

Loi concernant le Conseil législatif

Jules Brière

Volume 10, Number 2, 1969

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004598ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004598ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Brière, J. (1969). Loi concernant le Conseil législatif. *Les Cahiers de droit*, 10 (2), 370–375. <https://doi.org/10.7202/1004598ar>

Au niveau du conseil des gouverneurs et du conseil des études de l'Université du Québec une participation adéquate des constituantes de leur corps professoral et étudiant semble assurée. Certes le Législateur a procédé avec modération dans ce domaine, mais qui nierait que cette modération n'est pas voulue par la majorité des citoyens ?

III – Conclusion

La loi de l'Université du Québec nous apparaît donc comme une excellente loi qui pourrait éventuellement servir de loi-cadre de l'enseignement supérieur au Québec, si les universités existantes consentaient à y adhérer. Nous ne sommes cependant pas convaincu d'ores et déjà que cela devrait se faire ou se fera. Il faudra que les universités existantes soient laissées entièrement libres de faire leur option sans qu'aucune pression d'aucune nature ne soit exercée sur elles ; nous songeons tout spécialement aux pressions d'ordre financier. Le Législateur et le gouvernement québécois iraient alors à l'encontre de l'idéal de liberté universitaire qu'ils se sont eux-mêmes fixé ; pourvu, bien entendu, que les universités traditionnelles demeurent fidèles à leur vocation de service de la collectivité.

Patrice GARANT, *

* Professeur à la faculté de Droit.

Loi concernant le Conseil législatif *

L'objet de la loi

Depuis le début de la présente année, l'organe législatif québécois n'offre plus le même aspect : une brise réformatrice l'a dépouillé de son auguste manteau bicaméral et de certains parements traditionnels de terminologie. En effet, depuis le 31 décembre 1968, date d'entrée en vigueur de la Loi concernant le conseil législatif, le Parlement québécois ne comporte plus que deux éléments constitutifs : le représentant de la Reine et une seule assemblée ; le conseil législatif n'est plus. Les honorables conseillers sont mis à la retraite et gratifiés d'une rente viagère de \$10,000 par an. D'autre part, la Chambre basse, dite autrefois « législative », a maintenant pour nom « Assemblée nationale du Québec ». Ses délibérations seront dirigées, non plus par un orateur et un orateur suppléant, mais par un président et un vice-président, assistés, non plus d'un greffier mais d'un secrétaire. Ses membres ont droit au titre de « membre du Parlement du Québec ».

* S.Q., 1968, chap. 9 (Bill 90), en vigueur depuis le 31 décembre 1968.

Tels sont les objets essentiels de cette loi de 95 articles dont la plupart consistent dans des dispositions d'application ou de concordance avec le principe de l'abolition.

Commentaire

Si l'abolition du conseil, qui est l'objet principal de cette loi, doit d'abord et surtout retenir notre attention, les variations terminologiques qu'il apporte au vocabulaire parlementaire québécois ne sont pas sans intérêt et méritent également commentaire.

1. L'abolition du Conseil législatif

La « Chambre rouge » de la colline parlementaire sera, dit-on, convertie en salon d'apparat pour les grandes réceptions officielles auxquelles nos gouvernants semblent avoir pris goût depuis l'exposition universelle de 1967. L'affectation fait image. La légende populaire assimilait volontiers ses vénérables occupants à d'antiques parures de prix conservées en chasse pour le prestige de la liturgie parlementaire québécoise. L'on pouvait être tenté de croire que la fonction du Conseil législatif avait été réduite depuis longtemps à celle d'une Chambre d'enregistrement des décisions prises par l'assemblée élective. Mais la réalité diffère sensiblement de la légende. Contrairement au lieutenant-gouverneur, les conseillers législatifs avaient toujours entendu exercer la fonction pour laquelle la constitution les habilitait¹.

Le *B.N.A. Act*², inaltéré sur ce point depuis 1867³, en reconstituant le Conseil législatif, attribuait à ses 24 membres nommés à vie par le gouvernement, des pouvoirs aussi étendus qu'à l'assemblée élective pour l'adoption d'une loi. Il composait, sur un pied d'égalité avec le lieutenant-gouverneur, l'organe législatif, organe suprême dans l'État. Comme l'a noté un auteur⁴, cette situation caractérisait le Québec demeuré en 1968 l'un des rares endroits au monde où le bicaméralisme était resté à l'état pur. Cette Chambre aristocratique possédait en effet le pouvoir d'empêcher indéfiniment l'adoption de tout projet de loi. Effectivement, le conseil n'avait pas exercé ce veto radical très souvent depuis 1867, mais quelques occasions célèbres demeurent en mémoire. Ainsi avait-il refusé, en 1879, de voter les subsides de l'assemblée⁵, en 1881, la disparition du cens d'éligibilité⁶, en 1898, un projet de loi créant un ministère de l'Éducation⁷, en 1945, un projet de loi impo-

¹ Voir : E. ORBAN, *Le Conseil législatif*, Montréal, 1967, pp. 122 à 156.

² Art. 71 à 79.

³ En vertu de l'article 92, parag. 1, les États membres ont le pouvoir de modifier leur constitution interne sauf la fonction de lieutenant-gouverneur.

⁴ J.-C. BONENFANT, « Le bicaméralisme au Québec », (1963) *C.J.P.E.S.* 495.

⁵ E. ORBAN, *op. cit. supra*, note 1, p. 200.

⁶ *Ibidem*, p. 206.

⁷ *Ibidem*, p. 261.

sant une taxe de luxe de 6%⁸ et, en 1965, la formule Fulton-Favreau⁹. Les conseillers avaient surtout exercé leurs pouvoirs en forçant l'adoption d'amendements aux projets de lois déjà adoptés par l'Assemblée législative. Quantitativement, M. Orban a établi que 17.5% des projets de lois publics et 44.5% des projets de lois privés, sanctionnés de 1867 à 1966, avaient subi des modifications au conseil¹⁰. Il est intéressant de noter que la moyenne pour la période allant de 1958 à 1966 était encore 20.7% pour les bills publics. Plusieurs de ces modifications ne comportaient que des aspects techniques, mais le sort ménagé en 1961 au projet de loi sur la Régie des alcools nous rappelait récemment qu'il n'en a pas toujours été ainsi¹¹.

Aussi, le conseil était-il absolument maître de sa destinée. La constitution lui attribuait la faculté d'empêcher l'adoption de tout projet de loi visant à restreindre ses pouvoirs. A cet égard, des majorités conservatrices lui avaient permis d'exercer ce veto au moins trois fois depuis 1867 à l'encontre de projets libéraux, en 1878, en 1900 et en 1965¹². Les deux premiers visaient à l'abolition pure et simple, le troisième à une réforme inspirée des *Parliament Acts* anglais de 1911 et de 1949. Rien n'y fit. Le conseil avait toujours refusé obstinément de se saborder. Pour sortir de l'impasse, le gouvernement Lesage, appuyé par une majorité, avait expédié en 1965, une adresse de l'Assemblée législative à la Reine, la priant de présenter au Parlement de Londres un projet d'amendement au *B.N.A. Act*¹³. Au plan strictement juridique, l'on pouvait prétendre que le Législateur anglais, toujours compétent à modifier le *B.N.A. Act proprio motu*¹⁴, eut l'autorité pour intervenir¹⁵. Mais il apparaissait fort douteux, au plan politique, qu'il acceptât de s'immiscer ainsi dans les affaires internes d'un État membre¹⁶. Contestée par le Conseil législatif¹⁷, cette procédure n'eut jamais de suite. L'obstacle était demeuré infranchissable. Il eût même résisté au procédé classique du *swamping* utilisé en Angleterre par les travaillistes en 1949 et par les libéraux en Nouvelle-Écosse en 1928. Cette astuce consiste à nommer à la Chambre haute plusieurs membres favorables à la réforme, de manière à « noyer » les voix de ceux qui s'y opposent. Mais le nombre fixe de 24 conseillers établi par la loi organique du Parlement québécois¹⁸

⁸ *Ibidem*, p. 337.

⁹ *Ibidem*, p. 337.

¹⁰ *Ibidem*, p. 120.

¹¹ J.-C. BONENFANT, *loc. cit. supra*, note 4, p. 497.

¹² E. ORBAN, *op. cit. supra*, note 1, pp. 199, 267, 318.

¹³ Voir *Journaux du Conseil législatif*, 1965, pp. 97 et s.

¹⁴ Voir *Statut de Westminster*, 22 Geo. V, chap. 4, art. 7.

¹⁵ L.-P. PIGEON, « La thèse de M^e E. Asselin sur l'adresse de l'Assemblée à la reine », *Le Devoir*, Montréal, 18 juillet 1966, p. 4.

¹⁶ J.-C. BONENFANT, *loc. cit. supra*, note 4, p. 499 ; « Le Conseil législatif », 1963 *Thémis* 85, p. 99.

¹⁷ *Journaux du Conseil législatif*, 1965, pp. 97 et s. ; E. ASSELIN, « La requête de l'Assemblée à propos du Conseil législatif », *Le Devoir*, Montréal, 28 juin 1966, p. 4 ; « L'autorité du Parlement britannique sur la constitution », *Le Devoir*, Montréal, 27 juillet 1966, p. 5.

¹⁸ *BNA Act*, art. 72 ; *Loi de la législature*, SRQ 1964, chap. 6, art. 5.

interdisait totalement au gouvernement la mise en œuvre du procédé. Seul l'assentiment formel des membres pouvait permettre l'abolition. Il fut acquis à l'unanimité des membres présents à la séance du 13 décembre 1968. Après d'émouvantes interventions, les conseillers cédèrent officiellement ce jour-là à la quatrième démarche formelle de l'Assemblée et adoptèrent en troisième lecture la présente loi¹⁹. La date est à inscrire dans nos manuels d'histoire.

La rente viagère dont on a gratifié les conseillers (art. 94) a fait l'objet de nombreuses critiques dans la presse. La plupart avaient, bien sûr, contribué au régime de pension de retraite qui leur était accessible et il est très difficile de porter un jugement sur la somme accordée : il faudrait, pour cela, tabler sur l'expectative de vie moyenne et extrapoler l'ancien régime. Ce sont là des choses hors de notre portée. Mais la pension de \$5,000 par an versée durant viduité à la veuve en cas de décès ressemble nettement à une prime pour services rendus.

Pour une large partie de l'opinion publique, notre « Chambre haute » apparaissait à juste titre comme un anachronisme. Les trois principaux motifs généralement imputés aux artisans de son maintien en 1867 ont, en vérité, perdu peu à peu toute raisonnable. L'idée première du contrepoids de prudence pondérant les aléas de la démagogie électorale ne trouve plus de place dans les schémas modernes d'organisation de l'appareil étatique. Le mode électif de désignation des membres de l'organe législatif y apparaît comme une garantie minimale de leur représentativité. L'on ne saurait s'étonner de la défaveur d'une assemblée nommée à vie dans un monde où l'élection a pris rang de vertu cardinale et même parfois de panacée. L'idée de protection des intérêts de la minorité anglophone, deuxième élément de justification pour les constituants de 1867²⁰, trouve évidemment très peu d'écho dans le contexte politique actuel. Enfin, le troisième avantage escompté de la disposition, pour fins de récompense politique, d'un certain nombre de postes convoités est maintenant compensé largement par l'accroissement du nombre de postes dans la magistrature, de même que par l'extension considérable de toutes sortes de fonctions à l'abri de la compétence de la Commission de la fonction publique.

Ainsi, rien ne semblait justifier le maintien du Conseil législatif et son abolition est apparue tout à fait normale. Elle a eu l'effet de valoriser le rôle du député et de simplifier considérablement le processus législatif ; ce sont là deux facteurs évidents de démocratisation. Mais cette première réforme laisse encore en filigrane les deux qualités essentielles d'un organe législatif moderne : la représentativité et l'aptitude à contrôler.

L'abolition donne sans doute un visage plus représentatif au législateur, mais la représentativité d'un organe ne doit pas être déduite de

¹⁹ *Journal des débats du Conseil législatif*, 1968, vol. I, n° 1, p. 44. L'Union nationale dont les partisans composaient la majorité des membres du conseil avait inscrit la mesure dans son programme électoral en 1966.

²⁰ P. B. WAITE, *The Life and Times of Confederation*, 1864-1867 ; Toronto, 1962, p. 287. E. ORBAN, *op. cit. supra*, note 1, p. 40.

la seule existence d'un mode électif de désignation : il faut considérer le régime électoral dans son ensemble pour juger. Sur ce plan, plusieurs réformes restent à faire. Dans cette perspective on a beaucoup discuté, ces derniers temps, de l'opportunité de substituer au Conseil législatif un Conseil économique et social de type corporatiste, où les corps intermédiaires et les collectivités locales pourraient exercer leur lobbying. Il faut continuer d'explorer dans cette direction. À côté d'une Assemblée nationale plus représentative, il apparaît de plus en plus nécessaire d'aménager un cadre de participation. La pléthore des conseils supérieurs témoigne éloquemment de ce besoin. Ainsi pourrait-on arriver à assumer démocratiquement les deux fonctions fondamentales d'un organe législatif : le contrôle de l'exécutif assumé par l'Assemblée et la participation à l'élaboration des politiques assumée par un Conseil économique et social vraiment représentatif.

La représentativité n'est cependant pas la seule qualité exigée de l'organe législatif moderne. La complexité accrue des domaines d'intervention de l'État a fait apparaître une deuxième exigence aussi importante : la capacité intellectuelle et matérielle de contrôler l'exécutif. Là se trouve le défi véritable de la réforme de nos institutions. Comment recruter et équiper les membres de l'organe législatif pour qu'ils soient en mesure d'exercer un contrôle efficace du gouvernement titulaire de délégations de pouvoirs de plus en plus importants ? Selon cette perspective, la présente loi n'apporte rien. Espérons que le « comité » parlementaire de la constitution produira des suggestions à cet égard.

2. Les variations de terminologie

La terminologie nouvelle adoptée dans le projet de loi s'inscrit dans un ensemble de mesures analogues adoptées ces dernières années en vue de donner un caractère plus authentiquement français à notre vocabulaire parlementaire. L'effort est louable et mérite d'être souligné. L'expression « Assemblée nationale » — sans contredit celle qui a soulevé le plus d'opposition — a le mérite de bien évoquer l'idée d'une assemblée unique bien que les institutions d'où on l'a empruntée en comportent deux. Les termes président, vice-président et secrétaire apparaissent préférables aux anciennes traductions littérales de « speaker » et de « clerk ». Mais ce rafraîchissement de terminologie comporte une ambiguïté et laisse pour compte plusieurs autres anglicismes parlementaires.

L'ambiguïté réside dans l'article 3 de la loi qui dispose que les députés « ont droit au titre de "Membre du Parlement du Québec" et l'usage exclusif de l'abréviation "M.P.Q." leur est réservée »²¹. Les députés font, bien sûr, partie de l'organe législatif que l'on peut sans doute désigner par le terme « Parlement » avec beaucoup d'à-propos. Mais l'organe législatif québécois se compose encore de deux éléments : l'assemblée nationale et le lieutenant-gouverneur, et c'est en tant que membres de cette dernière assemblée seulement qu'ils font partie du

²¹ Article 21 de la *Loi de la Législature*, S.R.Q., 1964, chap. 6.

Parlement. Il eut été préférable de les qualifier de membres de l'assemblée dont ils sont vraiment des membres. Le qualificatif donne à penser que l'on tient pour équivalent les termes Assemblée nationale et Parlement. Cette ambiguïté du texte de l'article 3 a produit, lors de sa discussion à l'assemblée, une certaine confusion dans l'esprit des députés ; on a même proposé de substituer à l'expression « Assemblée nationale » celle de « Parlement du Québec » pour désigner l'assemblée électorale²². Évidemment, la substitution n'est pas possible : par « parlement » on désigne l'organe législatif dans son intégralité, par « Assemblée nationale », une partie seulement.

L'utilisation du terme parlement doit cependant être notée. C'est, à notre connaissance, sa première insertion dans le texte de nos lois. Il est dommage que l'on n'ait pas poussé plus loin l'utilisation en le substituant partout au terme « législature ». Il y a dans la différenciation de terminologie courante entre le « Parlement du Canada » et les « législatures » des États membres²³ un relent de subordination qui n'a plus sa place dans le vocabulaire juridique de notre époque. Les organes législatifs des États membres peuvent être aussi bien qualifiés de parlements que l'organe législatif fédéral²⁴. D'autre part, en français, le terme législature désigne généralement la durée d'un parlement et non pas l'organe législatif lui-même. L'occasion était belle de modifier cette mauvaise traduction de l'anglais et de qualifier correctement l'organe législatif québécois ; espérons qu'on n'y manquera pas la prochaine fois. On pourrait peut-être de plus songer à abroger purement et simplement l'article 2 de la Loi d'interprétation²⁵ qui énonce la formule destinée à indiquer l'autorité en vertu de laquelle un projet de loi a été sanctionné. C'est là, à mon avis, une mention alambiquée et parfaitement inutile.

Plusieurs autres fleurons de notre terminologie parlementaire sont laissés pour compte par la présente loi. Par exemple, le terme « bill », auquel on peut substituer aisément « projet de loi », ou « proposition de loi » selon le cas, le terme « comité » dont l'usage est souvent impropre, ou encore le terme « adresse » encore répété dans la présente loi. Plusieurs autres rafraîchissements de ce genre s'imposent, qui devraient faire l'objet d'une étude sérieuse et définitive afin d'assurer le caractère français de notre vocabulaire constitutionnel il faudra néanmoins prendre garde d'utiliser des termes français évocateurs de réalités différentes des nôtres.

Jules BRIÈRE *

²² Notamment M. Jean Lesage et M. René Lévesque, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Québec, 1968, vol. 7, pp. 4407-4410. Les députés ministériels ne semblent d'ailleurs pas avoir envisagé ce problème de terminologie.

²³ Elle dérive des traductions usuelles du *BNA Act* où l'on utilise « parliament » et « legislatures ».

²⁴ L.-P. H. PIGEON, « Are the Provincial Legislatures Parliaments ? » (1943) 21 *R. du B. Can.* 826.

²⁵ S.R.Q., 1964, chap. 1 modifié par l'art. 56 de la présente loi.

* Professeur à la faculté de Droit, université Laval.