

## Bulletin d'histoire politique

### Brève histoire du gouvernement responsable

Christian Blais



Volume 22, Number 2, Winter 2014

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1021991ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1021991ar>

[See table of contents](#)

#### Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique  
VLB éditeur

#### ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

#### Cite this article

Blais, C. (2014). Brève histoire du gouvernement responsable. *Bulletin d'histoire politique*, 22(2), 111–138. <https://doi.org/10.7202/1021991ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique et VLB Éditeur, 2014

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/>

**é**rudit

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/>

## Brève histoire du gouvernement responsable<sup>1</sup>

CHRISTIAN BLAIS

*Service de la recherche*

*Bibliothèque de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>*

Au Québec et au Canada, l'historiographie a retenu 1848 comme point de départ du gouvernement responsable. Depuis lors, certes, le principe de la responsabilité ministérielle n'a plus jamais été remis en cause dans notre régime parlementaire.

Ainsi, les concepts de « gouvernement responsable », de « responsabilité ministérielle », de « responsabilité gouvernementale », de « responsabilité constitutionnelle » ou de « règle sur la confiance » décrivent tous la même convention constitutionnelle. Une convention selon laquelle les membres du gouvernement, dans un système parlementaire d'origine britannique, doivent aussi être membres du Parlement, ou le devenir, et doivent jouir de la confiance de la majorité de ses membres élus<sup>3</sup>.

Pour mieux cerner l'histoire du gouvernement responsable, voyons ce qui s'est passé en Angleterre, au Bas-Canada, au Haut-Canada, au Canada sous l'Union et au Québec. Nous verrons que l'instauration du gouvernement responsable s'est réalisée, étape par étape, à partir de 1839.

### **En Grande-Bretagne (1688-1841)**

La responsabilité ministérielle s'établit progressivement en Angleterre entre la fin du xvii<sup>e</sup> siècle et le milieu du xix<sup>e</sup> siècle. En prémisses, il a d'abord fallu la Glorieuse Révolution (1688-1689) pour imposer définitivement la

formule du « Roi en son Parlement », c'est-à-dire le partage du pouvoir en trois états : le roi, la Chambre des lords et les Communes<sup>4</sup>.

Du couronnement de Guillaume III (1689) jusqu'au début du règne de Victoria (1837), c'est le roi qui dirige l'action de l'État. Le pouvoir exécutif est incarné en la seule personne du roi tandis que les deux Chambres du Parlement se partagent le pouvoir législatif. En somme, dans le royaume, il se trouve un organe individuel (le roi) et deux organes collectifs (les Chambres) et, au final, la loi qui « pour être parfaite » doit obtenir l'assentiment des trois organes souverains<sup>5</sup>. L'ultime *veto* que peut exercer le monarque sur la conduite des affaires de l'État demeure la sanction royale.

Déjà à l'époque, la réunion de la totalité du pouvoir exécutif dans la personne du roi n'est qu'une fiction<sup>6</sup>. La tendance qui se dessine est que le roi intervient de moins en moins dans les affaires gouvernementales<sup>7</sup>. L'exercice de la puissance exécutive est plutôt le fait de ses « serviteurs » : les ministres. Ce principe d'unité exécutive, pour désigner la collectivité ministérielle, est dès lors désigné par le vocable de « Couronne »<sup>8</sup>. À noter toutefois que dans la Déclaration des droits (*Bill of Rights*, 1689), il n'est aucunement fait mention du Conseil privé ou d'un quelconque organe exécutif. Rien qui ne l'interdit non plus. Le Conseil exécutif est une sphère à part en définitive<sup>9</sup>.

Seul le roi a la prérogative de nommer les ministres. Jusque dans les années 1760, il fait appel aux conseillers de son choix, soit des membres de la famille royale, soit des parlementaires. C'est seulement sous le règne de George III (1760-1820) que le Cabinet est exclusivement formé de parlementaires. Ce cabinet devient le seul organe exécutif de plein exercice et, plus encore, les réunions du Cabinet ont lieu sans la présence du roi<sup>10</sup>.

Très tôt, le roi comprend l'intérêt qu'il a de former son Administration dans un groupe de parlementaires relativement unis. Encore au XVIII<sup>e</sup> siècle cependant, le faible avancement de la structure partisane et des coalitions parlementaires au Parlement a pour corollaire que le Cabinet est composé d'hommes venant de divers horizons politiques. Cet état de fait empêche d'ailleurs longtemps l'expression d'une solidarité ministérielle<sup>11</sup>. Et c'est dans ce même contexte qu'apparaît la fonction de premier ministre – avec sir Robert Walpole en 1721<sup>12</sup> – justement pour tenter de donner une direction uniforme à une collectivité ministérielle qui manquait parfois d'homogénéité<sup>13</sup>.

Après 1782, le Cabinet ministériel, étant désormais maître de son ordre du jour<sup>14</sup>, devient un acteur de premier plan dans l'élaboration du programme gouvernemental. En retour, l'exécutif reste dépendant du Parlement pour l'adoption des lois et des crédits. Le concept de majorité parlementaire (la confiance) se dessine alors comme indicateur de la viabilité

des cabinets. Dès que l'exécutif constate qu'il n'a pas l'appui des Chambres, il se retire parce que cette collaboration du Parlement est nécessaire à la réalisation des projets du gouvernement.

Les Chambres perfectionnent, de leur côté, des instruments de contrôle de l'action exécutive. Depuis le Moyen Âge, le Parlement disposait de la procédure de haute trahison (*impeachment*) pour sanctionner le comportement d'un ou de plusieurs ministres<sup>15</sup>. À l'époque hanovrienne, cette procédure criminelle se modernise pour devenir strictement une mesure de contrôle parlementaire: en clair, la censure découlant de la perte de confiance envers les élus remplace désormais la procédure juridique formelle. Aucun crime n'est requis, «l'opprobre public» étant maintenant suffisant: dorénavant, «la responsabilité ministérielle est libérée de toute nécessité d'imputer aux ministres des faits quelconques»<sup>16</sup>.

Le vote des crédits demeure un autre moyen sur lequel repose la survie des gouvernements. Dans le courant du XIX<sup>e</sup> siècle, d'un côté, si les débats financiers sont de plus en plus politisés, d'un autre côté, les parlementaires ont peu d'informations sur la perception des recettes et sur les dépenses engagées par le gouvernement. Ce n'est que lorsque l'audit financier est réformé en 1834 que le Parlement disposera de toutes les données dont il dépend pour exercer son contrôle sur les finances du royaume<sup>17</sup>. En revanche, comme le note Lord John George Lambton, 1<sup>er</sup> comte de Durham, dans son fameux rapport de 1839, en Grande-Bretagne:

Les vieux remèdes constitutionnels, par exemple la mise en accusation et le refus des subsides, n'ont jamais été employés pour écarter un ministère depuis le règne de Guillaume III. On ne s'en est jamais servi, parce que, de fait, ç'a été l'habitude des ministres de prévenir un vote d'hostilité absolue ou de démissionner quand une minorité trop faible ou incertaine les appuyait<sup>18</sup>.

Avant les années 1830, il est rare cependant que les cabinets tombent d'un seul bloc; le plus souvent, ils se composent et se décomposent de manière graduelle<sup>19</sup>. La décennie 1830 correspond aussi à la consolidation des partis politiques qui, en parallèle, permet le développement de la responsabilité politique<sup>20</sup>. En effet, la coalition parlementaire partisane devient l'expression de la majorité parlementaire et le roi, dans sa prérogative de nommer les ministres, tient maintenant compte de la nature du système bipartite<sup>21</sup>.

À la même époque, les députés cherchent à redéfinir leur légitimité propre en révisant les pouvoirs de la Chambre des lords. En particulier, les élus entendent à ce que la confiance envers le gouvernement émane exclusivement de la Chambre des communes. L'historiographie considère souvent l'adoption du *Reform Act* de 1832 comme une date charnière puisque, dans les années qui s'ensuivent, la Chambre des lords perd son droit de censure<sup>22</sup>. Une chose est acquise dorénavant: pour se

maintenir, le gouvernement doit s'appuyer sur la confiance de la majorité des députés de la Chambre des communes.

Somme toute, il y a trois événements politiques importants dans l'histoire de la responsabilité politique en Grande-Bretagne : 1) en 1742, démission du premier ministre Robert Walpole après avoir fait l'objet d'une censure individuelle ; 2) en 1782, date de la première véritable démission collective, celle du ministère de Lord Frederick North ; 3) en 1841, la chute du ministère de William Lamb Melbourne à la suite d'élections générales lui étant défavorables<sup>23</sup>.

L'élaboration du principe de la responsabilité ministérielle en Grande-Bretagne s'inscrit donc dans la longue durée. Et, fait à noter, la terminologie même de « gouvernement responsable » est davantage employée par les Britanniques, au XIX<sup>e</sup> siècle, pour décrire les revendications des colonies nord-américaines<sup>24</sup>.

### **L'idée du gouvernement responsable au Bas-Canada (1792-1837)**

Les historiens qualifient de « *old representative system* » le régime parlementaire des colonies britanniques avant la mise en place du gouvernement responsable. Comparativement au modèle de Westminster, qui se développe après la Glorieuse Révolution, le système parlementaire colonial apparaît comme inachevé. Sur le plan administratif, le Bas-Canada demeure une « colonie royale » (*crown colony*), c'est-à-dire une province dirigée par un gouverneur, nommé par la Couronne, et rattaché au service du secrétaire d'État responsable des colonies.

Le régime parlementaire établi en 1792 s'inspire tout de même du schéma constitutionnel britannique. L'Acte constitutionnel de 1791 a modifié l'Acte de Québec de 1774 de façon à ce que le pouvoir de légiférer soit partagé entre deux organes législatifs : la Chambre d'assemblée et le Conseil législatif. L'avènement d'une assemblée représentative au Bas-Canada, formée de députés élus, est une avancée politique majeure. Elle permet, comme l'affirme le constitutionnaliste Henri Brun, « à la collectivité locale de contribuer à la fonction législative d'une façon infiniment plus autonome qu'auparavant »<sup>25</sup>.

Le Parlement du Bas-Canada est donc composé du gouverneur, d'une assemblée et d'un conseil. Le gouverneur personnifie le pouvoir exécutif, bien que ce pouvoir appartienne *de facto* à la Couronne de la Grande-Bretagne. Le véritable pouvoir exécutif est à Londres :

The executive power in England over the greater part of her transmarine possessions, embracing all the settlements not sending representatives to the Imperial Parliament, is vested in the Colonial Office, Downing-street, which is under the management of one of the principal secretaries of states, an under-secretary, who changes with the administration, and another under-secretary, who is permanent<sup>26</sup>.

Le système ministériel bas-canadien est plus qu'embryonnaire. Malgré la constitution d'un Conseil exécutif pour le Bas-Canada, il ne s'agit pas d'un appareil consensuel. Il n'est pas non plus titulaire de l'ensemble des pouvoirs exécutifs : ses membres ne se voient pas attribuer de charges exécutives spécifiques, ni pour la direction du gouvernement, ni pour la mise en œuvre des lois. Il s'agit d'un organe consultatif plutôt que d'un organe décisionnel. De même, de 1792 à 1837, seuls quelques rares députés seront appelés à faire partie du Conseil exécutif<sup>27</sup>.

Les leaders canadiens prennent conscience des limites de leur institution représentative au sein de l'État colonial. Le début du XIX<sup>e</sup> siècle correspond d'ailleurs à la naissance d'un mouvement réformiste au Bas-Canada<sup>28</sup>. En premier lieu, les députés canadiens, formant la majorité à la Chambre d'assemblée, déplorent la sous-représentation de la nation canadienne dans les postes clés de la fonction publique. Cette question va être à la source d'un grave conflit entre la majorité canadienne et la « clique du Château », l'oligarchie locale subordonnée aux vues du gouverneur.

Le député Pierre-Stanislas Bédard, chef du Parti canadien, plaide la suprématie du législatif. Imprégné par les grands penseurs de la constitution britannique des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles – Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), Blackstone (1723-1780) et De Lolme (1740-1806) – Bédard entend à ce que les Canadiens puissent profiter eux aussi des libertés dont jouissent les Britanniques par l'équilibre de l'exercice du pouvoir entre le roi, la noblesse et le peuple<sup>29</sup>. À titre d'exemple, la théorie de Locke – défenseur du libéralisme, du pacte social et des droits naturels des individus – voulant qu'il n'y ait « qu'un pouvoir suprême, qui est *le pouvoir législatif*, auquel tous les autres doivent être subordonnés »<sup>30</sup> est de nature à convaincre Bédard que le gouvernement prive la population des principes émanant de la Constitution de 1791<sup>31</sup>.

Une première crise parlementaire survient sur la question de l'éligibilité des juges. En 1810, Bédard, d'autres ténors de la majorité parlementaire et des collaborateurs du journal d'opposition *Le Canadien* sont emprisonnés, sans procès, par le gouverneur James Craig. L'impasse est dénouée, 13 mois plus tard, avec la libération de Bédard et avec la venue du gouverneur George Prevost, en 1812, plus conciliant avec les Canadiens dans un contexte où la Grande-Bretagne et les États-Unis sont en guerre.

Il demeure que cet affrontement entre les pouvoirs législatif et exécutif contribue à l'émergence d'une pensée démocratique et d'une action politique concertée au sein de la majorité parlementaire bas-canadienne. Il suscite de profondes réflexions quant à l'exercice de la fonction législative et quant à la nature même de la majorité parlementaire. Un constat se dégage. Non seulement le gouvernement du Bas-Canada n'est pas responsable devant une simple assemblée délibérante, mais il est de plus l'expression perpétuelle de la minorité.

À dessein de modifier l'ordre des choses, en 1814, la Chambre d'assemblée vote une *Adresse à Son Altesse Royale le Prince régent sur l'État de la province*. Joint à cette adresse, un mémoire qui, « par la recherche théorique du soutien de l'exécutif par la majorité de la population », aborde les fondements de la responsabilité ministérielle<sup>32</sup>:

Depuis la Constitution, [...] les anciens sujets ont continué d'être en possession des places [de fonctionnaires] et sont devenus le parti du Gouvernement<sup>33</sup>; [...] la majorité de la Chambre d'assemblée s'est trouvée composée de Canadiens, et les Anglais avec quelques Canadiens dévoués ont formé la minorité, et comme les Canadiens de la majorité, librement élus par le peuple, ne se trouvaient pas avoir le dévouement nécessaire, ils n'ont pu avoir part aux places. Les membres qui ont été faits conseillers exécutifs ont été pris dans la minorité; le parti du gouvernement s'est trouvé lié avec la minorité de la Chambre d'assemblée, et la majorité, c'est-à-dire la Chambre d'assemblée elle-même, à laquelle est attachée la masse du peuple, [...] a été laissée dans l'opposition. [...]

Les plans et projets du Gouvernement sont préparés par les conseillers de la minorité [...], sans la participation des membres de la majorité; et la majorité n'a alors d'autre alternative que de les passer ou de se trouver en opposition avec la minorité, c'est-à-dire avec le gouvernement, et d'être traités comme on traiterait des rebelles du gouvernement. [...]

Si le gouverneur avait le pouvoir d'appeler au conseil les principaux membres de la majorité de la Chambre d'assemblée, il aurait par là un moyen d'entendre les deux partis [...]. Il ne serait pas exposé à se trouver si souvent en opposition avec la Chambre d'assemblée. [...]

S'il était possible qu'un nombre de places de conseillers ou d'autres places d'honneur et de profit fût accordé à ceux qui ont le plus d'influence sur la majorité de la Chambre d'assemblée, qu'elles dépendissent entièrement de leur succès à s'y maintenir, il y a lieu de présumer que les deux partis se réuniraient bien vite dans la Chambre d'assemblée, que cette division nationale si contraire au but du gouvernement disparaîtrait tant dans l'Assemblée qu'au dehors [...]<sup>34</sup>.

Cette formulation de la responsabilité ministérielle n'est pas à sa pleine maturité, certes. On souhaite avant tout l'adoption d'une meilleure « communication » entre les pouvoirs législatif et exécutif de la colonie<sup>35</sup>.

Au demeurant, les députés cherchent à contrôler les actions du gouvernement par l'entremise de l'examen des comptes publics. Depuis 1793, la Chambre étudie les comptes publics en comité plénier; après 1812, un comité spécial est formé pour ce faire. Mais la chose n'est pas simple puisque l'exécutif est seul à administrer les revenus de la Couronne tandis que la Chambre ne dispose que du produit des taxes. Il n'y a pas de fonds consolidés à l'époque.

Or voici, à partir de 1818, les revenus de la Couronne sont insuffisants pour couvrir les dépenses ordinaires de l'Administration. En conséquence, le gouverneur demande des subsides (crédits) à la Chambre d'assemblée, notamment pour couvrir les dépenses liées à la liste civile

(le salaire des fonctionnaires). Dorénavant, un budget des dépenses est présenté en Chambre et étudié par le comité spécial, mais les députés ne peuvent que formuler des critiques et approuver, ou encore rejeter, le tout en bloc<sup>36</sup>.

La situation évolue radicalement avec l'adoption du *Canadian Revenue Control Act* à Londres, le 22 septembre 1831<sup>37</sup>. En vertu de cette loi, tous les revenus de la Couronne sont concédés à l'Assemblée du Bas-Canada<sup>38</sup>. Malgré cette concession majeure, à la session de 1832-1833, la majorité canadienne, par l'intermédiaire du comité des comptes publics, conclut que la Chambre « n'a aucun contrôle, et [...] n'a aucun moyen de s'assurer [...] de l'exactitude du montant des deniers publics entre les mains du Receveur général »<sup>39</sup>. Bref, après avoir obtenu le contrôle exclusif de statuer sur l'emploi des deniers publics, l'Assemblée refuse d'adopter une liste civile permanente de même que les crédits (le bill des subsides)<sup>40</sup>. Cela aura pour effet de paralyser l'Administration qui, faute de moyens suffisants, devra puiser à même les fonds destinés, par la Grande-Bretagne, à la défense et aux fortifications<sup>41</sup>.

En rétrospective, dans le *crown colony system*, l'idée de l'autonomie coloniale ne correspond pas encore au principe inhérent du *self-government*. Pour la Grande-Bretagne, une colonie atteint son ultime degré de liberté politique du moment où tous les revenus de la Couronne sont concédés à la législature coloniale, et ce, en échange de l'adoption d'une liste civile permanente<sup>42</sup>. En 1837, Robert Montgomery Martin, l'auteur de *The History of the British Colonies*, corrobore que : « The assembly claims, and if an adequate civil list were granted, the Imperial Government would be disposed to concede, a sole control over the finances of the colony, both as to the extent and mode of levying the taxes and the distribution of the same »<sup>43</sup>. C'est dire que le contrôle exclusif des affaires coloniales se résume à l'administration complète de ses deniers publics, sauf exception de la liste civile.

Avec la crise des subsides se précise davantage la notion de gouvernement responsable. Le Parti patriote et Louis-Joseph Papineau ont maintenant une idée plus claire de la responsabilité ministérielle. Le député Étienne Parent, l'un des chefs patriotes à Québec, définit ce concept ainsi :

On demande maintenant que le Conseil Exécutif soit assimilé autant que possible au Conseil des ministres en Angleterre. Les affaires de la colonie ont acquis un degré de magnitude, qui demande une nouvelle organisation du département administratif du gouvernement. Ainsi, au lieu d'appeler les membres influents de l'une et de l'autre Chambre pour en faire de simples conseillers politiques, on voudrait maintenant qu'on en fit des chefs de départements responsables solidairement aux Chambres<sup>44</sup>.

En Grande-Bretagne, cet avis n'est pas encore partagé :

Another proposition by a party in Lower Canada is, that the executive council should be under the control of the house of assembly, in order, as it is supposed, to assimilate the colonial government to that of England ; but the propounders of these changes quite forget the necessarily subordinate position of a colony : and they overlook the fact, that the executive council in a colony is not similar to the ministerial body at home, but analogous rather to the privy council, the members of which are appointed for life<sup>45</sup>.

L'opinion métropolitaine ne considère pas pour autant les assemblées législatives et les conseils législatifs des colonies comme étant des *irresponsible bodies*. Sauf que leur « responsibility is not confined to their fellow-citizens in the island or settlement, but extends to the mother country, where it is but natural they should desire to maintain themselves high in the esteem of their Sovereign »<sup>46</sup>. La relation hiérarchique entre la métropole et la colonie est alors comparée à celle entre une mère et son enfant. Tout bien pesé, il n'y a que lorsqu'une province cesse d'être une colonie qu'elle devient, à l'exemple des États-Unis, « free to choose its own government »<sup>47</sup>.

C'est donc avec des accents de plus en plus républicains que Papineau cherche à contrôler l'exécutif et la fonction publique, celle-ci étant peuplée d'opposants farouches au Parti patriote. Comme il est convaincu que le pouvoir exécutif est corrompu, l'encadrement des conseillers du gouverneur par la « responsabilité ministérielle » ne paraît pas suffisant pour régler le problème<sup>48</sup>. Les patriotes considèrent le pouvoir législatif comme le véritable siège du pouvoir et, suivant cette ligne de pensée après 1831, entendent surtout rendre le Conseil législatif électif<sup>49</sup>. Autour de Papineau, d'autres patriotes influents discutent quand même des principes essentiels d'un gouvernement responsable, mais cette idée ne figurera jamais au premier plan de leur projet de réformes constitutionnelles<sup>50</sup>. Le modèle américain, plutôt que le britannique, semble être garant de plus grandes libertés démocratiques pour la nation canadienne.

Dans ce contexte, le 21 février 1834, la Chambre d'assemblée du Bas-Canada adopte les Quatre-vingt-douze Résolutions. Il s'agit d'un manifeste contenant les revendications, les réformes, les griefs et les doléances du Parti patriote. On insiste sur la réforme du Conseil législatif, mais on dénonce du même souffle l'« impunité pour les gouvernants », le « régime d'irresponsabilité en faveur des fonctionnaires publics » et le comportement de l'exécutif sur lequel la Chambre « n'a aucune influence ». On revendique également « l'influence salutaire que le peuple a droit d'exercer, d'après la constitution, sur la branche administrative du gouvernement, et sur l'ensemble et la tendance de ses mesures » ; en retour, on s'insurge contre la « composition vicieuse et irresponsable du Conseil exécutif ». Il demeure que ces résolutions ne prônent pas clairement, tel que l'affirme l'historien Michel Ducharme, « la mise en place d'un mécanisme constitutionnel permettant d'harmoniser les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif »<sup>51</sup>. Le document est envoyé à Londres.

Le climat politique se dégrade. L'impasse en matière des subsides se poursuit et conduit à la grève parlementaire en 1836, suivie par le boycottage des produits commerciaux britanniques. En 1837, le Parlement de Westminster répond par les Dix Résolutions de John Russell, ministre britannique de l'Intérieur. Ces résolutions opposent une fin de non-recevoir aux Quatre-vingt-douze Résolutions et, notamment, au principe du gouvernement responsable<sup>52</sup>. Pire, le gouvernement colonial est autorisé à puiser 142 160,14 livres dans le trésor public, sans le consentement de la Chambre d'assemblée, pour éponger les arrérages. L'indignation est profonde chez les patriotes. Le climat tendu culmine avec les Rébellions de 1837 et de 1838, qui seront écrasées par l'armée britannique.

### **La notion de gouvernement responsable dans le *Rapport de Lord Durham* (1839)**

À Londres, le 31 janvier 1839, Lord John George Lambton, 1<sup>er</sup> comte de Durham, dépose son rapport intitulé *Rapport de Lord Durham, Haut-commissaire de Sa Majesté, &c. sur les affaires de l'Amérique septentrionale britannique*<sup>53</sup>. Sans équivoque, il recommande l'instauration d'un gouvernement responsable dans les colonies.

En ce qui a trait à l'administration des affaires internes du Bas-Canada, Durham fait d'abord le constat qu'il y a « absence totale de rouages dans le Gouvernement exécutif de la province »<sup>54</sup>. À tel point qu'il écrit que les habitants de la colonie constituent « un peuple [qui] n'a jamais su que très imparfaitement ce que c'était d'avoir un Gouvernement »<sup>55</sup>. En cela, il affirme que la colonie n'a jamais eu ni d'autonomie gouvernementale ni de ministères locaux, le véritable pouvoir exécutif ayant toujours été exercé depuis la métropole.

Selon Durham, une réforme s'impose dans la constitution même du Conseil exécutif de la colonie. Il recommande premièrement au gouverneur de consulter « le désir du peuple dans le choix de ses serviteurs »<sup>56</sup>. Il promeut l'instauration d'un véritable gouvernement colonial, lequel serait divisé en différents départements, à la tête desquels seraient placés des ministres responsables. Comme en Grande-Bretagne, il souhaite aussi « donner aux chefs de la majorité parlementaire la direction de la politique nationale et la distribution du patronage »<sup>57</sup>.

Dans ce nouveau système, les conseillers exécutifs seraient responsables de leurs actions. Pour Durham, comme il n'existe actuellement « pas de divisions en bureaux dans le Conseil, il n'y a aucune responsabilité personnelle ni aucune autorité individuelle. [...] Le huis clos des procédures ajoute à l'irresponsabilité du corps », précise-t-il<sup>58</sup>.

En conclusion de son rapport, Durham suggère de calquer l'administration coloniale selon les principes de la constitution britannique. Quant au gouvernement responsable, il y va de ces recommandations :

[L]a Couronne doit se soumettre aux conséquences nécessaires des institutions représentatives ; et si elle doit faire fonctionner le Gouvernement de concert avec un corps représentatif, il faut qu'elle y consente par l'intermédiaire de ceux en qui ce corps représentatif a confiance<sup>59</sup>. [...]

Chaque manifestation du peuple pour dominer la politique, peut combiner avec le droit, laissé à la Couronne, de choisir ses conseillers. Il faudrait que le gouverneur reçût instructions de s'assurer de la collaboration de l'Assemblée, en confiant son administration à des hommes qui commanderaient la majorité<sup>60</sup>. [...]

On devrait assurer par tous les moyens connus de la Constitution britannique la responsabilité de tous les officiers [les ministres] du Gouvernement vis-à-vis de l'Assemblée, à l'exception du gouverneur et de son secrétaire. On devra donner instructions au gouverneur, en tant que représentant de la Couronne, de diriger son Gouvernement par l'intermédiaire de chefs de service qui devront posséder la confiance de la Chambre unie ; et ils ne doivent attendre aucun appui de la métropole en cas de contestation avec la Chambre, sauf sur les points qui touchent les intérêts stricts de l'Empire<sup>61</sup>.

En contrepartie, à l'instauration du principe de la responsabilité ministérielle, Durham exhorte le Parlement britannique de réunir les provinces du Haut et du Bas-Canada. Cette union législative et financière a pour dessein de réduire la nation canadienne-française en un état de minorité au sein du nouveau Parlement. En cela, son opinion est tranchée : « Le Bas-Canada, maintenant et toujours, doit être gouverné par la population anglaise »<sup>62</sup>.

### **Les prémisses de la responsabilité ministérielle dans le Haut-Canada (1839-1840)**

C'est d'abord dans la province du Haut-Canada que s'effectue progressivement la transition vers le principe de la responsabilité ministérielle<sup>63</sup>. Plus exactement, Londres accorde au Haut-Canada une autonomie accrue pour la gestion de ses affaires internes ; dès 1839, Russell insiste en effet sur « le désir du Gouvernement de Sa Majesté de déferer aux représentants du Peuple du Haut-Canada, dans toutes les matières qui se rattachent au gouvernement intérieur de cette province [...] »<sup>64</sup>.

Dans une première dépêche, datée du 7 septembre 1839 et délivrée au gouverneur du Haut et du Bas-Canada Charles Poulett Thomson, John Russell, devenu secrétaire d'État à la Guerre et aux Colonies, aborde implicitement la question du gouvernement responsable :

D'après les nouvelles que j'ai reçues du Haut-Canada, il est probable que vous serez appelé à expliquer les vues des Ministres de la Couronne, relativement à une question sur laquelle le projet de loi dont je parle [l'Acte d'Union] garde nécessairement le silence. Je veux parler de la nature et de l'étendue du contrôle qu'il sera permis à la branche populaire de la Législature Unie d'exercer sur la conduite du Gouvernement Exécutif, et de la continuation de ses principaux Officiers au Service public. Mais il est évidemment impossible de donner la forme d'un acte positif à un principe constitutionnel de cette nature. L'importance qu'il y a de maintenir la plus grande harmonie possible entre la politique de la Législature et celle du Gouvernement exécutif, est trop évidente pour être mise en question, et vous devrez, en conséquence, mettre toute votre sollicitude à tâcher d'appeler à vos Conseils et d'employer pour le Service public des hommes qui, par leur position et leur caractère, ont obtenu la confiance et l'estime générale des habitants de la Province<sup>65</sup>.

En clair, Russell explique à Thomson que le Parlement de Westminster est à préparer le projet de loi relatif à l'union du Haut et du Bas-Canada qui, dans sa teneur, sera « le résultat de délibérations réfléchies sur les diverses suggestions contenues dans le rapport du Lord de Durham ». Le ministre des Colonies indique au gouverneur que le principe du gouvernement responsable sera probablement mis en place. S'il précise que la responsabilité ministérielle est une « question sur laquelle le projet de loi [...] garde nécessairement le silence », c'est que ni l'Acte d'Union ni les instructions royales qui s'ensuivront ne pourront explicitement faire mention de ce principe. Pour Russell, « il est évidemment impossible de donner la forme d'un acte positif à un principe constitutionnel de cette nature ». Autrement dit, puisqu'en Grande-Bretagne il n'y a rien qui fasse référence à cette convention constitutionnelle, il en serait de même dans les colonies<sup>66</sup>.

Dans une seconde dépêche, datée du 14 octobre 1839, Russell montre quand même quelques réserves quant à la faisabilité d'appliquer les règles non écrites du gouvernement responsable. Le concept de responsabilité ministériel étant incompatible avec le statut colonial. Selon lui :

But if we seek to apply such a practice to a colony, we shall at once find ourselves at fault. The power for which a minister is responsible in England, is not his own power, but the power of the Crown, of which he is for the time the organ. It is obvious that the executive councillor of a colony is in a situation totally different. The Governor under whom he serves, received his orders from the Crown of England. But can the colonial council be the advisers of the Crown of England? Evidently not, for the Crown has other advisers, for the same function, and with superior authority.

It may happen, therefore, that the Governor receives at one and the same time instructions from the Queen, and advice from his executive council, totally at variance with

each other. If he is to obey his instructions from England, the parallel of constitutional responsibility entirely fails; if, on the other hand, he is to follow the advice of his council, he is no longer a subordinate officer, but an independent sovereign<sup>67</sup>.

Russell presse à tout le moins Thomson de maintenir l'harmonie dans les relations du Conseil exécutif avec la Chambre d'assemblée<sup>68</sup>. À cette fin, une troisième dépêche datée du 16 octobre 1839 donne l'autorité au gouverneur de démettre et de choisir les officiers civils pour remplir les fonctions de secrétaire de la province, de trésorier, de solliciteur général, de procureur général, etc.<sup>69</sup>

Il s'agit d'une réforme majeure qui, dans la pratique, constitue la base du gouvernement responsable: auparavant les hauts fonctionnaires et les conseillers exécutifs conservaient leurs fonctions «durant bon plaisir», c'est-à-dire qu'ils étaient inamovibles, et ce, depuis l'instauration d'un gouvernement civil en 1764. Désormais, les conseillers exécutifs et les fonctionnaires occupant des postes départementaux seront choisis et révoqués pour des raisons politiques<sup>70</sup>. Dans ce contexte, en 1840, le gouverneur Thomson convainc le chef de la majorité parlementaire, le réformiste Robert Baldwin, d'accepter le poste de solliciteur général. Celui-ci refuse par contre de siéger au Conseil exécutif.

Durant cette dernière session du Parlement haut-canadien, les députés demandent plus de détails concernant cette fameuse dépêche du 16 octobre 1839. Le 13 décembre suivant, l'orateur Allan MacNab fait parvenir une adresse au gouverneur lui demandant «to inform this House whether any communications have been received from Her Majesty's Principal Secretary of State for the Colonies, on the subject of Responsible Government, as recommended in the Report of the Earl of Durham [...]»<sup>71</sup>.

Le 18 décembre suivant, les députés proposent l'adoption d'une seconde adresse, cette fois pour remercier Russell et lui exprimant les «sentiments which this House has no reason to doubt will be fully carried out, and which will enable the people of this loyal, but distracted Colony, hereafter to enjoy the practical benefits and blessings of that Constitutional Responsibility enjoyed by our fellow subject in Great Britain [...]»<sup>72</sup>. Par contre, le libellé de cette motion n'est pas adopté par la majorité.

Finalement, le 14 janvier 1840 est enregistrée dans le *Journal* la réponse du gouverneur Thomson indiquant qu'il regrette de ne pouvoir communiquer à la Chambre la correspondance relative au gouvernement responsable<sup>73</sup>. À mot couvert, il ajoute que :

The Governor General has received Her Majesty's commands to administer the Government of these Provinces in accordance with the well understood wishes and interests of the people, and to pay to their feelings, as expresses through their Representatives, the deference that is justly due to them.

These are the commands of Her Majesty, and these are the views with which Her Majesty's Government desire that the administration of these Provinces should be conducted; and it will be the earnest and anxious desire of the Governor General to discharge the trust committed to him, in accordance with these principles<sup>74</sup>.

Il semble néanmoins que, durant les travaux de la 5<sup>e</sup> session de la 13<sup>e</sup> législature de la province du Haut-Canada (1839-1840), le gouverneur s'est « rendu aussi loin, dans la reconnaissance du principe de la responsabilité, que les réformistes modérés l'avaient jamais réclamé »<sup>75</sup>. Selon l'avis de Thomas William Clinton Murdoch, secrétaire civil de Thomson, on voyait « pour la première fois au Canada une majorité gouvernementale agir suivant les principes qui régissaient les affaires parlementaires dans la mère patrie »<sup>76</sup>. Il y a place à la nuance, mais le chemin menant vers la formation d'un gouvernement responsable était tracé dans ses grandes lignes. Or ce n'est qu'après la proclamation de l'Acte d'Union que le gouverneur achève le processus de transformation du Conseil exécutif en un cabinet de ministres qui pourraient être licenciés s'ils étaient incapables d'obtenir le soutien de la législature<sup>77</sup>.

Enfin, selon la thèse de Phillip Buckner, rien n'indique clairement qu'il y ait un lien de causalité entre la libéralisation des politiques protectionnistes (abolition de ses tarifs préférentiels pour ses colonies) et le fait que la Grande-Bretagne consente à une dévolution accrue de pouvoirs aux provinces pour l'administration de leurs affaires internes. Par contre, il est clair que, sans modifier les constitutions des provinces britanniques de l'Amérique du Nord, Londres a accepté la convention relative au gouvernement responsable dans la décennie de 1840<sup>78</sup>. Selon l'opinion générale des auteurs canadiens du XIX<sup>e</sup> siècle, théoriquement, le principe de la responsabilité ministérielle est considéré comme acquis en date du 16 octobre 1839<sup>79</sup>.

### **L'Acte d'Union : les premiers départements ministériels (1840-1867)**

Après la sanction de l'Acte d'Union, le gouverneur Thomson demeure à la tête de l'exécutif de la province du Canada, et est élevé au rang de baron de Sydenham. Les nouvelles instructions royales adressées à Sydenham font état de changements constitutionnels à propos de la formation du Conseil exécutif. Si, depuis 1791, ces instructions indiquaient nommément les personnes « désignées pour former le Conseil exécutif »<sup>80</sup>, il en serait autrement désormais :

Nous déclarons qu'un Conseil exécutif sera constitué pour l'administration des affaires de Notre dite province du Canada, Nous vous enjoignons [...] de Nous transmettre immédiatement les noms des personnes que vous croirez les plus dignes d'être appelées à faire partie de Notre Conseil exécutif.

Afin qu'il n'en résulte pas d'inconvénients pour le service public, Nous vous autorisons par les présentes à nommer de temps en temps, les personnes dont la présence vous sera nécessaire dans ledit conseil, à condition toutefois que votre choix soit ratifié par Nous, et vous ferez prêter à chacune de ces personnes les serments que prescrit Notre commission.

Nous vous autorisons en outre, lorsque vous le croirez nécessaire de renvoyer ou de suspendre de leurs fonctions Nos dits conseillers exécutifs, qu'ils soient nommés provisoirement par vous ou par arrêté sous Notre sceau et Notre seing. En ce cas, vous Nous ferez connaître immédiatement, par l'un de Nos principaux secrétaires d'État, les causes de ce renvoi ou de cette suspension<sup>81</sup>.

Le 13 février 1841, Sydenham forme le premier Conseil exécutif de la province du Canada sous la forme véritable d'un cabinet ministériel: le ministère Draper-Ogden<sup>82</sup>. Les conseillers exécutifs se voient attribuer la responsabilité de départements particuliers: procureur général, secrétaire provincial, solliciteur général, membre du Bureau des travaux publics, etc. Dans le Cabinet, on compte deux procureurs généraux, un pour le Canada-Est, un pour le Canada-Ouest, que l'on finira par désigner comme co-premier ministre, bien que ce soit « ordinairement à l'un d'eux qu'est confié le soin de former l'administration »<sup>83</sup>.

Ce cabinet ministériel est formé avant la tenue des premières élections. Ces ministres parviennent ensuite à se faire élire députés ou sont nommés au Conseil législatif, de sorte qu'ils sont membres du Parlement à l'ouverture de la première législature. Ce cabinet « bigarré d'anglophones venus d'horizons politiques divers »<sup>84</sup>, ne sera pas non plus, malgré une campagne électorale bien orchestrée par le gouverneur, appuyé par une forte majorité parlementaire. Le gouvernement conservateur parvient cependant à se maintenir au pouvoir grâce au soutien de députés indépendants; Sydenham se convainc plutôt que le ministère Draper-Ogden s'appuie sur « une majorité manifeste et reconnue »<sup>85</sup>.

Robert Baldwin, quant à lui, demande en vain au gouverneur que la composition du Conseil exécutif reflète la force relative des partis en Chambre<sup>86</sup>. Toujours est-il cependant que la nouvelle législature, qui entame sa première session le 14 juin 1841, ne renverse pas le gouvernement. L'appui du Parlement aux politiques de Sydenham connaît diverses fluctuations et, certes, la position du gouvernement demeure toujours bien précaire. En retour, sans aucune ambiguïté, les ministres se collent au principe de la responsabilité ministérielle, affirmant à l'Assemblée qu'ils démissionneraient si la Chambre leur retirait sa confiance<sup>87</sup>.

Durant la session, l'opposition réformatrice du Canada-Ouest s'allie à celle du Canada-Est. Une nouvelle majorité parlementaire se dessine. En face, le Cabinet de Sydenham est, dès la fin de la première session, au bord de la désintégration<sup>88</sup>.

Afin de conserver la confiance de l'Assemblée, le nouveau gouverneur Charles Bagot transforme le Cabinet en y faisant entrer de nouveaux parlementaires. Mais ce n'est qu'avec la formation du nouveau ministère Baldwin-LaFontaine, le 16 septembre 1842, que le gouverneur s'assure de l'appui de l'Assemblée<sup>89</sup>. Ce nouvel exécutif n'est toujours pas constitué exclusivement de membres d'un seul parti. On y compte des réformistes, des tories et des indépendants. Toutefois, comme Bagot est mourant, le Cabinet Baldwin-LaFontaine peut jouer un rôle de premier plan dans la gouvernance des affaires publiques<sup>90</sup>.

Bagot meurt en fonction. En 1843, le gouverneur suivant, Charles Metcalfe, fait un bond en arrière en refusant de s'effacer derrière « un gouvernement de parti ». Il y préfère un gouvernement formé de parlementaires ne se réclamant d'aucune formation politique, ce qui rend pratiquement caduc le principe de la responsabilité ministérielle. Le gouverneur tient surtout à ne pas avoir les mains liées sur la question du patronage. Plusieurs fois, sans consulter le Conseil exécutif, il procède à des nominations dans la fonction publique<sup>91</sup>. Plus encore, pour lui, « the Governor is the responsible Government; [...] his subordinate executive officers are responsible to him, not to the Legislative Assembly »<sup>92</sup>.

Dans ce contexte, les réformistes Robert Baldwin, Louis-Hippolyte LaFontaine et tous les autres conseillers exécutifs, sauf un, démissionnent du Cabinet en novembre 1843 et continuent de militer pour une véritable application du principe du gouvernement responsable<sup>93</sup>. Ils veulent que les membres du Conseil exécutif soient normalement choisis parmi les parlementaires du parti majoritaire en Chambre. Pour eux, la force de cohésion du système ministériel repose sur la solidarité partisane des ministres<sup>94</sup>. Ils tiennent aussi à ce que le parti au pouvoir soit le seul à s'occuper du patronage. Les affaires du patronage sont perçues alors comme le ciment qui permettrait aux réformistes de tenir ensemble en quelque sorte<sup>95</sup>.

À tout événement, le nouveau Conseil exécutif « non partisan » ne sera pas soumis à la sanction de l'Assemblée, puisqu'aux élections générales de 1844 Metcalfe gagnera l'appui d'une mince majorité de députés tories, réformistes modérés et canadiens. C'est ainsi que le 3<sup>e</sup> ministère Draper-Viger, le 4<sup>e</sup> ministère Draper-Papineau, le 5<sup>e</sup> ministère Sherwood-Papineau et le 6<sup>e</sup> ministère Sherwood se maintiennent au pouvoir de 1843 à 1848.

Aux élections générales de 1847, les réformistes sortent grands vainqueurs, mais le gouvernement conservateur de Henry Sherwood reste au pouvoir. À l'ouverture de la nouvelle session de 1848, il est clair cependant que le gouvernement ne dispose pas de la confiance de la Chambre. D'abord, un orateur réformiste est élu par ses pairs. Puis, le 6 mars 1848, le gouvernement perd la confiance de la Chambre. Il est défait par un vote de 53 contre 22 sur une motion d'amendement de l'opposition sur le libellé

de l'adresse en réponse au discours du trône<sup>96</sup>. Cette nouvelle adresse, proposée par Baldwin et secondée par LaFontaine, se termine par une motion de non-confiance disant :

qu'il est de notre devoir de soumettre humblement à Votre Excellence, qu'il est essentiel, dans le but de donner un résultat satisfaisant à nos délibérations sur les matières importantes sur lesquelles il a gracieusement plu à Votre Excellence d'appeler à notre attention, ainsi que sur d'autres objets d'un intérêt public, que l'Administration Provinciale de Sa Majesté possède la confiance de cette Chambre et du pays, et d'exposer respectueusement à Votre excellence que les conseillers actuels de Votre Excellence ne possèdent pas cette confiance<sup>97</sup>.

Le lendemain, le gouverneur James Bruce, Lord Elgin, qui respecte le principe de la responsabilité ministérielle, annonce qu'il prendra les mesures pour « former un nouveau Conseil exécutif »<sup>98</sup>. Le ministère LaFontaine-Baldwin, assermenté le 11 mars 1848, est considéré comme le premier véritable gouvernement responsable de la colonie. Le précédent de 1848 est donc un cas de figure limpide où un gouvernement est renversé en Chambre.

La consécration du gouvernement responsable en 1848 clarifie pour de bon la question du patronage. Depuis lors, la capacité de faire des nominations revient aux plus hautes charges publiques et demeure sous le contrôle du parti au pouvoir<sup>99</sup>. Le gouverneur n'a plus voix au chapitre<sup>100</sup>.

L'application de la responsabilité ministérielle a une autre particularité sous l'Union puisqu'elle s'appuie sur le principe de la double ou de la simple majorité. Ce principe est laissé au choix de l'exécutif. Selon les circonstances, pour se maintenir au pouvoir, le gouvernement considère devoir conserver à la fois la confiance de la majorité des députés du Canada-Est et de ceux du Canada-Ouest. À d'autres occasions, il lui suffit d'avoir la confiance d'une majorité absolue des députés de l'Assemblée législative. Aussi, lors d'un vote de confiance, les membres du Cabinet d'une section des deux Canadas peuvent être amenés à démissionner, tandis que ceux de l'autre section demeurent en place, comme cela s'est produit en 1856.

Après 1856, les gouvernements éprouvent beaucoup de difficultés à rallier les majorités respectives des deux Canadas. Le caractère instable des gouvernements caractérise le régime parlementaire en vigueur sous l'Union. Jusqu'en 1867, les bases parlementaires sont fragiles et nombre de gouvernements démissionnent à la suite d'une défaite en Chambre sur de grandes questions politiques.

### **Le Parlement du Québec : un principe acquis (1867-2009)**

Au moment de la Confédération de 1867, le principe de la responsabilité ministérielle demeure naturellement ancré dans les usages parlementaires<sup>101</sup>.

Ainsi, dans la province de Québec, deux gouvernements sont renversés en Chambre au XIX<sup>e</sup> siècle. Celui de Henry-Gustave Joly de Lotbinière, le 30 octobre 1879 (2<sup>e</sup> session, 4<sup>e</sup> législature), et celui de Louis-Olivier Taillon, le 28 janvier 1887 (1<sup>re</sup> session, 6<sup>e</sup> législature).

Aux élections générales de 1878, le Parti libéral de Joly de Lotbinière fait élire 31 députés contre 32 pour le Parti conservateur, auxquels s'ajoutent deux conservateurs indépendants. Le chef libéral parvient à former un gouvernement en gagnant l'appui de ces deux conservateurs indépendants. L'un d'eux, Arthur Turcotte, accepte la proposition de Joly de Lotbinière de devenir président de l'Assemblée et se fait élire par un vote de 33 contre 32. Turcotte se trouve donc au point d'équilibre entre deux blocs de 32 députés. Le vote de la présidence assurera le maintien du gouvernement de Joly, et ce, jusqu'à ce que le transfuge de cinq députés libéraux, que l'on surnommera les « cinq veaux », lui fasse perdre sa majorité.

Aux élections générales de 1886, les conservateurs de John Jones Ross obtiennent 26 sièges contre 33 pour les libéraux d'Honoré Mercier; trois conservateurs indépendants et trois députés nationalistes se font aussi élire. Le 28 octobre 1886, dans une déclaration publiée dans un quotidien, 35 députés signifient leur hostilité envers le gouvernement Ross sortant. Incertain de ses appuis en Chambre, Ross retarde la convocation du Parlement, puis cède sa place et laisse à Louis-Olivier Taillon le soin de former un cabinet. La session s'ouvre le 27 janvier 1887. Le gouvernement constate rapidement qu'il n'a pas la confiance de la majorité. Taillon voit son candidat à la présidence battu par celui de l'opposition; il est ensuite défait sur une simple motion d'ajournement. Mercier confirme ainsi qu'il détient la majorité et Taillon, en fonction depuis trois jours seulement, doit lui céder sa place.

Depuis lors, aucun gouvernement ne sera renversé en Chambre au Québec. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les défaites du gouvernement sur des motions sont néanmoins courantes; il ne s'agit toutefois pas de votes de confiance ayant pour conséquence d'entraîner la démission du gouvernement. Bien au contraire. Et quoique, au début du XX<sup>e</sup> siècle, la plupart des votes enregistrés à l'Assemblée législative sont remportés par les ministériels, ce n'est pas systématiquement le cas. De toute façon, seul le premier ministre est à même de juger si un vote en est un de confiance ou non.

Il est important de signaler que le principe de la responsabilité ministérielle n'est codifié nulle part. Avant 2009, le Règlement de l'Assemblée ne faisait aucune mention des occasions où le gouvernement était « obligé » de démissionner à la suite d'une défaite en Chambre.

## L'Assemblée nationale du Québec: la responsabilité ministérielle et la mise en cause de la confiance envers le gouvernement (de 2009 à nos jours)

Depuis 2009, le Règlement de l'Assemblée nationale (article 303.1) édicte de nouvelles dispositions où la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement peut être mise en cause. Il en est ainsi uniquement lors d'un vote sur: 1) une motion de censure; 2) la motion du premier ministre proposant l'adoption de la politique générale du gouvernement; 3) la motion du ministre des Finances proposant l'adoption de la politique budgétaire du gouvernement; 4) la motion d'adoption d'un projet de loi de crédits; ou 5) toute motion au sujet de laquelle le gouvernement a expressément engagé sa responsabilité. Là encore, le fait de prévoir ces situations dans le Règlement ne change rien au fait que le gouvernement conserve sa faculté de juger si une défaite à la suite d'un vote doit entraîner sa démission<sup>102</sup>.

Dans la 3<sup>e</sup> édition de *La procédure parlementaire du Québec*, publié par l'Assemblée nationale du Québec en 2012, on précise en plus que la responsabilité ministérielle est un principe comportant deux volets, soit la responsabilité individuelle et la responsabilité collective.

D'une part, selon le principe de la responsabilité individuelle, un ministre est responsable de ses propres actions et de celles des fonctionnaires de son ministère devant l'Assemblée nationale. En cas de mauvaise gestion, un ministre pourrait être obligé de démissionner.

D'autre part, en vertu du principe de la responsabilité ministérielle collective ou de «la solidarité ministérielle», le premier ministre et ses ministres sont responsables collectivement des actions de leur gouvernement devant l'Assemblée. Le Conseil des ministres parle d'une seule voix et chaque ministre est, de façon absolue et irrévocable, responsable des décisions du Cabinet<sup>103</sup>. Par conséquent aussi, «[l]orsqu'un gouvernement subit la censure de l'assemblée, il tombe tout d'un bloc»<sup>104</sup>.

La confiance de l'Assemblée envers le gouvernement peut donc être mise en cause seulement dans le contexte des débats parlementaires. Et même si le gouvernement est mis en minorité lors de votes à l'Assemblée, cela ne signifie pas forcément qu'il n'a plus la confiance de la Chambre. La marge d'interprétation de l'exécutif est grande en la matière; lui seul a la faculté d'interpréter le résultat d'un vote<sup>105</sup>.

Bref, en droit constitutionnel canadien, l'exercice de la responsabilité ministérielle implique que le gouvernement doit jouir du constant appui de la Chambre élective. De l'avis de plusieurs auteurs, il s'agit peut-être même d'un principe implicitement garanti par la Constitution<sup>106</sup>.

## Conclusion

Au pays, le gouvernement responsable est un acquis. L'année 1848 est certainement une date importante à retenir, mais l'établissement de la responsabilité ministérielle s'est réalisé, étape par étape, à partir de 1839. Si le Rapport de Durham en est le premier jalon véritable, il demeure que les parlementaires du Bas-Canada réclamaient des réformes en ce sens depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle.

Notre analyse témoigne donc d'une évolution lente, mais constante de la responsabilité ministérielle. Un autre facteur important à retenir est la possibilité pour l'exécutif de décider dans quelles circonstances il s'agit d'un vote de confiance.

Le principe de la responsabilité ministérielle n'était codifié nulle part, et ce, jusqu'à la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du Québec en 2009. Depuis, lorsqu'une motion de censure (ou de non-confiance) explicite est adoptée par l'Assemblée, le gouvernement n'a plus l'appui du Parlement et il peut alors être forcé de démissionner. Il en est de même à la suite d'un vote sur une question majeure touchant sa politique générale, par exemple, lors des votes sur le message inaugural, sur le discours du budget et chaque fois que le gouvernement décide d'engager sa responsabilité sur une question claire.

## NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Une autre version de cet article a été publiée dans *L'Encyclopédie parlementaire du Québec*, diffusée sur le site Internet de l'Assemblée nationale du Québec. <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/index.html>
2. Je remercie Suzanne Langevin et Frédéric Lemieux pour leurs commentaires.
3. Michel Bonsaint (dir.), *La procédure parlementaire du Québec*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 2012, p. 247.
4. Denis Baranger, *Parlementarisme des origines : essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, p. 29.
5. *Ibid.*, p. 54.
6. *Ibid.*, p. 49.
7. *Ibid.*, p. 142.
8. *Ibid.*, p. 50.
9. *Ibid.*, p. 293.
10. George II n'assiste qu'occasionnellement aux réunions du Cabinet et il semble que George III n'y participera jamais. *Ibid.*, p. 97 et p. 133. « La maîtrise des ministres sur l'activité exécutive n'a pas été gagnée en « écartant » progressivement le Roi de l'action exécutive, mais par une subtile intégration de la fonction de conseil à l'intérieur du processus de décision. Le conseil est devenu un pouvoir lorsque les ministres ont été en mesure de choisir les objets de leur délibération, et de déterminer à leur sujet – c'est le problème de la liberté du conseil – puis, quand les résultats de cette délibération ont acquis une

valeur telle qu'ils se sont présentés comme des quasi-décisions, rendant presque transparente l'intervention du Roi – c'est le problème de la force impérative du conseil».

11. *Ibid.*, p. 107.
12. Bien que la fonction de premier ministre apparaisse avec Walpole, il demeure que le rôle de premier ministre se définit davantage entre 1782 et 1832. Voir : André Castel, «Le Premier ministre britannique (1731-1832). Naissance d'une institution «conventionnelle»», *Revue historique de droit français et étranger*, vol. 59, no. 2, avril-juin 1981, p. 199-230.
13. Et pour assurer une meilleure coordination entre l'exécutif et le législatif, il apparaît nécessaire désormais que le premier ministre siège à la Chambre des communes ; d'autant qu'à l'époque la plupart des ministres siègent à la Chambre des lords. Dans son rapport en 1839, Lord Durham écrit : «La Révolution de 1688 plaça le pouvoir entre les mains des pairs jusqu'en 1832». Voir John George Lambton Durham, *Le Rapport de Durham. Présenté, traduit et annoté par Marcel-Pierre Hamel de la Société historique de Montréal*, Montréal, Aux Éditions du Québec, 1948, p. 128 et p. 160. «C'est probablement le mouvement de théorisation du régime parlementaire après 1840 qui donnera à la fonction (Premier ministre) ses lettres de noblesse, tandis que le perfectionnement du bipartisme et de la démocratie électorale établiront un lien direct entre le Premier ministre et le peuple». Castel ajoute : «Quand le premier ministre était membre de la Chambre des communes, il cumulait les fonctions de premier lord de la Trésorerie, Chancelier de l'Échiquier et leader aux communes. Quand le premier ministre siégeait aux Lords, il devait choisir un leader pour les Communes qui était le Chancelier de l'Échiquier ou un secrétaire d'État». Voir A. Castel, *loc. cit.*, p. 227.
14. *Ibid.*, p. 205.
15. *Ibid.*, p. 265.
16. *Ibid.*, p. 278.
17. *Ibid.*, p. 311-312.
18. J. G. L. Durham, *op. cit.*, p. 297.
19. D. Baranger, *op. cit.*, p. 105 et p. 112. «La dévolution du pouvoir ministériel n'est pas une opération unique et instantanée : elle est fragmentaire, consistant en une série de nominations coïncidente ou successive, par individus ou par blocs».
20. *Ibid.*, p. 31.
21. *Ibid.*, p. 237 et p. 245. «À partir de 1790, puis après 1812, ce modèle évolue au profit d'un type nouveau de coalitions, moins dépendantes de leur aptitude à rallier les indépendants parce qu'elles sont essentiellement composées de parties structurées. [...] Ces nouveaux partis parlementaires sont, pour leur part, de moins en moins des noyaux entourés d'une périphérie indépendante, et de plus en plus des unités cohérentes et disciplinées». Ajoutons que le concept de «His Majesty's Opposition» apparaît à la même époque, en 1826. Paul Romney, «Myths of Responsible Government», dans *Getting it Wrong. How Canadians Forgot Their Past and Imperilled Confederation*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, p. 59.

22. À noter que c'est à John George Lambton, 1<sup>er</sup> comte de Durham – un authentique réformiste considéré comme l'un des architectes de cette réforme – à qui on avait confié la présidence d'un comité chargé de préparer ce projet de loi sur la réforme électorale. «Lambton, John George (1792-1840)», dans *The History of Parliament*, <http://www.historyofparliamentonline.org/volume/1790-1820/member/lambton-john-george-1792-1840>; Fernand Ouellet, «Lambton, John George, 1<sup>er</sup> comte de Durham», *Dictionnaire biographique du Canada*, [http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?&id\\_nbr=3484](http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?&id_nbr=3484).
23. D. Baranger, *op. cit.*, p. 30-31.
24. «Responsible government», dans Norman Wilding et Philip Laundry, *An Encyclopaedia of Parliament*, Cassell/Londres, University of Edinburg, 1972, p. 645.
25. Henri Brun, *La formation des institutions parlementaires québécoises, 1791-1838*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1970, p. 89.
26. Robert Montgomery Martin, *Colonial Policy of the British Empire*, London, Wm. H. Allen & Co., 1837, p. 37.
27. Les patriotes voulaient que les députés nommés à certaines fonctions exécutives perdent automatiquement leur siège à l'Assemblée. L'Acte pour permettre aux membres de la Chambre d'assemblée de résigner dans certains cas, et pour autres objets, sanctionné le 31 mars 1831, de même que l'Acte pour rendre vacants les sièges des membres de l'Assemblée, en certains cas y mentionnés, adopté par les deux chambres, réservé par le gouverneur et sanctionné par le roi le 15 août 1834, permettaient toutefois aux députés expulsés de se représenter de nouveau devant l'électorat.
28. Voir Michel Ducharme, *Le concept de liberté au Canada à l'époque des révolutions atlantiques, 1776-1838*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010, p. 67-116.
29. Les écrits de ces grands théoriciens ont eu un impact politique et idéologique certain puisque leurs œuvres circulaient dans la Province de Québec avant 1791, véhiculant ainsi les principes mêmes des libertés anglaises et du partage des pouvoirs entre la monarchie, l'aristocratie et le peuple. D'autant mieux que les ouvrages de Locke et de Blackstone étaient déjà traduits en français à leur époque. John Locke, *Traité du Gouvernement civil*, par M. Locke; traduit de l'Anglais; Revue et corrigée exactement, sur la dernière Édition de Londres, Paris, Royer, 1795, 486 p.; William Blackstone, *Commentaires sur les lois anglaises par W. Blackstone, avec des notes de M. Ed. Christian; traduits de l'anglais sur la quinzième édition par N. M. Chompré, ancien conseiller au Conseil des prises*, Paris, Bossange, 1822, t. 1; Charles de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, Paris, Gallimard, 1970 [1748]; Jean-Louis De Lolme, *Constitution de l'Angleterre, ou État du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe*, par De Lolme [...], Paris, Delarue, 1822, 2. vol.
30. J. Locke, *op. cit.*, p. 295.
31. Bédard tend à associer le conseil exécutif à un «ministère colonial», ce sur quoi James Cuthbert, le député de Warwick, l'interrompt en Chambre, à la séance du 27 février 1808, pour lui dire qu'il n'y a pas de ministère dans ce pays. «Bédard lui répond alors que si on veut donner un autre nom à l'administration coloniale, il s'en servira, mais qu'à défaut, il persistera à parler du

- ministère» et Bédard d'expliquer: «puisque nous avons une constitution modelée en petit sur celle de l'Angleterre, nous devons aussi avoir les accessoires en petit. Petit Parlement, petit ministère, mais toujours ministère». Sur le plan constitutionnel, l'argument de Bédard permettait de dissocier les membres de l'exécutif de la personne du gouverneur représentant le roi. Voir Gilles Gallichan, «Pierre Bédard, *Le Canadien* et la notion de responsabilité ministérielle», dans *Bulletin d'histoire politique*, vol. 6, no. 3, printemps-été 1998, p. 29.
32. Yvan Lamonde et Jonathan Livernois, *Papineau. Erreur sur la personne*, Montréal, Boréal, 2012, p. 115; Gilles Gallichan, «Pierre Bédard, le devoir et la justice; 2<sup>e</sup> partie – La politique et la magistrature», *Les Cahiers des Dix*, vol. 64, 2010, p. 169-170.
  33. Au sujet de la place relative des «anciens sujets» dans l'Administration, voir Donald Fyson, «Domination et adaptation. Les élites européennes au Québec, 1760-1841», dans Claire Laux, François-Joseph Ruggiu et Pierre Singaravé-lou (dir.), *Au sommet de l'Empire. Les élites européennes dans les colonies (xvii<sup>e</sup>-xx<sup>e</sup> siècle)/At the Top of the Empire. European Elites in the Colonies (16th-20th Century)*, P. I. E. Peter Lang ed., Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, 2009, p. 167-196.
  34. «Mémoire au soutien de la Requête des Habitans du Bas-Canada à S. A. R., le Prince Régent, humblement soumis à la considération de Milord Bathurst, Ministre d'Etat pour les colonies», s. l., s. n., 1814.
  35. Louis-George Harvey, *Le printemps de l'Amérique française. Américanité, anticolonialisme et républicanité dans le discours politique québécois, 1805-1837*, Montréal, Boréal, 2005, p. 64.
  36. Gary O'Brien, *Pre-Confederation Parliamentary Procedure: The Evolution of Legislative Practice in the Lower Houses of Central Canada, 1792-1866*, thèse de doctorat, Ottawa, Carleton University, 1988, p. 175-176, cité dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> éd., 2009, [En ligne] [[www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document](http://www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document)]. À ce sujet, Durham écrit: «Jusqu'en 1818, le gouvernement métropolitain subvenait aux dépenses de la liste civile qui comprenait les traitements des hauts fonctionnaires publics. Cette année même, Londres accorda à la Chambre des représentants le privilège de voter cette liste. C'est de là que prit origine la fameuse question des subsides. Si l'Assemblée avait le droit de les voter, elle avait aussi le droit de les refuser», J. G. L. Durham, *op. cit.*, p. 126.
  37. 1 & 2 Will. IV, c. 23.
  38. Sauf exception du casuel et des revenus domaniaux.
  39. *Journaux de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada, [...] session 1832-33*, Québec, Fréchette & Cie, 1833, p. 282.
  40. En 1831-32, le «Bill des Subsides» a plutôt été réservé par le gouverneur. *Journaux de la Chambre d'assemblée du Bas-Canada [...] session 1831-32*, Québec, Neilson et Cowan, 1832, p. 491. Ce refus d'adopter une liste civile permanente était, pour la Grande Bretagne, une incongruité constitutionnelle.
  41. Durham écrira: «Si les Assemblées coloniales ont souvent bloqué les subsides et harassé les serviteurs publics d'accusations injustes et vexatoires, c'était que dans les colonies on ne pouvait pas renverser une administration impo-

- pulaire au moyen de ces manifestations plus amènes de manque de confiance qui ont toujours suffi à cette fin dans la mère-patrie».
42. À ce sujet, voir le chapitre « The Crown Colony System » dans John Manning Ward, *Colonial Self-Government. The British Experience 1759-1856*, Toronto et Buffalo, University of Toronto Press, 1976, p. 82-123.
  43. R. Montgomery Martin, *op. cit.*, p. 28. À la p. 67, l'auteur ajoute à propos du Bas-Canada: «so long therefore as a colony is united with Great Britain, it cannot be the desire or the interest of any practical statement to weaken the efficacy or diminish the just prerogatives and power of the crown. It seems to be totally forgotten by those who go the length of demanding an elective legislative council, that there is a wide difference between an imperial and a provincial government; that the former must of necessity have a control over the latter so long as they maintain towards each other their relative positions of protecting and protected states».
  44. Étienne Parent, *Le Canadien*, 19 juin 1833.
  45. R. Montgomery Martin, *op. cit.*, p. 70. En p. 84-85, il rétorque aux demandes relatives au gouvernement responsable en ces termes: «England is now improperly asked to grant to a few colonists that which she has not conceived it right in principle, or prudent in practice, to concede at home. The majority of the House of Assembly in Lower Canada have virtually stopped the business of the colony, because the constitution of 1791, [...] is not abrogated, - for by that act no provision was made for rendering the legislative council of the colony, as the assembly demand, elective; none for placing the executive authorities at the sole control and mercy of the legislative chamber; and none for depriving the crown of its hereditary rights, and sanctioning with the name of the king, the perpetration of injustice. These claims [...] are, in fact, the elements of a partial democracy, totally unsuited to the present condition of England, and utterly impracticable in any portion of the empire, which necessarily stands in the relation of a province to the parent state».
  46. *Ibid.*, p. 72.
  47. *Ibid.*, p. 67. Comme s'il n'y avait aucune différence alors entre les concepts de gouvernement responsable et d'indépendance. Pour certains métropolitains, les demandes des colonies ont une couleur républicaine. P. Romney, *loc. cit.*, p. 57.
  48. L.-G. Harvey, *op. cit.*, p. 136.
  49. Sur le même contexte, voir Louis-Hippolyte LaFontaine, *Les deux girouettes, ou, L'hypocrisie démasquée*, Montréal, L. Duvernay, 1834, 75 p.
  50. Murray Greenwood, «Les Patriotes et le gouvernement responsable dans les années 1830», *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 33, no. 1, 1979, p. 31-32.
  51. M. Ducharme, *op. cit.*, p. 141. En revanche, le 15 février 1836, les Patriotes adoptaient, à la Chambre d'Assemblée, de nouvelles résolutions proclamant, entre autres, que le Bas-Canada désirait «rendre le Conseil Exécutif de cette Province directement responsable aux Représentant du Peuple conformément aux principes et à la pratique de la Constitution britannique». M. Greenwood, *loc.cit.*, p. 30.
  52. La 5<sup>e</sup> résolution traite du gouvernement responsable en ces termes: «That while it is expedient to improve the composition of the Executive Council in

- Lower Canada, it is unadvisable to subject it to the responsibility demanded by the House of Assembly of that province». W. P. M. Kennedy (dir.), *Documents of the Canadian Constitution 1759-1915*, Toronto, Oxford University Press, 1918, p. 435.
53. *Report on the affairs of British North America from the Earl of Durham, Her Majesty's high commissioner, &c. &c. &c.* Ce rapport sur les Canadas est signé Durham, mais il fut rédigé en majeure partie par Charles Buller, assisté de Gibbon Wakefield.
  54. J. G. L. Durham, p. 156.
  55. *Ibid.*, p. 339.
  56. *Ibid.*, p. 301.
  57. *Ibid.*, p. 128.
  58. *Ibid.*, p. 154.
  59. *Ibid.*, p. 296.
  60. *Ibid.*, p. 297.
  61. *Ibid.*, p. 336.
  62. *Ibid.*, p. 312.
  63. Pour le gouvernement responsable au Haut-Canada, voir Michel Ducharme, *op. cit.*, p. 108-109. «C'est en 1828 que [William Warren] Baldwin formule, pour la première fois, sa revendication d'un gouvernement responsable. Cet été-là, un comité réformiste qu'il dirige envoie une pétition à Londres réclamant plusieurs réformes. Les pétitionnaires demandent : « that a Legislative Act be made in the Provincial Parliament, to facilitate the mode in which the present constitutional responsibility of the advisers of the local Government may be carried practically into effect; not only by the removal of these advisers from office, when they lose the confidence of the people, but also by impeachment for heavier offences chargeable against them ». Les pétitionnaires demandent alors l'introduction de deux mécanismes dans la colonie pour assurer à l'Assemblée un certain contrôle sur le pouvoir exécutif, soit l'introduction de la responsabilité des conseillers du gouverneur pour les actes de l'administration et la possibilité pour la Chambre de poursuivre en destitution les officiers qui commettent des délits. Cette demande à deux volets s'inspire directement de la pratique constitutionnelle britannique. Toutefois, elle est incompatible avec celle-ci dans sa formulation. Premièrement, l'idée de faire adopter une loi par la législature coloniale pour introduire le principe de la responsabilité des conseillers exécutifs va à l'encontre de deux principes constitutionnels. Si la responsabilité du Cabinet britannique est bien établie dans les faits, elle n'est régie par aucune loi et le principe n'a jamais été expliqué officiellement. Il est donc impossible de légiférer en la matière. Dans une lettre adressée au premier ministre britannique, le duc de Wellington, le 3 janvier 1829, William Warren Baldwin clarifie sa position face à la responsabilité ministérielle. Il explique ce qu'il entend par l'idée de rendre les conseillers exécutifs responsables : « the principle alluded to is this, the presence of a Provincial Ministry – if I may be allowed to use the term – responsible to the Provincial Parliament, and removable from Office by his Majesty's representative at his pleasure and especially when they lose the confidence of the people as expressed by the voice of their representatives in the Assembly; and

- that all acts of the Kings representative should have the character of local responsibility, by the signature of some member of this Ministry». Voir aussi P. Romney, *loc. cit.*, p. 57-71. L'auteur situe ce désir d'autonomie provinciale des Baldwin père et fils de s'affranchir du *Family Compact*.
64. Instructions royales à Lord Sydenham, Downing Street, 7 septembre 1839, dans *Journaux de l'Assemblée législative de la Province du Canada*, [...] session 1841, Kingston, Desbarats & Cary, 1842, p. 449.
  65. *Ibid.*, p. 445-446.
  66. Romney explique cette convention : « British responsible government was a matter not of law but of convention. The monarch's powers remained legally intact but by custom were wielded by ministers responsible to Parliament ». P. Romney, *loc. cit.*, p. 67-68.
  67. Dépêche de Russell à Thomson, 14 octobre 1839, dans W. P. M. Kennedy, *op. cit.*, p. 522.
  68. Michael S. Cross et Robert Lochiel Fraser, « Baldwin, Robert », *Dictionnaire biographique du Canada*, [http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?id\\_nbr=3762](http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?id_nbr=3762).
  69. J. R. M. Butler, « Note on the Origin of Lord John Russell's Despatch of Oct. 16, 1839, on the Tenure of Crown Offices in the Colonies », *Cambridge Historical Journal*, vol. 2, no. 3, 1928, p. 251. Cette dépêche est considérée comme étant « the charter of Responsible Government ».
  70. Phillip Alfred Buckner, « Thompson, Charles Edward Poulett, 1<sup>er</sup> baron Sydenham, » *Dictionnaire biographique du Canada*, [http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?id\\_nbr=3693](http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?id_nbr=3693).
  71. *Journal of the House of Assembly of Upper Canada*, [...] session 1839-40, Toronto, Hugh Scobie, 1840, p. 38.
  72. *Ibid.*, p. 51.
  73. Dans une dépêche de Russell à Thomson du 14 octobre 1839, le ministre écrit : « I have to instruct you, however, to refuse any explanation which may be construed to imply an acquiescence in the petitions and adresses upon this subject [Responsible Government] », dans W. P. M. Kennedy (dir.), *op. cit.*, p. 522.
  74. *Journal of the House of Assembly of Upper Canada*, [...] session 1839-40, Toronto, Hugh Scobie, 1840, p. 169-170.
  75. Phillip Alfred Buckner, *The Transition to Responsible Government. British Policy in British North America, 1815-1850*, Westport, Connecticut, London, England, Greenwood Press, 1985, p. 262; Phillip Alfred Buckner, « Thomson... » *Dictionnaire biographique du Canada*, [http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?id\\_nbr=3693](http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?id_nbr=3693)
  76. P. A. Buckner, *loc. cit.*
  77. *Ibid.*, p. 262.
  78. Jacques-Yvan Morin et José Woehrling, *Les constitutions du Canada et du Québec: du régime français à nos jours*, t. 1, Montréal, Thémis, 1994, p. 74; Phillip Alfred Buckner, « Le ministère des Colonies et l'Amérique du Nord britannique, 1801-1850 », *Dictionnaire biographique du Canada*, vol. VIII, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1985, p. xxxiii.
  79. Voir Antoine Gérin-Lajoie, *Catéchisme politique ou éléments du droit public et constitutionnel du Canada, mis à la portée du peuple*, Montréal, Louis Perreault,

- 1851, chap. 3; Antoine Gérin-Lajoie, *Dix ans au Canada de 1840 à 1850. Histoire de l'établissement du gouvernement responsable*, Québec, L. J. Demers & frère, 1888, 619 p.; Edmond Lareau, *Histoire du droit canadien depuis les origines de la colonie jusqu'à nos jours*, Montréal, A. Périard, 1889, vol. 2, chap. 7.
80. Instructions au gouverneur du Haut-Canada, 7 septembre 1839, dans *Rapport concernant les archives canadiennes pour l'année 1905*, Ottawa, S.E. Dawson, 1906, vol.1, p. 92.
  81. Instructions au très honorable Lord Sydenham, 30 août 1840, *ibid.*, p. 106-107.
  82. Ce premier conseil est constitué de huit membres: on en compte trois du Canada-Est, mais aucun francophone.
  83. A. Gérin-Lajoie, *Catéchisme politique...*, *op. cit.*, p. 48. On compte aussi deux solliciteurs généraux et, bientôt, on établira deux systèmes d'éducation ayant chacun son surintendant.
  84. P. A. Buckner, « Thompson... », *loc.cit.*
  85. *Ibid.*
  86. *Ibid.*
  87. «Pendant la session, des réformistes s'acharnèrent à embarrasser le gouvernement et, le 3 septembre, Baldwin tenta de lui extorquer un engagement ferme en faveur de la responsabilité ministérielle. Sydenham refusait de se plier aux quatre volontés de l'Assemblée et continuait de prendre une part importante à la définition de la politique et au choix du personnel gouvernemental, mais ses ministres, de leur côté, agissaient de plus en plus comme les membres d'un cabinet», *ibid.* Voir les six résolutions du 3 septembre 1841 dans *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada [...], 1841*, Kingston, Desbarats & Cary, 1842, p. 544-548.
  88. P. A. Buckner, « Thompson... », *loc.cit.*
  89. Le nouveau gouvernement conservateur en Grande-Bretagne condamnera d'ailleurs les actions de Bagot. Il faut attendre le retour des Whigs à la Chambre des communes en 1846 pour que la conception du gouvernement responsable corresponde à nouveau aux principes formulés par Durham. P. Romney, *loc.cit.*, p. 62.
  90. Jacques Monet, «Bagot, sir Charles», *Dictionnaire biographique du Canada*, [http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?&id\\_nbr=3224](http://www.biographi.ca/009004-119.01-f.php?&id_nbr=3224)
  91. E. Lareau, *op. cit.*, vol. 2, p. 246.
  92. Metcalfe à Stanley, 5 août 1843, dans W. P. M. Kennedy (dir.), *op. cit.*, p. 565. En lisant les dépêches de Sydenham, « the fabricator of the frame of government now existing in this province », il écrit au ministre des Colonies: « I have not discovered in his latter despatches any opinion on the subject on which he had previously declared his decision making the tenure of office dependent on the support of a majority in the popular branch of the Legislature ».
  93. Selon Buckner, le gouverneur Metcalfw avait déjà laissé le patronage aux mains des conservateurs. En 1848, poursuit l'historien, Elgin avait été ainsi préparé à laisser la distribution du patronage aux réformistes. P. A. Buckner,, *op. cit.*, p. 312.
  94. Au sujet de la solidarité ministérielle, voir D. Baranger, *op. cit.*, p. 144.
  95. Au sujet du patronage, voir *ibid.*, p. 161.

96. Il y a un précédent identique en Grande-Bretagne, en 1783, alors que le ministre Shelburne démissionne une semaine après avoir perdu l'appui de la majorité parlementaire : l'opposition Fox-North obtint préalablement une victoire aux Communes sur la motion d'amendement à l'adresse en réponse au discours du trône. D. Baranger, *op. cit.*, p. 307.
97. *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada*, Montréal, J. C. Becket, 1848, p. 21.
98. *Ibid.*, p. 22.
99. A. Gérin-Lajoie, *op. cit.*, p. 47. Au XIX<sup>e</sup> siècle toutefois, la structure des partis politiques est mal définie et ceux-ci ne correspondent pas encore à des associations de citoyens. Paul-André Linteau, René Durocher et Jean-Claude Robert, *Histoire du Québec contemporain*, t. 1 : *De la Confédération à la crise (1867-1929)*, Montréal, Boréal, 1989, p. 309. Ajoutons qu'au moment de l'Union, réformistes, réformistes antiunionistes, *clear grits* (réformistes radicaux du Canada-Ouest), conservateurs (bleus, tories impérialistes, tories annexionnistes) et libéraux (rouges de Louis-Joseph Papineau dans le Canada-Est) s'affrontent en campagne électorale et forment des coalitions afin d'obtenir ou de conserver la majorité parlementaire. À noter aussi que le principe de la solidarité ministérielle n'est pas encore une formule rigide. La ligne de parti n'existe pas véritablement ou, du moins, elle est plus souple et chaque député vote comme bon lui semble.
100. Voir Elgin à Earl Grey, 1847, dans W. P. M. Kennedy (dir.), *op. cit.*, p. 577-578. Il écrit : « I feel very strongly that a Governor-General, by acting upon these views with tact and firmness, may hope to establish a moral influence in the province which will go far to compensate for the loss of power consequent on the surrender of patronage to an executive responsible to the local Parliament ».
101. En revanche, le principe de la responsabilité collective des ministres du Cabinet suscite encore des questions, comme en témoigne la correspondance confidentielle du gouverneur Lord Dufferin au comte de Carnarvon, ministre des Colonies à Londres, daté du 27 octobre 1876. *Rapport sur les archives publiques pour l'année 1945*, Ottawa, Imprimeur de Sa Très Excellente Majesté le Roi, 1946, p. xlvii-xlviii.
102. M. Bonsaint (dir.), *op. cit.*, p. 250.
103. À l'Assemblée, ce principe de la solidarité ministérielle est codifié à l'article 189 du Règlement et prévoit qu'un ministre peut toujours agir au nom d'un autre ministre.
104. Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 377.
105. Par contre, selon certains auteurs, il n'appartient ni à l'Assemblée ni à la présidence ni au Règlement de déterminer les cas où un vote relève ou non d'une question de confiance. « Cela dit, il existe certaines situations où la confiance à l'endroit du gouvernement est généralement considérée comme remise en cause. Le fait de prévoir ces situations dans le Règlement ne remet pas en question cette faculté qu'a le gouvernement de juger si une défaite à la suite d'un vote doit entraîner sa démission. Il donne plutôt aux députés l'assurance que leur vote sur des questions autres que celles énoncées ne pourra être

interprété comme une mise en cause de leur confiance envers le gouvernement». Cette dernière question est mise en relief lorsque le gouvernement est minoritaire et que l'opposition, tout en souhaitant dénoncer les actions du gouvernement, ne souhaite pas pour autant mettre en cause la confiance de l'Assemblée. « C'est la raison pour laquelle la portée des motions de censure a clairement été définie afin d'éviter que l'expression d'une désapprobation par un député ne constitue forcément une remise en cause de la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement ». M. Bonsaint (dir.), *op. cit.*, p. 249-250; Assemblée nationale du Québec, *La réforme parlementaire 2009*, Québec, Assemblée nationale, avril 2009, p. 4-5.

106. H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *op. cit.*, p. 609.