



Groupe canadien
d'étude des parlements

**Démocratiser la législature ontarienne: Changer, mais cela sera-t-il
suffisant?**

Tracey Raney, Sasha Tregobov et Gregory J. Inwood

Études des législatures provinciales et territoriales

Le 7 mars 2013

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.

Introduction

L'Assemblée législative de l'Ontario représente la plaque tournante de plusieurs courants de changement politique dans la province. Au cours des dernières décennies, les trois principaux partis politiques, le Parti progressiste-conservateur, le Parti libéral et le Nouveau Parti démocratique (NPD), ont chacun formé un gouvernement majoritaire au moins une fois. Lors des élections provinciales de 2011, les Ontariens ont voté pour le changement une fois de plus. Mais cette fois-ci, le changement était d'une tout autre nature : les Libéraux de Dalton McGuinty se sont retrouvés à un siège d'une majorité, et les Ontariens élisaient leur tout premier gouvernement minoritaire de la génération actuelle. Lors de deux élections partielles en septembre 2012, les Ontariens ont refusé au premier ministre McGuinty la chance de diriger de nouveau un gouvernement majoritaire. À peine un mois plus tard, le premier ministre annonçait sa démission et prorogeait (suspendait) la législature.

Ces événements ont donné lieu à un exercice de réflexion sur la qualité démocratique et le rôle en profonde mutation de l'Assemblée législative de l'Ontario. Au cœur de cette tourmente, la question qui se pose est la suivante : la législature de l'Ontario est-elle aussi démocratique qu'elle pourrait l'être? Le présent document s'articule autour de trois thèmes principaux : les caractéristiques institutionnelles de la législature ontarienne, les processus législatifs, et la représentation politique. Nous y examinons une gamme de réformes et de changements proposés en lien avec chaque thème et concluons par une discussion sur les forces et les faiblesses de la législature de l'Ontario en tant qu'instrument de la démocratie. Nous avançons qu'en dépit de certaines réformes, les processus visant à la rendre plus démocratique demeurent inachevés. Dans cette optique, nous formulons également plusieurs recommandations pour améliorer la nature démocratique de ce symbole central de la démocratie en Ontario.

Partie I – Le contexte institutionnel de l'Assemblée législative de l'Ontario

Modèle britannique de gouvernement ministériel-parlementaire et de gouvernement responsable

La législature est au cœur du processus démocratique en Ontario. En son centre se trouve le modèle ministériel-parlementaire britannique, auquel viennent se greffer les branches exécutive et législative du gouvernement (la branche judiciaire est indépendante des deux autres). Les doctrines de gouvernement responsable et de responsabilité ministérielle (tant collective qu'individuelle) prévalent. La branche exécutive – le premier ministre et le conseil des ministres – doit avoir la confiance de la législature pour gouverner. La relation entre les branches exécutive et législative est également caractérisée par la nature antagoniste invariablement inhérente à un système tripartite et à des élections démocratiques compétitives.

La législature a été créée en 1867 en application de l'article 69 de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique*, qui stipulait : « Il y aura, pour Ontario, une législature composée du lieutenant-gouverneur et d'une seule chambre appelée l'Assemblée législative d'Ontario ». Le gouvernement a emménagé dans ses quartiers actuels, appelés Queen's Park, en 1893. Fait digne de mention, l'Ontario était, à l'époque, la seule des quatre anciennes colonies de l'Amérique du Nord britannique à adopter une législature à chambre unique. À cette époque, le concept de gouvernement responsable était déjà bien ancré à la suite de la Rébellion de 1837 et du rapport Durham de 1840. Ces événements avaient pour origine les abus de pouvoir perpétrés par l'élite dominante appelée Family Compact, qui monopolisait les nominations en or et attribuait des concessions de terre à ses partisans et amis. Dans les années 1830 cependant, cet ordre hiérarchique politique, économique, social et religieux vit sa mainmise sur la province devenir la cible d'attaques de plus en plus nombreuses perpétrées par des membres de la société coloniale plus libéraux et réformistes dont les idéaux de démocratie et d'égalité sociale allaient à l'encontre des valeurs du Family Compact. Pour ces réformistes, la branche législative devait être investie du pouvoir de surveiller la manière dont la branche exécutive exerçait son pouvoir, en particulier sa prérogative

en matière financière. En d'autres mots, c'est à cette époque que le concept de *gouvernement responsable* vit le jour, soutenu par William Lyon Mackenzie, membre de l'Assemblée législative à la fougue légendaire qui faisait grandement état de ses ambitions brimées dans son journal au lectorat imposant, le *Colonial Advocate*. Mackenzie soutenait que le Family Compact avait un ascendant sur le gouverneur général, exerçait ses pouvoirs sans faire l'objet d'une surveillance en bonne et due forme et [traduction] « nommait parents, personnes à charge et partisans dans virtuellement chaque bureau [...] ses membres sont à la fois responsables de la paye, réceptionnaires, vérificateurs, rois, seigneurs et députés à la Chambre! »¹. Mackenzie conduisit la Rébellion de 1837, qui, malgré qu'elle fût un échec, incita les autorités coloniales à envoyer Lord Durham dans les colonies du Haut et du Bas-Canada (elle-même théâtre de sa propre rébellion en 1838) afin qu'il fît la lumière sur les récents soulèvements.

Durham critiqua sévèrement la concentration des pouvoirs dans les oligarchies du Haut et du Bas-Canada, de même que le favoritisme flagrant dans la concession des terres, des charges publiques et des postes. La recommandation de Durham en faveur d'un gouvernement responsable fut finalement acceptée, et le rapport de force entre le Family Compact et l'assemblée élue fut résolu à l'avantage de cette dernière. Cette réforme ajouta un élément plus démocratique et progressiste à l'administration publique et éleva le rôle de la législature à un niveau plus facilement reconnu par les observateurs contemporains.

La mise en place d'un gouvernement responsable est un jalon important du développement de la démocratie en Ontario. Mais, ironie du sort, elle a également permis que se poursuive une forme de domination de la législature par la branche exécutive. Les chefs politiques de l'assemblée, en plus d'y contrôler les procédures, furent également investis de pouvoirs exécutifs. C'est vers la fin du 19^e siècle, soit lorsque le concept de discipline de parti devint bien ancré, que la branche exécutive – avec, en tête, le premier ministre – s'imposa comme le véritable centre des pouvoirs. L'ancien modèle de la domination de la branche exécutive sur la législature laissait place à un nouveau modèle. Toutefois, dans le contexte d'un gouvernement

responsable, la législature jouait toujours, à tout le moins, un rôle théorique important, celui de demander des comptes au gouvernement. La fonction principale de la chambre, cependant, passa de l'élaboration des lois à l'adoption des lois avec l'arrivée du gouvernement majoritaire et l'émergence de la discipline de parti².

Culture politique

Sous plusieurs aspects, la législature est le portrait de la culture politique de l'Ontario, définie par un ensemble d'attitudes, de valeurs et de croyances qui donnent un sens et une structure au processus politique et forment les règles sous-jacentes qui dictent le comportement politique. Sur un plan historique, les racines de la domination de la branche exécutive reflétaient elles aussi la culture politique de l'Ontario, que l'on décrivait comme un hybride d'un courant de pensée conservateur orienté vers la stabilité, une gestion saine et un leadership prudent, combiné à une notion progressiste de franc jeu et de traitement équitable pour tous³. Selon Robert Williams, [*traduction*] « des valeurs, comme l'élitisme, la hiérarchie, la continuité, la stabilité et l'ordre social » sont des éléments de la culture politique de l'Ontario qui pourraient être qualifiés de « conservateurs »⁴. Donald C. MacDonald soutient quant à lui que la culture politique ontarienne valorise le conservatisme et la stabilité, mais avec un zeste de progressisme, et considère que le succès est atteint lorsque des gouvernements pragmatiques se rejoignent sur le plan idéologique⁵.

Partis politiques

Le modèle ontarien est également défini par un système de partis solide et assorti d'une discipline de parti profondément enchâssée. Les partis politiques, bien établis, vont de pair avec la convention de gouvernement responsable et sont d'une importance capitale à la législature de l'Ontario. De fait, les règles qui régissent la législature – le *Règlement* – font fréquemment référence aux partis, notamment la manière dont les députés du Parlement provincial sont nommés au sein de comités législatifs et dont les questions sont réparties pendant la période de questions. La législature de l'Ontario se distingue également des autres législatures provinciales par le nombre de références explicites faites aux partis dans son *Règlement*. En fait, examiner la relation entre la législature et

le conseil des ministres sous l'angle de la fonction de député serait un exercice fondamentalement fallacieux. À Queen's Park, le rôle des partis parlementaires est fondamental et omniprésent.

À l'heure actuelle, l'Ontario repose sur un système tripartite. Ce modèle est devenu permanent avec l'arrivée au sein de la législature de la Fédération du commonwealth coopératif (CCF) – qui est devenue le NPD – en 1943, année où elle a été catapultée au rôle d'opposition officielle. Il revient donc à dire que le chiffre le plus important au sein de la législature ontarienne est le trois, puisqu'elle compte trois partis politiques⁶. Pendant la période d'après-guerre, la législature de l'Ontario a connu une phase remarquablement stable. Entre 1943 et 1985, la province a été gouvernée par un seul parti, le Parti progressiste-conservateur. Depuis, la législature vit une période des plus mouvementées. Au cours des six dernières élections provinciales, les trois principaux partis ont chacun formé un gouvernement majoritaire : le NPD, à la mentalité de gauche, en 1990; le Parti progressiste-conservateur, de droite, en 1995 et en 1999; et le Parti libéral, un parti de centre-droite, en 2003 et 2007.

Ces partis touchent de près ou de loin à pratiquement tout ce qui se passe au sein de la législature, et si les voix de quelques députés individuels peuvent avoir une certaine influence sur une politique de parti, elles n'ont en réalité que peu d'incidence sur les activités de la législature en tant que telles⁷. Par voie de conséquence, il règne sans cesse au sein de la législature un climat de tension extrême entre les chefs de parti et les députés d'arrière-plan, par exemple lorsque des législateurs soumettent des questions liées à leur circonscription à Queen's Park et que les chefs s'inscrivent en faux contre leurs positions. Les partis sont des organes hiérarchiques qui suivent une chaîne de commandement bien établie avec, en tête, le chef et les députés ordinaires tout en bas. Cette hiérarchie et la discipline de parti sont encore plus prononcées au sein du parti au pouvoir, compte tenu des enjeux plus élevés inhérents à la responsabilité de gouverner. Du reste, les chefs du parti de l'opposition et du troisième parti n'ont pas à leur disposition la même manne de récompenses et de punitions que le premier ministre. Qui plus est, le personnel politique du premier ministre a parfois une plus grande influence sur le processus décisionnel que

certaines députés, une réalité qui a été dénoncée de manière quelque peu cynique pendant les années Harris par un député qui se plaignait que la ligne de parti soit dictée par une bande de coqs dans la vingtaine du bureau du premier ministre qui avaient un diplôme universitaire dans une poche et une copie du *Prince*, de Machiavel, dans l'autre⁸. Le culte du leadership au sein des partis ontariens se manifeste également dans la personnification du gouvernement qui prend le nom du premier ministre (par exemple, le « gouvernement McGuinty »). Tant la population que les médias mettent sous les projecteurs le chef et laissent dans l'ombre les députés d'arrière-plan; ce statut élevé et ce prestige réservés au chef se transportent, bien évidemment, au sein du caucus. Une discipline de parti en béton signifie que les députés au sein du même parti votent pratiquement toujours en bloc. Lors d'une élection, la perspective de gagner (ou de perdre), souvent à la remorque du chef, est un stimulant des plus efficaces pour faire entrer les membres récalcitrants dans les rangs. En résumé, la règle qu'il faut retenir est que la discipline de parti prévaut dans les activités, le personnel et les comportements au sein de la législature.

Le caucus du parti

Outre sa participation aux activités de la législature lors des débats, de la période de questions ou au sein de comités législatifs, un membre doit assister aux réunions hebdomadaires du caucus⁹. Celles-ci offrent l'occasion aux membres du parti de réfléchir et de se pencher sur les politiques de leur parti avec franchise et dans la confidentialité. La dynamique de ces réunions privées varie, mais, règle générale, l'exécutif est en position de pouvoir et se sert allègrement de la formule omniprésente de récompenses et de punitions si utile pour tenir les membres du parti en laisse. Il n'en demeure pas moins que les voix critiques trouvent leur expression au sein du caucus et offrent au chef conseils et suggestions.

Professionnalisation

Les fonctions de la législature n'ont pas toujours évolué au rythme des époques. Jusqu'à la deuxième moitié du 20^e siècle, la législature n'était qu'un travail à temps partiel. En effet, les amateurs politiques suivaient un calendrier qui concordait avec

l'ancien calendrier saisonnier des semences et des récoltes, l'Ontario étant, à l'époque, une province majoritairement agricole. Pour la plupart des législateurs, le revenu tiré de leur poste de député était un revenu secondaire qui venait s'ajouter à leur emploi principal. Un ancien président de la législature se rappelle que [traduction] « jusqu'à la fin des années 1960, les députés de l'Ontario organisaient une partie de cartes annuelle à l'hôtel Royal York pour célébrer le paiement de 3 000 \$ versé aux députés chaque printemps. Cette partie de cartes qui se déroulait dans l'un des établissements les plus raffinés de Toronto illustre que la vaste majorité des députés étaient autonomes financièrement à cette époque »¹⁰.

C'est en 1973 qu'un changement de cap s'est opéré, lorsque la Commission sur l'Assemblée législative de l'Ontario (la Commission Camp) a reçu le mandat d'évaluer la fonction de la législature et de formuler des recommandations à cet égard. Le rapport qui a découlé de cet exercice confirmait que la législature devait évoluer, le gouvernement gagnant sans cesse en complexité. L'ère du député à temps partiel était révolue, et la professionnalisation de Queen's Park battait son plein. La Commission s'est alors penchée sur la question délicate de la rémunération des députés, comparant leur travail et leurs incitatifs financiers à ceux d'autres administrations. Elle a constaté que le rôle du député était alourdi par, notamment, un volume beaucoup plus important de travail dans les circonscriptions et de tâches législatives. La Commission a également noté des changements démographiques au sein des députés, le plus important étant une diminution de leur âge moyen tandis que leur niveau d'éducation et de formation professionnelle et leurs compétences étaient plus élevés. À la lumière de tous ces faits, la Commission a recommandé une structure de rémunération améliorée et normalisée qui comprendrait des allocations de déplacement, des ressources administratives améliorées, des salaires plus élevés et une indemnité de départ.

La Commission Camp proposait une nouvelle conceptualisation de la législature de l'Ontario, la dépeignant comme le centre démocratique d'une structure décisionnelle politique et sociétale de plus en plus complexe. Elle se disait cependant inquiète à certains égards, notamment pour ce qui était d'offrir un soutien financier et administratif adéquat aux législateurs et d'assurer la représentativité, la diversité et l'inclusivité. Ces

valeurs étaient de plus en plus « à la mode » et représentaient, aux yeux des universitaires, des journalistes, des militants et autres, des obstacles à une participation à la vie politique dans les années 1960 et 1970¹¹. Les arguments en faveur de la professionnalisation des législatures étaient souvent liés aux critiques envers la nature élitiste à dominante masculine et blanche de nombre d'organismes politiques, au nombre desquels la législature de l'Ontario. Une forme de courant populiste au sein de la Commission Camp cherchait à éliminer certains des obstacles à la participation à la vie politique et à la rendre accessible à toutes les classes de la société, grâce, notamment, à des salaires adéquats. La Commission soutenait que [*traduction*] « Si le système politique devait être ouvert à tous les aspirants, et si la richesse ou la profession personnelle ne devait pas déterminer qui peut ou non exercer une charge publique, il faudrait avant tout envisager d'offrir un revenu qui permettrait à tout membre élu d'être raisonnablement autonome financièrement »¹². Il va sans dire que ces arguments n'ont pas tous été accueillis d'un bon œil. L'appui qu'ont reçu les recommandations de la Commission était motivé, du moins en partie, par la classe et le statut social des membres de la législature; ainsi, cet appui était à son plus bas chez les députés conservateurs bien nantis, il était minime chez les Libéraux qui tiraient leurs revenus de l'agriculture, et il était le plus fort parmi les députés du NPD, aguerris dans l'exercice d'activités salariées¹³. Mais le gouvernement minoritaire élu de façon tout à fait inattendue en 1975 a permis aux partis de l'opposition de faire accepter plusieurs des recommandations de la Commission. Une quantité impressionnante de réformes a été édictée, dotant les bureaux de Queen's Park de personnel et de chercheurs et prévoyant des allocations de déplacement et d'hébergement. En outre, les affaires internes de la législature ont été confiées à la toute nouvelle Commission de régie interne composée de représentants des trois partis avec, à sa tête, le président de la Chambre.

Le rôle amélioré de la législature

Après quelques améliorations apportées aux réformes de la Commission Camp, une période d'austérité budgétaire et de réduction des avantages octroyés aux législateurs s'est installée et perdure aujourd'hui. L'accord conclu entre le Parti libéral et le NPD qui

octroyait au gouvernement un mandat de deux ans, entre 1985 et 1987, sans votes de censure a joué un rôle important dans l'amélioration des conditions des législateurs. Bien que les règles strictes de la discipline de parti s'appliquaient toujours, le rôle des comités législatifs s'est élargi et la couverture télévisée des procédures législatives a été grandement améliorée. Le comité permanent chargé d'examiner les estimations du gouvernement était désormais présidé par un membre de l'opposition. La composition des autres comités permanents était répartie proportionnellement aux sièges obtenus par chaque parti au sein de la législature. En 1990, le rôle du président a lui aussi subi une transformation. En plus de voir ses fonctions s'élargir, il ne relevait plus directement du premier ministre et son titulaire n'était plus nommé par ce dernier, mais plutôt au moyen d'une élection par les députés.

L'effet net de ces changements a été d'améliorer le fonctionnement de la législature et d'accroître son efficacité en relation avec la branche exécutive. Celle-ci a dû prendre les comités et les périodes de questions plus au sérieux, les ministres ont dû redoubler d'attention dans leurs dossiers, et le leader du gouvernement à la Chambre a dû réviser les procédures pour contrer les manœuvres des partis de l'opposition. Même la population a vu plus d'occasions de participer à la vie politique grâce aux audiences devant les comités législatifs, et les médias semblaient eux aussi prêter une plus grande attention aux procédures législatives qui se déroulaient à Queen's Park.

Restreindre le rôle de la législature

Ces progrès, toutefois, ont fini par se heurter à d'autres courants émergents. Dans les années 1990, des gouvernements successifs ont commencé à revenir sur les gains obtenus grâce à ces réformes. Le NPD, suivi par le Parti conservateur – qui est même allé plus loin que son prédécesseur – et par le Parti libéral, se sont tous élevés contre l'efficacité accrue de l'opposition. Chacun leur tour, ils ont commencé à rétablir le pouvoir de l'exécutif en limitant systématiquement l'aptitude des partis de l'opposition à retarder les affaires du gouvernement. Les règles et les procédures législatives ont été resserrées, et les limites imposées aux débats ont été accrues. En guise d'exemple, sous le gouvernement Harris, la marginalisation de la législature a pris la forme d'une

réduction du nombre de jours de séance, du nombre d'audiences des comités et du nombre de députés, cela sans compter la vitesse et la fréquence auxquelles les projets de loi de grande envergure et complexes étaient adoptés par la législature au terme de débats superficiels. Les règles de la législature ont été modifiées en 1997 pour donner aux partis de l'opposition moins d'occasions de débattre et de ralentir le processus d'adoption des lois. Sans doute l'exemple le plus flagrant de cette nouvelle tendance est survenu en 2003, lorsque le premier ministre conservateur Ernie Eves a pris l'initiative sans précédent d'autoriser la lecture du budget du gouvernement dans une usine de pièces automobiles au lieu de Queen's Park afin d'éviter de faire face aux partis de l'opposition. Le geste, tourné en ridicule par plusieurs, a été condamné parce qu'il bafouait la tradition parlementaire.

Ressources des députés

Certaines réformes visaient précisément les ressources destinées aux députés, qui avaient, dans l'ensemble, cru depuis les réformes de la Commission Camp. Au début des années 1990, la restriction des coûts au moyen d'une réduction de la rémunération des députés était vue comme faisant partie d'une nouvelle philosophie de saine gestion. Pourtant, la ressource la plus importante pour attirer des députés talentueux et les inciter à continuer de participer à la vie politique est la rémunération. En 1991, le gouvernement NPD de Bob Rae a modifié la *Loi sur l'Assemblée législative* pour, en quelque sorte, mettre un frein à la rémunération. Avec l'élection du Parti progressiste-conservateur de Harris en 1995, un effort concerté en vue de restreindre la rémunération des députés a porté ses fruits. Ces tendances à restreindre les salaires des députés trouvent leur écho dans d'autres initiatives liées à la rémunération. La plateforme électorale du Parti progressiste-conservateur, appelée la *Révolution du bon sens*, comportait une série de promesses qui se rapportaient à la réduction des impôts et des dépenses du gouvernement et visaient en partie les régimes de retraite des députés. Les députés bénéficiaient en effet d'un régime de retraite relativement généreux en vertu de la *Loi sur les allocations de retraite des députés à l'Assemblée législative* de 1980. En 1996, le gouvernement Harris a abrogé cette loi et éliminé les régimes de retraite des députés en vertu d'une loi ironiquement intitulée la *Loi sur le*

régime de retraite des députés. Malgré des promesses subséquentes visant à restaurer un régime de retraite plus équitable, les Libéraux de McGuinty n'ont pu ni n'ont voulu résoudre le problème du régime de retraite des députés.

Si l'on fait abstraction des politiques sans cesse changeantes sur la rémunération, les députés disposent aujourd'hui d'un éventail de ressources. Selon la taille du caucus, les partis reçoivent des fonds qu'ils répartissent à leur guise pour embaucher des chercheurs, des stratèges et des professionnels en communication. Le budget alloué aux députés pour leur bureau personnel leur permet d'embaucher du personnel pour leur bureau de Queen's Park, de louer un local dans leur circonscription et de recruter des adjoints de circonscription. Les députés reçoivent également des allocations de déplacement, et ceux de l'extérieur de Toronto reçoivent des fonds pour se loger à proximité de Queen's Park. Les députés ont en outre accès à des ressources législatives non partisans, par exemple la Bibliothèque de l'Assemblée législative et le Service de recherches de l'Assemblée législative. Ces ressources aident les législateurs à servir leurs électeurs dans les affaires courantes et à remplir leurs obligations législatives qui consistent, notamment, à demander des comptes au gouvernement.

Les changements d'humeur de la législature

Un changement culturel important s'est emparé de la législature depuis les années 1980¹⁴. Auparavant, il régnait au sein de la législature une ambiance collégiale, voire une ambiance de club sélect. Bien que clairement dominée par l'organe exécutif, elle était néanmoins empreinte d'une certaine camaraderie entre les partis. De nos jours toutefois, une ambiance beaucoup plus acrimonieuse règne. Obstruction, délais, envolées démagogiques et argumentation interminable sur la procédure sont devenus chose courante, entravant du même coup la capacité de la législature de jouer pleinement son rôle. Il convient ici de relever plusieurs exemples des plus révélateurs de cette réalité. Lorsque les libéraux ont mis de l'avant les dispositions législatives visant à libéraliser l'ouverture des commerces le dimanche en 1989, le NPD a fait obstruction, tirant profit du fait que le *Règlement* ne précisait pas le temps pendant

lequel les cloches qui convoquent les députés au vote pouvaient sonner. Le NPD a donc tout simplement refusé de se présenter pour le vote, et les cloches ont sonné pendant une période interminable. En 1991, le député Mike Harris a lu les noms de chaque lac et rivière en Ontario dans le compte rendu des débats législatifs lors du dépôt de projets de loi qui visaient soi-disant à résoudre le problème d'infestation de la moule zébrée dans les eaux de la province. En 1995, Harris, nouvellement élu au poste de premier ministre, a déposé le projet de loi omnibus 26 qui contenait une quantité considérable de clauses, et a tenté de restreindre les débats. En guise de protestation, le député libéral Alvin Curling a refusé de voter, demeurant assis sur son siège toute la nuit. Finalement, le gouvernement s'est plié aux demandes des Libéraux pour des audiences publiques sur le projet de loi qui se tiendraient devant un comité législatif. Lorsque le gouvernement Harris a tenté de faire adopter une loi visant à amalgamer le Grand Toronto en une « mégapole » en 1997, les partis de l'opposition ont bloqué son adoption en présentant plus de 10 000 amendements générés par ordinateur, chacun de ceux-ci devant faire l'objet d'un vote. Ces mesures obstructionnistes sont par la suite devenues impossibles lorsque des modifications ont été apportées au *Règlement de l'Assemblée législative*.

Un certain nombre de facteurs sont à l'origine de cette ambiance plus acrimonieuse¹⁵. En premier lieu, avant les années 1980, la majeure partie des activités de la législature s'effectuait en soirée, ce qui était propice à une certaine socialisation entre les partis à l'heure du souper ou après la séance. Il n'était pas rare que des relations interpersonnelles et des amitiés étroites se forment. Malheureusement, la disparition de ces séances en soirée est en grande partie responsable de la fin de cette pratique. En deuxième lieu, la diffusion télévisuelle des procédures de la législature a donné une plus grande tribune publique à chacun des partis. Bénéficiant d'une attention accrue du public, les partis politiques cherchaient davantage à marquer des points stratégiques et à être l'auteur de la meilleure déclaration-choc ou du meilleur « trait d'esprit » que de prendre part à des débats constructifs. En troisième lieu, la victoire du NDP en 1990 a fait comprendre à tous que les trois partis pouvaient être portés au pouvoir, ce qui a accentué la rivalité entre eux. En corollaire à tout cela, une politique plus idéologique a

vu le jour, et les différences entre les partis se sont de plus en plus accentuées dans la poursuite de la victoire électorale. En quatrième lieu, un roulement important des membres depuis 1985 a fait en sorte que nouveaux membres, déconnectés du style plus collégial et « club sélect » de l'époque, ont amené avec eux des approches plus partisans et combatives. Les traditions de civilité et de modération ont laissé place à une nouvelle culture de compétitivité entre les membres. Malgré l'interdiction prévue dans le *Règlement*, ainsi libellée : « Lorsqu'un député a la parole, il est interdit à tout député de l'interrompre, sauf pour un rappel au Règlement »¹⁶, la civilité et le décorum ne sont pas des traits distinctifs de la législature actuelle.

L'ambiance de plus en plus caustique au sein de la législature coïncide avec le retour de la domination de la branche exécutive. Une supervision plus souple des débats et un ton plus véhément ont fait en sorte que les gouvernements s'estimaient justifiés de faire avancer leur programme, au détriment de relations plus cordiales. Aucun député n'était disposé à aller à contre-courant de cette tendance, puisque tous avaient une chance de briguer avec succès un poste de ministre. La professionnalisation de la politique a rehaussé les enjeux et multiplié les récompenses de succès, et le terme « compromis » est devenu un mot de plus en plus sordide parmi des partisans de plus en plus idéologiques. C'est dans ce contexte que la branche exécutive a voulu resserrer les règles au service de ses propres objectifs, soutenue par un ensemble de relations plus contestataire au sein de la législature dont la mentalité était celle de « tout au vainqueur ».

Une conséquence de ces changements a été un durcissement de la ligne qui sépare le gouvernement de l'opposition et un recul du rôle de la législature dans la politique gouvernementale. Qui pis est, même les négociations en coulisse sur le temps qui serait consacré aux débats au sein de l'Assemblée, un vestige d'une époque plus collégiale, ont laissé leur place à une absence généralisée de coopération et de consensus. Les faveurs du passé, où le gouvernement acceptait de faire des compromis à l'égard de l'opposition en échange de l'adoption relativement rapide d'une loi, sont de plus en plus difficiles à obtenir. De toute évidence, dans la lutte entre les

valeurs exécutives d'efficacité et les valeurs législatives de démocratie, ce sont les premières qui ont préséance.

Le gouvernement minoritaire récent – pas comme les autres

Les relations plus houleuses au sein de la législature ont gagné en intensité en 2011 avec l'élection d'un gouvernement minoritaire libéral. En règle générale, les gouvernements minoritaires sont propices à la coopération et au processus démocratique, car ils ont besoin de négocier avec tous les partis pour que tous arrivent à un compromis. Comme l'a noté Peter Russell, les gouvernements minoritaires au Canada sont relativement efficaces et sont fondamentalement plus démocratiques que les gouvernements « faussement majoritaires » où le parti au pouvoir remporte plus de sièges que le justifie sa part de la faveur populaire¹⁷. Or, l'Assemblée législative de l'Ontario, lors du mandat du gouvernement minoritaire de 2011-2012, a été tout sauf productive ou démocratique. Le débat sur le projet de loi d'exécution du budget du gouvernement libéral au printemps de 2012 est un exemple flagrant des relations houleuses et de la tension partisane qui règnent désormais. Au lieu de tenter d'arriver à un compromis, le chef du Parti progressiste-conservateur, Tim Hudak, a immédiatement fait savoir que son parti voterait contre le projet de loi, laissant le soin au NPD de décider de soutenir le budget libéral ou d'y faire obstacle. Le gouvernement a conclu une entente avec le NPD pour inclure une majoration fiscale de deux points imposée aux particuliers qui gagnent plus de 500 000 \$ par année et un gel du taux d'imposition des sociétés, en échange du soutien du NPD. Toutefois, lorsque ce dernier – avec, coup de théâtre, l'appui du Parti progressiste-conservateur – a commencé à apporter des changements en profondeur au projet de loi lors d'un comité contrôlé par l'opposition, le gouvernement libéral a laissé planer la menace de longues heures de débat à l'assemblée qui s'étireraient pendant l'été et la perspective d'une élection-surprise¹⁸. Le gouvernement McGuinty voyait les manœuvres des partis de l'opposition comme des tactiques visant à retarder l'adoption du budget et de la politicaillerie de bas étage. Puis, il a refusé de scinder le projet de loi omnibus de 351 pages de façon à ce qu'il puisse être examiné élément par élément et a proposé une motion d'attribution de temps pour limiter le temps alloué aux débats (voir ci-dessous). Pour sa part, la chef du NPD, Andrea Horwath, a soutenu que son parti avait accepté d'appuyer le budget afin de le faire passer la première étape du

processus, mais qu'il n'avait jamais accepté [*traduction*] « d'étouffer le débat sur un projet omnibus qui donnerait au gouvernement de tout nouveaux pouvoirs de privatiser les services »¹⁹. Après la négociation de quelques concessions supplémentaires à huis clos, le NPD a finalement accepté de ne pas faire obstacle au budget et s'est abstenu de voter, permettant du même coup au projet de loi d'exécution du budget de passer.

Malgré ces manigances, l'exemple le plus révélateur de la profondeur de l'animosité qui paralyse l'Assemblée législative est sans doute la mesure inhabituelle prise par les partis de l'opposition d'invoquer une motion d'outrage à l'endroit du ministre libéral de l'Énergie, Chris Bentley, à l'automne de 2012. Ils soutenaient que le ministre avait omis de rendre publics les documents liés à l'annulation du projet de centrale électrique de 230 millions de dollars afin de gagner des sièges lors de l'élection de 2011. La dernière accusation d'outrage à la législature avant cela remontait à plus d'un siècle, et les activités de l'Assemblée ont dû être mises en suspens le temps que cette motion soit débattue. Puis, dans un revirement de situation inattendu, le premier ministre McGuinty a simultanément annoncé sa démission et la prorogation de la législature jusqu'à ce que son successeur soit nommé. Il a justifié sa décision radicale de proroger la Chambre en affirmant que la rancœur qui empoisonne la législature était si profondément ancrée qu'elle constituait un obstacle au bon fonctionnement du gouvernement. En fait, afin de gouverner, le premier ministre a affirmé qu'il fallait mettre fin à la législature, ce qui couperait son rapport (de même que celui du concept de gouvernement responsable) avec les processus décisionnels du gouvernement.

Ces événements témoignent de la mesure dans laquelle le bon fonctionnement de la législature requiert que les membres mettent de côté leur partisanerie et travaillent dans l'intérêt collectif de la province en leur qualité de parlementaires. Lorsqu'ils en sont incapables et que la partisanerie l'emporte, la qualité démocratique de la législature s'en trouve grandement diminuée, particulièrement au sein d'un gouvernement minoritaire.

Responsabilité

Sous les tensions qui existent entre les branches exécutive et législative du gouvernement de l'Ontario se trouve la question de la responsabilité. Demander des comptes au gouvernement est une fonction centrale de la législature. Or, lorsque la branche exécutive, en position de force, est munie de l'arme que représente la discipline de parti, la législature est pieds et poings liés. En des termes strictement constitutionnels, le parti au pouvoir y demeure tant et aussi longtemps qu'il conserve la confiance d'une majorité de la législature. À moins d'avoir nommé un gouvernement minoritaire, il est virtuellement impossible de demander des comptes au gouvernement au moyen d'un vote de censure. Cela dit, la législature peut demander des comptes au gouvernement sans le faire tomber dans un vote de censure. Par exemple, la législature est, théoriquement, l'endroit idéal pour débattre de questions importantes. Ce faisant, elle sert également une fonction éducative puisqu'elle sensibilise les citoyens aux principaux enjeux et problèmes que le gouvernement doit résoudre et leur montre comment ils sont gérés. Tout aussi importante est la fonction de surveillance des activités du gouvernement, particulièrement en ce qui a trait à la collecte et à la dépense des revenus. L'examen minutieux des régimes d'imposition, des dépenses et de la fonction publique représente également une fonction incontournable de la législature.

Un autre aspect lié à la responsabilité est la gamme sans cesse croissante d'organismes indépendants qui relèvent directement de la législature, et non du gouvernement, et qui agissent dans plusieurs dossiers d'intérêt public. Cette tendance se répand d'ailleurs au sein de plusieurs administrations au Canada. En Ontario, ces organismes comprennent le Bureau du vérificateur général de l'Ontario, le Bureau de l'Ombudsman, la Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, le Bureau des élections, le Commissaire à l'environnement et le Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes. La multiplication de ces organismes donne à penser que la législature est plus ou moins efficace dans sa tâche de demander des comptes au gouvernement. D'un point de vue démocratique, ces organismes se veulent un moyen de plus de faire en sorte que le gouvernement rende

des comptes. Dans la réalité toutefois, ils sapent peut-être davantage la légitimité et le rôle de la législature pour ce qui est de demander des comptes au gouvernement en détournant l'attention de la législature et, dans un sens, en usurpant son rôle.

Historiquement parlant, la législature promeut l'acceptation civique des règles générales du jeu démocratique. Dans une culture où le respect envers la politique et les politiciens s'émousse, toutefois, cette fonction est sérieusement malmenée. Il n'en demeure pas moins que l'exercice légitime du pouvoir requiert la reconnaissance de la législature, laquelle ne manque jamais de démontrer que le gouvernement ne devrait pas avoir le champ libre pour agir arbitrairement ou contrairement aux principes de la démocratie. La législature débat, critique et expose. La branche exécutive répond, et sa réponse est légitimée par un vote majoritaire au sein de la législature. Les processus à la base de ces idées sont expliqués en détail dans la prochaine section de ce document.

Partie II – Les processus législatifs

Les processus de la législature de l'Ontario sont complexes et se déroulent sous la supervision administrative du greffier sous la supervision politique du président. Le budget de la législature pour 2011-2012 était d'environ 130 millions de dollars²⁰. La législature comporte une bureaucratie professionnelle considérable qui est différente de la bureaucratie gouvernementale puisqu'elle doit servir les membres de tous les partis, quelle que soit leur affiliation politique. Les travaux de la législature sont régis par le *Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario, Janvier 2009*, qui prévoit que l'Assemblée se réunit du troisième mardi de février au premier jeudi de juin et du lundi qui suit la fête du Travail au deuxième jeudi de décembre, et qui prévoit cinq « semaines de travail dans les circonscriptions » par année civile²¹. Pendant ces semaines, l'Assemblée législative ne siège pas, ce qui permet aux députés de se rendre dans leur comté pour s'occuper de dossiers locaux et rencontrer leurs électeurs. Lorsqu'elle siège, la législature se réunit le lundi de 10 h 30 à 18 h et du mardi au jeudi de 9 h à 18 h, soit environ 90 jours par année en moyenne. En comparaison, la Chambre des communes siège en moyenne 111 jours, tandis que les autres

assemblées législatives canadiennes siègent en moyenne 54 jours par année²². Ce nombre ne donne toutefois pas une idée juste de la charge de travail des députés.

L'adoption de lois est probablement l'activité la plus importante de la législature. Ces lois sont pour la plupart adoptées à la demande de la branche exécutive, et la législature a parfois l'occasion d'étudier des projets de loi présentés par des députés (députés qui ne sont pas des ministres). Les députés ont également la possibilité de présenter des motions qui n'obligent pas le gouvernement à prendre des mesures, mais qui sont des outils de communications utiles. Ce sont les membres du Conseil des ministres qui présentent la plupart des projets de loi et tous les projets de loi qui ont des incidences budgétaires. Compte tenu de leur rôle traditionnellement limité en matière d'adoption de lois, qui s'explique par la domination que la branche exécutive exerce sur la législature, les simples députés et députés de l'opposition se concentrent souvent sur la défense des intérêts de leurs électeurs; il s'agit d'une fonction robuste de protection du citoyen qui est maintenant une partie essentielle de la vie des législateurs. En fait, cet aspect est devenu la principale fonction de certains députés, qui y voient une façon de servir le public et d'être réélus.

Les travaux de la législature comprennent les « affaires courantes » et « l'ordre du jour ». Les affaires courantes comprennent les déclarations des députés; les rapports des comités; le dépôt des projets de loi; les motions; les déclarations ministérielles et réponses; les pétitions; la présentation des visiteurs; les questions orales et les votes différés. Les déclarations des députés sont des annonces de 90 secondes faites par les députés sur des questions de leur choix, qui sont souvent en lien avec l'évolution de dossiers qui touchent leur comté, mais qui concernent parfois des enjeux qui touchent l'ensemble de la population. Pour la plupart des citoyens, les questions orales forment le cœur des travaux de l'Assemblée législative. Pendant cette période, l'opposition soumet le gouvernement à un examen intense et partisan, adopte une position contradictoire et tente de démontrer que le gouvernement fait fausse route. Pendant 60 minutes, « [d]es questions portant sur des sujets urgents d'intérêt public peuvent être adressées oralement aux ministres de la Couronne »²³, qui à leur tour tentent de présenter sous un jour favorable les efforts du gouvernement pour gérer la province.

L'ordre du jour suit les affaires courantes et permet au gouvernement de contrôler de plus près l'ordre du jour de la législature puisque l'accent est alors mis sur les affaires du gouvernement. Au cours de chaque session, il peut y avoir 10 « jours de l'opposition » qui permettent aux partis d'opposition de choisir les sujets des débats.

Le président

Le président joue un rôle important à la législature. Il doit présider les débats de façon neutre. Bien que le président soit d'abord élu en tant que membre d'un parti politique, il est exclu de son groupe parlementaire et des activités de son parti. Traditionnellement, le président était nommé par le premier ministre. Toutefois, en 1990, la branche législative a arraché cette prérogative à la branche exécutive et choisit maintenant le président au moyen d'un vote secret. Dans le cas fort peu probable d'une égalité du vote sur l'adoption d'une loi, le président pourrait voter; par ailleurs, il ne participe pas de façon partisane aux affaires de la législature. En général, le président doit composer avec des pouvoirs qui sont insuffisants pour lui permettre de travailler efficacement et doit souvent subir le manque de respect que ce poste inspire, qui se manifeste dans le comportement des députés à la législature. Les travaux du président et de la législature sont également soutenus par le greffier, fonctionnaire permanent principal, qui possède le rang de sous-ministre. Le greffier conseille le président et les députés sur la procédure et les règles d'engagement de la législature. L'orientation générale et l'administration de la législature sont également du ressort du greffier, qui est également secrétaire de la Commission de régie interne.

La législation et le gouvernement responsable

La législation n'est pas le seul mécanisme d'intervention dont dispose le gouvernement, mais c'est le plus connu et le plus efficace. Bien que de nombreuses décisions politiques importantes soient prises par la *réglementation*, seule la *législation* peut « imposer un impôt ou affecter des fonds publics »²⁴. Il est essentiel pour la convention de gouvernement responsable que seule la législation permette de prendre des mesures en matière d'imposition et de dépenses parce que les lois (contrairement aux règlements) doivent être adoptées par la législature pour entrer en vigueur. Puisque les

mesures en matière de dépenses et d'imposition doivent obligatoirement faire l'objet d'une approbation législative, la législature en est responsable, et ces mesures sont soumises à l'attention du public. Toutefois, de nombreux détails ne sont pas réglés par la législation. C'est pourquoi la législation permet au Conseil des ministres, à un ministre ou à une autorité administrative de combler des lacunes par l'adoption de règlements, processus qui ne fait pas l'objet d'un examen législatif aussi serré que le processus d'adoption de lois.

L'élaboration des lois : les fonctionnaires et les dirigeants politiques

Les lois gouvernementales ne sont présentées à la législature qu'au terme d'un long processus complexe d'élaboration et font rarement l'objet de modifications importantes après avoir été présentées. Par conséquent, les étapes les plus importantes de la législation sont les étapes pré législatives; la législation est en grande partie le résultat de délibérations et d'interactions entre le Conseil des ministres et la bureaucratie qui ont lieu bien avant que les lois soient présentées à l'Assemblée législative²⁵. Les étapes pré législatives de l'élaboration de lois se déroulent à l'écart du public puisque les conseils au Conseil des ministres et les travaux du Conseil des ministres sont protégés par les conventions de confidentialité du Conseil des ministres²⁶. Ces conventions permettent au gouvernement d'examiner des propositions et d'en discuter sans craindre la réaction négative de la population.

Les gouvernements peuvent façonner leur processus pré législatif à leur guise, mais certaines phases sont communes à l'ensemble des gouvernements. La première étape est la définition de la nécessité d'une loi. Cette étape peut prendre de nombreuses formes. Souvent, le parti au pouvoir s'est engagé dans son programme électoral à apporter des changements importants aux politiques, ce qui nécessite l'adoption de lois. Dans d'autres cas, des intervenants ou la fonction publique constatent l'existence d'un besoin. En Ontario, comme dans beaucoup d'autres gouvernements au Canada, le pouvoir exécutif, en plus de s'être accru aux dépens de la législature, est maintenant concentré au cœur même du gouvernement, au Cabinet du premier ministre. Par conséquent, c'est habituellement le Cabinet du premier ministre, et non le Conseil des

ministres ni le ministre responsable, qui détermine en dernier lieu si une loi doit aller de l'avant. Le Cabinet du premier ministre détermine si les avantages que la loi pourrait apporter valent les avantages politiques qui seront nécessaires à son adoption. On dit que les avantages politiques sont « dépensés » parce que la législation est assujettie à l'examen de l'Assemblée législative (et des médias), ce qui donne aux partis d'opposition l'occasion de marquer des points contre le parti au pouvoir. De plus, il faut du temps pour qu'un projet de loi passe par toutes les étapes du processus législatif, en particulier lorsque les partis d'opposition cherchent à faire durer le débat. La durée des travaux, et non pas la capacité des partis d'opposition à rejeter les projets de loi, peut devenir le principal obstacle à l'adoption de lois²⁷.

Lorsque le gouvernement détermine qu'une loi doit être adoptée, il confie son élaboration à la fonction publique. Les instructions initiales données à la fonction publique peuvent être vagues. Par exemple, le gouvernement peut souhaiter offrir du financement aux entreprises d'un secteur en difficulté. Toutefois, quels sont les montants requis? Qui sera admissible? De quelle façon le financement sera-t-il distribué? Il incombe au ministère concerné d'élaborer les options qui permettront la réalisation de l'objectif. Un processus itératif est entrepris lorsque les propositions du ministère sont transmises au bureau du ministre, qui collabore avec le Cabinet du premier ministre pour concevoir la loi. La rédaction de la loi est effectuée par le Bureau des conseillers législatifs, une direction du Bureau de l'Assemblée législative. Lorsque le ministre responsable de la législation est satisfait de la loi, l'étape suivante du processus commence : obtenir l'approbation du Conseil des ministres.

L'élaboration des lois : l'approbation du Conseil des ministres

Avant d'être présentée à la législature, chaque loi doit être approuvée par le Conseil des ministres. Les projets de loi sont généralement validés par des comités du Conseil des ministres au moyen d'un processus à plusieurs étapes avant d'atteindre le Conseil des ministres, bien que certains projets de loi puissent être transmis directement au Conseil des ministres en cas d'urgence. Les comités du Conseil des ministres soutiennent les travaux du Conseil des ministres de différents moyens et exercent

différents degrés d'influence sur les décisions du Conseil des ministres. Le Conseil des ministres est souvent soumis à d'importantes contraintes de temps, et l'objectif général des comités du Conseil des ministres consiste à procéder à des examens plus approfondis que ceux que peut effectuer le Conseil des ministres lui-même.

Les comités du Conseil des ministres sont formés à la discrétion du premier ministre, et ces comités sont souvent dissous, regroupés ou renommés. En 2012, le Conseil des ministres comptait les comités suivants : Conseil du Trésor et Conseil de gestion du gouvernement, qui est responsable de valider les décisions qui ont une incidence sur les ressources du gouvernement; le Comité des priorités et des politiques, qui consiste en un petit groupe de ministres influents responsables des priorités de l'ensemble du gouvernement et de l'évolution de leur mise en œuvre; le Comité des lois et des règlements, responsable des éléments techniques de l'ensemble des lois et des règlements; ainsi que deux comités responsables de politiques : le Comité des politiques de la santé, de l'éducation et des services sociaux et le Comité des politiques économiques et de l'emploi. Ces comités servent de mécanismes de filtrage chargés de cerner et de régler les problèmes stratégiques ou politiques avant qu'ils atteignent le Conseil des ministres.

Lorsque l'un des comités cerne un problème touchant un projet de loi, l'avant-projet de loi est retourné à la fonction publique pour être amélioré. Bien sûr, le Conseil des ministres peut modifier l'avant-projet de loi ou y mettre fin. Une fois que le projet de loi est approuvé par le Conseil des ministres, il est présenté à la législature et devient public; il est donc crucial que le projet de loi soit adéquat avant d'atteindre cette étape.

Traditionnellement, la législature n'a pas de rôle réel dans les processus décisionnels importants de l'élaboration de lois (ce problème touche particulièrement les gouvernements majoritaires). Cette situation a toutefois changé en 2003, lorsque le premier ministre McGuinty a modifié la composition des comités du Conseil des ministres de manière à confier un rôle aux simples députés dans les décisions du Conseil des ministres. Selon lui, ce changement allait :

... rendre le gouvernement plus pertinent à la population qu'il sert. Forts de cet objectif, nous prenons des mesures pour que les représentants du peuple – nos députées et députés – jouent un rôle encore plus pertinent au sein du gouvernement. Pour la première fois dans l'histoire de la province, chaque député du groupe parlementaire siégera aux comités du Conseil des ministres. Et ces comités seront présidés par des députés qui ne sont pas des ministres. Restant fidèles aux traditions de l'Assemblée législative, les décisions incomberont toujours au Conseil des ministres. Mais grâce à cette mesure novatrice, les députés pourront contribuer de manière véritable et éloquente aux décisions. Lorsqu'il s'agit de l'élaboration de politiques au sein du gouvernement, *personne ne sera relégué aux oubliettes*²⁸.

Par cette déclaration, le premier ministre McGuinty annonçait son intention d'entreprendre un virage important en soutenant que la participation des députés à la prise de décisions du Conseil des ministres – dans le cadre des comités – donnerait des pouvoirs aux députés (qui représentent la population), ce qui rendrait l'élaboration des politiques et le gouvernement plus adaptés aux besoins et plus démocratiques. À première vue, cette initiative semble marquer une diminution du pouvoir exécutif et une augmentation de l'influence de l'Assemblée législative.

Toutefois, des voix se sont rapidement élevées pour contester la valeur réelle de ce virage pour la démocratie. Peter Kormos, député du NDP, a soutenu qu'en permettant aux députés d'accéder au pouvoir exécutif en leur permettant de participer aux comités, on limiterait en fait le pouvoir des députés d'examiner les travaux du gouvernement²⁹. Au lieu d'accroître le pouvoir des députés, cette réforme aurait pour effet d'obtenir le ralliement des députés et de concentrer le pouvoir dans la branche exécutive. Il s'agit d'un argument intéressant qui soulève d'importantes questions sur la relation entre les branches exécutive et législative.

Des entrevues avec des membres des comités du Conseil des ministres (avec des ministres ou non) montrent que la réforme a effectivement donné aux députés un rôle pertinent, bien que limité, en matière de politiques, en particulier dans le cas des

présidents des comités³⁰. Si l'on s'en tient au rôle des députés en tant que représentants directs de la population (qui s'attend à ce que les députés puissent participer à l'élaboration des politiques), on peut considérer que la réforme a favorisé la démocratie. Toutefois, comme le craignait M. Kormos, elle a également brouillé la distinction entre le gouvernement et les simples députés. La tradition parlementaire britannique repose principalement sur le principe selon lequel le gouvernement élabore les politiques tandis que la législature, qui comprend les simples députés du parti au pouvoir, les étudie, les modifie et les adopte ou les rejette au moyen d'un vote. Comme l'écrit Docherty, la principale fonction de tous les députés qui ne font pas partie du Conseil des ministres, de l'opposition et du gouvernement consiste à examiner les travaux du gouvernement et à veiller à ce qu'il reste honnête³¹. Schindeler, dans son étude classique sur le gouvernement responsable en Ontario, soutient que les simples députés du gouvernement doivent être « considérés [...] comme un instrument de contrôle de la branche exécutive »³².

Les opposants à l'inclusion de non-ministres aux comités du Conseil des ministres soutiennent que si les simples députés élaborent les politiques du gouvernement, ils perdent le recul nécessaire à l'examen objectif de ces politiques, ce qui affaiblit la fonction de surveillance de l'Assemblée législative. Selon cet argument, la réforme serait en fait antidémocratique. Il s'agit d'un argument convaincant qui repose toutefois sur l'hypothèse selon laquelle les simples députés du gouvernement renforcent la fonction d'examen de la législature. Or, tout porte à croire que ce n'est pas le cas, du moins en Ontario et peut-être ailleurs au Canada. La discipline de parti est si rigide qu'elle limite considérablement la capacité des députés d'exiger des comptes à la branche exécutive. Un examen poussé des votes consignés de la 32^e législature de l'Ontario révèle l'importance de la discipline de parti : dans 94 % des votes, au moins 90 % des députés de chaque parti ont voté de la même façon³³. Comme le fait remarquer White, « la discipline de parti particulièrement forte aux parlements et assemblées législatives du Canada donne aux conseils des ministres canadiens un contrôle presque absolu sur la Chambre des communes et les assemblées législatives provinciales »³⁴. Dans ce contexte, pour décentraliser le pouvoir que détiennent

actuellement le premier ministre et le Conseil des ministres, il faudrait brouiller la frontière entre l'autorité exécutive et l'Assemblée législative, et non la définir plus clairement.

La réforme semble toutefois être là pour durer; à son arrivée au pouvoir en février 2013, la première ministre Wynne a maintenu la pratique consistant à permettre aux simples députés de faire partie des comités des politiques du Conseil des ministres et de les présider. Toutefois, malgré cette réforme, le rôle des députés dans le processus d'élaboration de politiques demeure limité. La première ministre et, dans une moindre mesure, le Conseil des ministres contrôlent l'élaboration des lois avant qu'elles soient présentées à la législature, ce qui n'est pas un problème en soi. De nombreux observateurs des gouvernements parlementaires estiment que l'élaboration des lois relève uniquement de la branche exécutive et que le fait de confier tout rôle d'élaboration des lois à des non-ministres peut affaiblir la démocratie. Toutefois, la domination de la branche exécutive sur l'élaboration des lois confirme la nécessité d'un processus efficace de validation dans l'Assemblée législative. Sans cette fonction, les lois ne sont pas soumises à un examen rigoureux, et le gouvernement ne peut être considéré comme responsable.

Examen parlementaire : Première et deuxième lectures

Lorsqu'un projet de loi a été examiné et approuvé par le Conseil des ministres, il est présenté à la législature par un ministre. Les ministres peuvent présenter des projets de loi pendant les affaires courantes de l'ordre du jour de l'Assemblée législative. Officiellement, un projet de loi est présenté dans une « motion de première lecture ». Le ministre responsable présente généralement un petit résumé de l'objet de la loi, puis le président demande aux députés si la motion sera adoptée. Les motions de première lecture sont presque toujours adoptées en Ontario³⁵. Il serait en effet injuste de rejeter un projet de loi avant même sa première lecture – les projets de loi ne sont inscrits au dossier ou au Feuilleton qu'une fois qu'ils ont été adoptés en première lecture. La première lecture est une formalité du processus législatif.

Une fois qu'un projet de loi du gouvernement a été adopté en première lecture, il est inscrit à l'ordre du jour pour faire l'objet d'une deuxième lecture. Au cours de la deuxième lecture, les députés, qui ont eu l'occasion d'étudier le projet de loi, débattent du *principe* du projet de loi³⁶. Pendant les première et deuxième lectures, les règles de l'Assemblée législative (le *Règlement de l'Assemblée législative*) permettent à un orateur de chaque parti reconnu de prendre la parole pendant 60 minutes. Les orateurs suivants disposent de 20 minutes, et après 7 heures de débat, de 10 minutes. Après l'intervention de chaque député, 4 députés au plus disposent chacun de 2 minutes au plus pour poser des questions et faire des observations, et le député qui a pris la parole en premier peut répondre pendant au plus 2 minutes. Après 6 heures et demie de débat en deuxième lecture, la présidence déclare l'ajournement du débat à moins que le leader du gouvernement à la Chambre en ordonne la poursuite³⁷.

Les débats peuvent être raccourcis au moyen d'une motion d'attribution de temps, qui précise pendant combien de temps les députés peuvent débattre d'un projet de loi avant qu'il soit soumis à un vote. Ces motions peuvent seulement être présentées après six heures et demie de débat ou lorsque le débat de la deuxième lecture est ajourné. Les motions d'attribution de temps sont très controversées et, comme nous l'avons mentionné auparavant, sont de plus en plus utilisées³⁸. Lorsque les députés ont conclu (ajourné) le débat, le président met aux voix la proposition de faire passer le projet de loi à l'étape suivante. Si la majorité des députés présents vote en faveur de cette proposition, le projet de loi est soumis à un comité législatif. Bien que cela ne se produise que rarement, les projets de loi peuvent sauter l'étape de la deuxième lecture et être envoyés directement à un comité après la première lecture. De plus, si *tous* les députés sont d'accord, certains projets de loi peuvent éviter le processus des comités et passer directement à la troisième lecture³⁹.

Comités législatifs

L'étape des comités législatifs est une étape fondamentale de l'adoption de lois. Les comités législatifs se composent habituellement de neuf députés, et la représentation de chaque parti est établie en fonction de la représentation de chaque parti à la

législature. Les rôles des comités consistent à examiner et à amender les projets de loi, à les soumettre à un examen financier et à mener des enquêtes spéciales⁴⁰. En général, il existe deux types de comités : les comités permanents sont, comme leur nom l'indique, des comités permanents établis en vertu du *Règlement de l'Assemblée législative* et qui sont formés chaque session législative (à moins d'une impasse politique comme celle que nous avons décrite précédemment). Il s'agit notamment des comités des budgets des dépenses, des comptes publics, des finances et des affaires économiques, des affaires gouvernementales, des organismes gouvernementaux, de la justice, de la politique sociale, des règlements et des projets de loi d'intérêt privé et de l'Assemblée législative. L'Assemblée législative peut également établir des groupes parlementaires qu'elle charge d'examiner des questions liées à des politiques en particulier et de lui présenter un rapport. L'un de ces groupes est le Groupe consultatif ministériel de la santé mentale et de la lutte contre les dépendances, qui a achevé son mandat en 2010.

L'heure des réunions des comités est établie au moyen d'une motion au début d'une législature, habituellement au même moment que le vote sur la composition du comité. Le comité peut se réunir lorsqu'il le souhaite, mais seulement pendant les périodes prévues à cette fin par la Chambre. Au cours de la première session de la 40^e législature (du 21 novembre 2011 au 15 octobre 2012), les neuf comités permanents se sont réunis 18 fois chacun, en moyenne. Au cours de la session précédente (la deuxième session de la 39^e législature), qui duré légèrement plus longtemps (du 8 mars 2010 au 1^{er} juin 2011), les neuf comités se sont réunis 21 fois chacun, en moyenne⁴¹. Chaque comité publie le calendrier de ses réunions chaque semaine dans le *Feuilleton et Avis* et envoie des avis à chaque membre des comités lorsqu'une réunion est prévue. Chaque comité compte un greffier et un agent de recherche et reçoit une aide et un soutien législatif. Les comités peuvent embaucher des spécialistes et des conseillers qui peuvent les aider dans leurs travaux et inviter des témoins à lui faire part d'information et d'analyse indépendantes. Entre les sessions de la législature, les comités peuvent faire des tournées pour recueillir les suggestions et obtenir le soutien des Ontariens de partout dans la province. Une fois que les témoins

ont été entendus, le comité examine chaque clause du projet de loi, en proposant et en mettant aux voix les amendements. Bien que ces amendements soient courants, ils sont habituellement de nature technique, et il est rare que des changements importants soient apportés⁴². Après avoir examiné et amendé le projet de loi, le comité vote sur l'ensemble du projet de loi révisé. Si le projet de loi franchit cette étape, il est renvoyé à la législature en vue de la troisième lecture.

La capacité d'entendre des témoins et d'apporter des amendements donne aux comités une position unique qui leur permet d'exercer une influence sur l'élaboration des politiques; en outre, ces comités peuvent jouer un rôle très important qui consiste à demander des comptes au gouvernement. Récemment, le Comité permanent des comptes publics a donné un exemple de l'influence que les comités peuvent exercer, en particulier dans le contexte d'un gouvernement minoritaire. À l'été 2012, le Comité étudiait une décision qui portait sur l'annulation de la construction de centrales électriques, décision qui a été prise pendant la période couverte par le décret qui a précédé les élections générales de 2011. Le Comité, qui était présidé par un député de l'opposition, a conclu que le ministre de l'Énergie n'avait pas produit les documents nécessaires exigés par le Comité pour lui permettre d'examiner les prévisions des dépenses du gouvernement, ce qui a mené à l'adoption de la motion d'outrage contre le ministre dont nous avons discuté précédemment⁴³.

Malgré ces pouvoirs, la marge de manœuvre des comités demeure limitée par la grande influence des chefs de parti et de la branche exécutive. Ce sont les chefs de parti qui déterminent les députés de leur parti qui feront partie de chaque comité. Il s'agit d'un aspect important du système de récompenses et de sanctions qui permet aux premiers ministres et aux chefs de parti de concentrer le pouvoir dans leur propre cabinet. De plus, dans un gouvernement majoritaire, le parti au pouvoir est également majoritaire dans les comités, ce qui lui permet de contrôler les activités des comités. Le parti au pouvoir peut choisir à quel moment les comités se réunissent, choisir les projets de loi à étudier et les amendements à apporter. En revanche, dans le cas d'un gouvernement minoritaire, les députés de l'opposition peuvent être plus nombreux dans les comités que leurs homologues du parti au pouvoir et ainsi faire accepter des

réformes qui, autrement, auraient été tuées dans l'œuf. Il ne s'agit que de l'une des nombreuses façons par lesquelles un gouvernement minoritaire peut augmenter le pouvoir des simples députés face à la branche exécutive⁴⁴. Toutefois, les gouvernements minoritaires peuvent avoir du mal à fonctionner, comme ce fut le cas du gouvernement libéral minoritaire élu en 2011. Au cours de la séance de l'automne 2012, les leaders à l'Assemblée n'ont pas réussi à s'entendre sur la composition des comités, ce qui a paralysé le système des comités avant la prorogation de la Chambre en octobre de la même année.

Troisième lecture, sanction royale et entrée en vigueur

Une fois qu'un projet de loi a franchi l'étape des comités législatifs, le président du comité présente le projet de loi à la législature. Le projet de loi est alors soumis à sa troisième lecture, soit la dernière étape de l'examen législatif et de la mise aux voix. À cette étape, les députés débattent principalement de la forme finale du projet de loi⁴⁵. Lorsque le débat est terminé, les députés ont enfin l'occasion de voter pour décider si le projet de loi sera adopté. Les projets de loi d'un gouvernement majoritaire sont presque toujours adoptés. Étant donné que le Conseil des ministres, traditionnellement, doit prendre toutes ses décisions solidairement, seuls les simples députés du gouvernement peuvent menacer l'adoption d'une loi d'un gouvernement majoritaire, ce qui est rarissime en Ontario. Les gouvernements minoritaires doivent quant à eux obtenir l'appui d'au moins un des partis d'opposition pour faire adopter une loi.

Même après la troisième lecture, le projet de loi n'est pas encore une loi. Le projet de loi est alors soumis au lieutenant-gouverneur, à qui l'on demande d'octroyer la sanction royale au nom de la souveraine, bien qu'il s'agisse d'une simple formalité. Enfin, de nombreux projets de loi n'entrent même pas en vigueur après avoir reçu la sanction royale. Les projets de loi précisent souvent la date d'entrée en vigueur de la loi, et la date de l'entrée en vigueur peut également être fixée ultérieurement par proclamation du Conseil des ministres.

Projets de loi d'intérêt public et d'intérêt privé d'initiative parlementaire

Bien que seul un ministre puisse présenter un projet de loi du gouvernement, chaque député peut présenter un projet de loi d'intérêt public. Un tirage au sort est effectué au début de chaque session de l'Assemblée législative pour déterminer l'ordre dans lequel les députés pourront soumettre leurs projets de loi à la deuxième lecture. Les projets de loi d'initiative parlementaire ne peuvent imposer d'impôt ni prévoir des dépenses en particulier. Cette règle appelée « initiative financière de la Couronne » est inscrite dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et est également fondamentale pour le principe de gouvernement responsable. Le gouvernement (branche exécutive) est l'unique responsable (envers l'Assemblée législative) du budget de la province. Malgré ces

limites, la portée des projets de loi d'initiative parlementaire (ou projets de loi émanant d'un député, comme on les appelle couramment), demeure très vaste. Par exemple, des projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés pour régler le prix des plans de téléphonie cellulaire, éliminer le droit des députés de changer de parti politique sans perdre leur siège, proclamer le 13 octobre Jour du major-général Sir Isaac Brock et exiger des chaînes de restauration rapide qu'elles fournissent l'information nutritionnelle sur tous leurs produits⁴⁶. Les députés utilisent en général les projets de loi d'initiative parlementaire pour attirer l'attention sur leurs priorités, même lorsqu'ils n'ont aucun espoir que leur projet de loi soit adopté. Toutefois, ces projets de loi sont une autre illustration de la domination de la branche exécutive puisque les projets de loi d'initiative parlementaire sont rarement adoptés⁴⁷. Une autre forme de projet de loi, les projets de loi d'intérêt privé, peut également être présentée par des députés qui ne sont pas ministres. Lorsqu'elles sont adoptées, ces lois permettent à des organismes, à des entreprises ou à des particuliers de se soustraire à des lois en particulier. Les projets de loi d'intérêt privé ne sont pas des outils d'intérêt public, et leur importance est limitée.

Partie III – La représentation à l'Assemblée législative de l'Ontario

La représentation est un aspect crucial de toute assemblée législative dans un système démocratique. Dans les faits, toutefois, la question qui consiste à trouver la meilleure façon de représenter la population diversifiée de l'Ontario à l'Assemblée législative de la province est complexe.

Démographie de l'Ontario

Lors de sa création en 1893, l'Assemblée législative de l'Ontario comptait 82 membres pour une population d'environ 2,1 millions de personnes (chaque membre représentait donc en moyenne 25 600 résidents). Il y avait environ 7 fonctionnaires provinciaux, dont la plupart avaient été embauchés par favoritisme politique, pour chaque député provincial. À cette époque, la population de l'Ontario était composée à plus de 80 % de Britanniques, d'Irlandais, d'Écossais et de Gallois. Les autres groupes les plus importants étaient les Franco-Ontariens, les Italiens et les Allemands. La métropole

provinciale, Toronto, comptait seulement 59 000 habitants, car la plus grande partie de la population vivait en région rurale. La religion jouait un rôle important dans la vie politique, sociale et économique; elle a ouvert la voie au débat sur de nombreux enjeux politiques à l'Assemblée législative.

En 1987, l'Assemblée législative comptait 130 membres. Le projet de loi 81, *Loi de 1996 réduisant le nombre de députés*, a été adopté par le gouvernement conservateur de Mike Harris en 1996. Ainsi, lors de l'élection de 2003, le nombre de députés à l'Assemblée législative avait été réduit à 103 (pour refléter le nombre de circonscriptions fédérales en Ontario et leur emplacement géographique) pour une population s'élevant à 12 851 821 habitants (chaque membre représentait donc en moyenne 120 110 résidents). Aujourd'hui, l'Ontario est l'une des provinces les plus diversifiées du pays. Sa population totalise un peu plus de 13 millions de personnes, dont 23 % sont membres de minorités visibles, soit 10 % de plus qu'en 1991. L'Ontario est la province qui compte le plus grand nombre absolu d'Autochtones, mais ceux-ci représentent seulement environ 2,2 % de sa population totale, soit la plus faible proportion au pays. L'Ontario accueille davantage d'immigrants que toute autre province (environ 37 % des nouveaux arrivants au Canada au début 2012), même si l'écart a diminué au cours des 20 dernières années.

L'Assemblée législative gouverne une population dont l'âge médian est d'environ 37 ans. L'Ontario compte environ 5 millions de ménages. L'espérance de vie est d'environ 79,2 ans pour les hommes et 83,6 ans pour les femmes. La population active s'élève à plus de 7 millions de personnes⁴⁸. Environ 64 % des résidents de l'Ontario âgés de plus de 25 ans possèdent une formation postsecondaire, et la province compte environ 20 établissements d'enseignement conférant des grades universitaires et 25 collèges d'arts appliqués et de technologie⁴⁹. Environ 8 000 000 d'Ontariens ont pour langue maternelle l'anglais, tandis qu'environ 490 000 désignent le français comme leur langue maternelle. Arrivent ensuite le chinois (environ 500 000 personnes), l'italien (251 330 personnes) et l'allemand (140 315). Les autres langues maternelles les plus répandues sont le polonais, l'espagnol, le pendjabi, l'ukrainien et le portugais⁵⁰.

Représentation et sous-représentation à l'Assemblée législative de l'Ontario

La mesure dans laquelle les différentes origines des Ontariens sont reflétées dans la composition de l'Assemblée législative est un élément important dont il faut tenir compte dans toute évaluation démocratique. Depuis longtemps, la façon la plus commune qu'ont les Ontariens de se faire entendre consiste à voter aux élections. En règle générale, les sièges à l'Assemblée législative de l'Ontario sont alloués selon le principe de la représentation selon la population. Cela signifie que chacune des 107 circonscriptions de l'Ontario devrait compter environ le même nombre de personnes. Pourtant, la question de la délimitation des frontières électorales est complexe. Les tendances en matière d'établissement sont liées à l'activité économique et ont mené à une répartition inégale de la population. À titre d'exemple, 85 % de la population de l'Ontario vit en région urbaine, ce qui fait de l'Ontario la province la plus urbanisée au Canada. La régionalisation de cette population est frappante. Le nord de l'Ontario représente 90 % du territoire de la province, mais seulement 10 % de sa population, tandis que plus de 40 % de la population vit dans le Grand Toronto. Sur l'ensemble, 80 % des Ontariens vivent à moins de 3 heures de route de la frontière américaine.

Les frontières électorales de l'Ontario ne respectent pas le principe de la représentation selon la population, car les circonscriptions rurales du nord sont surreprésentées par rapport aux circonscriptions plus densément peuplées du sud. Une modification des frontières électorales de l'Ontario, apportée en 2005, signifie que les circonscriptions de la province ne correspondent plus aux frontières électorales fédérales. À l'heure actuelle, la province est divisée en 11 circonscriptions au nord et 96 circonscriptions au sud⁵¹. Un élément qui justifie cet écart est que, si le principe de la représentation selon la population avait été appliqué à la lettre, plusieurs circonscriptions du nord couvriraient un immense territoire, ce qui rendrait les déplacements des députés coûteux en temps et en argent, et nuirait à la capacité de ceux-ci de bien représenter toutes les régions de leur circonscription. À titre d'exemple, la circonscription de Kenora-Rainy River s'étend sur 336 783 kilomètres carrés, ce qui représente une plus grande superficie que celle de l'Italie! Elle englobe près de 40 % de la superficie totale

de la province. De tels écarts par rapport au principe de la représentation selon la population ne sont pas controversés; ils sont parfois perçus comme non démocratiques, parce qu'ils ne respectent pas le principe « d'un électeur, un vote » et que chaque vote doit compter également, peu importe où vivent les électeurs.

La croissance de la population de la province est une autre préoccupation, étant donné qu'elle est très concentrée dans la région du Grand Toronto. De 2006 à 2011, la population du Grand Toronto a crû de 9 %, comparativement à 5,7 % pour la population de la province dans son ensemble; en fait, 98 % de la croissance totale de la population de l'Ontario fut celle des 15 régions métropolitaines de recensement de la province⁵². Si la tendance se poursuit, le principe de la représentation selon la population pourrait bientôt devenir une question plus urgente en Ontario.

Pour compliquer les choses, la diversité de la population de l'Ontario ne se limite pas aux différences géographiques et régionales; elle englobe des groupes définis par d'autres identités. La religion, par exemple, a déjà été un point de division important dans la société ontarienne. Son importance a diminué, mais elle a quand même joué un rôle déterminant dans l'élection de 2011 lorsque le chef conservateur de l'époque, John Tory, a proposé d'étendre le financement public à toutes les écoles confessionnelles, ce qui a suscité une grande controverse et a probablement coûté la victoire à son parti. Toutefois, la confession religieuse influence rarement la représentation à l'Assemblée législative de l'Ontario.

Les idées reçues donnent à penser que les différences de classe sociale ne sont pas très pertinentes dans la politique ontarienne. Pourtant, à titre d'exemple, un fort courant sous-jacent de radicalisme ouvrier s'est manifesté lors du mouvement de protestation provincial des « journées d'action » contre le gouvernement Harris, et des mouvements sociaux de gauche sont actifs et se font entendre. La droite est tout aussi active et ses idées sont véhiculées par divers groupes d'intérêt qui sont pour le marché libre. La concentration de la richesse (un petit nombre de personnes extrêmement riches), la croissance d'une classe marginale de pauvres et de travailleurs pauvres et la diminution du poids démographique de la classe moyenne font partie des caractéristiques

socioéconomiques de l'Ontario. La gauche et la droite sont bien représentées à l'Assemblée législative de l'Ontario.

D'autres identités, comme le sexe et la race, sont importantes. Historiquement, les femmes, les membres de minorités ethniques, les Autochtones et les immigrants ont toujours été plus pauvres et moins scolarisés que la population générale de l'Ontario. Pourtant, ces groupes continuent d'être sous-représentés à l'Assemblée législative par rapport à la part qu'ils occupent dans la population. En ce qui a trait à l'égalité des sexes, en 2011, les femmes ont remporté le plus grand nombre de sièges de l'histoire à Queen's Park, soit 30 sur 107 (28 %). Plusieurs facteurs ont contribué à cela, dont l'augmentation des sièges remportés par le Nouveau Parti démocratique, qui a l'habitude de présenter plus de femmes que les deux autres partis, et le rôle d'À voix égales, un organisme multipartite à but non lucratif qui encourage les parties à présenter davantage de femmes. Parallèlement, les sexes ne sont pas représentés de façon égale à l'Assemblée législative de l'Ontario. Même si elles comptent pour 52 % de la population de la province, les femmes occupent seulement 28 % des sièges à l'Assemblée législative. En outre, le rythme de la progression vers l'égalité des sexes est extrêmement lent. Les 2 premières femmes ont été élues à l'Assemblée législative en 1943, soit 24 années après que les femmes ont été autorisées par la loi à se présenter aux élections. À ce rythme, il faudrait 17 élections (ou 68 ans) pour atteindre l'égalité des sexes en Ontario.

Même si les membres de minorités visibles représentent 23 % de la population, ils comptaient pour seulement 12 % des députés provinciaux après l'élection de 2011⁵³. La sous-représentation des Autochtones de l'Ontario, qui constituent 2,2 % de la population totale de la province, est encore plus marquée. Le premier député provincial autochtone a été élu en 1990 (Peter North) et le deuxième en 1999 (Dave Levac).

Afin de pouvoir être élus à l'Assemblée législative de l'Ontario, les candidats doivent avoir au moins 18 ans. Aujourd'hui, les plus jeunes députés de la province sont Jagmeet Singh (Nouveau Parti démocratique), âgé de 34 ans, Mike Harris (Parti conservateur), âgé de 35 ans, et Michael Coteau (Parti libéral), âgé de 41 ans⁵⁴. Ils

constituent toutefois l'exception, puisque la plupart des autres députés sont plus âgés. En règle générale, les députés provinciaux sont plus scolarisés que la moyenne des électeurs; ils ont également davantage tendance à être issus du milieu des affaires (propriétaires de petites entreprises) et des professions libérales⁵⁵.

La taille est importante

Une des questions liées à la nature représentative de Queen's Park est la taille de l'Assemblée législative en soi. Tel que susmentionné, en 1996, le premier ministre Harris a promulgué la *Loi de 1996 réduisant le nombre de députés*, faisant ainsi diminuer le nombre de districts électoraux de 130 à 103. Même si cela a permis de faire de petites économies liées aux salaires, aux pensions et aux budgets administratifs des députés provinciaux (environ 11 millions de dollars par année), il s'agissait surtout d'une mesure symbolique qui s'inscrivait dans la foulée du message du premier ministre Harris, à savoir que le gouvernement était devenu « trop gros, trop encombrant, trop coûteux et trop insensible »⁵⁶. Depuis ce temps, les critiques soutiennent qu'en réduisant la taille de l'Assemblée législative, on réduit également son pouvoir démocratique. Premièrement, la réduction d'une assemblée législative entraîne habituellement une réduction du caucus pour le cabinet du parti au pouvoir. Une proportion plus élevée de députés provinciaux peut aspirer à des postes de ministre au sein du cabinet, ce qui est susceptible de les amener à faire preuve de retenue lorsqu'il s'agit de critiquer le gouvernement et de lui demander des comptes. Lorsque les caucus de l'opposition sont réduits, cela rend également la tâche plus difficile aux députés provinciaux qui veulent demander des comptes au gouvernement. Deuxièmement, même si le nombre de députés provinciaux a diminué, l'ampleur des textes législatifs à examiner est restée la même. Cela signifie que chaque député, chaque parti, consacre moins de temps et d'attention aux différentes questions.

Désintéressement de l'électorat

On note une diminution constante de la participation électorale, ce qui constitue un changement relativement récent dans la culture politique de la province. Moins de la moitié des électeurs inscrits ont voté en 2011, ce qui représente le plus bas taux de

l'histoire en Ontario. La figure 1.1 compare la participation électorale en Ontario à l'échelle municipale (Ville de Toronto), provinciale et fédérale. Fait intéressant, lors des plus récents scrutins, les Ontariens ont participé davantage aux élections fédérales et municipales qu'aux élections provinciales.

<<Insérer la figure 1.1.>>

En fait, l'Ontario se classe avant-dernier parmi les provinces et territoires du Canada sur le plan de la participation électorale. En 2011, le taux de participation à l'élection dans les Territoires du Nord-Ouest a atteint 48 %, soit seulement 2 % de moins qu'à l'élection provinciale en Ontario. La même année, à l'Île-du-Prince-Édouard, le taux de participation a atteint 77 %, soit le taux le plus élevé au pays.

Pourquoi si peu d'Ontariens votent-ils? Compte tenu de la culture politique de l'Ontario, qui est fondée sur la modération et le gestionnariat, certains prétendent que les partis politiques offrent des choix limités aux électeurs; cela sautait aux yeux lors de l'élection de 2011⁵⁷. Par conséquent, les électeurs peuvent avoir l'impression que leur vote ne changera rien. La participation électorale est particulièrement faible chez les jeunes. Lors de l'élection fédérale de 2011, où le gouvernement conservateur de Stephen Harper a été élu de façon majoritaire, moins de 40 % des Ontariens de 18 à 24 ans ont voté⁵⁸. Plusieurs raisons expliquent ce faible taux de participation, dont le fait que les jeunes s'intéressent habituellement moins à la chose politique que leurs aînés⁵⁹. En outre, les jeunes sont plus exposés aux médias (Internet, télévision) et s'appuient davantage sur ceux-ci pour se former une opinion politique. Les médias ont tendance à mettre l'accent sur les aspects négatifs et superficiels des campagnes électorales, plutôt que sur les questions stratégiques importantes. Même si cela peut s'expliquer en partie par le cycle normal de la vie (c'est-à-dire que lorsque les jeunes arrivent sur le marché du travail, ont des enfants et paient des impôts, ils s'intéressent davantage à la politique), il y a également un effet de cohorte : les jeunes électeurs d'aujourd'hui sont moins susceptibles de voter que ceux des générations antérieures⁶⁰.

Certains électeurs peuvent avoir tendance à ne pas se prévaloir de leur droit de vote, car ils sont insatisfaits du système électoral majoritaire uninominal. Dans un tel

système, le candidat qui reçoit le plus de votes remporte le siège. Le système électoral majoritaire présente des avantages et des inconvénients : il garantit que chaque député provient d'une circonscription géographique en particulier (ce qui oblige les députés à s'occuper des questions locales), mais il rompt habituellement le lien qui existe entre le vote populaire et le nombre de sièges en accordant à certains partis un nombre de sièges plus élevé que ce à quoi ils ont droit par suite du vote et en privant d'autres partis de sièges qui devraient leur revenir. Le tableau 1.1 montre que lors de l'élection de 2011, les libéraux ont obtenu seulement 37,7 % du vote populaire, mais qu'ils ont malgré tout obtenu 49,5 % des sièges à l'Assemblée législative. Même si près de 3 % des Ontariens ont voté pour le Parti vert, celui-ci n'a remporté aucun siège.

Une autre raison qui explique le faible taux de participation (notamment chez les jeunes) est le changement d'attitude à l'égard des formes habituelles de participation politique. De plus en plus, les citoyens s'expriment autrement, notamment en signant des pétitions, en se joignant à des groupes d'intérêt ou en participant à des manifestations. Les grèves provinciales (« journées d'action » susmentionnées) qui ont eu lieu dans les années 1990 en sont un bon exemple. Lors de la première « Journée mondiale des indignés », le 15 octobre 2011, des milliers de manifestations ont eu lieu partout dans la province. À l'automne 2012, des milliers d'enseignants et d'étudiants ont manifesté contre les gels de salaires dans le secteur public annoncés par le premier ministre McGuinty. En fait, il se passe rarement une semaine sans qu'il y ait une manifestation devant Queen's Park. Ces formes de participation politique ne sont pas propres à l'Ontario; une recherche comparative démontre qu'elles sont également courantes ailleurs⁶¹.

Réforme électorale

Le fait qu'une partie de l'électorat était en voie de délaisser les moyens habituels de participation politique (p. ex. le vote) a amené le premier ministre McGuinty à créer le Secrétariat du renouveau démocratique en 2003. Le Secrétariat, qui relève du ministère du Procureur général, a reçu le mandat de renforcer la démocratie dans la province. Le premier ministre McGuinty a promulgué une loi selon laquelle les élections générales se

dérouleront désormais tous les quatre ans à date fixe⁶², les contributions politiques aux partis et aux candidats seront divulguées en temps réel, et les ministres (dont le premier ministre) seront tenus d'assister à deux périodes de questions sur trois, sans quoi ils s'exposent à une amende de 500,00 \$ par absence.

Dans le cadre d'une initiative connexe lancée en 2003, la ville de Markham en Ontario est devenue la première municipalité du Canada à offrir le vote par anticipation en ligne aux élections municipales⁶³. Signe encourageant, la participation a augmenté de 300 %⁶⁴. En 2010, 33 municipalités ont utilisé un système quelconque de vote en ligne ou par téléphone pour enregistrer les votes, mais on a signalé que plusieurs électeurs n'ont pu voter en raison de pannes de site Web⁶⁵. Avant que des conclusions puissent être tirées au sujet de l'impact de la technologie sur le processus électoral et la démocratie, des recherches additionnelles doivent être effectuées et un débat public doit avoir lieu sur cette question à l'échelle provinciale.

Un des principaux changements proposés en vue de rendre l'Ontario plus démocratique a été la réforme électorale. En 2004, le premier ministre McGuinty a annoncé qu'une assemblée de citoyens serait créée et aurait pour mandat de déterminer si l'Ontario devrait réformer son système électoral. En 2006, les membres de l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale ont été sélectionnés au hasard de façon à constituer un échantillon représentatif de la population ontarienne. Après d'innombrables heures de témoignages d'experts et d'audiences publiques, l'Assemblée a recommandé l'utilisation d'un système mixte avec compensation proportionnelle. Dans la version de ce système recommandée pour l'Ontario, 70 % des députés locaux seraient élus par scrutin uninominal majoritaire, tandis 30 % seraient élus comme membres de la liste de parti. Le nombre de députés à l'Assemblée législative augmenterait à 129.

Lors d'un référendum qui a eu lieu pendant l'élection générale de 2007, seulement 36,9 % des Ontariens se sont prononcés en faveur du système mixte avec compensation proportionnelle, tandis que le système électoral majoritaire uninominal déjà en place a obtenu 63,1 % des votes. Plusieurs facteurs expliquent ce résultat. Sur le plan procédural, le seuil établi était trop élevé : 60 % de tous les bulletins de vote

valides, ainsi qu'une majorité dans au moins 64 circonscriptions, étaient requis. (Comme point de référence, si ce seuil avait été appliqué lors des élections générales de 2003 ou de 2007, le Parti libéral n'aurait pu former un gouvernement majoritaire à la suite de ni l'une ni l'autre de ces élections.) Politiquement, le gouvernement libéral était plus ou moins enthousiaste à l'idée d'utiliser un système mixte avec compensation proportionnelle; le gouvernement n'a pas pris position officiellement sur la question et n'a pas beaucoup investi d'argent pour renseigner les Ontariens sur le système proposé. Quelques semaines avant le référendum, deux sondages d'opinion ont révélé que près de la moitié de la population n'était même pas au courant qu'un référendum allait avoir lieu⁶⁶. Compte tenu du manque d'information fournie aux Ontariens avant le référendum, le soutien pour le système mixte avec compensation proportionnelle a quand même été assez élevé (36,9 %), ce qui donne à penser que ce système aurait pu recevoir un appui encore beaucoup plus important si l'électorat avait été mieux renseigné et interpellé davantage.

Conclusion et recommandations

Ce document a fait ressortir la fonction démocratique et le rôle évolutif de l'Assemblée législative de l'Ontario. L'Assemblée législative de l'Ontario est-elle aussi démocratique qu'elle devrait l'être? Nous croyons que non. En explorant les caractéristiques institutionnelles, les processus législatifs et la représentation politique de l'Assemblée législative de l'Ontario, nous avons cerné l'incidence des changements antérieurs et déterminé que d'autres changements s'imposent. En tant qu'instrument démocratique, l'Assemblée législative de l'Ontario a des forces et des faiblesses; elle s'est révélée adéquate dans certains domaines et inadéquate dans d'autres. Nous estimons que, malgré certaines réformes, les processus visant à rendre l'Assemblée législative plus démocratique restent inachevés, et nous recommandons la poursuite de la démocratisation de l'institution, qui doit être le porte-étendard de la démocratie en Ontario.

Le gouvernement par le cabinet et par le parlement responsable (système britannique), dominé par le pouvoir exécutif, est le fondement institutionnel sur lequel s'appuie

l'Assemblée législative de l'Ontario. Découlant de la lutte historique pour l'obtention d'un gouvernement responsable et conforme à la culture politique de la province, c'est-à-dire le conservatisme progressiste, ces caractéristiques établissent le contexte dans lequel l'institution joue son rôle démocratique. La lutte pour l'obtention d'un gouvernement responsable a également donné naissance à un système concurrentiel à trois partis régi de main de fer, à l'Assemblée législative, par la discipline de parti, en vertu de laquelle chaque caucus est dominé par ses dirigeants. Toutefois, les députés provinciaux, irrités par la domination du pouvoir exécutif, ont insisté sur une réforme ainsi que sur la professionnalisation de leur statut et de leurs conditions de travail, et ont accru le rôle de législateur de façon importante depuis les travaux de la commission Camp. Cependant, en raison de l'opposition du pouvoir exécutif, certaines réformes sont restées en plan, certaines ont été annulées et d'autres n'ont jamais été achevées. Même si les députés provinciaux ont vu leurs ressources augmenter, leur capacité à démocratiser les procédures et les relations à l'Assemblée législative n'a pas progressé. Par conséquent, la question fondamentale qui consiste à veiller à la responsabilisation accrue du gouvernement doit être abordée, comme en témoignent les événements survenus en 2011-2012 avec le gouvernement minoritaire.

Même si chaque parlement procède d'une manière qui lui est propre quand il s'agit de tenir des débats législatifs et d'adopter des lois, celui de l'Ontario s'apparente beaucoup à celui qui siège au Palais de Westminster, à Londres. Le premier ministre et le cabinet travaillent avec une fonction publique non partisane afin de créer des lois qui font ensuite l'objet d'un examen minutieux à l'Assemblée législative. Toutefois, plus la partisanerie joue un rôle important, plus la fonction d'examen de l'Assemblée législative est limitée. Ainsi, Queen's Park est devenu davantage une arène de combat politique qu'un forum pour les débats d'idées. Il n'est donc pas étonnant que bon nombre d'Ontariens ne s'intéressent plus à la chose politique. Même si les réformes découlant des recommandations de la commission Camp et l'inclusion plus récente des députés d'arrière-plan dans les comités du cabinet visaient à accroître le rôle des députés provinciaux, elles n'ont pas réussi à renverser les tendances puissantes qui

marginalisent le rôle de l'Assemblée législative et menacent la qualité de la démocratie ontarienne à l'heure actuelle.

Aucune assemblée législative démocratique ne correspond parfaitement à la société qu'elle représente. Toute assemblée démocratique doit prendre des décisions sur la meilleure façon de prendre en compte les intérêts des différentes collectivités qui y sont représentées. L'Assemblée législative de l'Ontario a fait d'importants progrès sur le plan de la représentation des femmes et afin de veiller à ce que les députés du nord de la province bénéficient des ressources nécessaires pour surmonter les difficultés liées à la représentation d'une circonscription couvrant un territoire très vaste. D'autres questions liées à la représentation doivent être réglées. À titre d'exemple, l'Assemblée législative ne reflète pas adéquatement la diversité raciale et ethnique croissante de la province, ou sa population autochtone, et bon nombre de circonscriptions sont sous-représentées en raison du principe de la représentation selon la population. Les femmes continuent d'être sous-représentées. Le scrutin majoritaire uninominal à un tour produit également des « fausses majorités », qui peuvent accroître la stabilité de l'Assemblée législative, mais qui réduisent la proportionnalité des sièges par rapport aux votes.

Compte tenu de la très faible participation électorale dans la province, tant les dirigeants politiques que les Ontariens doivent envisager différentes options pour inciter les citoyens à s'intéresser de nouveau à la politique. Vous trouverez ci-dessous quelques recommandations en vue de renforcer l'Assemblée législative de l'Ontario et de voir à ce qu'elle soit plus démocratique à l'avenir.

Recommandations

- Créer une commission (semblable à la commission Camp) chargée de formuler des recommandations visant à démocratiser l'Assemblée législative de l'Ontario. La commission devrait, entre autres, envisager les options suivantes :
 - augmenter le nombre de députés à l'Assemblée législative;
 - évaluer la pratique qui consiste à permettre aux députés d'arrière-plan de siéger aux comités du cabinet;

- décentraliser les nominations en veillant à ce qu'elles ne soient plus du ressort du premier ministre et à ce qu'elles relèvent plutôt d'un corps législatif composé de représentants de tous les partis;
- accroître le rôle et le pouvoir des comités législatifs;
- ajouter des jours réservés à l'opposition et des occasions pour le dépôt de projets de loi d'initiative parlementaire;
- accroître la rémunération des députés provinciaux et veiller à ce qu'elle ne soit plus déterminée par des intérêts partisans;
- alléger la discipline de parti, peut-être en mettant en place un système de vote à trois catégories s'apparentant au système britannique.
- Limiter la capacité du premier ministre d'utiliser la prorogation à des fins partisans en la soumettant à l'approbation de l'Assemblée législative.
- Créer une commission d'enquête en vue d'une éventuelle réforme électorale. La commission devrait, entre autres, se pencher sur les options suivantes :
 - envisager l'adoption de lois encourageant les partis politiques à accroître la diversité au sein de leur groupe de candidats (représentation accrue des femmes, des minorités raciales, des immigrants et des Autochtones);
 - renseigner adéquatement les Ontariens sur le système électoral, tant en salle de classe et en ligne qu'à la télévision;
 - mener des recherches plus approfondies sur la possibilité de permettre aux électeurs de voter en ligne aux élections provinciales;
 - veiller à ce que les programmes scolaires de l'Ontario accordent davantage d'importance à la politique provinciale, notamment à l'Assemblée législative et à ses processus, ainsi qu'au régime des partis et au système électoral.

Au sujet des auteurs

Tracey Raney est professeure agrégée au Département de l'administration des politiques et de l'administration publique de l'Université Ryerson. Dans le cadre de sa recherche, elle s'intéresse à la politique ontarienne, aux femmes et à la politique, et à l'identité nationale canadienne.

Sasha Tregebov est titulaire d'une maîtrise en politique et administration publiques de l'Université Ryerson. Après avoir terminé le Programme de stages à l'Assemblée législative de l'Ontario, il a occupé des postes de plus en plus élevés au sein de la fonction publique ontarienne.

Gregory J. Inwood a déjà dirigé le Programme de stages à l'Assemblée législative de l'Ontario et enseigne actuellement au Département de l'administration des politiques et de l'administration publique de l'Université Ryerson. Dans le cadre de sa recherche, il s'intéresse à la politique ontarienne, au fédéralisme canadien, aux relations canado-américaines et à l'administration publique canadienne.

Annexe I : Tableaux et chiffres

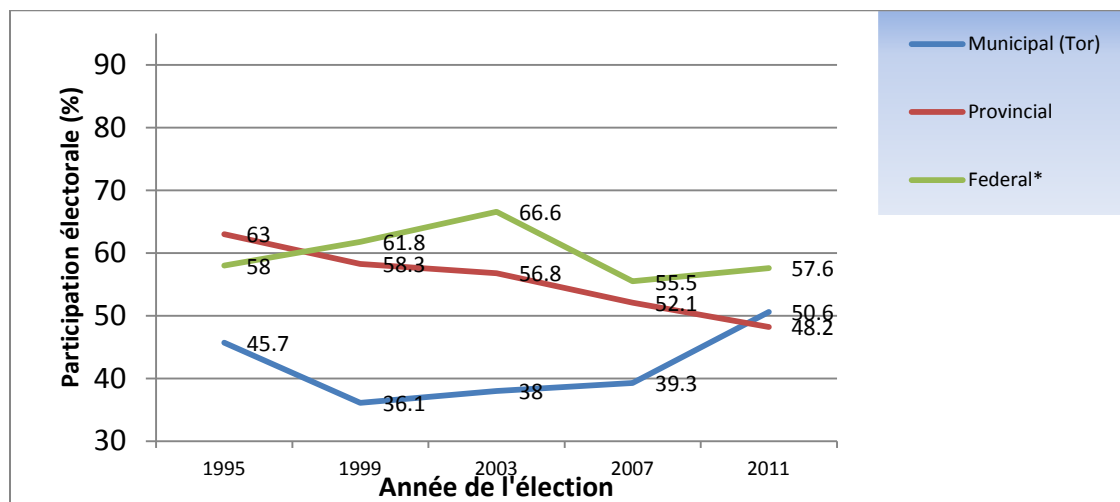
Tableau 1.1 : Résultats de l'élection de 2011 par parti : Comparaison entre les sièges et le vote populaire

Parti	Chef	Vote populaire	Nombre de sièges remportés	Sièges (%)
Parti libéral	Dalton McGuinty	37,7	53	49,5
Parti progressiste-conservateur	Tim Hudak	35,4	36	33,6
Nouveau Parti démocratique	Andrea Horwath	22,7	17	15,9
Parti vert de l'Ontario	Mike Schreiner	2,9	0	0
Parti libertarien de l'Ontario	Allen Small	0,5	0	0
Total		99,2*	107	100**

Source : Élections Ontario : www.elections.on.ca

*Les autres votes enregistrés sont allés aux autres partis inscrits. **N'arrive pas exactement à 100 % (arrondissement).

Figure 1.1 : Participation électorale en Ontario sur cinq élections (pourcentage d'électeurs inscrits)⁶⁷



Sources : Bureau du directeur municipal (Ville de Toronto), Élections Ontario, Élections Canada

*La participation électorale illustrée est uniquement celle enregistrée en Ontario.

Notes

¹ Cité dans l'œuvre de Bayard Reesor intitulé *The Canadian Constitution in Historical Perspective: With a Clause-by-Clause Analysis of the Constitution Acts and the Canada Act* (Scarborough: Prentice Hall, 1992), page 21.

² Graham White, « The Legislature: Central Symbol of Ontario Democracy », dans Graham White, ed., *The Government and Politics of Ontario. Fifth Edition* (Toronto: University of Toronto Press, 1997), page 77.

³ Peter Woolstencroft, « Reclaiming the Pink Palace », Graham White, ed., *The Government and Politics of Ontario Fifth Edition* (Toronto: University of Toronto Press, 1997), page 385.

⁴ Robert Williams, « Ontario's Provincial Party System after 1985: From Complacency to a Quandary », dans Hugh Thorburn ed., *Party Politics in Canada Seventh Edition*, (Scarborough: Prentice Hall, 1996), pages 497 à 513.

⁵ Cité dans Peter Woolstencroft, « Reclaiming the Pink Palace », dans Graham White, ed., *The Government and Politics of Ontario Fifth Edition*, (Toronto: University of Toronto Press, 1997), page 386.

⁶ White (1997), page 77.

⁷ *Ibid.*, page 77.

⁸ Global TV, *Focus Ontario* (19 avril 1997).

⁹ Voir Gerald MacDonald, « The Caucus Involvement Process in the NDP Government », dans Graham White, ed., *Inside the Pink Palace: Ontario Legislature Internship Essays* (Toronto: University of Toronto Press, 1993), pages 281 à 293.

¹⁰ Cité dans l'ouvrage de Kimlan Hokan intitulé « The Compensation Conundrum: Does M.P.P. Compensation Determine the Composition of the Ontario Legislature? » Document présenté lors de l'Assemblée annuelle de 2009 de l'Association canadienne de science politique tenue à Ottawa, en Ontario, le 27 mai 2009, page 10.

¹¹ Voir Squire Peverill, « Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures », *Legislative Studies Quarterly*, XVII, (février 1992), page 69.

¹² Commission sur l'Assemblée législative de l'Ontario, *First Report* (mai 1973), page 29.

¹³ Hokan, page 5.

¹⁴ White (1997), page 81.

¹⁵ *Ibid.*, 80-2.

¹⁶ Ontario. Bureau de l'Assemblée législative de l'Ontario. *Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario, janvier 2009.*

http://www.ontla.on.ca/web/go2.jsp?locale=fr&menuitem=dandp_proceedi&Page=/house-proceedings/supporting-content/files/standing_orders. (site consulté le 14 février 2013).

¹⁷ Peter H. Russell, *Two Cheers for Minority Government—The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy* (Toronto: Emond Montgomery Publications Limited, 2008).

¹⁸ Gouvernement de l'Ontario. « Déclaration du leader parlementaire du gouvernement concernant le Budget 2012 de l'Ontario » (le 23 mai 2012). <http://news.ontario.ca/ghl/fr/2012/05/declaration-du-leader-parlementaire-du-gouvernement-concernant-le-budget-2012-de-lontario.html> (consulté le 16 novembre 2012).

¹⁹ Karen Howlett. « McGuinty rebuffs NDP, seeks to limit debate in Ontario », *The Globe and Mail* (le 28 mai 2012).

<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/mcguinty-rebuffs-ndp-seeks-to-limit-debate-on-ontario-budget-bill/article4217003/> (consulté le 16 novembre 2012).

-
- ²⁰ Ontario, Ministère des Finances, *Dépenses – Bureau de l'Assemblée législative 2011-2012*, http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/estimates/2011-12/volume2/OLA_818.html
- ²¹ Ontario, Bureau de l'Assemblée législative de l'Ontario, *Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario, janvier 2009*.
http://www.ontla.on.ca/web/go2.jsp?locale=fr&menuitem=dandp_proceedi&Page=/house-proceedings/supporting-content/files/standing_orders. (site consulté le 19 novembre 2012).
- ²² Neil Morrison, « Parliamentary Sittings by the Numbers », *Inside Politics CBC News*.
<http://www.cbc.ca/news/politics/inside-politics-blog/2010/01/parliamentary-sittings-by-the-numbers.html> (site consulté le 13 janvier 2013).
- ²³ Ontario, Bureau de l'Assemblée législative de l'Ontario, *Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario, janvier 2009*.
http://www.ontla.on.ca/web/go2.jsp?locale=fr&menuitem=dandp_proceedi&Page=/house-proceedings/supporting-content/files/standing_orders (site consulté le 19 novembre 2012).
- ²⁴ Assemblée législative de l'Ontario, Service de recherche de l'Assemblée législative, *Comment un projet de loi de l'Ontario devient loi* (Toronto, Assemblée législative de l'Ontario, 2011), p. 8.
- ²⁵ White, 1997, p. 84.
- ²⁶ Assemblée législative de l'Ontario, Service de recherche de l'Assemblée législative (2011), p. 8.
- ²⁷ *Ibid.*, p. 8.
- ²⁸ « Notes pour l'allocation de l'honorable Dalton McGuinty, premier ministre de l'Ontario à l'occasion de la cérémonie d'assermentation du premier ministre et du Conseil des ministres », 2003
<http://news.ontario.ca/opo/fr/2003/10/remarks-by-dalton-mcguinty-premier-of-ontario-on-the-occasion-of-the-swearing-in-of-the-premier-and.html>. Les italiques sont de nous (site consulté le 15 décembre 2012).
- ²⁹ Ian Urquhart, « McGuinty shores up his bench – maybe », *Toronto Star*, le 27 octobre 2003.
- ³⁰ Sasha Tregebov, *There Will Be No Backbench: The Democratizing Impact of Backbench Participation in Cabinet Policy Committees*, article présenté au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Université Wilfrid Laurier, le 18 mai 2010. www.cpsa-acsp.ca/papers-2011/tregebov.pdf. (site consulté le 15 décembre 2012).
- ³¹ David Docherty, *Legislatures*, Vancouver, UBC Press, 2005, pp. 16 et 131.
- ³² F.F. Schindeler, *Responsible Government in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, p. 32. [traduction]
- ³³ Lucinda Flavelle et Philip Kaye, « La discipline de parti et le vote en chambre » dans la *Revue parlementaire canadienne*, Ottawa, été 1986, p. 21.
- ³⁴ Graham White, *Cabinets and First Ministers*, Vancouver, UBC Press, 2005, p. 15. [traduction]
- ³⁵ Assemblée législative de l'Ontario, Service de recherche de l'Assemblée législative, 2011, p. 7.
- ³⁶ *Ibid.*, p. 7.
- ³⁷ *Ibid.*, p. 10.
- ³⁸ White, 1997, p. 93.
- ³⁹ Assemblée législative de l'Ontario, Service de recherche de l'Assemblée législative, 2011, p. 9.
- ⁴⁰ White, 1997, p. 88.
- ⁴¹ Les données sur les réunions des comités sont disponibles depuis 1990; toutefois, il est difficile d'établir des comparaisons sur une longue période puisque le nom et le mandat des différents comités changent au fil du temps. Pour en savoir davantage, consulter : http://www.ontla.on.ca/web/committee-proceedings/committee_transcripts.do?locale=fr&ParlCommID=8860 (site consulté le 24 février 2013).
- ⁴² White, 1997), p. 94.
- ⁴³ Koch, Katch, « Ontario », *Revue parlementaire canadienne* (Rapports législatifs), hiver 2012, pp. 58-60.
- ⁴⁴ White, 1997, p. 83.
- ⁴⁵ Assemblée législative de l'Ontario, Service de recherche de l'Assemblée législative, 2011, p. 7.

-
- ⁴⁶ Session 1, 40^e législature, Projets de loi 5, 18, 32 et 86 respectivement.
- ⁴⁷ Au cours de la 1^{re} session de la 40^e législature, 133 projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés, et quatre ont reçu la sanction royale, ce qui correspond à un taux de réussite de 3 %.
- ⁴⁸ Ontario, Ministère des Finances, *Profil de l'Ontario : Décembre 2012*.
<http://www.fin.gov.on.ca/fr/economy/ecupdates/factsheet.html> (consulté en décembre 2012).
- ⁴⁹ Ontario, *L'Ontario en bref*. <http://www.ontario.ca/fr/gouvernement/lontario-en-bref> (consulté en décembre 2012).
- ⁵⁰ Canada, Statistique Canada, *Profil du recensement de 2011 : Ontario*. <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=PR&Code1=35&Geo2=PR&Code2=01&Data=Count&SearchText=35&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&Custom=&TABID=3> (consulté en décembre 2012).
- ⁵¹ Les 11 circonscriptions du nord sont identiques (à l'exception d'une modification mineure au niveau des frontières) à celles qui existaient en date du 2 octobre 2003. Les 96 circonscriptions électorales du sud sont identiques à celles utilisées par le gouvernement fédéral; elles n'ont pas changé depuis le 1^{er} septembre 2004.
- ⁵² Ontario, Ministère des Finances, *Faits saillants du recensement 2011 : Feuille de renseignements 1*.
<http://www.fin.gov.on.ca/fr/economy/demographics/census/cenhi11-1.html> (consulté le 15 décembre 2012).
- ⁵³ Myer Siemiatycki, *The Diversity Gap: The Electoral Under-Representation of Visible Minorities*, Ryerson Centre for Immigration and Settlement, 2011. <http://diversecitytoronto.ca/wp-content/uploads/Final-Report.pdf> (consulté le 8 août 2012).
- ⁵⁴ Robert Benzie et Rob Ferguson, « Bringing in fresh blood, energy », *Toronto Star*, le 8 novembre 2011.
http://www.thestar.com/news/canada/2011/11/18/bringing_in_fresh_blood_energy.html (consulté le 8 février 2013).
- ⁵⁵ White, 1997, p. 75.
- ⁵⁶ Assemblée législative de l'Ontario, « Documents officiels du 1^{er} octobre 1996 », *Journal des débats*.
http://ontla.on.ca/web/house-proceedings/house_detail.do?locale=fr&Sess=1&Parl=36&Date=1996-10-01 (consulté le 15 décembre 2012). [traduction]
- ⁵⁷ Jonathan Malloy, *'Bland Works': The Traditions of Ontario Politics in the Run Up to the 2011 Election*, document présenté lors de la réunion de l'Association canadienne de science politique, Université de l'Alberta, Edmonton (Alberta), 2012. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2012/Malloy.pdf> (consulté le 15 septembre 2012).
- ⁵⁸ Canada, Élections Canada, *Estimation du taux de participation par groupe d'âge et par sexe à l'élection générale fédérale de 2011*.
<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/part/estim/41ge&document=report41&lang=f> (consulté le 25 septembre 2012).
- ⁵⁹ Henry Milner, *Political Knowledge and Participation Among Young Canadians and Americans*, IRPP – Documents de travail, n° 2007-01, Institut de recherche en politiques publiques, 2007; Elisabeth Gidengil, André Blais, Neil Nevitte et Richard Nadeau, « La politique électorale : où sont passés les jeunes? », *Perspectives électorales*, Élections Canada, juillet 2003; Brenda O'Neill, « Examen du déclin de la participation électorale chez les jeunes du Canada », *Perspectives électorales*, Élections Canada, juillet 2003.
- ⁶⁰ André Blais et coll., « Where does voter decline turnout come from? », *European Journal of Political Research*, n° 43, 2004, p. 221-236.
- ⁶¹ David Cameron, *The Landscape of Civic Engagement in Ontario*, document préparé pour le groupe d'experts sur le rôle du gouvernement, octobre 2002. <http://www.law-lib.utoronto.ca/investing/reports/rp1.pdf> (consulté le 8 septembre 2012); Ronald Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁶² La loi prévoit notamment les exceptions suivantes : le lieutenant-gouverneur doit conserver le pouvoir de dissoudre l'Assemblée législative et la date de l'élection peut être déplacée par le Directeur général des élections si elle entre en conflit avec une date importante sur le plan culturel ou religieux.

⁶³ Nicole Goodman, Jon H. Pammett et Joan Debardeleben, « Le vote par Internet : l'expérience des municipalités canadiennes », *Revue parlementaire canadienne*, automne 2010, p. 13-21.

⁶⁴ Canada, Élections Canada, *Une analyse comparative du vote électronique – Partie III : Essais dans des municipalités canadiennes*.

<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/tech/ivote/comp&document=municip&lang=f> (consulté le 25 septembre 2012).

⁶⁵ *CTV News online*. « Electronic voting creates problems across Eastern Ont. », le mardi 26 octobre 2010. <http://ottawa.ctvnews.ca/electronic-voting-creates-problems-across-eastern-ont-1.567207> (consulté le 26 septembre 2012).

⁶⁶ *Ottawa Citizen*. « Province blamed for ignorance on electoral referendum », le 4 octobre 2007. <http://www.canada.com/ottawacitizen/news/story.html?id=acbd6830-a01d-41b9-b9e1-de52f813176a> (consulté le 26 septembre 2012).

⁶⁷ Élections municipales tenues en 1997, 2000, 2003, 2006 et 2010; élections provinciales (Ontario) tenues en 1995, 1999, 2003, 2007 et 2011; élections fédérales tenues en 2000, 2004, 2006, 2008 et 2011.