

Bulletin d'histoire politique

À propos de certains effets du gouvernement responsable sur le système politique canadien

René Castonguay



Volume 6, Number 3, Spring 1998

Genèse et historique du gouvernement responsable au Canada :
1848-1998

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1063669ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1063669ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique
Comeau & Nadeau Éditeurs

ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Castonguay, R. (1998). À propos de certains effets du gouvernement responsable sur le système politique canadien. *Bulletin d'histoire politique*, 6(3), 64–72. <https://doi.org/10.7202/1063669ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 1998

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

À propos de certains effets du gouvernement responsable sur le système politique canadien

•••

René Castonguay
historien

La mise en pratique, en 1848, du gouvernement responsable a considérablement changé la vie politique canadienne. Elle a des effets directs et immédiats, comme la canadianisation de l'administration et l'appropriation du patronage par les Canadiens. Ces effets immédiats sont sans doute les plus connus. Mais elle a également eu des effets plus indirects, à plus long terme, qui ont eu une aussi grande importance sur le système politique canadien d'alors et d'aujourd'hui. Après avoir survolé les effets les plus connus du gouvernement responsable, c'est sur la formation du système de partis du Canada et les conséquences de l'implantation de ce système, que je veux m'attarder ici.

Les effets les plus connus

L'effet premier de la mise en place du gouvernement responsable, et sa raison d'être, est la canadianisation de l'administration canadienne. C'est là l'effet le plus facilement reconnaissable et le plus souvent cité. Et pour cause; la colonie prend alors plein contrôle de son administration interne. Elle peut enfin décider rapidement des avenues à explorer, des choix à faire pour accélérer son développement. Ainsi, et pour ne donner que cet exemple, poussant jusqu'au bout le principe de gouvernement responsable, le Canada impose en 1859 une hausse des tarifs douaniers sur les produits manufacturés provenant de Grande-Bretagne, fort qu'il est du nouvel accord de réciprocité avec les États-Unis de 1854. Je n'ai pas besoin de revenir longuement sur cela. Voyons plutôt comment s'articule cette modification dans la réalité.

D'abord, et par définition, c'est par le choix des membres du Conseil exécutif que se fait sentir le premier changement. Les nominations d'individus,

sélectionnés pour leur appui aux politiques du gouverneur sont choses du passé. Depuis un certain temps, dans la pratique, le gouverneur a invité des élus dans son Conseil afin d'acheter une certaine paix sociale et politique. C'est un peu le succès de ces invitations qui a tracé la route de l'implantation du gouvernement responsable. Mais, en institutionnalisant la procédure, en choisissant systématiquement les membres du Conseil parmi les élus, on fait balancer le pouvoir des mains du gouverneur vers celles d'un autre individu: le premier ministre.

Ce poste, qui n'existe pas en vertu d'un texte constitutionnel mais bien par coutume, prend toute son importance avec l'acquisition du gouvernement responsable. Comme le gouverneur doit choisir ses ministres parmi le groupe le plus important des élus, il va de soi que le chef de ce groupe devienne le premier des ministres. Puis, en tant que chef du groupe le plus nombreux, il va de soi que ce premier ministre ait son mot à dire sur la sélection des ministres. Ainsi, dès le début, c'est le premier ministre qui décide de la composition du Conseil exécutif. Un autre pouvoir qui quitte les mains du gouverneur. De plus, détenant le rênes du gouvernement, le chef peut influencer les décisions des députés qui se placent derrière lui. Nous reviendrons sur ce sujet plus loin.

Une autre pouvoir qui glisse des mains du gouverneur pour aboutir dans celles du premier ministre est celui de nommer aux postes administratifs importants les individus qu'il désire: le patronage. Cet important pouvoir permet par exemple à Louis-H. LaFontaine de nommer des Canadiens français à certaines hautes fonctions: juges, juges de paix, examinateurs médicaux, inspecteurs d'école, capitaines de milice, commis de poste, etc. Ainsi, les Canadiens français peuvent avoir accès aux postes auparavant distribués aux Canadiens anglais particulièrement proches du gouverneur et du Conseil exécutif.

Mais le gouvernement responsable entraîne, à moyen terme, d'autres modifications toutes aussi fondamentales dans le système politique. Parmi ces modifications, il faut s'arrêter sur la création du système de partis au Canada.

Modelage du système de partis

La nouvelle dynamique créée par l'acquisition du gouvernement responsable modèlera tranquillement la vie politique canadienne pour lui donner une forme nouvelle. Avant le gouvernement responsable, les partis politiques, en tant qu'institutions organisées autour d'un chef et d'un programme,

n'existent pas vraiment. Le Parti patriote, seul exemple d'importance de parti politique jusqu'alors, semble bien plus être un regroupement éphémère tournant autour d'une seule idée: l'autonomie du Canada. Quant à l'Assemblée législative, elle se divise entre les partisans du gouverneur et les réformistes.

Mais, du moment où les membres du gouvernement doivent être choisis parmi le groupe parlementaire le plus nombreux, afin que ces membres jouissent de l'appui de la majorité de la Chambre, celle-ci se divisera systématiquement en deux: les partisans du gouvernement et leur opposition. Ces groupes parlementaires copient le système parlementaire britannique en se donnant les noms de «conservateur» et «libéral». Mais il ne s'agit pas encore de regroupements organisés et solides, rassemblés autour d'un programme précis. Les alliances sont éphémères et volatiles; les députés accordent encore leur appui selon leurs intérêts immédiats, ce qui rend le système très instable. Entre 1854 et 1864, le Canada-Uni connaît 10 gouvernements, le dernier étant le gouvernement de coalition de 1864 créé, entre autres, afin de trouver une solution à ce problème.

Il n'y a donc pas de ciment entre les membres d'un même groupe parlementaire, ou parti politique. Dans la Chambre, il y a plusieurs députés importants qui ont leurs propres partisans. Pour prendre le pouvoir, il faut savoir s'entourer des différents «leaders» qui peuvent assurer les votes au Parlement, et les conserver ensemble suffisamment longtemps pour gouverner (1). C'est là l'art de la conservation du pouvoir; c'est ce qui explique la volatilité des gouvernements.

Les preuves de l'existence d'un vote libre en Chambre sont nombreuses. On peut citer le cas d'Alexander Mackenzie qui, au moment où John A. Macdonald donne sa démission en 1873, préfère attendre avant de déclencher des élections afin de pouvoir voir comment se distribuera le vote aux Communes (2). De même, en 1879, le gouvernement québécois de Joly de Lotbinière doit démissionner parce que Joseph-Adolphe Chapleau réussit à attirer quelques députés libéraux dans son camp (3). Même le système électoral favorise la volatilité partisane: avant l'introduction du vote simultané au fédéral en 1878 (à quelques exceptions près), un candidat pouvait attendre les premiers résultats avant d'accorder son appui en Chambre, ce qui pouvait l'aider à se faire élire comme partisan du gouvernement (4). Bref, il n'existait aucune structure pour retenir les affiliations des partisans.

C'est Wilfrid Laurier, au moment où il prend les commandes du Parti libéral en 1887, qui modèlera le système de partis. D'abord, il structurera son parti afin d'en faire un organe pouvant aspirer au pouvoir (5). Une des modifications fortement inspirée du programme du Parti conservateur de John A. Macdonald: il abandonne les dogmes qui ont jusqu'alors mené le parti. Ainsi, le système politique canadien cesse d'être une copie du système britannique pour s'inspirer grandement du système américain: deux partis, idéologiquement presque jumeaux, qui se partagent le même électorat, au centre du spectre politique. André Siegfried affirme que, dans un tel système, il ne s'agit pas de savoir si une mesure économique sera appliquée, mais plutôt de savoir qui va la réaliser (6).

Mais il se pose là un problème important. Avec une telle similitude entre les deux partis, comment empêcher que les désertions se fassent de plus en plus nombreuses? Laurier fera balancer la fidélité de ses supporters: dorénavant, les idées sont reléguées au second, la fidélité première devant être au parti, sinon au chef lui-même. Ainsi se dessineront des nouvelles frontières exclusivement partisans: la ligne de parti. «La ligne de parti est l'espace virtuel où doivent obligatoirement se tenir les membres et les partisans d'un parti politique, une sorte de barrière psychologique qui fait en sorte que l'on ne peut pas changer de parti; elle est établie par les dirigeants du parti, mais le plus souvent par le chef lui-même» (7). C'est ainsi qu'on peut dire qu'on respecte le parti «à la façon d'une Église» (8). Pour faire respecter cette ligne de parti aux députés, on instaure la discipline de parti, c'est-à-dire une série de menaces qui enlèvent aux plus faibles l'envie de se retourner de côté: réprimande ou exclusion du parti, rétrogradation ou «oubli» dans la distribution du patronage qui est souvent garant de la réélection, etc. Il naît alors un nouveau type de politicien: l'homme de parti, c'est-à-dire celui qui accepte ces nouvelles règles, celui qui veut bien reléguer ses idées derrière pour faire avancer celles du parti (9).

C'est de cette façon que Laurier entend gruger des comtés aux conservateurs tout en s'assurant de la fidélité de ses députés, donc consolider son gouvernement à partir de 1896. C'est d'ailleurs avec Laurier et le chef conservateur Borden que ce système atteint son point culminant (10). Mais bien que ce système ait subi certaines modifications, il reste que le principe est encore appliqué de nos jours: deux partis aspirant au pouvoir auxquels les membres et députés doivent une fidélité absolue. Et ce nouveau système, principalement la ligne de parti, crée une dynamique particulière qui remodelera les pouvoirs de tous et chacun.

Les effets pervers du gouvernement responsable

Quels sont les effets du gouvernement responsable et du système de partis qu'il installe tranquillement? Ils sont multiples et importants. D'abord, l'obligation de consolider les groupes parlementaires par une ligne de parti crée un contrôle de la part du premier ministre ou du chef du parti sur leur caucus. Selon les règles établies dès 1848, le député doit, en plus d'analyser et de se prononcer sur les projets de loi présentés au Parlement, surveiller les gestes de l'exécutif et les juger. Ainsi est-il permis au député de critiquer les actions d'un ministre ou même du premier ministre. Mais, nous l'avons vu, ce n'est pas le cas dans la pratique depuis l'instauration de la ligne de parti. Les députés du parti au pouvoir doivent fidélité au premier ministre afin de recevoir les récompenses attachées à une telle fidélité: promotion, subventions pour leur comté, appui total du parti au moment de la réélection, etc. Les autres doivent également fidélité au chef, pas pour conserver leur place (dans l'opposition), mais afin de se faire remarquer par celui-ci et espérer être dans ses bonnes grâces lorsque la période de pouvoir viendra. Le chef devient donc le maître à penser, celui qu'il faut suivre aveuglément.

Tout cela est encore plus vrai lorsqu'on a affaire à un premier ministre fort assuré de sa réélection; leur contrôle devient alors plus prononcé et évident. Donnons quelques exemples. Wilfrid Laurier n'a jamais été du genre à faire grand cas des avis de ses ministres, à preuve le conflit qui l'oppose à son ministre des Chemins de fer, A.G. Blair, en 1903. Lorsque Laurier prend seul la décision d'autoriser la construction d'un chemin de fer au nord de la ligne du Canadian Pacific, Blair, opposé au projet mais mis de côté par Laurier, doit remettre sa démission. Pourtant, n'est-ce pas lui qui aurait dû prendre une telle décision? Il s'est passé sensiblement la même chose en 1899 lorsque Laurier, venu à une rencontre de libéraux importants du Québec devant l'aider à décider du rôle du Canada dans la Guerre des Boers, vient plutôt leur annoncer sa décision, avant de les consulter. Laurier, fort et en contrôle, ne consulte pas, il annonce. C'est la raison de la démission de Henri Bourassa cette année-là.

D'une autre façon, Pierre Elliott Trudeau et Brian Mulroney contrôlaient leur caucus de façon princière. Tandis que Trudeau jouait la main de fer et la discipline à outrance, Mulroney contrôlait plus par la bande, par la diplomatie. Il était davantage du style rassembleur que du style dictateur, mais contrôlait tout quand même.

Donnons rapidement deux exemples provinciaux. Lomer Gouin a commencé à contrôler le Parti libéral avant d'en être le chef officiel, dirigeant le putsch qui a eu raison de Simon-Napoléon Parent en 1905. Mais l'exemple classique reste Maurice Duplessis qui, à l'Assemblée législative, a eu le culot d'ordonner à son ministre de l'Agriculture qui allait répondre à une question lui étant pourtant adressée: «Toé, tais-toé!», avant de répondre lui-même à la question.

Ces chefs, de leur poste de premier ministre, peuvent user d'un tel contrôle car leurs députés savent qu'ils sont responsables de la victoire et qu'ils peuvent les amener à une autre victoire lors des prochaines élections. C'est là le point essentiel. C'est: «Faisons un marché. Je vous donne un poste de député, d'adjoint parlementaire ou de ministre, mais vous, vous vous la fermez». Contrat simple, et qui fait souvent l'affaire des députés mineurs. Ainsi, dans de pareilles circonstances, l'élection des députés ne sert qu'à déterminer qui formera le gouvernement et l'opposition.

Dans un système à gouvernement majoritaire solide, et où le chef du parti a moindrement un caractère autoritaire, la dynamique du gouvernement responsable est alors inversée: ce n'est plus le gouvernement qui est responsable devant le Parlement, mais bien la députation ministérielle qui est responsable de ses actions et de ses votes devant le gouvernement (11). Qui refuse de s'y soumettre est évincé, privé de subvention ou remplacé par son propre parti aux élections suivantes. C'est ce qui s'est passé avec Ralph Cowan, député libéral fédéral de la région de Toronto, qui s'est vu refusé la nomination dans son comté par le parti en 1968 parce qu'il avait voté contre son caucus à plusieurs occasions (12). Du vent! Ouste le libre penseur. Rappelons également le récent cas du député péquiste de Montmorency, le fiscaliste Jean Filion, qui a défié son chef en refusant de voter sur le budget pour une question que les fiscalistes ne comprennent toujours pas. Il fut évincé.

Alors faut-il se rallier à l'avis de plusieurs et conclure hâtivement que le premier ministre dans notre système a des pouvoirs semblables à ceux d'un monarque absolu? Dans le cas d'un gouvernement majoritaire solide, cela semble presque certain. Mais tel n'est pas toujours le cas. Si nous étions à la place de Jean Chrétien actuellement, avec une majorité si faible, peut-être sentirions-nous de la pression venant de toutes parts, spécialement pour introduire des mesures fiscales plus acceptables pour la majorité de la population. Et, dans l'histoire, il est facile de trouver des exemples de premiers ministres victimes de leur faiblesse.

Au Québec, il faut immédiatement parler du cas de Simon-Napoléon Parent. En 1905, Parent a été victime d'un putsch qui l'a forcé à remettre sa démission et à céder sa place à Lomer Gouin. C'est que Parent n'a pas su imposer le respect à ses troupes. Il a voulu se comporter en roi ouvertement, en exerçant un patronage personnel plutôt que politique, en ne donnant même pas l'impression de consulter ses ministres et députés (13), etc. Les libéraux en sont venus à la conclusion que leur chef les mènerait à leur perte. Parent a dû démissionner.

Dans tous les cas on ne peut donc pas comparer les pouvoirs d'un chef politique à ceux d'un monarque. Il doit d'abord faire ses preuves, gagner la confiance de ses membres et leur démontrer que l'avenir du parti (et de ses membres) passe nécessairement par lui. Mais lorsque cela est fait, le chef a des pouvoirs très étendus, la ligne de parti étant là pour assurer ses arrières.

Quelles sont les chances des députés actuels?

On peut alors se demander quelle place reste-t-il au député dans notre système politique mené par une ligne de parti étanche? Il n'a souvent même plus son mot à dire dans les dossiers les plus importants; parlant des cas précis des accords de Meech et de Charlottetown, qui furent conclus par les ministres et les premiers ministres seuls, Gary Levy écrit: «[...] le défaut de participation des membres élus des assemblées était caractéristique de ce qui se passe régulièrement dans l'arène politique canadienne. Les ministres ou les hauts fonctionnaires concluent des ententes auxquelles ne participent pas les autres députés» (14).

Il ne reste plus au député qu'à travailler au niveau de son parti, de faire pression sur les instances décisionnelles pour faire respecter ses opinions et son droit à la dissidence. Ainsi peut-il influencer le programme du parti et choisir son chef (lorsque la course est faite loyalement). Il peut aider à décider des tâches dans les différentes commissions du parti et accepter ou non leurs propositions.

Mais encore là, il faut rester prudent. Lorsqu'un député est trop actif contre le pouvoir établi lors des congrès ou des conseils généraux, il risque de se faire remarquer et de se faire étiqueter comme un fauteur de troubles, un indésirable qui doit être isolé car il serait trop risqué de lui donner des tâches importantes (15). Donc, bon nombre de députés restent silencieux, à la traîne du chef et des différents autres leaders du parti. De plus, il faut être

conscient que, une fois au pouvoir, le premier ministre se doit de faire une différence entre sa tâche de chef du parti et celle de chef du gouvernement; le chef du parti devrait faire approuver par la Chambre l'ensemble du programme du parti, mais le chef du gouvernement doit diriger dans l'intérêt général, c'est-à-dire dévier du programme pour plaire au plus d'électeurs possible. Ainsi, le premier ministre est, encore une fois, habilité à prendre les décisions qui font son affaire. Et ses députés doivent nécessairement l'appuyer dans ce cheminement.

On n'en sort pas, le député moderne, soumis à la ligne de parti, doit être prêt à jouer un rôle bien mineur dans le système politique actuel. Et tout cela découle directement de l'application du principe du gouvernement responsable en 1848.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Richard Van Loon et Michael S. Whittington, *The Canadian Political System: environment, structure and process*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1984, p. 326-327.
2. Paul H. Heppe, *The Liberal Party of Canada*, thèse de doctorat, University of Wisconsin, 1956, p. 52.
3. Gilles Gallichan, *Honoré Mercier: la politique et la culture*, Sillery, Septentrion, 1994, p. 37.
4. Frederick C. Engelmann et Mildred A. Schwartz, *Canadian Political Parties: Origin, Character, Impact*, Scarborough, Prentice-Hall of Canada, 1975, p. 33.
5. À ce sujet, voir Réal Bélanger, *Wilfrid Laurier, quand la politique devient passion*, Québec et Montréal, Presses de l'Université Laval et Entreprises Radio-Canada, 1986.
6. André Siegfried, *Le Canada, les deux races. Problèmes politiques contemporains*, Paris, Armand Colin, 1907, 182 p.
7. René Castonguay, *Chevalier servant ou chevalier errant? Le système de partis et ses effets sur l'individualisme politique: Rodolphe Lemieux et le Parti libéral, 1866-1937*, thèse de doctorat, département d'histoire, Université Laval, 1997, p. 17.
8. Siegfried, *op. cit.*, p. 182-183.
9. À ce sujet, voir Castonguay, *op. cit.*
10. John English, *The Decline of Politics: The Conservatives and the Party System, 1901-1920*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 15.
11. H.G. Thornburn, «Les groupes d'intérêt et le système parlementaire canadien», dans Manon Tremblay et Marcel R. Pelletier, dir., *Le système parlementaire canadien*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1996, p. 135.
12. Engelmann et Schwartz, *op. cit.*, p. 51.

13. En 1904, il déclenche des élections anticipées pour profiter de l'immense vague créée par Laurier la même année. Ses ministres apprennent le tenue de l'élection par les journaux.
14. Gary Levy, «Les assemblées législatives dans le fédéralisme canadien», dans Manon Tremblay et Marcel R. Pelletier, *op. cit.*, p. 56.
15. N'est-il pas tentant de parler ici des relations entre Me Guy Bertrand et le Parti québécois?