « article », portent un numéro. Sont appelés « alinéas » (ou parfois « sous-paragraphes ») les éléments qui, à l'intérieur d'un paragraphe, sont précédés d'une lettre. Il peut

arriver qu'un article qui ne comporte qu'un seul paragraphe puisse néanmoins comporter des alinéas (par exemple, les articles 2, 10, 11, 25, 35.1, 41 et 43 de la Loi constitutionnelle de 1982).

Il est d'usage de se référer à un paragraphe d'un article en citant, à la suite, le numéro de l'article et le numéro du paragraphe. Ainsi, on dit « le paragraphe 38(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 » plutôt que « le paragraphe (1) de l'article 38. » De même, on parle de « l'alinéa 41d) de la Loi constitutionnelle de 1982 » plutôt que de « l'alinéa d) de l'article 41 ». Suivant le même principe, on dira simplement « l'alinéa 23(1)a) de la Loi constitutionnelle de 1982 ».

Certains articles, par exemple, l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867, comportent un « préambule », puis une énumération de sujets, lesquels sont précédés d'un numéro. Il est d'usage d'appeler « catégories » les divers éléments d'une telle énumération, même si ces éléments peuvent aussi être appelés « paragraphes ». Ainsi, l'alinéa c de la catégorie 10 de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 concerne le pouvoir du Parlement du Canada de déclarer que des travaux ou entreprises relèvent de sa compétence, pouvoir que l'on appelle le « pouvoir déclaratoire du Parlement du Canada ».

Enfin, les grandes divisions de la Loi constitutionnelle de 1867 et de la Loi constitutionnelle de 1982, communément appelées « parties », sont elles-mêmes subdivisées, et ces subdivisions sont identifiées par des titres secondaires (présentés ici en caractères italiques).

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867

La Loi constitutionnelle de 1867, datée du 29 mars 1867, a été adoptée par le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. Jusqu'en 1982, cette loi a été appelée « Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 ».

Depuis 1982, la Loi constitutionnelle de 1867 peut être modifiée par les autorités fédérales et provinciales du Canada, sans le concours des autorités britanniques.

Les extraits suivants proviennent d'une codification qui tient compte des modifications apportées, entre 1867 et 1982, à la loi adoptée en 1867. Abstraction faite de nouvelles formulations à d'autres lois permises par la Loi constitutionnelle de 1982, les modifications apportées à la Loi constitutionnelle de 1867 depuis 1982 concernent l'article 51 (1985), les changements imposés par la création du Nunavut (1999) et la modification en 1997 de l'article 93. Cette codification est une traduction du texte de la loi (rédigé d'abord en anglais).

Loi concernant l'union et le gouvernement du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, ainsi que les objets qui s'y rattachent.

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une union fédérale pour ne former qu'une seule et même puissance [« Dominion »] **sous la Couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ;**

Considérant de plus qu'une telle union aurait l'effet de développer la prospérité des provinces et de favoriser les intérêts de l'Empire britannique ;

Considérant de plus qu'il est opportun, concurremment avec l'établissement de l'union par autorité du Parlement [du Royaume-Uni]**, non seulement de décréter la constitution du pouvoir législatif de la puissance** [« Dominion »]**, mais aussi de définir la nature de son gouvernement exécutif ;**

Considérant de plus qu'il est nécessaire de pourvoir à l'admission éventuelle d'autres parties de l'Amérique du Nord britannique dans l'union ;

I. Préliminaires

[L'acticle 1 reproduit le titre, donné plus haut.]

[L'article 2, abrogé en 1893, parce qu'une autre loi y pourvoyait, spécifiait que les dispositions relatives à la reine s'appliquaient à ses héritiers.]

II. Union

3. Il sera loisible à la Reine, de l'avis du très honorable Conseil privé de Sa Majesté, de déclarer par proclamation [cette proclamation a été faite le 22 mai 1867] **qu'à compter du jour désigné** [ce jour a été le premier jour de juillet 1867] **les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ne formeront qu'une seule et même puissance** [« One Dominion »] **sous le nom de Canada ; et dès ce jour, ces trois provinces ne formeront, en conséquence, qu'une seule et même puissance** [« Dominion »] **sous ce nom.**

4. À moins que le contraire n'y apparaisse explicitement ou implicitement, le nom de Canada signifiera le Canada tel que constitué sous la présente loi.

5. Le Canada sera divisé en quatre provinces, dénommées : Ontario, Québec, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick [cet article n'a décrit la réalité que pendant trois ans, puisque le Manitoba est devenu une province de l'union le 15 juillet 1870, la Colombie-Britannique, le 20 juillet 1871, l'Île-du-Prince-Édouard, le 1er juillet 1873, l'Alberta et la Saskatchewan, le 1er septembre 1905, Terre-Neuve, le 31 mars 1949]**.**

6. Les parties de la province du Canada (telle qu'existant à la passation de la présente loi) qui constituaient autrefois les provinces respectives du Haut et du Bas-Canada, seront censées séparées et formeront deux provinces distinctes. La partie qui constituait autrefois la province du Haut-Canada formera la province d'Ontario ; et la partie qui constituait la province du Bas-Canada formera la province de Québec.

7. Les provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick auront les mêmes délimitations qui leur étaient assignées à l'époque de la passation de la présente loi.

8. Dans le recensement général de la population du Canada qui, en vertu de la présente loi, devra se faire en mil huit cent soixante et onze, et tous les dix ans ensuite, il sera fait une énumération distincte des populations respectives des quatre provinces.

III. Pouvoir exécutif

9. À la Reine continueront d'être et sont par la présente attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

10. Les dispositions de la présente loi relatives au gouverneur général s'entendent et s'appliquent au gouverneur général du Canada, ou à tout autre chef exécutif ou administrateur pour le temps d'alors, administrant le gouvernement du Canada au nom de la Reine, quel que soit le titre sous lequel il puisse être désigné.

11. Il y aura, pour aider et aviser, dans l'administration du gouvernement du Canada, un conseil dénommé Conseil privé de la Reine pour le Canada ; les personnes qui formeront partie de ce conseil seront, de temps à autre, choisies et mandées par le gouverneur général et assermentées comme conseillers privés ; les membres de ce conseil pourront, de temps à autre, être révoqués par le gouverneur général.

12. Tous les pouvoirs, attributions et fonctions qui, par une loi du Parlement de la Grande-Bretagne, ou du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande [le Parlement du Royaume-Uni, dans les mêmes locaux, a pris la relève du Parlement de la Grande-Bretagne en 1802], ou de la législature du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada [cette législature a pris la relève de celles du Haut-Canada et du Bas-Canada en vertu de l'Acte d'union de 1840], de la Nouvelle-Écosse ou du Nouveau-Brunswick, lors de l'union, sont conférés aux gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs de ces provinces [réunies pour former l'union] ou peuvent être par eux exercés, de l'avis ou de l'avis et du consentement des conseils exécutifs de ces provinces, ou avec la coopération de ces conseils, ou d'aucun nombre de membres de ces conseils, ou par ces gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs individuellement, seront, en tant qu'ils continueront d'exister et qu'ils pourront être exercés, après l'union, relativement au gouvernement du Canada, conférés au gouverneur général et pourront être par lui

exercés, de l'avis ou de l'avis et du consentement ou avec la coopération du Conseil privé de la Reine pour le Canada ou d'aucun de ses membres, ou par le gouverneur général individuellement, selon le cas ; mais ils pourront, néanmoins (sauf ceux existant en vertu de lois du Parlement de la Grande-Bretagne ou du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande), être révoqués ou modifiés par le Parlement du Canada.

13. Les dispositions de la présente loi relatives au gouverneur général en conseil seront interprétées de manière à s'appliquer au gouverneur général agissant de l'avis du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

[L'article 14, toujours en vigueur, permet à la reine d'autoriser le gouverneur général à nommer une ou plusieurs personnes pour agir en son nom, de la façon qu'il juge à propos ; dans les faits, le gouverneur général nomme quelques personnes, par exemple le juge en chef de la Cour suprême du Canada, pour prendre sa relève dans certaines circonstances.]

15. À la Reine continuera d'être et est par la présente attribué le commandement en chef des milices de terre et de mer et de toutes les forces militaires et navales en Canada.

16. Jusqu'à ce qu'il plaise à la Reine d'en ordonner autrement, Ottawa sera le siège du gouvernement du Canada.

IV. Pouvoir législatif

17. Il y aura, pour le Canada, un Parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des communes.

[L'article 18, relatif aux privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes et de leurs membres, a été remplacé en 1875 par un texte qui précise que ces privilèges, immunités et pouvoirs doivent être prescrits par une loi du Parlement du Canada, mais qu'ils ne peuvent excéder ceux dont bénéficiait, en 1875, la Chambre des communes britannique.]

[L'article 19, qui a cessé d'avoir son utilité dès 1867, concernait la première session du Parlement du Canada, qui a effectivement commencé le 6 novembre 1867.]

[Aujourd'hui remplacé par l'article 5 de la Loi constitutionnelle de 1982, l'article 20 prescrivait le tenue d'une session du Parlement chaque année.]

Le Sénat

21. Sujet aux dispositions de la présente loi, le Sénat se composera de cent cinq membres, qui seront appelés sénateurs [cette version de l'article 21 est celle de 1975 ; l'article 21 a été modifié à plusieurs reprises pour tenir compte des modifications apportées à l'article 22, relatif à la représentation des régions du Canada au Sénat]**.**

[L'article 22, qui a été modifié plusieurs fois, établit que le Canada est divisé en quatre « divisions » aux fins de la représentation au Sénat, l'Ontario, le Québec, les provinces maritimes et les provinces de l'Ouest, chacune ayant droit à 24 sièges ; chacune des quatre provinces de l'Ouest a ainsi droit à 6 sièges, mais le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse en ont 10 chacune, l'Île-du-Prince-Édouard en a 4 et, en addition, Terre-Neuve en a 6, le territoire du Yukon, 1, celui du Nunavut, 1, et les Territoires du Nord-Ouest, 1. L'article 21 stipule également que, dans le cas du Québec, chacun des 24 sièges correspond à l'un des 24 collèges électoraux du Bas-Canada, lesquels sont énumérés en annexe à la loi, mais ne le sont pas ici.]

23. Les qualifications d'un sénateur seront comme suit :

1. Il devra être âgé de trente ans révolus.

2. Il devra être sujet-né de la Reine, ou sujet de la Reine naturalisé par la loi du Parlement de la Grande-Bretagne, ou du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature de l'une des provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Écosse, ou du Nouveau-Brunswick, avant l'union, ou du Parlement du Canada, après l'union.

3. Il devra posséder, pour son propre usage et bénéfice, comme propriétaire en droit ou en équité, des terres ou tènements tenus en franc et commun socage, ou être en bonne saisine ou possession, pour son propre usage et bénéfice, de terres ou tènements tenus en franc-alleu ou en roture dans la province pour laquelle il est nommé, de la valeur de quatre mille piastres en sus de toutes rentes, dettes, charges, hypothèques et redevances qui peuvent être attachées, dues et payables sur ces immeubles ou auxquelles ils peuvent être affectés.

4. Ses propriétés mobilières et immobilières devront valoir, somme toute, quatre mille piastres, en sus de toutes ses dettes et obligations.

5. Il devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé [le terme « province » s'applique, ici, aux territoires].

6. En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée.

24. Le gouverneur général mandera de temps à autre au Sénat, au nom de la Reine et par instrument sous le grand sceau du Canada, des personnes ayant les qualifications voulues ; et, sujettes aux dispositions de la présente loi, les personnes ainsi mandées deviendront et seront membres du Sénat et sénateurs.

[L'article 25, abrogé en 1893, concernait les personnes à nommer au Sénat en 1867.]

26. Si en aucun temps, sur la recommandation du gouverneur général, la Reine juge à propos d'ordonner que quatre ou huit membres soient ajoutés au Sénat, le gouverneur général pourra, par mandat adressé à quatre ou huit personnes (selon le cas) ayant les qualifications voulues, représentant également les quatre divisions du Canada, les ajouter au Sénat [initialement, en 1867, étant donné qu'il n'y avait pas encore de province à l'ouest de l'Ontario, il n'y avait que trois « divisions », et, en conséquence, les nombres prévus à l'article 26 étaient trois et six ; en 1989, pour la première fois dans l'histoire du Canada, le gouverneur général du Canada a eu recours à l'article 26].

27. Dans le cas où le nombre des sénateurs serait ainsi en aucun temps augmenté, le gouverneur général ne mandera aucune personne au Sénat, sauf sur pareil ordre de la Reine donné à la suite de la même recommandation, tant que la représentation de chacune des quatre divisions du Canada ne sera pas revenue au nombre fixe de vingt-quatre sénateurs [le texte de l'article 27 tient compte de celui de l'article 26].

28. Le nombre des sénateurs ne devra en aucun temps excéder cent treize [conformément aux articles précédents].

29. (1) Sous réserve du paragraphe (2), un sénateur occupe sa place au Sénat sa vie durant, sauf les dispositions de la présente loi.

(2) Un sénateur qui est nommé au Sénat après l'entrée en vigueur du présent paragraphe occupe sa place au Sénat, sous réserve de la présente loi, jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de soixante-quinze ans [le texte initial de cet article a été modifié en 1965 afin de limiter la durée du mandat des personnes nommées au Sénat après cette date ; les membres du Sénat qui avaient été nommés avant cette date en étaient « membres à vie »].

30. Un sénateur pourra, par écrit revêtu de son seing et adressé au gouverneur général, se démettre de ses fonctions au Sénat, après quoi son siège deviendra vacant.

31. Le siège d'un sénateur deviendra vacant dans chacun des cas suivants :

1. Si, durant deux sessions consécutives du Parlement, il manque d'assister aux séances du Sénat.

2. S'il prête un serment, ou souscrit une déclaration ou reconnaissance d'allégeance, obéissance ou attachement à une puissance étrangère, ou s'il accomplit un acte qui le rend sujet ou citoyen, ou lui confère les droits et les privilèges d'un sujet ou citoyen d'une puissance étrangère.

3. S'il est déclaré en état de banqueroute ou de faillite, ou s'il a recours au bénéfice d'aucune loi concernant les faillis, ou s'il se rend coupable de concussion.

4. S'il est atteint de trahison ou convaincu de félonie, ou d'aucun crime infamant.

5. S'il cesse de posséder la qualification reposant sur la propriété ou le domicile ; mais un sénateur ne sera pas réputé avoir perdu la qualification reposant sur le domicile du seul fait de sa résidence au siège du gouvernement du Canada pendant qu'il occupe sous ce gouvernement une charge qui y exige sa présence.

32. Quand un siège deviendra vacant au Sénat par démission, décès ou toute autre cause, le gouverneur général remplira la vacance en adressant un mandat à quelque personne capable et ayant les qualifications voulues.

33. S'il s'élève quelque question au sujet des qualifications d'un sénateur ou d'une vacance dans le Sénat, cette question sera entendue et décidée par le Sénat.

34. Le gouverneur général pourra, de temps à autre, par instrument sous le grand sceau du Canada, nommer un sénateur comme orateur [traduction ancienne du mot *speaker*, mot que l'on traduit aujourd'hui par président], et le révoquer et en nommer un autre à sa place [en pratique, cet article permet au gouvernement de faire nommer, à la présidence du Sénat, une personne qui lui est favorable].

35. Jusqu'à ce que le Parlement du Canada en ordonne autrement, la présence d'au moins quinze sénateurs, y compris l'orateur [président, présidente], sera nécessaire pour constituer une assemblée du Sénat dans l'exercice de ses fonctions.

36. Les questions soulevées dans le Sénat seront décidées à la majorité des voix, et dans tous les cas, l'orateur [président, présidente] aura voix délibérative ; quand les voix seront également partagées, la décision sera considérée comme rendue dans la négative [cet article signifie que le président ou la présidente du Sénat a le droit de voter sur chaque question, contrairement au président ou à la présidente de la Chambre des communes, qui, en vertu de l'article 49, ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix].

La Chambre des communes

37. [L'article 37 décrit la composition de la Chambre des communes déterminée par l'application de l'article 51.]

38. Le gouverneur général convoquera, de temps à autre, la Chambre des communes au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau du Canada.

39. Un sénateur ne pourra ni être élu, ni siéger, ni voter comme membre de la Chambre des communes.

[L'article 40, sans utilité aujourd'hui, concernait les districts électoraux de la Chambre des communes lors des premières élections tenues en 1867.]

[L'article 41, sans utilité aujourd'hui, précisait que les lois relatives aux élections, en vigueur, au moment de l'union, dans chacune des provinces, devaient s'appliquer aux élections à la Chambre des communes. Cet article stipulait que ces lois « provinciales » devaient s'appliquer jusqu'à ce que le Parlement du Canada en décide autrement. Ce n'est que cinquante-trois ans après 1867 que, finalement, des lois du Parlement du Canada ont complètement remplacé les lois provinciales pour les élections à la Chambre des communes.]

[L'article 42, abrogé en 1893, concernait, comme l'article 40, les premières élections générales tenues après l'union.]

[L'article 43 était un complément de l'article 42, abrogé en 1893.]

44. La Chambre des communes, à sa première réunion après une élection générale, procédera, avec toute la diligence possible, à l'élection de l'un de ses membres comme orateur [président, présidente]**.**

45. Survenant une vacance dans la charge d'orateur [président, présidente]**, par décès, démission ou autre cause, la Chambre des communes procédera, avec toute la diligence possible, à l'élection d'un autre de ses membres comme orateur** [président, présidente]**.**

46. L'orateur [président, présidente] **présidera à toutes les séances de la Chambre des communes.**

[L'article 47 concerne la procédure à suivre en cas d'absence du président ou de la présidente de la Chambre des communes. Cet article est aujourd'hui complété par l'un des articles de la *Loi sur le Parlement du Canada*, qui prévoit la façon de parer à l'absence du président ou de la présidente.]

48. La présence d'au moins vingt membres de la Chambre des communes sera nécessaire pour constituer une assemblée de la chambre dans l'exercice de ses pouvoirs ; à cette fin, l'orateur [président, présidente] **sera compté comme un membre.**

49. Les questions soulevées dans la Chambre des communes seront décidées à la majorité des voix, sauf celle de l'orateur [président, présidente]**, mais lorsque les voix seront également partagées, et en ce cas seulement, l'orateur** [président, présidente] **pourra voter** [auquel cas, sa voix, qui n'est pourtant pas une voix prépondérante, puisqu'elle s'ajoute aux autres, décide de la question]**.**

50. La durée de la Chambre des communes ne sera que de cinq ans, à compter du jour du rapport des brefs d'élection, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute par le gouverneur général [le principe de cet article se trouve aussi dans l'article 4 de la Loi constitutionnelle de 1982]**.**

51. (1) À l'entrée en vigueur du présent paragraphe et, par la suite, à l'issue de chaque recensement décennal, il est procédé à la révision du nombre des députés et de la représentation des provinces à la Chambre des communes selon les pouvoirs conférés et les modalités de temps ou autres fixées en tant que besoin par le Parlement du Canada, compte tenu des règles suivantes :

> **1. Il est attribué à chaque province le nombre de députés résultant de la division du chiffre de sa population par le quotient du chiffre total de la population des provinces et de deux cent soixante-dix-neuf, les résultats dont la partie décimale dépasse 0,50 étant arrondis à l'unité supérieure.**
>
> **2. Le nombre total des députés d'une province demeure inchangé par rapport à la représentation qu'elle avait à la date de l'entrée en vigueur du présent paragraphe si l'application de la règle 1 lui attribue un nombre inférieur à cette représentation.**

(2) Le territoire du Yukon, celui du Nunavut et les territoires du Nord-Ouest [...] ont droit à un député chacun. [L'article 51 a été modifié à maintes reprises ; la version actuelle date de 1985, avec un changement en 1999 pour tenir compte de la création du Nunavut.]

51A. Nonobstant quoi que ce soit en la présente loi, une province doit toujours avoir droit à un nombre de membres dans la Chambre des communes non inférieur au nombre de sénateurs représentant cette province [article édicté en 1915 pour garantir à certaines provinces, l'Île-du-Prince-Édouard en particulier, une représentation minimale à la Chambre des communes]**.**

52. Le nombre des membres de la Chambre des communes pourra de temps à autre être augmenté par le Parlement du Canada, pourvu que la proportion établie par la présente loi dans la représentation des provinces reste intacte.

Législation financière ; sanction royale

53. Tout bill [c'est-à-dire tout projet de loi] **ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des communes** [l'article 53 consacre la préséance de la Chambre des communes, par rapport au Sénat, en matière de finances publiques]**.**

54. Il ne sera pas loisible à la Chambre des communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill [projet de loi] **pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt, à un objet qui n'aura pas, au préalable, été recommandé à la chambre par un message du gouverneur général durant la session pendant laquelle telle résolution, adresse ou bill est proposé** [l'article 54, qui, en vertu de l'article 90, s'applique aux législatures provinciales comme au Parlement du Canada, consacre l'initiative de l'exécutif en matière de finances publiques]**.**

55. Lorsqu'un bill [projet de loi] **voté par les chambres du Parlement sera présenté au gouverneur général pour la sanction de la Reine, le gouverneur général devra déclarer à sa discrétion, mais sujet aux dispositions de la présente loi et aux instructions de Sa Majesté, ou qu'il le sanctionne au nom de la Reine, ou qu'il refuse cette sanction, ou qu'il réserve le bill pour la signification du bon plaisir de la Reine** [en vertu de l'article 90, l'article 55 s'applique à la fois aux projets de loi adoptés par la Chambre des communes et le Sénat et aux projets de lois adoptés, dans une province, par les parlementaires de cette

province ; on appelle « veto » le refus d'accorder la sanction à un projet de loi adopté par les parlementaires, et « réservation » la décision d'en référer à une autorité supérieure].

56. Lorsque le gouverneur général aura donné sa sanction à un bill [projet de loi] **au nom de la Reine, il devra, à la première occasion favorable, transmettre une copie authentique de la loi à l'un des principaux secrétaires d'État de Sa Majesté ; si la Reine en conseil, dans les deux ans après que le secrétaire d'État l'aura reçu, juge à propos de la désavouer, ce désaveu, accompagné d'un certificat du secrétaire d'État, constatant le jour où il a reçu la loi, étant signifié par le gouverneur général, par discours ou message, à chacune des chambres du Parlement, ou par proclamation, annulera la loi à compter du jour de telle signification** [l'article 56, qui, en vertu de l'article 90, s'applique à la fois aux lois du Parlement du Canada et à celles des législatures provinciales, a été invoqué contre 112 lois provinciales au cours des années qui ont suivi l'union, en 1867 ; le dernier désaveu d'une loi provinciale a été prononcé en 1943].

57. Un bill [projet de loi] **réservé à la signification du bon plaisir de la Reine n'aura ni force ni effet avant et à moins que dans les deux ans à compter du jour où il aura été présenté au gouverneur général pour recevoir la sanction de la Reine, ce dernier ne signifie, par discours ou message, à chacune des deux chambres du Parlement, ou par proclamation, qu'il a reçu la sanction de la Reine en conseil.**

Ces discours, messages ou proclamations, seront consignés dans les journaux de chaque chambre, et un double dûment certifié en sera délivré à l'officier qu'il appartient pour qu'il le dépose parmi les archives du Canada.

V. Constitutions provinciales

Pouvoir exécutif

58. Il y aura, pour chaque province, un officier appelé lieutenant-gouverneur, lequel sera nommé par le gouverneur général en conseil par instrument sous le grand sceau du Canada.

59. Le lieutenant-gouverneur restera en charge durant le bon plaisir du gouverneur général ; mais tout lieutenant-gouverneur nommé après le commencement de la première session du Parlement du Canada ne pourra être révoqué dans le cours des cinq ans qui suivront sa nomination, à moins qu'il n'y ait cause ; et cette cause devra lui être communiquée par écrit dans le cours d'un mois après qu'aura été rendu l'ordre décrétant sa révocation, et l'être aussi par message au Sénat et à la Chambre des communes dans le cours d'une semaine après cette révocation si le Parlement est alors en session, sinon, dans le délai d'une semaine après le commencement de la session suivante du Parlement [deux lieutenants-gouverneurs ont été révoqués avant l'expiration des cinq années suivant leur nomination : le lieutenant-gouverneur du Québec, Luc Letellier de Saint-Just, en 1879, et le lieutenant-gouverneur de la Colombie-Britannique, Thomas Robert McInnis, en 1901]**.**

60. Les salaires des lieutenants-gouverneurs seront fixés et payés par le Parlement du Canada.

61. Chaque lieutenant-gouverneur, avant d'entrer dans l'exercice de ses fonctions, prêtera et souscrira devant le gouverneur général ou quelque personne à ce par lui autorisée, les serments d'allégeance et d'office prêtés par le gouverneur général.

62. Les dispositions de la présente loi relatives au lieutenant-gouverneur s'étendent et s'appliquent au lieutenant-gouverneur de chaque province ou à tout autre chef exécutif ou administrateur pour le temps d'alors administrant le gouvernement de la province, quel que soit le titre sous lequel il est désigné.

63. Le conseil exécutif d'Ontario et de Québec se composera des personnes que le lieutenant-gouverneur jugera, de temps à autre, à propos de nommer, et en premier lieu, des officiers suivants, savoir : le procureur général, le secrétaire et régistraire de la province, le trésorier de la province, le commissaire des terres de la Couronne, et le commissaire d'agriculture et des travaux publics, et, dans la province de Québec, l'orateur [président] **du conseil législatif, et le solliciteur général** [la composition du conseil exécutif de chaque province peut être modifiée par une loi de cette province, mais il appartient toujours au lieutenant-gouverneur de nommer au conseil exécutif les

personnes qu'il « juge à propos de nommer » ; l'usage prescrit toutefois au lieutenant-gouverneur de choisir comme premier ministre le chef qui peut avoir l'appui de la majorité parlementaire].

64. La constitution de l'autorité exécutive dans chacune des provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse continuera, sujette aux dispositions de la présente loi, d'être celle en existence lors de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité de la présente loi.

[L'article 65 reproduit le texte de l'article 12 en l'appliquant aux lieutenants-gouverneurs.]

66. Les dispositions de la présente loi relatives au lieutenant-gouverneur en conseil seront interprétées comme s'appliquant au lieutenant-gouverneur de la province agissant de l'avis de son conseil exécutif.

67. Le gouverneur général en conseil pourra, au besoin, nommer un administrateur qui remplira les fonctions de lieutenant-gouverneur durant l'absence, la maladie ou autre incapacité de ce dernier.

68. Jusqu'à ce que le gouvernement exécutif d'une province en ordonne autrement, relativement à telle province, les sièges du gouvernement des provinces seront comme suit, savoir : pour Ontario, la cité de Toronto ; pour Québec, la cité de Québec ; pour la Nouvelle-Écosse, la cité d'Halifax ; et pour le Nouveau-Brunswick, la cité de Fredericton.

Pouvoir législatif

69. Il y aura, pour l'Ontario, une législature composée du lieutenant-gouverneur et d'une seule chambre appelée l'assemblée législative d'Ontario.

70. L'assemblée législative d'Ontario sera composée de quatre-vingt-deux membres qui devront représenter les quatre-vingt-deux districts électoraux énumérés dans la première annexe de la présente loi [cet article a été remplacé par les dispositions des lois de l'Ontario ; la première annexe, mentionnée dans l'article 70, n'est pas reproduite ici].

71. Il y aura, pour Québec, une législature composée du lieutenant-gouverneur et de deux chambres appelées le conseil législatif de Québec et l'assemblée législative de Québec [en 1968, une loi du Québec a mis fin à l'existence du conseil législatif ; par ailleurs, depuis 1968, l'assemblée législative du Québec est désignée par l'expression « Assemblée nationale du Québec »]**.**

[Les articles 72 à 79 sont sans objet aujourd'hui puisque le conseil législatif a été aboli en 1968. L'article 72 fixait à vingt-quatre le nombre des membres du conseil législatif, précisait que chaque membre devait représenter l'un des vingt-quatre collèges électoraux de l'ancien Bas-Canada et indiquait que chacun était nommé à vie par le lieutenant-gouverneur. L'article 73 précisait que les qualifications requises des membres du conseil législatif étaient celles qui étaient requises des membres du Sénat. L'article 74 indiquait que la procédure à suivre pour combler une vacance au Sénat s'appliquait au conseil législatif ; les articles 75, 76, 77, 78 et 79 reproduisaient les articles 32, 33, 34, 35 et 36 en les appliquant au conseil législatif.]

80. L'assemblée législative de Québec se composera de soixante-cinq membres, qui seront élus pour représenter les soixante-cinq divisions ou districts électoraux du Bas-Canada, mentionnés à la présente loi, sauf toute modification que pourra y apporter la législature de Québec, mais il ne pourra être présenté au lieutenant-gouverneur de Québec, pour qu'il le sanctionne, aucun bill [projet de loi] **à l'effet de modifier les délimitations des divisions ou districts électoraux énumérés dans la deuxième annexe de la présente loi, à moins qu'il n'ait été passé à ses deuxième et troisième lectures dans l'assemblée législative avec le concours de la majorité des membres représentant toutes ces divisions ou districts électoraux ; et la sanction ne sera donnée à aucun bill** [projet de loi] **de cette nature à moins qu'une adresse n'ait été présentée au lieutenant-gouverneur par l'assemblée législative déclarant que tel bill** [projet de loi] **a été ainsi passé** [cet article, sans objet aujourd'hui, reconduisait les délimitations des circonscriptions électorales antérieures à l'Union sur le territoire du Québec et, de plus, avait pour objectif de protéger, contre les volontés de la majorité des membres de l'assemblée provinciale, la représentation parlementaire de la population de langue anglaise qui, au Québec, vers 1867, était concentrée dans les douze districts électoraux énumérés à la deuxième annexe de

la loi ; il a fallu attendre 1970 pour obtenir l'assentiment des parlementaires représentant ces douze districts au projet d'abolir l'article 80, qui est aujourd'hui périmé].

[Reproduisant l'article 19 en l'appliquant aux législatures provinciales, l'article 81 prescrivait la convocation des législatures dans le cours des six mois qui suivraient l'union.]

82. Le lieutenant-gouverneur d'Ontario et de Québec devra, de temps à autre, au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau de la province, convoquer l'assemblée législative de la province.

[L'article 83, sans objet aujourd'hui, rendait inéligible toute personne qui recevait des rétributions financières pour un emploi au service de la province et obligeait les membres de l'assemblée qui accédaient au conseil exécutif à se faire réélire. Quelque cinquante ou soixante ans après l'union de 1867, voyant que les nouveaux ministres, souvent réélus par acclamation, gagnaient systématiquement les élections partielles exigées en vertu de l'article 83, les parlementaires des provinces ont décidé, à tour de rôle, d'abroger cet article.]

[Reproduisant l'article 41 en l'appliquant aux élections provinciales, l'article 84, sans objet aujourd'hui, spécifiait que les lois électorales en vigueur au moment de l'union s'appliqueraient aux élections provinciales, jusqu'à ce que les législatures les modifient ou les remplacent.]

85. La durée de l'assemblée législative d'Ontario et de l'assemblée législative de Québec ne sera que de quatre ans, à compter du jour du rapport des brefs d'élection, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute par le lieutenant-gouverneur de la province [une quinzaine d'années après l'union de 1867, les parlementaires des provinces ont décidé, à tour de rôle, de porter à cinq ans la durée de leur mandat ; l'article 4 de la Loi constitutionnelle de 1982 précise d'ailleurs que ce mandat est de cinq ans].

86. Il y aura une session de la législature d'Ontario et de celle de Québec, une fois au moins chaque année, de manière qu'il ne s'écoule pas un intervalle de douze mois entre la dernière séance d'une session de la législature dans chaque province, et sa première séance dans la session suivante [l'article 5 de la Loi constitutionnelle de 1982 a confirmé cette disposition].

87. Les dispositions suivantes de la présente loi, concernant la Chambre des communes du Canada, s'étendront et s'appliqueront aux assemblées législatives d'Ontario et de Québec, savoir : les dispositions relatives à l'élection d'un orateur [président, présidente] **en première instance et lorsqu'il surviendra des vacances ; aux devoirs de l'orateur** [président, présidente] **; à l'absence de ce dernier ; au quorum et au mode de votation, tout comme si ces dispositions étaient ici décrétées et expressément rendues applicables à chaque assemblée législative.**

88. La constitution de la législature de chacune des provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick continuera, sujette aux dispositions de la présente loi, d'être celle en existence à l'époque de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité de la présente loi [cette version de l'article 88 résulte d'une modification apportée en 1893 au texte initial ; chacune des législatures provinciales a, depuis longtemps, modifié sa constitution, par exemple en augmentant le nombre de sièges de son assemblée]**.**

[L'article 89, applicable en 1867 seulement et abrogé en 1893, exigeait que les lieutenants-gouverneurs émettent les brefs pour les premières élections tenues après l'union de telle manière que les élections provinciales aient lieu en même temps que les élections à la Chambre des communes.]

90. Les dispositions suivantes de la présente loi, concernant le Parlement du Canada, savoir : les dispositions relatives aux bills [projets de loi] **d'appropriation et d'impôts, à la recommandation de votes de deniers, à la sanction des bills** [projets de loi]**, au désaveu des lois, et à la signification du bon plaisir quant aux bills** [projets de loi] **réservés, s'étendront et s'appliqueront aux législatures des différentes provinces, tout comme si elles étaient ici décrétées et rendues expressément applicables aux provinces respectives et à leurs législatures, en substituant toutefois le « lieutenant-gouverneur de la province » au « gouverneur général », le « gouverneur général » à la « Reine » et au « secrétaire d'État », un an à deux ans, et la « province » au « Canada »** [l'article 90 interdit, conformément à l'article 54, l'adoption par les parlementaires des provinces de mesures financières qui n'auraient pas été recommandées par le lieutenant-gouverneur et, conformément à l'article 55, donne au lieutenant-gouverneur la possibilité de refuser la sanction de la reine à un projet de loi adopté par les parlementaires des provinces ainsi que

la possibilité d'en référer au gouverneur général, c'est-à-dire aux autorités du Canada ; de plus, l'article 90, conformément à l'article 56, donne aux autorités du Canada la possibilité de désavouer une loi provinciale, à condition de le faire dans l'année qui suit son adoption, et, conformément à l'article 57, stipule qu'un projet de loi provincial réservé « au bon plaisir » du gouverneur général ne prendra effet que s'il a obtenu la sanction royale dans un délai d'un an].

VI. Distribution des pouvoirs législatifs

Pouvoirs du Parlement

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces ; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par la présente déclaré que [nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi] **l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :**

[Le premier élément de l'énumération, relatif à la modification de la Constitution du Canada, a été abrogé par la Loi constitutionnelle de 1982. La partie V de la Loi constitutionnelle de 1982 dispose maintenant de la façon de modifier la Constitution du Canada.]

> **1A. La dette et la propriété publique** [cette catégorie était la première de l'énumération jusqu'en 1949, alors que les dispositions relatives à la modification de la Constitution furent inscrites au début de l'énumération].
>
> **2. La réglementation du trafic et du commerce.**
>
> **2A. L'assurance-chômage** [cette catégorie a été ajoutée à l'énumération en 1940].
>
> **3. Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation.**

4. L'emprunt de deniers sur le crédit public.

5. Le service postal.

6. Le recensement et les statistiques.

7. La milice, le service militaire et le service naval, et la défense du pays.

8. La fixation et le paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement du Canada.

9. Les amarques, les bouées, les phares et l'île de Sable.

10. La navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*).

11. La quarantaine et l'établissement et maintien des hôpitaux de marine.

12. Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.

13. Les passages d'eau (*ferries*) entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces.

14. Le cours monétaire et le monnayage.

15. Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie.

16. Les caisses d'épargne.

17. Les poids et mesures.

18. Les lettres de change et les billets promissoires.

19. L'intérêt de l'argent.

20. Les offres légales.

21. La banqueroute et la faillite.

22. Les brevets d'invention et de découverte.

23. Les droits d'auteur.

24. Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens.

25. La naturalisation et les aubains [individus fixés dans un pays étranger sans y être naturalisés].

26. Le mariage et le divorce.

27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.

28. L'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers.

29. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces [cet élément fait référence à la dixième catégorie de l'énumération inscrite à l'article 92].

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par la présente loi aux législatures des provinces [la conclusion de l'article 91 signifie qu'une loi du Parlement du Canada, portant sur l'une des matières de l'énumération précédente, ne peut être invalidée sous prétexte qu'elle empiète sur l'une des matières énumérées à l'article 92 ; le Parlement du Canada a d'autres pouvoirs, notamment le pouvoir d'établir de nouvelles provinces à l'extérieur des limites des quatre provinces qui ont formé l'union de 1867 et le pouvoir, avec le consentement de chacune des législatures des provinces concernées, de modifier les frontières des provinces].

Pouvoirs exclusifs des législatures provinciales

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement [le mot « exclusivement » signifiant ici à la fois « uniquement » et « en exclusivité »] **faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :**

[Le premier élément de l'énumération, relatif à la modification de la constitution de la province, a été abrogé par la Loi constitutionnelle de 1982 et remplacé par l'article 45 de celle-ci. Les articles 38, 41, 42 et 43 de cette loi autorisent par ailleurs les assemblées des provinces à approuver, par des résolutions, certaines autres modifications de la Constitution du Canada.]

2. La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux.

3. Les emprunts de deniers sur le seul crédit de la province.

4. La création et la tenure des charges provinciales, et la nomination et le paiement des officiers provinciaux.

5. L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent.

6. L'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de réforme dans la province.

7. L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine.

8. Les institutions municipales dans la province.

9. Les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux, ou municipaux.

10. Les travaux et entreprises d'une nature locale, autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes :

a. Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province.

b. Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'Empire britannique ou tout pays étranger.

c. Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le Parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre de provinces.

11. L'incorporation des compagnies pour des objets provinciaux.

12. La célébration du mariage dans la province.

13. La propriété et les droits civils dans la province.

14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux.

15. L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans le présent article.

16. Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

Ressources naturelles non renouvelables, ressources forestières et énergie électrique

92A. (1) La législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants :

a) prospection des ressources naturelles non renouvelables de la province ;

b) exploitation, conservation et gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, y compris leur rythme de production primaire ;

c) aménagement, conservation et gestion des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique.

(2) La législature de chaque province a compétence pour légiférer en ce qui concerne l'exportation, hors de la province, à destination d'une autre partie du Canada, de la production primaire tirée des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production d'énergie électrique de la province, sous réserve de ne pas adopter de lois autorisant ou prévoyant des disparités de prix ou des disparités dans les exportations destinées à une autre partie du Canada.

(3) Le paragraphe (2) ne porte pas atteinte au pouvoir du Parlement de légiférer dans les domaines visés à ce paragraphe, les dispositions d'une loi du Parlement adoptée dans ces domaines l'emportant sur les dispositions incompatibles d'une loi provinciale.

(4) La législature de chaque province a compétence pour prélever des sommes d'argent par tout mode ou système de taxation :

a) des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production primaire qui en est tirée ;

b) des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique, ainsi que de cette production même.

Cette compétence peut s'exercer indépendamment du fait que la production en cause soit ou non, en totalité ou en partie, exportée hors de la province, mais les lois adoptées dans ces domaines ne peuvent autoriser ou prévoir une taxation qui établisse une distinction entre la production exportée à destination d'une autre partie du Canada et la production non exportée hors de la province.

(5) L'expression « production primaire » a le sens qui lui est donné dans la sixième annexe [pour simplifier, cette annexe n'est pas reproduite ici].

(6) Les paragraphes (1) à (5) ne portent pas atteinte aux pouvoirs ou droits détenus par la législature ou le gouvernement d'une province lors de l'entrée en vigueur du présent article [l'article 92A a été introduit dans la Loi constitutionnelle de 1867 en vertu de l'article 50 de la Loi constitutionnelle de 1982].

Éducation

93. Dans chaque province, la législature pourra exclusivemnent décréter des lois relatives à l'éducation, sujettes et conformes aux dispositions suivantes :

(1) Rien dans ces lois ne devra préjudicier à aucun droit ou privilège conféré, lors de l'union, par la loi à aucune classe particulière de personnes dans la province, relativement aux écoles séparées (*denominational*).

(2) Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada, lors de l'union, aux écoles séparées et aux syndics d'écoles des sujets catholiques romains de Sa Majesté, seront et sont par la présente étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec.

(3) Dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existera par la loi, lors de l'union, ou sera subséquemment établi par la législature de la province, il pourra être interjeté appel au gouverneur général en conseil de toute loi ou décision

d'aucune autorité provinciale affectant aucun des droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de Sa Majesté relativement à l'éducation.

(4) Dans le cas où il ne serait pas décrété telle loi provinciale que, de temps à autre, le gouverneur général en conseil jugera nécessaire pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, ou dans le cas où quelque décision du gouverneur général en conseil, sur appel interjeté en vertu du présent article, ne serait pas mise à exécution par l'autorité provinciale compétente, alors et en tout tel cas, et en tant seulement que les circonstances de chaque cas l'exigeront, le Parlement du Canada pourra décréter des lois propres à y remédier pour donner suite et exécution aux dispositions du présent article, ainsi qu'à toute décision rendue par le gouverneur général en conseil sous l'autorité de ce même article [les premier, troisième et quatrième paragraphes de l'article 93 ont été reproduits, à peu de chose près, dans les lois constituant les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de Terre-Neuve ; cet article a été invoqué à maintes reprises, surtout depuis 1890, pour protéger les écoles séparées ou pour réclamer une action réparatrice de la part du Parlement du Canada lorsque les garanties accordées aux écoles séparées n'avaient pas été respectées].

93A. Les paragraphes (1) à (4) de l'article 93 ne s'appliquent pas au Québec [modification introduite en 1997].

Uniformité des lois en Ontario, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick

94. Nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, le Parlement du Canada pourra adopter des mesures à l'effet de pourvoir à l'uniformité de toutes les lois ou de parties de lois relatives à la propriété et aux droits civils dans l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, et de la procédure dans tous les tribunaux ou aucun des tribunaux de ces trois provinces ; et depuis et après la passation de toute loi à cet effet, le pouvoir du Parlement du Canada de décréter des lois relatives aux sujets énoncés dans telles lois, sera illimité, nonobstant toute chose au contraire dans la présente loi ; mais toute loi du Parlement du Canada pourvoyant à cette uniformité

n'aura d'effet dans une province qu'après avoir été adoptée et décrétée par la législature de cette province.

Pensions de vieillesse

94A. Le Parlement du Canada peut légiférer sur les pensions de vieillesse et prestations additionnelles, y compris des prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge, mais aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières [l'article 94A a été ajouté à la Loi constitutionnelle de 1867 en 1951 et il ne concernait alors que les pensions de vieillesse ; depuis la modification qui lui a été apportée en 1964, il concerne également les prestations additionnelles].

Agriculture et Immigration

95. Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province ; et il est par la présente déclaré que le Parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'entre elles en particulier ; et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera incompatible avec aucune des lois du Parlement du Canada.

VII. Judicature

96. Le gouverneur général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

97. Jusqu'à ce que les lois relatives à la propriété et aux droits civils dans l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, et à la procédure dans les cours de ces provinces, soient rendues uniformes, les juges des cours de ces provinces qui seront nommés par le gouverneur général devront être choisis parmi les membres des barreaux respectifs de ces provinces.

98. Les juges des cours de Québec seront choisis parmi les membres du barreau de cette province.

99. (1) Sous réserve du paragraphe (2) du présent article, les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite, mais ils pourront être révoqués par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

(2) Un juge d'une cour supérieure, nommé avant ou après l'entrée en vigueur du présent article, cessera d'occuper sa charge lorsqu'il aura atteint l'âge de soixante-quinze ans, ou à l'entrée en vigueur du présent article si, à l'époque, il a déjà atteint ledit âge [le texte actuel de l'article 99 tient compte d'une modification, adoptée en 1960 et entrée en vigueur le 1er mars 1961, en vertu de laquelle, depuis lors, les juges cessent d'exercer leurs fonctions à l'âge de 75 ans].

100. Les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque les juges de ces dernières sont alors salariés, seront fixés et payés par le Parlement du Canada.

101. Le Parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada [ainsi autorisé par l'article 101, le Parlement du Canada a créé, en 1875, une cour générale d'appel, la Cour suprême du Canada, et il a créé, plus tard, d'autres tribunaux, la Cour fédérale, la Cour canadienne de l'impôt et la Cour d'appel des cours martiales].

VIII. Revenus ; dettes ; actifs ; taxe

102. Tous les droits et revenus que les législatures respectives du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, avant et à l'époque de l'union, avaient le pouvoir d'approprier, sauf ceux réservés par la présente loi aux législatures des provinces, ou qui seront perçus par elles conformément aux pouvoirs spéciaux qui leur sont

conférés par la présente loi, formeront un fonds consolidé de revenu pour être approprié au service public du Canada de la manière et soumis aux charges prévues par la présente loi.

103. Le fonds consolidé de revenu du Canada sera permanemment grevé des frais, charges et dépenses encourus pour le percevoir, administrer et recouvrer, lesquels constitueront une première charge sur ce fonds et pourront être soumis à telles révision et audition qui seront ordonnées par le gouverneur général en conseil jusqu'à ce que le Parlement y pourvoie autrement.

104. L'intérêt annuel des dettes publiques des différentes provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, lors de l'union, constituera la seconde charge sur le fonds consolidé de revenu du Canada.

[L'article 105 stipule que le salaire du gouverneur général, fixé initialement à 10 000 livres sterling par année, montant sujet à modification par le Parlement du Canada, constitue la troisième charge dont est automatiquement grevé le fonds consolidé de revenu du Canada.]

106. Sujet aux différents paiements dont est grevé par la présente loi le fonds consolidé de revenu du Canada, ce fonds sera approprié par le Parlement du Canada au service public.

[L'article 107, appliqué dès l'union, en 1867, prévoyait que tous les fonds disponibles, au moment de l'union, deviendraient la propriété du Canada. Toutefois, le montant de ces fonds serait déduit du montant des dettes respectives des provinces.]

[L'article 108, appliqué dès l'union, en 1867, prévoyait que certains travaux et propriétés publics, énumérés dans une annexe, deviendraient propriétés du Canada.]

[L'article 109, appliqué dès l'union, en 1867, et toujours valide aujourd'hui, concède aux provinces où ils se trouvent la propriété des terres, mines, minéraux et réserves royales.]

[Les articles 110 à 120, pour la plupart sans objet aujourd'hui, traitaient des actifs non visés par les articles précédents, qui restaient la propriété des provinces, des dettes publiques, dont une partie devait être assumée par le Canada, et, enfin de paiements que le gouvernement du Canada verserait aux autorités provinciales à titre de compensations ou

de soutiens. Ces articles et leurs objets ont été à l'origine de conflits majeurs auxquels les autorités du Canada ont tenté d'apporter une solution en assumant la totalité des dettes publiques apparaissant au passif en 1867 et en augmentant le montant des paiements versés aux autorités provinciales.]

121. Tous articles du cru, de provenance ou manufacture d'aucune des provinces seront, à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces [article important, encore en vigueur aujourd'hui]**.**

[Les articles 122 et 123, sans objet aujourd'hui, précisaient que les lois de douane et d'accise en vigueur en 1867 s'appliqueraient après l'union, sauf en matière de commerce entre deux provinces, tant que le Parlement du Canada ne les aurait pas modifiées.]

[L'article 124, abrogé en 1873, prolongeait l'application de certains droits sur le bois de construction au Nouveau-Brunswick.]

125. Nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à aucune province en particulier ne sera sujette à taxation [article important, encore en vigueur aujourd'hui]**.**

126. Les droits et revenus que les législatures respectives du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick avaient, avant l'union, le pouvoir d'approprier, et qui sont, par la présente loi, réservés aux gouvernements ou législatures des provinces respectives, et tous les droits et revenus perçus par elles conformément aux pouvoirs spéciaux qui leur sont conférés par la présente loi, formeront dans chaque province un fonds consolidé de revenu qui sera approprié au service public de la province.

IX. Dispositions diverses

Dispositions générales

[L'article 127, abrogé en 1893, ne s'appliquait qu'en 1867. Il concernait l'obligation faite aux personnes à qui un siège au Sénat serait proposé, au moment de l'union, de l'accepter dans les trente jours et précisait

qu'une personne ne pouvait à la fois être membre du Sénat et d'un conseil législatif.]

[L'article 128, encore en vigueur aujourd'hui, fait obligation aux personnes qui accèdent au Sénat, à la Chambre des communes, à une assemblée législative ou à un conseil législatif de prêter un serment d'allégeance décrit dans la cinquième annexe et dont le libellé, précisant le nom du roi ou de la reine, est le suivant : « Je, A.B., jure que je serai fidèle et porterai vraie allégeance à Sa Majesté… ».]

[L'article 129 stipule que toutes les lois en vigueur avant 1867 continuent à s'appliquer tant qu'elles n'ont pas été modifiées par les autorités compétentes. Parmi ces lois, certaines ont été adoptées avant 1802 par le Parlement de la Grande-Bretagne ou, après 1802, par le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. En 1931, par le Statut de Westminster, le Parlement du Royaume-Uni a supprimé les restrictions qui, dans les lois antérieures, restreignaient certains des pouvoirs du Parlement du Canada ou des législatures des provinces et donné aux institutions canadiennes le pouvoir de modifier toutes les lois en vigueur au Canada, à l'exception de certaines dispositions de la Loi constitutionnelle de 1867, lesquelles peuvent maintenant être modifiées sans l'intervention du Parlement du Royaume-Uni, en vertu de la Loi constitutionnelle de 1982, qu'il a adoptée.]

[L'article 130, sans objet depuis 1867, stipulait que les fonctionnaires en poste avant l'union dans des fonctions relevant dorénavant du gouvernement du Canada devenaient fonctionnaires de ce dernier.]

131. Jusqu'à ce que le Parlement du Canada en ordonne autrement, le gouverneur général en conseil pourra de temps à autre nommer les officiers qu'il croira nécessaires ou utiles à l'exécution efficace de la présente loi.

132. Le Parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers [important du point de vue du fédéralisme, cet article 132 a suscité bien des controverses]**.**

133. Dans les chambres du Parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultative ; mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire ; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité de la présente loi, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les lois du Parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues [l'article 133 a été considéré, dès 1867 et encore aujourd'hui, comme une garantie au bénéfice des personnes de langue française et des personnes de langue anglaise du Québec ; à cet article 133 s'ajoutent aujourd'hui diverses dispositions contenues dans la Loi constitutionnelle de 1871 relative au Manitoba et dans la Loi constitutionnelle de 1982]**.**

Ontario et Québec

[Dispositions transitoires, appliquées en 1867, les articles 134 et 135 concernaient la formation du conseil exécutif, les pouvoirs et devoirs de ses membres, l'article 136 traitait des sceaux utilisés pour authentifier les documents exprimant les décisions des autorités ; les articles 137 et 138 indiquaient le sens à donner, après l'union, aux termes utilisés dans les textes antérieurs à l'union ; les articles 139 et 140 avaient trait aux proclamations émises au moment de l'union ; l'article 141 rappelait que le pénitencier de la province du Canada serait le pénitencier de l'Ontario et du Québec jusqu'à ce que le Parlement du Canada en décide autrement ; l'article 142 attribuait à trois arbitres le soin de partager les dettes, crédits, obligations, propriétés et actifs de la province du Canada pour les répartir entre l'Ontario et le Québec ; l'article 143, enfin, prévoyait le partage des archives publiques de la province du Canada entre le Canada, le Québec et l'Ontario.]

144. Le lieutenant-gouverneur de Québec pourra, de temps à autre, par proclamation sous le grand sceau de la province devant venir en force au jour y mentionné, établir des townships dans les parties de la province de Québec dans lesquelles il n'en a pas encore été établi, et en fixer les tenants et aboutissants.

X. Chemin de fer intercolonial

[L'article 145, dont la mise en œuvre a commencé dès 1867, stipulait que, pour consolider l'union, le gouvernement et le Parlement du Canada étaient tenus de commencer dans les six mois suivant l'union les travaux de construction d'un chemin de fer reliant le fleuve Saint-Laurent et la ville d'Halifax et de les terminer avec toute la diligence possible.]

XI. Admission des autres colonies

[Les articles 146 et 147 établissaient les modalités d'admission des autres colonies et territoires de l'Amérique du Nord britannique au sein de l'union ; toutes les colonies et territoires visés par ces articles font aujourd'hui partie du Canada.]

Annexes

[À la Loi constitutionnelle de 1867 sont rattachées six annexes. La première présente les districts électoraux prévus pour les élections fédérales et provinciales de 1867 en Ontario, dont font mention les articles 40 et 70. La deuxième annexe contient la liste des douze districts électoraux auxquels l'article 80 fait allusion. La troisième énumère, dans le prolongement de l'article 108, les travaux et propriétés attribués au Canada lors de l'union. La quatrième, annoncée à l'article 113, identifie l'actif devenu la propriété commune de l'Ontario et du Québec lors de l'union. La cinquième décrit le serment d'allégeance prévu à l'article 128. La sixième, ajoutée en 1982, présente la définition de l'expression « production primaire » à laquelle fait allusion l'article 92A.]

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1982

La Loi constitutionnelle de 1982, adoptée par le Parlement du Royaume-Uni, est entrée en vigueur le 17 avril 1982. En adoptant ce document, le Parlement du Royaume-Uni a répondu à une demande que lui avaient adressée les autorités canadiennes et s'est conformé, comme les autorités canadiennes, aux dispositions du Statut de Westminster de 1931 relatives à la modification de la Loi constitutionnelle de 1867 (appelée, jusqu'en 1982, « Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 »). En vertu du Statut de Westminster de 1931 et de la règle selon laquelle une loi ne peut être modifiée que conformément aux dispositions adoptées par les autorités de qui elle relève, certains éléments de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 ne pouvaient être modifiés que par le Parlement du Royaume-Uni. Ce sont ces éléments que vise la Loi constitutionnelle de 1982 en prévoyant la procédure de modification de la Constitution du Canada.

Le texte de la Loi constitutionnelle de 1982, avant d'être adopté par le Parlement du Royaume-Uni, avait été adopté par le Parlement du Canada et approuvé par neuf assemblées législatives provinciales. L'Assemblée nationale du Québec n'a pas donné son accord à ce texte, qui, à l'exception de son alinéa 23(1)a), s'applique néanmoins au Québec comme ailleurs au Canada.

Partie I
Charte des droits et libertés

Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit :

Garantie des droits et libertés

1. La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Libertés fondamentales

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

a) liberté de conscience et de religion ;

b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de presse et des autres moyens de communication ;

c) liberté de réunion pacifique ;

d) liberté d'association.

Droits démocratiques

3. Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales.

4. (1) Le mandat maximal de la Chambre des communes et des assemblées législatives est de cinq ans à compter de la date fixée pour le retour des brefs relatifs aux élections générales correspondantes.

(2) Le mandat de la Chambre des communes ou celui d'une assemblée législative peut être prolongé respectivement par le Parlement ou par la législature en question au-delà de cinq ans en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, pourvu que cette prolongation ne fasse pas l'objet d'une opposition exprimée par les voix de plus du tiers des députés de la Chambre des communes et de l'assemblée législative.

5. Le Parlement et les législatures tiennent une séance au moins une fois tous les douze mois.

Liberté de circulation et d'établissement

6. (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit :

a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province ;

b) de gagner leur vie dans toute province.

(3) Les droits mentionnés au paragraphe (2) sont subordonnés :

a) aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle ;

b) aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics.

(4) Les paragraphes (2) et (3) n'ont pas pour objet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer, dans une province, la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement, si le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale.

Garanties juridiques

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

8. Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

9. Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

10. Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention :

a) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention ;

b) d'avoir recours sans délai à l'assitance d'un avocat et d'être informé de ce droit ;

c) de faire contrôler, par *habeas corpus*, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

11. Tout inculpé a le droit :

a) d'être informé sans délai anormal de l'infraction précise qu'on lui reproche ;

b) d'être jugé dans un délai raisonnable ;

c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche ;

d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable ;

e) de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable ;

f) sauf s'il s'agit d'une infraction relevant de la justice militaire, de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue pour l'infraction dont il est accusé est un emprisonnement de cinq ans ou une peine plus grave ;

g) de ne pas être déclaré coupable en raison d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle est survenue, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne du Canada ou le droit international et n'avait pas de caractère criminel d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations ;

h) d'une part de ne pas être jugé de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement acquitté, d'autre part de ne pas être jugé ni puni de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement déclaré coupable et puni ;

i) de bénéficier de la peine la moins sévère, lorsque la peine qui sanctionne l'infraction dont il est déclaré coupable est modifiée entre le moment de la perpétration de l'infraction et celui de la sentence.

12. Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

13. Chacun a droit à ce qu'aucun témoignage incriminant qu'il donne ne soit utilisé pour l'incriminer dans d'autres procédures, sauf lors de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires.

14. La partie ou le témoin qui ne peuvent suivre les procédures, soit parce qu'ils ne comprennent pas ou ne parlent pas la langue employée, soit parce qu'ils sont atteints de surdité, ont droit à l'assistance d'un interprète.

Droits à l'égalité

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. [le mot acception signifie sans accorder de préférence]

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinées à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

Langues officielles du Canada

16. (1) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada ; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

(2) Le français et l'anglais sont les langues officielles du Nouveau-Brunswick ; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions de la Législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

(3) La présente charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais.

17. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux du Parlement.

(2) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats et travaux de la Législature du Nouveau-Brunswick.

18. (1) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

(2) Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de la Législature du Nouveau-Brunswick sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

19. (1) Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

(2) Chacun a le droit d'employer le français et l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

20. (1) Le public a, au Canada, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale des institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada ou pour en recevoir les services ; il a le même droit à l'égard de tout autre bureau de ces institutions là où, selon le cas :

a) l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante ;

b) l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau.

(2) Le public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services.

21. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet, en ce qui a trait à la langue française ou anglaise, ou à ces deux langues, de porter atteinte aux droits, privilèges ou obligations qui existent ou sont maintenus

aux termes d'une autre disposition de la Constitution du Canada [autrement dit, l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 s'applique toujours].

22. Les articles 16 à 20 n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits et privilèges, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente charte et découlant de la loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais.

Droits à l'instruction dans la langue de la minorité

23. (1) Les citoyens canadiens :

a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,

b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province,

ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue [l'article 59 de la Loi constitutionnelle de 1982 précise que l'alinéa 23(1)a) ne peut s'appliquer au Québec tant que l'Assemblée nationale ne l'a pas décidé].

(2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou au niveau secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province :

a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité ;

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

Recours

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

(2) Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1), le tribunal a conclu que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits ou libertés garantis par la présente charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

Dispositions générales

25. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés, ancestraux, issus de traités ou autres, des peuples autochtones du Canada, notamment :

a) aux droits ou libertés reconnus par la proclamation royale du 7 octobre 1763 ;

b) aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis [le texte des deux lignes précédentes résulte d'une modification au texte initial, effectuée en 1983].

26. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne constitue pas une négation des autres droits et libertés qui existent au Canada.

27. Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

28. Indépendamment des autres dispositions de la présente charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes.

29. Les dispositions de la présente charte ne portent pas atteinte aux droits ou privilèges garantis en vertu de la Constitution du Canada concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles [autrement dit, l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 s'applique toujours, mais en tenant compte de l'article 93A, ajouté en 1997].

30. Dans la présente charte, les dispositions qui visent les provinces, leur législature ou leur assemblée législative visent également le territoire du Yukon, les Territoires du Nord-Ouest ou leurs autorités législatives compétentes.

31. La présente charte n'élargit pas les compétences législatives de quelque organisme ou autorité que ce soit.

Application de la charte

32. (1) La présente charte s'applique :

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ;

b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), l'article 15 n'a d'effet que trois ans après l'entrée en vigueur du présent article [ce deuxième paragraphe de l'article 32 est devenu sans objet le 17 avril 1985 puisque, en vertu de l'article 32, l'article 15 est en vigueur depuis cette date].

33. (1) Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de

l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte [sous prétexte que le mot « nonobstant » aurait dû être employé à la place du mot « indépendamment », cet article 33, où paraît le mot « indépendamment », a été appelé « clause nonobstant »].

(2) La loi ou la disposition qui fait l'objet d'une déclaration conforme au présent article et en vigueur a l'effet qu'elle aurait sauf la disposition en cause de la charte.

(3) La déclaration visée au paragraphe (1) cesse d'avoir effet à la date qui y est précisée ou, au plus tard, cinq ans après son entrée en vigueur.

(4) Le Parlement ou une législature peut adopter de nouveau une déclaration visée au paragraphe (1).

(5) Le paragraphe (3) s'applique à toute déclaration adoptée sous le régime du paragraphe (4).

Titre

34. Titre de la présente partie : *Charte canadienne des droits et libertés*.

Partie II
Droits des peuples autochtones du Canada

35. (1) Les droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

(4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits, ancestraux ou issus de traités, visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes [ce paragraphe 4 a été ajouté en 1983].

35.1 Les gouvernements fédéral et provinciaux sont liés par l'engagement de principe selon lequel le premier ministre du Canada, avant toute modification de la catégorie 24 de l'article 91 de la « *Loi constitutionnelle de 1867* », de l'article 25 de la présente loi ou de la présente partie :

a) convoquera une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même et comportant à son ordre du jour la question du projet de modification ;

b) invitera les représentants des peuples autochtones du Canada à participer aux travaux relatifs à cette question [l'article 35.1 a été ajouté en 1983].

Partie III
Péréquation et inégalités régionales

36. (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être ;

b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances ;

c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Partie IV
Conférence constitutionnelle

[L'article 37 prévoyait la tenue d'une conférence constitutionnelle dans l'année suivant l'adoption du texte qui est devenu la Loi constitutionnelle de 1982. Cette conférence a eu lieu et l'article a été abrogé en vertu de l'article 54, lequel a été abrogé en prenant effet.]

Partie V
Procédure de modification de la Constitution du Canada

38. (1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée à la fois :

a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes ;

b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.

(2) Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais dérogatoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces [majorité requise est celle des membres des diverses institutions concernées, et non seulement la majorité des voix exprimées].

(3) La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.

(4) La résolution de désaccord visée au paragraphe (3) peut être révoquée à tout moment, indépendamment de la date de la proclamation à laquelle elle se rapporte.

39. (1) La proclamation visée au paragraphe 38(1) ne peut être prise dans l'année suivant l'adoption de la résolution à l'origine de la procédure de modification que si l'assemblée législative de chaque province a préalablement adopté une résolution d'agrément ou de désaccord.

(2) La proclamation visée au paragraphe 38(1) ne peut être prise que dans les trois ans suivant l'adoption de la résolution à l'origine de la procédure de modification.

40. Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, à un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement.

41. Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province :

a) la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur ;

b) le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle est habilitée à être représentée lors de l'entrée en vigueur de la présente partie ;

c) sous réserve de l'article 43, l'usage du français ou de l'anglais ;

d) la composition de la Cour suprême du Canada [formée de neuf juges, dont trois choisis parmi les spécialistes de droit civil du Québec] ;

e) la modification de la présente partie.

42. (1) Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait conformément au paragraphe 38(1) :

a) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada ;

b) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs ;

c) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir ;

d) sous réserve de l'alinéa 41d), la Cour suprême du Canada ;

e) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires ;

f) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

(2) Les paragraphes 38(2) à (4) ne s'appliquent pas aux questions mentionnées au paragraphe (1).

43. Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment :

a) aux changements du tracé des frontières interprovinciales ;

b) aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province.

44. Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

45. Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province.

46. (1) L'initiative des procédures de modification visées aux articles 38, 4l, 42 et 43 appartient au Sénat, à la Chambre des communes ou à une assemblée législative.

(2) Une résolution d'agrément adoptée dans le cadre de la présente partie peut être révoquée à tout moment avant la date de la proclamation qu'elle autorise.

47. (1) Dans les cas visés à l'article 38, 41, 42 ou 43, il peut être passé outre au défaut d'autorisation du Sénat si celui-ci n'a pas adopté de résolution dans un délai de cent quatre-vingts jours suivant l'adoption de celle de la Chambre des communes et si cette dernière, après l'expiration du délai, adopte une nouvelle résolution dans le même sens.

(2) Dans la computation du délai visé au paragraphe (1), ne sont pas comptées les périodes pendant lesquelles le Parlement est prorogé ou dissous.

48. Le Conseil privé de la Reine pour le Canada demande au gouverneur général de prendre, conformément à la présente partie, une proclamation dès l'adoption des résolutions prévues par cette partie pour une modification par proclamation.

49. Dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de la présente partie, le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, en vue du réexamen des dispositions de cette partie [selon une interprétation, les réunions qui ont précédé l'Accord du lac Meech de 1987 ont donné suite aux intentions exprimées dans l'article 49].

Partie VI
Modification de la Loi constitutionnelle de 1867

[Les articles 50 et 51 visaient l'ajout de l'article 92A et de la sixième annexe dans le texte de la Loi constitutionnelle de 1867.]

Partie VII
Dispositions générales

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada ; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

(2) La Constitution du Canada comprend :

a) la Loi de 1982 sur le Canada, y compris la présente loi ;

b) les textes législatifs et les décrets figurant à l'annexe [cette annexe énumère trente documents distincts, dont six ont été abrogés ; le premier de ces trente documents est la Loi constitutionnelle de 1867 ; pour simplifier, cette annexe n'est pas reproduite ici] **;**

c) les modifications des textes législatifs et des décrets mentionnées aux alinéas a) ou b).

(3) La Constitution du Canada ne peut être modifiée que conformément aux pouvoirs conférés par elle.

[Les articles 53 et 54, appliqués dès l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 1982, concernaient l'abrogation de certains textes et la modification du titre de certains autres. L'article 55 chargeait le ministre de la Justice du Canada de la traduction, en langue française, des parties de la Constitution qui n'avaient pas encore été traduites. Cet article 55 précisait que les textes traduits en français pourraient être déposés pour adoption par proclamation du gouverneur général selon la procédure en vigueur à l'époque où les textes concernés avaient été adoptés dans leur version initiale.]

56. Les versions française et anglaise des parties de la Constitution du Canada adoptées dans ces deux langues ont également force de loi. En outre, ont également force de loi, dès l'adoption, dans le cadre de l'article 55, d'une partie de la version française de la Constitution, cette partie et la version anglaise correspondante.

57. Les versions française et anglaise de la présente loi ont également force de loi.

58. Sous réserve de l'article 59, la présente loi entre en vigueur à la date fixée par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada [à l'exception de l'alinéa 23(1)a) pour le Québec, la loi est entrée en vigueur le 17 avril 1982 par proclamation de la reine].

59. (1) L'alinéa 23(1)a) entre en vigueur pour le Québec à la date fixée par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.

(2) La proclamation visée au paragraphe (1) ne peut être prise qu'après autorisation de l'assemblée législative ou du gouvernement du Québec [cette autorisation n'avait pas encore été donnée en 2005].

(3) Le présent article peut être abrogé à la date d'entrée en vigueur de l'alinéa 23(1)a) pour le Québec, et la présente loi faire l'objet, dès cette abrogation, des modifications et changements de numérotation qui en découlent, par proclamation de la Reine ou du gouverneur général sous le grand sceau du Canada.

60. Titre abrégé de la présente loi : *Loi constitutionnelle de 1982* ; titre commun des lois constitutionnelles de 1867 à 1975 (n° 75) et de la présente loi : *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*.

61. Toute mention des « *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* » est réputée constituer également une mention de la « *Proclamation de 1983 modifiant le Constitution* ».

Index et lexique

A

Abbott (John Joseph Caldwell), chef conservateur, premier ministre du Canada en 1891 et 1892 – 111, 256

Abénaquis – 21

Aberhart (William), animateur du mouvement du Crédit social, premier ministre de l'Alberta à la suite des élections de 1935 dans cette province – 141

abstention, abstentions (*voir* abstentionnisme électoral)

abstentionnisme électoral [au sens strict, comportement des personnes qui, étant inscrites sur les listes électorales, choisissent de ne pas voter ; au sens large, comportement des personnes qui ne votent pas alors qu'elles ont le droit de le faire] – 136, 182, 193, 211, 212, 254

Acadie et Acadiens – 22, 24, 25, 187, 217

accise – 349

acclamation [élection par acclamation, faute d'opposant, c'est-à-dire sans recours à un scrutin] – 110

Accord de libre-échange nord-américain – 376

Accord du lac Meech de 1987 [projet de modification de la Loi constitutionnelle devenu caduc en 1990] – 152, 259, 370-372, 374, 379, 388

Acte constitutionnel de 1791 [loi britannique créant le Bas-Canada et le Haut-Canada et dotant chacune de ces provinces d'une assemblée élue] – 299

Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (*voir* Loi constitutionnelle de 1867)

Acte de Québec de 1774 [loi britannique octroyant certains droits aux habitants du Québec et instituant un conseil législatif] – 22, 28

Acte d'union de 1840 [loi britannique réunissant le Bas-Canada et le Haut-Canada] – 299

Action démocratique du Québec [parti créé en 1993, dont le chef, Mario Dumont, a été élu en 1994, 1998 et 2003] – 158

Action libérale nationale [parti en lice aux élections provinciales de 1935 et de 1939 au Québec ; 25 députés ont été élus sous la bannière de ce parti en 1935] – 158

activités partisanes des membres des groupes d'intérêt – 72, 73

affaire des écoles catholiques du Manitoba [1890 et années suivantes] – 111

affrontements politiques (*voir* conflits politiques, confrontation)

âge (*voir* générations, jeunes, pyramide des âges)

agenda du premier ministre [carnet ou autre support où est inscrit tout ce que doit faire le premier ministre], (*voir* premier ministre, première ministre)

agents médiateurs de la vie politique, agents de la médiation politique [organisations, corps intermédiaires, groupes d'intérêt, groupes de pression, lobbies, partis politiques, excluant les organisations du secteur public, qui font le lien entre la population et les autorités] – 54, 91, 92

Alberta – 14, 17, 20, 24, 45, 61, 115, 119, 133, 138, 140, 147, 228, 229, 302, 306, 313, 329, 342, 351, 357, 362, 377, 385
  et le Parti du crédit social – 137,141-144, 147, 164, 165, 167, 321, 344-346
  et le vote des femmes – 189
  et sa représentation à la chambre des communes – 180
  et son assemblée législative – 177, 299, 300, 310, 311
  et son conseil exécutif [gouvernement] – 323
  (*voir également* élections provinciales, *United Farmers*)

Algonquins – 21, 376

Allan (Hugh), financier associé au scandale du Pacifique de 1873 – 108

Allemagne – 14, 174, 183, 247, 248, 293

Alliance canadienne [*Canadian Reform Conservative Alliance*], nom donné en 1999 au parti réformiste [*Reform Party*] – 90, 120, 138, 148

alliances entre groupes, entre partis, entre groupes et partis – 162, 163, 165, 183

alternance des grands partis au gouvernement – 90, 121 à 124, 151, 152, 154

amendements, sous-amendements [modifications à un texte, modifications au texte de la modification ; les règles de procédure parlementaire distinguent diverses catégories d'amendements et prescrivent la façon de procéder pour les présenter, les étudier et, éventuellement, les accepter ou les rejeter], (*voir* modification constitutionnelle, procédure parlementaire)

Anderson (J.T.M.), chef conservateur, premier ministre de la Saskatchewan de 1929 à 1934 – 163

Angers (Auguste-Réal), lieutenant-gouverneur du Québec, de 1887 à 1892, qui a révoqué le premier ministre Honoré Mercier – 317

anglais (voir langues)

Angleterre (*voir également* Royaume-Uni) – 218, 220, 232, 290

anglophones
  et les « comtés protégés » – 407, 408
  et les institutions provinciales – 305, 307
  et les partis politiques – 95, 100, 106, 138, 143, 152
  (*voir également* immigration des Britanniques au Canada ; origines ancestrales)

Annand (William), premier ministre de Nouvelle-Écosse en 1867 – 151

Assemblée législative du Bas-Canada (*voir* Bas-Canada)

Assemblée législative du Canada-Uni (1840-1867) – 172

assemblées législatives des provinces
  différences entre les assemblées provinciales – 298-302
  le nombre de membres dans chacune des assemblées provinciales – 300
  les assemblées provinciales et la modification de la constitution du Canada – 346
  (*voir également* Alberta, Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Québec, Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador)

associations des membres des partis dans les circonscriptions – 92

assurance-chômage – 348, 365

Australie – 1, 229, 247

Autochtones – 11, 18-22, 26, 189

autonomie municipale (*voir* autorités municipales)

autonomie provinciale – 38, 153, 187, 188

autonomiste [nom donné, au Québec, à une personne qui souhaite que les autorités fédérales du Canada s'abstiennent d'intervenir dans les domaines qui relèvent de la compétence législative des institutions provinciales], (*voir* autonomie provinciale)

autorités fédérales – 253-295, 308
  et décisions relatives aux projets de loi réservés par des lieutenants-gouverneurs – 320, 346
  et groupes de pression – 79, 345

autorités municipales – 79, 80, 215, 216, 311, 325-334
  (*voir également* municipalités)

autorités provinciales – 60, 79, 80, 297-312, 314-325

Autriche – 193, 247

B

baby-boom – 38

Bagot (Charles), gouverneur du Canada-Uni en 1842 et 1843 – 102

« balance du pouvoir » [expression utilisée au Canada pour désigner l'influence que peut avoir un petit parti sur un gouvernement minoritaire] – 124, 131

balance theory (*voir* théorie du vote d'équilibre)

« balayage électoral » [expression qui rend compte de l'ampleur de l'écart entre les résultats d'un scrutin et ceux du scrutin précédent] – 181

Baldwin (Robert), chef des réformistes de l'ancien Haut-Canada entre 1840 et 1851, associé à Louis-Hippolyte LaFontaine dans la formation du gouvernement du Canada-Uni en 1842 puis, à nouveau, en 1848 – 102

Baril (Jacques), exemple, exceptionnel, d'un parlementaire ayant conservé un mandat municipal – 135

Barrett (David), néodémocrate, premier ministre de la Colombie-Britannique de 1972 à 1975 – 310

Bas-Canada (1791-1840) et ancien Bas-Canada [Canada-Est, entre 1840 et 1867, puis province du Québec]
  l'assemblée du Bas-Canada – 97, 299, 307
  le droit de vote à l'époque du Bas-Canada – 186
  les élections dans le Bas-Canada – 95, 96, 194, 197
  les partis à l'époque du Bas-Canada – 96-101

Belgique – 193, 229

Bennett (Robert Bedford), chef du Parti conservateur de 1927 à 1938, premier ministre du Canada de 1930 à 1935 – 114, 115, 256, 364

Bennett (William Andrew C.), chef créditiste, premier ministre de la Colombie-Britannique de 1952 à 1972 – 165, 166, 310

Bernier (Gilles), seul candidat sans affiliation partisane élu aux élections fédérales de 1993 – 195

bicaméralisme ou bicamérisme – 305, 306

bilinguisme [et personnes bilingues, affiches bilingues, etc.] – 26, 83, 93, 301, 345

bill (*voir* projet de loi)

bipartisme [situation que caractérise l'opposition entre deux partis qui, ensemble, détiennent la plupart des sièges dans une assemblée] – 7, 121-124

Blakeney (Allen E.), néodémocrate, premier ministre de la Saskatchewan de 1971 à 1982 – 367

bleus [nom donné aux conservateurs canadiens-français du Canada-Uni peu après 1848 et resté en vogue pendant plus d'un siècle] – 105, 106

Bloc populaire [parti en lice, au Québec, aux élections provinciales de 1944 et aux élections fédérales de 1945] – 150, 158

Bloc-Pot [parti d'humoristes qui, aux élections tenues au Québec, a préconisé la légalisation de la marijuana] – 196, 309

Bloc québécois [parti qui présente des candidats au Québec uniquement lors des élections à la Chambre des communes du Canada tenues depuis 1993 ; parti de l'opposition officielle entre 1993 et 1997] – 90, 95, 119, 120, 131, 138, 149, 150, 372

bombardement de messages [technique utilisée par les groupes de pression pour atteindre leurs objectifs] – 68, 69

bons offices [technique utilisée par les groupes de pression pour atteindre leurs objectifs] – 73-75

Borden (Robert Laird), chef du Parti conservateur de 1901 à 1920, premier ministre du Canada de 1911 à 1920 – 113, 179, 197, 256, 343

Bouchard (Lucien), nommé secrétaire d'État dans le conseil des ministres de Brian Mulroney le 31 mars 1988 et élu à la Chambre des communes lors d'une élection partielle le 20 juin 1988, a démissionné du conseil des ministres et du Parti progressiste-conservateur en mai 1990, chef du Bloc québécois de 1990 à 1996, chef du Parti québécois et premier ministre du Québec de 1996 à 2001 – 150, 259

Boucher de Boucherville (Charles-Eugène), chef conservateur provincial, premier ministre du Québec de 1874 à 1878 puis de 1891 à 1892 – 317, 318

Bourassa (Henri), hommes politique canadien-français, fondateur du quotidien *Le Devoir* en 1910 – 112

Bourassa (Robert), chef du Parti libéral du Québec de 1970 à 1976 et de 1983 à 1993 et premier ministre du Québec de 1970 à 1976 et de 1985 à 1994 – 65, 324, 367, 371

Bourgon (Jocelyne), fonctionnaire, nommée greffière du Conseil privé en 1994 – 278

Bowell (Mackenzie), chef conservateur, premier ministre du Canada de 1894 à 1896 – 111, 256

Bracken (John), premier ministre du Manitoba de 1922 à 1942, connu comme progressiste, devenu, en 1942, chef du Parti conservateur transformé en Parti progressiste-conservateur du Canada, remplacé à ce poste, en 1948, par George Drew – 115, 133, 162, 183

Britanniques du Canada (*voir* anglophones)

British Party [ou « parti anglais », parti du gouverneur à Québec, à l'époque du Bas-Canada] – 96-99

Brown (George), chef des *Clear Grits*, favorable à l'union des colonies britanniques d'Amérique du Nord, membre d'une coalition gouvernementale constituée en 1854 sous la direction du chef conservateur, John A. Macdonald – 106, 108

budget annuel
- accord du premier ministre donné au projet de budget – 268
- approbation du budget annuel par les parlementaires – 284-286
- élaboration du budget annuel par le ministère des Finances – 278

bulletin de vote (*voir* lois électorales, secret du vote)

bureau du Conseil privé (*voir* secrétariat du Conseil privé)

bureau du premier ministre (*voir* secrétariat du premier ministre)

C

Cabale, cabaleur – 200, 204

Cabinet – 257, 273-277, 294, 321-325 (*voir également* Conseil privé)

cabinet d'un ministre [secrétariat d'un ministre ou *Minister's Office*, à distinguer du Cabinet que préside le premier ministre] – 283, 294

caisse électorale (*voir* financement des élections et des partis)

Calgary [ville de l'Alberta, métropole régionale] – 138, 140, 142, 144, 329

campagne d'opinion [ensemble d'actions concertées destinées à convaincre certaines personnes d'appuyer un projet, un groupe, etc.] – 69

campagnes électorales – 66, 92, 98, 196

Campbell (Kim), chef du Parti progressiste-conservateur du Canada et première ministre du Canada en 1993 – 119, 255, 256

Canada anglais (*voir* anglophones)

Canada français (*voir* francophones)

Canada-Uni (1840-1867)
et l'Union des colonies de l'Amérique du Nord britannique de 1897 – 230, 234, 235
l'Assemblée du Canada-Uni – 175, 178, 299, 303, 307
les élections au Canada-Uni – 102-106, 175
les institutions municipales à l'époque du Canada-Uni – 326
les lois électorales au Canada-Uni – 186, 187, 193, 197, 204
les partis du Canada-Uni – 101-107

Canadiens d'origine britannique (*voir* anglophones)

Canadiens d'origine française, Canadiens français (*voir* francophones)

candidats et candidates aux élections – 92, 94, 96, 194-196, 207
(*voir également* droit d'éligibilité)

carte électorale (*voir* délimitation ou révision des frontières des circonscriptions électorales)

Cartier (George Étienne), chef conservateur associé à John A. Macdonald, de 1854 jusqu'à sa mort en 1873 – 101, 104, 105, 107

catchall parties (*voir* grands partis)

caucus – 258

CCF (*voir Co-operative Commonwealth Federation*)

cens électoral et suffrage censitaire (*voir* droit de vote)

chambre basse (*voir* Chambre des communes)

Chambre des communes – 283-288
et la durée du mandat parlementaire – 257
et l'adoption des projets de loi du gouvernement – 221, 224, 254, 283, 286-288
et l'alternance des partis au pouvoir – 90
et l'approbation des politiques du gouvernement – 283-286
et l'appui au premier ministre – 254, 260, 284
et l'interdiction de cumul des mandats – 194
et la modification de la Constitution du Canada – 346, 365, 369
et le processus législatif – 254, 255, 286-288
et les partis politiques – 84, 90, 91, 95, 107
femmes à la Chambre des communes – 196
le nombre des sièges – 174, 244
(*voir également* élections fédérales, inégalités de représentation, lois électorales, répartition des sièges)

chambre élue (*voir* Chambre des communes, assemblées législatives des provinces)

chambre haute (*voir* Sénat)

changement et vie politique [désir de changement, phénomène du changement, résistance au changement] – 44-46, 53, 94, 250

Chapleau (Joseph-Adolphe), chef conservateur provincial, premier ministre du Québec de 1879 à 1882 – 317

Charest (Jean), élu à la Chambre des communes en 1984, réélu en 1988,1993 et 1997, ministre de 1986 à 1993, chef du Parti progressiste-conservateur du Canada de 1993 à 1998, chef du Parti libéral du Québec depuis 1998, membre de l'Assemblée nationale du Québec depuis 1998, premier ministre du Québec depuis 2003 – 118, 120

Charlottetown [capitale de l'Île-du-Prince-Édouard] – 228, 231, 331, 366, 372, 378
(*voir également* référendum du 26 octobre 1992)

Charte canadienne des droits et libertés [partie de la Constitution du Canada, reproduite en annexe de ce livre] – 27, 28, 40, 75, 76, 191, 194, 367, 369, 386-390

Charte de la langue française [loi de l'Assemblée nationale du Québec faisant du français la langue officielle des institutions provinciales du Québec tout en accordant diverses garanties relatives à l'emploi de la langue anglaise] – 76, 289

Chartrand (Gilbert), élu à la Chambre des communes en 1984 et en 1988, a quitté les rangs du Parti progressiste-conservateur du Canada en mai 1990 en raison de ses préférences en matière de révision constitutionnelle, repenti ultérieurement et retiré de la scène politique – 259

chef d'État, chef de l'État [à distinguer du chef du gouvernement] – 219, 220, 222, 227, 298, 314, 347

chef de l'exécutif (*voir* premier ministre ou première ministre)

chef de parti politique (*voir* premier ministre, première ministre)

chef du gouvernement (*voir* premier ministre ou première ministre)

« chefferie » (*voir* course à la « chefferie »)

Chine – 2

Chrétien (Jean), élu une première fois à la Chambre des communes en 1963, devenu chef du Parti libéral du Canada en 1990 ; premier ministre du Canada de 1993 à 2004 – 119, 125, 255, 256, 271, 272

circonscriptions électorales – 174-177

Clark (Charles Joseph), membre de la Chambre des communes de 1972 à 1993 et de 2000 à 2003, chef du Parti progressiste-conservateur du Canada de 1976 à 1983 et à nouveau de 1998 à 2003, premier ministre du Canada de juin 1979 à mars 1980, secrétaire d'État pour les Affaires extérieures de 1984 à 1991 – 116, 117, 256, 290

Clark (Glen David), néodémocrate, premier ministre de la Colombie-Britannique de 1996 à 1999 – 166

classes sociales – 34, 35

clause « nonobstant » – 389

Clear Grits (*voir Grits*)

Clerk of the Privy Council (*voir* greffier, greffière du Conseil privé)

clientélisme [pratique des partis qui tentent de conserver les appuis de leur « clientèle » en s'appuyant sur ses préjugés ou en cédant à ses aspirations en dépit du bien commun] – 303

clivages sociaux [divisions profondes au sein d'une population] – 146, 147

coalitions gouvernementales – 123, 124

collectivisation [attribution à la « collectivité » de certaines entreprises, sociétés ou établissements engagés dans la production et l'échange de biens et services] – 145

Colombie-Britannique – 13, 14, 17, 20, 24, 26, 30, 45, 58, 61, 112, 115, 119, 134, 139, 140, 146, 151, 173, 187, 228, 302, 306, 316, 342, 344, 350, 357, 363, 377
- et le lieutenant-gouverneur Thomas Robert McInnes – 316, 318
- et le Nouveau Parti démocratique – 58, 165, 166
- et le Parti du crédit social – 134, 142-144, 165-167
- et le vote des femmes – 189
- et sa représentation à la Chambre des communes – 180
- et son assemblée législative – 177, 180, 183, 184, 196, 300, 306, 308-310
- et son conseil exécutif [gouvernement] – 183, 322, 323
- (*voir également* élections provinciales)

comité judiciaire du Conseil privé britannique – 236-238, 242, 340

comités parlementaires (*voir* commissions parlementaires)

Commission de la représentation électorale (*voir* définition ou révision des frontières des circonscriptions)

Commissions consultatives, commissions d'enquête, commissions d'étude – 76-78, 365-368, 384, 385

Commissions parlementaires
- et les groupes de pression – 76-77
- et le processus législatif – 287-288

common law (*voir* droit civil coutumier)

Commonwealth – 2, 316

communautés urbaines [de Montréal, de Québec de l'Outaouais] – 333

communications de masse (*voir* médias)

compétences des institutions législatives (*voir* partages des compétences législatives)

comptes publics [état des dépenses, des revenus, généralement d'une année, et état des avoirs financiers et des dettes d'un gouvernement ou d'une municipalité] – 376

comtés (*voir* circonscriptions électorales)

Confédération (voir Union des colonies britanniques d'Amérique du Nord)

Confederation of Regions [parti ayant formé l'opposition officielle au Nouveau-Brunswick entre 1991 et 1995] – 152, 153

conférences fédérales-provinciales – 351, 354, 356, 364-374, 378

« confiance de la chambre » [approbation donnée à un gouvernement, à sa politique ou à une de ses politiques par la majorité des membres de la chambre élue] – 223, 285, 290

conflit d'intérêt [situation dans laquelle se met une personne qui accepte un mandat qu'elle ne peut remplir sans léser ses propres intérêts] – 63

conflits politiques – 45
  conflit de générations – 36-39
  conflit entre régions – 31-33, 332-335
  conflits linguistiques – 65, 107, 143
  et fédéralisme [y compris les conflits constitutionnels] – 65, 236, 246-250, 301, 308, 341, 347, 379
  et les catégories sociales – 33-36
  et les religions – 27-31

confrontation directe entre grands partis – 122

congrès d'un parti politique [réunion de personnes censées représenter l'ensemble des membres d'un parti] – 92

Conseil de la Fédération – 341, 378

Conseil des ministres (*voir* Cabinet, ministres)

Conseil du trésor – 272, 274, 277, 278, 376

conseil exécutif d'une province, organe communément appelé, aujourd'hui, Cabinet provincial (*voir* Cabinet)

conseil législatif [chambre haute provinciale ; il y en a eu une à l'Île-du-Prince-Édouard, jusqu'en 1893, au Manitoba, jusqu'en 1876, au Nouveau-Brunswick, jusqu'en 1892, en Nouvelle-Écosse, jusqu'en 1928, et au Québec jusqu'en 1968] – 306, 307

conseil municipal (*voir* autorités municipales, municipalités)

Conseil privé – 221, 222, 224, 225, 254, 262, 294, 321
  (*voir également* Cabinet, secrétariat du Conseil privé)

conservateurs [nom donné aux personnes qui appuient ou animent des partis connus sous des appellations qui comportent le mot « conservateur » ou aux personnes hostiles aux innovations politiques et sociales ; adjectif qualifiant ce à quoi ces personnes sont associées]
  les conservateurs entre 1840 et 1867 – 94, 104
  les conservateurs entre 1867 et 1896 – 107, 108, 110, 111, 155, 188, 340
  les conservateurs entre 1896 et 1942 – 112-114, 343
  les conservateurs [associés au Parti progressiste-conservateur du Canada] entre 1942 et 2003 – 116-120
  (*voir également* Parti conservateur, Parti libéral-conservateur, Parti progressiste-conservateur du Canada)

conservatisme [courant politique animé par des personnes hostiles aux innovations politiques et sociales] – 94

Constitution [ensemble des lois, en particulier la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi constitutionnelle de 1982, qui fondent les institutions, définissent leur composition et leur mode de fonctionnement et délimitent leurs pouvoirs], (*voir* Loi constitutionnelle de 1867, Loi constitutionnelle de1982)

contacts privilégiés dont bénéficient quelques lobbyistes – 67, 68

contraventions aux lois électorales (*voir* manœuvres électorales frauduleuses)

convocation du Parlement, convocation de la chambre élue – 224, 258

Co-operative Commonwealth Federation [parti politique créé en 1932 et remplacé, en 1962, par le Nouveau Parti démocratique ; des partis provinciaux de cette appellation ont présenté des candidats aux élections provinciales] – 137, 142, 144-146, 163, 165

Copps (Sheila Maureen), élue à la Chambre des communes en 1984, nommée vice-première ministre le 4 novembre 1993, a démissionné en 1996 – 272

corps intermédiaires – 56, 57, 386

« coup d'État de 1878 » [crise suscitée par la décision du lieutenant-gouverneur du Québec de remplacer les membres du conseil exécutif, qui avaient la confiance de l'assemblée, par des libéraux, minoritaires] – 316

Cour suprême du Canada – 236-239, 248, 253, 345, 369, 388

Couronne – 216, 219
(*voir également* monarchie, reine)

course à la « chefferie » dans un parti politique – 93

Coyne (James Elliott), gouverneur de la Banque du Canada à qui, en juin 1961, le premier ministre John Diefenbaker a demandé de démissionner, entraînant ainsi une controverse mémorable – 291

Craig (James), gouverneur du Bas-Canada de 1807 à 1811 – 98, 99

Crédit social [le « crédit social » était le nom donné, par les personnes qui le proposaient, à un « crédit à la consommation » que le gouvernement, selon elles, aurait dû créer pour contribuer à la croissance économique ; des personnes favorables au « crédit social » ont formé des partis politiques] – (*voir* Parti du crédit social)

créditistes [nom donné aux personnes associées au mouvement du Crédit social], (*voir* Parti du crédit social, Ralliement créditiste et Ralliement des créditistes)

crédits budgétaires – 285, 286

crise budgétaire – 347-351, 378

« crise d'octobre 1970 » [crise politique suscitée par l'enlèvement, par des membres du Front de libération du Québec, d'un diplomate britannique, James Richard Cross, et d'un ministre du gouvernement du Québec, Pierre Laporte] – 273, 367

« crise d'Oka de 1990 » [crise politique suscitée par les manifestations organisées par des mohawks désireux de faire valoir leurs titres sur des terres dont la propriété leur était disputée] – 273, 274

crise économique [qui a suivi le krach de la Bourse de New York en 1929] – 114, 115, 139, 348, 354, 384

crise ministérielle, crise parlementaire – 183, 223, 224, 316-319, 321

cumul des mandats [exercice simultané de plusieurs fonctions] – 132, 194

cycle politico-économique – 268

D

Davis (William), conservateur, premier ministre de l'Ontario de 1971 à 1985 – 159

Day (Stockwell), chef de l'Alliance canadienne de 2000 à 2002 – 148

décentralisation
- décentralisation municipale ou territoriale – 60, 78, 216, 237, 334, 380
- différence entre décentralisation et fédéralisme – 246-248
- (*voir* autonomie des autorités municipales)

décision politique, décisions politiques – 62, 67, 385, 388

délégation d'autorité [acte par lequel le ou la titulaire d'un poste d'autorité charge une personne d'exercer ses pouvoirs à sa place] – 216, 282, 327

délimitation ou révision des frontières des circonscriptions électorales
- et Commissions de représentation électorale – 177, 184
- et inégalités de représentation – 174-177
- (*voir également gerrymandering*)

démarches auprès des autorités [associées aux jeux d'influence] – 60-63

démocratie [directe, libérale, parlementaire, participative, pluraliste, représentative] – 3, 78, 98, 99, 171, 172, 182, 185, 203, 216, 255, 386

dépenses électorales (*voir* financement des élections et des partis)

dépenses publiques, dépenses du secteur public
- plan annuel des dépenses d'un gouvernement – 284-286
- répartition – 240, 341, 379, 380

députés, députées (*voir* parlementaires)

désaveu d'une loi Canada [pouvoir décrit à l'article 56 de la Loi constitutionnelle de 1897] – 224, 225, 343-345

deuxième lecture (*voir* projets de loi)

dévolution – 216

Diefenbaker (John George), chef du Parti progressiste-conservateur du Canada de 1956 à 1967 et premier ministre du

Canada de 1957 à 1963 – 116, 117, 223, 256, 291, 320

Dion (Stéphane), nommé ministre en janvier 1996, élu à la Chambre des communes deux mois plus tard, réélu en 1997, 2000 et 2004, ministre de l'environnement depuis 2004 – 271

directeur général des élections – 198-200, 210, 211
(*voir également* gestion des scrutins)

Disanjh (Ujjal), néodémocrate, premier ministre de la Colombie-Britannique de février 2000 à mai 2001 – 166

discipline de parti – 133, 258, 259, 303

discours du budget – 284, 285

discours du trône [allocution du représentant de la Couronne à l'ouverture d'une session parlementaire] – 225, 284

discours inaugural d'une session parlementaire [à Québec, discours prononcé par le chef du gouvernement après un court message du lieutenant-gouverneur], (*voir* discours du trône)

dissolution [décision du pouvoir exécutif qui met fin au mandat d'une chambre élue avant l'échéance prévue par la Constitution] – 224, 315

distorsions électorales – 111

Dominion du Canada – 240, 244, 3115, 316, 339, 364, 373, 375

double mandat (*voir* cumul des mandats)

Douglas (C.H.), inspirateur du mouvement du crédit social – 141

Drew (George), premier ministre de l'Ontario de 1943 à 1948, chef du Parti progressiste-conservateur du Canada de 1948 à 1956 – 115, 159

droit civil coutumier, communément appelé « droit commun », d'inspiration britannique (*common law*, en anglais) – 304, 388

droit civil d'inspiration française (codifié) – 304, 388

droit d'éligibilité – 186, 193-196

droit de vote, droit de voter (*voir également* manœuvre électorales frauduleuses)
accordé à tout citoyen – 121, 134, 138, 139, 172, 188, 191, 192, 199
accordé aux adultes de sexe masculin (suffrage universel, suffrage universel masculin) – 185, 187
accordé aux détenus et détenues – 190
accordé aux femmes – 64, 172, 186, 188-190
accordé aux jeunes de 18 à 21 ans – 190
accordé aux locataires – 185-187
accordé aux militaires et à leurs proches – 188
accordé aux non-résidents – 190
accordé aux personnes ayant certaines « capacités » (suffrage capacitaire, type de suffrage restreint) – 188
accordé aux propriétaires (suffrage censitaires) – 185-187
aux élections municipales – 186, 190, 199
et démocratie – 185, 190, 193
et la participation aux scrutins – 193
et les exclusions, incapacités, indignités et restrictions – 186, 188, 189

droits et libertés (*voir* Charte canadienne des droits et libertés)

Drury (Ernest Charles), chef des Fermiers Unis de l'Ontario et premier ministre de l'Ontario de 1919 à 1923 – 159

Duceppe (Gilles), chef du Bloc québécois depuis 1997 – 150

Dumont (Mario), l'un des fondateurs puis chef de l'Action démocratique du Québec, élu à ce titre à l'Assemblée nationale du Québec depuis 1994 – 158

Duplessis (Maurice LeNoblet), chef du Parti conservateur du Québec de 1933 à 1936 puis chef de l'Union nationale de 1936 à 1959, année de son décès, premier ministre du Québec de 1936 à 1939 et de 1944 à 1959 – 38, 156, 206

Duvernay (Ludger), homme politique du Bas-Canada, directeur du journal *La Minerve*, fondé en 1826 – 100

E

Écosse ou Écossais – 218, 219, 232

Edmonton [capitale de l'Alberta] – 142, 310

électeurs, électrices
et la théorie du vote d'équilibre – 136, 137, 159

et les partis politiques – 94, 95, 267, 268, 277

élection, élections (en général)
choix de la date des élections – 166, 173, 257, 267
et choix des dirigeants, gouvernants, gouvernements – 254, 255
et démocratie – 171-173, 182
(*voir également* lois électorales, scrutin nominal)

élection partielle [élection visant à combler une vacance dans une assemblée représentative] – 271

élections fédérales, élections législatives fédérales [élections à la Chambre des communes du Canada] – 92, 93, 95, 107-121, 123, 138-150, 181, 189, 194, 196, 200, 204, 223, 368

élections municipales – 172, 186

élections provinciales, élections législatives provinciales [élections à une assemblée provinciale] – 200
Alberta – 133, 134, 140, 164, 165, 189
Colombie-Britannique – 134, 139, 189, 196, 309, 310
Île-du-Prince-Édouard – 189
Manitoba – 133, 134, 139, 140, 162, 163, 183, 189, 371
Nouvelle-Écosse – 151, 152, 189
Nouveau-Brunswick – 152, 153, 189, 371
Ontario – 119, 133, 139, 140, 158-162, 189-196, 302, 303
Québec – 154-158, 190, 194, 196, 200, 204, 316, 317, 367, 368, 372
Saskatchewan – 134, 135, 146, 163, 164, 189, 367
Terre-Neuve – 153, 371

électorat (*voir* électeurs, électrices)

éligibilité (*voir* droit d'éligibilité)

Elizabeth II – 227, 228

enregistrement des lobbies et des lobbyistes – 64

Entente constitutionnelle de 1992 [projet de modification constitutionnelle communément appelé « Entente de Charlottetown], (*voir* référendum du 26 octobre 1992)

ententes fédérales-provinciales [accords conclus entre les autorités fédérales et des autorités provinciales], (voir relations intergouvernementales)

ententes fiscales – 354-356

ententes relatives aux finances publiques – 347-363

Espagne – 229

État [au sens strict, entité constituée par les pouvoirs publics qui exercent leur autorité sur la population d'un territoire délimité] – 245

État fédéral (*voir* autorités fédérales du Canada, fédéralisme, fédération)

État unitaire (*voir* pays unitaire)

États-Unis – 1, 2, 4, 5, 7, 107, 112, 147, 175-177, 217-219, 221, 230-232, 247, 248, 260, 293, 305, 306, 321, 344, 352, 363, 372, 376, 383

exécutif (*voir* Cabinet)

F

Fairclough (Ellen Louks), membre de la Chambre des communes de 1950 à 1963, ministre de 1957 à 1963, première femme nommée au Cabinet – 270

favoritisme – 109, 210, 303

Favreau (Guy), libéral, ministre de la Justice à Ottawa en 1964 et 1965 – 366

fédéralisme – 78, 147, 217, 229-251, 334, 368, 380, 384, 385

fédération
le Canada, une fédération – 249, 253
différence entre une fédération et une confédération – 247, 248

femmes et politique – 39-42, 64, 186, 189, 190, 196, 270, 278, 289

Fergusson (G. Howard), conservateur, premier ministre de l'Ontario de 1923 à 1930 – 303, 364

Fermiers unis (*voir United Farmers*)

filibuster (*voir* obstruction systématique)

Fillmon (Gary), conservateur, premier ministre du Manitoba de 1988 à 1999 – 371

financement des élections et des partis – 123, 203-209, 211

finances publiques (*voir* budget, crédits budgétaires, dépenses publiques, ententes relatives aux finances publiques, impôt)

fonctionnaires
cibles des lobbies et lobbyistes – 62, 64, 74
conseillers des autorités – 277-283, 373, 376, 378

fonctionnaires électoraux [chargés de la gestion des scrutins], (voir gestion des scrutins)

formalisation des relations intergouvernementales – 372-378

français (voir langues)

France – 4, 8, 187, 200, 306, 383

franchise électorale (définition 185) – 185
(*voir également* droit de vote, droit de voter)

francophones – 11, 22-27, 80-84
à l'époque du Canada-Uni (1840-1867) – 102-107
et langue française – 367, 368
et les institutions provinciales – 301, 307
et les partis politiques – 37, 94, 95, 106, 111-118, 124, 125, 143, 144, 146, 150, 154, 156, 157
et leur façon de voir le Canada – 5, 385

francophonie – 2

fraudes électorales (*voir* manœuvres électorales frauduleuses)

Fredericton [capitale du Nouveau-Brunswick] – 237, 307

French Party (*voir* Parti Canadien) – 97

Front de libération du Québec – 23, 39, 273, 367, 368, 383

Frost (Leslie), conservateur, premier ministre de l'Ontario de 1949 à 1961 – 159

Fulton (Edmund Davie), conservateur, ministre de la Justice à Ottawa en 1960 – 365, 366

G

Gagnon (Onésime), ministre des Finances du Québec de 1944 à 1958 – 355

générations 36-39, 156
(*voir également* jeunes)

Gérin (François), élu à la Chambre des communes en 1984 puis en 1988, a quitté les rangs du Parti progressiste-conservateur du Canada en mai 1990 en raison de ses préférences en matière de révision constitutionnelle – 256

gerrymandering (définition 176) – 176

gestion des scrutins – 197-200

Getty (Ronald), premier ministre de l'Alberta de 1985 à 1992 – 290

Godbout (Adelard), libéral, premier ministre du Québec de 1939 à 1944 – 365

gouvernement – 293, 294
(*voir également* Cabinet, Conseil privé)

gouvernement minoritaire [expression désignant un gouvernement formé de membres d'un parti politique qui ne détient pas la majorité des sièges dans l'assemblée élue] – 116, 123, 124, 144, 152, 153, 162, 163, 223, 224

gouvernements provinciaux (*voir* Alberta, Colombie-Britannique, etc.)

gouverneur général – 221-227, 244, 253, 257, 258, 315, 343, 346

gouverneur général en conseil [expression désignant le gouvernement, le gouverneur général accomplissant certains actes requis par ses ministres, conformément aux articles 12 et 13 de la Loi constitutionnelle de 1867] – 395, 396

Grande-Bretagne (*voir* Royaume-Uni)

grands partis (ou partis de rassemblement)
les grands partis et le « centre » en politique – 121-124
les grands partis et les options de rassemblement (*catchall*) – 122
les grands partis pancanadiens des années 1867-1896 – 107-112
les grands partis pancanadiens depuis 1896 – 112-125

Gray (Herbert E.), élu une première fois à la Chambre des communes en 1962, ministre de 1969 à 1979, de 1980 à 1984 et à nouveau après 1993, nommé leader du gouvernement en 1994 – 272

Greenfield (Herbert), chef des Fermiers Unis d'Alberta et premier ministre de l'Alberta de 1921 à 1925 – 164

Green Party Political Association of British Columbia – 309

greffier, greffière du Conseil privé (*voir également* Bourgon) – 278

Grits [nom donné aux réformistes radicaux du Canada-Uni ; 1840-1897] – 104, 106, 107

groupes d'intérêt – 56

groupes de pression – 56

Guerre de 1812-1823 – 218, 219

H

Halifax [capitale de Nouvelle-Écosse] – 107, 231, 240, 340

Hamm (John), premier ministre de la Nouvelle-Écosse depuis 1999 – 152

Hanley (Frank), homme politique sans affiliation partisane élu à l'assemblée législative du Québec avant et après 1960 – 195

Harcourt (Michael F.), néodémocrate, premier ministre de la Colombie-Britanique de 1991 à 1996 – 166

Harper (Stephen), chef du Parti Conservateur du Canada depuis 2003 – 93, 120, 148, 149

Hatfield (Richard), conservateur, premier ministre du Nouveau-Brunswick de 1970 à 1987 – 371

Haut-Canada (1791-1840) et ancien Haut-Canada [Canada-Ouest, entre 1840 et 1867, province de l'Ontario par la suite] – 95, 96, 101, 186, 197, 299

haute fonction publique (*voir* fonctionnaires)

hiérarchie
- hiérarchie au sein du Cabinet – 271, 272
- hiérarchie symbolique établie par les appellations des institutions – 204, 305

Hitler (Adolf), chef politique devenu dictateur, souvent cité par les adversaires de la représentation proportionnelle pour illustrer les dangers de ce mode de scrutin, qui aurait facilité son accession à la direction de l'État en Allemagne – 183

Hollande – 14

Honorable [titre accordé à un ministre et à toute personne ayant accédé au Conseil Privé] – 322

Hurons – 21

I

idéologies – 34

Île-du-Prince-Édouard – 14, 17, 20, 45, 95, 119, 151, 187, 216, 220, 228, 230, 231, 235, 302, 331, 342, 350, 358, 362
- et le vote des femmes – 190
- et représentation à la Chambre des communes – 178, 179
- et son assemblée législative – 172, 298-300, 312
- et son conseil exécutif [gouvernement] – 323, 324
- et son Conseil législatif – 306
- (*voir également* élections provinciales)

immigration et politique d'immigration – 2, 12, 13, 23, 24
- immigration des Britanniques au Canada – 25, 26
- immigration et hétérogénéité – 18
- (*voir également* origines ancestrales)

impôt (fisc, fiscalité, impôts, taxes, etc.)
- impôts et droit de vote – 186, 199
- impôts et partage des compétences législatives – 241-244, 341, 349, 350, 354
- impôts à taux progressifs – 145
- impôts relevant des autorités municipales – 327

Inde – 28, 247

indépendance du Canada – 225, 231, 236, 363, 384

indépendance du Québec (*voir* Québec et le projet de faire du Québec un pays souverain)

Indiens du Canada (*voir* autochtones)

inégalités de représentation
- à l'assemblée d'une province – 174-176, 304, 309
- à la Chambre des communes – 174-180
- induites par la répartition des sièges – 177-180
- induites par le scrutin uninominal – 111, 181-185, 309
- liées au droit de vote – 187

institutions démocratiques et institutions représentatives (*voir* démocratie)

institutions fédérales du Canada (*voir* autorités fédérales)

institutions municipales (*voir* autorités municipales, municipalités)

institutions parlementaires (*voir* assemblées législatives des provinces, Chambre des communes, conseil législatif, Parlement, Sénat)

institutions provinciales (*voir* autorités provinciales, Alberta, Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Québec, Saskatchewan, Terre-Neuve et Labrador)

insurrection de 1837-1838 – 24, 38, 101, 102

intérêts – 53-85

interventions auprès des autorités (*voir* démarches auprès des autorités)

Inuits – 20, 21, 376

investiture (acte par lequel un parti politique désigne ses candidats et candidates aux élections ou, même, son chef) – 110

Irlande ou irlandais – 219, 232

Islam – 28, 30

Island New Democrats [parti provincial de l'Île-du-Prince-Édouard] – 151

J

jeunes – 37-39

jeux d'influence – 53-85, 268, 386

Johnson (Andrew), président des États-Unis de 1865 à 1869 – 232

Joly de Lotbinière (Henri-Gustave), chef libéral provincial, premier ministre du Québec de 1878 à 1879, nommé lieutenant-gouverneur de la Colombie-Britannique en 1900 – 317-319

journalistes (*voir* médias)

journaux (*voir* médias)

juges
- et conflits constitutionnels ou politiques – 236-240, 242, 243, 387, 390
- nomination des juges – 225, 387

Juneau (Pierre), nommé ministre en août 1975, sans être parlementaire, a démissionné deux mois plus tard ayant échoué dans sa tentative d'accéder à la Chambre des communes – 271

K

King (William Lyon Mackenzie), chef du Parti libéral du Canada de 1919 à 1948, premier ministre du Canada de 1921 à 1926, de 1926 à 1930 et de 1935 à 1948 – 38, 115, 179, 223, 256, 363

Kingston [ville de l'Ontario, capitale du Canada-Uni de 1840 à 1843] – 307

Klein (Ralph), chef conservateur, premier ministre de l'Alberta depuis 1992 – 165

L

Labour Party [parti représenté à l'assemblée législative de l'Alberta, à celle de la Colombie-Britannique, à celle du Manitoba et à celle de la Saskatchewan, notamment après les élections de 1920, 1921 et 1922 ; parti représenté également à l'assemblée législative de l'Ontario de 1908 à 1934 ; parti représenté à la Chambre des communes après les élections de 1908, 1911, 1921, 1926 et 1930], (*voir* travaillistes)

LaFontaine (Louis-Hippolyte), chef politique canadien-français associé à Robert Baldwin dans la formation du gouvernement du Canada-Uni en 1842 et en 1848 – 102

langues
- langues des débats parlementaires, archives, etc. – 102, 104, 306, 307
- langues d'usage – 24, 26
- langues et groupes de pression – 80-84, 345
- langues maternelles [première langue apprise dans l'enfance] – 16, 17, 23, 25-27
- langues officielles – 23, 25-27, 76, 104, 301, 306
- (*voir également* conflits linguistiques)

Lapointe (Ernest), libéral, ministre de la Justice à Ottawa de 1935 à 1941 – 345, 346

Laurier (Wilfrid), chef du Parti libéral du Canada de 1887 à sa mort, en 1919, premier ministre du Canada de 1896 à 1911 – 110-112, 115, 125, 256, 318, 343, 344, 347, 352, 378

leader parlementaire, leader parlementaire du gouvernement, leader du

gouvernement à la Chambre de communes, au Sénat – 264, 272

législatures provinciales (*voir* Alberta, Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Québec, Saskatchewan, Terre-Neuve et Labrador)

légitimation – 8, 9, 304

légitimité – 216, 298

Lesage (Jean), chef libéral, premier ministre du Québec de 1960 à 1966 – 58, 365

Letellier de Saint-Just (Luc), lieutenant-gouverneur du Québec révoqué peu après son « coup d'État de 1878 » – 316, 317

Lévesque (René), chef du Parti québécois de 1968 à 1985, premier ministre du Québec de 1976 à 1985 – 157, 203, 206, 207, 322, 324, 369, 371

Liberal Conservative Party [nom du parti politique dirigé par John Alexander Macdonald aux élections de 1856 et aux élections suivantes, jusqu'à l'adoption de l'appellation *Conservative Party* ou, en français, Parti conservateur] – 105

libéralisme [tendance ou courant ou encore doctrine politique des personnes hostiles aux interventions de l'État visant à limiter les libertés individuelles ou à gêner le libre jeu de la concurrence] – 93, 94

libéraux [nom donné aux personnes qui appuient ou animent des partis connus sous des appellations qui comportent le mot « libéral » ou aux personnes favorables aux libertés individuelles et hostiles aux interventions de l'État limitant le libre jeu de la concurrence ; adjectif qualifiant ce à quoi ces personnes sont associées]
- les libéraux entre 1840 et 1867 – 94, 101, 105, 204
- les libéraux entre 1867 et 1896 – 107, 108, 111, 155, 188, 343
- les libéraux entre 1896 et 1996 – 112-117, 123, 139, 140, 224, 348
- les libéraux depuis 1996 – 120
- (*voir également* Parti libéral, Parti libéral du Canada, Parti libéral du Québec)

libertés d'association, d'expression, etc., (*voir* Charte canadienne des droits et libertés)

libre-échange [expression désignant la décision ou le projet d'abolir les droits de douanes et les restrictions au commerce qui entravent la libre circulation de biens et de services sur l'ensemble du territoire de deux ou plusieurs États] – 376

lieutenant-gouverneur, lieutenants-gouverneurs – 224-226, 244, 257, 298, 304, 314-321, 342, 346, 347

listes électorales [listes des personnes habilitées à voter] – 199, 200, 202

lobbies (lobby, lobbying, lobbyiste) – 56, 60, 62, 67, 68

loi [dans ce livre, le mot « loi » désigne un texte adopté par le Parlement ou par une législature, à distinguer d'une résolution et à distinguer des autres prescriptions établies par les autorités ; pour devenir loi, un projet de loi doit être adopté selon une procédure appelée, dans ce livre, « processus législatif »], (*voir par exemple* Loi constitutionnelle de 1867)

Loi constitutionnelle de 1867 – 28, 111, 187, 215, 216, 221-226, 229, 235-244, 246, 254, 258, 285, 286, 291, 292, 294, 295, 305, 306, 308, 315, 317, 319, 326, 339, 340-348, 350, 351, 359, 364, 366, 369, 370-372, 377, 387, 388

Loi constitutionnelle de 1982 – 117, 125, 157
(*voir également* Charte canadienne des droits et libertés)

lois électorales – 134, 171-212
- lois électorales et bipartisme – 123
- lois électorales et statut de parti reconnu – 129-131

lois organiques – 3, 302

loyalistes [nom donné aux personnes qui, fuyant la Révolution américaine, s'exilèrent, notamment pour s'établir en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et au Québec] – 217, 218, 220, 228

M

Macdonald (John Alexander), chef conservateur, premier ministre du Canada-Uni à maintes reprises entre

1854 et 1867, premier ministre du Canada de 1867 à 1873 et de 1878 à 1891 – 101, 104, 105, 107-109, 111, 210, 211, 256, 303, 320, 342, 343

machine électorale (expression désignant un parti politique bénéficiant d'une organisation considérable aux structures ramifiées et complexes) – 109

Mackenzie (Alexander), chef du groupe parlementaire des réformistes à la Chambre des communes de 1867 à 1873, chef de la coalition libérale de 1873 à 1880, premier ministre du Canada de 1873 à 1878 – 108, 109, 203, 256, 342

MacLellan (Russell), premier ministre de Nouvelle-Écosse de 1997 à 1999 – 151

MacNab (Allan), chef des *tories*, premier ministre du Canada-Uni en 1854 – 104, 105

maires, mairesses (*voir* autorités municipales, municipalités)

Malavoy (Marie), pour avoir voté avant d'obtenir la citoyenneté canadienne, obligée de démissionner du gouvernement de Jacques Parizeau en 1994 – 191, 192

manifestations [rassemblements ou défilés destinés à exprimer une opinion ou une revendication, pour ou contre un projet ou changement politique, pour ou contre quelque chose ou quelqu'un] – 70, 71

Manion (Robert James), chef du Parti conservateur du Canada de 1938 à 1940 – 115

Manitoba – 14, 20, 24, 30, 45, 58, 76, 112, 115, 119, 133, 134, 138-140, 146, 165, 228, 326, 340, 342, 350, 357, 362, 371
  affaire des écoles catholiques du Manitoba – 111
  et le Nouveau Parti démocratique – 58
  et le vote des femmes – 189
  et ses partis politiques – 162, 163, 167
  et son assemblée législative – 174, 177, 183, 300-306
  et son conseil exécutif [gouvernement] – 183, 323
  et son conseil législatif – 306
  (*voir également* Bracken, élections provinciales, progressistes, Roblin, *United Farmers*)

Manning (E.C.), chef du Parti du Crédit Social d'Alberta, premier ministre de l'Alberta de 1943 à 1968 – 147

Manning (Preston), chef du *Reform Party of Canada* de 1987 à 2000 – 147, 148

manœuvres électorales frauduleuses – 191, 192, 201-204, 209-211

marchandage [technique utilisée par les groupes de pression qui offrent leur appui à un parti en échange d'une promesse de décisions politiques qui les satisfassent] – 71-73

Martin (Paul, fils), élu à la Chambre des communes en 1988, nommé ministre des Finances le 4 novembre 1993, devenu premier ministre du Canada en 2003 – 125, 224, 256, 272, 290

McBride (Richard), conservateur, premier ministre de la Colombie-Britannique de 1903 à 1915 – 309, 319

McCoy (Elaine), ancienne ministre dans le gouvernement de l'Alberta, nommée au Sénat en 2005 – 290

McGee (Thomas D'Arcy), député du Canada-Uni de 1858 à 1867 – 230

McInnes (Thomas Robert), lieutenant-gouverneur de la Colombie-Britannique révoqué en 1900 – 316, 318, 319

McKenna (Frank J.), devenu chef du Parti libéral du Nouveau-Brunswick en 1985, premier ministre du Nouveau-Brunswick de 1987 à 1997 – 371

McLellan (Anne), membre de la Chambre des Communes, membre du Conseil des ministres depuis 1993, vice-première ministre depuis 2003 – 272

médias
  les médias et la vie politique locale – 258
  les médias et le premier ministre – 258
  les médias et les élections – 122
  les médias et les groupes de pression – 69, 70

médiation politique [médiation des demandes et soutiens politiques dans le déroulement de la vie politique] – 54, 56, 91, 131, 172, 173, 203
  (*voir également* agents médiateurs de la vie politique)

Meighen (Arthur), chef du Parti conservateur du Canada de 1920 à 1926

et en 1941-1942, premier ministre du Canada de juillet 1920 à décembre 1921 et en 1926 – 115, 256

mémoires requis par le conseil des ministres – 280-282, 325

Mercier (Honoré), chef du Parti libéral qui, en s'ouvrant aux « nationalistes », devient le Parti national en 1885, premier ministre du Québec de 1887 à 1891 – 38, 155, 156, 211, 318, 378

Metcalfe (Charles), gouverneur du Canada-Uni de 1843 à 1845 – 102

Métis – 20, 38

Mexique – 247, 376

militantisme, militants, militantes – 92, 93

Miller (Arthur Daniel), néodémocrate, premier ministre de la Colombie-Britannique pendant quelques mois en 1999 – 166

ministres – 269-273
  critères de sélection appliqués à la formation du conseil des ministres – 268-271
  les ministres, conseillers du premier ministre – 256, 269
  (*voir également* Cabinet, Conseil privé)

modes de scrutin (*voir* représentation proportionnelle et scrutin uninominal)

modification constitutionnelle [modification à la Loi constitutionnelle de 1867 ou à la Loi constitutionnelle de 1982 ou encore à une autre disposition constitutionnelle] – 117, 179, 346, 363-372

mœurs électorales (*voir* manœuvres électorales frauduleuses)

Mohawks – 384

monarchie, monarchie parlementaire, monarchies [est une monarchie un pays dont le chef d'État porte un titre de monarque, roi, reine, etc., et qui n'a pas à obtenir un mandat électif] – 216-229, 347

monocamérisme ou monocaméralisme – 306

Montagnais – 21

Montréal [métropole du Québec, centre d'une importante agglomération urbaine] – 14, 44, 65, 70, 119, 182, 191, 195, 231, 307, 329, 333, 340, 367, 384

Moores (Frank Duff), premier ministre de Terre-Neuve de 1972 à 1979 – 153

Morin (Augustin-Norbert), homme politique associé au premier ministre du Canada-Uni, Allan MacNab, en 1854, puis à son successeur, John Alexander Macdonald – 104, 105

motion de clôture [acte de procédure parlementaire visant à mettre un terme à un débat] – 288

motion de non-confiance – 144

mouvement social, mouvements sociaux [exemples : le mouvement du Crédit social, le mouvement féministe, le mouvement progressiste, le mouvement souverainiste] – 84, 85, 157

mouvement souverainiste – 38, 84
  (*voir également* Bloc québécois, Parti québécois, Ralliement national, Rassemblement pour l'indépendance nationale, souverainistes)

Mowat (Olivier), libéral, premier ministre de l'Ontario, de 1872 à 1896 – 303, 342

Mulroney (Brian Martin), chef du Parti progressiste-conservateur du Canada de 1983 à 1993, premier ministre du Canada de 1984 à 1993 – 93, 95, 117-119, 256, 259, 272, 289-291, 345, 370-372

multiculturalisme – 18

municipalités
  catégories de municipalités – 329
  composition du conseil municipal – 328-331
  coordination entre municipalités – 332-334
  décisions du conseil municipal (règlements) – 330
  dépenses des municipalités – 327
  dirigées par des équipes constituées en partis politiques – 70, 90, 131, 135
  division du territoire entre diverses municipalités – 103, 334
  droit de vote aux élections municipales – 186, 190, 199, 328
  exigences de la fonction de maire ou mairesse – 328-330
  nombre de municipalités – 78, 215, 216, 328, 329, 331
  regroupement de municipalités – 328
  (*voir également* autorités municipales)

municipalités régionales de comté [MRC, au Québec] – 333

N

nationalistes [nom donné aux personnes qui appuient ou animent des partis ou groupes connus sous des appellations qui comportent le mot « national » ou aux personnes qui estiment que les intérêts de la « nation » doivent avoir prééminence sur les libertés individuelles et qui préconisent l'intervention de l'État pour imposer la prédominance de la nation ; adjectif qualifiant ce à quoi ces personnes sont associées] – 112, 153

Nations unies (*voir* Organisation des Nations unies)

négociations constitutionnelles – 363-372, 379

néodémocrates [nom donné aux membres du Nouveau Parti Démocratique], (*voir* Nouveau Parti Démocratique)

New Democratic Party of British Columbia – 151

Niagara-on-the-Lake [en Ontario] – 378

Nielsen (Erik H.), membre de la Chambre des communes de 1957 à 1987, ministre de 1979 à 1980, vice-premier ministre de 1984 à 1986 – 272

nombre de circonscriptions – 97, 100, 103
(*voir également* délimitation ou révision des frontières des circonscriptions électorales, nombre de sièges)

nombre de sièges dans une assemblée, dans une circonscription – 174, 250, 300, 302, 304, 310, 311

nominations relevant du premier ministre (*voir* premier ministre, première ministre)

Norvège – 229

Nouveau-Brunswick – 14, 17, 20, 22, 45, 61, 95, 108, 119, 140, 187, 220, 230, 231, 232, 235, 307, 326, 339, 340, 350, 354, 362, 371
élections provinciales au Nouveau-Brunswick – 152, 153, 172
et le vote des femmes – 189
et représentation à la Chambre des communes – 108, 178, 312
et ses partis politiques – 152, 153
et son assemblée législative – 172, 184, 185, 298-301, 306
et son conseil exécutif [gouvernement] – 172, 323
et son conseil législatif – 306

Nouveau Parti démocratique [né en 1962 de la transformation du parti appelé *Co-operative Commonwealth Federation* ; parti *fédéral* sous le nom de Nouveau Parti démocratique du Canada, parti *provincial* dans chacune des provinces du Canada, majoritaire à l'issue de certaines élections dans quelques provinces] – 58, 71, 120, 131, 137, 144-147, 159, 163, 165, 166, 224, 290, 303, 309, 310

nouveaux Canadiens – 16-18

Nouvelle-Angleterre – 219

Nouvelle-Écosse – 14, 17, 20, 24, 45, 95, 107, 108, 117, 119, 146, 187, 217, 220, 230, 231, 233, 235, 326, 339, 340, 344, 350, 354, 362, 375
et le vote des femmes – 190
et représentation à la Chambre des communes – 108, 178
et son assemblée législative – 172, 298-300
et son conseil exécutif [gouvernement] – 323
et son conseil législatif – 306
et ses partis politiques – 151, 152

Nouvelle-France [conquête de la Nouvelle-France, époque de la Nouvelle-France, population de la Nouvelle-France, territoire de la Nouvelle-France] – 22, 25, 217, 218

Nunavut – 14, 20, 250, 297, 302, 313, 323

O

obstruction systématique [tactique parlementaire visant à retarder l'adoption d'une motion dans l'attente d'une concession] – 288

Ontario – 13, 14, 17, 20, 22-25, 32, 33, 45, 58, 65, 71, 94, 107, 108, 112, 113, 115, 117, 119, 133, 136, 139-141, 144, 149, 151, 187, 189, 228, 235, 302, 306, 312, 326, 328, 339, 342, 350, 355-358, 363, 373
et le Nouveau Parti démocratique – 58
et le vote des femmes – 189
et représentation à la Chambre des communes – 107, 178, 180
et ses partis politiques – 158-162, 167
et son assemblée législative – 174, 177, 196, 299-304, 306
et son conseil exécutif [gouvernement] – 323
(*voir également* élections provinciales)

opinions – 53-85

opposition officielle [principal groupe parlementaire opposé aux groupes « ministériels »] – 84, 90, 148, 149, 152, 198, 287, 288, 290

Ordre du Canada [distinction civile attribuée par le gouverneur général, chaque année, depuis 1967, à quelque 150 personnes, dont une quinzaine sont nommés « compagnons » et 42, « officiers »] – 226

Organisation des Nations unies – 1, 154, 245, 383

organisations et vie politique (*voir également* partis politiques) – 53-85

organismes consultatifs (*voir* commissions consultatives)

origines ancestrales (britanniques, françaises, etc.) – 13-16

Ottawa [capitale du Canada, centre d'une importante agglomération urbaine] – 61, 65, 83, 226, 236, 240, 244, 313, 339, 366, 369, 370, 373

ouverture d'une session parlementaire – 258
(*voir également* discours du trône, discours inaugural)

P

Papineau (Louis Joseph), chef du Parti patriote, exilé après l'insurrection de 1837-1838 – 38, 100, 101, 104

Parent (Étienne), homme politique du Bas-Canada, directeur du journal *Le Canadien* – 100

Parizeau (Jacques), chef du Parti québécois de 1988 à 1996, premier ministre du Québec de 1994 à 1996 – 150

Parlement britannique ou Parlement du Royaume-Uni – 200, 219, 220, 229, 231, 244, 351, 363, 364, 366, 369

Parlement fédéral du Canada
et bicamérales – 306
les compétences principales du Parlement – 236-244, 339, 340, 344, 345, 347, 348, 353, 364, 365, 388
(*voir également* Chambre des communes, sénat du Canada)

parlementaires [membres du Parlement ou d'une institution législative]
l'influence des parlementaires sans charge ministérielle – 283-293
les parlementaires et les partis politiques – 91

parlementarisme – 216, 219-222, 298

partage des compétences législatives entre le Parlement fédéral du Canada et les législatures provinciales [distribution des pouvoirs législatifs] – 60, 75, 80, 83, 132, 146, 215, 216, 234-240, 253, 347, 348, 353, 364, 365, 386

Parti canadien du Bas-Canada – 96-100

Parti conservateur du Canada [connu sous cette appellation et sous d'autres appellations à la fin du XIX[superscript]e siècle, devenu Parti progressiste-conservateur du Canada en 1942] – 90, 91, 93-95, 109-111, 120, 121, 123, 148, 149
(*voir également* conservateurs, *Liberal Conservative Party*, Parti progressiste-conservateur du Canada, progressistes-conservateurs)

Parti de la reconstruction – 142

Parti du crédit social [nom donné, en français, à divers partis issus du mouvement du Crédit social, en lice lors d'élections fédérales et d'élections provinciales, dans quelques provinces, entre 1935 et 1996 ; parti dominant à l'assemblée législative de l'Alberta de 1935 à 1971, et à l'assemblée législative de la Colombie-Britannique de 1953 à 1972 et de 1975 à 1991] – 133, 134, 141-144, 164-166, 224, 310, 320, 321

Parti Égalité [représenté par quatre personnes à l'Assemblée nationale du Québec à l'issue des élections de 1989, le Parti Égalité a exigé, sans succès, l'adoption, par les autorités provinciales, d'une politique de bilinguisme] – 158

Parti libéral conservateur (*voir Liberal Conservative Party*)

Parti libéral de Colombie-Britannique – 166, 309

Parti libéral du Canada [parti issu des formations qui, à l'époque du Canada-Uni, entre 1840 et 1867, étaient

qualifiées de « libérales », majoritaire à la Chambre des communes du Canada de 1896 à 1911 et à maintes reprises par la suite] – 63, 71, 90, 91, 93, 95, 107, 110, 111, 121, 124, 125, 139, 179, 255, 289, 290, 360
(*voir également* libéraux)

Parti libéral du Québec [parti connu, jadis, sous d'autres appellations, toutes qualifiées de « libérales », majoritaires à l'assemblée législative du Québec de 1897 à 1936, de 1939 à 1944, de 1960 à 1966 ; parti majoritaire à l'Assemblée nationale du Québec des élections de 1970 à celles de 1976 et de celles de 1985 à celles de 1994] – 58, 65, 95, 120, 125, 151, 157, 158, 184, 206, 328, 370
(*voir également* libéraux)

Parti libéral de l'Ontario – 151, 158, 162

Parti national [parti politique, issu du Parti libéral dirigé par Honoré Mercier et de groupes nationalistes, disparu moins de 10 ans après avoir été créé, en lice aux élections de 1886 et de 1890 à l'assemblée législative du Québec ; le gouvernement formé par Honoré Mercier en janvier 1887 a été présenté, à l'époque, comme le gouvernement du Parti national] – 153, 154, 156, 318

Parti national populaire [parti en lice aux élections de 1976 au Québec ; Fabien Roy a été son seul élu] – 158

Parti patriote [parti majoritaire à l'assemblée législative du Bas-Canada à compter de 1827, héritier du Parti canadien, disparu après l'insurrection de 1837-1838] – 100, 101

Parti progressiste (*voir* progressistes)

Parti progressiste-conservateur du Canada [parti issu du Parti conservateur du Canada en 1942, dont les chefs ont formé le gouvernement fédéral du Canada de 1957 à 1963, puis en 1979-1980, et enfin de 1984 à 1993] – 71, 90, 93, 95, 155-120, 144, 148, 195, 223, 224, 255, 289, 290, 370

Parti québécois [parti formé en 1968 à l'instigation de René Lévesque, qui en a été le chef jusqu'en 1985 ; parti majoritaire à l'Assemblée nationale du Québec des élections de 1976 à celles de 1985, puis, à nouveau, à l'issue des élections de 1994] – 23, 58, 70, 72, 84, 116, 119, 135, 149, 150, 153, 154, 156, 157, 167, 184, 207, 367, 368, 372

Parti réformiste (*voir Reform Party of Canada*)

Parti rhinocéros [équipe d'humoristes qui présente des candidats et candidates de fantaisie à certaines élections] – 196

participation à la vie politique – 193
(*voir également* abstentionnisme électoral)

partis politiques – 89-125, 129-167
agents de la médiation politique – 54, 131, 167, 172, 173
le Parti patriote (1827-1837) et les attributs ou caractéristiques des partis politiques – 100, 101
les partis de protestation – 130, 131, 167
les partis du Canada-Uni – 101-107
les partis politiques reconnus au sens de la loi – 129, 130
partis politiques fédéraux – 107-125, 129-150
(*voir également* Bloc populaire, Bloc québécois, conservateurs, *Co-operative Commonwealth Federation*, Nouveau Parti démocratique, *Labour Party*, libéraux, Parti conservateur du Canada, Parti du crédit social, Parti libéral du Canada, Parti progressiste-conservateur du Canada, progressistes, Ralliement des créditistes, *Reform Party of Canada*, sociaux-démocrates, travaillistes)

partis politiques municipaux – 70, 90, 131, 135

partis politiques provinciaux – 131-137, 150-167
(*voir également* Action démocratique du Québec, Action libérale nationale, Bloc populaire, conservateurs, *Co-operative Commonwealth Federation, Labour Party*, libéraux, nationalistes, Nouveau Parti démocratique, Parti du crédit social, Parti Égalité, Parti libéral du Québec, Parti national, Parti national populaire, Parti québécois, progressistes, Ralliement créditiste, sociaux-démocrates, travaillistes, Union nationale, *United Farmers*)

Parti travailliste (*voir* travaillistes)

« patronage » [au Québec, synonyme de favoritisme], (*voir* favoritisme)

Pays-Bas – 229

pays unitaire ou État unitaire ou encore régime unitaire – 217, 246

Pearson (Lester Bowles), chef du Parti libéral du Canada de 1958 à 1968, premier ministre du Canada de 1963 à 1968 – 38, 116, 256, 360, 366, 367

pensions de vieillesse – 366

péréquation – 349, 356-359, 362, 379

pétitions [opinions, plaintes ou requêtes adressées par écrit aux autorités] – 76

petits partis politiques ou tiers partis – 123-125, 129-131, 184, 185
(*voir également* partis politiques fédéraux, partis politiques municipaux, partis politiques provinciaux)

Pettigrew (Pierre), nommé ministre en janvier 1996, élu à la Chambre des communes deux mois plus tard, réélu en 1997, 2000 et 2004, ministre des affaires étrangères depuis 2004 – 271

political business cycle (*voir* cycle politico-électoral)

Pologne – 14

portefeuille ministériel – 256, 257, 272, 273, 324

pouvoir déclaratoire du Parlement – 240, 241

pouvoir de dépenser du Parlement – 243, 244

pouvoir de « désaveu » (*voir* désaveu)

pouvoir de « réserve » et de « veto » [pouvoir de réserver ou de refuser la sanction royale d'un projet de loi décrit à l'article 55 de la Loi constitutionnelle de 1867] – 224, 225, 319-321

pouvoir exécutif (*voir* Cabinet, Conseil privé)

pouvoir fiscal illimité du Parlement – 241-244, 342, 343

pouvoir judiciaire (*voir* Cour suprême, juges, tribunaux)

pouvoir législatif (*voir* Parlement, législature)

Prairies (*voir* Alberta, Manitoba, Saskatchewan)

Premier [nom donné, en anglais, au premier ministre d'une province], (*voir* premier ministre, première ministre)

premier ministre, première ministre – 254
l'agenda du premier ministre – 261-267
la suprématie du premier ministre au sein des institutions – 254-259, 295, 386
le choix de la personne à qui confier la fonction de premier ministre – 223, 298
le premier ministre, chef de parti – 259, 260, 268
le premier ministre, chef du gouvernement – 254, 259
le secrétariat du premier ministre – 263-268
les décisions attendues du premier ministre – 222, 224-226, 256, 257, 260, 269-277, 315
les exigences de la fonction de premier ministre – 260-263
les premiers ministres du Canada, 1867-1996 – 256
les premiers ministres provinciaux – 303, 305, 310, 316-320, 322-325
réunions des premiers ministres – 373-375

première lecture (*voir* projet de loi)

premières nations [nom donné aux descendants des premiers occupants du territoire canadien], (*voir* autochtones)

pressions (*voir également* démarches, groupes de pression) – 68, 71

primauté du droit – 3, 388, 390

Prime Minister's Office (*voir* secrétariat du premier ministre)

Prior (E.G.), premier ministre de la Colombie-Britannique révoqué en 1903 par le lieutenant-gouverneur Henri-Gustave Joly de Lotbinière – 462

Privy Council Office (*voir* secrétariat du Conseil privé)

procédure parlementaire – 287, 303, 311

proclamation [au sens strict, acte ou avis du gouverneur général ou du lieutenant-gouverneur destiné à faire connaître publiquement une décision] – 315

programme électoral d'un parti politique, programmes des partis politiques [le programme d'un parti énonce ses grands projets ou objectifs] – 92-94, 100, 122, 182, 183

programmes à frais partagés – 349, 359-363

programmes des administrations publiques [un programme est un ensemble d'activités, mises en œuvre par une administration publique, orientées vers un ou plusieurs objectifs précis] – 349, 360-362

programmes sociaux [programmes des administrations publiques qui visent à améliorer les conditions de vie des membres de la société victimes de la maladie, du sous-emploi, etc.] – 359, 360, 373

progressistes [nom donné aux personnes qui appuient ou animent des partis connus sous des appellations qui comportent le mot « progressiste » ou aux personnes qui préconisent des innovations politiques et sociales ; adjectif qualifiant ce à quoi ces personnes sont associées et identifiant des partis en lice lors de diverses élections fédérales et provinciales tenues entre 1920 et 1935 ; les progressistes ont formé le gouvernement du Manitoba, en association avec d'autres groupes, pendant plus de trente ans] – 114, 115, 137-141, 144, 160, 161, 182, 183

progressistes-conservateurs [nom donné, parfois, aux personnes qui appuient ou animent le Parti progressiste-conservateur du Canada], (*voir* conservateurs, Parti progressiste-conservateur du Canada)

projets de loi – 286-288

prorogation d'une session parlementaire [acte qui met fin à une session et reporte à une date ultérieure, à déterminer, le moment où les parlementaires se réuniront de nouveau] – 224, 258, 315

prosélytisme religieux – 27-31

Provinces de l'Est (*voir* Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve, province appelée Terre-Neuve-et-Labrador depuis 2001)

Provinces de l'Ouest (*voir* Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba, Saskatchewan)

pyramides des âges – 46

Q

Québec (province de) – 13, 14, 17, 20, 22-26, 32, 33, 37, 44, 45, 58, 61, 65, 76, 81, 86, 84, 90, 94, 108, 111-119, 125, 134-137, 140, 143, 144, 146, 149, 153-158, 187-208, 211, 228, 229, 235, 242, 245, 312, 316, 326, 329, 333, 339, 340, 345, 348, 355-358, 360, 362, 367-372, 378, 388
- et le projet de faire du Québec un pays souverain – 150, 154, 184, 229, 308, 368
- et le vote des femmes – 190
- et sa représentation à la Chambre des communes – 111, 178, 179, 331
- et son assemblée – 23, 117, 174, 177, 184, 185, 196, 299-308
- et son conseil exécutif [gouvernement] – 316-318, 323, 324
- et son conseil législatif – 306, 307
- (*voir également* élections provinciales)

Québec (ville de) – 231, 232, 240, 307, 333, 365, 373

Queen's Park [endroit où se trouve l'assemblée législative de l'Ontario à Toronto] – 151, 158, 159, 303

question de confiance (*voir* « confiance de la chambre »)

quorum (nombre de membres d'un comité, d'une commission ou d'une assemblée dont la présence est requise pour valider les décisions qui y sont prises ; ce nombre est de cinq au conseil des ministres à Ottawa, de vingt à la Chambre des communes, de quinze au Sénat ; le quorum de l'Assemblée nationale du Québec doit correspondre à un sixième du nombre total de ses membres) – 274

R

Rae (Robert Keith), élu chef du Nouveau Parti démocratique de l'Ontario en 1982, premier ministre de l'Ontario de 1990 à 1995 – 303

Ralliement créditiste [parti représenté par 12 députés à l'Assemblée nationale du Québec après les élections de 1970, disparu depuis] – 158

Ralliement des créditistes [parti représenté à la Chambre des communes après les élections de 1965 et de 1968] – 143, 144

Ralliement national [parti en lice aux élections de 1966 à l'Assemblée législative du Québec, associé à la création du Parti québécois en 1968] – 157

« rapatriement » de la Constitution – 364-370

Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal [parti politique dont les dirigeants ont formé le comité exécutif de la ville de Montréal de 1986 à 1994] – 70

Rassemblement pour l'indépendance nationale [créé en 1963, parti en lice aux élections de 1966 à l'Assemblée législative du Québec, dissous après la création du Parti québécois en 1968] – 157

ratification des décisions politiques – 8, 9 (*voir également* légitimation)

rébellion de 1837 (*voir* insurrection de 1837-1838)

recensement décennal et répartition des sièges de la Chambre des communes – 178-180

recensement électoral – 199, 200

recours judiciaires utilisés pour influencer les décisions des autorités – 75-78

référendums
- référendum du 16 mai 1921 [relatif au projet d'implanter la représentation proportionnelle à Montréal] – 182
- référendum du 20 mai 1980 [relatif au projet d'accession du Québec au statut d'État souverain] – 23, 157, 192, 368
- référendum du 26 octobre 1992 [relatif à l'entente constitutionnelle de Charlottetown] – 149, 190, 191, 293, 372, 388
- référendum du 30 octobre 1995 [relatif au projet d'accession du Québec au statut d'État souverain] – 23, 150, 157, 190-192, 212, 308
- référendum du 17 mai 2005 en Colombie-Britannique [relatif au vote unique transférable] – 173, 184, 309
- référendums de 1898 et de 1919 [relatifs à la prohibition] – 65, 66

refonte ou révision de la carte électorale (*voir* délimitation ou révision des frontières des circonscriptions électorales)

réformistes [nom donné en français, aux membres du *Reform Party of Canada*], (*voir Reform Party of Canada*)

réformistes du Canada-Uni de 1840 à 1867 – 101-108, 204

Reform Party of Canada [parti dirigé, dès sa création en 1987, par Preston Manning, en lice aux élections fédérales de 1988, représenté par 52 députés à la Chambre des communes après les élections de 1993, devenu l'Alliance Canadienne en 1999] – 84, 90, 95, 119, 120, 138, 147-149

Régime des rentes du Québec – 304

régime parlementaire (*voir* parlementarisme)

régime présidentiel – 221

régime unitaire (*voir* pays unitaire)

Regina [capitale de la Saskatchewan] – 144

règle de la majorité – 284, 386

réglementation électorale (*voir* lois électorales)

règlements [actes ou textes exprimant une décision politique, normalement de portée générale, adoptés par les autorités en vertu des lois, à distinguer des arrêtés et décrets, dont la portée est habituellement restreinte et, parfois, individuelle] – 330, 388

reine – 221, 222, 226-229, 244, 253, 369

relations entre provinces – 377, 378

relations fédérales-provinciales (*voir* relations intergouvernementales)

relations intergouvernementales – 9, 10, 132, 236-244, 249, 251, 301, 304, 314, 323, 324, 339-380

relations internationales – 245

religions (clergé, convictions, croyances religieuses, églises, etc.) – 27-31, 270

remaniement ministériel – 322

répartition des sièges (à l'assemblée législative du Bas-Canada, du Canada-Uni, d'une province, et à la Chambre des communes ainsi qu'au Sénat) – 45-46, 177-180
- (*voir également* délimitation ou révision des frontières des circonscriptions électorales ou inégalités de représentation)

représentation proportionnelle [une catégorie de modes de scrutin] – 182-185

république [est une république un pays dont le chef d'État détient un mandat électif de durée limitée] – 219, 220, 229

République fédérale d'Allemagne (*voir* Allemagne)

République française (*voir* France)

réseaux de partisans, réseaux partisans – 89, 90, 94, 120, 124, 135-137

reservation (*voir* pouvoir de « réserve »)

responsabilité ministérielle – 99, 101, 102, 104, 172, 220, 250

réunions des premiers ministres – 373-375, 379

révision de la délimitation des frontières des circonscriptions électorales (*voir* délimitation ou révision des frontières des circonscriptions électorales)

Riel (Louis), l'un des chefs des soulèvements des Métis (1867-1885), condamné à mort par des agents du gouvernement fédéral du Canada et pendu en 1885, considéré comme un « martyr » par les nationalistes du Québec – 24, 28, 38, 111

Robarts (John), conservateur, premier ministre de l'Ontario de 1961 à 1971 – 159

Robitaille (Théodore), lieutenant-gouverneur du Québec de 1879 à 1884 – 317

Roblin (Duff), chef du Parti progressiste-conservateur du Manitoba de 1954 à 1967, premier ministre du Manitoba de 1958 à 1967, nommé au Sénat en 1978, leader du gouvernement au Sénat de 1984 à 1986 – 162, 163

rouges [nom donné aux libéraux canadiens-français les plus radicaux, peu après 1848, et appliqué, par la suite, aux autres libéraux] – 104, 105, 108, 110

Roux (Jean-Louis), lieutenant-gouverneur du Québec en 1996 et 1997 – 316

Roy (Fabien), parlementaire ayant siégé à l'Assemblée nationale du Québec de 1970 à 1979 sous diverses bannières dont celles du Ralliement créditiste puis du Parti national populaire, et à la Chambre des communes, en 1979, sous celle du Crédit social – 158

Royaume-Uni [nom donné, après 1802, à l'ensemble constitué par l'Angleterre, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande] – 4, 7, 112, 139, 189, 219-221, 227, 228, 232, 233, 236, 258, 294, 299, 306, 363, 364, 366, 369, 383

Rule of law (*voir* primauté du droit)

Russie – 1, 2

S

Saint-Laurent (Louis Stephen), chef du Parti libéral du Canada de 1948 à 1958, premier ministre du Canada de 1948 à 1957 – 115, 125 256, 356

sanction royale – 221, 224, 315, 319, 369

Saskatchewan – 14, 17, 20, 24, 30, 45, 58, 61, 76, 116, 119, 133, 134, 135, 142, 145, 165, 207, 228, 229, 306, 313, 320, 342, 350, 357, 362, 367
- et le Nouveau Parti démocratique – 58, 145, 146, 163, 164
- et le vote des femmes – 189
- et sa représentation à la Chambre des communes – 179
- et son assemblée législative – 174, 177, 299-301
- et son conseil exécutif [gouvernement] – 323
- (*voir également* Nouveau Parti démocratique)

Saskatchewan Party – 135, 164

Savage (John), premier ministre de Nouvelle-Écosse, remplacé par Russel MacLellan en 1997 – 152

scandales
- scandale de la baie des Chaleurs – 155, 211, 318
- scandale du Pacifique – 108, 211
- scandale des commandites – 63

scrutin majoritaire (*voir* scrutin uninominal)

scrutin uninominal – 8, 111, 121, 136, 137, 173, 180-185, 250, 309, 311
- et le bipartisme – 121, 180
- et les petits partis – 121, 141, 146

scrutins (*voir* élections, gestion des scrutins, référendums)

séance, séance inaugurale [la première rencontre d'une assemblée constitue sa séance inaugurale ; les rencontres subséquentes sont appelées « séances », lesquelles peuvent être « ajournées » tant qu'elles ne sont pas « levées » ; l'ordre du jour des séances est établi conformément aux « règles de procédure » ou au « règlement »] – 284, 315

seconde chambre [synonyme de « chambre haute »], (*voir* Sénat ou conseil législatif)

secret des délibérations du Cabinet – 276, 277, 285

secret du vote – 108, 110, 194, 197, 200, 201, 203, 211

secrétaires d'État – 272

secrétariat d'un ministre (*voir* cabinet d'un ministre)

secrétariat du Conseil du trésor (*voir* Conseil du trésor)

secrétariat du Conseil privé (*Privy Council Office*) – 264, 266, 276-282, 376 (*voir également* Conseil privé)

secrétariat du premier ministre (*voir* premier ministre)

segmentation territoriale des jeux d'influence – 78-80

sélection des chefs de partis politiques (*voir* courses à la « chefferie »)

Semlin (Charles), premier ministre de la Colombie-Britannique révoqué, en 1900, par le lieutenant-gouverneur Thomas Robert McInnes – 318

Sénat du Canada – 289-293
- le Sénat et l'interdiction de cumul de mandats – 194
- le Sénat et la modification de la Constitution du Canada – 250, 292, 293, 346, 365
- le Sénat et le fédéralisme – 248
- le Sénat et le processus législatif – 221, 224, 254, 255, 290, 291
- le Sénat et les partis politiques – 91, 95, 119, 254, 260
- les nominations au Sénat – 225, 244, 257, 289, 290
- les projets de modification ou de réforme du Sénat – 147, 292, 372

sessions parlementaires [périodes au cours desquelles siègent les parlementaires ; la décision de convoquer les parlementaires relève du premier ministre, tout comme celle de mettre fin à leurs travaux, par un acte appelé « clôture » de la session ou « prorogation » de l'assemblée] – 284, 315

Smallwood (Joseph R., dit Joey), premier ministre de Terre-Neuve de 1949 à 1972 – 153

Social Credit Party of British Columbia – 166

socialisation politique [processus par lequel une personne intériorise les valeurs, normes, codes et règles politiques de son groupe social ou de son milieu social] – 91

sociaux-démocrates [nom donné aux personnes qui appuient ou animent des partis, appuyés par les syndicats de salariés et de salariées, qui préconisent l'intervention de l'État pour combattre les inégalités sociales ; le Nouveau Parti démocratique est considéré comme un parti social-démocrate], (*voir* Nouveau Parti démocratique)

sondages – 123, 149, 302

soulèvement de 1837 (*voir* insurrection de 1837-1838)

sous-ministres (*voir* haute fonction publique)

sous-représentation (*voir* inégalités de représentation)

« souverainiste » [nom donné à une personne qui préconise l'accession du Québec au statut d'État souverain et son admission dans l'Organisation des Nations unies ; adjectif désignant ce à quoi ces personnes sont attachées] – 7, 157, 158

Stanfield (Robert), premier ministre de la Nouvelle-Écosse de 1957 à 1967, chef du Parti progressiste-conservateur du Canada de 1967 à 1976 – 117

Statut de Westminster – 364, 384

substitution ou supposition de personnes (*voir* usurpation d'identité)

subventions accordées par les autorités fédérales aux gouvernements provinciaux – 249, 301, 348-363, 385
- subventions forfaitaires, statutaires et spéciales – 348-351

subventions conditionnelles – 351-354
subventions de péréquation – 356-359, 362
programmes à frais partagés – 359-363

Suède – 229

suffrage, suffrage capacitaire, censitaire, féminin, restreint, universel (*voir* droit de vote)

suffragettes – 64, 189, 190

Suisse – 1, 248

surreprésentation (*voir* inégalités de représentation)

syndicats du monde du travail – 36
et les jeux d'influence – 58, 72, 81
et les partis politiques – 137, 144, 145

système des partis (*voir* bipartisme)

T

Taché (Étienne-Pascal), parlementaire du Canada-Uni associé à John A. Macdonald en 1854 et 1855 – 105

Taft (William Howard), président des États-Unis de 1909 à 1913, favorable à l'adoption d'un accord de « réciprocité », en matière de droits de douanes, entre le Canada et les États-Unis – 112

Tardif (Claudette), nommée au Sénat en 2005 pour représenter l'Alberta – 290

Taschereau (Louis-Alexandre), chef libéral, premier ministre du Québec de 1920 à 1936 – 364

taxes (*voir* impôt)

« télégraphe » [manœuvre électorale frauduleuse] – 201

télévision (*voir* médias)

Terre-Neuve-et-Labrador [province du Canada depuis 1949, connue uniquement sous le nom de Terre-Neuve jusqu'en 2001] – 13, 14, 20, 45, 119, 179, 220, 230, 235, 250, 306, 362, 371, 375
et son assemblée législative – 153, 177, 299, 300, 312
et son refus de l'Accord du lac Meech – 371

territoires du Nord [incluant le Nunavut et le Yukon] – 45, 216, 301, 312-314, 362

Territoires du Nord-Ouest – 14, 20, 146, 179, 297, 302, 312, 323

Thatcher (W. Ross), libéral, premier ministre de la Saskatchewan de 1964 à 1971 – 367

théorie du vote d'équilibre [théorie fondée sur la croyance que l'électorat d'une province préfère appuyer, aux élections provinciales, les adversaires de l'équipe qui détient la majorité des sièges de cette province à la Chambre des communes] – 183

Thomson (Charles Poulett, Lord Sydenham), gouverneur du Bas-Canada en 1839 et gouverneur du Canada-Uni en 1840 et 1841 – 159

Thompson (John Sparrow David), chef conservateur, premier ministre du Canada de 1892 à 1894 – 111, 256

tiers partis – 90, 94, 131, 137-150

tories [nom donné aux conservateurs du Bas-Canada] – 96

Toronto [capitale de l'Ontario, devenue métropole du Canada peu après 1960] – 14, 158, 303, 307, 367

transferts (*voir* péréquation, subventions accordées aux autorités provinciales par les autorités fédérales)

travaillistes [nom donné aux personnes qui appuient ou animent un *Labour Party*] – 137-140, 144, 159, 160, 164

tribunaux (*voir* comité judiciaire du Conseil privé britannique, cour suprême du Canada)

troisième lecture (*voir* projets de loi)

Trudeau (Pierre Elliott), chef du Parti libéral du Canada de 1968 à 1984, premier ministre du Canada de 1968 à 1979 et de 1980 à 1984 – 3, 116, 117, 125, 164, 224, 256, 271, 366-368, 370

Tupper (Charles), chef du Parti conservateur de 1896 à 1901, premier ministre du Canada en 1896 – 111, 256

Turner (John H.), premier ministre de la Colombie-Britannique révoqué, en 1898, par le lieutenant-gouverneur, Thomas Robert McInnes – 318

Turner (John Napier), chef du Parti libéral du Canada de 1984 à 1990, premier ministre du Canada en 1984 [alors qu'il n'était pas parlementaire] – 117, 256

U

Ukraine – 14

ultra vires [expression latine, signifiant « en dehors des pouvoirs », utilisée pour qualifier une décision qui, touchant un sujet qui ne relève pas des compétences de l'organe qui l'a prise, peut être frappée, par un tribunal, d'une interdiction de mise en œuvre] – 239, 347

union des colonies britanniques d'Amérique du Nord en 1867 – 106, 221, 228-231, 339-341, 366
  motifs de l'union – 106, 107, 175, 232-234
  nature du compromis ayant permis l'Union – 234-236, 384
  opposition à l'union – 151, 217, 229, 235, 236

Union des électeurs [parti politique, issu du mouvement du Crédit social, en lice aux élections à l'assemblée législative du Québec en 1939, 1944 et 1948] – 157

Union nationale [parti politique dont les dirigeants ont formé le gouvernement du Québec de 1936 à 1939, de 1944 à 1960 et de 1966 à 1970] – 65, 155-157, 184, 206

United Farmers [partis politiques dont les élus ont été majoritaires à l'assemblée législative de l'Alberta après les élections de 1921, 1926 et 1930, à celle du Manitoba après les élections de 1922 et à celle de l'Ontario, dans ce cas particulier, avec quelques alliés, après les élections de 1919] – 133, 137, 142, 152, 153, 159, 160, 162, 164, 167, 310

usurpation d'identité [manœuvre électorale frauduleuse] – 202

V

Valeri (Tony), membre de la Chambre des Communes depuis 1993, nommé leader du gouvernement en 2004 – 272

Vancouver [métropole de la Colombie-Britannique depuis 1950 environ, troisième ville du Canada par sa population] – 231, 307, 378

veto (*voir* pouvoir de « réserve » et de « veto »)

vice-premier, vice-première ministre – 272

vieux partis [expression désignant au Canada les partis des libéraux et des conservateurs], (*voir* conservateurs, grands partis, libéraux, Parti conservateur, Parti libéral du Canada, Parti libéral du Québec, Parti progressiste-conservateur du Canada)

villes (*voir* municipalités)

Victoria [capitale de la Colombie-Britannique] – 166, 307, 367

vote obligatoire (définition 193) – 193

vote plural (définition 186) – 186

vote secret (*voir* secret du vote)

vote unique transférable – 173, 184

W X Y Z

Waters (Stan), nommé au Sénat en 1990 à la suggestion de l'électorat de l'Alberta – 290

Wells (Clyde), libéral, premier ministre de Terre-Neuve de 1989 à 1996 – 371

Westminster (voir Parlement britannique)

whips – 258

Whitney (Sir James P.), conservateur, premier ministre de l'Ontario de 1905 à 1914 – 303

Wilson (Cairine), en 1930, première femme nommée au Sénat – 289

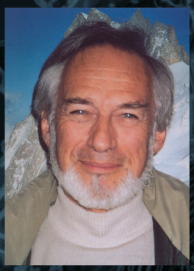
Winnipeg (capitale du Manitoba) – 138-140, 162, 183, 340

Yukon – 14, 20, 179, 302, 312, 313, 323

En quoi et pourquoi la vie politique du Canada se distingue-t-elle ? Telle est la question posée dans ce livre qui décrit les particularités de la vie politique du deuxième plus vaste pays du monde.

Si on le compare à d'autres pays, le Canada semble exceptionnellement paisible. Le peu d'effusions de sang et d'attentats perpétrés sur son sol réduisent les occasions d'en parler. Son système politique mérite cependant d'être étudié attentivement, d'autant que les groupes qui tentent d'influencer les décisions des autorités sont aussi diversifiés que sa population.

En scrutant la vie politique au Canada, l'auteur examine le fonctionnement des institutions représentatives, le fédéralisme, la coopération intergouvernementale ainsi que l'adhésion générale aux principes d'égalité, de liberté et de suprématie du droit inscrits dans les lois constitutionnelles canadiennes.



L'auteur, André BERNARD, msrc, est l'un des professeurs émérites de l'Université du Québec à Montréal. Après ses études en science politique à l'Université McGill, l'Université de Montréal et ailleurs, et un début de carrière dans des emplois relevant des autorités fédérales du Canada, il s'est consacré à l'étude de la vie politique, sujet de ses principaux ouvrages, notamment La Politique au Canada et au Québec, What does Québec want ? *et* Problèmes politiques : Canada et Québec.

9 782760 513709

ISBN 2-7605-1370-X