



Groupe canadien
d'étude des parlements

L'Assemblée législative du Manitoba

Emily Katherine Grafton,
Doctorante, Université du Manitoba
Stagiaire législative du Manitoba, 2006-2007

Études des législatures provinciales et territoriales
2010

Série de documents sur les assemblées législatives provinciales et territoriales

Le Groupe canadien d'étude des parlements (GCEP), pour favoriser la connaissance et la compréhension des institutions parlementaires canadiennes, publie une série de documents décrivant et analysant les treize assemblées législatives provinciales et territoriales. On peut consulter ces documents gratuitement, dans les deux langues officielles, sur le site Web du GCEP. Les points de vue et les opinions qui y figurent sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du GCEP.

Le Manitoba présente à la fois les caractéristiques prototypiques de la vie politique canadienne et des développements uniques en leur genre dont le caractère purement manitobain est frappant¹. C'est pourquoi l'évolution de l'Assemblée législative du Manitoba a reflété l'éventail des divisions au sein de la société politique canadienne, dont les tensions Est-Ouest, les relations entre francophones et anglophones, les heurts entre les modes de vie autochtones et le colonialisme européen, les clivages urbains-ruraux et, bien évidemment, l'héritage toujours vivace de l'immigration, le multiculturalisme. Tout en présentant ces éléments canadiens traditionnels de la construction d'une nation, le Manitoba s'est également forgé une identité distincte. Les héritages des Métis et des Premières nations, le contexte temporel et les modes d'établissement des vagues d'immigrants, la petite population de la province, le statut de province démunie et la rudesse de son climat : voilà autant de facteurs qui contribuent à l'environnement politique. Principale institution représentative de la province, l'Assemblée législative est unique en son genre et traduit à la fois le contexte social et politique de la vie politique des Prairies et les complexités du monde moderne occidental.

Un regard sur l'histoire de l'Assemblée législative du Manitoba permet de dégager trois phases distinctes de son développement : la phase de construction de la province, de 1870 à 1921; la phase de la coalition non partisane, de 1921 à 1969, et l'époque moderne, de 1969 à nos jours. Au cours de chaque phase, des circonstances différentes ont eu des incidences sur la vie politique à l'Assemblée législative. Pourtant, chacune des phases prend appui sur les progrès accomplis au cours de la période précédente. Ces phases manifestent des changements d'importance quant à la composition et à la nature de la société manitobaine, et dans l'environnement politique provincial.

Notre étude commence par un aperçu historique de l'Assemblée législative du Manitoba, aperçu qui reprend les trois phases du développement politique. L'analyse aborde ensuite la structure et le fonctionnement de l'Assemblée actuelle, cernant les grands protagonistes politiques de cette institution, par exemple, le Président et les partis politiques, ainsi que les pratiques d'ordre procédural, notamment le processus d'adoption des lois et les mécanismes de reddition de comptes.

Phase I : De colonie sur la rivière Rouge à province

La première phase de l'Assemblée législative du Manitoba s'étend de 1870 à 1921. Tout au long de son évolution, l'Assemblée a présenté diverses forces et faiblesses, mais son noyau se fonde sur la période initiale qui l'a définie. Avant le début du XX^e siècle, le Manitoba n'avait pas maîtrisé son nouveau statut de province et se souciait d'établir son identité politique. Le Manitoba a également eu fort à faire pour obtenir son autonomie du gouvernement fédéral, tâche alors considérée comme plus importante que la construction de routes ou le renforcement de l'éducation. Une fois le nouveau siècle entamé, au fur et à mesure que l'économie se modernisait, le monde politique s'est intéressé aux infrastructures et aux services sociaux; la dynamique politique d'une économie agricole a également joué un rôle important.

Le Manitoba est parvenu au statut de province de manière inhabituelle et précipitée, en raison de la rébellion de Riel de 1869. Lorsque Louis Riel, leader métis, s'est emparé du pouvoir dans le secteur de la rivière Rouge, le gouvernement fédéral a recouru à la tactique consistant à conférer le statut de province afin de contrer le mouvement de Riel. En 1869, Riel crée « l'Assemblée législative de l'Assiniboine », composée de 12 représentants des paroisses anglophones et de 12 des paroisses francophones. Riel en est élu président et élabore une constitution établissant un équilibre entre les influences rivales des colons anglophones et francophones. La composition de l'exécutif témoigne également de ce clivage. L'Assemblée législative de l'Assiniboine met de l'avant une « Liste des droits », y compris l'attribution du statut de province, et exige que le gouvernement canadien y donne suite. Le 14 juillet 1870, le Manitoba est devenu la première province « faite au Canada ». La « Liste des droits » de Riel a servi d'ossature à la *Loi sur le Manitoba*, premier instrument de gouvernance de l'Assemblée législative. Pour certains Manitobains, Riel demeure une grande figure du premier gouvernement choisi par la population locale, distinct de l'élite fédérale de l'époque. Ces événements ont été reconnus par l'érection d'une statue de Riel sur le terrain de l'Assemblée législative en 1970 et, en 2007, par l'établissement d'un jour férié provincial, la Journée Louis Riel.

Cette approche précipitée de la construction de la province du Manitoba a imposé des contraintes à la nouvelle Assemblée législative. Il n'y a pas eu de période d'acclimatation à ce nouveau statut et l'Assemblée législative a effectivement commis des erreurs. D'ailleurs, selon Murray Donnelly, il est « très étonnant que le système parlementaire ait fonctionné...² » [traduction]. À la même époque, le gouvernement fédéral s'est ingéré directement dans le fonctionnement des nouvelles institutions politiques du Manitoba : le lieutenant-gouverneur et le Cabinet ont été nommés par le gouvernement fédéral pour mettre en place un élément d'assurance et pour garantir une gouvernance conforme aux normes d'Ottawa. Ce comportement lourd a nourri un peu plus l'antagonisme opposant les citoyens du Manitoba et le gouvernement national. Les deux premiers lieutenants-gouverneurs, Adams Archibald et Alexander Morris, tous deux des hommes de l'Est, ont joué un rôle fort différent de celui de leurs homologues dans les autres provinces. Ils ne se sont pas limités aux fonctions habituelles. Les lieutenants-gouverneurs assistaient aux réunions du Cabinet et leurs collaborateurs assistaient aux séances de la Chambre, ce qui permettait aux politiques venant d'Ottawa d'avoir primauté sur les désirs de la population locale et, ainsi, d'empiéter sur l'apanage de l'Assemblée législative.

La première décennie de l'Assemblée législative du Manitoba, de 1870 à 1882, a été une période non partisane, pendant laquelle les débats ne mettaient pas en présence des partis aux idéologies opposées, mais plutôt des factions religieuses et linguistiques. L'Assemblée, à l'origine, était bicamérale, comptant un conseil législatif (chambre haute) de sept membres nommés par le lieutenant-gouverneur et 24 députés élus à la chambre basse. La composition de cette dernière prolongeait la structure de l'Assemblée législative de l'Assiniboine, 12 sièges étant accordés à la population anglophone et 12 à la communauté francophone, là aussi en fonction des paroisses.

Pendant cette période, la fiscalité était limitée et les revenus venaient presque exclusivement du gouvernement fédéral. Soixante-dix pour cent des dépenses de la province étaient absorbées par les coûts de fonctionnement de l'Assemblée législative³. En partie dans un souci d'économie et en partie en raison d'un manque de soutien de la population, le conseil législatif a été aboli en 1876.

À peu près à cette époque, la question qui a pris le nom de question des écoles du Manitoba est devenue un sujet de controverse à l'Assemblée, et même de vives tensions sociales. Il s'agissait de déterminer si le gouvernement du Manitoba devait financer des écoles confessionnelles. Les incidences plus larges de cette controverse concernaient la survie du français comme langue et comme culture au Manitoba. Au début, les deux langues étaient utilisées sur un pied d'égalité dans les débats de l'Assemblée; toutefois, au fur et à mesure que la population francophone a diminué par rapport à la population anglophone, la Chambre en est venue à fonctionner uniquement en anglais. En 1878, le nombre des sièges a été modifié pour tenir compte des changements démographiques : la représentation anglophone a été augmentée et celle des francophones a été diminuée. En 1890, on a retiré le soutien financier accordé aux écoles catholiques. Certes, la suppression du français de ces diverses instances était « politiquement explosive », mais elle était aussi « inévitable⁴ » du fait de l'évolution démographique de la province.

Tout au long des années 1870, l'implication du lieutenant-gouverneur dans le processus décisionnel et au sein du Cabinet ont diminué au fur et à mesure que les délibérations de la Chambre prenaient de la maturité. Au cours des années 1880, les premiers clivages entre partis, entre les libéraux et les conservateurs, sont apparus. Trois grandes vagues d'immigration ont eu des effets considérables sur la culture politique du Manitoba. La première consistait en un mouvement de population en provenance des régions rurales de l'Ontario. Dans les années 1890, le Manitoba était devenu une réplique de la vie politique de l'Ouest de l'Ontario, où on était « libéral avec un soupçon de conservatisme » et cette caractéristique est apparue très nettement dans l'idéologie des décideurs jusque dans les années 1960⁵.

Des ressortissants britanniques, provenant principalement de la classe ouvrière, ont formé la seconde vague d'immigration. Ces immigrants ont emmené avec eux une éthique de la classe ouvrière et une orientation politique socialiste; la plupart d'entre eux se sont installés dans des agglomérations urbaines. Cette vague a quadruplé la population de Winnipeg entre 1901 et 1915, contribuant pour beaucoup à la définition de l'identité politique de la ville.

Cette poussée démographique vers le début du siècle a entraîné un virage des modes de vie au Manitoba. L'économie et les moyens de transport sont passés de « l'ère du commerce des fourrures et des chariots de la rivière Rouge à la période des grains et des trains⁶ », plaçant ainsi la société manitobaine face à de nouveaux défis. Les pressions économiques qui pesaient sur le secteur du blé en expansion ont débouché sur la formation d'une conscience agricole provinciale. En 1905, un nouveau parti politique, les United Farmers of Manitoba (UFM), a été créé pour atténuer les problèmes de l'agriculture, particulièrement les inquiétudes quant à la capacité des agriculteurs de conserver le contrôle de leur produit sur le marché. Les UFM n'ont pas tardé à devenir une importante composante de la vie politique des régions rurales du Manitoba. Une grande ligne de fracture commençait à apparaître entre les idéologies politiques des zones urbaines et rurales de la province, car les modes de vie et les intérêts économiques de ces deux sphères devenaient de plus en plus opposés.

La troisième vague d'immigration qui a influé sur la scène politique du Manitoba est venue d'Europe continentale, principalement d'Europe centrale et orientale. Depuis, la ville de Winnipeg est un incubateur d'idéologie de gauche, y compris le premier Parti travailliste indépendant (ILP) (britannique socialiste) et le Parti communiste (européen continental).

De plus, les personnes ayant « des origines non anglo-américaines ont, par leurs voix, contribué à la victoire ou à la défaite de gouvernements⁷ » et c'est pourquoi les partis politiques ont sans cesse rivalisé d'efforts pour obtenir ces voix d'un grand poids.

Ces vagues d'immigration ont défini la carte électorale du Manitoba, en créant de forts clivages politiques entre les circonscriptions rurales et urbaines, et en contribuant au développement des partis politiques de la province. Ces développements ont, à leur tour, influé sur l'Assemblée législative. De nos jours, la carte électorale est généralement prévisible, les circonscriptions au nord de Winnipeg votant en majorité pour le Nouveau Parti démocratique (NPD) et celle au sud votant pour les conservateurs. Les circonscriptions de Winnipeg sont moins prévisibles et c'est dans la capitale, souvent, que les élections se gagnent ou se perdent.

La première phase du développement législatif tirait à sa fin au moment de la Première Guerre mondiale. Le déclin a résulté du ralentissement de l'économie causé par la fin de l'essor du blé. Au fur et à mesure que l'économie reculait, il en allait de même pour le soutien public au régime politique. Le régime du premier ministre conservateur Redmond Roblin (1900-1915) a été entaché de nombreux scandales. La mauvaise gestion des fonds publics a semé l'amertume dans la population et « la vie politique des partis était plus furieuse, amère et corrompue que jamais⁸ ». La réaction du public au dysfonctionnement politique de l'Assemblée a été d'élire le Parti libéral de Tobias Norris en 1915 sur une plate-forme de réforme, de responsabilité et de non-partisanerie. L'administration Norris n'a pas pu respecter cette plate-forme, et la période allant de 1917 à 1922 a été marquée par une agitation sociale et politique croissante au Manitoba. Ces temps économiques difficiles se sont accompagnés de tensions touchant les services sociaux. La réaction politique de la population a consisté en une intensification de l'activité de groupes d'intérêts, qui a trouvé son point culminant dans la grève générale de Winnipeg de 1919.

La première phase du développement de l'Assemblée législative du Manitoba a été façonnée par un statut de province prématuré, des tensions religieuses et linguistiques, de multiples vagues d'immigration et par le fondement agricole de la société. Ces facteurs politiques et économiques ont contribué à la formation d'une société politique impulsée par divers dualismes rivaux : Ottawa contre l'Ouest; les Anglais contre les Français, et les régions rurales contre les zones urbaines. Ces tensions ont eu des incidences sur les phases subséquentes du développement législatif au fur et à mesure que l'environnement de l'Assemblée prenait de la maturité. Selon l'historien manitobain M.S. Donnelly : « En dépit de leur manque assez évident de raffinement, l'Assemblée et le Cabinet, à leurs débuts, ont accompli raisonnablement bien les fonctions pour lesquelles ils avaient été créés. Toutefois, il faut se rappeler qu'au cours de la période d'avant 1900, ils servaient une société frontière d'une grande simplicité, et que les fonctions du gouvernement étaient réduites à leur plus simple expression⁹. » Cette thématique de la simplicité allait refaire surface, pendant que l'Assemblée continuait de se développer, faisant apparaître un nouveau dualisme dans la psyché de l'identité manitobaine : la lutte entre la tradition et la modernité.

Phase II : Formation d'une coalition non partisane

La seconde phase distincte du développement législatif du Manitoba s'est ouverte au début des années 1920 et s'est prolongée jusqu'en 1969. Cette phase a été caractérisée par une importante réorientation de la vie politique de l'Assemblée, qui a délaissé une forte partisanerie en faveur du gouvernement par coalition et de petite taille. Cette réorientation a découlé de nombreux facteurs, dont des réalités extraprovinciales, la corruption politique, l'alourdissement de la dette de la province et une série de gouvernements minoritaires.

Aux élections de 1922, comme c'était le cas partout au Canada, un grand nombre d'agriculteurs se sont lancés en politique avec, comme plate-forme, l'idée que la politique politicienne était inefficace et improductive dans la structure générale de la gouvernance législative. Cette perception résultait directement de l'accroissement des dépenses et de la dette de la province, et de la rigidité des régimes Roblin et Norris. Ce glissement, de plus, faisait suite à la montée du mécontentement face à la domination de l'Assemblée législative par le Cabinet. C'est ainsi que lorsque les UFM, qui s'étaient transformés de mouvement agricole en parti politique, obtinrent une majorité aux élections de 1922, la structure décisionnelle et le modèle de parti, qui étaient très lourds, ont aussitôt été démantelés.

Les UFM ont été en mesure de former un gouvernement de coalition pendant la première tranche de 30 ans de cette deuxième phase de développement législatif. Avec le temps, les UFM sont devenus le Parti progressiste du Manitoba et les libéraux se sont joints aux progressistes et sont ensuite devenus le Parti libéral-progressiste. Ces changements ont été mis en œuvre pour éviter la remise du pouvoir aux conservateurs. Sous ce régime de coalition, John Bracken a occupé le poste de premier ministre de 1922 à 1943, Stuart Garson de 1943 à 1948, et Douglas Campbell de 1948 à 1958. La stabilité de ce régime a fourni à la province « ...un gouvernement simple, honnête, directe, peu flamboyant, mais non dénué de progressisme¹⁰ ». Les gouvernements de coalition – terme qui désigne un gouvernement dans lequel plus d'un parti détient des sièges au conseil des ministres (par opposition à des alliances dans lesquelles un parti soutient constamment un autre parti au sein d'une assemblée législative) –

sont rares au Canada. Donc, le Cabinet étant composé de ministres appartenant à plus d'un parti, les orientations stratégiques n'étaient pas fixées d'après la plate-forme d'un parti, mais par la négociation entre des ministres dont les valeurs idéologiques étaient diverses. Les trois décennies et demie de coalitions que le Manitoba a connues constituent, et de loin, la plus longue série de gouvernements de coalition dans l'histoire du Canada.

À l'arrivée des années 1950, une société moderne prenait forme au Manitoba, ce qui marquait la fin du régime de la coalition, ce qui tenait à deux facteurs : les changements sociaux et les insuffisances du régime. Certes, la coalition résultait de la préférence de la population pour la prudence dans la formulation des politiques, mais cette culture politique commençait à évoluer. Comme le font observer Andy Anstett et Paul Thomas : « Alors que de profonds changements se déroulaient dans son environnement externe, l'Assemblée législative semblait prise dans une machine à remonter le temps, nostalgique d'une époque antérieure plus simple¹¹. » Des questions complexes liées aux politiques, comme l'inondation de la rivière Rouge de 1950, ont favorisé une évolution de la mentalité des Manitobains, qui voulaient maintenant que le gouvernement facilite une gestion publique proactive, et non pas simplement réactive. La structure organisationnelle de la coalition n'avait qu'une capacité limitée de donner suite à ces exigences : les décisions se prenaient à huis clos et les projets de loi n'étaient ni contestés, ni débattus efficacement. En fait, « il est ironique que les Cabinets de coalition non partisans aient débouché exactement la même situation que celle que les progressistes avaient décriée en 1921 – la domination complète du Cabinet¹². »

Dufferin Roblin a marqué la première vague de changement avec sa victoire dans la course à la direction du Parti conservateur, en 1954. Roblin s'est attiré le soutien de la population avec sa ferme vision du Parti tory qui devait retourner à ses racines conservatrices. Il a accédé au poste de premier ministre en 1958, qu'il a occupé jusqu'en 1967. Pourtant, pendant que la société manitobaine continuait d'évoluer tout au long des années 1960, les méthodes de gouvernance traditionnelles passaient rapidement de mode et le climat social à la fin des années 1960 a ouvert la voie au passage à la troisième phase du développement de l'Assemblée législative.

Cette troisième phase a commencé avec les élections de 1969, lesquelles, pour la première fois, ont conduit à la formation d'un gouvernement néo-démocrate minoritaire sous la direction de Ed Schreyer. Il s'agissait d'une victoire surprise, car le NPD, parti dont les racines étaient fermement plantées dans des organisations agricoles et dans les syndicats, était un parti régional défendant une idéologie de gauche. Toutefois, Schreyer, leader charismatique prônant une position centriste, a séduit de grandes parties des électeurs qui n'étaient pas des partisans traditionnels du NPD. Par contraste avec l'expérience de la coalition, la troisième phase a été marquée par un retour à une vive partisanerie ponctuée par une nouvelle rivalité politique entre les deux partis qui allaient devenir les formations politiques dominantes, les conservateurs et les néo-démocrates.

Phase III : Une Chambre divisée

La troisième phase du développement législatif du Manitoba est marquée par un retour à une vive partisanerie politique et à une lutte pour la croissance de la province. L'Assemblée législative du Manitoba est demeurée confrontée aux divisions qui caractérisaient son développement depuis longtemps : relations entre Ottawa et l'Ouest, la dynamique des rapports entre francophones et anglophones, et les tensions entre traditionalistes et modernistes. Le Manitoba a la réputation d'être « la province farouchement ordinaire du Canada¹³ ». Il a tenté d'y remédier au moyen d'une croissance à la fois économique et démographique. Cette problématique est au cœur de la lutte que se livrent les deux partis politiques dominants d'aujourd'hui, les progressistes-conservateurs et le NPD, qui cherchent tous deux à dominer l'Assemblée législative de la province.

Pendant le premier mandat de Schreyer, l'idée d'un gouvernement de coalition libéral-conservateur a été discutée, mais le système bipartite était déjà bien ancré à l'Assemblée législative. Schreyer a déclaré publiquement qu'il « se réjouirait de la formation d'une coalition de l'opposition, parce que 'pas mal' de libéraux passeraient ensuite au NPD¹⁴ », qui, ainsi, se renforcerait et deviendrait majoritaire. C'est pendant cette administration que le Parti libéral a perdu son rôle de grande force politique. En 1977, le gouvernement a été défait par le dirigeant conservateur Sterling Lyon et les

libéraux se sont affaiblis encore davantage, ne détenant plus qu'un siège. À l'Assemblée législative du Manitoba, un parti doit détenir quatre sièges pour être officiellement reconnu, et les libéraux ont donc perdu ce statut. Depuis, le pouvoir de gouverner alterne entre les conservateurs et les néo-démocrates.

Les débuts des années 1980 ont été marqués par un accroissement de la partisanerie à l'Assemblée législative. Lorsque l'administration du premier ministre néo-démocrate Howard Pawley a pris le contrôle de l'Assemblée législative, elle a abandonné un certain nombre de mégaprojets des conservateurs, ce qui a approfondi l'atmosphère de partisanerie à l'Assemblée. Les conservateurs de Mulroney ont pris le pouvoir à Ottawa et un certain nombre de leurs décisions stratégiques ont eu de grandes répercussions au Manitoba. La suppression des paiements de transfert au Manitoba et la perte controversée du contrat d'entretien des avions CF-18 de Boeing ont entraîné une aggravation des tensions entre les gouvernements fédéral et manitobain, et entre les partis à l'Assemblée législative.

Au moment où l'Assemblée législative abordait le milieu des années 1980, la politique fédérale a continué de dominer le débat provincial, notamment à propos des droits des francophones. Le catalyseur de ce phénomène a été le Manitobain Roger Bilodeau, qui a affirmé être victime d'une atteinte à ses droits prévus dans la *Loi sur le Manitoba de 1870*, lorsqu'on lui a remis une contravention pour excès de vitesse rédigée en anglais seulement¹⁵. Les deux principaux partis étaient divisés sur cette question et la sonnerie d'appel au vote a retenti pendant des semaines. La Cour suprême du Canada a tranché la question en 1985 en déterminant que toutes les lois devaient être traduites dans un certain délai. Aujourd'hui, toutes les lois du Manitoba existent dans les deux langues officielles.

Aux élections de 1986, le NPD a remporté 30 sièges et les conservateurs, 26; une fois de plus, les libéraux n'ont gagné qu'un siège et ont été privés du statut de parti officiel. Cette campagne a été marquée par le premier débat télévisé des chefs au Manitoba; la solide performance de la dirigeante libérale Sharon Carstairs lui a valu de retenir l'attention de la population. En 1988, le gouvernement néo-démocrate a entamé la session avec une fragile majorité à l'Assemblée. Le NPD détenait 28 voix et les conservateurs, 26; les libéraux se rangeaient habituellement du côté du gouvernement sur les

questions sociales et avec l'opposition sur les questions économiques. Lors du vote sur le budget, l'ancien Président néo-démocrate Jim Walding, se joignant à l'opposition conservatrice, vota contre le budget du NPD. La défaite du gouvernement a suscité de l'amertume chez les néo-démocrates pour deux raisons : la chute d'un régime à cause d'un vote de censure à l'Assemblée et une défection d'un de ses propres députés.

Les élections de 1988 ont porté le Parti conservateur de Gary Filmon au pouvoir à la tête d'un gouvernement minoritaire. Les libéraux ont fait un bond, passant d'un siège à 20, retour en force sans précédent dans la vie politique du Manitoba. Les libéraux ont toutefois connu des difficultés, leur caucus étant composé de députés inexpérimentés, à la fois comme représentants des circonscriptions et comme opposition officielle. Le Parti libéral a reculé aussi rapidement qu'il avait gravi les marches du pouvoir et, aux élections de 1990, le NPD de Gary Doer est devenu l'opposition officielle. Les années 1990 ont donné lieu à une récession nationale et le gouvernement Filmon a effectué des compressions importantes dans les services sociaux. Cette décision a suscité des inquiétudes au sein de la population à propos de questions comme la rétention des emplois et l'accès à des services adéquats. Par suite de l'effet conjugué du scandale du détournement de voix du Parti conservateur en 1995, de la vente de la société publique Manitoba Telephone Services et des « vendredis de Filmon », congés hebdomadaires sans solde pour les fonctionnaires, son administration est devenue de plus en plus impopulaire parmi les Manitobains.

En 1999, le NPD, sous la direction de Gary Doer, est parvenu à former un gouvernement majoritaire; les libéraux, encore une fois, ont été réduits à un siège. Le NPD a pu conserver le pouvoir et à accroître son nombre de sièges aux élections aussi bien de 2003 que de 2007. Les conservateurs sont demeurés l'opposition officielle et le Parti libéral ne disposait toujours pas du statut de parti officiel. Le premier ministre d'alors, Gary Doer, qui bénéficie d'un taux élevé d'approbation dans la population, est le premier dans l'histoire du Manitoba à former un gouvernement majoritaire pendant trois mandats consécutifs.

La troisième phase du développement de l'Assemblée législative du Manitoba a approfondi le caractère partisan de la Chambre. Toutefois, au cours de cette période, l'Assemblée a également mûri et est devenue une machine politique qui semble bien huilée. Cette troisième phase se caractérise par un gouvernement stable, de longues administrations, une croissance lente et une économie diversifiée qui se montre fréquemment résiliente face aux turbulences des marchés nationaux et mondiaux.

L'Assemblée législative d'aujourd'hui

L'Assemblée législative du Manitoba d'aujourd'hui se situe encore bien en deçà des paramètres de la troisième phase de développement, avec sa lourde partisanerie et une féroce compétition entre deux partis. Parallèlement, les changements se poursuivent. Comme dans de nombreuses assemblées législatives, on y met l'accent sur le renforcement de la démocratie au moyen d'un accroissement de la transparence et de la responsabilité, par l'entremise d'organismes de surveillance et de mécanismes de soumission de rapports.

Ces problèmes, d'abord cernés il y a près de 25 ans par Gordon Mackintosh, qui était greffier de l'Assemblée législative du Manitoba et qui est maintenant député et ministre, demeurent. Le premier tient à la tension entre les deux partis idéologiquement rivaux, les conservateurs et les néo-démocrates. Le deuxième consiste dans les pressions croissantes résultant de la croissance du gouvernement. Enfin, la divergence des rôles entre le Cabinet, auquel on confie de plus en plus la définition des politiques, et les députés d'arrière-ban, qui ne peuvent jouer ce rôle, a créé un fossé entre les députés au sein même de l'Assemblée. Comme l'expliquent Anstett et Thomas :

Bien qu'il n'existe pas de tradition d'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif, mais, plutôt, des antécédents de domination du pouvoir exécutif, comme c'est le cas au Manitoba, il devient encore plus difficile de rehausser les pouvoirs de l'assemblée délibérante, de manière à ce qu'elle puisse contribuer de manière plus concrète à la

formulation des politiques publiques, ainsi qu'à la responsabilité du Cabinet et de la bureaucratie¹⁶.

Il est difficile d'instaurer des changements organisationnels dans un système où le Cabinet domine, parce que cela entraîne une modification de l'équilibre du pouvoir. Pourtant, la domination du Canada peut faire en sorte que les législateurs éprouvent des difficultés à formuler de véritables politiques publiques et à obliger le pouvoir exécutif et la fonction publique à rendre des comptes. La capacité démocratique du système de Westminster est donc compromise dans le système où le Cabinet joue un rôle dominant, comme c'est de tradition au Manitoba. Les trois problèmes énumérés plus haut portent encore plus atteinte à la capacité démocratique et contribuent à la limitation de la domination du Cabinet dans la tradition de Westminster. L'Assemblée législative doit s'attaquer à cette tension, car rien n'indique que ces problèmes vont s'estomper sans effort concerté.

Les éléments de base : L'édifice, le vote et les députés provinciaux

L'Assemblée législative siège dans un grand et imposant édifice de pierre, surmonté d'un des symboles provinciaux les plus réputés, le Golden Boy. L'édifice abritant actuellement l'Assemblée a été construit dès le début du XX^e siècle. Sa construction s'est enlisée en raison d'une fraude d'un montant de 900 000 \$, montant énorme pour l'époque, qui a entraîné la chute du gouvernement. Une des caractéristiques intéressantes de la Chambre est que les sièges sont disposés en un hémicycle étagé, ce qui, à l'époque de la construction, était une configuration inhabituelle dans des parlements de type britannique au Canada et ailleurs; l'Assemblée du Manitoba est la seule assemblée délibérante provinciale qui soit ainsi conçue.

Dans un premier temps, la taille de l'Assemblée législative s'est accrue rapidement. En 1914, la Chambre était passée de 24 sièges, à l'origine, à 49. Il y a eu trois phases distinctes de croissance et des schémas de répartition de ces sièges au sein de l'Assemblée. La première correspondait à des clivages religieux (la fracture entre les catholiques francophones et les protestants anglophones), la deuxième à

une manipulation du découpage des circonscriptions (pour exploiter les nouvelles vagues d'immigration), et la troisième reposait sur une base qu'un historien qualifie de « fantaisiste » et « apparemment dénuée de principe¹⁷ ». À la fin de cette troisième phase, les circonscriptions étaient formées de manière illogique. Nombre d'entre elles étaient divisées par des rivières et, en l'absence de routes assurant la jonction, ces ruptures physiques étaient fréquemment, aussi, des clivages sociaux et économiques. L'absence d'intérêts sociaux ou économiques partagés a rendu difficile une représentation adéquate des électeurs. On ne redéfinit pas les limites des circonscriptions électorales tous 10 dix ans sous la houlette d'une commission non partisane et on prend en compte l'évolution de la répartition de la population. Le nombre de sièges à la Chambre, 57, n'a pas changé depuis des décennies, car la population de la province est demeurée stable.

Au Manitoba, comme dans la plupart des démocraties, la dynamique du corps électoral a évolué, pour demeurer en phase avec la modification des valeurs de la population. Initialement, en 1870, le droit de vote était limité par trois conditions : les électeurs devaient être des hommes, posséder des biens immobiliers et avoir plus de 21 ans. Avec le temps, ces restrictions ont été abolies. En 1888, l'exigence de la possession de biens fonciers a été supprimée; en 1917, les femmes ont obtenu le droit de vote et, en 1952, les Indiens visés par un traité ont obtenu le droit de vote. En 1969, l'âge du droit de vote a été ramené à 18. Ce sont là des changements de fond qui traduisent une évolution sociale au Manitoba.

Néanmoins, au fur et à mesure que des vagues d'immigration successives transformaient le Manitoba, des restrictions du droit de vote ont été mises en place qui témoignaient de préjugés contre les immigrants. Par exemple, en 1901, on a établi un test de la capacité de lire et écrire : les électeurs devaient lire une partie choisie de la *Loi sur le Manitoba* « en anglais, français, allemand, islandais, ou toute langue scandinave¹⁸ », ce qui excluait explicitement l'ukrainien et les autres langues de l'Europe orientales. Ce test a été établi parce que le premier ministre Roblin estimait que les nouveaux immigrants « pourraient prendre le contrôle et détruire les institutions britanniques¹⁹ ». La coïncidence veut que ce soit le même premier ministre contre lequel Nellie McClung, figure de proue du mouvement

féministe de Winnipeg, a combattu bec et ongles pour que les femmes obtiennent le droit de vote.

Le premier vote au scrutin secret s'est tenu en 1888. Avant cela, on votait à main levée. Le vote au scrutin secret a initialement été traité comme suspect, mais des pressions de groupes pendant la période du vote l'ont emporté sur ces suspicions. Pendant les 52 premières années d'existence de la province, un député nommé au Cabinet devait démissionner de son siège et briguer un siège à l'occasion d'élections complémentaires, car on croyait que cette méthode permettait d'établir l'adhésion publique du passage d'un député à l'exécutif. Cette exigence a été abolie en 1927, en grande partie pour des raisons de coût.

À l'instar des élus siégeant dans d'autres assemblées législatives, les députés du Manitoba, proviennent dans une proportion démesurée de professions de la classe moyenne, bien que les racines du NPD dans le mouvement syndical et que la popularité des conservateurs chez les agriculteurs du Sud du Manitoba trouvent leur expression dans les caractéristiques sociales des députés. Même si le Manitoba a été la première province canadienne qui a accordé aux femmes le droit de vote, seulement sept femmes ont été élues à l'Assemblée législative de 1920 à 1981. Ce déséquilibre s'est radicalement modifié lorsqu'aux seules élections de 1981, sept femmes ont été élues, ce qui traduisait une évolution considérable des attitudes sociales des Manitobains. La même année, Elijah Harper est devenu le premier Indien inscrit élu. Aux élections de 2007, 18 femmes ont obtenu un siège à l'Assemblée, ce qui a donnée à la Chambre du Manitoba la plus forte proportion de femmes parmi toutes les assemblées législatives au Canada. En outre, le Cabinet de 2007 comptait deux ministres autochtones, le Président était inuit et il y avait quelques députés d'arrière-ban d'origine métis et asiatique.

La structure politique de l'Assemblée législative

Il est essentiel de connaître la structuration des députés pour comprendre le mode de fonctionnement de l'Assemblée. Nous allons nous intéresser successivement aux partis politiques et aux

activités de leur caucus, au Cabinet et au Président. Nous allons également aborder brièvement le cas du lieutenant-gouverneur et des médias, car ils sont d'importants protagonistes du processus législatif.

Les partis politiques

Paul Thomas a écrit à propos de la Chambre des communes du Canada que « la plupart des comportements de particuliers à la Chambre doivent être perçus, en fait, comme étant le comportement de partis²⁰. » Cette observation s'applique tout autant à l'Assemblée législative du Manitoba. Le parti contribue à l'établissement des orientations stratégiques du caucus ministériel et de l'ordre du jour du caucus de l'opposition. Le parti exerce une grande influence sur le comportement à l'Assemblée législative en exigeant que les députés, pris individuellement, se conforment à la ligne du parti. Il est un instrument de cohésion. Au Manitoba, la carrière d'un député qui vote contre son parti est pour l'essentiel terminée²¹. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, à l'Assemblée législative du Manitoba, un parti doit détenir quatre sièges pour obtenir le statut de parti officiel. Cela est important, car cela détermine la fréquence à laquelle les députés d'un parti peuvent prendre la parole à la Chambre et le nombre de postes qu'il occupera au sein des comités. L'absence du statut de parti officiel peut constituer un grand obstacle pour les députés dont le parti n'a pu faire élire suffisamment de représentants pour se qualifier. Toutefois, au sein de gouvernements récents, le Parti libéral, qui n'avait pas obtenu le statut de parti officiel, a couramment bénéficié des avantages de ce statut officiel à la Chambre; cela a compris le droit de faire des déclarations de simple député, de soumettre des résolutions et de poser des questions pendant la période des questions.

Chaque parti politique a un caucus composé de ses députés élus, qui se réunissent périodiquement pour planifier leurs activités. Le nombre de députés détermine le volume du financement que chacun des caucus recevra et, ainsi, la taille du personnel de soutien du caucus, qui mène des recherches, traite les dossiers reçus et réalise des activités de sensibilisation pour ses membres. Le caucus se réunit tous les jours lorsque l'Assemblée siège. À ces réunions, le chef du parti réaffirme les orientations stratégiques ou établit la stratégie politique pour la séance du jour. Le gouvernement met l'accent sur ce qu'il fait bien, tandis que l'opposition met en relief les faiblesses de

l'action gouvernementale. Chaque caucus nomme un whip et un whip adjoint, qui sont chargés d'assurer la présence des députés et de les informer des travaux de la Chambre. Chaque caucus a des équipes de députés qui établissent un calendrier des séances pour lesquelles ils doivent être présents à la Chambre. Les whips ont perdu une grande partie de leurs responsabilités aux mains des leaders parlementaires, postes qui ont commencé à émerger dans les années 1950. Le leader parlementaire du gouvernement à la Chambre est un membre du conseil des ministres « responsable devant le premier ministre pour l'arrangement des travaux ministériels à la Chambre²². » L'opposition officielle a également un leader à la Chambre qui établit les priorités du caucus pour les travaux de la Chambre et négocie avec le leader du gouvernement à la Chambre les détails des délibérations de la Chambre. Les députés d'une formation ayant un statut de parti tiers ou indépendants peuvent participer à cette négociation, selon les tendances de l'administration en place. Paul Thomas a décrit le système fédéral, où des leaders parlementaires de formations ayant le statut de troisième et de quatrième parti « se rencontrent fréquemment pour discuter, négocier et organiser les travaux législatifs²³. »; rien n'empêche que cette pratique soit suivie à l'échelle provinciale.

L'équilibre au sein du caucus ministériel entre les membres du conseil des ministres et les députés d'arrière-ban fluctue en fonction de la composition du gouvernement, de l'influence et du style de son chef, et de sa situation de gouvernement minoritaire ou majoritaire. Au cours de l'administration Schreyer, la participation des députés d'arrière-ban au processus décisionnel s'est accrue. Le gouvernement Pawley a renforcé encore davantage le rôle des simples députés en faisant du président du caucus (un député d'arrière-ban) un membre du Comité de l'examen législatif (qui était alors un comité du Cabinet) et en faisant participer d'autres simples députés à titre de membres d'office du comité. De nos jours, le Comité de l'examen législatif se compose presque entièrement de simples députés : figurent parmi ses membres les adjoints législatifs auprès des membres du Cabinet (de simples députés) et le leader du gouvernement à la Chambre (membre du Cabinet). Le Comité de l'examen législatif est présidé par un député d'arrière-ban nommé et est également ouvert à tout ministre du Cabinet et simples députés ministériels qui souhaitent, pour leur intérêt personnel, assister aux réunions.

Il peut exister des tensions entre l'organisation du parti politique et son caucus législatif. Souvent, le parti politique considère que le caucus n'est pas idéologiquement suffisamment pur. Par exemple, un parti peut exiger que son caucus, qu'il soit au pouvoir ou dans l'opposition, s'en tienne à un conservatisme plus traditionnel ou se montre davantage social-démocrate dans ses politiques, projets de loi ou critiques. Souvent, le caucus tempère l'attitude d'éléments plus extrêmes de l'idéologie d'un parti ou exerce une action modératrice sur certains de ses élus, de manière à présenter à la population une image plus pondérée et, donc, plus attrayante.

Il existe une période de tension, de concurrence ou d'hostilité entre les partis politiques; on la voit bien dans les médias et à la période des questions. D'aucuns sont d'avis que l'hostilité est nécessaire et bénéfique au processus politique. Le système de Westminster est intrinsèquement axé sur l'affrontement. Les partis politiques accèdent au pouvoir pour des raisons différentes et ils ont des approches différentes des politiques, ainsi que des objectifs sociaux et économiques différents. Comme l'a dit un député, « La collégialité n'est pas une exigence de bon gouvernement. » Certains députés estiment qu'il existe bel et bien certains degrés de collégialité que la population ne voit pas : à l'intérieur et à l'extérieur de la Chambre, les députés conversent, échangent des potins et se livrent même à des fuites d'information. D'autres sont d'avis qu'on pourrait mieux soutenir la collégialité au moyen d'activités à l'extérieur de l'Assemblée afin de renforcer la compréhension et l'établissement de terrains d'entente. Cette collégialité se développe par l'intermédiaire de voyages parlementaires et de comités composés de représentants de tous les partis. D'autres encore croient que si la collégialité existe effectivement, elle est souvent tronquée par les impératifs politiques de la gouvernance en régime parlementaire.

Le Cabinet

Même si la croissance rapide de la province de 1870 jusqu'au début du XX^e siècle a rendu nécessaire les projets d'infrastructures et l'éducation, les revenus limités du gouvernement, provenant des impôts et des paiements de transfert, limitaient sa marge de manœuvre. Ainsi, le Cabinet s'est d'abord préoccupé des fonctions essentielles de la gouvernance, demeurant petit, mais puissant. Au fur

et à mesure que de nouveaux enjeux se présentaient, on ajoutait tout simplement des fonctions supplémentaires aux portefeuilles d'origine créés en 1870. À titre d'exemple, l'expansion des chemins de fer exigeant une plus grande participation gouvernementale, cette responsabilité a été ajoutée au portefeuille existant de l'agriculture. De nos jours, il ne serait pas possible de faire relever d'un seul portefeuille deux fonctions aussi importantes et différentes que l'agriculture et les transports.

De 1870 à 1878, les six portefeuilles du Cabinet ont été répartis en fonction de critères linguistiques, le conseil des ministres comptant quatre membres anglophones et deux francophones. En 1878, la représentation francophone au Cabinet a été ramenée à un seul portefeuille, qui a été éliminé en 1890. Jusqu'en 1916, le Cabinet comptait toujours les six portefeuilles d'origine, dont un était détenu par le premier ministre. Cette année-là, le premier ministre Norris a ajouté un septième portefeuille et aboli les responsabilités du portefeuille du premier ministre²⁴. Au fur et à mesure que le champ d'action du gouvernement s'élargissait au cours du XX^e siècle, la taille du Cabinet s'est progressivement accrue; ces dernières années, les cabinets, au Manitoba, ont généralement comporté environ 17 portefeuilles. Sous le gouvernement Bracken, un poste ministériel était réservé à un député francophone, pratique qui s'est poursuivie jusqu'aux années 1960.

Comme nous l'avons expliqué, l'Assemblée législative du Manitoba est dominée par le Cabinet et le Conseil exécutif (Bureau du Cabinet), qui fait fonction de « centre de gravité du système²⁵ ». Ce modèle décisionnel est ancré dans l'Assemblée législative pour des raisons historiques. À la naissance de la province, les principaux moteurs des politiques étaient le lieutenant-gouverneur et le conseil législatif. Ces responsables insistaient beaucoup sur le rôle du Cabinet et hésitaient à partager la responsabilité du processus d'élaboration des politiques avec des députés de la chambre basse.

Le Président

Comme c'est devenu la pratique dans la plupart des instances gouvernementales au Canada, le Président de l'Assemblée législative du Manitoba est maintenant choisi par vote au scrutin secret au

début de la nouvelle assemblée. George Hickes a été le premier Président élu au Manitoba en 1999. Le Président maintient l'ordre dans la Chambre en appliquant et en interprétant les règles de procédure. Il n'a pas toujours été gratifiant de jouer le rôle d'arbitre à la Chambre du Manitoba. Les médias décrivent souvent le rôle du Président comme un prix de consolation pour une personnalité qui n'a pu obtenir un poste au Cabinet. Sur ce point, toutefois, les médias font fausse route, car davantage de ministres sont devenus présidents que l'inverse. En plus de présider les débats à la Chambre, le Président, de nos jours, a d'importantes responsabilités administratives, en sa qualité de chef de la bureaucratie non partisane de l'Assemblée.

Le lieutenant-gouverneur

Le gouvernement fédéral nomme le lieutenant-gouverneur et verse son salaire; les autres dépenses de son bureau sont partagées avec la province. En sa qualité de représentant de la Couronne, le lieutenant-gouverneur s'acquitte de diverses responsabilités officielles avant et pendant la session. Il joue aussi un important rôle symbolique, se déplaçant un peu partout dans la province, faisant des apparitions publiques et prononçant des discours.

De nos jours, les pouvoirs les plus importants du lieutenant-gouverneur concernent la capacité de choisir la personnalité qui formera le gouvernement si on ne sait pas qui recueille la confiance de la Chambre, et il a le pouvoir discrétionnaire de rejeter une demande de dissolution présentée par un premier ministre (c'est-à-dire, de déclencher des élections) dans certaines circonstances bien définies et très inhabituelles. Par le passé, toutefois, à titre de représentant du gouvernement fédéral, les principaux pouvoirs du lieutenant-gouverneur du Manitoba concernent son refus de sanctionner un projet de loi voté par l'Assemblée législative (ce qui a souvent conduit à leur désaveu par le Cabinet fédéral). Lorsque le Manitoba a reçu le statut de province, les premiers lieutenants-gouverneurs, Morris et Archibald dirigeaient les politiques et exerçaient ce pouvoir de refuser de sanctionner un projet de loi. Étant donné que les législateurs étaient inexpérimentés, Morris et Archibald justifiaient l'application de ce pouvoir comme des « tentatives du lieutenant-gouverneur de protéger (l'Assemblée) contre elle-même²⁶ ». Pendant cette période, le lieutenant-gouverneur a fait office de conseiller du premier

ministre sur les enjeux politiques et économiques qui se posaient à la province. Toutefois, au fur et à mesure que l'Assemblée législative a pris de la maturité, le rôle du lieutenant-gouverneur est passé de « celui de despote paternel à celui de figure de proue pratiquement dénuée de pouvoir²⁷. » Cette évolution s'est produite en deux phases. D'abord, aucun projet de loi n'a fait l'objet d'une réserve depuis 1900. Deuxièmement, Ottawa ne comble plus ce poste en nommant des candidats venant de l'Est du Canada. Au fil du temps, et étant donné que ce sont des Manitobains qui détiennent le poste de lieutenant-gouverneur, ce lien avec Ottawa s'est affaibli.

Depuis 1900, il ne s'est produit qu'un cas où le lieutenant-gouverneur a eu à intervenir dans le processus politique. Il s'agissait d'une affaire de corruption dans la construction du nouvel édifice législatif en 1914. Lorsque l'opposition a flairé le scandale, le débat sur la motion a été bloqué par le gouvernement, tant à la Chambre que dans les réunions des comités. Les députés de l'opposition ont alors soumis la question au lieutenant-gouverneur. L'enquête qui a suivi a révélé que les entrepreneurs commettaient des fraudes à l'encontre du gouvernement et le gouvernement Roblin a dû démissionner.

Les médias

Les médias jouent un rôle important dans le processus législatif. La principale fonction des médias est de faire office de chien de garde et d'informer la population des développements à l'Assemblée. Le pouvoir des médias et leur effet sur le processus politique au Manitoba sont réels. Si des députés provinciaux ont parfois réussi à utiliser l'attention des médias à leurs propres fins politiques, la perception des médias peut aussi façonner les ordres du jour politiques aussi bien du gouvernement que de l'opposition. La couverture médiatique de l'Assemblée se concentre « presque entièrement²⁸ » sur la période des questions, ce qui a suscité des critiques selon lesquelles les médias ont contribué à un affaiblissement du décorum à l'Assemblée législative.

La procédure à l'Assemblée législative du Manitoba

L'élaboration de lois et de politiques pouvant soulever des enjeux politiques et idéologiques fondamentaux est un processus controversé dans toute société. Au Manitoba, les libertés civiles, la menace qu'elles ne soient contournées, l'équilibre des valeurs sociales et la préservation de l'activité économique sont des enjeux politiques qui donnent lieu à de vigoureuses interventions à la Chambre.

Le décorum

D'aucuns feraient valoir qu'à l'occasion, le comportement des députés est devenu un peu trop vigoureux. On s'entend largement pour dire que le décorum de la Chambre s'est détérioré au fil des décennies. Certains en imputent le blâme à l'avènement de la télédiffusion de la période des questions et des détracteurs y voient les effets d'une théâtralisation générée par les médias et d'un manque de débats sérieux. Au Manitoba, le caractère partisan de l'Assemblée contribue parfois à la tradition acerbe de la période des questions. En guise d'exemple, la fin d'une session législative a déjà été célébrée par une « bataille de papiers », dans laquelle des députés chiffonnaient des feuillets et des avis de projet de loi pour en faire des boules, qu'ils lançaient à leurs collègues d'en face pour ainsi trouver un exutoire à leur excitation. Cette tradition qui a eu la vie dure a cessé en 1981, car les comportements devenaient de plus en plus désordonnés et nuisaient à la Chambre.

Le décorum des députés est régi par le document *Règlement, ordres et formalités de procédure de l'Assemblée législative du Manitoba*, qui définit les principes acceptables de conduite qui ont évolué avec la pratique. Les principes sont détaillés et visent la tenue vestimentaire, les interventions (y compris leur ton et les tournures de phrase), et les éléments procéduraux fondamentaux qui s'appliquent à la fois à la Chambre et aux séances des comités. Si le manque de décorum à la Chambre peut être rebutant pour certains, les députés des divers partis mettent tout de même la partisanerie de côté à l'extérieur de la Chambre et on peut les voir discuter amicalement sur les terrains de l'Assemblée législative ou ailleurs.

Débats, projets de loi et procédures financières

Les règles encadrant les débats et le processus législatif dans son ensemble sont énoncées dans divers documents. Celui qui exerce une influence prépondérante sur la procédure parlementaire est intitulé *Règlement, ordres et formalités de procédure de l'Assemblée législative du Manitoba*; il s'agit d'un ensemble de règles que l'Assemblée a établies au fil du temps et qui se compare au *Règlement* de la Chambre des communes. Certains éléments de la *Loi constitutionnelle* et de la *Loi sur le Manitoba* déterminent également la procédure. Lorsqu'il n'existe pas au Manitoba de précédent pour un jugement, on cherche des avis, par exemple, dans des manuels de procédure élaborés à la Chambre des communes du Canada (le *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes*, de Beauchesne, et *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, de Marleau et Montpetit) et *Parliamentary Practice* d'Erskine May, guide de procédure britannique.

Le nombre de projets de loi dont l'Assemblée législative débat fluctue. Il n'y a pas de limite au nombre de projets de loi qui peuvent être présentés au cours d'une session donnée. Dans les années 1970, le nombre moyen de projets de loi adoptés pendant une session s'élevait à 82. Aujourd'hui, il varie en moyenne entre 45 et 50 projets de loi par session²⁹.

La durée des débats a également fluctué au fil des ans. En l'absence d'horaire strict, A.F. Morris, en 1890, a entamé le plus long débat dans les annales, de 22 h à 7 h 30, sur la question de la sécurité publique. De nos jours, il existe des règles plus strictes visant à la fois la durée des débats et les heures de séance prévues. À titre d'exemple, la Chambre siège pendant des périodes qui ont été fixées le matin et l'après-midi. La Chambre ne siège pas le vendredi, sauf pendant les débats, d'une durée de huit jours, sur le discours du Trône et le budget. Toutefois, les séances des comités peuvent se prolonger jusqu'à une heure tardive en soirée ou dans la nuit. Pour qu'il y ait quorum à la Chambre, 10 députés doivent être présents, le Président compris; sinon, le Président lève la séance. Il existe des règles strictes sur l'heure des débats, leur ordre et leur interruption et elles sont toutes énoncées dans *l'Outline of Procedure*. De 1991 à 2005, la Chambre a siégé en moyenne 76 jours par année, ce qui est comparable à la moyenne dans les autres instances semblables au Canada.

Au Manitoba, « il existe un dicton selon lequel c'est le gouvernement qui décide quand une session de l'Assemblée législative commence et l'opposition qui décide quand la session se termine³⁰. » [Traduction] Pour rendre ce processus davantage prévisible, un protocole d'entente entre le gouvernement et l'opposition a été signé en 1995 pour établir des lignes directrices procédurales relativement à la durée de la session. Pendant les débats sur Manitoba Telephone Services (MTS), en 1996, les débats concernant la vente de cette société publique à des intervenants privés, le gouvernement et le Président ont débordé des règles fixées dans le protocole d'entente. Cela a permis au gouvernement de vendre la société MTS, au grand dam de l'opposition. Aucun accord n'est intervenu à ce jour sur de nouvelles règles de procédure. Ainsi, il arrive que le caractère partisan de la Chambre et les mesures visant à promouvoir des débats ordonnés se heurtent. On peut l'observer dans la pratique de la sonnerie du timbre, tactique politique visant à bloquer les procédures de la Chambre que l'on utilise parfois à l'Assemblée législative du Manitoba. Le Président applique les règles de l'Assemblée et il tranche les litiges, avec l'appui du Bureau du greffier, qui fait fonction de conseiller du Président en matière de procédure. Le Bureau du greffier agit également en qualité de service consultatif non partisan auprès de tous les députés à l'Assemblée. En outre, il est chargé d'enregistrer et de conserver les documents officiels de l'Assemblée et de ses comités, ainsi que des services administratifs destinés aux députés. Ce bureau se compose d'un greffier, d'un sous-greffier adjoint, de deux greffiers adjoints/greffiers de comités, et d'un greffier adjoint/greffier aux journaux. En comparaison du bureau du greffier à Ottawa, il s'agit d'un petit service, mais à l'échelle provinciale, c'est un important organe consultatif.

Trois facettes intéressantes distinguent le processus législatif au Manitoba d'autres processus parlementaires de Westminster : les audiences publiques à l'étape des comités de l'examen des projets de loi, le Comité divisé des subsides et la motion dite « d'accélération ». Dans d'autres instances canadiennes, un projet de loi peut être renvoyé à un comité pour la tenue d'audiences; toutefois, au Manitoba, tous les projets de loi sont renvoyés à un comité. Cette facette de la procédure législative suscite beaucoup de fierté à l'Assemblée : elle constitue une inclusion obligatoire de l'apport de la population à chaque étape législative. Elle a même eu des incidences sur des questions nationales, par exemple, les débats sur l'Accord du lac Meech. Lorsque le député Elijah Harper, qui était résolu à

bloquer l'adoption de l'Accord en raison de ses répercussions constitutionnelles sur les Autochtones, le sénateur conservateur Lowell Murray, ministre fédéral chargé d'obtenir l'aval des provinces sur l'Accord, a encouragé la province à limiter son débat public de manière à ce que l'Accord puisse être adopté dans le délai serré³¹. Cette suggestion a été rejetée et la population a ainsi pu participer aux audiences du comité, ce qui a ralenti le processus des débats et a empêché le Manitoba de ratifier l'Accord dans le délai de rigueur. Ce fut là un important facteur, qui a contribué au rejet de l'Accord. Ce processus propre au Manitoba de l'adoption de projets de loi revêt également de l'importance pour la population : il procure une possibilité de façonner les lois de la province. Toutefois, du point de vue de la promotion de la démocratie, ces séances de comités ont leurs limites : les séances sont convoquées seulement 48 heures avant l'annonce d'une audience d'un comité, ce qui rend difficile la participation de la population et de groupes d'intérêts.

Le Comité divisé des subsides est un comité plénier (composé de tous les députés) divisé en deux pour permettre la tenue d'un débat plus efficace sur le Budget des dépenses du gouvernement. De cette façon, le Comité des subsides peut étudier le budget de deux ministères simultanément, un à la Chambre et un dans la salle d'un comité. Le Comité divisé des subsides accroît l'efficacité de l'Assemblée législative en permettant l'examen d'un plus grand nombre de budgets des dépenses ministériels dans des délais serrés; toutefois, il peut également limiter la participation démocratique, car ni les citoyens, ni les députés ne peuvent assister aux séances des deux comités en même temps.

La motion « d'accélération » permet à la Chambre de siéger jusqu'à n'importe quelle heure. Cette motion a été élaborée pour faciliter la tâche des députés qui étaient agriculteurs à plein temps et pour tenir compte des travaux qu'ils avaient à effectuer pour les récoltes. Cette procédure a été mise en place parce qu'aucun des travaux de la Chambre ne peut être reporté de la session de printemps à celle d'automne. La meilleure façon de décrire la motion d'accélération est de dire qu'il s'agit d'une « résolution d'ordre procédural qui, lorsqu'elle est adoptée, permet à la Chambre de siéger trois fois par jour, en trois séances distinctes, six jours par semaine, aucune heure d'ajournement n'étant prescrite pour la séance du soir³². » Pour être mise en œuvre, elle doit recevoir le consentement unanime de tous

les députés. Utilisée pour la dernière fois en 1983, elle fait l'objet de critiques à la fois de la population et des médias parce que, dans les faits, elle diminue l'accès du public aux débats législatifs. Dans l'Assemblée aujourd'hui, où le rôle des députés nécessite un travail à temps plein, le besoin de cette motion s'est considérablement réduit.

Les comités

Comme dans toutes les assemblées législatives, le processus des comités vise à développer, mettre en œuvre et surveiller la gouvernance par l'examen des budgets de fonctionnement et des dépenses, et par l'apport de la population. La composition des comités est un miroir de celle de l'Assemblée. Ainsi, un comité législatif ressemble à la composition de la Chambre; il reçoit ses ordres et ses directives d'un président (dont le rôle est fort comparable à celui du Président) et la composition du comité (11 députés par comité) renvoie à la ventilation des sièges à la Chambre (la proportion des sièges à l'Assemblée détenus par les partis ministériel et d'opposition se reflète aussi dans la composition des comités). Les comités de l'Assemblée législative du Manitoba sont : ceux de l'agriculture et de l'alimentation, des ressources humaines, des affaires intergouvernementales, de la justice, du développement social et économique, et des affaires législatives, qui ont tous le mandat de délibérer sur des projets de loi émanant du gouvernement. Le Comité des projets de loi d'initiative parlementaire a le mandat d'étudier les projets de loi soumis par de simples députés, celui des comptes publics a le mandat de débattre des fonds publics et de l'administration, celui des règles de la Chambre a pour mandat de prendre en compte toute modification proposée aux règles de l'Assemblée, tandis que celui des sociétés publiques étudie les rapports de sociétés publiques du Manitoba. Les comités, à l'Assemblée législative du Manitoba, n'ont pas leurs propres budgets pour des employés non partisans ou des déplacements. Bien qu'on ait déjà vu des comités composés de députés de tous les partis tenir des audiences publiques d'un bout à l'autre de la province, comme le Comité spécial sur le protecteur des enfants, il s'agit là d'une exception, et non de la règle.

Services aux députés

Toutes les délibérations législatives sont mises à la disposition de la population dans le hansard, transcription intégrale des débats à la Chambre. Le hansard a été mis à la disposition du public pour la première fois en 1953 et, à compter de 1974, les délibérations des comités ont été publiées. En 1973, les séances ont été filmées et diffusées à l'intérieur de l'immeuble législatif; en 1979, ces diffusions ont été offertes à la population. En 1995, le hansard devient consultable sur Internet et, depuis mai 1996, les séances sont présentées sur Internet³³. Ainsi, alors que la complexité de l'action gouvernementale s'accroît, l'accès de la population au processus législatif se renforce aussi.

En 1983, la Commission de gestion de l'Assemblée législative (LAMC) est établie pour améliorer les services dispensés aux députés en relevant leur participation au processus budgétaire de l'Assemblée. La LAMC est composée de représentants de partis ayant statut officiel et, en général, sa composition comprend les leaders parlementaires à la Chambre, les whips et les présidents des caucus. Le commissaire à la rémunération, aux allocations et aux prestations de retraite des députés présente un rapport annuel à l'Assemblée législative et les députés doivent alors voter sur ce rapport dans son intégralité. Selon le rapport du commissaire en 2008, outre le salaire annuel de base des députés, qui est de 83 722 \$, le premier ministre reçoit 68 425 \$, les membres du Cabinet et le Président touchent 44 942 \$ et le chef de l'opposition officielle se voit attribuer 44 942 \$. Par l'intermédiaire de la LAMC, les députés bénéficient d'une gamme de services qui leur permettent de répondre rapidement aux besoins de leurs électeurs. Cela comprend trois envois postaux de bulletins parlementaires aux électeurs, une indemnité pour un bureau de circonscription et un adjoint de circonscription, des allocations de déplacement et de subsistance (calculées en fonction de la distance entre les circonscriptions rurales et l'édifice législatif), et des indemnités lorsqu'ils accomplissent des fonctions législatives supplémentaires. L'allocation du député est donc fonction de la région où se trouve sa circonscription : pour la région de Winnipeg, elle se situe à 52 839 \$, pour la région du Sud, à 48 997 \$ et pour la région du Nord, à 47 169 \$. Les députés doivent consacrer cet argent à des activités non partisans. Tous les reçus sont recueillis, documentés et transmis au Service des allocations des députés (financement législatif) pour veiller à ce que les achats et l'obtention de services se fassent de manière

responsable et sans lien avec les partis politiques.

Un des défis auxquels toute assemblée législative est confrontée consiste à convaincre la population que la démocratie a un coût élevé. Dans les paramètres de son rôle de représentation et de protection des citoyens, le gouvernement doit également informer la société de la façon dont l'Assemblée législative fonctionne. L'Assemblée législative doit mieux assurer son autopromotion pour faire en sorte d'être bien comprise. En ce moment, la population, de manière générale, ne sait pas à quel point les députés travaillent fort, tant à l'intérieur de la Chambre qu'à l'extérieur. On pourrait renforcer cette compréhension en renforçant le rôle des écoles. La création de l'Institut du Président constitue une importante avancée en matière d'éducation du public quant au processus et au rôle de l'Assemblée législative. Les médias jouent également un rôle à cet égard. Dans les années 1960, un jour donné, lorsque la Chambre siégeait, un journal pouvait fort bien contenir une douzaine d'articles consacrés à l'Assemblée; de manière générale, de nos jours, les journaux du Manitoba n'en contiennent qu'un ou deux. Les médias ont à l'égard de la société le devoir de faire rapport du développement de l'Assemblée et des progrès qu'elle accomplit, et non seulement de rendre compte de la période des questions.

Les ressources dont les assemblées législatives et les comités ont besoin pour s'acquitter de leurs rôles adéquatement et efficacement soulèvent des questions difficiles. Les gouvernements continuent de se débattre pour faire plus avec moins. Le coût du gouvernement ne disparaîtra pas; il incombe au gouvernement de veiller à ce que les deniers publics ne soient pas gaspillés. Ces ressources sont-elles attribuées comme il convient et de manière équitable? La réponse à cette question s'appuie souvent sur un jugement de valeur.

Mécanismes de reddition de comptes

Leurs structures et leurs opérations croissant, les gouvernements se sont trouvés confrontés au défi du maintien de la responsabilité. En particulier, devant l'alourdissement des bureaucraties, les

politiciens cherchent des moyens de maintenir la satisfaction du public en réduisant les dépenses gouvernementales sans pour autant nuire à la qualité des services sociaux. Une des tentatives de trouver un équilibre entre ces tensions, faite par de nombreux gouvernements libéraux démocratiques, réside dans la mise en place d'organismes législatifs indépendants qui jouent le rôle de mécanismes de reddition de comptes.

Parmi les mécanismes les plus anciens de reddition de comptes, mentionnons la période des questions, les médias et les comités. Toutefois, le succès de ces mécanismes est tributaire de la performance des personnes concernées. La partisanerie croissante de l'Assemblée législative du Manitoba peut limiter ces mécanismes, car elle rend difficile la recherche objective d'informations.

Depuis les années 1960, à l'instar de la plupart des autres instances délibérantes canadiennes, le Manitoba a rehaussé la responsabilité et la transparence de la fonction publique en augmentant le nombre d'organismes indépendants, par exemple, Élections Manitoba, qui joue le rôle de mécanismes de surveillance. Figurent parmi eux les services de l'ombudsman, du vérificateur général et du bureau pour la protection des enfants. Ces nouveaux mécanismes de reddition de comptes constituent des réactions directes à la fois à la demande publique d'une meilleure responsabilité et à la complexité croissante des structures et de l'activité gouvernementales. Selon l'actuelle vérificatrice générale du Manitoba, Carol Bellringer, ces mécanismes sont de plus en plus appréciés des Manitobains, fait qu'elle attribue à l'évidence qu'ils fonctionnent bien³⁴.

Conclusion

Le développement de l'Assemblée législative du Manitoba a bien réussi en ce sens qu'un modèle traditionnel de gouvernance a été adapté à la géographie, à l'économie et à la population de la province. L'Assemblée législative du Manitoba peut servir de modèle à de jeunes démocraties en faisant ressortir diverses leçons qui se dégagent de l'édification d'États démocratiques. Cela dit, elle continue

d'évoluer pour remédier aux faiblesses qui se présentent.

1. Ce document se fonde sur des entretiens avec divers députés et fonctionnaires de l'Assemblée législative du Manitoba, ainsi que sur diverses sources secondaires, particulièrement les suivantes : la section manitobaine de *The Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs*, Toronto, University of Toronto Press, 1966-1996; Andy Anstett et Paul G. Thomas, « Manitoba: The role of the legislature in a polarized political system », *Provincial and Territorial Legislatures in Canada*, publié sous la direction de Gary Levy et Graham White, Toronto, University of Toronto Press, 1989, 90- 109; M. S. Donnelly, *The Government of Manitoba*, Toronto, University of Toronto Press, 1963; M. S. Donnelly, « Parliamentary Government in Manitoba », *Revue canadienne d'économique et de science politique*, vol. 23, n° 1. (février 1957), 20- 32; W. L. Morton, *Manitoba: A History*, Toronto, University of Toronto Press, 1967, et Nelson Wiseman, « The Pattern of Prairie Politics », *Queen's Quarterly*, 88: 4, été 1981, 242-59.
2. Donnelly, *The Government of Manitoba*, 22.
3. *Ibid.*, 21.
4. Nelson Wiseman, « The Questionable Relevance of the Constitution on Advancing Minority Cultural Rights in Manitoba », *Canadian Journal of Political Science*, XXV: 4, décembre 1992, 698.
5. Wiseman, « The Pattern of Prairie Politics », 243.
6. Gordon H. A. Mackintosh, « The Parliamentary Tradition in Manitoba », *Revue parlementaire canadienne*, été 1983), 5.
7. Wiseman, « Pattern of Prairie Politics », 243. [traduction]
8. Morton, *Manitoba: A History*, 334. [traduction]
9. Donnelly, *The Government of Manitoba*, 24. [traduction]
10. Christopher J. C. Dunn, *Manitoba Liberal-Progressive Cabinets [list]*, Winnipeg, Christopher J. C. Dunn, 1989]. [traduction]
11. Anstett et Thomas, « Manitoba: The role of the legislature in a polarized political system », 93. [traduction]
12. Donnelly, *The Government of Manitoba*, 105. [traduction]
13. Thomas Peterson, « Manitoba », *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs*, publié sous la direction de John Saywell, Toronto, University of Toronto Press, 1966, 130.
14. Thomas Peterson, « Manitoba », *Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs*, publié sous la direction de John Saywell, Toronto, University of Toronto Press, 1968, 164.
15. Auteur inconnu, « The French Language Debate », *Manitoba Law Journal*, 30:1, 2003, 31.

16. Donnelly, *The Government of Manitoba*, 90. [Traduction]
17. *Ibid.*, 78.
18. *Ibid.*, 72.
19. *Ibid.* [Traduction]
20. Paul Thomas, « The Role of House Leaders in the Canadian House of Commons », *Revue canadienne de science politique*, XV, mars 1982), 125. [Traduction]
21. On en trouve un exemple récent dans l'expulsion récente du député conservateur Denis Rocan du caucus, au printemps 2007. Voir Mia Rabson, « Rocan turfed from caucus », *The Winnipeg Free Press*, 19 avril 2007.
22. Assemblée législative du Manitoba, *Outline of Procedure*, Winnipeg, Assemblée législative du Manitoba, 2005), 14.
23. Thomas, 138. [Traduction]
24. *Ibid.*
25. Anstett et Thomas, « Manitoba », 97.
26. Donnelly, *The Government of Manitoba*, 111.
27. *Ibid.*, 108-09. [Traduction]
28. Anstett et Thomas, «Manitoba », 108.
29. Mia Rabson, « Legislation session characterized by low-key agenda », *Winnipeg Free Press*, A3, 7 décembre 2007.
30. Auteur inconnu, « The MTS Debate », *Manitoba Law Journal*, 30:1, 2003, 43.
31. Auteur inconnu, « The Meech Lake Accord », *Manitoba Law Journal*, 30:1, 2003, 41.
32. Anstett et Thomas, « Manitoba »,101.
33. Le hansard est disponible à l'adresse : <http://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/index.html>.
Séances télévisées : <http://www.gov.mb.ca/legislature/misc/questionperiod.html>.
34. Groupe canadien d'étude des parlements, « Whom Do You Trust? The Growing Relationship between Legislative Assembly Officers and Citizens », Groupe canadien d'étude des parlements, Conférence de Winnipeg, Manitoba, 9 décembre 2006, 2.