

La tradition parlementaire en Nouvelle-Écosse

John A. Feehan et Ronald G. Landes

Foyer du gouvernement représentatif et responsable, l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a exercé une influence remarquable sur la démocratie parlementaire britannique au Canada, tant au niveau fédéral que provincial. C'est cette vigoureuse tradition parlementaire qui a conduit Joseph Howe, la plus grande figure de l'histoire de cette province, à rappeler à la Grande-Bretagne elle-même les véritables principes de la démocratie. Et c'est dans l'enceinte de cette assemblée provinciale, décrite comme le «sanctuaire de la liberté politique au Canada»,¹ que s'est déroulée toute cette action politique.

L'édifice législatif

Après huit années de construction, le siège du gouvernement à Halifax fut achevé en 1818 au coût de 52 000 livres sterling. La première pierre de *Province House* fut posée le 12 août 1811 et c'est le 11 février 1819 que le comte de Dalhousie l'inaugura officiellement. L'édifice est fait de grès provenant du comté de Cumberland et présente les dimensions suivantes : longueur, 140 pieds, largeur, 70 pieds et hauteur, 40 pieds. Certes, comparé aux immeubles modernes, cet édifice est petit. Jeremy Akerman, ancien chef du nouveau parti démocratique de la Nouvelle-Écosse, a déjà dit de cette chambre qu'elle «ressemblait davantage aux chambres douillettes et sans prétention qu'on trouvait nichées dans les ruelles des pays antillais» qu'aux édifices imposants que l'on trouvait à Ottawa ou dans les provinces du Centre et de l'Ouest.²

L'aile nord comprend la Chambre d'assemblée alors que l'aile sud abritait autrefois la Chambre haute ou Conseil législatif. Depuis l'abolition de cette institution en 1928, la Chambre rouge est utilisée pour des occasions spéciales. Le cabinet du premier ministre est situé aussi dans l'édifice législatif. Une pièce centrale abritait à l'origine la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse où, en 1835, se tint le fameux procès de Joseph Howe qui permit d'établir le principe de la liberté de parole. Elle est devenue aujourd'hui la Bibliothèque de l'Assemblée législative.

Outre ses fonctions législatives, *Province House* a également servi à d'autres fins. Beaucoup apprendront avec étonne-



Province House, le sanctuaire de la liberté politique du Canada. Au premier plan, la statue de Joseph Howe. (Service d'information de la Nouvelle-Écosse)

ment peut-être que plusieurs gouverneurs généraux du Canada y ont été assermentés. C'est là que le marquis de Lorne a assumé ses fonctions le 25 novembre 1878. Au fil des ans, trois autres investitures ont eu lieu dans cette chambre, la dernière étant celle du Comte de Bessborough, le 4 avril 1931. Les serments d'allégeance étaient prêtés à Halifax car c'est là même que ces trois gouverneurs généraux ont d'abord mis pied en sol canadien.

En 1895, c'est dans la chambre des députés convertie en chapelle ardente, qu'a été exposée la dépouille de Sir John S.D. Thompson, ancien premier ministre de la province. En outre, c'est dans cette Chambre qu'a eu lieu l'exposition industrielle de 1864, le premier événement de ce genre au Canada.

Joseph Howe et le gouvernement responsable

Pendant tout le XVII^e siècle, le territoire de la Nouvelle-Écosse a fait l'objet de litiges entre l'Angleterre et la France. Sa capitale était Port Royal et ses frontières incluait les provinces maritimes actuelles, l'État du Maine et certaines régions du Québec. Le traité

John A. Feehan est diplômé en sciences politiques de l'Université Saint Mary (1977) et de l'École de droit de Dalhousie (1980). Ronald G. Landes est professeur adjoint en sciences politiques à l'Université Saint Mary. Cet article a été écrit pour la XXIV^e conférence annuelle de l'Association parlementaire du Commonwealth (Région du Canada) qui se tiendra en Nouvelle-Écosse du 29 juillet au 4 août 1984. La version française a été établie par Rodrigue Gilbert.



Le marquis de Lorne prête serment comme nouveau gouverneur général du Canada devant l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse en 1878. (Service d'information de la Nouvelle-Écosse)

d'Utrecht de 1713 avait reconnu la souveraineté de la Grande-Bretagne sur la Nouvelle-Écosse, à l'exception de l'île du Cap-Breton. La ville de Port Royal fut rebaptisée Annapolis Royal, mais demeura quand même le siège du gouvernement. Au moment de former un gouvernement civil en 1719, la Grande-Bretagne enjoignit le gouverneur Richard Phillips de s'inspirer du modèle de la Virginie, et non du Massachusetts, parce que ce dernier État était considéré comme trop républicain.

Au siècle suivant, le cadre géographique de la province fut modifié à plusieurs reprises. En 1769, l'île-du-Prince-Édouard fut créée en tant qu'entité distincte, alors que les provinces du Nouveau-Brunswick et de l'île du Cap-Breton étaient constituées en 1784. En 1820, l'île du Cap-Breton fut de nouveau rattachée à la Nouvelle-Écosse, bien qu'aujourd'hui les insulaires soutiennent le contraire. C'est dans ce cadre territorial mouvant que le gouvernement représentatif et responsable vit le jour dans cette quatorzième colonie de la Grande-Bretagne en Amérique du Nord.

Le principe du gouvernement représentatif prit naissance au milieu du dix-huitième siècle grâce à l'exercice de la prérogative royale. Au départ, le gouverneur et son conseil étaient investis de tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire). La population clairsemée de la Nouvelle-Écosse se composait principalement d'autochtones et de Français catholiques qui, ni les uns ni les autres, n'avaient le droit de voter ou de faire partie d'un parlement britannique. Après la création en 1749 de la ville d'Halifax, devenue par la suite la capitale, la Grande-Bretagne demanda au gouverneur Edward Cornwallis de former une Assemblée lorsqu'il jugerait bon de le faire. Fait intéressant à noter, le gouverneur Cornwallis ne trouva jamais les circonstances propices à une telle

initiative. C'est pourquoi il gouverna par décret, même s'il fut le premier gouverneur à choisir son propre Conseil.

Son successeur, le gouverneur Lawrence, s'opposa lui aussi à l'idée d'une Assemblée élue. Toutefois, en partie pour apaiser les protestations de plus en plus vives de la population, le gouvernement britannique, par l'entremise du *Board of Trade* qui était chargé des affaires politiques de la colonie, ordonna au gouverneur Lawrence, le 7 février 1758, de convoquer une assemblée. Au total, 22 membres devaient être élus (seize de la province, quatre d'Halifax et deux de Lunenburg). Très peu de citoyens votèrent lors de ces premières élections provinciales tenues à l'été de 1758; seuls les propriétaires fonciers de sexe masculin, âgés d'au moins vingt-et-un ans, britanniques et non-catholiques purent prendre part au scrutin. Pour accroître le nombre des protestants, on baptisa citoyens britanniques les protestants dits étrangers de Lunenburg (c'est-à-dire de souche allemande). La première Assemblée législative élue au Canada tint sa première séance à Halifax le 2 octobre 1758, inaugurant ainsi une nouvelle ère, celle du gouvernement représentatif en Nouvelle-Écosse.

Le mouvement en faveur d'un gouvernement responsable s'avéra plus ardu; il fallut attendre presque un siècle avant d'y parvenir. Si la Couronne avait acquiescé au principe du gouvernement représentatif, elle s'opposait, par contre, à celui du gouvernement responsable, qui devint ainsi une question fort litigieuse.

Après 1758, les habitants de la Nouvelle-Écosse découvrirent qu'une Assemblée élue n'exerçait pas nécessairement de contrôle sur le pouvoir exécutif. Pendant près de 50 ans, l'Assemblée joua un rôle largement passif. Bien installé à l'hôtel du gouver-

nement, le lieutenant-gouverneur était à la tête d'une classe privilégiée de gens riches et puissants qui se maintenait au pouvoir grâce au népotisme gouvernemental. C'est en s'attaquant aux magistrats d'Halifax que Joseph Howe, accusé pour cela de libelle criminel, asséna un grand coup à l'établissement. Son acquittement en 1835 vint confirmer le principe de la liberté de parole et donner l'essor à un vaste mouvement de réforme dans la province. Dirigé par des hommes comme Howe et J.B. Uniacke, ce mouvement de réforme était prudent, en ce sens que ses membres n'exigeaient rien d'autre que les mêmes droits politiques dont jouissaient leurs compatriotes en Angleterre. Pour apaiser dans une certaine mesure ces tensions, le gouvernement britannique modifia le Conseil en 1838 en le divisant en deux. Il y eut donc le Conseil exécutif (qui conservait les pouvoirs exécutifs) et un nouveau Conseil législatif qui devait siéger en tant que Chambre haute.

Mais, le mouvement de réforme ne pouvait être réprimé aussi facilement. Les réformistes centrèrent alors leurs attaques sur le contrôle du Conseil exécutif par l'Assemblée. En 1840, l'Assemblée de la Nouvelle-Écosse retira sa confiance au Conseil exécutif. Même s'il rejeta le vote, le lieutenant-gouverneur Campbell remit quand même sa démission. Toutefois, il fallut attendre deux scrutins (ceux de 1843 et de 1847) et huit ans de lutte politique avant de faire accepter le principe du gouvernement responsable.

Les réformistes rejetèrent les résultats de l'élection-éclair de 1843 et les chefs du mouvement (Joseph Howe, J.B. Uniacke et James McNab) démissionnèrent par la suite du Conseil exécutif en attendant les élections suivantes qui eurent lieu en 1847.

Les réformistes firent campagne sur le thème du gouvernement responsable, ce qui leur valut une majorité à l'Assemblée. La nouvelle Chambre commença à siéger le 22 janvier 1848 et deux jours plus tard une motion de défiance était déposée. Après débat, la motion fut adoptée, le Conseil exécutif démissionna et le lieutenant-gouverneur demanda à J.B. Uniacke de former un nouveau gouvernement. Ce gouvernement responsable, le premier au Canada et le premier dans les pays du Commonwealth à l'étranger, fut assermenté le 2 février 1848. Le gouvernement populaire eut ainsi droit de cité en Nouvelle-Écosse sans coup férir, parce que la bataille avait été gagnée « avec les armes politiques de l'opinion publique et du débat astucieux sur le parquet de la Chambre de la province. »³

La fonction représentative

Pour voter aux élections législatives, les électeurs doivent répondre à certaines conditions minimales comme l'âge et le lieu de résidence. En 1980, ces conditions sont restreintes au minimum de sorte que presque tout citoyen adulte a le droit de participer au processus électoral. Replacé dans son contexte historique, ce modèle n'a pas toujours été le même. L'un des exemples les plus frappants de discrimination est celui de l'exclusion qui frappait autrefois les catholiques.

L'émancipation des Catholiques

Lorsque l'île du Cap-Breton cessa d'être une province distincte et fut rattachée au territoire continental (en 1820), elle forma une grande circonscription législative. L'un des membres choisis pour

la représenter fut Laurence Kavanagh fils, premier catholique romain à être élu à l'Assemblée.⁴ Kavanagh refusa d'assumer ses fonctions à cause du serment d'allégeance qui contenait une phrase dirigée contre les catholiques, à savoir une déclaration désavouant la transsubstantiation et la papauté. À plusieurs reprises, l'Assemblée législative tenta de régler la question, mais en vain. Enfin, avec l'approbation du gouvernement britannique, il fut convenu que Kavanagh pouvait siéger s'il acceptait de prêter le serment d'allégeance habituel, à l'exclusion de la partie litigieuse sur la transsubstantiation. En 1823, Kavanagh prêta serment et prit place à la Chambre d'Assemblée, gagnant ainsi pour les catholiques de la Nouvelle-Écosse un droit dont ne jouissaient pas encore leurs homologues en Grande-Bretagne. L'émancipation des catholiques se réalisa en Nouvelle-Écosse six ans avant qu'elle n'ait lieu au Royaume-Uni.

Une tradition familiale de service législatif

Même si le suffrage universel des adultes est déjà acquis depuis cinquante ans en Nouvelle-Écosse, l'Assemblée législative quant à elle n'est pas encore, et n'a jamais été, le reflet de la société. Tout comme au Parlement national et dans les Assemblées législatives des autres provinces, les représentants du peuple proviennent d'une élite socio-économique et démographique répondant à certains critères comme l'instruction, la classe sociale et la profession.⁵ L'un des aspects historiques les plus intéressants de ce modèle en Nouvelle-Écosse est l'importance que revêt la « filière familiale » dans toute carrière à l'Assemblée législative.

Au cours des cinquante premières années du gouvernement représentatif, le Conseil législatif fut dominé par une poignée de familles puissantes. C'est grâce aux intermariages et à la parenté que ces familles ont consolidé leur emprise sur la vie politique.

Entre autres grandes familles, mentionnons les Gerrish-Brenton-Halliburton-Stewart-Cochran-Hill-Georges-Collins, qui ont fourni onze (soit environ un cinquième) des conseillers nommés avant 1830. C'est aussi le groupe familial le plus serré qu'ait connu la Nouvelle-Écosse.⁶

Bien que les relations entre familles se soient quelque peu relâchées au cours des dernières décennies, elles n'en continuent pas moins de jouer un rôle important dans la politique néo-écossaise. En feuilletant le répertoire des membres de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse de 1758 à 1958⁷, on constate que certaines familles ont, d'une génération à l'autre, participé à la vie politique de la province, comme en témoigne la composition de l'Assemblée depuis 1758.

On compte au moins 72 pères et fils qui ont été membres de l'Assemblée législative, deux de ces groupes ayant siégé en même temps. On trouve aussi 29 groupes comprenant deux frères, et parfois même trois, qui ont été élus à l'Assemblée législative. Huit de ces groupes ont siégé en même temps; dans un cas, trois frères ont été députés simultanément. Au moins vingt-quatre grands-pères et leur petits-fils ont aussi siégé à l'Assemblée jusqu'à ce jour.

Cet intérêt familial soutenu pour la vie politique s'est manifesté dans toutes les régions de la province et au sein de tous les grands partis. Les statistiques précédentes n'incluent que les membres qui ont été élus à l'Assemblée; la liste s'allongerait encore si l'on tenait compte des candidats défaits.

Parmi les familles qui ont participé à la vie politique, mentionnons de vieux noms comme les Creighton, Chipman, DeWolf, Uniacke, Dickson et Archibald. Plus près de nous, les MacDonald, Cameron, Stanfield, Connolly, Nicholson et Donahoe méritent d'être signalés. Trois membres importants de l'Assemblée actuelle ont suivi les traces de leur père et grand-père : il s'agit de A.M. (Sandy) Cameron, chef de l'opposition, Arthur R. Donahoe, président de la Chambre et Terence R.B. Donahoe, ministre de l'Éducation.

Le «long Parlement»

Bien que la durée des législatures soit limitée à cinq ans depuis la confédération, il n'en était pas ainsi au cours des décennies qui ont suivi l'avènement du gouvernement représentatif en 1758. Ainsi, la sixième législature s'est étendue du mois d'octobre 1785 au mois de janvier 1793, comptant ainsi sept sessions. Toutefois, la cinquième législature offre l'exemple le plus frappant de longévité. Qualifiée de «long parlement», elle a siégé pendant dix-sept sessions, du 6 juin 1770 au 20 octobre 1785. Bien entendu, toute la question de la représentation était intimement liée à cette tendance.

La prédominance de l'*establishment* d'Halifax à la Chambre vient en partie du fait que les séances de l'Assemblée avaient lieu au moment où les représentants des circonscriptions rurales n'étaient pas en mesure d'y assister. En conséquence, ceux-ci refusaient d'occuper leurs sièges que l'Assemblée déclarait alors vacants. Les électeurs devaient alors choisir un autre représentant qui refusait à son tour de siéger. Au total, vingt-neuf sièges furent déclarés vacants durant ce long parlement.

L'Assemblée eut recours à divers moyens pour inciter les membres à assister aux séances. Fait intéressant à noter, le seul procédé qui ait eu quelque résultat consista à rémunérer les députés pour leurs services à l'Assemblée. Toutefois, la juste rémunération des membres de l'Assemblée a toujours été une question litigieuse, et elle l'est encore de nos jours.

La question du salaire des députés souleva une telle controverse en 1983, que la Nouvelle-Écosse adopta une façon unique de fixer ces traitements. La Commission MacKay (Commission royale d'enquête de la Nouvelle-Écosse sur la rémunération des élus provinciaux) se vit accorder le droit sans précédent de fixer les salaires des députés et ses recommandations sont sans appel. (Voir article 43A de la *House of Assembly Act*).

Réforme de la carte électorale

L'un des grands volets de la fonction représentative de l'Assemblée porte sur l'équité apparente du système électoral et la délimitation des circonscriptions. Bien qu'aucune loi ne l'y obligeât, le gouvernement a procédé à la refonte de la carte électorale environ une fois par décennie au cours des cinquante dernières années, le comté étant l'unité de représentation à l'Assemblée législative. Les régions rurales ont toujours été surreprésentées alors que les zones urbaines, et plus récemment les banlieues, ont été sous-représentées. En Nouvelle-Écosse, l'Assemblée législative a toujours conservé le droit d'ultime décision en matière de réforme électorale : pendant de nombreuses années, c'est elle-même qui s'en est chargée et, au cours des dernières décennies, elle a confié ce travail à un comité spécial bipartite.

Premiers ministres de la Nouvelle-Écosse 1848-1984

J.B. Uniacke	1848-1854	Réformiste (Libéral)
William Young	1854-1857	Libéral
J.W. Johnston	1857-1860	Conservateur
William Young	1860	Libéral
Joseph Howe	1860-1863	Libéral
J.W. Johnston	1863-1864	Conservateur
Sir Charles Tupper	1864-1867	Conservateur
Hiram Blanchard	1867	Confédéré (Conservateur)
William Annand	1867-1875	Anti-confédéré (Libéral)
P.C. Hill	1875-1878	Libéral
S.D. Holmes	1878-1882	Conservateur
J.S.D. Thompson	1882	Conservateur
W.T. Pipes	1882-1884	Libéral
W.S. Fielding	1884-1896	Libéral
G.H. Murray	1896-1923	Libéral
E.H. Armstrong	1923-1925	Libéral
E.N. Rhodes	1925-1930	Conservateur
G.S. Harrington	1930-1933	Conservateur
Angus L. Macdonald	1933-1940	Libéral
A.S. MacMillan	1940-1945	Libéral
Angus L. Macdonald	1945-1954	Libéral
Harold Connolly	1954	Libéral
Henry D. Hicks	1954-1956	Libéral
Robert L. Stanfield	1956-1967	Progressiste-conservateur
G.I. Smith	1967-1970	Progressiste-conservateur
Gerald A. Regan	1970-1978	Libéral
John M. Buchanan	1978-	Progressiste-conservateur

La dernière refonte complète de la carte électorale a été effectuée en 1978; le nombre de membres de l'Assemblée législative est alors passé de quarante-six à cinquante-deux. Toutes les circonscriptions étaient uninominales, à l'exception des circonscriptions binominales d'Inverness et de Yarmouth. La Nouvelle-Écosse a eu très fréquemment recours aux circonscriptions binominales ou trinominales, la circonscription uninominale étant un phénomène récent. Les deux dernières circonscriptions binominales ont été supprimées il y a plusieurs années suite aux recommandations de la Commission Atton.

Organisation et fonctionnement de l'Assemblée législative

L'Assemblée tient une session annuelle qui commence habituellement en février et dure de six à dix semaines, bien qu'au début des années 1980, on ait assisté à des sessions plus longues. Cent projets de loi sont adoptés en moyenne chaque année, la sanction royale étant accordée par l'autorité exécutive compétente à la fin de la session. À l'occasion, il peut y avoir une session d'automne, mais ceci ne s'est pas produit depuis plusieurs années.

Entre le moment où le Conseil législatif est devenu une Chambre haute en 1838 et le moment de son abolition en 1928, la Nouvelle-Écosse a eu un système bicaméral. Aux prises avec des problèmes constants de népotisme et un rôle toujours incertain, la Chambre haute n'a jamais fait partie intégrante du processus législatif. Inutile de dire que sa disparition n'a provoqué ni pleurs, ni lamentations.

L'Assemblée législative néo-écossaise ressemble d'assez près aux autres assemblées canadiennes. Toutefois, elle s'en distingue sur plusieurs points. Le président, contrairement à la plupart de ses homologues provinciaux qui portent le tricorne bien connu, se couvre d'un haut-de-forme en soie. À un moment donné de l'histoire de l'Assemblée législative, le port du haut-de-forme s'imposait. Le règlement de la Chambre de 1850 prévoyait que les élus devaient se lever, la tête découverte pour s'adresser à l'Orateur. La mode vestimentaire masculine ayant évolué, les députés n'ont plus porté le haut-du-forme à la Chambre; seul le président a perpétué cette tradition.

Le règlement a été révisé de fond en comble en 1980 et 1981, à la lumière des recommandations formulées par M. Michael Ryle, greffier principal adjoint de la Chambre des communes à Westminster. Considérant le nombre d'épisodes de la sonnerie au Parlement fédéral ces dernières années, il est intéressant de remarquer que pareils incidents ne sont pas permis aux termes du

règlement révisé de la Chambre. L'article 38-4 limite la sonnerie d'appel au vote à un maximum d'une heure, après quoi le président procède au scrutin.

Plusieurs aspects du rôle et de la structure des comités doivent être signalés. Tout d'abord, on trouve en Nouvelle-Écosse deux paliers de comités. Tous les projets de loi sont renvoyés après la deuxième lecture, soit au Comité des amendements législatifs, soit à celui des projets de loi d'intérêt privé et local. C'est pourquoi les autres comités permanents sont souvent désœuvrés. Deuxièmement, le Comité des comptes publics est nettement contrôlé par le gouvernement. Au milieu des années 1970, le ministre des Finances présidait aussi le Comité des comptes publics, ce qui, de toute évidence, pouvait engendrer des conflits d'intérêt. Aujourd'hui, ce comité est présidé par un membre du parti gouvernemental et non plus par un ministre de la Couronne.

Bien qu'à certains égards l'Assemblée se distingue des autres parlements, sa nature et son mode de fonctionnement sont généralement semblables à ceux du parlement fédéral et des assemblées provinciales et elle respecte la tradition britannique. En 1841, Charles Dickens assistait à l'ouverture d'une session en Nouvelle-Écosse. J'avais l'impression, dit-il de regarder Westminster, mais par le mauvais bout de la lorgnette. Le gouverneur a lu le discours du trône. À l'extérieur, la fanfare militaire a entonné le *God Save the Queen* avec beaucoup d'entrain; la foule criait; les tenants du parti au pouvoir se frottaient les mains, les autres hochaient la tête. Le parti gouvernemental prétendait qu'on avait jamais prononcé un aussi bon discours, alors que l'opposition disait, elle, n'avoir jamais rien entendu de si mauvais. Bref, tout se déroulait et semblait devoir se dérouler tout comme chez nous.

Notes

- 1 J.E. Belliveau, «First of Its Kind», *The Atlantic Advocate*, octobre 1958, p. 16.
- 2 Jeremy Akerman, *What Have You Done For Me Lately? A Politician Explains*, Windsor (Nouvelle-Écosse), Lancelot Press, 1977, p. 30. Description intéressante du rôle du législateur en Nouvelle-Écosse.
- 3 *The Nova Scotia Legislature*, Halifax (Nouvelle-Écosse), Information Services Division, Department of Government Services, p. 12.
- 4 Anthony Traboulee, *Laurence Kavanagh 1764-1830: His Life and Times*, Glace Bay (Nouvelle-Écosse), Brodie Printing Service, 1962.
- 5 Allan Kornberg, William Mishler et Harold D. Clarke, *Representative Democracy in the Canadian Provinces*, Scarborough (Ontario), Prentice-Hall Canada, 1982.
- 6 Murray Beck, *The Government of Nova Scotia*, Toronto, University of Toronto Press, 1957, p. 21.
- 7 Halifax (Nouvelle-Écosse), Archives publiques de la Nouvelle-Écosse, 1958.