La régie interne de l'Assemblée législative du Québec

la période de mise en place (1867-1868)

Marc-André Bédard

Après avoir connu diverses formes de régimes politiques, le Québec devient, en 1867, une province de la nouvelle confédération canadienne. À ce titre, il possède une Assemblée législative et un Conseil législatif, comme il en avait été doté à l'époque du Bas-Canada, en 1791, et sous l'Union, en 1840. Un lieutenant-gouverneur y représente le pouvoir royal. La première session de l'Assemblée législative s'ouvre le 27 décembre 1867 pour se continuer jusqu'au 24 février 1868. Durant cette brève période, les députés mettent en place les différentes structures qui vont contribuer à la bonne marche des affaires de la Chambre.

Le greffier et ses employés

Le greffier de l'Assemblée législative du Québec est George Manly Muir. Entré au service de la Chambre sous le régime de l'Union, en 1841, il y travaille comme greffier du *Journal* anglais avant de devenir greffier adjoint de l'Assemblée en 1862. Il occupe ce poste jusqu'au 27 octobre 1867, date à laquelle il est nommé greffier de l'Assemblée législative du Québec.[1]

Originaire de l'Ontario, le greffier Muir est un des rares employés qui font le passage de l'Assemblée législative du Canada-Uni à celle de la province de Québec. Ceci est dû à plusieurs facteurs. D'abord, il faut dire qu'Ottawa est devenue la capitale permanente de l'Union depuis 1858 et que plusieurs employés s'y sont installés à demeure dès 1865. Ces derniers ne sont donc pas intéressés à revenir à Québec. De plus, les salaires offerts par la nouvelle Chambre des communes d'Ottawa sont plus élevés que ceux offerts par l'Assemblée législative provinciale. Ainsi, ne reviennent à Québec que les employés à qui on offre une promotion impliquant une augmentation de salaire ou ceux qui n'ont pas reçu d'offre de travail d'Ottawa.

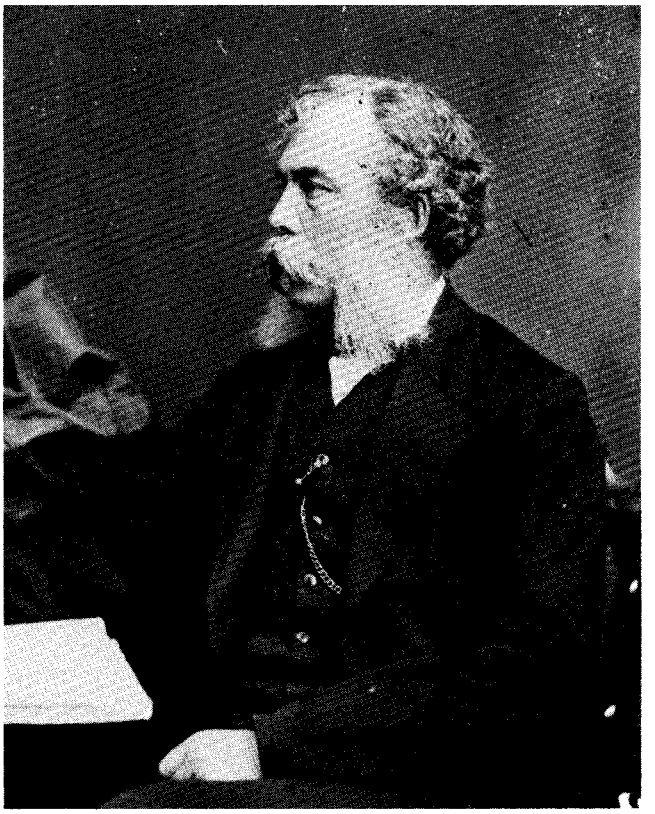
George Manly Muir semble faire partie de cette dernière catégorie. Assistant greffier au salaire de 2 200 $ sous l'Union, il accepte le poste de greffier à Québec pour un salaire de 1 800 $. C'est le seul employé pour qui le changement de statut implique une baisse de salaire. Les autres, au contraire, voient leur sort s'améliorer grandement. Les copistes O.C. de la Chevrotière et Paul Ernest Smith qui recevaient respectivement 800 $ et 1 000 $ sont promus greffier du *Journal* français et greffier du *Journal* anglais, au salaire de 1 200 $ par année. D'autres employés ou copistes surnuméraires, payés sur une base journalière, font aussi le passage d'une chambre à l'autre pour recevoir un salaire annuel.

Durant la session de 1867-1868, la liste des employés de l'Assemblée législative du Québec comprend 75 noms. Le Comité des dépenses contingentes, formé dès le début de la session, déclare, le 9 janvier 1868, que le nombre des employés dont la liste a été établie par l'Orateur, est suffisant. Il recommande qu'on n'y ajoute aucun nouveau nom. De fait, certains députés trouvent qu'on a engagé trop de personnel. Comme le fait remarquer le député de Montmorency, M. J.-E. Cauchon, les demandes pleuvaient de toutes parts et des centaines de chercheurs de places encombraient les corridors de la Chambre[2].

D'autres députés, dont M. J.-H. Bellerose (député de Laval), président du Comité des dépenses contingentes, répliquent qu'il est difficile de déterminer avec exactitude le nombre d'employés nécessaires au début d'une nouvelle ère politique. Il se dit d'avis qu'on pourra toujours retrancher plus tard ceux dont les services paraîtront inutiles[3].

Le cinquième rapport du Comité des dépenses contingentes donnera lieu à de vives discussions en Chambre. Déposé le 24 janvier 1868, il est adopté avec amendement le 30 janvier suivant. Une des recommandations du comité vise à augmenter ses propres pouvoirs de façon à mieux contrôler les dépenses. Le député Bellerose parle même de gaspillage ruineux et de complicité dans ces fraudes de la part de quelques-uns des officiers de cette Chambre. Les employés en question ne sont pas nommés. Peut-être s'agit-il de paroles nettement exagérées. Quoi qu'il en soit, le comité recommande que le sergent d'armes ne puisse faire aucun déboursé ayant rapport aux dépenses contingentes sans l'approbation et l'ordre écrit du président du Comité des dépenses contingentes, non seulement durant la vacance du Parlement, mais même lorsque la Chambre est en session. Suite à cette recommandation, M. Cauchon, député de Montmorency, fait remarquer que, durant la vacance, les comités permanents n'existent plus et qu'on doit en nommer de nouveaux au début de chaque session. Finalement, le rapport est

Marc-André Bédard est agent de recherche à la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec.



Le premier ministre et le chef de l'opposition en 1867. Pierre Chauveau (à gauche) et Henri Gustave Joly de Lotbinière.
(Archives publiques du Canada)

adopté avec un amendement spécifiant que le sergent d'armes ne peut faire de dépenses...ayant rapport aux dépenses contingentes de la Chambre sans l'ordre par écrit du Greffier de la Chambre, approuvé (si c'est pendant la session) par le président du comité des dépenses contingentes, ou (si c'est pendant la vacance) par M. l'Orateur.

Le rapport comporte également une réduction des dépenses concernant l'abonnement aux journaux (sauf la *Gazette officielle*). À l'avenir, on s'abonnera à trois copies des journaux durant la session et à une seule copie durant la vacance[4].

Au cours du mois de février 1868, le Comité des dépenses contingentes s'emploie, dans différents rapports approuvés par la Chambre, à réduire encore plus les dépenses et à diminuer le nombre des employés.

Ainsi, le 7 février, lorsque le comité présente les prévisions budgétaires qui s'établissent à 88,950 $, il exprime le souhait qu'à l'avenir on adopte les mesures d'économie les plus rigoureuses. Il recommande en plus que le département des travaux publics ait la surintendance des bâtisses du parlement, leur chauffage, éclairage, etc. et le contrôle des gardes de nuit. Le rapport est accepté par la Chambre le 10 février.

Le même jour, également dans le but de limiter les dépenses de l'Assemblée, le Comité des dépenses contingentes recommande que le président de ce comité puisse communiquer avec le même comité au Conseil législatif pour étudier les économies qui pourraient être réalisées par une action commune. La Chambre approuve ce rapport, mais, le 18 février 1868, le Conseil législatif refuse de se plier à cette demande.

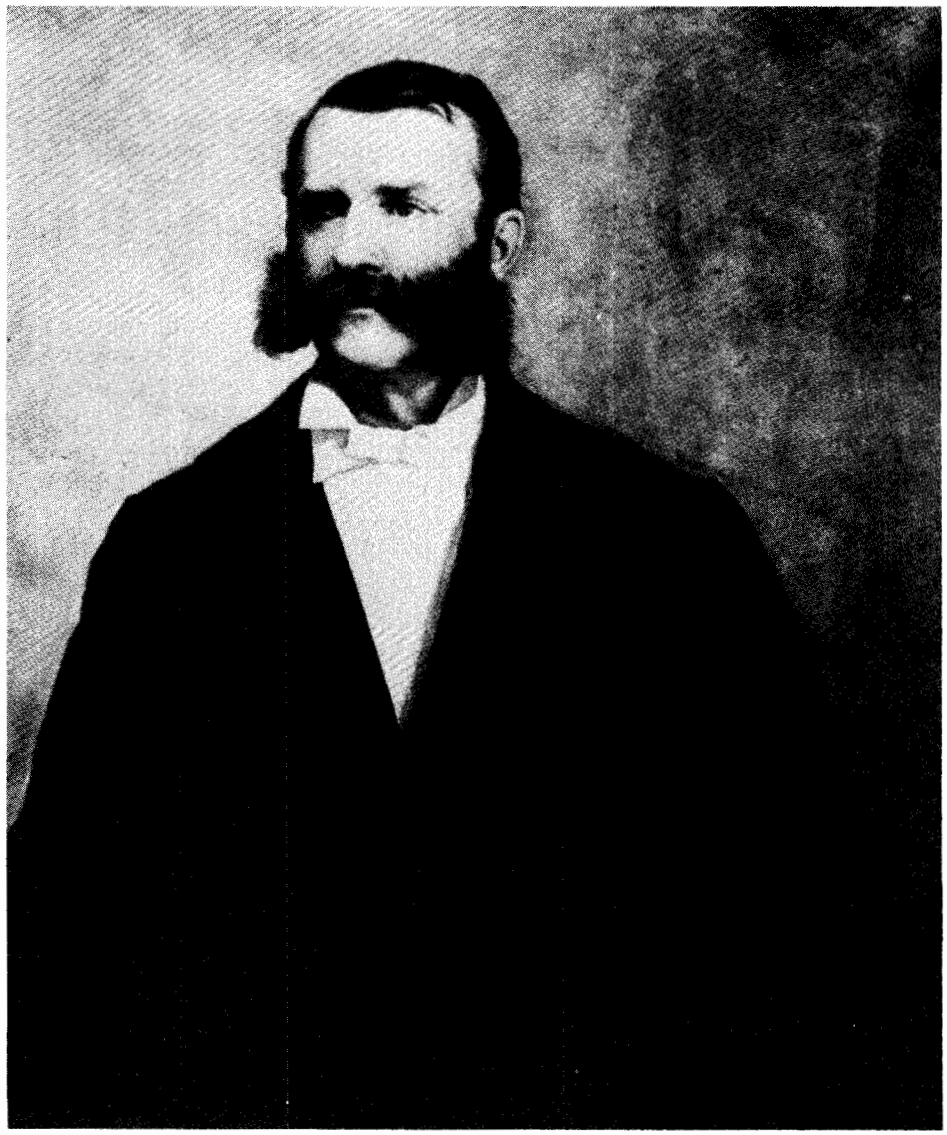
Le 13 février, les députés acceptent un rapport du comité qui recommande de limiter le nombre des employés pour la prochaine session. Le nombre des messagers extra sera réduit de vingt à dix et ils ne seront désormais payés que sur une base sessionnelle. Les femmes de ménage permanentes ne seront plus que deux. Enfin, les deux messagers employés en Chambre pour la distribution de la papeterie et pour afficher les documents, ainsi que le gardien de la Chambre de toilette, seront employés, durant les séances de la Chambre, comme gardiens dans les tribunes ou employés utilement ailleurs. De plus, un seul messager assurera la garde de la salle de lecture et un seul autre sera affecté à la Bibliothèque.

Deux jours plus tard, le 15 février, le Comité des dépenses contingentes soumet d'autres recommandations qui sont acceptées par l'Assemblée. Ces décisions se situent toujours dans la ligne de la limitation des dépenses. À l'avenir, les employés non permanents seront payés seulement durant la session. Quand un emploi deviendra vacant, il ne sera rempli qu'après que et lorsque l'affaire aura été soumise à ce comité. Il est en outre décidé que les employés ne recevront aucune rémunération pour quelque travail supplémentaire que ce soit, même s'il est requis par le greffier ou toute autre personne autorisée.

Enfin, le 17 février, la Chambre approuve un rapport du comité qui recommandait une meilleure utilisation du personnel lorsque le Parlement ne siège pas : les employés de l'Assemblée seront mis à la disposition des autres départements du service civil, chaque fois qu'un de ces départements pourra avoir besoin d'assistants surnuméraires.

Le règlement de la Chambre

Lors de l'ouverture de la session, le 27 décembre 1867, aucun code ou règlement ne régit officiellement les débats de l'Assemblée législative. Cependant, selon la coutume parlementaire britanni-



Joseph Godérich Blanchet fut le premier président de l'Assemblée législative du Québec. Par la suite, il devint président de la Chambre des communes. (Archives publiques du Canada)

que, le greffier Muir préside à l'élection de l'Orateur. Il est également nommé, en compagnie du greffier légiste McCord, commissaire pour administrer le serment aux députés nouvellement élus à l'Assemblée.

Dès le lendemain 28 décembre, Étienne Simard est nommé greffier adjoint par l'Orateur. Il est en outre autorisé à représenter le greffier en l'absence de celui-ci.

Cette même journée, on décide que les votes et délibérations de la Chambre seront imprimés après avoir été examinés par l'Orateur. De plus, on décide qu'en attendant la rédaction d'un règlement pour l'Assemblée, les règlements et les ordres permanents de la Chambre des communes du Canada soient ceux de cette Chambre; dans les cas imprévus, on suivra les usages de la Chambre des communes britannique.

Un comité spécial est immédiatement formé pour rédiger le règlement de l'Assemblée législative de la province de Québec. Mais comme le rapport de ce comité ne sera finalement adopté par la Chambre que le 22 février 1868, soit deux jours avant la fin de la session, c'est donc le règlement de la Chambre des communes du Canada qui est en usage durant la session de 1867-1868. Soulignons que le règlement de la Chambre des communes, tel qu'appliqué à l'Assemblée législative du Québec, sera amendé à quelques reprises entre le 28 décembre 1867 et le 22 février 1868, surtout en ce qui concerne les délais pour la réception des pétitions en rapport avec les projets de loi privés.

Le règlement adopté le 22 février 1868 comporte 116 articles. Parmi ces derniers, une trentaine ont trait au rôle du greffier et des employés de l'Assemblée législative. Il faut cependant noter qu'il y a très peu d'innovations parmi ces articles qui semblent parfois calqués sur les règlements de l'Assemblée législative du Canada-Uni.

Les articles 101 à 110 traitent particulièrement des conditions de travail des employés de l'Assemblée.

> 101. Les heures du bureau des officiers respectifs de cette Chambre, et des surnuméraires employés durant la session, sont fixés (*sic*) de temps à autre par M. l'Orateur.
> 102. Avant qu'une vacance survenue dans le service de la Chambre ne soit remplie par l'Orateur, il est fait une investigation sur la nécessité de maintenir cette charge; et le montant du traitement qui doit y être attaché est fixé par l'Orateur, sujet à l'approbation de la Chambre.
> 103. Il est du devoir des officiers de cette Chambre (y compris le Greffier et le sous-Greffier) d'achever et compléter les travaux qui restent à faire à la fin de chaque session.

104. Le Greffier de la Chambre est responsable de la garde de tous les papiers et archives de la Chambre, et a la direction et le contrôle de tous les officiers et employés des bureaux, sujet aux ordres qu'il peut recevoir de temps à autre de M. l'Orateur ou de la Chambre.
105. Le Greffier de la Chambre place sur la table de l'Orateur, chaque matin, avant la réunion de la Chambre, l'ordre des délibérations du jour.
106. Il est du devoir du Greffier de dresser, faire imprimer, et distribuer à chaque membre, au commencement de chaque session du Parlement, une liste des rapports ou autres comptes-rendus périodiques que les officiers ou les départements du gouvernement, ou les banques ou les autres corporations sont tenus de présenter à la Chambre, – ayant soin de renvoyer à l'acte ou à la résolution, et à la page du volume des lois ou des journaux où tels rapports sont ordonnés, et de placer sous le nom de chaque officier ou corporation une liste des rapports ou comptes-rendus qu'il ou qu'elle doit faire, et l'époque où le rapport ou compte-rendu doit être transmis.
107. Le sergent-d'armes de cette Chambre est responsable de la garde de la masse, de l'ameublement et des garnitures de la Chambre, ainsi que de la conduite des huissiers (messengers) et serviteurs subalternes de la Chambre.
108. Nul étranger qui, par ordre de la Chambre, est placé sous la garde du sergent-d'armes, n'est élargi avant qu'il n'ait payé un honoraire de quatre piastres à cet officier.
109. Il ne sera à l'avenir accordé d'indemnité à aucun employé de cette Chambre qui ne réside pas au siège du gouvernement, pour frais de voyage encourus pour se rendre à son poste.
110. Le Greffier emploie, dès le commencement d'une session, avec l'approbation de l'Orateur, le nombre nécessaire d'écrivains surnuméraires, et en engage d'autres à mesure que les affaires publiques peuvent le nécessiter.

À ces articles, on peut en ajouter deux autres qui se rapportent plus précisément au rôle du greffier par rapport à la Bibliothèque. L'article 114 autorise le greffier à faire admettre des personnes à la Bibliothèque durant la vacance du Parlement. L'article 115 permet au greffier de s'abonner aux journaux publiés dans la province et aux autres papiers, anglais et étrangers, qui sont désignés de temps en temps par l'Orateur. Il est en outre autorisé par le même article à continuer chaque année l'abonnement à certains périodiques.

Le comité conjoint des impressions

Le comité des impressions, pour reprendre une expression utilisée parfois dans le *Journal*, est un comité collectif, c'est-à-dire qu'il comprend des membres provenant du Conseil législatif et de l'Assemblée législative. L'idée d'un comité conjoint des impressions n'est pas neuve. Elle remonte à l'époque du Canada-Uni. On avait alors décidé de mettre sur pied ce type de mécanisme pour limiter les dépenses énormes encourues par les diverses impressions des deux chambres. Le système est donc repris au Québec après la Confédération et le comité est formé dès le 30 décembre 1867.

Le 30 janvier, le comité présente son premier rapport concernant les documents qui doivent être imprimés et la façon de les distribuer.

Le rapport se termine en précisant qu'en plus d'une centaine de copies distribuées aux députés, une copie des *Journaux* et des papiers sessionnels sera transmise :

- aux départements de l'Exécutif à Ottawa, Toronto et Québec.
- au département des Terres de la couronne, au Secrétariat provincial, et au département des Travaux publics et des Mines de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick.
- aux juges des cours supérieures du Canada.
- aux collèges et universités du Canada.
- à certaines bibliothèques du Canada.
- en Angleterre, aux États-Unis et autres contrées avec lesquelles les échanges sont ordinairement faites (*sic*).

Le 22 février 1868, le Comité conjoint des impressions présente son deuxième rapport que la Chambre adopte le même jour. Il s'agit, essentiellement, de la façon de procéder pour mieux contrôler les dépenses découlant des différentes impressions. Il est décidé que les comptes ne seront pas payés par le comptable avant qu'ils ne soient d'abord certifiés par le président du Comité conjoint des impressions. Pendant la vacance du Parlement, ce sont les greffiers des deux chambres qui seront chargés de certifier les comptes des impressions. Le comité décide aussi qu'on tiendra des livres séparés pour les impressions du Conseil et de l'Assemblée, et que chaque organisme paiera le montant respectif qu'il doit.

La même journée du 22 février, le Comité conjoint des impressions présente son troisième rapport concernant les contrats pour l'impression, le papier et la reliure. La session se termine deux jours plus tard et la Chambre ne semble pas avoir adopté le rapport; mais on sait du moins que des soumissions avaient été demandées pour ces trois types de contrats.

Selon les prévisions budgétaires du 7 février 1868, les dépenses diverses se rapportant aux impressions s'établissent à près de 15 000 $, sur un total de 88 950 $ de toutes les dépenses contingentes.

On ne peut pas dire que la session de 1867-1868 ait véritablement innové au point de vue de la procédure parlementaire. On s'est contenté de reprendre ce qui existait antérieurement, tout en l'adaptant aux cadres d'une assemblée législative provinciale. Cependant cette première session de l'Assemblée législative de la province de Québec aura été marquée par le désir d'assurer un bon contrôle des dépenses par la voie du Comité des dépenses contingentes et du Comité conjoint des impressions. ■

Notes

[1]M. Muir restera en poste jusqu'au 31 mai 1879.
[2]A.N.Q., *Débats de l'Assemblée législative, 1re Législature, 1re session, 1867-1868*, Québec, Journal des Débats, 1974, p. 39-40.
[3]*Ibid.*, p. 15-16.
[4]*Ibid.*, p. 65-94.