

« Le Québec n'est pas une province comme les autres. » Le Conseil législatif 1775-1968

Christian Blais

Numéro 94, 2008

Québec 1608-2008 : quatre cents ans d'histoire politique

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/6873ac>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Éditions Cap-aux-Diamants inc.

ISSN

0829-7983 (imprimé)

1923-0923 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Blais, C. (2008). « Le Québec n'est pas une province comme les autres. » : le Conseil législatif 1775-1968. *Cap-aux-Diamants*, (94), 16–21.



Charles W. Simpson a imaginé, en 1927, l'une des premières séances du Conseil législatif de Québec institué par l'Acte de Québec. (Bibliothèque et Archives Canada, C-013944).

« LE QUÉBEC N'EST PAS UNE PROVINCE COMME LES AUTRES. »

LE CONSEIL LÉGISLATIF 1775-1968

PAR CHRISTIAN BLAIS

Par le traité de Paris du 10 février 1763, le Canada devient officiellement un domaine de la Couronne britannique. En octobre, George III (1738-1820) proclame qu'une chambre élective devra être convoquée dès que possible. Cependant, le régime parlementaire, inspiré du modèle de la Grande-Bretagne, ne convient pas d'office aux conquérants pour gouverner le pays. L'autorité royale se refuse à céder à une population catholique, qu'elle vient de réduire par les armes, le droit de participer à la législation; elle ne veut pas non plus laisser ce pouvoir aux protestants qui ne forment qu'une trop faible minorité dans la colonie. Il faudra attendre 1775, puis 1792 pour que les institutions de la métropole soient recréées à petite échelle dans la le Bas-Canada.

Quel est ce modèle parlementaire britannique? Héritage de la Grande Charte des libertés d'Angleterre (1215), de la Pétition des droits (1628), de l'Habeas corpus (1679) et de la Déclaration des droits (1689), ce système politique

est bicaméral depuis le XIV^e siècle. Les lords (les pairs et les évêques) siègent dans une chambre distincte de celle des Communes (les élus). Bon gré mal gré, c'est ce schéma constitutionnel qui fut reproduit au Québec de 1775 à 1968.

« LA PLUS VIEILLE INSTITUTION POLITIQUE DU CANADA » : LE CONSEIL LÉGISLATIF DE LA PROVINCE OF QUEBEC, 1775-1791

En 1764, un gouvernement civil remplace le régime militaire. Pour administrer la province, un Conseil législatif, exécutif et judiciaire est créé de toutes pièces. Il est composé du gouverneur général et de huit conseillers choisis parmi « les plus considérables » habitants de la colonie. Ce « Conseil de Québec », qui siège au château Saint-Louis, a le pouvoir « de faire des lois et des règlements qui seront rendus nécessaires pour le maintien de la paix, l'ordre et le bon gouvernement de cette province, prenant soin que rien ne

sera fait qui pourra en aucune manière affecter la vie, les membres ou la liberté du sujet, ou à l'imposition d'aucune charge ou taxe ». Puisque les conseillers doivent prêter le serment du Test, aucun catholique ne peut faire partie du gouvernement sans abjurer sa religion.

Avec l'Acte de Québec, un nouveau régime est mis en place en 1774. Un Conseil législatif et un Conseil exécutif distinct sont créés l'année suivante. Quelques Canadiens triés sur le volet obtiennent le droit de participer à la gestion de la colonie, en prêtant un simple serment d'allégeance au roi.

À la Chambre haute, les conseillers se partagent le pouvoir « de rendre des ordonnances pour la paix, le bien-être et le bon gouvernement de ladite province, avec le consentement du gouverneur de Sa Majesté ». Par contre, ils n'ont « pas le pouvoir d'imposer des taxes ou impôts », à l'exception seulement de certaines cotisations applicables à l'entretien des routes et des bâtiments publics.

Entre dix-sept et 23 notables sont admis à faire partie du Conseil législatif. En 1775, douze Britanniques et huit Canadiens sont nommés par Londres, sur recommandation du gouverneur. Le pouvoir législatif a, par ailleurs, sa propre adresse après 1777, puisque les conseillers s'assemblent dans l'ancien palais épiscopal, situé dans la côte de la Montagne. Cet édifice est loué par le gouvernement pour les besoins de l'Administration.

Dans ce système, les frontières entre les pouvoirs législatif et exécutif sont poreuses. Ce sont les mêmes individus qui siègent à la fois aux deux conseils, hormis le gouverneur général qui n'assiste plus qu'aux séances du Conseil exécutif. C'est le lieutenant-gouverneur ou, en son absence, le juge en chef de la province qui préside les séances du Conseil législatif. Au demeurant, le pouvoir de choisir certains membres du Conseil législatif pour faire partie de l'exécutif est désavoué en 1781; le gouverneur n'a plus d'autres choix que de convoquer tous les conseillers pour administrer la province.

Aux yeux de la métropole, le Conseil législatif constitue un organe suffisamment représentatif. Les Canadiens et les marchands britanniques ne sont pas de cet avis. Car, seuls les grands propriétaires et les hommes de distinction sont membres de l'Administration; les séances du Conseil se tiennent à huis clos et, ultimement, le gouverneur général conserve un droit de veto sur toute la législation. Tout cela allant à l'encontre du principe du gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

**LA CHAMBRE HAUTE :
LE CONSEIL LÉGISLATIF
DU BAS-CANADA, 1792-1837**

La guerre d'Indépendance américaine et l'arrivée des Loyalistes dans la province de Québec accélèrent les changements politiques. Londres

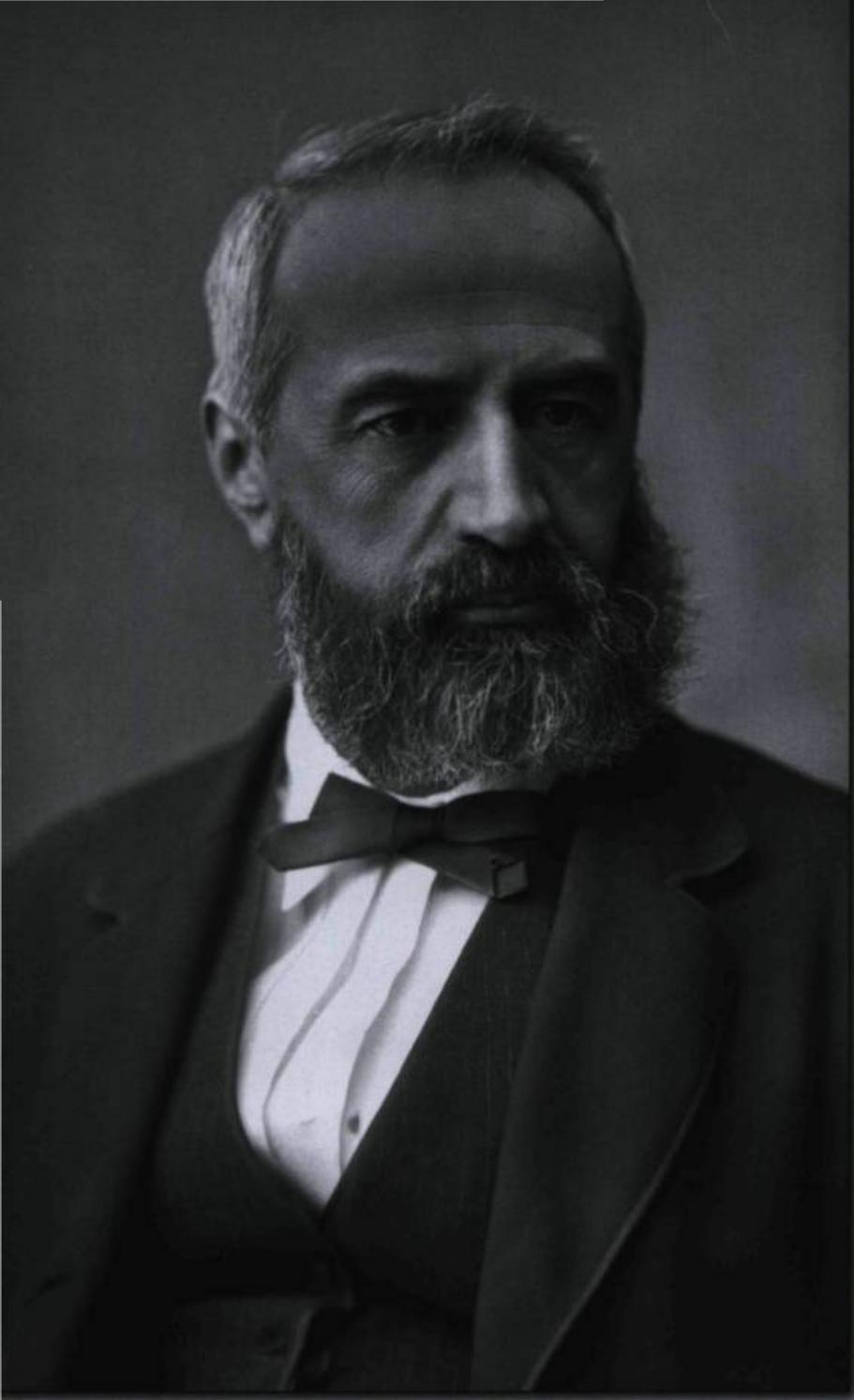
adopte l'Acte constitutionnel en 1791. L'idée d'un Parlement élu s'impose à une époque où prend forme la notion moderne de démocratie. La *province of Quebec* est d'abord divisée en deux entités politiques : le Haut et le Bas-Canada. Ces deux colonies obtiennent chacune une Chambre basse et une Chambre haute.

Au Bas-Canada, les pouvoirs législatifs sont partagés, d'un côté, par 50 députés élus et, de l'autre, par seize conseillers législatifs nommés à vie. « De par l'avis et le consentement du Conseil législatif et de la Chambre d'assemblée », celles-ci pourront « faire des lois pour la paix, le bien et le bon gouvernement ». Le gouverneur et le Conseil législatif perdent aussi, en pratique, la faculté législative de lever des cotisations, le privilège de taxer ou d'imposer. En revanche, le gouverneur, en plus d'avoir un pouvoir discrétionnaire sur les finances, conserve son droit de sanctionner ou non les lois au nom de Sa Majesté.

Nommés par l'autorité anglaise pour leur loyalisme et leur conservatisme, les conseillers ont tendance à lier partie avec l'exécutif lorsque celui-ci est en conflit avec les élus du peuple. Lord Durham (1792-1840) constata lui aussi, dans son rapport de 1839, que les conseils législatifs des

■ Un gouvernement civil est établi à Québec en 1764. Le peintre illustrateur Charles W. Simpson a imaginé, en 1927, la première séance du conseil du gouverneur, cumulant des fonctions législatives, exécutives et judiciaires. (Bibliothèque et Archives Canada, C-013959).





■ Charles-Eugène Boucher de Boucherville (1822-1915), premier ministre de 1874 à 1878 et de 1891 à 1892. Celui-ci dirige alors les destinées de la province depuis la Chambre haute. (Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Centre d'archives de Québec, P560, S2, P300370-772).

deux Canadas n'avaient été « qu'un instrument de veto à la disposition des conseils exécutifs dont ils étaient jusqu'à un certain point les doublures ».

La tension monte dans les années 1830. Le Conseil législatif refuse d'adopter de nombreux projets de loi, parmi les plus importants, présentés à l'Assemblée législative. L'aristocratie qui s'exprime à travers la Chambre haute se montre trop favorable aux bureaucrates et aux marchands britanniques. Ludger Duvernay (1799-1852), rédacteur en chef de *La Minerve*, s'emporte et va jusqu'à affirmer que ces « vieillards malfaisants » du Conseil législatif étaient d'une grande nuisance. Il sera emprisonné pour ces propos.

Les bureaucrates qui contrôlent les conseils législatif et exécutif ne cessent de combattre les intérêts du parti canadien, majoritaire à la Chambre d'assemblée. La clique du château, un petit groupe de privilégiés, entoure et influence le gouverneur, lequel n'hésite pas à convoquer de nouvelles élections pour tenter de faire cesser les revendications des élus.

Louis-Joseph Papineau (1786-1871), à la tête du parti patriote (jadis parti canadien), réclame des réformes. Parmi les Quatre-vingt-douze Résolutions de 1834 figure une réforme voulant que le Conseil législatif devienne électif. Les résolutions Russell de 1837 rejettent cependant les changements proposés par les députés. Déjà, les députés ont entrepris une grève parlementaire puis, à l'automne 1837, la révolte armée éclate. Le mouvement est écrasé par la force et la Constitution de 1791 est suspendue en mars 1838.

UPPER COUNCIL : LE CONSEIL LÉGISLATIF DU CANADA-UNI, 1841-1867

En 1838, un Conseil spécial et un Conseil exécutif sont formés pour administrer la province du Bas-Canada. Lord Durham, gouverneur en chef et haut commissaire, dirige la colonie pendant son court séjour de six mois. Quittant Québec en novembre, Durham laisse le gouvernement à John Colborne (1778-1863) qui préside le Conseil spécial, lequel passe de cinq à 22 conseillers. À peu de chose près, on revient au schéma constitutionnel de 1764-1775.

En vertu de l'Acte d'Union, le Haut et le Bas-Canada sont réunis en 1840. La nouvelle province du Canada-Uni est dotée d'une Assemblée législative et d'une Chambre haute, la première étant constituée de 84 députés, la seconde de « pas moins de 20 » conseillers législatifs. Ces derniers sont nommés à vie et sont choisis parmi ceux qui, par leur réussite et leur avoir, se sont distingués. En principe, cette haute bourgeoisie devait agir comme contrepoids « à la fougue et au radicalisme appréhendés de la Chambre basse ».

À partir de 1843, l'appartenance à une faction politique comme critère de sélection des nouveaux conseillers apparaît dans le paysage politique. Cette nouvelle donne amène à l'avant-plan la question d'un Conseil législatif électif. En 1856, une réforme parlementaire est acceptée par Londres afin de démocratiser la Chambre haute. À l'avenir donc, le Conseil sera formé de 48 membres, 24 pour le Canada-Ouest, 24 pour le Canada-Est. Ce « Sénat canadien », inspiré par le modèle du Sénat américain, sera renouvelé par quart aux deux ans, ce qui fait que le mandat de conseiller est limité à huit années au maximum. Il est convenu cependant que les conseillers nommés à vie avant cette réforme resteront en poste; de sorte que le nouveau conseil serait, pour une période assez longue, constitué des anciens « pères conscrits » et des nouveaux conseillers élus.

Quarante-huit collèges électoraux sont créés. Une première élection en 1856 fait élire douze conseillers législatifs. De nouvelles élections se tiennent en 1858, 1860 et 1862 avant que la totalité des 48 conseillers élus ne siège en même temps. En additionnant les conseillers nommés à vie, un record est atteint en 1862 avec 71 conseillers ayant pu siéger ensemble.

À compter de 1860, une autre modification survient à la Chambre haute. Depuis 1775, c'était le gouverneur qui désignait l'orateur, ou président du Conseil. Ce seront dorénavant les conseillers eux-mêmes qui éliront leur orateur.

Grâce aux réformes apportées au Conseil législatif, d'aucuns ont affirmé que « jamais Chambre haute canadienne n'eut plus de prestige ». Les contemporains ne partagent pas tous cet avis. Malgré les élections, la Chambre haute était minée, dit-on, par des éléments indésirables. On rapporte dans *L'Événement* que le Conseil législatif n'est « que la cinquième roue du char de l'État » et que des conseillers élus manquent « d'instruction politique à un degré invraisemblable ».

Depuis l'instauration d'une Chambre d'assemblée en 1792 et, surtout, depuis l'avènement du gouvernement responsable en 1848, la Chambre haute avait perdu de son prestige; et quoique toujours égal en puissance avec la Chambre basse (sauf sur les questions de taxation), son rôle était à la remorque des volontés ministérielles.

« LA CHAMBRE ROUGE » : LE CONSEIL LÉGISLATIF DE LA PROVINCE DU QUÉBEC, 1867-1968

Avant l'entrée en vigueur de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Canada-Uni s'était doté au préalable de deux constitutions distinctes pour créer la province de Québec et celle de l'Ontario. Ces provinces, avec la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, formeront le Canada confédéré à partir du 1^{er} juillet 1867.

Les législatures de chacune des quatre premières provinces canadiennes avaient le choix de se constituer en système monocaméral ou bicaméral. En 1867, seule l'Ontario juge bon de n'avoir qu'une Chambre basse. Au Québec, le fait d'avoir une Chambre haute aura pour effet, selon George-Étienne Cartier (1814-1873), de donner plus de dignité à ses institutions législatives. Si *L'Événement* du 29 mai 1867 n'est pas défavorable à la conservation d'un Conseil législatif, ce journal exprime toutefois des attentes élevées à son égard :

« Le gouvernement ayant ici l'entière liberté de ses choix devrait s'efforcer de placer à la tête du [Québec] un corps d'élite, représentant avec autorité les sentiments et les principes de notre population, et lui servant comme d'expression élevée. Il faudrait y appeler un certain nombre de ceux qui, par leur expérience, leur caractère et leur savoir, exercent sur leurs concitoyens une influence réelle, et qui, revêtus d'une mission

politique, seraient pour l'opinion publique des guides sûrs. Ce qui nous manque à l'heure qui est en politique, c'est précisément un corps de ce genre, une sorte de Chambre des Pairs ou de Chambre des Lords. »

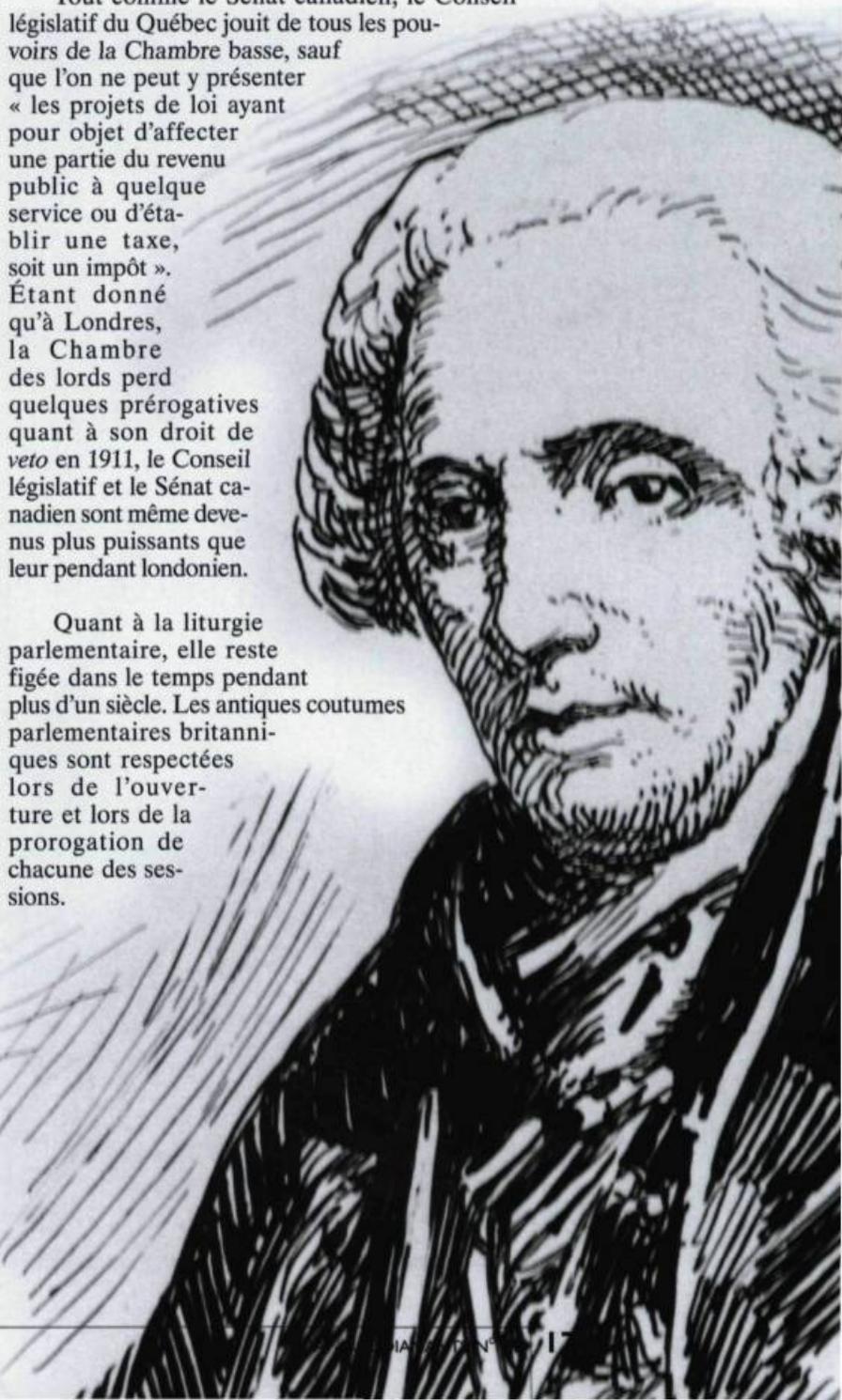
Or, les seules qualités requises pour faire partie du Conseil législatif sont d'être citoyen canadien et d'avoir atteint l'âge de 30 ans. Il fallait, pour mieux dire, appartenir au parti au pouvoir pour être nommé à vie à cette fonction.

Dans ce changement de constitution, la formule élective de la Chambre haute est abandonnée. Ni John A. Macdonald (1815-1891) ni Cartier ne trouvaient avantageux de composer avec des conseillers élus qui auraient porté ombrage à la légitimité du Conseil exécutif.

Tout comme le Sénat canadien, le Conseil législatif du Québec jouit de tous les pouvoirs de la Chambre basse, sauf que l'on ne peut y présenter « les projets de loi ayant pour objet d'affecter une partie du revenu public à quelque service ou d'établir une taxe, soit un impôt ». Étant donné qu'à Londres, la Chambre des lords perd quelques prérogatives quant à son droit de veto en 1911, le Conseil législatif et le Sénat canadien sont même devenus plus puissants que leur pendant londonien.

Quant à la liturgie parlementaire, elle reste figée dans le temps pendant plus d'un siècle. Les antiques coutumes parlementaires britanniques sont respectées lors de l'ouverture et lors de la prorogation de chacune des sessions.

William Smith (1728-1793), né à New York, loyaliste émigré, devient juge en chef de la province de Québec, en 1786, et membre des conseils exécutif et législatif. Personnage éminent de la capitale, il a une influence considérable sur la vie politique coloniale. (Bibliothèque et Archives Canada).



La députation, invitée par le gentilhomme huissier de la verge noire, est conviée à écouter le lieutenant-gouverneur lire le discours du trône au Salon rouge en présence des conseillers législatifs. Un scénario semblable se répète lors de la sanction royale. Un « Westminster en miniature », dira-t-on.

À la fin du XIX^e siècle, le rôle politique du Conseil législatif est manifeste. D'office, les présidents du Conseil législatif sont membres des cabinets ministériels, et ce, jusqu'en 1882. Les premiers ministres Charles-Eugène Boucher de Boucherville (1822-1915), de 1874 à 1878 et en 1891-1892, et John Jones Ross (1831-1901) de 1884 à 1887, dirigent par ailleurs les destinées de la province depuis la Chambre haute.

Le gouverneur James Murray est à la tête du premier gouvernement civil de la province de Québec de 1764 à 1766. (Bibliothèque et Archives nationales du Québec).



Pourtant, la pertinence de conserver une Chambre haute est souvent remise en question après 1867. L'abolition du Conseil législatif fait partie du programme électoral du Parti libéral dès 1871 et un premier projet de loi est présenté en ce sens en 1878. Le *bill* est adopté à la Chambre basse, mais la Chambre haute – qui doit voter sa propre disparition – le rejette. Les partis d'opposition, libéral ou conservateur, reviendront de nouveau avec ce projet d'abolition en 1880, en 1887, en 1900, en 1919 et en 1935.

Ailleurs au Canada, des provinces étaient passées de la parole aux actes. Au Nouveau-Brunswick, le Conseil législatif a été aboli en 1862; le Manitoba, entré dans la Confédération en 1870, abolit le sien en 1874; l'Île-du-Prince-Édouard, entrée dans la Confédération en 1873, avait un Conseil législatif électif qui disparaît en 1893 et la Nouvelle-Écosse, qui avait un Conseil législatif depuis 1758, abolit le sien en 1928.

En 1933, Gustave Turcotte, greffier adjoint du Conseil législatif, explique pourquoi le Québec est la seule des provinces canadiennes à posséder encore une Chambre haute. Le maintien de ce corps illustre, à son avis, « le tempérament de la race canadienne-française et le caractère particulièrement traditionaliste que celle-ci a hérité de ses ancêtres ». Des partisans en faveur du maintien de cette institution prétendent toujours que le Conseil législatif constitue une garantie pour la minorité protestante; d'autres, qu'il demeure une garantie contre la législation hâtive et mal faite au point de vue technique. Félix-Gabriel Marchand (1832-1900), alors qu'il était chef de l'opposition, affirme à cet égard, en 1894, que même si « les membres de cette vénérable institution sont représentés aux yeux du public comme des vieillards malfaisants [...], je crois que nous pouvons tenir compte à nos amis de la Chambre haute, du service qu'ils viennent de rendre au pays, et leur décerner à bon droit, jusqu'à nouvel ordre, le titre de vieillards bienfaisants ». Marchand faisait référence au *veto* du Conseil, en 1892, contre les contrats de l'asile de Beauport, un *bill* fort controversé à l'époque.

Pendant la Révolution tranquille, l'impopularité du Conseil législatif ne fait que croître. À cause de son efficacité jugée douteuse, la Chambre rouge a mauvaise presse. Cette « Chambre des invalides » obéissant aveuglément aux ordres du gouvernement n'avait plus sa raison d'être. Le gouvernement de Jean Lesage (1912-1980) ne parvient pas à l'abolir en 1963, mais fait adopter une loi obligeant les conseillers à démissionner à l'âge de 75 ans.

En 1965, le premier ministre revient à la charge en voulant, à la fois, réduire le droit de *veto* du Conseil législatif et adopter la formule Fulton-Favreau pour l'amendement de la Constitution canadienne. Le refus du Conseil législatif d'entériner cette politique fut salué par l'*Action nationale* comme « l'un de ses services les plus signalés, et d'une portée incommensurable »

pour sauver le Québec « de l'entêtement d'un premier ministre et de sa suite partisane dans son consentement, avec ses amis d'Ottawa, à laisser encarcanner le peuple du Québec ». Trop peu, trop tard, le discrédit qui touchait le Conseil législatif continuait de s'accroître.

Dans un contexte de plus en plus démocratique, le droit de *veto* dont disposait une Chambre non élue paraissait comme étant une formule archaïque. En 1966, le Parti libéral et l'Union nationale inscrivent l'abolition du Conseil législatif dans leur programme électoral respectif. Mais pour mener ce projet à terme, il fallait convaincre les conseillers eux-mêmes d'adopter cette mesure.

Le gouvernement de Daniel Johnson (1915-1968) entame des négociations en ce sens. Son successeur à la tête du gouvernement, Jean-Jacques Bertrand (1913-1973), présente le projet de loi n° 90 à l'Assemblée législative le 20 novembre 1968. Au cours des débats qui suivent, le premier ministre note que, dans l'esprit de plusieurs, « les assemblées non élues leur rappellent, à tort ou à raison, les mauvais souvenirs d'une époque de privilège ». L'opposition renchérit. Lesage croit « que les élus du peuple doivent être les maîtres incontestés des décisions politiques qui se prennent en notre province et qui affectent tous les citoyens du Québec ».

Malgré qu'on leur accorde leur salaire jusqu'à leur décès, c'est avec regret que les conseillers législatifs acceptent de se saborder.

Le 13 décembre 1968, le projet de loi n° 90 est sanctionné par le lieutenant-gouverneur Hugues Lapointe (1911-1982) pour prendre effet le 31 décembre 1968. ☞

Christian Blais est historien.

Pour en savoir plus :

Jean-Charles Bonenfant, « Le Conseil législatif québécois », dans *Le système politique du Canada : institutions fédérales et québécoises*. Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1970, p. 259-268.

Henri Brun. *La formation des institutions parlementaires québécoises, 1791-1838*. Québec, PUL, 1970, 281 p.

Joseph Desjardins. *Guide parlementaire historique de la province de Québec, 1792 à 1902*. Québec, s.n., 1902, 395 p.

Documents relatifs à l'histoire constitutionnelle du Canada, 1759-1791; choisis et édités avec notes par Adam Shortt et Arthur G. Doughty. Ottawa, T. Mulvey, 1921, 2 vol.

André Garon, « La fonction politique et sociale des chambres hautes canadiennes, 1791-1841 », *Histoire sociale*, vol. 3, n° 5 (avril 1970), p. 166-187.

André Garon, « Le Conseil législatif du Canada-Uni : révision constitutionnelle et composition socio-économique », *Histoire sociale*, vol. 4, n° 8 (novembre 1971), p. 61-83.

Gustave Turcotte. *Le Conseil législatif de Québec, 1774-1933*. Beauceville, L'Éclaireur, 1933, 324 p.

■
Ouverture de la session au Salon rouge par sir Lomer Gouin, lieutenant-gouverneur du Québec, le 10 janvier 1929. (Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Centre d'archives de Québec, P151, D1, P2).

