

La tradition parlementaire au Manitoba

Gordon H.A. Mackintosh

Si l'on feuillette les tout premiers journaux de l'Assemblée législative du Manitoba, on s'aperçoit que les institutions publiques de la petite province nouvelle-née devaient être la réplique exacte du modèle parlementaire britannique. On y retrouvait le même jargon, les fonctions et les règles y étaient semblables et les formes correctes. La presse locale écrivait avec fierté que les débuts de l'Assemblée législative avaient été marqués par un sens de la dignité et de l'excellence dont il fallait féliciter notre jeune province. Pourtant Sir Thomas Erskine May et John Hatsell se seraient sûrement demandé quelle sorte de tradition hybride allait naître d'une assemblée législative convoquée dans une maison en rondins prise en location, qui avait pour tout symbole une masse en bois faite d'un moyeu de roue de charrette et d'une hampe de drapeau, et dont les membres siégeaient en chemise de flanelle à col ouvert!

Des étrangers au parlement

Un gouvernement représentatif et responsable était pratiquement inconnu au Manitoba jusqu'à la création soudaine de cette province en 1870. Une expérience aberrante avait cependant été tentée peu avant. En 1868, en effet, un habitant ambitieux de Portage la Prairie, localité isolée sise le long de la rivière Assiniboine, réussit à convaincre la population de créer une «République du Manitobah» dont il serait le président. On délimita un vaste territoire et des frontières, on leva des impôts pour construire une prison et effectuer certains travaux publics et on élit un conseil. Lorsque le président demanda au gouvernement impérial de reconnaître la nouvelle république, on lui signifia rapidement un refus, mais quand la lettre parvint à destination, la république avait déjà été dissoute, après qu'un colon en colère eut tiré sur le président pour lui exprimer son mécontentement à l'égard du gouvernement et des impôts supplémentaires qu'il avait décrétés.

La seule forme sérieuse de gouvernement avant 1870 fut celle d'Assiniboia, à l'est. Dans un rayon de 50 milles du confluent des rivières Rouge et Assiniboine, des marchands de fourrure, des ecclésiastiques, des agriculteurs et quelques commerçants indépendants vivaient sous l'égide d'une société commerciale

privée, la compagnie de la Baie d'Hudson. La région, connue sous le nom d'Assiniboia, formait un petit district à l'intérieur de la vaste Terre de Rupert, presque inhabitée, qui avait été, par charte, concédée à la compagnie. C'était un avant-poste de l'Empire britannique où vivaient, relativement isolés, quelques 12,000 colons dont la moitié se composait de protestants anglophones, et l'autre moitié, de catholiques francophones. La population comptait principalement des métis français, anglais et écossais et 1 500 Blancs, nés pour la plupart, à Assiniboia. Seuls quelques-uns des 13 000 Indiens de la région vivaient dans la localité, qui comprenait aussi quelques immigrants venus de la Grande-Bretagne, des États-Unis et du Canada.

Le Conseil d'Assiniboia, dont les membres étaient nommés par la Compagnie de la Baie d'Hudson, était chargé de faire respecter la loi et l'ordre et d'effectuer les travaux publics, bien limités à cette époque. Il se réunissait à Upper Fort Garry, là où convergent aujourd'hui l'avenue Broadway et la rue Main à Winnipeg. Parmi les membres du conseil, il y avait non seulement des employés de la compagnie qui protégeaient évidemment les intérêts commerciaux de l'entreprise, mais aussi des représentants d'autres intérêts locaux.

À cause des menaces d'empiètement de la frontière américaine, le gouvernement impérial, le Canada et la compagnie entamèrent des négociations aux termes desquelles la terre de Rupert et les territoires du Nord-Ouest furent transférés au Canada, en mars 1869. Pour affirmer son autorité, le gouvernement canadien adopta une loi prévoyant la nomination d'un lieutenant-gouverneur et d'un conseil tous deux investis de pouvoirs indéterminés et chargés d'administrer cette région, à partir d'Upper Fort Garry. Mais l'affirmation de cette autorité fut bien éphémère.

Quand le lieutenant-gouverneur arriva aux abords d'Assiniboia, quel ne fut pas son étonnement d'y être accueilli par des colons armés qui ne voulurent pas le laisser entrer dans la ville sans que la population ait d'abord donné son assentiment. L'autorité du Canada, lui dirent-ils, ne serait reconnue qu'après consultation des habitants et moyennant l'assurance d'un bon gouvernement. Le lieutenant-gouverneur ne vit jamais Fort Garry.

L'auteur de ce mouvement était Louis Riel. Appuyé par un groupe de métis comme lui, il s'était emparé d'Upper Fort Garry. Se heurtant à une forte opposition de la part d'un petit groupe de Canadiens de la localité et au scepticisme de nombreux autres, Riel invita un délégué de chacune des douze paroisses an-

Gordon Mackintosh est greffier adjoint de l'Assemblée législative du Manitoba.



Le président Louis Riel en compagnie de plusieurs députés de l'Assemblée législative d'Assiniboia, en 1870. (Archives du Manitoba)

glophones et des douze paroisses francophones à s'entendre sur une action concertée en l'absence de gouvernement. Il s'ensuivit quelques mois d'intenses négociations politiques, l'imposition temporaire de la loi martiale, l'emprisonnement de quelques Canadiens récalcitrants et deux congrès de planification qui se soldèrent par l'élection (la première à Assiniboia) de «l'Assemblée législative d'Assiniboia». Celle-ci comprenait vingt-quatre membres représentant les douze paroisses anglophones et les douze paroisses francophones et Riel en était le président. L'Acte constitutif de l'assemblée traduisait des influences américaines et britannique. L'exécutif était recruté parmi les membres et relevait de l'Assemblée, quoique le président n'en fût pas membre et qu'un vote à la majorité des deux tiers fût nécessaire pour renverser le veto du président.

Le gouvernement provisoire présidé par Riel fonctionna pendant presque quatre mois. L'Assemblée adopta plusieurs lois et approuva la quatrième version d'une liste des droits qui devait être présentée au gouvernement du Canada. Cette liste fut manifestement établie et approuvée sous l'influence prépondérante de Riel. Elle énumérait certaines conditions à remplir avant que la population d'Assiniboia puisse accepter d'être annexée au Canada. On y sollicitait le statut de province ainsi que les garanties suivantes :

- a) que des institutions représentatives soient prévues
- b) que la compétence en matière d'éducation soit accordée aux localités
- c) que les terres des Métis continuent d'être reconnues
- d) qu'un sénat et une assemblée législative soient instituées
- e) que des écoles confessionnelles soient créées, et
- f) qu'une protection soit accordée à l'utilisation du français.

De toute évidence, les francophones catholiques sentaient leur culture menacée.

À l'exception de la question de la propriété provinciale des terres publiques, Ottawa accepta la majorité des conditions énumérées et, deux semaines plus tard, enchâssa ces droits dans

l'Acte du Manitoba. Après quoi l'assemblée d'Assiniboia, comme le relatent les *journaux*, adopta à l'unanimité la proposition suivante : «que l'Assemblée législative de ce pays, au nom de la population, accepte maintenant *l'Acte du Manitoba*».

Ainsi naquit par proclamation, le 15 juillet 1870, la première assemblée législative postérieure à la Confédération et d'initiative canadienne. Mais elle fut peut-être planifiée à la hâte et instituée prématurément.

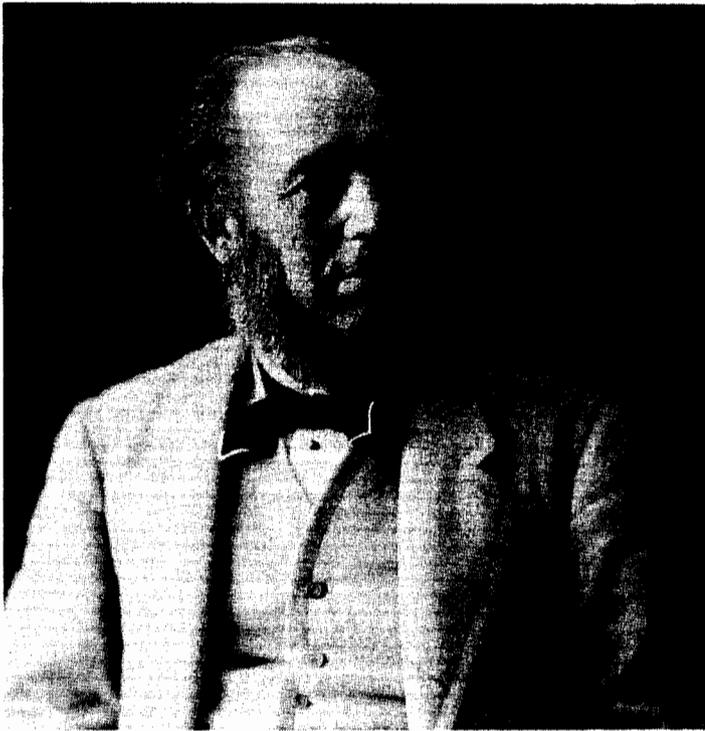
Bien que le gouvernement fédéral ne taxât pas de trahison les événements d'Assiniboia, il fut contraint de venger un Ontarien, Thomas Scott, exécuté sur l'ordre de Riel. Une expédition menée par le colonel Wolseley fut envoyée sur place pour assurer le maintien de l'ordre et capturer Riel. Quand les troupes arrivèrent, le président avait disparu et la plupart des membres de l'Assemblée s'étaient éclipsés. Riel devait plus tard affirmer : «Je sais que, par la grâce de Dieu, je suis le fondateur du Manitoba.»

Riel et plusieurs dirigeants locaux préféraient le nom de «Manitoba» à celui d'Assiniboia. Ils envisageaient une province élargie qui, un jour, engloberait un lac de ce nom situé à l'ouest et que les Indiens des environs appelaient «l'endroit où murmure l'esprit». Ottawa favorisait également cette appellation, le nom historique d'Assiniboia ayant alors une connotation négative pour le Canada anglais.

L'accession soudaine du Manitoba au statut de province contrastait beaucoup avec ce qui s'était passé dans d'autres parties du pays qui avaient obtenu ce statut après une longue évolution. Les Manitobains pouvaient difficilement respecter et comprendre leur nouveau régime parlementaire. Jusque là, ils ne s'étaient guère intéressés aux affaires publiques : ils devaient se déplacer beaucoup pour chasser le buffle, vivaient d'une économie de subsistance ou se préoccupaient d'institutions spirituelles. Tout au plus y avait-il au Manitoba un héritage politique d'autoritarisme quasi-républicain.

La première assemblée législative du Manitoba ne remplit qu'un rôle bien limité en tant qu'organe représentatif de la population. Les compétences législatives et financières caractéristiques du modèle parlementaire britannique lui faisaient généralement défaut. Le premier lieutenant-gouverneur, M. Adams Archibald, de Nouvelle-Écosse (1870-1872) et son successeur, M. Alexander Morris, ancien juge en chef (1872-1877), furent les véritables sources de décision politique.

M. Archibald prépara un grand nombre de candidats en vue des élections; ses principes de gouvernement constituèrent la base de la première démarcation partisane des candidats dont les uns étaient gouvernementalistes et les autres «oppositionnistes»; il rédigea les premiers grands projets de loi et en réserva de nombreux autres. Voici ce qu'écrivit M. Morris au premier ministre : «Je lis tous les projets de loi et joue le rôle de légiste, mais ils gâchent tout avec les amendements proposés en Chambre.» Pendant cinq ans, les lieutenants-gouverneurs assistèrent aux réunions du cabinet et leurs secrétaires privés, aux délibérations de l'Assemblée législative. Le rôle de l'Assemblée législative en matière financière fut, bien sûr, limité par les contraintes du gouvernement à l'époque. Qui plus est, le pouvoir de taxation de l'Assemblée législative était si limité que 90% des dépenses provinciales furent assumées par le gouvernement fédéral.



Le premier lieutenant-gouverneur, Sir Archibald Adams (Archives publiques du Canada)

Vers 1876, l'avènement d'un gouvernement pleinement responsable était imminent. Le lieutenant-gouverneur se retirait de plus en plus de la politique active, et un cabinet unifié voyait le jour. En 1882, suite à la vague d'immigrants venus de l'Est du Canada, la formulation de politiques de partis s'imposa de plus en plus et les philosophies libérale et conservatrice virent ainsi le jour. La presse s'aligna peu à peu sur une pensée politique et l'opposition entre les forces en présence à l'Assemblée législative devint plus nette.

Un des premiers résidents de Winnipeg, A.G.B. Bannatyne, a partagé son domicile avec les membres de l'Assemblée législative pendant la première session de 1871. Il laissa sa maison à la disposition de l'Assemblée et du Conseil pendant les deux années suivantes, jusqu'à ce qu'elle soit rasée par les flammes. L'Assemblée siégea ensuite au palais de justice local jusqu'à la construction, en 1882, d'un nouvel édifice de briques. Une subvention fédérale permit enfin à l'Assemblée législative d'occuper son propre édifice en 1884. Cet immeuble de briques blanches avec sa chambre pourpre est décrit dans le *Registre de 1883 du Canadien Pacifique* comme un édifice magnifique, qui non seulement relègue dans l'ombre l'ensemble minable et hétérogène des édifices du gouvernement à Toronto, mais surpasse tout autre édifice provincial du Dominion. Juste à côté, la résidence du lieutenant-gouverneur, encore occupée aujourd'hui, fut construite dans le même style.

En 1911, on décida de construire un cinquième immeuble, beaucoup plus spacieux. Inauguré en 1920, celui-ci est considéré comme l'un des plus beaux édifices législatifs en Amérique du Nord, mais sa construction est à l'origine de l'un des pires scandales politiques survenus sur le continent. La mise au jour de

contrats frauduleux de l'ordre de \$900,000 et de trafic d'influence politique provoqua le renversement du gouvernement en place. On considère que ces événements sont en partie responsables de la débandade du parti conservateur, qui allait durer 42 ans. Il est intéressant de noter que même si l'édifice a été conçu par un architecte anglais, la Chambre législative se distingue des autres assemblées parlementaires britanniques et canadiennes; les fauteuils sont disposés en hémicycle et en gradins. Des loges sont disposées sur le parquet de la Chambre à l'intention des anciens députés de l'Assemblée ou de parlementaires du Commonwealth en visite. Le fait que des «étrangers» puissent assister d'aussi près aux travaux n'a causé aucun problème jusqu'en 1973 alors que M. Steve Juba, ancien député et maire de Winnipeg, profita de l'excellente place qu'il occupait pour haranguer les membres de l'Assemblée législative sur l'inopportunité de construire des toilettes publiques dans un parc voisin. Lorsque le président de l'Assemblée fit immédiatement appel au sergent d'armes pour expulser M. Juba, les membres de l'Assemblée durent contenir leurs rires: scandalisé, fluet et âgé, l'officier ne faisait certes pas le poids face à son opposant. Voyant la difficulté, le président exigea l'intervention de la police. Toutefois, un ministre du Cabinet, M. Joe Borowski, réussit à ramener le maire à la raison et l'escorta jusqu'à la sortie.

La Chambre haute

L'Acte du Manitoba prévoyait un parlement bicaméral composé d'un conseil législatif formé de sept membres nommés et d'une assemblée législative élue comprenant vingt-quatre députés. La Chambre haute exerça peut-être une influence stabilisatrice au moins pendant les deux premières années de l'existence du Parlement, mais elle constituait un organisme plutôt coûteux et encombrant pour la petite province qui devait consacrer environ 70% de son budget aux dépenses de l'Assemblée législative. Comme les recettes du gouvernement étaient limitées et qu'il devait régulièrement faire appel à Ottawa pour obtenir plus de fonds, le gouvernement manitobain se rendit en 1874 à la proposition du cabinet fédéral de réduire ses dépenses: la solution la plus évidente était de supprimer le Conseil législatif. La loi nécessaire à cette fin fut adoptée facilement par l'Assemblée, mais elle fut renvoyée à six mois par le Conseil, puis lors de la session suivante, une nouvelle fois à trois mois.

À la troisième reprise, le Conseil accepta le projet de loi car le public doutait de plus en plus de la nécessité d'une Chambre haute. De plus, chaque conseiller avait reçu du lieutenant-gouverneur ou du gouvernement, la promesse d'être nommé à un autre poste. Néanmoins, un conseiller s'opposa à la motion portant adoption du projet de loi en troisième lecture. Cette motion se lisait comme suit: «Le Conseil législatif ne peut avoir le droit de réduire ses propres pouvoirs, car ils sont concomitants de son existence telle que convenu et échappent de ce fait, à toute autorité implicite.» Malgré cet argument logique et pénétrant, l'organe législatif vota sa propre extinction en février 1876, le président ayant émis un vote prépondérant. Le Conseil avait duré le temps de six sessions. Seule une minorité de catholiques francophones et quelques personnes ayant peu confiance dans la compétence des députés de l'Assemblée déplorèrent l'adoption du projet de loi.



Un scandale sur le point d'éclater : le quatrième édifice législatif du Manitoba et l'édifice actuel en cours de construction, à l'arrière plan, en 1917. (Collection Foote, Archives du Manitoba)

Une province en pleine croissance

Le Manitoba était au début tout petit rectangle, perché sur la frontière américaine et entouré par le district de Rupert et les Territoires du Nord-Ouest sur tous les autres côtés. On l'appela à juste titre «la province timbre-poste». Des efforts incessants pour en augmenter l'étendue aboutirent finalement en 1881 et en 1912 à une nouvelle délimitation de ses frontières.

Le procureur général du Manitoba occupa pendant un temps le siège de Rat Portage. Assez curieusement, Rat Portage, devenu aujourd'hui Kenora, avait également, à la même époque, élu un député à l'Assemblée législative de l'Ontario. Les deux élections eurent lieu le même jour, en 1883. Cette insigne honneur était dû aux inlassables batailles politiques qui avaient opposé le Manitoba et l'Ontario au sujet de leur frontière commune. Malheureusement pour le procureur général du Manitoba, Rat Portage fut concédé à l'Ontario en 1884. Pour prouver son indépendance, l'Assemblée manitobaine lui permit toutefois de siéger à titre de député durant la session suivante de 1885.

La population du Manitoba passa rapidement de 25,000 habitants en 1870, au nombre étonnant de 460,000 habitants en 1911. Cette croissance considérable fut accélérée lorsque l'ère du commerce des fourrures et du chariot de la rivière Rouge céda la

place à celle des céréales et des trains. Winnipeg, principalement, était la porte d'entrée aux vastes terres agricoles qui l'entouraient à l'ouest. La plupart des nouveaux arrivants étaient nés en Grande-Bretagne et arrivaient directement d'outre-Atlantique ou de l'Ontario. Les francophones devinrent minoritaires.

De nombreux immigrants, d'abord Mennonites et ensuite Islandais, ajoutèrent à la diversité ethnique et régionale de la province. Au tournant du siècle, il y eut aussi un important mouvement d'immigration de l'Europe de l'est, formé notamment d'Ukrainiens et de Polonais.

Un îlot bilingue

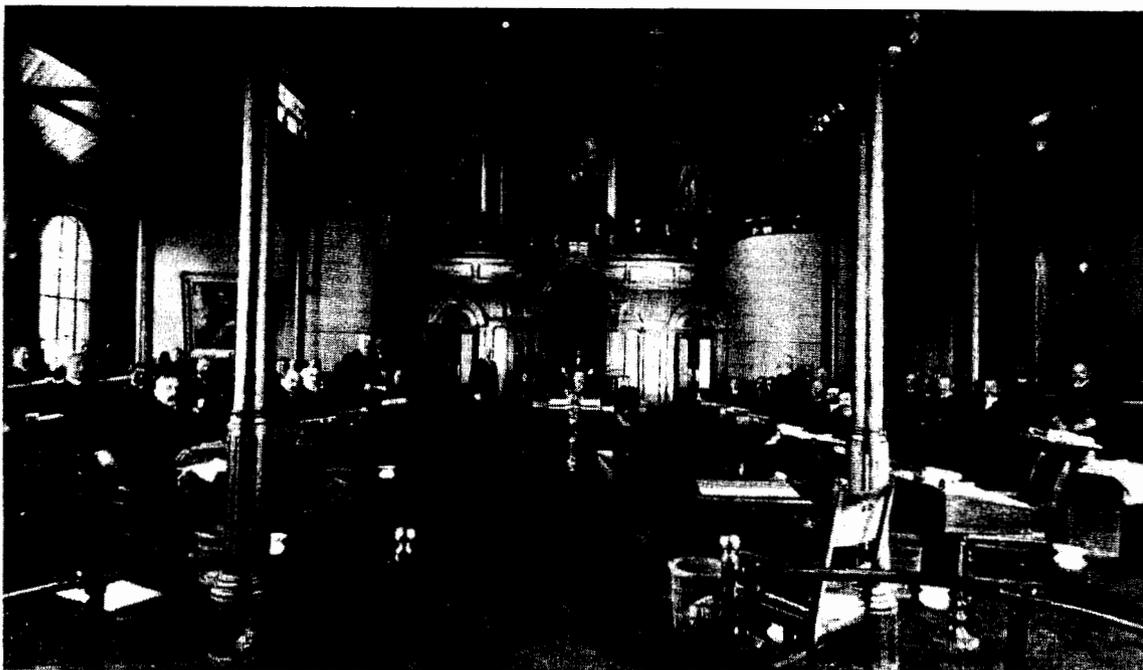
La diminution rapide de la population francophone ébranla considérablement le statut de la langue française malgré les garanties linguistiques contenues dans l'*Acte du Manitoba*. Ces garanties correspondaient à celles que prévoyait pour la langue anglaise au Québec, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Une représentation égale des deux groupes linguistiques se traduisit par une utilisation régulière et un statut égal des deux langues à l'Assemblée pendant les deux premiers parlements, mais lorsque la redistribution des sièges effectuée en 1878 aug-

menta la représentation anglophone pour tenir compte des changements démographiques, deux événements se produisirent. Premièrement, la majorité anglophone contesta ouvertement l'usage du français : en 1879, des députés anglophones appuyèrent l'adoption d'un projet de loi visant à abolir l'impression en français de tous les documents publics sauf les statuts. Ce projet de loi ne fut toutefois pas adopté car le lieutenant-gouverneur le réserva. En second lieu, le français succomba sous le poids de la langue majoritaire. Dépourvus d'installations modernes d'interprétation simultanée, les députés francophones s'exprimèrent de plus en plus en anglais dans les délibérations parce qu'ils voulaient faire valoir leur point de vue à leurs collègues. La lecture par le greffier de toutes les motions en français fut de moins en moins exigée par les députés francophones, tout comme l'impression en français des projets de loi avant la deuxième lecture. En outre, le *feuilleton* devint une publication

lifièrent cette décision d'anti-constitutionnelle et de haineuse. Le gouverneur général décida qu'il ne faisait aucun doute qu'on demanderait aux tribunaux de se prononcer le plus tôt possible sur la validité de la loi actuelle. Une décision judiciaire sur la question serait définitive et plus satisfaisante que si l'on avait recours au droit de désaveu pour la trancher.

Lorsque la Cour suprême du Canada trancha le cas de Georges Forest, un résident de Winnipeg qui avait contesté, en 1979, une contravention de 5 dollars sous prétexte que l'avis était rédigé en anglais seulement, la loi sur les langues de 1890 fut déclarée anti-constitutionnelle et les garanties de l'*Acte du Manitoba* furent rétablis. L'Assemblée législative s'est, depuis lors, lancé dans un programme de traduction de tous les projets de loi portant sur des questions tout à fait nouvelles. Les lois existantes sont en cours de traduction. En décembre 1982, un dispositif



La Chambre vers 1910. (Collection Foote, Archives du Manitoba)

unilingue. On se servit même de l'acquiescement tacite des francophones à cet empiètement sur leurs droits pour mieux démontrer qu'on pouvait se passer du français.

Bien qu'un sentiment francophobe existât depuis longtemps dans certains milieux, la situation s'aggrava en août 1889 lorsque le procureur général, M. Joseph Martin, se rallia à la cause anti-francophone d'un député en visite, M. D'Alton McCarthy, et s'engagea à supprimer cette langue officielle ou à démissionner. «C'est un pays britannique, soutint-il, et les travaux de la Chambre devraient se dérouler dans la langue la plus répandue dans le pays.» Un décret du conseil mit alors fin à la publication bilingue de la *Gazette du Manitoba*. Lorsque le Parlement se réunit en 1890, les articles du règlement qui traitaient de l'usage du français furent abrogés et une loi fut adoptée pour abolir le français comme langue officielle de l'Assemblée et des tribunaux. Les députés francophones et ceux qui présentaient des pétitions quotidiennes qua-

d'interprétation simultanée fut installé à la Chambre : moyennant un avis raisonnable donné au président, les députés francophones peuvent maintenant prononcer leurs discours en français et les faire interpréter en anglais. Les discours en français sont suivis d'une traduction anglaise dans les procès-verbaux de l'Assemblée. Auparavant, il fallait que le député fournisse la traduction. En outre, on envisage sérieusement de traduire les *journaux*. L'usage du français en Chambre est néanmoins rare. L'Assemblée législative ne compte que trois députés francophones et environ le même nombre d'anglophones qui peuvent occasionnellement s'exprimer en français. Toutefois, comme l'a déclaré à l'Assemblée un député francophone, M. Larry Desjardins, en décembre 1982, (le changement) représente un grand pas en avant, un pas dans le sens de la justice. Vous pouvez certainement vous imaginer que ce n'est pas toujours amusant de parler à des piliers de granite. Aujourd'hui, jour mémorable, je vous adresse un message et vous me comprenez.»

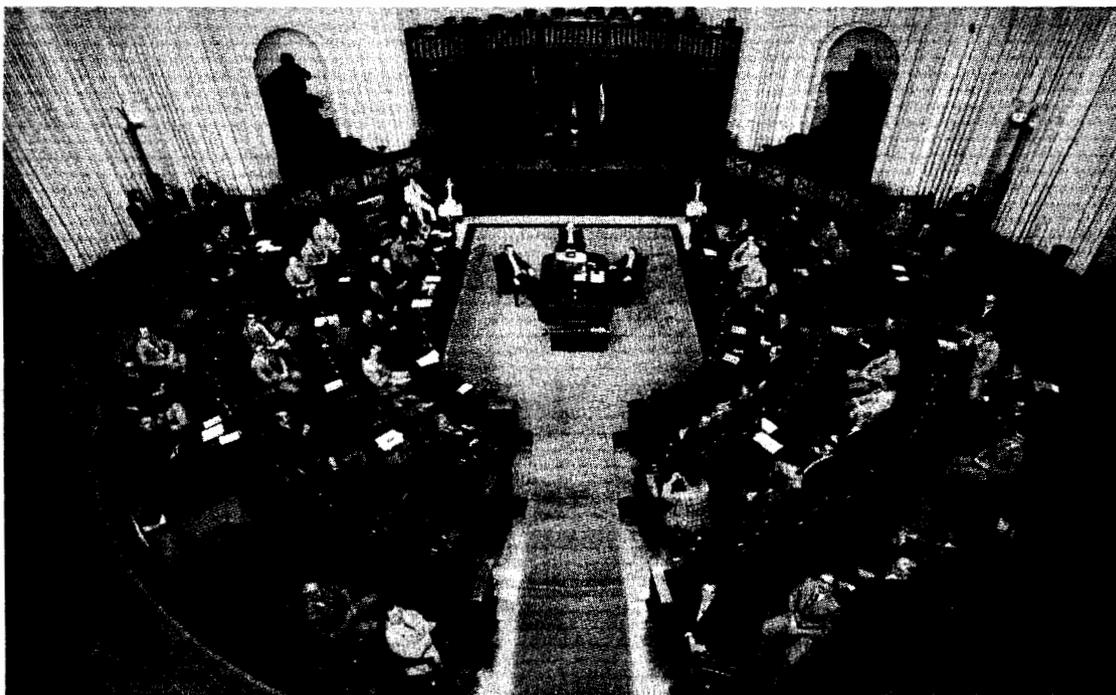
Représentation à la Chambre

Entre la première législature (1871-1874) et la treizième (1911-1914), le nombre de sièges à l'Assemblée a plus que doublé, reflétant ainsi la croissance démographique et l'expansion territoriale du Manitoba. Toutefois, alors que l'Assemblée comptait 55 sièges en 1920, elle n'en compte que 57 aujourd'hui. Les premières élections au scrutin proportionnel à se tenir en Amérique du Nord eurent lieu au Manitoba en 1920. Winnipeg est demeurée une circonscription unique de dix députés jusqu'en 1949, année où elle a été remaniée en trois circonscriptions de quatre députés. En 1958, la ville a finalement été divisée en circonscriptions à député unique.

La représentation à l'Assemblée a sensiblement favorisé les régions rurales, dans le passé. En 1952, certains députés ont prétendu que six votes urbains dans la circonscription de Kildonan-Transcona valaient un vote rural dans Saint-Georges. Même après la création de la première commission indépendante de remaniement de la carte électorale en 1955, le Manitoba favorisa les électeurs ruraux par rapport aux électeurs urbains dans une proportion de quatre à sept. Un jour, le chef du parti CCF, M. Lloyd Stinson, demanda en Chambre : «pourquoi quatre ménagères de Portage-de-la-Prairie devraient-elles compter autant que sept ménagères de Brandon?» Un adversaire interjeta : «Vous ne connaissez pas les femmes de Portage!» «Parce que vous les connaissez, vous?», rétorqua M. Stinson. Bien que l'écart de population entre certaines circonscriptions puisse encore atteindre 25%, il fut réduit en vue des élections de 1981, les premières au cours desquelles la majorité des luttes électorales furent livrées à Winnipeg.

Pendant 52 ans, les députés qui étaient nommés au Cabinet devaient démissionner de leur poste de député et se présenter de nouveau devant l'électorat. Cette mesure visait à protéger l'indépendance de l'Assemblée législative face à l'exécutif et à obtenir des électeurs qu'ils sanctionnent la nomination des membres du Cabinet. Après 32 élections partielles à cette fin, l'Assemblée, jugeant cette pratique inutilement coûteuse, l'abolit en 1927.

En 1870, seuls les propriétaires de sexe masculin et âgés d'au moins 21 ans avaient droit de vote. La restriction concernant la propriété fut abolie en 1888 et la limite d'âge abaissée à 18 ans en 1969. Le gouvernement du Manitoba fut le premier au Canada à accorder le droit de vote aux femmes, mettant ainsi fin à un débat législatif qui remontait à 1892. Le premier ministre conservateur, Rodmond Roblin, avait affirmé : «J'estime que l'octroi du droit de vote aux femmes serait un geste rétrograde qui diviserait les foyers et laisserait les enfants aux mains des servantes.» Le chef de file local des suffragettes, M^{me} Nellie McClung, s'y entendait à ce genre d'argument; elle répondit que «la politique déstabilise les hommes, avec pour conséquences des comptes impayés, du mobilier brisé, des promesses non tenues et enfin, le divorce.» M. Roblin finit par perdre le pouvoir aux mains des libéraux de M. T.C. Norris à l'issue des élections de 1916. Il se plaignit en ces termes : «toutes les femmes à cheveux courts et tous les hommes à cheveux longs de la province sont contre moi.» Les élections de 1920 marquèrent l'entrée à l'Assemblée de la première femme, M^{me} Edith Rogers, sous les applaudissements des députés et du public. Sept femmes seulement furent élues au cours des soixante années suivantes, mais les choses devaient changer en 1981



La chambre de l'Assemblée législative du Manitoba est unique par sa forme en fer à cheval et ses gradins.
Service photographique du gouvernement du Manitoba

lorsque sept candidates furent élues députés en même temps. Les Indiens assujettis à des traités obtinrent le droit de vote en 1952 et la première représentante autochtone, M^{me} Elijah Harper, fut élue en 1981.

Au fil des années, quelque 26 partis ou groupes politiques ont siégé à l'Assemblée législative du Manitoba. Il y a également eu deux époques «non partisans». La première, de 1870 à 1882 environ, précéda l'avènement d'un gouvernement responsable et elle fut suivie de 40 années d'âpre rivalité entre libéraux et conservateurs. La seconde commença en 1922 et dura trois décennies.

Un certain nombre d'agriculteurs ont été élus en 1922 en présentant un programme qui rejetait l'esprit et la discipline de parti. Le groupe s'était donné comme chef M. John Bracken du *Manitoba Agricultural College* et fut connu, peut-être à tort, sous le nom de Parti progressiste. Bien que des conservateurs, des libéraux, des créditistes et des membres du CCF se soient joints à ce parti d'agriculteurs à une époque ou à une autre, le régime fut appelé libéral-progressiste. Après M. Bracken, le parti fut dirigé successivement par MM. Stuart Garson et Douglas Campbell. La seule opposition durable à cet arrangement fut celle d'une poignée de députés travaillistes, de membres du CCF et d'indépendants. Un des députés de la législature de 1936-1940 fut le premier député communiste élu en Amérique du Nord. Pendant la majeure partie des années 40, il n'y eut que trois députés d'opposition à l'Assemblée.

Le gouvernement libéral-progressiste fut, de l'avis de beaucoup, un gouvernement stable et économe, bien adapté au contexte de la dépression et de la guerre. Certains observateurs ont néanmoins formulé des critiques à son endroit, affirmant que l'Assemblée législative était tombée au rang d'un conseil municipal glorifié, mais inefficace. Selon le professeur M.S. Donnelly, la théorie, ardemment soutenue par les Bracken, Garson, Campbell et Willis, selon laquelle les partis politiques ne sont pas nécessaires, montre bien à quel point ils comprenaient mal le système parlementaire qui, précisément, repose sur le gouvernement d'un parti. En fait, ils réussirent presque à anéantir le parlementarisme.

La politique «de parti» réapparut après les inondations désastreuses causées par la crue de la rivière Rouge, en 1950. Accusant le gouvernement à majorité libérale de ne pas avoir pris les mesures d'urgence qui s'imposaient, les progressistes-conservateurs mirent fin à la coalition. Les trois principaux blocs, les libéraux, les progressistes-conservateurs et le CCF-NPD continuèrent à s'affronter pour la suprématie politique bien qu'à partir de 1958, les libéraux aient commencé à perdre du terrain. En 1981, les libéraux et le nouveau parti progressiste du Manitoba, qui s'étaient séparés du caucus du NPD l'année précédente, se virent refuser la faveur de l'électorat et les conservateurs et les néo-démocrates se retrouvèrent seuls à l'Assemblée.

La présidence de l'Assemblée

La présidence de l'Assemblée du Manitoba a connu des débuts difficiles. Un soir d'hiver, pendant la session de 1873, le président, M. Curtis Bird, qui était médecin, fut appelé à se rendre au chevet d'une femme éminente qui était sur le point de mourir. En route, M. Bird fut attaqué par des hommes masqués. Le policier qui s'est

porté à son secours raconta que M. Bird était dans un piteux état, couvert de goudron et de plumes que le gel de la nuit avait collé à ses joues; il avait tout à fait l'air d'un épouvantail. Cette agression faisait suite à une décision du président sur un projet de loi controversé visant à incorporer Winnipeg en municipalité, et qui avait soulevé la colère de certains résidents. Deux jours plus tard, le président réintégrait ses fonctions et l'Assemblée adoptait une résolution condamnant les actes de lâcheté dont il avait été victime. Les auteurs du méfait ne furent jamais appréhendés.

En 1888, la presse s'indigna : «La partie non écrite mais essentielle de la Constitution britannique est bafouée et foulée aux pieds». La raison de ce cri d'alarme n'était pas que l'absence de



L'actuel président, M. James Walding (centre) gagne son fauteuil en compagnie du chef de l'opposition, M. Sterling Lyon (à gauche) et du premier ministre Howard Pawley, en 1982. (Service photographique du gouvernement du Manitoba)

quorum avait empêché six séances consécutives de la Chambre, mais plutôt que le président avait porté un habit en tweed au lieu de sa toge pendant l'une de ces brèves séances. Il arriva souvent pendant cette session que le quorum ne soit pas atteint. Un jour, le président ajourna la Chambre parce qu'au cours d'un débat, le quorum vint à manquer. Lorsque les députés qui bavardaient dans les coulisses s'en aperçurent, ils se rendirent en colère chez le président, mais celui-ci refusa de revenir sur sa décision. Le procureur général, un homme vif d'esprit, se précipita alors dans les appartements du sergent d'armes pour s'emparer de la masse et la remettre à sa place dans la Chambre. Le débat se poursuivit. Plus tard, les ajournements pour cause d'absence de quorum furent provoqués par des empêchements considérés comme plus légitimes au Manitoba, à savoir des tempêtes de neige et des tournois de curling.

Les appartements du président étaient connus pour avoir les meilleurs cigares et du tabac de première qualité. À la fin de la journée, les salles de séances des comités étaient tellement enfumées qu'on avait souvent peine à voir le président. On voyait régulièrement un député de Saint-Boniface passer dans les corridors les mains pleines de cigares gratuits. En 1931, les dépenses de tabac dépassèrent les mille dollars, soit près de 18% des frais de fonctionnement de l'Assemblée pour l'année. Aussi en vint-on, pendant la crise économique, à considérer cette pratique comme extravagante et on y mit un terme.

Vers la fin des années 1950, la présidence sembla devenir une fonction permanente à caractère non partisan. Lors du dernier discours du trône du gouvernement Campbell, on annonça aux députés : «Pendant la prochaine session, vous serez priés de faire de la présidence une fonction permanente à compter de la première session de la vingt-cinquième législature.» À cette fin, les chefs de tous les partis souscrivirent par la suite à une mesure faisant de l'indemnité du président une dépense permanente provenant directement du budget de la Chambre. Cependant, lorsque le gouvernement minoritaire de Duff Roblin arriva au pouvoir et nomma Abram Harrison, député ministériel, à la présidence de l'Assemblée au début de la session suivante, il sembla voué à une défaite imminente. M. Campbell alléguait qu'aucune consultation n'avait eu lieu pour assurer une nomination à caractère non partisan, ce qui contrevenait à l'entente conclue auparavant et au précédent créé par 40 années de consultation. De toute évidence, les conservateurs, qui n'avaient pas été au pouvoir depuis très longtemps, saisissaient toutes les occasions de nommer un des leurs à de hautes fonctions.

Bien que le CCF ait appuyé la nomination du président afin d'éviter des élections, Campbell présenta une motion à la session suivante demandant à l'Assemblée de reconnaître officiellement le caractère non partisan de la présidence. La Chambre atténua cette motion car elle adopta ce qui suit : «... S'inspirant des pratiques et précédents du Parlement de Westminster, la Chambre confirme le caractère non partisan et indépendant de la fonction de président et réitère son appui à ces pratiques et précédents». Bien que le modèle britannique n'ait pas été adopté, toutes les nominations à la présidence ont été faites après consultation de l'opposition officielle et elles sont appuyées par les députés de l'opposition depuis 1971.

Au Manitoba, il arrive souvent que les décisions des présidents soient contestées. Deux décisions du président Harrison furent renversées en une semaine, pendant la deuxième session de son mandat. Par la suite, il déclara, songeur : «C'était comme faire un chèque sans provision.» Des motions ont été présentées à deux reprises pour s'assurer que certaines décisions précises du président ne constitueraient pas des précédents; l'une d'elles fut adoptée. La première motion de blâme contre un président a été présentée en 1982. On y prétendait que le premier ministre et le procureur général avaient incité le président à prendre une décision qui, apparemment, modifiait une décision antérieure. La motion ne fut pas adoptée.

Avant 1950, la fonction de président ne servait pas de tremplin pour accéder au Cabinet, mais depuis, quatre des huit présidents ont été nommés au Conseil exécutif. Par contre, quatre anciens ministres ont été nommés à la présidence depuis 1871.

La confrérie parlementaire

Comme dans les autres assemblées législatives, le décorum et les comportements varient selon les personnalités et les sujets débattus. La première législature établit rapidement des normes vestimentaires. Les députés ne comprirent peut-être pas le système législatif, mais ils furent conscients de sa dignité intrinsèque; aussi troquèrent-ils leur chemise de flanelle pour une tenue plus soignée. Les jaquettes et les habits sombres étaient à la mode dans les années 1930. L'ancien premier ministre Douglas Campbell se souvient d'avoir essuyé publiquement les critiques d'un chroniqueur parlementaire pour avoir porté des souliers bruns. En 1969, on reprocha à un député de porter un chandail à col roulé et un veston sport. Ce dernier présenta plus tard une motion pour abolir toutes les exigences vestimentaires, sous prétexte que la tenue d'un député n'avait aucun rapport avec le décorum ou avec la façon dont il s'acquittait de ses fonctions. La motion fut jugée irrecevable et le Comité du règlement réaffirma par la suite l'obligation de porter le veston et la cravate. Jusqu'à présent, personne n'a jugé nécessaire de proposer des normes vestimentaires pour les femmes députés.

Aujourd'hui comme dans le passé, les députés qui ont de longs états de service déplorent généralement le relâchement du décorum à la Chambre. L'ancien premier ministre Campbell a dit au sujet des sessions de jadis : «Les députés se comportaient toujours en gentlemen et ne se départaient jamais de leur sens des convenances, même lorsqu'ils étaient furieux.» Le fait qu'un nombre croissant de décisions de la présidence porte sur le comportement des députés plutôt que sur des questions d'ordre technique est sans doute un indice d'une certaine tendance à faire fi du décorum.

Avant 1970, deux députés seulement reçurent l'ordre de quitter la Chambre; depuis, six ont été rappelés à l'ordre, y compris un ministre et un chef de l'opposition. Le sectarisme politique qui anime les députés aujourd'hui y est probablement pour quelque chose. Reste à savoir si cet esprit de parti, qui a été absent pendant environ 30 ans, peut accroître l'efficacité du processus législatif et assurer la responsabilité gouvernementale.

L'Assemblée a toujours siégé tard en soirée. A.F. Martin, député de Morris à l'Assemblée législative, détient le record d'endurance. Un soir, en 1890, il prit la parole à 22 heures et parla jusqu'à 7 h 30 le lendemain matin pendant un débat sur l'abolition de l'aide publique aux écoles confessionnelles. L'imposition, en 1940, d'une limite à la durée des débats n'a cependant pas écourté les séances du soir. Mises à part les quelques occasions où l'examen des prévisions budgétaires se prolonge tard dans la nuit, la présentation par le gouvernement d'une motion d'accélération des travaux vers la fin de chaque session permet à l'Assemblée de siéger jusqu'à n'importe quelle heure. Comme un ancien whip l'a dit : «C'est notre voyage annuel dans l'univers de la folie...»; mais on estime en général qu'il faut passer par là pour adopter le programme du gouvernement et pour que le congé estival des députés ne soit pas écourté d'une semaine ou deux. Au début des années 1960, l'ancien chef du N.P.D., Russ Pauley, porta un bonnet de nuit à la Chambre en guise de protestation silencieuse contre cette pratique. En 1970, les députés, épuisés, siégèrent pendant près de deux mois après l'adoption d'une motion d'accélération des travaux.

La même année, Russ Doern, député néo-démocrate nouvellement marié, eut la surprise de voir son épouse se présenter devant un comité permanent pour reprocher aux députés une récente séance de la Chambre qui s'était terminée à 5 h 20 du matin. Le lieutenant-gouverneur est fréquemment réveillé en pleine nuit pour donner la sanction aux projets de loi adoptés en vitesse à la fin de la session et pour proroger la Chambre. Il semble que les députés préfèrent les séances marathons aux motions de clôture. On n'a recouru à la guillotine ou aux motions de clôture que trois fois dans l'histoire de l'Assemblée.

À la prorogation de la Chambre, les députés avaient l'habitude de se bombarder de boulettes de papier. La tradition prit naissance vers le tournant du siècle, à une époque où les députés lancaient en l'air les documents qui se trouvaient sur leur pupitre. En 1920, ils commencèrent à se prendre pour cible les uns les autres. Comme les boulettes de papier manquaient d'efficacité, ils eurent l'idée de se lancer des rouleaux de hansards ou de revues ficelés, jugés nettement supérieurs. On vit apparaître du sang et des ecchymoses. On se défoulait et on exorcisait les vendettas. La tribune de la presse était l'une des cibles préférées. Finalement, en 1981, la tradition fut abandonnée en raison des dommages causés aux installations de la Chambre et par respect pour les microphones coûteux nouvellement installés sur les pupitres.

L'Assemblée consacre beaucoup de temps à étudier les budgets des ministères. Pendant un temps, cette étude fut limitée à quatre vingt-dix heures par session. Vers 1975, on décida d'abandonner cette restriction et d'imposer à la place une limite de quarante minutes à la période des questions. Deux sections du Comité des subsides siègent maintenant simultanément pour examiner les plans de dépenses de tous les ministères. Depuis 1977, trois cents heures par session sont consacrées à cet examen, ce qui constitue certainement un record au Canada. Par contre, ceci permet un contrôle efficace de l'Assemblée législative sur les dépenses gouvernementales.

Les comités permanents ont toujours joué un rôle important dans l'étude des textes législatifs. La population est autorisée à assister aux débats et à présenter des mémoires sur tous les projets de loi, à l'exception des mesures de voies et moyens ou des mesures fiscales qui sont renvoyées au comité plénier. Des onze comités permanents, c'est le comité de modification des lois, composé de 30 membres, qui étudie la plupart des projets de loi. Les rapports annuels des sociétés de la Couronne et des entreprises d'utilité publique sont étudiés par les comités plus restreints (11 membres), comme le Comité du développement économique ou le Comité des entreprises d'utilité publique et des ressources naturelles.

En 1960, un comité permanent des ordonnances et règlements statutaires fut mis sur pied pour étudier les règlements et déterminer s'ils se limitent aux questions administratives, s'ils ne sont pas rétroactifs, s'ils n'excluent pas la juridiction des tribunaux, s'ils contiennent des dispositions qui renversent la charge de la preuve, s'ils ont pour effet d'imposer une taxe ou s'ils s'écartent du pouvoir qui leur est délégué. Même si la plupart des règlements sont susceptibles d'être étudiés par ce comité, aucun règlement n'a fait l'objet d'un examen depuis 1972, malgré une tentative timide en 1980. Le comité a surtout procédé à des enquêtes au

sujet de textes législatifs précis ou de projets de modification constitutionnelle.

Le règlement est toujours renvoyé au comité permanent du règlement de la Chambre. Avec à sa tête le président de la Chambre, le comité fonctionne habituellement par consensus. Avant 1977, on créait à l'occasion des comités spéciaux pour étudier le règlement, mais à la fin des années 1960, on en était venu à adopter jusqu'à deux séries de modifications par année, d'où la nécessité d'instaurer un comité permanent. Le comité étudie également d'autres questions connexes, recommandant notamment des lignes directrices sur la diffusion des travaux de la Chambre et la publication des procès-verbaux.

Les comités ne sont guère indépendants du gouvernement. Jusqu'à l'élection du gouvernement Schreyer en 1969, un grand nombre d'entre eux étaient présidés par des ministres du Cabinet, notamment le comité permanent des comptes publics. Aujourd'hui, le ministre qui parraine un projet de loi est toujours membre du comité, et il assiste habituellement aux travaux. Les comités chargés d'enquêter sur des questions particulières se composent d'employés du ministère intéressé, et le ministre joue souvent un rôle important dans les travaux.

Le greffier adjoint à l'Assemblée n'était autrefois admis au bureau de la Chambre que pour annoncer le nom des députés lors des votes nominaux. Cette pratique s'étant toutefois avérée insatisfaisante, le sergent d'armes s'en chargea pendant une courte période. Vers le milieu des années 1930, il décida que les pages, qui étaient des étudiants du niveau secondaire, devraient accomplir cette tâche. Aucune autre assemblée législative du Canada ne procède de cette façon. Les pages procèdent encore à l'appel nominal. Un vote au début de la session constitue un défi de taille pour le nouveau venu qui a été choisi, mais il s'agit d'un moment mémorable tant pour les députés que pour le jeune étudiant.

Procès-verbaux et télédiffusion

La rédaction des procès-verbaux des débats commença en 1949 mais ce n'est qu'en 1953 que les députés purent obtenir des transcriptions dactylographiées des discours prononcés à la Chambre. Ce service connut beaucoup de succès, et en 1957, le nombre de sténographes passa de un à cinq. On formula donc une proposition en 1952, et trois députés présentèrent des résolutions en 1956, 1957 et 1958 pour la mise sur pied d'un hansard complet, mais ce fut sans succès, puisqu'elles furent toutes rejetées. Cependant, avec l'élection d'un nouveau gouvernement conservateur en juin 1958, un service de compte rendu fut immédiatement mis sur pied. Le premier ministre Duff Roblin accepta de fournir ce service à la seule condition que les discours ne soient pas révisés ni modifiés. En 1974, on commença aussi à enregistrer et à transcrire les délibérations des comités. Aujourd'hui, les seize employés du hansard travaillent avec dévouement toute la nuit sur des machines de traitement de texte pour publier les procès-verbaux dans les vingt-quatre heures suivant le débat.

La diffusion des travaux de l'Assemblée est chose récente au Manitoba. En dépit d'une motion d'initiative parlementaire en 1952 à l'effet que les débats de la Chambre soient diffusés à la radio, la transmission audio des débats ne fut offerte aux média

qu'en 1973, et la transmission directe aux sociétés de câblodistribution de Winnipeg n'eut lieu qu'en 1979.

La télédiffusion de toutes les délibérations fut acceptée en 1979, mais le consortium des postes de télévision qui assure la transmission et le contrôle des émissions limite habituellement l'enregistrement à la période des questions, au discours du trône et à l'exposé budgétaire. Il n'existe aucune ligne directrice prescrite sur le déplacement des caméras. La prise de photographies depuis la tribune de la presse située au-dessus du fauteuil du président fut approuvée en 1981. Tous les médias peuvent couvrir les travaux des comités à moins qu'un comité particulier n'en décide autrement.

Les batailles

Les grands débats législatifs du Manitoba n'ont pas de thème commun. Plusieurs des premières batailles portèrent sur les efforts visant à consolider la position de la province et à résoudre les différends avec le gouvernement fédéral. Entre autres questions, il y eut notamment : l'expansion territoriale de la province, de meilleurs arrangements financiers entre le gouvernement fédéral et la province et, en particulier, le refus d'accepter l'interdiction du gouvernement fédéral de constituer des sociétés ferroviaires provinciales susceptibles de concurrencer le Canadien Pacifique.

Le débat le plus long et le plus controversé porta sur la proposition du gouvernement libéral de Thomas Greenway, en 1890, d'abolir le financement des écoles séparées par l'État. Même si les catholiques de langue française perdirent la bataille, le débat refit surface presque tout au long de l'histoire de la province. La question fut également débattue au niveau fédéral et elle devint le thème dominant des élections fédérales de 1896.

Parmi les autres grands débats, on doit mentionner un scandale à l'édifice législatif, des accusations de collusion entre le gouvernement Bracken et une société d'électricité privée à qui l'on avait accordé la propriété d'un nouveau barrage hydro-électrique, et des allégations de collusion relativement à l'établissement du prix de la bière sous le régime Campbell.

Les législateurs du Manitoba furent aussi saisis d'une question qui suscita beaucoup d'intérêt dans tout le Canada, à savoir s'il convenait d'autoriser la vente de margarine colorée. Cette question apparemment futile fut cependant débattue pendant plus d'une décennie et divisa les députés des circonscriptions urbaines et rurales. Une fraude considérable machinée par des intérêts européens et mettant en cause des fonds publics investis dans un complexe forestier à Le Pas causa aussi des remous à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Enfin, l'introduction d'un régime provincial d'assurance automobile en 1970, sous le gouvernement minoritaire NPD du premier ministre Ed Schreyer, déclencha une des plus grandes batailles des dernières décennies.

Conclusion

La tradition parlementaire du Manitoba se fonde sur 112 années d'expérience et ses règles et procédures découlent d'un long processus d'évolution. Il s'agit d'un système bien établi, mais malgré tout, constamment soumis à des tensions. On peut en citer trois exemples à notre époque. Premièrement, l'amertume qui

résulte de la dichotomie idéologique gauche-droite que revendiquent les deux principaux partis politiques, entrave souvent l'application d'un grand nombre de règles et de conventions parlementaires.

Deuxièmement, la charge de travail de l'Assemblée législative a considérablement augmenté. Ainsi, une comparaison entre les dix premières et les dix dernières sessions révèle que le nombre moyen de projets de loi étudiés par session est passé de 48 à 82. La Chambre doit maintenant étudier des dépenses publiques de plus d'un milliard de dollars et elle a à son service des milliers de fonctionnaires, ce qui contraste avec les budgets d'environ \$150,000 par année et la demi-douzaine d'employés qu'elle avait à gérer au cours des dix premières années. Le nombre moyen de séances a plus que quadruplé, passant de 21 à 86 jours, et les premières sessions, qui étaient brèves, se prolongent maintenant tard dans la saison des semences et des récoltes. Il est curieux de noter que seul le nombre de pétitions exigeant des mesures autres que l'adoption de projets de loi d'intérêt privé, a diminué; la dernière pétition de ce genre adressée à l'Assemblée législative remonte à 1943. Aujourd'hui, l'Assemblée exige de ses députés qu'ils soient en fonction presque à temps plein.

Enfin, il existe une différence de plus en plus marquée dans les rôles des membres de l'Assemblée législative. D'une part, il y a les ministres qui sont soumis aux exigences souvent exténuantes de l'administration et de l'élaboration de politiques. Celles-ci ont tendance à détourner leur attention des travaux de l'Assemblée et peuvent amener un ministre débordé à percevoir ses devoirs législatifs à la Chambre comme une perte de temps. D'autre part, il y a les simples députés qui peuvent se sentir très éloignés du pouvoir ou frustrés parce qu'ils n'ont pas accès à l'information concernant le gouvernement. Cet état de choses suscite chez eux un mécontentement et les membres de l'Assemblée législative, d'un côté comme de l'autre, sont susceptibles d'attribuer leur insatisfaction au système parlementaire.

Malgré ces problèmes, la faculté d'adaptation du régime parlementaire n'est plus à prouver. En 1870, le Manitoba a adopté ce nouveau régime sans tradition parlementaire. Pendant un certain temps, beaucoup ont cru qu'il était voué à l'échec, mais les citoyens et les députés en sont venus à reconnaître sa valeur et en ont démontré la souplesse. Il a survécu à un grand nombre de crises politiques variées et il continuera encore à bien servir la province.

(traduit de l'anglais)

Lectures suggérées

Russell Doern, *Wednesdays are Cabinet Days*, Queenston House, Winnipeg, 1981.

M.S. Donnelly, *The Government of Manitoba*, Les presses de l'Université de Toronto, Toronto, 1963.

Gail Konantz, *Edith Rogers*, Éditions Peguis, Winnipeg, 1981.

W.L. Morton, *Manitoba's History*, Les presses de l'Université de Toronto, Toronto, 2^e éd., 1967.

Lloyd Stinson, *Political Warriors*, Queenston House, Winnipeg, 1975.