

2m11. 30/6.8

i

Université de Montréal

**DOMINATION DE L'EXÉCUTIF ET BICAMÉRISME AU QUÉBEC : LES
EXEMPLES AUSTRALIENS**

Par

Bertrand-Xavier Asselin

Département de science politique

Faculté des arts et sciences

**Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître ès sciences (M. Sc.)
en science politique**

Avril 2002

© Bertrand-Xavier Asselin, 2002



JA

39

W54

2002

nr. 014

**Université de Montréal
Faculté des études supérieures**

Ce mémoire intitulé :

Domination de l'exécutif et bicamérisme au Québec : les exemples australiens

présenté par :

Bertrand-Xavier Asselin

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

.....

Président-rapporteur: Michel Fortmann
Directeur de recherche: Louis Massicotte
Membre du jury: André Blais

Résumé et mots clés français

Résumé. Ce mémoire étudie comment le bicamérisme fort contribue à réduire la domination de l'exécutif au sein des parlements de type Westminster. À partir de l'étude des parlements bicaméraux australiens, on cherche à déterminer quelle forme devrait prendre une chambre haute québécoise destinée à cette fonction.

La première partie présente le cadre théorique du mémoire. En se basant sur l'exemple de l'Assemblée nationale du Québec, on illustre comment l'exécutif s'approprie la fonction législative du Parlement et échappe au contrôle de ce dernier. Puis, on présente les théories qui proposent que le bicamérisme fort, c'est-à-dire un système institutionnel où deux assemblées composées de majorités politiques différentes qui possèdent des pouvoirs similaires, contribue à réduire efficacement, ou non, la prédominance de l'exécutif.

La deuxième partie regroupe une étude de chacun des six parlements bicaméraux australiens : Commonwealth d'Australie, Australie Occidentale, Australie Méridionale, Nouvelle Galles du Sud, Tasmanie et Victoria. Dans chaque cas, on analyse si la présence d'une seconde chambre puissante contribue à réduire la domination de l'exécutif et si cette fonction est conciliable avec le principe de la responsabilité ministérielle et le déroulement efficace du processus législatif.

Finalement, la troisième partie présente une synthèse des principales observations tirées des études de cas qui permet notamment d'avancer l'idée qu'une nouvelle chambre haute québécoise devrait posséder des pouvoirs équivalents à ceux de l'Assemblée nationale, sauf dans le domaine financier, et que ses membres devraient être élus selon un mode de scrutin proportionnel qui favorise la représentation des petites formations politiques.

Mots clés. PARLEMENT – EXÉCUTIF – BICAMÉRISME – AUSTRALIE – QUÉBEC – AUSTRALIE OCCIDENTALE – AUSTRALIE MÉRIDIONALE – NOUVELLE GALLES DU SUD – TASMANIE – VICTORIA .

Résumé et mots clés anglais

Abstract. This paper studies how strong bicameralism contributes to reduce executive dominance in Westminster style parliaments. By studying Australian bicameral parliaments, it aims to determine what form would take an upper house designed to this effect in Quebec.

The first section contains the theoretical framework of this paper. Based on the example of Quebec's National Assembly, it illustrates how the Executive appropriates the legislative function of Parliament and escapes from strict parliamentary control. Are then summarised the theories advocating that strong bicameralism, an institutional system where two assemblies which are composed of different political majorities hold roughly equal powers, efficiently reduces, or not, Executive dominance.

The second section regroups a case study of each of the six Australian bicameral parliaments: Commonwealth of Australia, Western Australia, South Australia, New South Wales, Tasmania and Victoria. In each case, we analyse if the presence of a strong second chamber contributes to reduce Executive dominance and if this function is compatible with the principle of responsible government and an efficient legislative process.

Finally, the third section presents a synthesis of the main findings from the case studies, which notably suggests that a new Quebec's upper house should hold powers roughly equal to those of the National Assembly, with limitation regarding money bills, and that its members should be elected under a proportional voting system which favours the representation of smaller political formations.

Key words. PARLIAMENT – EXECUTIVE – BICAMERISM – AUSTRALIA - QUEBEC – WESTERN AUSTRALIA – SOUTH AUSTRALIA – NEW SOUTH WALES – TASMANIA – VICTORIA.

Table des matières

RÉSUMÉ ET MOTS CLÉS FRANÇAIS	III
RÉSUMÉ ET MOTS CLÉS ANGLAIS	IV
TABLE DES MATIÈRES.....	V
LISTE DES SIGLES UTILISÉS.....	VII
REMERCIEMENTS	VIII
INTRODUCTION.....	1
<i>Parlements et exécutifs.....</i>	<i>1</i>
<i>La revalorisation du Parlement québécois.....</i>	<i>2</i>
<i>Structure du mémoire.....</i>	<i>4</i>
PARTIE I : CADRE THÉORIQUE	7
SUJET DE RECHERCHE	7
QUESTION DE RECHERCHE	7
DÉFINITION DU SUJET ET CADRE THÉORIQUE	8
<i>Domination de l'exécutif.....</i>	<i>8</i>
<i>Le bicamérisme.....</i>	<i>13</i>
<i>Bicamérisme fort, responsabilité ministérielle et efficacité.....</i>	<i>17</i>
<i>Les parlements australiens.....</i>	<i>22</i>
LA QUESTION ET SA SIGNIFICATION.....	23
MÉTHODE	25
PARTIE II : ÉTUDES DE CAS.....	26
LE COMMONWEALTH D'AUSTRALIE	27
<i>Exécutif et Chambre des représentants.....</i>	<i>27</i>
<i>Le Sénat australien.....</i>	<i>29</i>
<i>Sénat australien et domination de l'exécutif.....</i>	<i>34</i>
<i>Sénat australien et fonctionnement du Parlement.....</i>	<i>41</i>
<i>Synthèse.....</i>	<i>46</i>
AUSTRALIE OCCIDENTALE.....	48
<i>Exécutif et Assemblée législative.....</i>	<i>48</i>
<i>Le Conseil législatif d'Australie Occidentale.....</i>	<i>49</i>
<i>Conseil législatif d'Australie Occidentale et domination de l'exécutif.....</i>	<i>50</i>
<i>Conseil législatif d'Australie Occidentale et fonctionnement du Parlement.....</i>	<i>51</i>
<i>Synthèse.....</i>	<i>52</i>

AUSTRALIE MÉRIDIONALE	53
<i>Exécutif et Chambre d'assemblée</i>	53
<i>Le Conseil législatif d'Australie Méridionale</i>	54
<i>Conseil législatif d'Australie Méridionale et domination de l'exécutif</i>	55
<i>Conseil législatif d'Australie Méridionale et fonctionnement du Parlement</i>	57
<i>Synthèse</i>	59
NOUVELLE GALLES DU SUD	60
<i>Exécutif et Assemblée législative</i>	60
<i>Le Conseil législatif de Nouvelle Galles du Sud</i>	61
<i>Conseil législatif de Nouvelle Galles du Sud et domination de l'exécutif</i>	62
<i>Conseil législatif de Nouvelle Galles du Sud et fonctionnement du Parlement</i>	64
<i>Synthèse</i>	66
TASMANIE	67
<i>Exécutif et Chambre d'assemblée</i>	67
<i>Le Conseil législatif de Tasmanie</i>	68
<i>Conseil législatif de Tasmanie et domination de l'exécutif</i>	69
<i>Conseil législatif de Tasmanie et fonctionnement du Parlement</i>	71
<i>Synthèse</i>	73
VICTORIA	74
<i>Exécutif et Assemblée législative</i>	74
<i>Le Conseil législatif de Victoria</i>	75
<i>Conseil législatif de Victoria et domination de l'exécutif</i>	76
<i>Conseil législatif de Victoria et fonctionnement du Parlement</i>	78
<i>Synthèse</i>	80
PARTIE III : OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS	81
OBSERVATIONS SUR LE BICAMÉRISME FORT EN AUSTRALIE	82
<i>Retour sur la question de recherche</i>	82
<i>Bicamérisme fort et domination de l'exécutif en Australie</i>	83
<i>Bicamérisme fort et fonctionnement des parlements en Australie</i>	88
APPLICATION POSSIBLE AU QUÉBEC	91
<i>Pouvoirs</i>	91
<i>Mode de composition</i>	92
<i>Mécanisme de résolution des conflits intercaméraux</i>	93
<i>Comités parlementaires</i>	94
<i>Synthèse</i>	95
CONCLUSION	96
SOURCES DOCUMENTAIRES	98
ANNEXE 1 : LES SECONDES CHAMBRES AUSTRALIENNES COMPARÉES	IX

Liste des sigles utilisés

- AD** : *Australian Democrats*
- ALP** : *Australian Labor Party*
- CP** : *Country Party*
- DLP** : *Democratic Labor Party*
- LP** : *Liberal Party*
- NP** : *National Party*
- NSW** : *New South Wales*
- SAFP** : *South Australia First Party*

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à la réalisation de ce mémoire.

Je voudrais d'abord remercier mon directeur, Louis Massicotte, pour son intérêt à mon sujet de recherche et ses précieux conseils.

Pour leur contribution à l'identification des documents pertinents, je voudrais aussi remercier le docteur Bryan Strait du service de recherche du Parlement de Tasmanie, Penny Cavanagh du Parlement d'Australie Méridionale, Felicity Murphy du Conseil législatif de Victoria, Jane Gray du Parlement d'Australie Occidentale et Gareth Griffith du service de recherche de la bibliothèque du Parlement de Nouvelle Galles du Sud.

Je voudrais aussi remercier Eve, Jocelyne, François, ainsi que tous ceux qui m'ont encouragé pendant les trois dernières années.

Merci également à la Fondation Jean-Charles-Bonenfant grâce à laquelle j'ai pu passer dix mois enrichissants à l'Assemblée nationale du Québec.

Finalement, je tiens à remercier les députés québécois et plus spécialement le député de Gaspé, monsieur Guy Lelièvre, et le député de Verdun, monsieur Henry-François Gautrin, qui m'ont chaleureusement accueilli au sein de leur équipe lors de mon passage à l'Assemblée nationale.

INTRODUCTION

Parlements et exécutifs

La question du déclin du parlementarisme est souvent abordée par les observateurs et les chercheurs qui s'intéressent aux institutions de la démocratie représentative. Ce questionnement sur l'avenir des parlements, lieux privilégiés d'expression et de conciliation des intérêts contradictoires des sociétés démocratiques modernes, révèle que ceux-ci sont confrontés à certains défis. Parmi ces défis, la domination des exécutifs sur les parlements retient notre attention.

Bien sûr, la crise de légitimité des institutions parlementaires ne peut être uniquement attribuée à la domination exercée par les exécutifs sur le fonctionnement des parlements. Cependant, dans la plupart des régimes parlementaires, on remarque que l'exécutif s'est graduellement approprié la fonction législative. En principe, la diminution du rôle législatif des parlements aurait été contrebalancée par le renforcement de la fonction de contrôle de ceux-ci. Or, particulièrement dans le cadre des parlements de tradition britannique, l'ascendant du gouvernement sur les travaux parlementaires est tel que la capacité du Parlement à jouer un rôle réel de contrôle est souvent mise en doute. Ainsi, les tribunaux, les médias, les groupes d'intérêts, les institutions internationales, voire les manifestations populaires deviendraient les véritables contrepoids au pouvoir d'un exécutif quasi omnipotent. Le Parlement jouerait donc aujourd'hui un rôle de plus en plus limité dans les sociétés démocratiques modernes.

La question est sérieuse car le Parlement pourrait être de moins en moins considéré comme une institution de régulation politique légitime et, si le parlementarisme tombe effectivement en désuétude, rien ne garantit qu'il sera remplacé par un mode de participation politique aussi compatible avec l'épanouissement d'une société démocratique, en reprenant les mots de Gilles Lesage, «axée sur la recherche patiente du bien commun».¹

¹ Gilles Lesage. *Le Parlement de demain, pour quoi faire? : Les défis et les espoirs du parlementarisme* (Québec : Assemblée nationale, 2001), 5.

La domination de l'exécutif au Québec. L'Assemblée nationale du Québec n'échappe pas au phénomène de la domination de l'exécutif. Depuis la fin du dix-neuvième siècle, l'exécutif s'est progressivement approprié la fonction législative. Aujourd'hui, même si l'adoption des lois dépend toujours de l'accord du Parlement, l'essentiel de cette fonction est exercé par l'exécutif qui contrôle le programme législatif, présente la majorité des projets de loi et peut aisément les faire adopter grâce à une forte cohésion de sa majorité en Chambre. Le pouvoir de contrôle de l'Assemblée nationale sur le gouvernement et l'administration publique est aussi très limité. Une discipline de parti stricte permet aux gouvernements majoritaires d'exercer une profonde influence sur les moyens mis à la disposition des élus afin d'exercer un contrôle direct sur l'exécutif. L'opposition, quant à elle, peut encore exercer une certaine fonction de contrôle en ralentissant les travaux parlementaires et en ameutant l'opinion publique.

La revalorisation du Parlement québécois

La domination de l'exécutif sur le plan législatif est généralement acceptée pour des raisons d'efficacité mais la plupart des acteurs et observateurs politiques s'entendent, au moins en principe, sur la nécessité de renforcer les pouvoirs de l'Assemblée nationale en matière de contrôle du gouvernement et de l'administration publique.

Ainsi, la réforme parlementaire de 1984 visait notamment à donner aux élus une plus grande indépendance dans la surveillance du gouvernement et de l'administration publique. On considère donc que le Parlement exerce un contrôle indirect sur le gouvernement en l'obligeant à rendre compte publiquement de ses actes. Bien informés, les citoyens peuvent alors décider du sort du gouvernement à chaque élection générale.

Absentes sont les propositions qui viseraient à doter l'Assemblée nationale d'une réelle capacité de contrôle direct sur l'exécutif. Théoriquement, le Parlement exerce un tel contrôle puisqu'il peut rejeter ou amender les projets de loi qui lui sont présentés ou provoquer la démission du gouvernement par un vote de non-confiance. En pratique, ce pouvoir de contrôle direct est très limité. Le gouvernement majoritaire et la discipline de parti font en sorte que le Parlement ne

s'oppose virtuellement jamais aux décisions à l'exécutif. On peut donc se demander s'il est possible de renforcer cette dimension du rôle de contrôle de l'Assemblée nationale du Québec.

Bicamérisme et domination de l'exécutif. Dans certaines démocraties représentatives, les deuxièmes chambres jouent un rôle important sur le plan du contrôle de l'exécutif. On cite ainsi souvent en exemple le Sénat américain ou le Bundesrat allemand qui peuvent exercer une influence importante sur les décisions gouvernementales.

Les secondes chambres des parlements de tradition britannique, telles que le Sénat canadien ou la Chambre des lords britannique, tendent à être considérées comme des acteurs mineurs dont la présence n'a que peu d'influence réelle sur l'exécutif. Ces deuxièmes chambres « faibles », bien que parfois dotées de pouvoirs considérables, ne sont habituellement pas élues et ne peuvent légitimement exercer qu'un rôle limité qui se résume souvent à proposer des amendements de nature technique aux projets de loi émanant de l'autre chambre. La pertinence ce type de deuxièmes chambres est régulièrement mise en doute et leur transformation, voire leur abolition, est souvent envisagée. Le Parlement québécois possédait d'ailleurs une deuxième chambre semblable, le Conseil législatif du Québec, qui a été aboli dans l'indifférence générale en 1968.

À partir de ces exemples, il semble que le bicamérisme contribue peu à réduire la domination de l'exécutif dans les parlements de tradition britannique et ceci explique en partie pourquoi la possibilité de rétablir une deuxième chambre destinée à cette fonction est généralement ignorée au Québec.

Les exemples australiens. À l'instar des autres pays membres du Commonwealth, les institutions parlementaires australiennes ont été largement basées sur le modèle bicaméral de Westminster. Le Parlement fédéral australien a jusqu'ici conservé sa deuxième Chambre ainsi que cinq des six États de la fédération. Or, plusieurs de ces deuxièmes chambres sont « fortes » dans la mesure où leurs membres sont élus au suffrage universel, souvent selon un mode de scrutin proportionnel, et qu'elles sont parfois dotées de pouvoirs importants qui vont même jusqu'à la possibilité de provoquer la dissolution simultanée des deux chambres.

Les exemples australiens semblent indiquer que les deuxièmes chambres peuvent jouer un rôle plus important au sein des parlements de tradition britannique que ce que les exemples anglais, canadiens et québécois le laissent entendre. Une étude plus approfondie des parlements bicaméraux australiens pourra nous permettre de comprendre si la présence de deuxièmes chambres fortes peut contribuer à réduire la domination de l'exécutif au sein des parlements de tradition britannique. Il sera ensuite possible de déterminer si le rétablissement d'une deuxième chambre destinée à rééquilibrer les institutions politiques québécoises est pertinent et, le cas échéant, élaborer certaines pistes de réflexion quant à la forme que pourrait prendre une telle chambre dans le système parlementaire québécois contemporain.

Structure du mémoire

Ce mémoire est divisé en trois parties distinctes :

Partie I: Cadre théorique. La question de recherche sera d'abord présentée. Puis, elle sera située dans un cadre théorique général qui précisera les principaux concepts utilisés.

Premièrement, la question de la domination de l'exécutif sera abordée en utilisant les exemples fournis par le Parlement québécois. Ensuite, les principales théories du bicamérisme seront présentées en insistant particulièrement sur celles qui traitent de la fonction de contrepoids, ou de contrôle, de l'exécutif exercée par les secondes chambres. Suivra une analyse des arguments habituellement invoqués contre le bicamérisme « fort », au sein des parlements du modèle Westminster. Il

sera ainsi surtout question du respect du principe de la responsabilité ministérielle et de la volonté de préserver l'efficacité du processus législatif. Les débats qui ont mené à l'abolition du Conseil législatif nous permettront d'illustrer comment ces arguments ont été repris au Québec. Finalement, les aspects du bicamérisme australien qui seront observés afin de vérifier la question de recherche seront précisés.

Partie II : Études de cas. Les chambres hautes suivantes seront étudiées : le Sénat fédéral australien et les conseils législatifs de l'Australie Occidentale, de l'Australie Méridionale, de la Nouvelle Galles du Sud, de Tasmanie et de Victoria.

Leurs pouvoirs respectifs seront identifiés ainsi que leur mode de nomination, leur composition politique et les mécanismes de résolution des conflits intercaméraux. Une analyse générale de leur performance sera ensuite présentée. Pour chacune d'entre elles, il s'agira d'évaluer dans quelle mesure le bicamérisme, sous sa forme « forte » le cas échéant, contribue à réduire la domination de l'exécutif. Il s'agira aussi d'identifier si la présence d'une deuxième chambre puissante pose des problèmes particuliers en ce qui a trait au principe du gouvernement responsable et de l'efficacité du processus législatif.

Partie III : Conclusions et application au cadre québécois. L'analyse des exemples australiens nous permettra de tirer certaines conclusions générales quant à la pertinence d'avoir recours au bicamérisme fort afin de réduire la prédominance de l'exécutif au sein des parlements de tradition britannique. Finalement, un modèle parlementaire bicaméral applicable au Québec sera esquissé. Il s'agira principalement de déterminer les pouvoirs et le mode de composition d'une éventuelle deuxième chambre destinée à réduire la prédominance de l'exécutif au sein du système parlementaire québécois.

PARTIE I : CADRE THÉORIQUE

CADRE THÉORIQUE

Sujet de recherche

Ce mémoire porte sur la pertinence d'un éventuel rétablissement du bicamérisme afin de rééquilibrer les institutions politiques québécoises. Il est proposé que l'étude des parlements australiens indique qu'une deuxième chambre puissante peut contribuer à diminuer la domination de l'exécutif au sein des parlements de type Westminster, comme l'Assemblée nationale du Québec, sans compromettre leur fonctionnement. En étudiant les parlements australiens, il sera possible d'infirmer ou nuancer les thèses voulant que les secondes chambres ne puissent jouer qu'un rôle marginal dans les parlements de type Westminster. Il sera notamment soutenu que la présence d'une deuxième chambre élue et dotée de pouvoirs étendus ne contredit pas nécessairement le principe de la responsabilité ministérielle sur lequel se fonde la légitimité du pouvoir exécutif dans la tradition parlementaire britannique, et ne nuit pas, outre mesure, à l'efficacité du processus législatif. L'étude des exemples australiens permettra d'élaborer un modèle général d'une éventuelle deuxième chambre destinée à réduire la domination de l'exécutif au sein du Parlement québécois.

La question de recherche sera d'abord présentée. Ensuite, elle sera située dans un cadre théorique plus large qui définit les principaux concepts utilisés. Finalement, la méthode adoptée afin de répondre à la question de recherche sera précisée.

Question de recherche

La question de recherche est la suivante; «Le bicamérisme fort contribue-t-il à réduire efficacement la domination de l'exécutif au sein des parlements australiens?»

Les théories du bicamérisme font état de la fonction de contrepoids à l'exécutif que peuvent remplir les secondes chambres fortes. Or, plusieurs auteurs soutiennent que le bon fonctionnement des parlements du modèle Westminster est peu compatible avec cette fonction. Ils soutiennent notamment que celle-ci

contredit la logique du principe de la responsabilité ministérielle ou paralyse le fonctionnement du Parlement. Ce mémoire vise à vérifier si le bicamérisme fort contribue à réduire la domination de l'exécutif au sein des parlements australiens, si ce rôle est généralement conciliable avec le principe de la responsabilité ministérielle, et s'il nuit significativement au déroulement du processus législatif. À partir de l'étude des parlements australiens, il sera possible de tirer certaines conclusions quant à la pertinence d'un éventuel rétablissement du bicamérisme au Québec et élaborer un modèle bicaméral général adapté à la réalité québécoise.

Il n'est pas proposé qu'un des modèles bicaméraux australiens puisse être appliqué, tel quel, au Québec. Il sera cependant possible d'illustrer que le parlementarisme britannique peut prendre des formes diverses et demeurer fonctionnel. En ce sens, l'étude des secondes chambres australiennes peut permettre d'explorer certaines pistes intéressantes quant aux propositions visant à rééquilibrer les institutions parlementaires québécoises, voire canadiennes.

Définition du sujet et cadre théorique

Ce travail porte sur la pertinence d'un éventuel rétablissement du bicamérisme au Québec. Plus précisément, par l'étude des parlements australiens, il vise à identifier les effets du bicamérisme fort sur la domination de l'exécutif dans le cadre des parlements de type Westminster et son application possible au Québec. Afin de préciser la problématique et le sujet de recherche, les principaux concepts utilisés sont définis au cours des prochaines pages.

Domination de l'exécutif

Ce concept renvoie aux situations où l'exécutif, voire le premier ministre, s'approprie *de facto* la fonction législative, qui est en théorie une prérogative du Parlement, et échappe au contrôle direct de ce dernier.

Domination de l'exécutif au plan législatif. La domination de l'exécutif se manifeste d'abord par le contrôle du programme législatif par l'exécutif et à un taux de succès très élevé des projets de loi gouvernementaux. Ainsi, même si l'adoption des lois dépend toujours de l'accord de la majorité des élus, l'essentiel de la fonction législative est exercé par l'exécutif qui présente la majorité des

projets de loi et peut aisément les faire adopter en grâce à un Parlement bien discipliné. Plusieurs auteurs soulignent que ce phénomène est bien établi dans la plupart des systèmes parlementaires et particulièrement ceux inspirés du modèle britannique.²

Au Québec, l'assemblée nationale joue aujourd'hui un rôle très secondaire par rapport à l'exécutif au plan législatif. La quasi-totalité des projets de loi d'intérêt publics sont présentés par le gouvernement et ceux-ci sont en général assez facilement adoptés.³ Il est même parfois impossible pour les parlementaires d'examiner adéquatement la législation proposée par l'exécutif. Par exemple, depuis les années soixante-dix, il est devenu pratique courante de « clôturer » l'étude des projets de loi en commission parlementaire ou de suspendre les règles de procédures normales afin de faciliter l'adoption d'un projet de loi, voire d'un ensemble de projets de loi, en fin de période parlementaire.⁴ Or, les mesures dilatoires sont souvent les seules qui sont à la disposition de l'opposition pour influencer les projets législatifs de l'exécutif.

Sur le plan du contrôle parlementaire. La domination de l'exécutif renvoie aussi à l'absence de contrôle direct du gouvernement et de l'administration publique par le Parlement. Grâce à une stricte discipline de parti, les gouvernements majoritaires sont généralement en mesure d'exercer une influence significative sur la plupart des moyens mis à la disposition des élus afin d'exercer un contrôle direct sur l'exécutif tels que l'adoption des crédits et les motions de censure à l'issue du discours sur le budget ou du discours d'ouverture de la

² Au contraire de certains systèmes institutionnels qui conservent une séparation relativement importante entre les pouvoirs législatifs et exécutifs, tel que le système présidentiel américain, les parlements du modèle Westminster ont eu tendance à évoluer dans le sens d'une fusion de ces mêmes pouvoirs. Voir Réjean Pelletier, «Le gouvernement responsable : Une conquête ou une défaite pour le Parlement?», dans Louis Massicotte et F. Leslie Seidle, dir., *Le point sur 150 ans de gouvernement responsable au Canada* (Ottawa : Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, 1999), 54.

³ Par exemple, de 1985 à 1994, 96.6% (848) des projets de lois publics présentés à l'Assemblée nationale du Québec l'ont été par le gouvernement et 88.2% (748) d'entre eux ont été adoptés. Pour la même période, les projets de lois présentés par de simples députés constituaient 3.4% (30) des projets de lois d'intérêt public et seulement 43.3% (13) d'entre eux ont été adoptés. Ibid., 65-67.

⁴ De 1988 à 1998, 81 projets de lois ont été adoptés sous le coup de telles mesures. Voir Louis Massicotte, *L'année politique au Québec 1997-1998* (Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 1998), 63.

session. Un gouvernement, appuyé par une majorité bien disciplinée, peut généralement passer outre aux objections de l'opposition dont le pouvoir réside alors surtout dans sa capacité à ralentir les travaux parlementaires et à ameuter l'opinion publique. Certains auteurs considèrent ainsi que la fonction de contrôle du Parlement tend à se déplacer dans d'autres lieux comme les tribunaux, les médias ou les groupes d'intérêts.⁵

Le Parlement québécois a, *de facto*, délégué son pouvoir législatif à l'exécutif. Selon plusieurs observateurs, cette évolution qui est commune à la plupart des régimes parlementaires peut demeurer acceptable en contrepartie «de l'exercice d'un contrôle politique du Gouvernement plus étendu et plus rigoureux». ⁶ Or, le pouvoir de contrôle du Parlement québécois en vertu des règles de procédure est assez limité. La composition politique du Parlement étant reproduite dans les différents comités et commissions parlementaires, un gouvernement majoritaire peut généralement s'assurer qu'aucune initiative contraire à ses intérêts n'y sera prise.⁷ L'exécutif dispose par ailleurs de certains

⁵ Cette impuissance relative des élus aurait des conséquences sur la légitimité du Parlement. Plusieurs analystes notent que le pouvoir judiciaire, le «troisième pouvoir», est de plus en plus utilisé par les citoyens pour contester les décisions de l'exécutif. Dans plusieurs cas, les tribunaux semblent représenter un contrepois beaucoup plus efficace au pouvoir de l'exécutif que les parlementaires. Certains voient des dangers dans ce phénomène. Par exemple, on redoute le déplacement progressif du lieu de la délibération du Parlement vers les tribunaux, l'importance grandissante du discours juridique aux dépens du discours politique et le transfert du pouvoir ultime de décision à des personnes nommées et non élues. Voir notamment Benoît Mercier et André Duhamel. *La démocratie, ses fondements, son histoire et ses pratiques* (Québec : Le Directeur général des élections du Québec, 2000), 131-132. Voir aussi l'analyse de Gilles Lesage. «Le parlement de demain, pour quoi faire? : Les défis et les espoirs du parlementarisme», 5-12.

⁶ Maurice Champagne. «La législation déléguée, avec ou sans contrôle, peut-elle devenir un mode normal de gouvernement?» dans Section québécoise de l'Association des parlementaires du Commonwealth, *Documents et débats de la conférence sur le parlementarisme britannique. Le parlementarisme britannique : anachronisme ou réalité moderne?* (Québec : Assemblée nationale, 1980), 270-271.

⁷ Par exemple, on constate que les nouveaux moyens de contrôle introduits par la réforme de 1984, qui étaient «tous destinés à être exercés en commission» et qui visaient «un meilleur contrôle de l'administration publique plutôt que du gouvernement», comme «l'étude de la réglementation, la surveillance des organismes publics, l'audition du Protecteur du citoyen, du vérificateur général et du Directeur général des élections» et le pouvoir des commissions «d'entreprendre de leur propre initiative des études «sur toute matière d'intérêt public»» sont «globalement (...) moins utilisés que les anciens (questions, crédits, engagements financiers)». Ceci s'expliquerait «en partie par un manque de temps, mais aussi par la difficulté d'introduire de nouveaux usages dans un système parlementaire où l'Exécutif, depuis plusieurs décennies, exerce une influence déterminante». Gaston Deschênes et Jacques-André Grenier. *Le député québécois* (Québec : Publications officielles du Québec, 1995), 41-43.

pouvoirs, tel que le pouvoir de décret, qui échappent au contrôle formel des parlementaires.

Si le contrôle parlementaire existe, il repose essentiellement sur des facteurs politiques. Aussi, Claude Forget pose le diagnostic suivant; «les limites du pouvoir ne viennent pas du Parlement mais de la contrainte politique que constitue la nécessité d'être réélu comme majorité afin d'en conserver l'exercice».⁸

Les sources de la domination de l'exécutif au Québec. La domination de l'exécutif est facilitée par la formation de gouvernements majoritaires qui, au Québec, se sont succédé sans exception depuis le début du vingtième siècle. Cette situation s'explique en grande partie par l'utilisation du mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour qui facilite la formation de majorités fortes.⁹

Les gouvernements majoritaires québécois sont d'autant plus puissants au sein du Parlement que la discipline de parti n'a cessé de se raffermir. La cohésion des votes à l'Assemblée nationale illustre bien cette tendance. Au dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle, on peut observer de nombreuses occasions où des députés ont voté contre de la position officielle de leur parti. Toutefois, ces «dissidences» se sont ensuite faites de plus en plus rares. Entre 1970 et 1989, seulement 5% des votes ont provoqué des dissidences au sein du parti

⁸Selon Claude Forget, le Parlement doit être considéré comme une «source privilégiée pour l'information des citoyens». En examinant le pouvoir exercé par l'exécutif, l'Assemblée permet aux citoyens «de connaître, pour chaque décision gouvernementale, ses raisons (ou avantages), ses coûts (ou désavantages) et le degré d'assentiment de ceux qui sont touchés par cette décision. Comme le Gouvernement dispose d'une majorité au Parlement, le but réel de cet examen ne peut être d'approuver ou de désapprouver ces décisions gouvernementales, mais bien d'informer le public des raisons pour et contre ses décisions, des alternatives en cause et des conséquences favorables ou défavorables, directes et indirectes qu'elles peuvent entraîner». Il poursuit : «Cette conception du Parlement est bien différente de celle selon laquelle il s'agit d'un organe souverain; la Parlement dans un régime de partis, doit plutôt être envisagé comme une source irremplaçable d'une information de type dialectique nécessaire aux citoyens pour exercer leur rôle d'électeurs. Claude E. Forget. *Démocratiser le parlement : propositions en vue de la réforme du parlementarisme à l'Assemblée nationale du Québec* (1977), 12-13.

⁹ Il est généralement reconnu que ce mode de scrutin «favorise la polarisation politique et le système bipartisan» en défavorisant «les tiers partis, les nouveaux partis et les petites formations minoritaires dont l'électorat n'est pas concentré dans une circonscription». Voir l'analyse de Mercier et Duhamel, *La démocratie, ses fondements, son histoire et ses pratiques*, 120-121.

gouvernemental dont une seule entre 1985 et 1989.¹⁰ Cette forte cohésion du parti ministériel a pratiquement éliminé les risques de défaites du gouvernement en Chambre. De 1867 à 1900, les gouvernements ont été défaits à 138 reprises. Après 1900, ces défaites, dont la dernière remonte à 1933, ne concernent jamais des projets de loi gouvernementaux ou des motions de censure.¹¹

La gravité et la multitude des problèmes économiques, sociaux et politiques, le caractère de plus en plus technique de la législation et le souci d'efficacité sont aussi des facteurs qui contribuent à la domination de l'exécutif en matière législative. Si le gouvernement peut compter sur l'appareil public et de nombreux experts pour l'élaboration des lois, les parlementaires eux ne disposent ni du temps ou, bien souvent, de l'expertise nécessaires afin de répondre aux besoins complexes d'une société moderne en matière législative.¹²

Conséquences de la domination de l'exécutif. On peut considérer que la domination de l'exécutif comporte certains avantages sur le plan politique. Par exemple, les majorités politiques fortes permettent une bonne efficacité politique et favorisent la stabilité des gouvernements.¹³ Ces avantages peuvent cependant être remis en question quand on considère les effets d'une telle autonomie gouvernementale sur la légitimité du Parlement qui peut plus difficilement trouver son utilité dans un contexte où ses pouvoirs législatifs et de contrôle sont fortement limités.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente démarche de recherche. Il s'agit de vérifier si le bicamérisme fort contribue à réduire les différentes facettes de la domination de l'exécutif. Par exemple, on cherchera à identifier si la présence d'une deuxième chambre puissante rend le contrôle du programme législatif par l'exécutif plus difficile, si les projets de loi gouvernementaux sont moins facilement adoptés et si les moyens de contrôle direct de l'exécutif par le Parlement sont plus efficaces.

¹⁰ Louis Massicotte. *Un parlement provincial en transition. Le cas du Québec 1867-1990*. thèse de doctorat (Université Carleton : Département de science politique, 1992).

¹¹ Ibid., 198.

¹² Voir Deschênes et Grenier, *Le député québécois*, 33. et Maurice Champagne, «La législation déléguée, avec ou sans contrôle, peut-elle devenir un mode normal de gouvernement?», 270.

Le bicamérisme (ou bicaméralisme)

Définition générale. Selon Jean Grangé le bicamérisme désigne «un système institutionnel dans lequel deux assemblées désignées distinctement exercent les fonctions parlementaires dans les conditions déterminées par la Constitution». ¹⁴ Cette définition rejoint largement celle de Patterson et Mughan pour qui le bicamérisme est : «an institutional design for a two-house representative assembly» ¹⁵, ou celle de Tsebelis et Money qui désignent les législatures bicamérales comme «those that involve two distinct chambers in their deliberation». ¹⁶

Si on retrouve le principe de la division du corps législatif chez les anciens Grecs et Romains, c'est principalement le Parlement britannique du dix-huitième siècle qui est considéré comme le modèle étant à l'origine du bicamérisme moderne. ¹⁷ Aujourd'hui, le bicamérisme occupe une place relativement importante sur la scène internationale. Si seulement un tiers des parlements nationaux étaient bicaméraux en 2000, la plupart des législatures des pays occidentaux comportaient deux assemblées délibératives. ¹⁸ Louis Massicotte dénote par ailleurs que le bicamérisme est presque la règle au sein des fédérations et qu'on peut observer une légère augmentation du nombre des législatures bicamérales au cours des vingt dernières années. ¹⁹

¹³ Mercier et Duhamel, *La démocratie, ses fondements, son histoire et ses pratiques*, 121.

¹⁴ Jean Grangé, «Le bicamérisme», dans Yves Mény et Olivier Duhamel. dir.. *Dictionnaire constitutionnel* (P.U.F, 1992), 74.

¹⁵ Samuel Charles Patterson et Anthony Mughan, dir. *Senates : bicameralism in the contemporary world*. (Columbus : Ohio State University Press, 1999), 1.

¹⁶ George Tsebelis et Jeannette Money. *Bicameralism* (Cambridge University Press, 1997), 1.

¹⁷ *Ibid.*, 17-21. Selon Tsebelis et Money, à l'époque, le bicamérisme représentait un moyen d'assurer un certain équilibre entre les groupes sociaux afin de préserver la stabilité de l'État; la Chambre des communes représentant l'élément démocratique de la société, la Chambre des lords l'élément aristocratique, et le droit de veto du roi l'élément monarchique. Voir le chapitre 1 en ce qui concerne l'évolution historique du bicamérisme, 15-43.

¹⁸ Tsebelis et Money, *Bicameralism*, 4-5.

¹⁹ Louis Massicotte observe cependant que le bicamérisme est nettement moins pratiqué au plan sub-national, puisque près de 84% des législatures des états fédérés sont unicamérales. Voir : Louis Massicotte, «Legislative unicameralism : a global survey and a few case studies». *Journal of Legislative Studies*. Volume 7. No 1. (printemps 2001), 151-154.

Les fonctions des secondes chambres. Tsebelis et Money classent les fonctions théoriques du bicamérisme dans deux catégories générales. Ainsi, le bicamérisme contribuerait à *l'efficience* des législatures et jouerait un rôle *politique* en atténuant les problèmes liés à la domination des corps législatifs.²⁰

Chez Tsebelis et Money, la fonction d'efficience suppose que le bicamérisme peut favoriser la stabilité et la qualité de la législation produite.²¹ C'est aussi ce rôle qui serait généralement invoqué dans les systèmes unitaires afin de défendre la légitimité des secondes chambres.²²

²⁰ Jeannette Money et George Tsebelis. «Cicero's Puzzle : Upper House Power in Comparative Perspective». *International Political Science Review* (Volume 13, no 1., 1992), 25-27.

Chez les auteurs qui s'intéressent au bicamérisme, les justifications théoriques présentées sont généralement équivalentes à celles identifiées par Tsebelis et Money. Par exemple, Patterson et Mughan attribuent deux fonctions principales au bicamérisme. Premièrement, une fonction de *représentation*. Une deuxième chambre, «with a different basis of representation, may give voice to the interests of social classes, economic interests, or territorial diversity». Deuxièmement, une fonction de *redondance*; contrôler les excès de la première chambre, donner une deuxième opinion à propos d'un projet de loi et assurer la protection des intérêts des régions ou des minorités. Voir : Samuel Charles Patterson et Anthony Mughan. dir. *Senates : bicameralism in the contemporary world* (Columbus : Ohio State University Press, 1999), 1-10.

Chez Arend Lijphart, le bicamérisme, surtout associé au fédéralisme, a aussi une fonction de représentation; «the principal justification for instituting a bicameral (...) legislature is to give special representation to minorities, including the smaller states in federal systems, in a second chamber or upper house». Lijphart attribue aussi une fonction de diffusion du pouvoir législatif aux deuxièmes chambres dans un cadre fédéral. Voir : Arend Lijphart. *Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries* (London : Yale University Press, 1999), 1-39.

²¹ Selon Tsebelis et Money, le bicamérisme peut contribuer à l'amélioration de la qualité de la législation de plusieurs façons. Selon une approche «aristocratique», les membres d'une seconde chambre, qui posséderaient une bonne expertise législative en vertu de leur expérience, de mandats plus longs ou qui sont plus objectifs en raison de la nature «désintéressée» du travail sénatorial, peuvent contribuer à améliorer la qualité de la législation. On considère aussi que la simple présence d'une seconde chambre peut représenter un mécanisme de «contrôle de la qualité» : «(...) first (...) knowing that someone else will examine the product makes the producer more careful initially. Second, there is a system to discover mistakes after they have been committed. A second chamber, regardless of its level of expertise and wisdom, constitute such a quality control mechanism». De plus, en ralentissant le processus législatif, le bicamérisme donnerait l'occasion d'examiner la législation avec plus d'attention. Tsebelis et Money, *Bicameralism*, 37-42.

L'efficience des législatures serait aussi améliorée par la stabilité du processus législatif. Ainsi, selon les auteurs : «Many legislative chambers are designed with differences in tenure to avoid the instability associated with «sudden and violent passions» and «rapid succession of new members».» Le bicamérisme contribuerait, par ailleurs, à réduire l'instabilité législative associée à des phénomènes tels que le «vote cyclique». Ibid., 37-40. Pour une analyse plus complète du concept du vote cyclique voir William H. Riker. «The Justification of Bicameralism». *International Political Science Review*. Volume 13. No 1.(1992), 101-116.

²² Cette tendance serait liée à la démocratisation des sociétés : «In unitary systems, as the source of legitimacy of upper house power - the representation of landed, commercial and industrial wealth - declined, the existence of a upper house was questioned. In some cases, upper houses dissolved

La fonction politique suppose, quant à elle, que les secondes chambres peuvent contribuer à contrer la domination des corps législatifs par une seule majorité politique. On considère alors que le bicamérisme peut réduire la possibilité qu'une majorité, une minorité, voire un leader influent, puisse monopoliser le pouvoir de l'État.²³ Cette fonction est donc intimement liée aux notions de poids et de contrepoids si abondamment discutées dans la littérature sur les institutions politiques américaines. Ce rôle politique serait davantage accepté dans les systèmes fédéraux où la représentation des états fédérés par les secondes chambres contribue à préserver leur légitimité démocratique.²⁴

Bicamérisme fort. Le concept de bicamérisme fort renvoie essentiellement à un système institutionnel dans lequel deux assemblées désignées distinctement possèdent des pouvoirs similaires et sont composées de majorités politiques différentes. Le bicamérisme fort se distingue donc des situations où une des deux chambres est fortement subordonnée à l'autre, légalement ou en pratique.

Plusieurs facteurs déterminent la force relative d'une deuxième chambre dans un système bicaméral. Par exemple, Arend Lijphart classe les systèmes bicaméraux selon le degré de symétrie et de « *congruence* » des deux chambres. Selon lui, le bicamérisme fort se produit quand deux chambres ont des pouvoirs similaires (*symmetrical*) et que celles-ci sont composées de majorités politiques différentes (*incongruent*). Le bicamérisme sera « faible » si les pouvoirs des chambres sont asymétriques ou que leur composition politique est similaire, voire « insignifiant » si les pouvoirs sont asymétriques et la composition similaire.²⁵

permanently as in Denmark and Sweden. Others saw their institutional power curtailed as in the United Kingdom and France. Legislative analyses in these countries tend to be couched in terms of Mastias and Grange's perspective : the upper house plays an efficient role and relies on the special wisdom and expertise of its members. Influence is independent of, or even inversely proportional to, the upper house institutional power». Money et Tsebelis, «Cicero's Puzzle : Upper House Power in Comparative Perspective», 26.

²³ Tsebelis et Money, *Bicameralism*, 35-37.

²⁴ Money et Tsebelis, «Cicero's Puzzle : Upper House Power in Comparative Perspective», *ibid.*

²⁵ Arend Lijphart. *Democracies* (Yale University Press, 1984), 99. Lord Bryce adopte une classification semblable basée sur la comparaison des pouvoirs théoriques et réels des secondes chambres : «Those which are equal in power, both legally and practically, to the lower or «popular» house. (...) Those whose formal powers are legally equivalent, or nearly so, to the lower house, but which, in reality, are inferior, perhaps much inferior, in terms of the exercise of those

Comme le soulignent Tsebelis et Money, certains auteurs considèrent que la force relative d'une seconde chambre est aussi largement déterminée par son degré de légitimité démocratique. Selon ces auteurs, le degré de légitimité démocratique d'une chambre sera plus élevé si le mode de sélection de ses membres tend à s'approcher du suffrage universel direct et si celle-ci représente, au moins en théorie, les citoyens plutôt que des entités territoriales, des groupes, ou des classes spécifiques.²⁶ Finalement, le cadre institutionnel pourra aussi influencer la force respective des chambres d'un système bicaméral. Par exemple, Tsebelis et Money s'intéressent beaucoup aux méthodes de résolution des conflits «intercaméraux» dont la compréhension serait, selon eux, essentielle afin de saisir l'influence des secondes chambres sur le processus législatif.²⁷

Dans le cadre de ce mémoire, on s'intéressera principalement à l'étude du bicamérisme « fort » puisque c'est cette distribution du pouvoir qui semble le plus en mesure d'influencer l'équilibre entre le Parlement et l'exécutif. Dans certains cas, il pourra aussi être intéressant d'étudier les situations où l'exécutif possède une majorité dans les deux chambres puisque les deuxièmes chambres « faibles » peuvent elles aussi exercer une influence significative sur le processus législatif.²⁸ Cependant, les deuxièmes chambres fortes sont probablement plus en mesure de jouer un rôle de contrepoids efficace au pouvoir exécutif.

powers to their lower house counterpart. (...) Those whose powers are legally as well as practically slender (...) ». J. Bryce. *Modern Democracies*. Vol 2 (Macmillan, 1921), 441.

²⁶ Par exemple, selon l'analyse de Patterson et Mughan : «Mastias and Grangé (...) emphasize the legitimacy of the upper house as the determinative of its institutional structure and therefore of its influence over legislative outcomes. Legitimacy is defined in terms of direct citizen input; the less direct the method of selection, the less legitimate the chamber. (...) Those houses that link the citizen most directly to the selection of upper house representatives tend to have power coequal to the lower house, whereas appointed or hereditary houses tend to have limited legislative powers». Jean Mastias et Jean Grangé. *Les secondes chambres du Parlement en Europe Occidentale* (Paris : Économica, 1987), chapitre 4.; Tsebelis et Money, *Bicameralism*, 45.

²⁷ Tsebelis et Money, *Bicameralism*, 54-69.

²⁸ Voir, par exemple, les conclusions de Patterson et Mughan à ce sujet : Patterson et Mughan. dir. *Senates : bicameralism in the contemporary world*. 342-343.

Bicamérisme fort, responsabilité ministérielle et efficacité

Ce mémoire vise à vérifier si le bicamérisme fort peut éventuellement contribuer à réduire efficacement la domination de l'exécutif au sein du Parlement québécois. En dehors du fait qu'il a déjà été identifié que le bicamérisme est relativement rare dans les systèmes unitaires et dans les pays faiblement peuplés, l'étude de la littérature tend à indiquer que la présence d'une seconde chambre puissante peut poser des problèmes particuliers pour le fonctionnement des parlements de type britannique dont fait partie l'Assemblée nationale du Québec.²⁹ Dans le cadre de cette démarche de recherche, il sera surtout question des défis posés par le principe de la responsabilité ministérielle dans le cadre des institutions de tradition britannique et de la volonté de conserver un processus législatif efficient.

Responsabilité ministérielle (ou gouvernement responsable). Principe fondamental dans la tradition parlementaire britannique, le concept de responsabilité ministérielle peut être abordé selon deux perspectives.

Au sens strict, dans le cadre des parlements de tradition britannique, la responsabilité ministérielle est la convention constitutionnelle selon laquelle le pouvoir exécutif est soumis au contrôle direct du Parlement (de la Chambre basse dans les parlements bicaméraux) et ne peut gouverner sans la confiance de celui-ci. Un gouvernement perdant la confiance de la Chambre doit démissionner, ou déclencher de nouvelles élections (responsabilité collective), et les ministres sont tenus personnellement responsables des actions de leurs ministères et de leurs agences devant le Parlement (responsabilité individuelle).³⁰ Dans cette perspective, le contrôle parlementaire désigne le rôle du Parlement de conférer ou retirer au gouvernement le pouvoir légitime et démocratique de diriger l'État. Au Canada, le principe de responsabilité ministérielle a fait l'objet de revendications dès le début du dix-neuvième siècle et a été officiellement reconnu en 1848.³¹

²⁹ Pour une étude plus approfondie des facteurs qui favorisent le monocamérisme voir Louis Massicotte, «Legislative unicameralism : a global survey and a few case studies», 151-170.

³⁰ Jean-Charles Bonenfant, «Le cadre institutionnel du système politique québécois» dans Édouard Cloutier et Daniel Latouche, dir., *Le système politique québécois* (Hurtubise HMH, 1979), 46.

³¹ Voir Réjean Pelletier, «Le gouvernement responsable : Une conquête ou une défaite pour le Parlement?», 53.

Au sens large, la responsabilité ministérielle désigne aussi l'obligation pour l'exécutif de rendre compte de ses actes au Parlement. Cet aspect de la responsabilité ministérielle se manifeste ainsi par l'ensemble des moyens qui permettent d'obliger les membres du gouvernement et l'administration publique de rendre compte de leurs actes. Parmi ces moyens se trouvent notamment les questions orales et écrites, l'interpellation, l'examen des dépenses publiques lors de l'adoption du budget et des crédits, les travaux en commissions parlementaires et le questionnement des responsables des organismes publics.³² Cette obligation de rendre des comptes contribuerait donc à la transparence du gouvernement et de l'administration publique. De nombreux observateurs du parlementarisme semblent d'ailleurs en arriver à la conclusion que c'est cet aspect de la responsabilité ministérielle qui prévaut aujourd'hui.³³

Certains auteurs affirment que le bicamérisme fort est incompatible avec le modèle parlementaire britannique en argumentant que la présence d'une deuxième chambre puissante, surtout quand elle peut se prévaloir de la légitimité démocratique associée à l'élection directe, contredit le principe fondamental de la responsabilité ministérielle. En partant du principe que l'élection générale confère au gouvernement le mandat démocratique de gouverner et que ce mandat est maintenu tant que le ce dernier conserve le support de la majorité de la chambre devant laquelle il est responsable, ces auteurs considèrent que les membres élus d'une seconde chambre pourraient eux aussi revendiquer un certain mandat démocratique de gouverner, voire prétendre à exercer une partie du pouvoir exécutif. Ainsi, si cette deuxième chambre est assez puissante pour remettre en cause la survie du gouvernement ou paralyser son programme législatif, on considère que cette dernière peut potentiellement nier le mandat démocratique confié au gouvernement par la population.³⁴

³² Assemblée nationale. *L'Assemblée nationale et la vie parlementaire québécoise* (Assemblée nationale : Québec, 1997), 14.

³³ Par exemple, Voir aussi l'analyse de Claude Forget : *Démocratiser le parlement : propositions en vue de la réforme du parlementarisme à l'Assemblée nationale du Québec.*(1977), 12-13.

³⁴ Donald Smiley résume assez bien ce point de vue. «There is no place in the democratic-parliament sovereignty principle for a second chamber, even one chosen by popular election, which possesses and exercises the power to frustrate governments in respect to fundamental matters when

D'autres auteurs soutiennent, au contraire, que la présence d'une deuxième chambre puissante peut contribuer à renforcer le principe de la responsabilité ministérielle pris au sens large. Une deuxième chambre pourrait contribuer à renforcer les moyens par lesquels le Parlement oblige le gouvernement et l'administration publique de rendre compte de leurs actes et ainsi permettre aux électeurs d'obtenir une vision plus fidèle de la performance de l'exécutif. Par exemple, Griffith et Srinivasan soulignent que cette serait peut-être être mieux assumée par le secondes chambres «for here the rigid party discipline required to maintain control of the lower house need not apply».³⁵

Efficacité. Une autre critique importante de la présence d'une seconde chambre, et à plus forte raison d'une seconde chambre puissante, est le ralentissement potentiel du processus législatif.

On a déjà souligné qu'une deuxième chambre qui utiliserait son pouvoir dans le but précis de ralentir ou bloquer indûment l'adoption des projets de loi gouvernementaux contredirait le principe de la responsabilité ministérielle. De plus, si on accepte l'idée qu'il est souhaitable de pouvoir adopter rapidement des lois dans un contexte politique, social et économique où les gouvernements doivent souvent agir promptement, on peut considérer que la fonction de révision remplie par une deuxième chambre peut nuire à l'efficacité du Parlement en alourdissant le processus législatif.

these governments are sustained by majorities in the confidence chamber and thus, according to this ideology, reflect the popular will.» Donald Smiley. «An Elected Senate for Canada?, Clues from the Australian Experience» (discussion paper No 21). (Institute of Intergovernmental Relations. Kingston : Queen's University, 1985), 21.

Ce type d'arguments a été soulevé par les opposants à la mise en place d'un Sénat élu au Canada lors des travaux du comité mixte sur la réforme du Sénat. Dans le rapport, on peut lire : «Les opposants à l'élection directe ont fait remarquer que les sénateurs ainsi élus seraient enclins à penser qu'ils doivent exercer des pouvoirs équivalents à ceux des députés; le Sénat ferait alors concurrence à la Chambre des communes et pourrait compromettre notre système de gouvernement parlementaire responsable. Il serait difficile, voire impossible, d'établir une telle institution sans lui donner, soit trop de pouvoir, soit trop peu. Si elle en avait trop, le gouvernement serait en réalité responsable devant deux chambres; si elle n'en avait trop peu, la nouvelle institution ne serait pas prise au sérieux.» Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat. *Rapport du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat* (Ottawa : Approvisionnement et services, 1984), 23.

³⁵ Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. «State Upper Houses in Australia» (Background Paper 1/2001). Site du Parlement de Nouvelle Galles du Sud, [En ligne]. (page consultée le 5 novembre 2001).

On doit cependant apporter la précision suivante. On peut bien entendu considérer que la présence d'une seconde chambre puissante qui utilise très activement ses pouvoirs, en forçant par exemple le gouvernement à négocier le passage d'une forte proportion de ses projets de loi, nuit à l'efficacité législative. Il s'agit là d'une remarque valable surtout lorsqu'on mesure l'efficacité législative essentiellement en fonction de la rapidité de l'adoption des projets de loi gouvernementaux. Or, dans le cadre de ce projet de recherche, on soutient plutôt qu'un processus législatif efficace doit permettre le passage des projets de loi gouvernementaux dans des délais raisonnables tout en garantissant que le Parlement conserve en pratique la capacité de les examiner adéquatement, voire de les modifier. Ainsi, on considérera que l'efficacité du processus législatif n'est pas entachée si le rythme d'adoption des projets de lois gouvernementaux est ralenti par la présence d'une seconde chambre qui utilise activement et raisonnablement son pouvoir de révision législative.

L'abolition du Conseil législatif du Québec. Selon certaines analyses, le développement du principe de la responsabilité ministérielle aurait été une des principales causes du déclin et de l'abolition du Conseil législatif du Québec.

Le Conseil législatif était composé de 24 membres nommés par le lieutenant-gouverneur, à la demande du gouvernement.³⁶ Il jouissait des mêmes pouvoirs que la Chambre basse et pouvait s'opposer indéfiniment à toute mesure adoptée par cette dernière, même dans le domaine financier. On ne pouvait cependant y présenter des projets de loi à caractère financier.³⁷ Le Conseil législatif était donc doté de pouvoirs considérables d'autant plus qu'il possédait un droit de veto sur tout projet visant son abolition et qu'il ne pouvait être l'objet de « swamping », le nombre de conseillers étant limité à vingt-quatre.³⁸

Les auteurs qui se sont intéressés au Conseil législatif constatent que cette institution était devenue anachronique et discréditée bien avant son abolition. Ainsi, Edmond Orban affirme que «le vice fondamental du Conseil québécois résidait dans le fait que ses membres étaient nommés par le gouvernement et non élus». Même en conservant tous ses pouvoirs, «le Conseil avait perdu toute valeur politique face à l'assemblée élue».³⁹ Le Conseil a pu utiliser ses pouvoirs pour s'opposer à la Chambre élue et ce particulièrement lorsque les deux Chambres avaient de majorités politiques différentes. Toutefois, il lui a été de plus en plus difficile de jouer le rôle de contrepoids légitime à la Chambre élue car la responsabilité ministérielle s'est rapidement imposée comme le «principe moteur» du système parlementaire.⁴⁰ Dans un cadre démocratique, il était difficile de

³⁶ Le nombre de conseillers était fixe, chacun représentant une des vingt-quatre circonscriptions correspondant aux circonscriptions sénatoriales de la Province au Sénat canadien. D'abord nommés à vie, les conseillers législatifs doivent se retirer à l'âge de soixante-quinze ans à partir de 1963. Jean-Charles Bonenfant. «Le bicamérisme dans le Québec». *The Canadian Journal of Economics and Political Science*. Volume XXIX. no. 4. (1963), 497.

³⁷ *Ibid.*, 15.

³⁸ Louis Massicotte, «Legislative unicameralism : a global survey and a few case studies», 162-163.

³⁹ Edmond Orban. «La fin du bicamérisme au Québec». *Revue canadienne de science politique*. Volume II. no. 3. (septembre 1969), 312-313, 324.

⁴⁰ Selon Orban : «En vertu de ce dernier, l'Assemblée élue choisit les membres du Cabinet parmi ses propres membres (...). Par un retour du balancier, le Cabinet est donc responsable uniquement devant la Chambre qui l'a «engendrée». C'est donc au sein de cette dernière que devraient se loger

justifier qu'un corps législatif non élu puisse exercer un droit de veto sur les décisions d'un gouvernement dont la légitimité provient de la confiance des représentants élus par les citoyens.⁴¹ On remarque d'ailleurs que le climat politique et social est devenu de plus en plus hostile au Conseil, contribuant ainsi à précipiter sa chute.⁴² La transformation du Conseil législatif ne semble pas avoir été sérieusement envisagée par les acteurs politiques québécois. Les principales modifications apportées au Conseil visaient essentiellement à réduire ses pouvoirs ou à limiter la durée du mandat de ses membres. Selon la Constitution, l'abolition du Conseil ne pouvait se réaliser qu'avec son accord. Deux projets d'abolition adoptés par l'Assemblée ont d'ailleurs été rejetés par la Chambre haute en 1878 et en 1900. Il faudra attendre 1968, alors que le gouvernement Bertrand dispose de la majorité dans les deux Chambres et qu'on offre une pension à vie équivalente à leur salaire annuel aux conseillers, pour que le Conseil législatif accepte de se saborder.⁴³

On ne peut tirer des conclusions définitives au sujet de la pertinence d'un éventuel rétablissement du bicamérisme au Québec à partir de l'étude de l'abolition du Conseil législatif du Québec. En effet, l'élection des conseillers législatifs aurait peut-être pu contribuer à préserver la légitimité de la deuxième chambre québécoise et sa capacité à jouer un rôle utile au sein du Parlement québécois. On peut cependant constater qu'une éventuelle proposition visant à rétablir une deuxième chambre puissante au Québec devra nécessairement prendre en compte l'importance du respect du principe de la responsabilité ministérielle.

les centres de résistance contre les abus possibles de l'Exécutif.» Edmond Orban. *Le Conseil législatif du Québec 1867-1967* (Montréal : Bellarmin, 1967), 17, 343.

⁴¹ Selon Orban : «(...) la survie de la Chambre haute était devenue précaire. De deux choses l'une : ou le Conseil n'intervenait plus que dans des questions purement formelles ou accessoires et alors on lui reprochait de ne rien faire (ce fut d'ailleurs le thème favori de ses derniers adversaires) ; ou il se prononçait contre l'Assemblée et alors on l'accusait de porter atteinte à la souveraineté populaire. (...) À la fin de son existence, la justification du Conseil était devenue insoutenable. Par suite de sa composition interne, il avait perdu toute valeur politique face à l'Assemblée élue, même s'il gardait intacts tous ses pouvoirs originels de rejet et d'amendement des projets qui lui étaient soumis». Edmond Orban, «La fin du bicamérisme au Québec», 324.

⁴² Sophie Choquette, *L'abolition du Conseil législatif*. Mémoire présenté à la Fondation Jean-Charles-Bonenfant (Québec : Assemblée nationale, 2000), 19-20.

⁴³ Louis Massicotte, «Legislative unicameralism : a global survey and a few case studies», 162.

Ce mémoire vise à vérifier si le bicamérisme fort contribue à réduire la prédominance de l'exécutif dans des parlements semblables à celui du Québec. On considérera donc que cette fonction de contrôle, pour être applicable au Québec, ne devrait pas trop compromettre le fonctionnement du Parlement. Il s'agira ainsi d'identifier si la présence d'une deuxième chambre puissante va à l'encontre du principe de la responsabilité ministérielle dans les parlements étudiés en obligeant le gouvernement à conserver l'appui de cette dernière afin d'assurer sa survie. Il faudra aussi évaluer si le bicamérisme fort conduit à un ralentissement important du processus législatif (*gridlock*) voire à l'impossibilité pour le gouvernement de faire adopter son programme législatif (*deadlock*). Finalement, on tentera de déterminer si le bicamérisme fort contribue à renforcer la capacité du parlement d'obliger l'exécutif et l'administration publique de rendre compte de leurs actes.

Les parlements australiens

La question de recherche précise que ce sont les parlements bicaméraux australiens qui seront étudiés. À l'instar du Canada et des pays membres du Commonwealth, les institutions parlementaires australiennes ont été largement basées sur celles du modèle Westminster. Cependant, la plupart des parlements australiens ont conservé une forme bicamérale alors que seul subsiste le Sénat fédéral au Canada.⁴⁴

De plus, plusieurs parlements australiens sont de bons représentants d'un bicamérisme fort puisqu'ils comportent généralement une deuxième chambre élue au suffrage universel et souvent dotée de pouvoirs importants qui vont même jusqu'à la possibilité de provoquer la dissolution simultanée des deux chambres. Dans la mesure où la littérature disponible le permet, la performance des chambres hautes suivantes sera étudiée: le Sénat fédéral australien et les conseils législatifs de l'Australie Méridionale, de la Tasmanie, de Victoria, de l'Australie Occidentale et de la Nouvelle Galles du Sud.

⁴⁴ Le Québec a été la dernière province canadienne à abolir sa deuxième chambre. Ibid., 162. En Australie, seul le Queensland a aboli sa deuxième chambre, en 1922. Voir : Louis Massicotte, «Legislative unicameralism : a global survey and a few case studies», 163-164.

La question et sa signification

La question de recherche a déjà été présentée; «Le bicamérisme fort contribue-t-il à réduire efficacement la domination de l'exécutif au sein des parlements australiens?» Cette question permet de comprendre comment le bicamérisme fort contribue à établir un certain équilibre au sein d'institutions semblables aux parlements québécois et canadiens. L'étude des parlements australiens permet aussi d'identifier les effets de la présence d'une seconde chambre puissante sur le bon fonctionnement du Parlement. Les réponses à ces questions permettront de développer une proposition pour un modèle de parlement bicaméral destiné rééquilibrer les institutions politiques québécoises.

Dans ce mémoire, les effets du bicamérisme fort au sein des parlements de tradition britannique seront étudiés. Plusieurs auteurs affirment que les deuxièmes chambres ne peuvent y jouer qu'un rôle de révision limité parce que le principe de la responsabilité ministérielle est incompatible avec la présence d'une deuxième chambre puissante. D'ailleurs, la crise constitutionnelle australienne de 1975 est l'exemple classique utilisé pour illustrer les effets pervers du bicamérisme fort dans un parlement de tradition britannique.⁴⁵

La littérature étudiée tend donc à véhiculer l'idée que le bicamérisme fort n'est pas praticable dans des parlements semblables à celui du Québec. Cette affirmation est peut-être injustifiée. Jusqu'ici, les auteurs se sont principalement intéressés aux exemples qui confirment ces thèses, comme la crise constitutionnelle australienne de 1975. L'étude de cas de parlements de type Westminster où existe un bicamérisme fort et qui demeurent relativement fonctionnels serait une contribution intéressante au débat.

Le raisonnement est simple. Il sera peut-être possible de démontrer que la présence d'une deuxième chambre puissante qui contribue à réduire la prédominance de l'exécutif ne remet pas nécessairement en cause le principe de la responsabilité ministérielle ou l'efficacité du processus législatif dans les parlements australiens.

Il sera peut-être possible de vérifier si les situations où le bicamérisme fort remet en cause le fonctionnement des parlements australiens sont assez fréquentes pour affirmer catégoriquement que ce modèle institutionnel est impraticable au Québec ou ailleurs au Canada.

Cette approche comporte plusieurs limites. On utilise une approche qualitative car un seul un nombre très limité de parlements est étudié et, en raison de cet échantillon restreint, il aurait été difficile de procéder à une analyse quantitative dont les résultats auraient été plus généralisables. Il est aussi relativement difficile d'obtenir toute l'information pertinente en raison de la relative nouveauté du sujet d'étude, particulièrement en ce qui concerne les parlements de États fédérés australiens, et de la distance qui nous sépare des institutions étudiées. De plus, la simple étude d'institutions étrangères ne pourra permettre de déterminer avec certitude comment des institutions semblables fonctionneraient réellement dans une cadre national différent. En effet, comme le fait observer Smiley, les expériences nationales sont difficilement comparables.⁴⁶ On peut néanmoins supposer que la similitude des modèles institutionnels de l'Australie et du Canada permettra de faire des rapprochements intéressants. Il s'agira de nuancer les thèses existantes de manière à mieux comprendre l'utilité du bicamérisme dans le cadre des parlements de tradition britannique et ainsi contribuer à enrichir le débat sur les réformes possibles visant à rééquilibrer les institutions démocratiques québécoises, voire canadiennes.

⁴⁵ Voir l'analyse de Donald Smiley, «An Elected Senate for Canada?, Clues from the Australian Experience», 14.

⁴⁶ Ibid., 1.

Méthode

Études de cas

Les chambres hautes suivantes seront étudiées: le Sénat fédéral australien et les conseils législatifs de l'Australie Occidentale, de l'Australie Méridionale, de la Nouvelle Galles du Sud, de Tasmanie et de Victoria. Leurs pouvoirs, mode de nomination et composition politique seront présentés. Puis, il s'agira de dresser un portrait général de leur performance dans la pratique en évaluant dans quelle mesure le bicamérisme, sous sa forme « forte » le cas échéant, contribue à réduire la domination de l'exécutif. On cherchera ensuite à identifier si la présence d'une deuxième chambre puissante pose des problèmes particuliers en ce qui a trait au principe du gouvernement responsable et de l'efficacité du processus législatif.

Conclusions et application au cadre québécois

À partir des exemples australiens, il sera possible de tirer certaines conclusions générales quant aux principaux avantages et inconvénients d'avoir recours au bicamérisme fort afin de réduire la prédominance de l'exécutif au sein des parlements de tradition britannique. Finalement, nous élaborerons les grandes lignes d'un modèle parlementaire bicaméral applicable au Québec en décrivant sommairement les pouvoirs, la composition, et le mode de sélection de membres d'une éventuelle seconde chambre québécoise.

PARTIE II : ÉTUDES DE CAS

Le Commonwealth d'Australie

Exécutif et Chambre des représentants

Les pouvoirs législatifs et exécutifs du *Commonwealth of Australia* sont définis dans la Constitution de 1900.

Pouvoir exécutif. Selon le *Commonwealth of Australia Constitution Act*, le pouvoir exécutif est détenu par la reine, représentée par le gouverneur général, qui l'exerce sur recommandation du Conseil exécutif fédéral. Ce Conseil est composé de ministres, nommés par le gouverneur général, qui dirigent les différents ministères du Commonwealth. Les ministres doivent être membres du Parlement, c'est-à-dire du Sénat ou de la Chambre des représentants.⁴⁷ En pratique, la convention veut que le pouvoir exécutif soit exercé par le gouvernement. Celui-ci est composé de ministres nommés par le premier ministre, chef du parti politique ou de la coalition ayant obtenu la majorité des sièges à la Chambre des représentants lors de la dernière élection générale. En vertu du principe de la responsabilité ministérielle, le gouvernement est responsable devant la Chambre des représentants et doit conserver la confiance de cette dernière afin de conserver le pouvoir entre deux élections générales.⁴⁸

Pouvoir législatif. Le pouvoir législatif est conféré à un parlement composé de la reine, représentée par le gouverneur général, du Sénat et de la Chambre des représentants.⁴⁹

La Chambre des représentants, ou *House of Government*, est composée de 150 membres qui représentent autant de circonscriptions électorales.⁵⁰ Les membres sont élus selon un mode de scrutin uninominal préférentiel, à tous les

⁴⁷ Australie. *Commonwealth of Australia Constitution Act*. articles 61-64. Site du Parlement de l'Australie [En ligne]. <http://www.aph.gov.au/senate/general/constitution/> (page consultée le 5 février 2002).

⁴⁸ C. Harris, dir., *House of Representatives Practice Fourth Edition* (Canberra : Department of the House of Representatives, 2001), 35-36.

⁴⁹ Australie. *Commonwealth Of Australia Constitution Act*. articles 1 et 2.

trois ans.⁵¹ La composition politique de la Chambre des représentants est caractérisée un système bipolarisé. Depuis 1949, l'*Australian Labor Party* (ALP) et une coalition formée par *Liberal Party of Australia* (LP) et le *National Party* (NP) s'échangent le pouvoir par l'entremise de l'élection d'une majorité à la Chambre des représentants.⁵² Toutes les élections générales, à l'exception de celle de 1961, ont mené à la formation de gouvernements clairement majoritaires.⁵³

À l'instar de celui de l'Assemblée nationale du Québec, le fonctionnement de la Chambre des représentants est largement dominé par l'exécutif par l'intermédiaire de sa majorité et en vertu des règles de procédure qui donnent généralement la préséance aux affaires gouvernementales.⁵⁴ De plus, la domination de l'exécutif sur la Chambre des représentants est renforcée par une discipline de parti rigide et il est donc très rare qu'un membre la Chambre des représentants vote contre la position officielle de son parti.⁵⁵ Il est parfois arrivé que des initiatives gouvernementales soient rejetées par la Chambre, mais le gouvernement n'a jamais été défait sur des motions de censure ou des votes de confiance depuis 1941.⁵⁶

Comme l'Assemblée nationale du Québec, la Chambre des représentants semble difficilement pouvoir jouer un rôle efficace de contrepoids ou de contrôle face à l'exécutif. C'est pourquoi les pouvoirs, la composition et la performance de la deuxième chambre australienne seront étudiés plus en détail au cours dans les prochaines pages.

⁵⁰ Le nombre et la distribution des sièges à la Chambre des représentants peuvent être ajustés en fonction de l'évolution démographique des états de la fédération. La Constitution prévoit que le Chambre des représentants doit compter un nombre de sièges équivalant approximativement à deux fois le nombre de sièges au Sénat et que chaque état fondateur de la fédération doit y être représenté par un minimum de cinq membres. *Ibid.*, article 24.

⁵¹ Pour un aperçu de l'évolution du mode d'élection des membres de la Chambre des représentants voir : C. Harris, dir., *House of Representatives Practice Fourth Edition*, 81-103.

⁵² La coalition a remporté la majorité des sièges lors des élections générales de 1949 à 1969, 1975 à 1980, 1996 et 2001 et L'ALP lors des élections générales de 1972 à 1974 et de 1983 à 1995. *Ibid.*, 752-753.

⁵³ Harry Evans, dir., *Odgers' Australian Senate Practice Tenth Edition* (Canberra : Department of the Senate, 2001), 23-25.

⁵⁴ C. Harris, dir., *House of Representatives Practice Fourth Edition*, 43-44.

⁵⁵ *Ibid.*, 50.

⁵⁶ *Ibid.*, 314.

Le Sénat australien

Pouvoirs. Selon la typologie de Lijphart, la Constitution australienne confère aux deux Chambres des pouvoirs législatifs symétriques, à l'exception de certaines restrictions des pouvoirs du Sénat en matière financière.

Selon l'article 53 de la Constitution australienne: «(...) the Senate shall have equal power with the House of Representatives in respect of all proposed laws». Les restrictions au pouvoir législatif du Sénat sont au nombre de deux. Il est impossible d'introduire en premier lieu au Sénat des projets de loi visant l'appropriation de revenus, d'argent ou l'imposition de taxes. Il est toutefois possible d'y introduire des projets de loi ayant d'autres incidences financières.

Proposed laws appropriating revenue or moneys, or imposing taxation, shall not originate in the Senate. But a proposed law shall not be taken to appropriate revenue or moneys, or to impose taxation, by reason only of its containing provisions for the imposition or appropriation of fines or other pecuniary penalties, or for the demand or payment or appropriation of fees for licences, or fees for services under the proposed law.⁵⁷

Deuxièmement, le pouvoir législatif du Sénat est limité en ce qui concerne le pouvoir d'amendement des projets de loi ayant des incidences financières.

The Senate may not amend proposed laws imposing taxation, or proposed laws appropriating revenue or moneys for the ordinary annual services of the Government. (...) The Senate may not amend any proposed law so as to increase any proposed charge or burden on the people.⁵⁸

Le Sénat peut cependant demander des modifications de tels projets de loi en les renvoyant à la Chambre des représentants.

The Senate may at any stage return to the House of Representatives any proposed law which the Senate may not amend, requesting, by message, the omission or amendment of any items or provisions therein. And the House of Representatives may, if it thinks fit, make any of such omissions or amendments, with or without modifications.⁵⁹

⁵⁷ Australie. *Commonwealth Of Australia Constitution Act*. article 53.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

Même si le pouvoir législatif du Sénat est restreint par l'article 53, il importe de souligner que la Chambre haute australienne peut exercer une influence déterminante sur l'issue du processus législatif. En effet, la sanction d'un projet de loi ne peut se faire qu'après son adoption dans les deux Chambres.⁶⁰ Le Sénat peut donc refuser d'adopter tout projet loi, y compris ceux qui concernent l'appropriation des revenus pour le service du gouvernement, ou retarder indéfiniment son adoption en le renvoyant à la Chambre des représentants pour modification. Par ailleurs, les articles 54 et 55 limitent la possibilité de soustraire certaines dispositions législatives au pouvoir d'amendement du Sénat en les incluant dans des projets de loi de nature financière.

The proposed law which appropriates revenue or moneys for the ordinary annual services of the Government shall deal only with such appropriation. (...) Laws imposing taxation shall deal only with the imposition of taxation, and any provision therein dealing with any other matter shall be of no effect.⁶¹

Le pouvoir du Sénat est aussi renforcé par l'article 50 qui précise l'indépendance du fonctionnement des deux Chambres:

Each House of the Parliament may make rules and orders with respect to (...) The mode in which its powers, privileges, and immunities may be exercised and upheld (...) The order and conduct of its business and proceedings either separately or jointly with the other House.⁶²

Ainsi, puisque l'article 23 précise que les décisions du Sénat sont prises à la majorité simple, il faut qu'un gouvernement dispose simultanément d'une majorité au Sénat et à la Chambre des représentants pour pouvoir contrôler l'ensemble du menu législatif du Parlement.⁶³ Finalement, en vertu de la formule d'amendement constitutionnel décrite par l'article 128, un projet de loi de la Chambre des représentants visant à modifier la Constitution doit être approuvé par la majorité des électeurs australiens et par la majorité des électeurs dans la majorité des états et territoires pour être adopté sans l'accord du Sénat.⁶⁴

⁶⁰ Ibid., article 58.

⁶¹ Ibid., articles 54 et 55.

⁶² Ibid., article 50.

⁶³ Ibid., article 23.

⁶⁴ Ibid., article 128.

Mécanismes de résolution des conflits intercaméraux. Après avoir été adopté par la Chambre dans laquelle il a été introduit, un projet de loi est transmis à l'autre qui peut alors l'amender ou y suggérer des amendements. Le projet de loi doit être adopté sous une forme identique par les deux Chambres qui peuvent communiquer entre elles par voie de messages afin d'en arriver à une entente.⁶⁵ En cas d'impasse, la Constitution australienne propose un mécanisme de résolution des conflits intercaméraux qui, même s'il donne une plus grande influence à la Chambre des représentants sur l'issue du processus législatif, contribue la force du Sénat au sein du Parlement australien.

L'article 57 de la Constitution permet au gouverneur général, dans certaines conditions, de dissoudre simultanément les deux Chambres du Parlement si le Sénat persiste à rejeter un projet de loi proposé par la Chambre des représentants.

If the House of representatives passes any proposed law, and the Senate rejects or fails to pass it, or passes it with amendments to which the House of Representatives will not agree, and if after an interval of three months the House of Representatives, in the same or the next session, again passes the proposed law with or without any amendments which have been made, suggested, or agreed to by the Senate, and the Senate rejects or fails to pass it, or passes it with amendments to which the House of Representatives will not agree, the Governor-General may dissolve the Senate and the House of Representatives simultaneously. But such dissolution shall not take place within six months before the date of the expiry of the House of Representatives by effluxion of time.⁶⁶

La double dissolution provoque la tenue d'élections qui peuvent modifier la composition politique des deux Chambres. Après les élections, si le Sénat persiste à refuser d'adopter le projet de loi à l'origine de la double dissolution, le gouverneur général peut convoquer une session commune réunissant les membres des deux Chambres lors de laquelle les parlementaires se prononcent sur l'adoption finale du projet de loi.

⁶⁵ Pour un aperçu du mode de négociation entre les deux Chambres au sujet des projets de loi, voir : Harry Evans, dir., *Odgers' Australian Senate Practice Tenth Edition*, 274-279.

⁶⁶ *Ibid.*, article 57. Dans la pratique, la convention veut que le gouverneur général prononce la dissolution du Parlement sur la recommandation du premier ministre.

The members present at the joint sitting may deliberate and shall vote together upon the proposed law as last proposed by the House of Representatives, and upon amendments, if any, which have been made therein by one House and not agreed to by the other, and any such amendments which are affirmed by an absolute majority of the total number of the members of the Senate and House of Representatives shall be taken to have been carried, and if the proposed law, with the amendments, if any, so carried is affirmed by an absolute majority of the total number of the members of the Senate and House of Representatives, it shall be taken to have been duly passed by Houses of the Parliament, and shall be presented to the Governor-General for the Queen's assent.⁶⁷

L'adoption finale en session commune donne un avantage au parti politique qui possède la majorité à la Chambre des représentants puisque, en vertu de l'article 24 de la Constitution, les membres de cette dernière doivent être approximativement deux fois plus nombreux que ceux du Sénat.⁶⁸ Cependant, pour profiter de cet avantage, un gouvernement doit respecter un délai de trois mois après le deuxième refus du Sénat avant de demander la double dissolution, qui ne peut être décrétée dans les six mois qui précèdent la fin du mandat de trois ans de la Chambre des représentants, et bien sûr remporter une élection générale. Il s'agit donc d'un processus long, complexe et politiquement risqué qui peut contribuer à renforcer l'influence du Sénat sur le processus législatif.⁶⁹

Composition du Sénat australien. La composition du Sénat australien contribue à étayer son pouvoir au sein du Parlement. D'abord, en vertu de son mode de composition, le Sénat australien jouit d'un degré de légitimité démocratique élevé puisque les sénateurs australiens sont élus au suffrage universel direct et représentent, selon la Constitution, les six états et les deux territoires qui composent la fédération.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ibid., article 24.

⁶⁹ On peut recenser six doubles dissolutions dans l'histoire du Parlement australien soit en 1914, 1951, 1974, 1975, 1983 et 1987. Seule la double dissolution de 1974 a été suivie d'une session commune. Voir John Uhr, « Generating divided government : The Australian Senate » dans Samuel Charles Patterson et Anthony Mughan, dir. *Senates : bicameralism in the contemporary world.* (Columbus : Ohio State University Press, 1999), 98. et Donald Smiley. «An Elected Senate for Canada?, Clues from the Australian Experience», 10.

Les sénateurs sont élus pour un mandat de six ans. La moitié d'entre eux sont élus à tous les trois ans. Les représentants des territoires, quant à eux, sont élus pour un mandat de seulement trois ans.⁷⁰ Suite à une double dissolution, où tous les sièges du Sénat deviennent vacants, les nouveaux représentants des états sont divisés en deux groupes. Les membres du premier groupe doivent se retirer ou se soumettre à une nouvelle élection après trois ans, ceux du deuxième groupe après six ans.⁷¹

Le mode de composition du Sénat reflète la volonté d'assurer une protection des intérêts des États et territoires australiens au sein du Parlement fédéral. Ainsi, chacun des six états de la fédération australienne est représenté par 12 sénateurs et, depuis 1975, deux sénateurs représentent chacun des deux territoires. Le Sénat australien, ou *House of States*, est donc aujourd'hui composé de 76 membres. Selon l'article 7 de la Constitution australienne, la taille du Sénat peut être modifiée pourvu que chaque état soit représenté par un nombre égal de sénateurs, qui ne peut être inférieur à six.

The Senate shall be composed of senators for each State, directly chosen by the people of the State, voting, until the Parliament otherwise provides, as one electorate. (...) Until the Parliament otherwise provides there shall be six senators for each original State. The Parliament may make laws increasing or diminishing the number of senators for each State, but so that equal representation of the several Original States shall be maintained and that no Original State shall have less than six senators.⁷²

Le Sénat australien n'a jamais vraiment été la «Chambre des états» préconisée par la constitution de 1900. La plupart des analyses laissent entendre que les affrontements entre les partis politiques nationaux dominent les travaux de cette Chambre et que les initiatives qui visaient à renforcer sa fonction de représentation régionale se sont avérées vaines.⁷³ C'est pourquoi le mode de distribution des sièges entre les différents partis politiques a aussi un effet déterminant sur la capacité du Sénat à jouer un rôle significatif au sein du Parlement australien.

⁷⁰ John Uhr, « Generating divided government : The Australian Senate », 93.

⁷¹ Australie. *Commonwealth Of Australia Constitution Act*. article 13.

⁷² Australie. *Commonwealth Of Australia Constitution Act*. article 7.

⁷³ Donald Smiley. «An Elected Senate for Canada?, Clues from the Australian Experience», 49-50.

Depuis 1948, les sénateurs sont élus, dans chacun des états et territoires, selon un mode de scrutin proportionnel préférentiel qui fait en sorte qu'il soit difficile pour une formation politique de conserver simultanément une majorité dans les deux Chambres du Parlement. De plus, il est relativement rare qu'un des deux principaux partis politiques australiens, le Parti travailliste et le Parti libéral, obtienne la majorité absolue à la Chambre haute.⁷⁴ Depuis le début des années soixantes, comme le fait observer John Uhr, cela signifie ni le gouvernement, ni l'opposition officielle ne peuvent généralement espérer contrôler le Sénat et que l'équilibre du pouvoir législatif est contrôlé par un ensemble plus ou moins hétérogène de petits partis dont certains sont représentés exclusivement à la Chambre haute.⁷⁵

Ainsi, selon la typologie de Lijphart, la composition des deux Chambres est habituellement « *incongruent* » ce qui semble indiquer que le Parlement australien représente un excellent exemple d'un système institutionnel caractérisé par un bicamérisme fort.

Sénat australien et domination de l'exécutif

Fonction législative. L'influence du Sénat australien sur la capacité de l'exécutif à dominer la fonction législative du Parlement est relativement importante. Ainsi, cette influence s'exerce surtout sur le processus d'adoption des projets de loi gouvernementaux, mais très peu au plan de l'exercice de l'initiative en matière législative.

Malgré la présence d'une seconde chambre puissante, on remarque que l'exécutif est généralement à l'origine de 80% des projets de loi présentés au Parlement australien.⁷⁶ Par exemple, du premier janvier au 30 juin 2000, 98 projets

⁷⁴ Avant 1948, le mode de scrutin était majoritaire préférentiel et la distribution des sièges au Sénat reflétait, avec un certain décalage, celle de la Chambre des représentants. La majorité au Sénat était donc habituellement détenue par l'opposition officielle ou le gouvernement du jour. Voir l'analyse d'Anthony Fusaro, « The Effect of Proportional Representation on voting in the Australian Senate », *Parliamentary Affairs* (1966?), 329-331.

⁷⁵ John Uhr, « Generating divided government : The Australian Senate », 93-94.

⁷⁶ En moyenne, 220 projets de lois sont présentés au Parlement à chaque année. Voir C. Harris, dir., *House of Representatives Practice Fourth Edition*, 332.

de lois gouvernementaux ont été considérés par le Sénat. Pendant cette même période, le Sénat considérait trois projets de loi émanant de sénateurs et un projet de loi émanant d'un membre de la Chambre des représentants.⁷⁷ La prépondérance de l'exécutif en matière législative se manifeste aussi sur le plan de la proportion des projets de loi adoptés par les deux Chambres. Entre le premier janvier et le 30 juin 2000, des 109 projets de lois adoptés par le Parlement, 108 étaient d'origine gouvernementale et le dernier provenait d'un membre la Chambre des représentants.⁷⁸ Le rôle mineur du Sénat en matière d'initiative législative est particulièrement évident quand on considère que, depuis 1901, seulement 8 projets de loi proposés par des sénateurs ont été adoptés par le Parlement australien, le dernier en 1992.⁷⁹

Ces statistiques semblent indiquer que le Sénat australien, malgré ses pouvoirs formels, joue un rôle mineur au plan législatif. Cette observation est valable en ce qui concerne l'exercice du pouvoir d'initiative en matière législative. Or, au cours des dernières décennies, on peut observer que la présence d'une Chambre haute australienne, où les petits partis sont plus actifs, peut profondément influencer le processus d'adoption des projets de loi gouvernementaux.

John Uhr distingue deux périodes générales de l'évolution du Sénat depuis l'adoption du mode de scrutin proportionnel. Une première période, « l'âge de la majorité », est caractérisée par l'alliance du principal parti minoritaire au Sénat, le *Democratic Labour Party* (DLP), à la coalition gouvernementale formée par le *Liberal Party of Australia* (LP) et le *Country Party* (CP), ancêtre du *National Party* (NP) contre l'*Australian Labour Party* (ALP) qui formait alors l'opposition officielle à la Chambre des représentants. Après la période 1976-1980, où la coalition dominée par le LP a été en mesure de maintenir une majorité politique dans les deux Chambres, l'arrivée d'une nouvelle vague de petits partis a marqué le commencement d'une période où les partis minoritaires, détenteurs de l'équilibre du pouvoir, ont eu tendance à se distinguer des partis traditionnels et à

⁷⁷ Parlement australien. Sénat. *Business of the Senate – Legislation statistics*, [En ligne]. http://www.aph.gov.au/senate/work/business/sl_2.htm (Page consultée le 11 février 2002).

⁷⁸ Ibidem.

utiliser leur position privilégiée afin de modifier le mode de fonctionnement du Sénat.⁸⁰ Cet « âge de la minorité » aurait eu deux effets principaux sur la capacité du gouvernement à dominer le programme législatif du Parlement.

Premièrement, suite à une motion présentée par le sénateur démocrate Michael Macklin en 1986, le Sénat a modifié ses règles de procédure de manière à réduire la forte proportion des projets de lois gouvernementaux déposés en fin de session. Cette pratique, qui a pour effet de surcharger les parlementaires de travail en fin de session, peut nuire à la qualité de l'étude de la législation par le Parlement. Ainsi, depuis 1994, l'étude par le Sénat d'un projet de loi présenté par un ministre ou introduit à la Chambre des représentants sera automatiquement remise au trimestre parlementaire suivant à moins que le projet de loi ait été transmis au Sénat dans les premiers deux tiers de ce trimestre.⁸¹ Le Sénat peut dispenser un projet de loi du respect de ces délais mais, comme le souligne John Uhr, le gouvernement doit alors convaincre les sénateurs du bien-fondé de cette exemption pour chaque projet de loi visé, ce qui peut représenter une tâche assez lourde.⁸² Il est donc difficile pour le gouvernement de contrôler le programme législatif du Parlement sans tenir compte de l'opinion du Sénat et de surcharger l'ordre du jour du Sénat en fin de trimestre.⁸³

Deuxièmement, les nouveaux petits partis auraient contribué à réduire la capacité de contrôle de l'exécutif sur le déroulement du processus législatif en appuyant la réforme du système de comités sénatoriaux permanents au début des années quatre-vingt-dix. Jusqu'en 1994, la présidence des huit comités sénatoriaux permanents était accordée au parti gouvernemental même si celui-ci était minoritaire au Sénat, ce qui conférait à l'exécutif un certain contrôle sur l'examen de la législation effectué par le Sénat. La réforme de 1994 a modifié cette situation

⁷⁹ Harry Evans, dir., *Odgers' Australian Senate Practice Tenth Edition*, 623-624.

⁸⁰ John Uhr, « Generating divided government : The Australian Senate », 108-109.

⁸¹ Harry Evans, dir., *Odgers' Australian Senate Practice Tenth Edition*, 255-258.

⁸² John Uhr, « Generating divided government : The Australian Senate », 110.

⁸³ Selon Harry Evans, l'adoption de ce « double délai » a peut-être contribué à réduire la proportion des projets de loi gouvernementaux présentés en fin de session. Il est serait cependant difficile d'évaluer cette influence avec précision puisque le nombre de sessions sénatoriales annuelles est passé de deux à trois depuis quelques années. Harry Evans, dir., *Odgers' Australian Senate Practice Tenth Edition*, *ibidem*.

en établissant huit paires de comités sénatoriaux composées d'un comité de *législation*, dominé par le gouvernement, et d'un comité de *référence*, dominé par l'opposition officielle et le principal tiers parti au Sénat.⁸⁴ Formellement, les comités de législation ont pour mandat d'étudier les projets de loi soumis au Sénat alors que les comités de référence se voient confier divers mandats généraux d'étude. Or en pratique, selon John Uhr, plusieurs projets de loi gouvernementaux importants ont été renvoyés pour étude à des comités de référence dominés par l'opposition.⁸⁵

Il semble donc que le Sénat australien contribue à réduire la prédominance de l'exécutif au plan législatif au sein du Parlement australien, et ce particulièrement en ce qui concerne le pouvoir d'étude et d'adoption finale des projets de lois gouvernementaux. Il convient cependant de souligner que cette influence est en grande partie conditionnelle à la présence de tiers partis qui exploitent activement leur position privilégiée afin d'exercer une influence sur les projets législatifs du gouvernement.

Contrôle parlementaire. Le gouvernement n'est pas formellement responsable devant le Sénat. La deuxième Chambre peut cependant exercer un contrôle direct sur l'exécutif en étudiant, en amendant, en proposant d'amender, voire en refusant d'adopter les projets de loi gouvernementaux. En refusant d'adopter les projets de loi d'appropriation des revenus, le Sénat peut même forcer la démission du gouvernement. En pratique, ce type de contrôle a peu été utilisé par le Sénat au cours des dernières décennies. On remarque cependant que la

⁸⁴ La présidence des comités de législation est accordé au parti gouvernemental ainsi que la majorité des sièges. La présidence et la majorité des sièges des comités de référence sont, quant à elles, accordées à l'opposition officielle et au principal parti minoritaire au Sénat. John Uhr, « Generating divided government : The Australian Senate », *ibidem*.

⁸⁵ Selon John Uhr : «The original intention was that the reference committees under opposition control would target matters of public policy and other matters referred to them, but events never turn out as neatly as the rules intend. Early in the life of the 1996 Howard government, the Senate successfully referred a number of important government bills to reference and not legislative committees, on the basis that the former but not the latter had nongovernment majorities. Thus despite the initial logic behind the two spheres of responsibility, the Senate adopted the more sustainable logic of using its numbers to take government legislation out of the hands of government majorities and to incorporate the references committees into the routine of the legislative process.» *Ibid.*, 110-111.

présence d'une seconde chambre puissante semble forcer l'exécutif à inclure les petits partis politiques dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques gouvernementales. En ce sens, la principale contribution du Sénat australien au contrôle du gouvernement est probablement sa capacité d'obliger ce dernier à rendre des comptes au Parlement.

Selon John Uhr, l'année 1993 a marqué un tournant dans la pratique gouvernementale australienne. Le gouvernement a alors dû faire face à un groupe de petits partis politiques décidés à utiliser leur position au sein du Sénat afin d'influencer le passage du budget et le programme législatif du gouvernement :

The combined power of the minor parties was used to pressure the government into revising not only the content of its budget package but also the very process through which this package was developed so as to widen the opportunities for constructive participation by those nongovernment parties in which the government might have to rely for passage of its budget.⁸⁶

Il s'agit d'un phénomène important puisque, traditionnellement, le contrôle exclusif du processus budgétaire par l'exécutif est une caractéristique fondamentale des systèmes parlementaires de type britannique. Selon l'analyse de John Uhr, cette « attaque chirurgicale » contre le budget de 1993 aurait entraîné une profonde modification des relations entre le gouvernement et le Sénat. Premièrement, à partir de 1994, le gouvernement aurait accepté d'inclure les petits partis dans les consultations pré-budgétaires afin de faciliter l'adoption du budget. Deuxièmement, c'est dans le contexte des événements de 1993 que le principe de « double délai », destiné à faciliter l'examen de la législation gouvernementale par les deux Chambres du Parlement, a été confirmé.⁸⁷

Aussi, on considère que la puissance des petits partis au Sénat a contribué au développement d'une nouvelle entente au sujet de l'obligation pour le gouvernement de rendre des comptes aux parlementaires :

⁸⁶ Ibid., 95-96.

⁸⁷ Ibid., 96-97.

Prominent in the price that the government was having to pay for the support of votes from the minor parties was a new deal on accountability. Ministers conceded unprecedented obligations to explain and justify the conduct of government and to provide new level of information and documentation about government decision making that would formerly have been withheld on the grounds of executive privilege.⁸⁸

Selon John Uhr, ces changements de la dynamique parlementaire sont liés à la transformation de l'idée que se font les partis minoritaires de la nature de leur mandat au sein du Parlement. La version traditionnelle de la « théorie du mandat », défendue par les grands partis politiques, propose essentiellement que les partis défaits aux élections ne puissent légitimement bloquer l'adoption du programme législatif du parti qui forme le gouvernement. Or, les petits partis politiques s'opposeraient à cette théorie en soutenant que leur représentation au Sénat reflète la volonté des électeurs de soumettre le gouvernement à une surveillance plus étroite.⁸⁹

Le Sénat peut contribuer à renforcer la capacité du Parlement à obliger le gouvernement et l'administration publique à rendre des comptes par divers autres moyens.

D'abord, les règles relatives au questionnement des membres de l'exécutif au sein du Sénat lors des périodes de questions orales « sans préavis » sont plus

⁸⁸ Les événements de 1993 auraient aussi menés à l'établissement d'un «accountability accord» en 1994. Entre autres mesures, cet accord soumet le gouvernement à un code de conduite ministériel, identifie des conditions à être respectées par l'exécutif, et augmente l'indépendance du Vérificateur général. Ibid., 97.

⁸⁹ Selon John Uhr : «(...) over the recent years (...) minor parties in the Senate have not accepted that they, unlike the official opposition, are defeated forces. They might be small parties, but to an extent their minority position is one of choice, reflecting a deliberate strategy to hold the balance of power between the government and opposition. The minor parties have developed their own version of mandate theory, which holds that they have been returned to parliament with a mandate from electors endorsing their public commitment to subject government to the closest possible scrutiny short of outright obstruction ». Aussi, Uhr désigne par le concept de «divided government» la situations où les partis d'opposition peuvent utiliser le pouvoir institutionnel du Sénat afin de contrôler le pouvoir l'exécutif: «The relevance of the term *divided government* is that it focuses, first, on the electorate's choice to share the political power among the parties of government and of opposition and, second, on the institutional capacity of the Senate to mobilize nongovernment interests to check an balance the power of governments enjoying comfortable majorities in the House of Representatives». Ibid., 98-101.

contraignantes que celles en vigueur à la Chambre des représentants.⁹⁰ Par exemple, depuis 1992, le temps accordé aux questions et aux réponses est strictement limité de manière à éviter que le temps réservé à la période des questions ne soit monopolisé par des membres du parti ministériel, comme c'est souvent le cas à la Chambre des représentants. La période des questions orales du Sénat est aussi suivie d'une période de 30 minutes lors de laquelle les sénateurs peuvent « prendre note » des réponses à leurs questions.⁹¹ Par ailleurs, les ministres doivent fournir des explications s'ils omettent de répondre aux questions écrites « avec préavis » des sénateurs dans un délai de trente jours. Le Sénat peut aussi obliger les différents ministères à déposer des documents et ordonner au Vérificateur général de tenir des enquêtes.⁹² Finalement, l'examen des projets de loi visant l'appropriation de revenus pour le service annuel du gouvernement donne aux sénateurs l'occasion de questionner les ministres et les fonctionnaires des différents ministères. Fait intéressant, John Uhr souligne que le Sénat exerce ainsi une fonction de contrôle pour laquelle la Chambre des représentants manifeste relativement peu d'intérêt.⁹³

⁹⁰ Au cours des dernières décennies, entre le quart et le tiers du gouvernement est habituellement composé de sénateurs. Harry Evans, dir., *Odgers' Australian Senate Practice Tenth Edition*, 472.

⁹¹ John Uhr, « Generating divided government : The Australian Senate », 112.

⁹² Ibidem.

⁹³ «As instrument of accountability, estimates hearings are potentially significant because they provide regular opportunities for the Senate to take advantage of the availability of public servants who appear as witnesses to clarify and explain the extensive budget and management information prepared by each agency. (...) Better alternative have been proposed, but one basic hurdle is the remarkable lack of interest by the House of Representatives in adopting detailed estimates processes. An experiment with estimates committees was attempted under Fraser government, and even though this coincided with growing interest in and experimentation with legislative committees, the House dropped both practices after a few years, and estimates committees have never returned». Ibid., 113.

Sénat australien et fonctionnement du Parlement

En vertu de ses pouvoirs, de sa composition et du mode de résolution des conflits intercaméraux, il semble le Sénat contribue à réduire la domination de l'exécutif au sein du Parlement australien. Il s'agit maintenant de déterminer si cette fonction contrevient de façon importante au bon fonctionnement du Parlement sur le plan du principe de la responsabilité ministérielle ou de l'efficience du processus législatif.

Responsabilité ministérielle. Au sens strict, le principe de la responsabilité ministérielle, ou du gouvernement responsable, propose que la survie du gouvernement entre deux élections soit conditionnelle à sa capacité de conserver la confiance de la Chambre basse dans les parlements bicaméraux. Cette convention constitutionnelle héritée du modèle Westminster est profondément ancrée au sein de la pratique parlementaire australienne et il est attendu qu'un gouvernement qui perd la confiance de la Chambre des représentants démissionne ou demande la tenue de nouvelles élections. Ainsi, cette convention, telle qu'interprétée en Australie, implique que la survie du gouvernement n'est pas conditionnelle à sa capacité de conserver la confiance du Sénat. Elle est aussi compatible avec les pouvoirs qui permettent au Sénat d'obliger les membres de l'exécutif à rendre des comptes au Parlement dans la mesure où l'exercice de ceux-ci ne remet directement en cause la survie du gouvernement.⁹⁴

⁹⁴ Selon Harry Evans : « The tenure of office of the ministry is (...) not directly affected by the composition or actions of the Senate, and in recent decades the party forming the ministry has not normally had a majority in the Senate. Ministers individually and the ministry collectively, however, are required by the Senate to be accountable to the Senate for their policies and their conduct of the executive government. This accountability to the Senate is provided for in the procedures of the Senate, and is imposed through questioning of ministers, examination of government legislative proposals, and inquiries into government activities». La Constitution australienne est silencieuse au sujet du principe du gouvernement responsable. Les articles 62 à 64 précisent seulement que les membres du Conseil exécutif fédéral, nommé par le Gouverneur général, doivent être membres de la Chambre des représentants ou du Sénat. Voir Harry Evans, dir., *Odgers' Australian Senate Practice Tenth Edition*, 469. Pour une analyse de l'importance des conventions constitutionnelles britanniques dans le cadre du parlementarisme australien, voir : C. Harris, dir., *House of Representatives Practice Fourth Edition*, 45-47.

Le Sénat australien a démontré à quelques reprises sa capacité à forcer le gouvernement à recourir à la double dissolution afin de résoudre des impasses législatives. On peut avancer l'idée que la plupart de ces situations sont conciliables avec le principe de la responsabilité ministérielle pourvu que le Sénat n'utilise pas ses pouvoirs afin de bloquer l'appropriation des revenus pour le service annuel du gouvernement.

Depuis l'adoption du mode de scrutin proportionnel pour la sélection des sénateurs, on a eu recours au mécanisme de double dissolution prévu à l'article 57 de la Constitution à cinq reprises, soit en 1951, 1974, 1975, 1983 et 1987. Les doubles dissolutions de 1951, 1983 et 1987 sont relativement conciliables avec le principe de la responsabilité ministérielle. En effet, à chaque occasion, le gouvernement a choisi de demander la dissolution simultanée des deux Chambres du Parlement afin de faciliter le passage d'un ou de plusieurs projets de loi auxquels le Sénat s'opposait. En dépit du fait que certains de ces projets de loi revêtaient beaucoup d'importance pour le programme législatif de l'exécutif, l'opposition du Sénat ne remettait pas en cause la survie du gouvernement. Ce dernier avait le choix de se plier aux demandes du Sénat, d'abandonner les projets de loi litigieux ou, en dernier recours, de tenter de modifier l'équilibre du pouvoir entre les deux Chambres en demandant des élections générales.⁹⁵

Plus controversées sont les doubles dissolutions de 1974 et 1975 qui ont été provoquées par le refus du Sénat d'adopter les crédits dans le but d'obliger la tenue d'élections prématurées pour la Chambre des représentants. En vertu de l'article 58 de la Constitution, le Sénat peut refuser d'adopter tout projet de loi, y compris ceux qui concernent l'appropriation des revenus pour le service du gouvernement.⁹⁶ Or comme le souligne Donald Smiley, le processus de double

⁹⁵ L'élection suivant la double dissolution de 1952 a donné la majorité au gouvernement dans les deux Chambres. En 1983, le gouvernement a été défait mais aucun parti n'a obtenu la majorité au Sénat. En 1987, le statut quo a été préservé puisque le gouvernement a conservé la majorité à la Chambre des représentants et est demeuré minoritaire au Sénat. Donald Smiley. «An Elected Senate for Canada?, Clues from the Australian Experience», 10. Pour un compte-rendu détaillé des différentes doubles dissolutions voir : Voir Harry Evans, dir., *Odgers' Australian Senate Practice Tenth Edition*, 88-113.

⁹⁶ Australie. *Commonwealth Of Australia Constitution Act*. article 58.

dissolution prévue à l'article 57 rend le gouvernement particulièrement vulnérable à ce type d'opposition du Sénat :

(...) the provisions of Section 57 are ill-adapted to resolving disagreements between the two chambers when the Senate has refused a government supply. The requirement of Section 57 that double dissolution can take only after an interval of three month in which the House of Representatives sustains a measure rejected by the Senate means that in most circumstances a government would have run out of funds if denied supply by the latter body.⁹⁷

Si le gouvernement du jour est incapable de faire adopter les crédits par le Parlement, il se verra rapidement incapable de financer le fonctionnement de l'appareil public et devra démissionner ou se soumettre à de nouvelles élections.⁹⁸ Dans certaines circonstances, il serait même possible au Sénat de forcer la démission du gouvernement en échappant lui-même à la dissolution.⁹⁹

C'est cet aspect du pouvoir du Sénat qui semble entrer le plus fondamentalement en conflit avec le principe de la responsabilité ministérielle et, conséquemment, la crise constitutionnelle de 1975 est souvent utilisée afin d'illustrer les dangers d'une seconde chambre puissante dans les parlements de tradition britannique. Il faut cependant tenir compte du fait que cette crise est une exception dans l'histoire constitutionnelle australienne et qu'elle est donc peu représentative du fonctionnement habituel du bicamérisme australien.¹⁰⁰

⁹⁷ Donald Smiley. «An Elected Senate for Canada?, Clues from the Australian Experience», 10-11.

⁹⁸ Selon l'article 83 de la Constitution : «No money shall be drawn from the Treasury of the Commonwealth except under appropriation made by law.». Ainsi, le gouvernement ne peut légalement s'approprier les deniers publics sans l'accord du Sénat et de la Chambre des représentants. Les tribunaux australiens ont effectivement confirmé que le Sénat possède le pouvoir constitutionnel de refuser les crédits au gouvernement. Ainsi, le Juge en Chef Garfield Barwick émettait l'opinion suivante : « the Senate has constitutional power to refuse to pass a money bill; it has power to refuse supply to the Government of the day. Secondly, a Prime Minister who cannot ensure supply to the Crown, including funds for carrying on the ordinary services of Government, must either advise a general election (of a kind which the constitutional situation may then allow) or resign ». Harry Evans, dir., *Odgers' Australian Senate Practice Tenth Edition*, 105.

⁹⁹ Selon Donald Smiley : «Under the existing Section 57 a Senate might refuse supply and bring down a government without affecting its own tenure; the refusal of supply in the 1975 constitutional crisis (...) was followed by a double dissolution only because of the fortuitous circumstances that there was already a backlog of bills which have been rejected by the Senate». Donald Smiley. «An Elected Senate for Canada?, Clues from the Australian Experience», 12.

¹⁰⁰ Smiley souligne le caractère exceptionnel des événements de 1975 : « (...) 1975 was an aberration in the Australian constitutional experience. Up to that time responsible government and the existence of an elected Senate had been reconciled and there has been no clash between the two since then.» *Ibid.*, 17.

On peut aussi avancer l'idée que la présence d'une seconde chambre puissante contribue à renforcer le principe de la responsabilité au sens large, c'est-à-dire l'obligation pour l'exécutif de rendre compte de ses actes au Parlement. En effet, on a pu constater que le Sénat utilise un ensemble d'outils, comme l'imposition du double délai, l'examen de la législation dans les comités de référence, la participation de partis minoritaires aux consultations pré-budgétaires, le questionnement des membres de l'exécutif en Chambre ou l'examen des projets de loi visant l'appropriation des revenus, qui forcent le gouvernement et l'administration publique à plus de transparence. En théorie, ces fonctions peuvent aussi être remplies par les membres de la Chambre des représentants mais, en pratique, le fait que le gouvernement du jour n'est jamais assuré de contrôler la majorité dans la seconde Chambre donne beaucoup plus de « mordant » aux pouvoirs du Sénat.

Processus législatif. Le mode de composition du Sénat confère généralement le contrôle de l'équilibre du pouvoir entre le gouvernement et l'opposition officielle à un ensemble de petits partis politiques plus ou moins hétérogène. Il est donc légitime de redouter que ces petits partis abusent de leur position privilégiée afin de bloquer ou ralentir indûment le programme législatif d'un gouvernement majoritaire à la Chambre des représentants. Dans une société démocratique, il serait effectivement difficile de tolérer qu'un parti mineur paralyse, *de facto*, le programme législatif d'un gouvernement représentant la majorité de la population.¹⁰¹

On a déjà souligné que le mécanisme de double dissolution destiné à résoudre les impasses législatives entre les deux Chambres a été utilisé à cinq reprises depuis 1949, soit environ une fois à tous les dix ans. L'impasse législative est donc un phénomène relativement rare. De plus, puisque la Chambre des

¹⁰¹ Ce type d'argumentation est bien représenté par les propos du sénateur Evans rapportés par John Uhr : «it is all very well for minorities to have their voice [and] it is all very nice having them chirp up from time to time, but it is not very nice having around 50,000 votes determining the ability of a government with five million votes to govern». John Uhr, « Generating divided government : The Australian Senate », 114.

représentants doit se renouveler à tous les trois ans, on ne peut affirmer que l'impasse législative représente une source importante d'instabilité gouvernementale.

L'étude du travail législatif du Sénat semble confirmer que la présence d'une deuxième chambre puissante, où le gouvernement ne possède pas la majorité, ne conduit pas nécessairement à une congestion exagérée du programme législatif du gouvernement. Par exemple, le Sénat accélère souvent le passage des projets de loi gouvernementaux en fin de session en acceptant de soustraire ceux-ci de l'obligation du respect du «double délai». Ainsi, entre 1994 et 1996, le Sénat a exempté 141 projets gouvernementaux et a refusé l'exemption pour seulement 15 d'entre eux.¹⁰² Le Sénat n'utilise pas non plus systématiquement son pouvoir d'examen détaillé des projets de loi en comité puisque, habituellement, près de 70% des projets de lois adoptés par le Sénat ne sont pas préalablement étudiés en comité. Ainsi, John Uhr souligne que lors du 37ième Parlement (1993-1996), 140 des 482 projets de lois adoptés ont été transmis aux comités sénatoriaux.¹⁰³ Par ailleurs, seule une faible proportion des projets de loi gouvernementaux est rejetée par le Sénat. Par exemple, du premier janvier au 30 juin 2000, le Parlement a adopté 108 projets de loi gouvernementaux et le Sénat a refusé d'en adopter quatre autres.¹⁰⁴

Il ne semble pas non plus que le gouvernement perde le contrôle sur le contenu de ses projets de loi. Lors du 37e Parlement, 33 % des projets de loi gouvernementaux ont été amendés par le Sénat mais la majorité de ces amendements était d'origine gouvernementale.¹⁰⁵ Du premier janvier au 30 juin 2000, des 391 amendements adoptés par le Sénat, 149 (38 %) étaient d'origine gouvernementale, 114 (29 %) de l'opposition officielle, 96 (24 %) de l'opposition

¹⁰² Ibid., 110.

¹⁰³ Ibid., 111.

¹⁰⁴ Parlement australien. Sénat. *Business of the Senate – Legislation statistics*.

¹⁰⁵ John Uhr observe cependant que cette forte proportion d'amendements d'origine gouvernementale peut masquer l'influence réelle du pouvoir du Sénat sur le contenu des projets de loi gouvernementaux : «It is true that a majority of these amendments are recorded as government amendments, but a high proportion of them indicate a change of legislative mind on the part of government as it moves to repair provisions which, to judge from the state of Senate opinion, might otherwise not pass». John Uhr, « Generating divided government : The Australian Senate », 111.

officielle et du Parti démocrate australien, 36 (9 %) du Parti démocrate australien, et 2 d'un sénateur indépendant.¹⁰⁶ Par ailleurs, pour la même période, 38 des 44 (86%) demandes d'amendement transmises à la Chambre des représentants étaient d'origine gouvernementale.¹⁰⁷

Synthèse

Le Parlement fédéral australien est un bon exemple d'un parlement de tradition britannique où on peut constater la présence d'un bicamérisme fort. Les deux Chambres y possèdent et exercent des pouvoirs relativement symétriques. Depuis 1949, les sénateurs qui représentent, en principe, les États et les territoires de la fédération sont élus selon un mode de scrutin proportionnel qui fait en sorte que la composition politique des deux Chambres est habituellement différente. De plus, depuis le début des années quatre-vingt, l'équilibre du pouvoir au Sénat entre le gouvernement et l'opposition officielle est contrôlé par un ensemble de petits partis qui ont démontré leur volonté de tirer avantage de cette situation privilégiée. Ainsi, il est rare que le gouvernement du jour puisse compter sur l'appui de la majorité des membres du Sénat.¹⁰⁸

La force du Sénat contribue à diminuer à diminuer la prédominance de l'exécutif au sein du Parlement australien. Si le gouvernement exerce l'essentiel de l'initiative en matière législative, le Sénat est en mesure d'influencer significativement le contenu et le processus d'adoption des projets de loi gouvernementaux, et ce même en ce qui concerne la législation en matière financière. Le Sénat exerce aussi assez activement un ensemble de moyens de

¹⁰⁶ Par ailleurs, on constate que tous les amendements proposés par le gouvernement (149/149) ont été adoptés par le Sénat alors que le taux de succès pour les amendements de l'opposition officielle est de 70% (114/146) et de 50% (36/72) pour ceux du Parti démocrate australien. Fait intéressant, la totalité (96/96) des amendement présentés conjointement par l'opposition officielle et le Parti démocrate australien ont été adoptés. Ceci semble bien illustrer l'importance des petits partis d'opposition pour la capacité du Sénat à influencer le contenu du programme législatif du gouvernement. Parlement australien. Sénat. *Business of the Senate – Legislation statistics*.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Le gouvernement ne possédait pas la majorité au Sénat de 1949 à 1951, de 1955 à 1958, de 1964 à 1975, et depuis 1980. Parlement australien. Sénat. « Electing Australia's Senators » *Site du Parlement d'Australie* [En ligne], <http://www.aph.gov.au/senate/pubs/briefs/briefone.htm> (page consultée le 28 mars 2002).

contrôle qui permettent de renforcer la capacité du Parlement à obliger l'exécutif et l'administration publique à rendre des comptes.

Ces différentes facettes de la fonction de contrôle de l'exécutif exercée par le Sénat sont généralement conciliables avec le fonctionnement efficace du Parlement. Le Sénat utilise ses pouvoirs en matière législative avec une certaine retenue et le gouvernement du jour est généralement en mesure de faire adopter l'essentiel de son programme législatif. De plus, les impasses législatives qui entraînent la dissolution simultanée des deux Chambres sont relativement rares. Le principal inconvénient du bicamérisme fort pour le fonctionnement le Parlement australien est la capacité du Sénat à forcer le gouvernement à tenir une élection anticipée pour la Chambre des représentants en bloquant l'adoption de la législation d'appropriation des revenus. Le Sénat a démontré sa capacité à utiliser ce pouvoir en 1975, provoquant une crise sans précédent dans l'histoire constitutionnelle australienne. Cet aspect du bicamérisme australien entre fondamentalement en contradiction avec le principe de la responsabilité ministérielle et continue de représenter un danger potentiel pour le fonctionnement efficace du Parlement. Il importe cependant de constater que la crise de 1975 est peu représentative du fonctionnement général du bicamérisme au sein du Parlement fédéral australien.

Australie Occidentale

Exécutif et Assemblée législative

Pouvoir exécutif. Selon le *Constitution Act de 1889*, le pouvoir exécutif est exercé par le Gouverneur en Conseil, c'est-à-dire par le gouverneur agissant sur l'avis du Conseil exécutif.¹⁰⁹ En pratique, selon la convention de Westminster, le premier ministre, chef du parti politique ou de la coalition qui possède la majorité des sièges à l'Assemblée législative, désigne les ministres parmi les membres du Parlement afin de former l'exécutif politique.

Pouvoir législatif. Le pouvoir législatif est conféré à une législature composée de la reine, du Conseil législatif et de l'Assemblée législative.¹¹⁰

L'Assemblée législative est composée de 57 membres qui représentent autant de circonscriptions électorales rurales ou urbaines. Ses membres sont élus selon un mode de scrutin majoritaire préférentiel, pour un mandat maximum de 4 ans.¹¹¹ Le bipartisme existant sur le plan fédéral est reproduit au sein de l'Assemblée législative. Ainsi, depuis le début des années trente, l'*Australian Labor Party* (ALP) et une coalition formée par *Liberal Party of Australia* (LP) et le *National Party* (NP) s'échangent le pouvoir. Toutes les élections générales de cette période, à l'exception de celles de 1947, 50 et 59, ont mené à la formation de gouvernements majoritaires.¹¹²

¹⁰⁹ Australie Occidentale. *Western Australia Constitution Acts Amendment Acts 1899*, article 3. [En ligne]. http://www.ccentre.wa.gov.au/html/amendments_1.html (page consultée le 18 février 2002).

¹¹⁰ Australie Occidentale. *Western Australia Constitution Act 1889*, article 2. [En ligne]. http://www.ccentre.wa.gov.au/html/constitution_1.html (page consultée le 18 février 2002).

¹¹¹ Australie Occidentale. Parlement. «Election of the Legislative Assembly». *Site du Parlement d'Australie Occidentale*, [En ligne]. <http://www.parliament.wa.gov.au/parliament/home.nsf> (page consultée le 18 février 2002).

¹¹² La coalition LP-NP a remporté la majorité des sièges à l'Assemblée législative lors des élections générales de 1947, 1950, 59 à 68, 74 à 80, 93, 96 et l'ALP lors des élections générales de 1933 à 1943, 53, 56, 71, 83 à 89 et de 2001. La dernière élection générale, en février 2001, a donné la distribution des sièges suivante : ALP 32, coalition LP-NP 21, libéraux indépendants 2, indépendants 2. Source : University of Western Australia. *Australian Government & Politics - Elections*, [En ligne]. <http://elections.uwa.edu.au/electionsearch.lasso> (page consulté le 18 février 2002).

Le Conseil législatif d'Australie Occidentale

Pouvoirs. Comme le Sénat fédéral, le Conseil législatif d'Australie Occidentale possède formellement les mêmes pouvoirs législatifs que l'Assemblée, à l'exception de certaines restrictions dans le domaine financier. Ainsi, on ne peut y présenter ou y amender des projets de loi à caractère financier ou visant l'imposition de taxes. Le Conseil peut cependant proposer des modifications à de tels projets de loi que l'Assemblée législative est libre d'accepter ou de refuser. Le Conseil législatif ne peut non plus amender, ou demander l'amendement d'un projet de loi « as to increase any proposed charge or burden on the people ». ¹¹³

Mécanismes de résolution des conflits intercaméraux. La Constitution ne propose pas de mécanisme de résolution des conflits législatifs. Les règles de procédure prévoient cependant la possibilité de convoquer une *Conference of Managers*, composée de membres des deux Chambres, au cours de laquelle il est possible de chercher une solution au conflit. S'il est impossible d'en arriver à une entente, le projet de loi est abandonné. ¹¹⁴

Composition. Le Conseil législatif d'Australie Occidentale est composé de 34 membres élus pour un mandat fixe de quatre ans. Depuis 1987, les conseillers sont élus selon un mode de scrutin proportionnel dans six régions électorales. Historiquement, le Conseil a eu tendance à être contrôlé par la coalition LP-NP, l'ALP n'ayant jamais réussi à y obtenir la majorité absolue des sièges. De 1987 à 1993, le Conseil était contrôlé par l'opposition LP-NP. Depuis 1997, l'équilibre du pouvoir est détenu par les petits partis et les conseillers indépendants. La distribution actuelle des sièges au Conseil législatif est: ALP 13, LP 12, *Greens* 5, *Pauline Hanson's One Nation Party* 3, NP 1. ¹¹⁵

¹¹³ Australie Occidentale. *Western Australia Constitution Acts Amendment Acts 1899*. article 46.

¹¹⁴ Australie Occidentale. Parlement. « The legislative Process ». [http://www.parliament.wa.gov.au/parliament/home.nsf/\(FrameNames\)/Bills](http://www.parliament.wa.gov.au/parliament/home.nsf/(FrameNames)/Bills). (page consultée le 20 février 2002).

¹¹⁵ Australie Occidentale. Parlement. « Election of the Legislative Council ». [http://www.parliament.wa.gov.au/parliament/home.nsf/\(FrameNames\)/Council](http://www.parliament.wa.gov.au/parliament/home.nsf/(FrameNames)/Council) (page consultée le 20 février 2002).

Conseil législatif d'Australie Occidentale et domination de l'exécutif

Depuis 1997, le Parlement d'Australie Occidentale possède en permanence les caractéristiques fondamentales d'un système institutionnel où s'exerce un bicamérisme fort. Les deux Chambres ont des pouvoirs relativement symétriques, et leur composition politique est différente puisque le gouvernement du jour, et même l'opposition officielle, ne peut compter sur une majorité absolue au Conseil. Avant 1997, on peut considérer que le bicamérisme fort s'exerçait surtout lorsque l'ALP était au pouvoir puisque, au contraire de la coalition LP-NP, ce parti n'a jamais pu maintenir une majorité simultanément dans les deux Chambres.

Fonction législative. Il existe très peu d'informations précises qui permettent de déterminer si la présence d'une seconde chambre puissante limite la capacité de l'exécutif d'Australie Occidentale de dominer la fonction législative du Parlement. Cependant, selon Griffith et Srinivasan, une étude publiée en 1999 laisse entendre que le contrôle de l'équilibre du pouvoir par les petits partis minoritaires peut permettre aux membres du Conseil de prendre des initiatives législatives qui seraient probablement impossibles dans une Chambre dominée par un seul parti.¹¹⁶ D'autre part, le Conseil peut influencer le programme législatif du gouvernement puisqu'il possède le pouvoir d'étudier et de rejeter toute législation proposée. Il a cependant été impossible d'obtenir des statistiques plus précises quant à l'utilisation de ces pouvoirs.

Contrôle parlementaire. Il est aussi très difficile d'évaluer la performance du Conseil législatif d'Australie Occidentale en ce qui a trait au contrôle du gouvernement ou de l'administration publique. On notera simplement que, depuis le début des années quatre-vingt-dix, des efforts ont été effectués afin de renforcer le système de comités du Conseil et de comités mixtes afin d'assurer un contrôle plus étroit de l'exécutif.¹¹⁷

¹¹⁶ D. Black et H. Phillips, «A bicameral case study : the 1998 Western Australian abortion legislation», *Legislative Studies* 7-13 (1999), 20-21. : Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. «State Upper Houses in Australia». 79-80.

¹¹⁷ Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. «State Upper Houses in Australia». 78-79.

Conseil législatif d'Australie Occidentale et fonctionnement du Parlement

Responsabilité ministérielle. Au sens strict, il ne semble pas que le bicamérisme fort ait eu pour effet de compromettre le principe de la responsabilité ministérielle en Australie Occidentale. Le gouvernement n'est pas tenu de conserver la confiance du Conseil législatif. Le Conseil pourrait toutefois forcer le gouvernement à démissionner en refusant d'adopter les crédits, mais de telles situations ne se sont pas produites jusqu'ici.

On peut supposer que le bicamérisme fort contribue à la capacité du Parlement d'obliger le gouvernement et l'administration publique à rendre des comptes. L'évolution du système des comités permanents semble d'ailleurs indiquer une certaine volonté de renforcer cet aspect du travail des parlementaires. Il est cependant impossible d'évaluer les effets de cette évolution avec précision.

Processus législatif. Il a été impossible d'évaluer avec précision si la présence d'une seconde Chambre puissante a pu contribuer de façon significative à la congestion du programme législatif du gouvernement ou à des situations d'impasses législatives majeures. Tout au plus a-t-on observé que le Conseil a historiquement eu plus tendance à s'opposer au passage des projets de loi gouvernementaux lorsque l'ALP était au pouvoir.¹¹⁸ Ceci s'explique probablement par le fait que, avant 1997, les gouvernements de l'ALP ont été confrontés à un Conseil législatif dominé par l'opposition officielle alors que la coalition LP-NP a habituellement pu compter sur une majorité politique dans les deux Chambres lorsqu'elle était au pouvoir. Ainsi, selon la classification proposée par Lijphart, les gouvernements formés par la coalition ont généralement eu à composer avec une situation de bicamérisme plus « faible » puisque la composition politique des deux Chambres du Parlement était relativement similaire.

¹¹⁸ T. Stephens, « House of Review : A New era for Western Australia's upper House? », *Parliamentarian* 78 (1997). 143. : Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia ». 79.

Synthèse

En raison de la pauvreté de la littérature sur le sujet, il est impossible de tirer des conclusions définitives quant à l'influence du bicamérisme fort sur la domination de l'exécutif en Australie Occidentale. On peut cependant faire certaines observations et avancer quelques hypothèses.

Le bicamérisme ne semble pas avoir posé de problème particulier pour le fonctionnement du Parlement d'Australie Occidentale tant sur le plan du principe de la responsabilité ministérielle que sur le plan de l'efficacité du processus législatif.

Avant 1997, le Parlement d'Australie Occidentale semble avoir connu des périodes pendant lesquelles le Conseil législatif a joué un rôle plus limité d'examen de la législation gouvernementale. Ces périodes correspondraient essentiellement à celles où le gouvernement du jour pouvait compter sur l'appui d'une majorité politique relativement confortable au sein des deux Chambres. L'adoption d'un mode de scrutin proportionnel pour les conseillers législatifs semble avoir contribué à assurer une plus grande présence des petits partis politiques au sein de la deuxième Chambre. Ainsi, depuis 1997, les partis politiques qui forment le gouvernement ou l'opposition officielle du jour ne détiennent plus la majorité absolue au Conseil législatif. Tant que cette situation persistera, on sera en présence d'un système institutionnel caractérisé par un système bicaméral qui pourrait contribuer à réduire la domination de l'exécutif sur une plus base plus permanente qu'avant l'adoption du mode de scrutin proportionnel.

Il est donc possible que le Parlement d'Australie Occidentale soit entré dans un «âge de la minorité» semblable à celui que John Uhr a observé au sujet sur le plan fédéral. En fait, le renforcement du système des comités et la plus grande possibilité d'initiative des conseillers législatifs peuvent indiquer une certaine revitalisation des différents aspects de la fonction législative du Parlement. Il est cependant impossible d'appuyer ces hypothèses sur la base des informations disponibles.

Australie Méridionale

Exécutif et Chambre d'assemblée

Pouvoir exécutif. En vertu de la Constitution, le pouvoir exécutif est exercé par le gouverneur. En pratique, selon les conventions parlementaires britanniques, le gouvernement est formé par le parti ou la coalition qui contrôle la majorité des sièges à la Chambre d'assemblée. Le gouverneur agit sur l'avis du Cabinet, formé des différents ministres et dirigé par le premier ministre. Les ministres doivent être membres du Parlement, c'est-à-dire de la Chambre d'assemblée ou du Conseil législatif.¹¹⁹

Pouvoir législatif. Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement. Inspiré du modèle Westminster, le Parlement d'Australie Méridionale est composé de deux chambres : la Chambre d'Assemblée et le Conseil législatif.¹²⁰

La Chambre d'assemblée est composée de 47 membres qui représentent autant de circonscriptions électorales. Les membres sont élus selon un mode de scrutin majoritaire préférentiel pour la durée du Parlement, soit pour un mandat maximum de 4 ans.¹²¹ L'opposition entre le parti travailliste et le parti libéral aussi présente au sein de la Chambre d'assemblée. Depuis le début du vingtième siècle, les gouvernements d'Australie Méridionale sont sans exception formés, parfois grâce à des coalitions, par un de ces deux partis. Les situations d'absence de majorité pour un seul parti ne sont cependant pas exceptionnelles comme le démontrent cinq des treize dernières élections générales.¹²²

¹¹⁹ Australie Méridionale. Parlement. « The Government of South Australia ». *Site du Parlement d'Australie Méridionale*, [En ligne]. http://www.parliament.sa.gov.au/about/1_2_howitworks.shtml (page consultée le 18 février 2002).

¹²⁰ Australie Méridionale. Parlement. « How Parliament Works », [En ligne]. http://www.parliament.sa.gov.au/about/1_2_howitworks.shtml (page consultée le 18 février 2002).

¹²¹ Australie Méridionale. Parlement. « The House of Assembly ». [En ligne]. http://www.parliament.sa.gov.au/house/3_1_1_houseass.shtml (page consultée le 18 février 2002).

¹²² L'élection générale de 2001 a donné les résultats suivants : Parti libéral 20, Parti Travailliste 21, Parti national 1, autres 3. Australie Méridionale. State Electoral Office. « House of Assembly, Seats won by political groupings at general elections ». *Site du State Electoral Office* [En ligne]. <http://www.seo.sa.gov.au/graphics/pdf/seats1890-1997.pdf> (page consultée le 18 février 2002).

Le Conseil législatif d'Australie Méridionale

Pouvoirs. Comme en Australie Occidentale, le Conseil législatif d'Australie Méridionale possède formellement les mêmes pouvoirs législatifs que la Chambre d'assemblée, à l'exception de certaines restrictions dans le domaine financier. On ne peut y présenter ou y amender des projets de loi à caractère financier. Le Conseil peut cependant proposer des modifications à de tels projets de loi que l'Assemblée législative est libre d'accepter ou de refuser. Tout projet de loi doit être adopté par les deux Chambres.¹²³

Mécanismes de résolution des conflits intercaméraux. Griffith et Srinivasan soulignent que les mécanismes de résolution des conflits intercaméraux prévus par la Constitution n'ont jamais été utilisés.¹²⁴ En pratique, en cas de désaccord entre les deux Chambres, on a parfois recours à un comité paritaire composé de 10 membres. Ces comités arrivent à régler la plupart des litiges. Si l'impasse persiste, le projet de loi est habituellement abandonné.¹²⁵

Composition. Le Conseil législatif d'Australie Méridionale est composé de 22 membres élus pour un mandat de 8 ans. À chaque élection générale pour la Chambre d'assemblée, la moitié des sièges du Conseil fait l'objet d'une élection. Les conseillers sont élus selon un mode de scrutin proportionnel préférentiel dans une seule division électorale incluant tout l'état.¹²⁶ Depuis 1985, le gouvernement ou l'opposition officielle ne détiennent plus la majorité au Conseil. La composition de la Chambre haute à la suite de l'élection de 1997 était la suivante : LP 10, ALP 6, Démocrates 3, Indépendants 2, *South Australia First Party* 1.

¹²³ Australie Méridionale. Parlement. « Financial Procedure » et « How a Bill becomes an Act of Parliament », [En ligne]. http://www.parliament.sa.gov.au/about/1_3_3_financial.shtm. http://www.parliament.sa.gov.au/about/1_3_2_bill.shtm (page consultée le 18 février 2002).

¹²⁴ Ces mécanismes sont la double dissolution, l'élection de membres supplémentaires au Conseil législatif, ou la dissolution de la Chambre d'assemblée. Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia » (Background Paper 1/2001). 24.

¹²⁵ Australie Méridionale. Parlement. « How a Bill becomes an Act of Parliament », Ibid.

¹²⁶ Australie Méridionale. State Electoral Office. « Representatives ». <http://www.seo.sa.gov.au/representative.html> (page consultée le 18 février 2002).

Conseil législatif d'Australie Méridionale et domination de l'exécutif

Depuis 1985, le Parlement d'Australie Méridionale a continuellement été caractérisé par une situation de bicamérisme fort puisque aucun parti n'a été en mesure de conserver une majorité absolue simultanément au Conseil législatif et à la Chambre d'Assemblée. De plus, les deux Chambres possèdent des pouvoirs législatifs relativement équivalents. Il s'agit maintenant de déterminer si cette situation contribue à réduire la domination de l'exécutif sur le Parlement.

Fonction législative. Il est difficile de déterminer si la présence d'une seconde chambre puissante contribue à renforcer le pouvoir d'initiative des simples députés en matière législative puisque les statistiques du Parlement n'établissent pas de distinction entre les différents types de projets de loi. On remarque cependant que, depuis un certain nombre d'années, la majorité des projets de loi étudiés par le Conseil législatif ont d'abord été présentés dans cette Chambre. Tel était le cas d'environ 55% des projets de loi étudiés au Conseil entre 1997-2000. Pour la même période, on remarque aussi qu'un peu plus de 51% des projets de loi adoptés par les deux Chambres provenaient du Conseil législatif. Ce phénomène s'explique probablement par la présence d'un gouvernement libéral minoritaire à la Chambre d'assemblée depuis 1997. Par contre, entre 1994 et 1997, le gouvernement libéral disposait d'une confortable majorité à la Chambre d'assemblée mais le Conseil a quand même étudié une proportion relativement élevée de ses propres projets de loi, soit plus de 46%. Pour la même période, on remarque aussi que près de 40% des projets de lois adoptés par les deux Chambres provenaient du Conseil législatif.¹²⁷ On peut donc constater qu'une forte proportion des projets de loi du Parlement d'Australie Méridionale est présentée et étudiée dans une chambre que l'exécutif n'est pas en mesure de contrôler par l'intermédiaire d'une majorité politique bien disciplinée.

¹²⁷ Australie Méridionale. Conseil législatif. « Business Of The Council – Statistical Summaries ». Site du Parlement d'Australie Méridionale, [En ligne]. <http://www.parliament.sa.gov.au/legcouncil/lcamendments.shtml> (page consultée le 22 février 2002).

Contrôle parlementaire. Le Conseil législatif d'Australie Occidentale peut exercer un contrôle direct sur l'exécutif par divers moyens.

Le Conseil peut amender, suggérer l'amendement, ou bloquer l'adoption de tous les projets de loi, y compris ceux de nature financière. Le mécanisme de résolution des impasses législatives qui est présentement utilisé ne permet pas au gouvernement de se soustraire de l'obligation constitutionnelle de faire adopter ses projets de loi par les deux Chambres du Parlement. Le Conseil peut donc exercer une influence directe sur le contenu et le processus d'adoption du programme législatif du gouvernement. En principe, grâce à son pouvoir de refuser la législation d'appropriation des crédits pour le service du gouvernement, il pourrait même forcer un gouvernement majoritaire à démissionner ou à tenir des élections anticipées.

Selon Griffith et Srinivasan, le changement de l'équilibre du pouvoir au sein du Conseil législatif avec l'arrivée des petits partis au milieu des années quatre-vingts aurait contribué au développement d'un nouveau système de comités du Conseil législatif. Au cours de la deuxième moitié des années quatre-vingts et années quatre-vingt-dix, on a d'abord assisté à la multiplication de comités ad hoc du Conseil (*Select committees*) qui visaient l'étude de diverses questions mais principalement celles touchant les privatisations ou l'attribution de contrats par le gouvernement. De plus, le *Parliamentary Committees Act* de 1991 a mené à la création d'un nouveau système de comités permanents pour le Parlement qui comprend des comités mixtes ou exclusifs à l'une ou l'autre des Chambres.¹²⁸

Si le développement du système de comités peut contribuer à renforcer la capacité du Parlement d'obliger l'exécutif et l'administration publique de rendre des comptes, il faut préciser que la capacité du Conseil législatif de pleinement remplir cette fonction de contrôle peut être limitée par son effectif modeste. Ainsi, Griffith et Srinivasan soulignent que les 22 conseillers législatifs doivent souvent être membres de plusieurs comités à la fois.¹²⁹

¹²⁸ Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. «State Upper Houses in Australia». 34-36.

¹²⁹ Ibid., 36.

Conseil législatif d'Australie Méridionale et fonctionnement du Parlement

Responsabilité ministérielle. L'étude du fonctionnement du Parlement d'Australie Occidentale indique que la présence d'une seconde chambre puissante n'a pas constitué une menace sérieuse au principe de la responsabilité ministérielle. Le gouvernement du jour n'est pas tenu de conserver la confiance du Conseil législatif et il semble impossible d'identifier une situation où ce dernier aurait utilisé son pouvoir de bloquer l'adoption des crédits afin de forcer la démission du gouvernement.¹³⁰ En fait, la stabilité gouvernementale est beaucoup plus menacée par l'incapacité de plusieurs gouvernements successifs à obtenir une majorité absolue à l'Assemblée législative.

Ainsi, au sens strict, le bicamérisme fort ne semble pas entrer sérieusement en conflit avec le principe de la responsabilité ministérielle. Au contraire, l'incapacité pour le gouvernement du jour de dominer le fonctionnement du Conseil législatif par l'entremise d'une majorité politique bien disciplinée et le développement du système de comités parlementaires tendent à appuyer les théories voulant que le bicamérisme fort contribue à renforcer l'obligation pour le gouvernement de rendre des comptes aux parlementaires : ce qui est parfaitement compatible avec le principe élargi de la responsabilité ministérielle.

Processus législatif. L'analyse du fonctionnement du Parlement d'Australie Méridionale ne semble pas appuyer les théories voulant que la présence d'une seconde chambre puissante conduise nécessairement à la congestion ou à la paralysie du processus législatif. On peut cependant faire quelques observations.

Entre 1913 et 1973, avant l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel pour l'élection des conseillers, l'ALP n'a jamais été en mesure d'obtenir plus de quatre des vingt sièges que comptait alors le Conseil législatif et les gouvernements travaillistes ont donc été systématiquement confrontés à un

¹³⁰ Ibid., 33.

Conseil conservateur, dominé par le LP.¹³¹ Pendant cette période, le Conseil a activement utilisé ses pouvoirs de manière à influencer le programme législatif de l'ALP. Par exemple, selon une étude citée par Griffith et Srinivasan, le Conseil a rejeté dix-huit projets de loi du gouvernement travailliste entre 1930 et 1932 et en a empêché l'adoption de onze autres entre 1965 et 1968, dont certains très importants pour le programme législatif du gouvernement.¹³² Au contraire, le Conseil est demeuré relativement inactif lorsque le LP a formé le gouvernement de 1938 à 1965. Pendant cette période, il n'aurait rejeté que vingt-quatre projets de loi dont la majorité ne provenaient pas du gouvernement.¹³³ On peut donc considérer que, historiquement, les gouvernements travaillistes ont connu plus de difficulté à faire adopter leur programme législatif que les gouvernements conservateurs. Dans une perspective plus large, ces statistiques illustrent encore une fois qu'une seconde chambre aura davantage tendance à utiliser ses pouvoirs vis-à-vis le gouvernement quand la composition politique des deux Chambres du Parlement est différente.

L'adoption du mode de scrutin proportionnel au cours des années soixante-dix a graduellement modifié la composition politique du Conseil législatif. Le Parti démocrate australien puis plusieurs autres petits partis y ont graduellement conquis assez de sièges pour que, depuis 1985, le gouvernement du jour ne puisse généralement espérer contrôler la deuxième Chambre. Cette période de semble pas caractérisée par une congestion exagérée du programme législatif du gouvernement. Ainsi, entre 1975 et 1998, 7.1 % des projets de loi gouvernementaux n'ont pas été adoptés par le Conseil législatif mais seulement 1.8 % d'entre eux ont été simplement rejetés.¹³⁴ Entre octobre 1998 et août 2000, 82 des 89 (92 %) projets de loi provenant de la Chambre d'assemblée qui ont été

¹³¹ Ibid., 28.

¹³² Davis, S. R. dir. 1960. *The Governments of the Australian States*. Longmans. 376. : Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. «State Upper Houses in Australia». 29.

¹³³ N Blewett et D. Jaensch. 1971. *Playford to Dustan : Politics of Transition*. Cheshire. 56. : Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. «State Upper Houses in Australia». 29.

¹³⁴ Davis, Jan. « The Upper house : a snap-shot of the South Australian experience, 1975-1998 ». *29th Conference of Presiding Officers and Clerks*, Sydney. 10. : Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. «State Upper Houses in Australia». 37.

étudiés au Conseil législatif ont été adoptés. Pendant cette période, le Conseil a amendé ou proposé des amendements à 33 projets de loi de la Chambre d'assemblée. Cette dernière s'est opposée aux amendements du Conseil pour 3 (9.1 %) de ces projets de loi. Le Conseil a maintenu ses amendements pour un seul d'entre eux, mais un accord a finalement été conclu entre les deux Chambres dans le cadre d'un comité paritaire.¹³⁵ Ces statistiques semblent indiquer que le Conseil peut jouer en rôle relativement actif dans le processus législatif sans nécessairement paralyser le fonctionnement du Parlement.

Synthèse

La présence d'une deuxième chambre puissante semble contribuer à diminuer la prédominance de l'exécutif au sein du Parlement d'Australie Méridionale. Le Conseil législatif d'Australie Méridionale possède des pouvoirs quasi équivalents à ceux de la Chambre d'Assemblée. Ses membres sont élus selon un mode de scrutin proportionnel qui, depuis 1985, a pour effet qu'aucun gouvernement n'a été en mesure de dominer son fonctionnement. Lorsque la composition politique des deux Chambres du Parlement est différente, le Conseil tend à utiliser plus activement ses pouvoirs législatifs, et ce sans nécessairement paralyser ou ralentir indûment le fonctionnement du Parlement. De plus, l'arrivée en force des petits partis au cours des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix s'est accompagnée du développement d'un système de comités qui aura contribué renforcer le contrôle parlementaire. Il est utile de constater que les gouvernements minoritaires à la Chambre d'assemblée n'ont pas été rares.

Il n'a pas été possible d'identifier une crise constitutionnelle sérieuse ou une impasse législative prolongée qui auraient récemment opposé le Conseil législatif et l'exécutif. De plus, le Conseil ne semble jamais avoir utilisé son pouvoir de refuser les crédits afin de forcer le gouvernement à démissionner.

¹³⁵ Australie Méridionale. Conseil législatif. « Business Of The Council – Statistical Summaries ». Ibid.

Nouvelle Galles du Sud

Exécutif et Assemblée législative

Pouvoir exécutif. Selon la convention de Westminster, l'exécutif de Nouvelle Galles du Sud est composé du premier ministre et des ministres. Le gouvernement est formé par le parti politique ou la coalition qui contrôle la majorité des sièges à l'Assemblée législative. Il est attendu qu'un gouvernement qui perd la confiance de l'Assemblée législative ou qui est incapable de faire adopter les crédits remette sa démission. Le gouverneur, qui exerce officiellement le pouvoir exécutif, agit sur l'avis du Cabinet qui est formé des différents ministres et est dirigé par le premier ministre. Les ministres doivent être membres de l'Assemblée législative ou du Conseil législatif.¹³⁶

Pouvoir législatif. Le pouvoir législatif est détenu par le Parlement de Nouvelle Galles du Sud qui, conformément au modèle de Westminster, est composé de deux chambres : l'Assemblée législative et le Conseil législatif.

L'Assemblée législative est composée de 93 membres qui représentent chacun un district électoral et sont élus selon un mode de scrutin majoritaire préférentiel.¹³⁷ Les élections pour les deux Chambres se tiennent simultanément, à date fixe, à tous les quatre ans. Depuis le début des années quarante, les élections ont successivement porté au pouvoir des gouvernements travaillistes ou de la coalition LP-NP.¹³⁸

¹³⁶ Nouvelle Galles du Sud. Parlement. « The legislative Assembly » dans *Legislative Assembly Practice and Procedure Book, Site du Parlement de Nouvelle Galles du Sud*, [En ligne]. <http://www.parliament.nsw.gov.au/PROD/LA/precedent.nsf/Practice+and+Procedure+Book?OpenView> (page consultée le 19 février 2002).

¹³⁷ Nouvelle Galles du Sud. Parlement. « Electing the Parliament », [En ligne]. <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/web/phweb.nsf/frames/1?open&tab=systemofgovt> (page consultée le 19 février 2002).

¹³⁸ L'ALP a formé le gouvernement de 1941 à 1965, de 1976 à 1988, et depuis 1995. La composition de l'Assemblée suite aux élections de 1998 est la suivante : ALP 55, LP-NP 33, indépendants 5. La coalition a formé le gouvernement de 1965 à 1976 et de 1988 à 1995. À l'exception de celles de 1950, 65, 68 et 91, toutes les élections de cette période ont menées à la formation de gouvernements majoritaires à l'Assemblée législative. University of Western Australia. *Australian Government & Politics - Elections*. Ibid.

Le Conseil législatif de Nouvelle Galles du Sud

Pouvoirs. Le Conseil possède des pouvoirs législatifs équivalents à ceux de l'Assemblée législative. On ne peut cependant y présenter ou y amender des projets de loi à caractère financier. Le Conseil peut demander à l'Assemblée de modifier de tels projets de loi, mais cette dernière n'est pas tenu de la faire. L'accord des deux Chambres est nécessaire pour l'adoption de tout projet de loi à l'exception de ceux qui visent l'appropriation de fonds publics pour le service annuel du gouvernement. Ces derniers peuvent être présentés pour sanction si le refus du Conseil persiste plus d'un mois.¹³⁹

Mécanismes de résolution des conflits intercaméraux. Selon la Constitution, lorsque le Conseil refuse à deux reprises d'adopter un projet de loi de l'Assemblée, le projet de loi litigieux peut être référé à un comité composé de membres des deux Chambres (*Free Conference of Managers*) puis, en cas d'échec du comité, à une session commune des deux Chambres. Si l'impasse persiste, le projet de loi peut être soumis à un référendum dont l'issue décidera de son adoption.¹⁴⁰

Composition. Le Conseil est composé de 42 membres qui sont, depuis 1988, élus selon un mode de scrutin préférentiel proportionnel dans un seul district électoral. Ils siègent pour un mandat équivalent à deux parlements, soit environ huit ans. À chaque élection, tenue simultanément avec celle de l'Assemblée, la moitié des membres du Conseil se retirent.¹⁴¹ Entre 1978 et 1988, le Conseil est demeuré sous le contrôle de l'ALP. Depuis 1988, le gouvernement et l'opposition officielle n'ont pas été en mesure d'y conserver une majorité des sièges.¹⁴²

¹³⁹ Nouvelle Galles du Sud. Parlement. « Legislative Council Procedural information », [En ligne]. <http://www.parliament.nsw.gov.au/PROD/WEB/PHWebContent.nsf/PHPages/LegislativeCouncilChamberProcedures> (page consultée le 19 février 2002).

¹⁴⁰ L'utilisation de ce mécanisme demeure exceptionnelle. On a eu recours à un référendum à une seule occasion, en 1960, et la dernière *Free Conference of Managers* a eu lieu en 1934. Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia ». 103.

¹⁴¹ Nouvelle Galles du Sud. Parlement. « Role of the Legislative Council », [En ligne]. <http://www.parliament.nsw.gov.au/PROD/WEB/PHWebContent.nsf/PHPages/LegislativeCouncilRoleoftheCouncil> (page consultée le 19 février 2002).

¹⁴² Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia ». 110-111.

Conseil législatif de Nouvelle Galles du Sud et domination de l'exécutif

Le Conseil législatif de Nouvelle Galles du Sud est moins puissant que certaines autres chambres hautes australiennes puisqu'il n'est pas en mesure de refuser les crédits au gouvernement pour une période supérieure à un mois. Il demeure néanmoins une institution influente puisqu'il peut amender les projets de loi autres que ceux de nature financière et bloquer l'adoption de toute législation. De plus, depuis 1988, le gouvernement et l'opposition officielle du jour n'ont pas été en mesure d'y maintenir une majorité.

Fonction législative. La présence d'une seconde chambre puissante semble avoir une certaine influence sur la capacité de l'exécutif à dominer la fonction législative du Parlement. Cependant, cette influence ne semble pas très importante sur le plan de l'initiative en matière législative.

Malgré ses pouvoirs législatifs importants, on remarque que la plupart des projets de loi présentés au Conseil proviennent de l'Assemblée législative où le gouvernement est majoritaire. Ainsi, entre 1988 et 1999, seuls 13.9 % des projets de loi étudiés au Conseil provenaient de cette chambre. Pour la même période, les projets de loi provenant des conseillers législatifs ne représentaient que 3.5 % des projets de loi étudiés au Conseil.¹⁴³ Ces statistiques sont très générales, mais on peut néanmoins affirmer qu'elles démontrent assez clairement que l'initiative législative est largement exercée par le gouvernement.

L'influence du Conseil législatif est beaucoup plus importante sur le plan du processus d'adoption des projets de loi. Par exemple, on remarque qu'une forte proportion des amendements adoptés au Conseil proviennent de partis minoritaires. Ainsi, entre 1990 et 1999, 50.4 % des amendements adoptés au Conseil provenaient du gouvernement, 21.7 % de l'opposition officielle, et 27.9 % des autres petits partis.¹⁴⁴ Fait intéressant, on remarque aussi que les amendements des petits partis tendent à être concentrés sur un nombre relativement restreint de

¹⁴³ Ibid., Table 2 : « Bills brought before the New South Wales Legislative Council between 1988 and 1999 (49th to 51st Parliaments) ».

¹⁴⁴ Ibid., Table 3 : « Amendments of Bills in the New South Wales Legislative Council between 1988 and February 1999 (49th to 51st Parliaments) ».

projets de loi dont le contenu touche aux intérêts particuliers de ces derniers tels que « les droits de enfants, la sécurité publique, l'environnement ou les droits des animaux ». ¹⁴⁵ Il semble donc le Conseil législatif effectue un travail de révision législative relativement important et contribue à réduire la capacité de l'exécutif de dicter le contenu des projets de loi adoptés par le Parlement.

Contrôle parlementaire. Le gouvernement n'est pas formellement responsable devant le Conseil. La deuxième Chambre peut cependant exercer un contrôle direct sur l'exécutif grâce à ses pouvoirs législatifs. De plus, il semble que l'arrivée en force des petits partis ait contribué à renforcer le pouvoir de contrôle du Conseil par l'entremise des comités parlementaires.

Selon quelques analyses, le Conseil législatif aura été « modestement actif » en ce qui concerne le travail en comité parlementaire jusqu'à la fin des années quatre-vingts. ¹⁴⁶ L'arrivée en force des petits partis au Conseil depuis 1988 a modifié cette tendance. En 1988, le Conseil a mis sur pied deux comités permanents (*Standing Committee on State Development* et *Standing Committee on Social Issues*) et un troisième en 1995 (*Standing Committee on Law and Justice*). Ces trois comités permanents du Conseil sont composés en majorité de conseillers membres du parti au pouvoir mais on remarque néanmoins que ces comités ont pu adopter unanimement des positions allant à l'encontre de la politique officielle du gouvernement et que plusieurs de leurs recommandations ont été suivies. ¹⁴⁷

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, on remarque par ailleurs que le Conseil s'est graduellement doté d'un système de comité plus étendu destiné à un meilleur contrôle du gouvernement. En 1991, des comités mixtes chargés de l'étude des crédits (*Joint Estimates Committee*) ont été mis en place annuellement. En 1995, suite à l'impossibilité d'en arriver à une entente sur leur

¹⁴⁵ Ibid., 114-115.

¹⁴⁶ Turner, K. 1983, « Some Changes in the New South Wales Legislative Council Since 1978 ». Dans *Proceedings of the Fourth annual workshop of the Australasian Study of Parliament Group*. Reid, G. S., dir. 48-55. Et Page, B. 1990. *The Legislative Council of New South Wales : Past, Present and Future (Background paper No 1990/1)*. New South Wales Parliamentary Research Service. 10. : Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia ». 104.

mode de fonctionnement, le Conseil s'est unilatéralement doté de trois comités d'étude des crédits. À partir de 1997, en dépit de l'opposition du gouvernement, le Conseil a confié cette tâche à cinq comités permanents généraux (*General Purpose Standing Committees*) composés en majorité de membres de l'opposition officielle et des petits partis. En plus de l'étude des crédits, ces différents comités se voient confier des mandats d'étude par le Conseil ou en entreprennent de leur propre chef selon leur *portfolio* respectif. Ces comités, qui contribuent à renforcer la capacité du Parlement d'obliger l'exécutif à rendre des comptes, semblent avoir été particulièrement actifs depuis leur création.¹⁴⁸ Les conseillers législatifs participent aussi aux différents comités spéciaux du Conseil et aux comités mixtes du Parlement.¹⁴⁹

Le système de comités du Conseil législatif représente un moyen de contrôle puissant de l'exécutif. Il faut cependant considérer que certains facteurs, comme le faible effectif du Conseil et la volonté des conseillers de préserver leur influence au sein de comités mixtes, contribuent à ce que le Conseil l'utilise avec une certaine retenue.¹⁵⁰

Conseil législatif de Nouvelle Galles du Sud et fonctionnement du Parlement

Responsabilité ministérielle. Conformément à la convention de Westminster, le gouvernement de Nouvelle Galles du Sud n'est pas tenu de conserver la confiance du Conseil législatif. De plus, le Conseil ne peut forcer le gouvernement à démissionner ou à tenir des élections hâtives en bloquant l'adoption de la législation d'appropriation des revenus. On ne peut donc affirmer que la présence d'une seconde chambre élue pose des problèmes importants en ce qui a trait au respect du principe de la responsabilité ministérielle au sens strict en

¹⁴⁷ Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia ». 104-105.

¹⁴⁸ Selon Griffith et Srinivasan : «Taken together, the fact that these General Standing Committees are not controlled by the Government, plus the broad nature of their powers and their capacity for self-referencing, make them flexible and, potentially, formidable instruments for the scrutiny of the Executive. In a relatively short space of time they have reported on an impressive range and subjects of more immediate and long-term political interest». Ibid., 104-108.

¹⁴⁹ Ibid., 109-110.

¹⁵⁰ Ibid., 110.

Nouvelle Galles du Sud. Au contraire, par l'entremise de son système de comités permanents qui échappe au contrôle du gouvernement, le Conseil législatif semble contribuer à renforcer la capacité du Parlement à obliger le gouvernement à rendre des comptes. Il faut cependant souligner qu'il s'agit d'un phénomène récent, lié au présent équilibre des forces au Conseil, et qu'il est encore trop tôt pour en apprécier les résultats à long terme avec précision.

Processus législatif. L'analyse du fonctionnement du Parlement de Nouvelle Galles du Sud n'indique pas que la présence d'une seconde chambre puissante conduise à la congestion ou à la paralysie du processus législatif.

Entre 1934 et 1988, les gouvernements ont été en mesure de conserver une majorité dans les deux Chambres pendant environ 37 ans, soit près de 65% de cette période. Ainsi, les différents gouvernements ont souvent eu à composer avec un Conseil qui utilisait ses pouvoirs législatifs avec retenue.¹⁵¹ À partir de 1978, l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel a graduellement permis aux petits partis d'obtenir une proportion de plus en plus importante des sièges au Conseil et, depuis 1988, aucun gouvernement n'a été en mesure d'y obtenir une majorité. Le gouvernement doit maintenant tenir compte des petits partis représentés au Conseil afin de faciliter l'adoption de son programme législatif. Cette situation n'a toutefois pas entraîné de conflit législatif prolongé ou de crise politique importante.¹⁵² Les statiques semblent d'ailleurs confirmer cette tendance puisque, de 1988 à 1999, près de 89 % des projets de loi présentés au Conseil y ont été adoptés et que seulement 18. 2% d'entre eux y ont été amendés.¹⁵³

¹⁵¹ Ibid., 90-91.

¹⁵² Selon Griffith et Srinivasan : «Whatever amendments have been proposed and carried to Governments Bills in this period, the fact remains that the kind of « mandate wars » which have affected the Australian Senate have not been replicated in the NSW upper house. Disagreements, sometimes trenchant in nature, have arisen, but usually a way has been found through these (...) It is probable that the present situation in the NSW Legislative Council makes for a Government which is accustomed to negotiation and amendment as the price it must pay to get its program through. (...) It could be, too, that an upper house is itself cautious in this situation, determined to amend and scrutinise up to a point, but aware also of the dangers involved in a house of review exerting its powers to the limits of its constitutional functions». Ibid., 117.

¹⁵³ Ibid., Table 2 : « Bills brought before the New South Wales Legislative Council between 1988 and 1999 (49th to 51st Parliaments) ».

Synthèse

Comparé à la plupart des autres chambres hautes australiennes, le Conseil législatif de Nouvelle Galles du Sud est une institution qui possède des pouvoirs limités. Par exemple, en vertu de la Constitution, cette Chambre ne peut rejeter la législation en matière d'appropriation des revenus et il est possible qu'un projet de loi soit adopté par référendum en dépit de son opposition. Malgré ces caractéristiques, il semble que le Conseil législatif contribue à réduire la domination de l'exécutif au sein du Parlement.

Le Conseil législatif de Nouvelle Galles du Sud possède les mêmes pouvoirs que l'Assemblée législative. Conséquemment, sauf dans le domaine financier, le gouvernement doit obtenir l'appui d'une majorité de conseillers pour faire adopter les différents éléments de son programme législatif. Avant la fin des années quatre-vingts, le Conseil a été peu actif par périodes puisque plusieurs gouvernements ont été en mesure d'y maintenir une majorité relativement bien disciplinée. Grâce à l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel pour l'élection des conseillers, les petits partis détiennent l'équilibre du pouvoir au Conseil depuis 1988. Ainsi, le gouvernement doit maintenant négocier le passage de ses projets de loi avec les membres de la deuxième Chambre qui peuvent profiter de ce rapport de force pour influencer le contenu de la législation proposée. L'arrivée des petits partis a aussi contribué au développement d'un système de comités, hors du contrôle du gouvernement, qui est entre autres destiné à assurer un meilleur examen de la politique gouvernementale et des finances publiques.

Le gouvernement n'est pas tenu de conserver la confiance du Conseil et il ne peut se voir refuser indéfiniment l'adoption de la législation d'appropriation par ce dernier. Il n'a pas été possible d'identifier des impasses législatives prolongées ou des crises constitutionnelles qui auraient récemment opposé l'exécutif et le Conseil législatif. Peut-être parfois au prix de concessions importantes, le gouvernement est généralement en mesure de faire adopter l'essentiel de son programme législatif.

Tasmanie

Exécutif et Chambre d'assemblée

Pouvoir exécutif. Toujours selon la convention de Westminster, l'exécutif de Tasmanie est exercé par le gouverneur sur l'avis du Cabinet. Le Cabinet est formé des ministres désignés par le premier ministre, chef du parti politique ou de la coalition qui contrôle la majorité des sièges à la Chambre d'assemblée. Les ministres doivent être membres de la Chambre d'assemblée ou du Conseil législatif. Le Cabinet est responsable devant le Parlement et il est attendu qu'un gouvernement qui perd la confiance de la Chambre d'assemblée démissionne, ou demande au gouverneur de décréter la dissolution de la Chambre en vue de la tenue de nouvelles élections générales.¹⁵⁴

Pouvoir législatif. Le pouvoir législatif est détenu par le Parlement de Tasmanie qui, selon la tradition britannique, est composé de deux chambres : la Chambre d'assemblée et le Conseil législatif.

Depuis 1998, la Chambre d'assemblée est composée de 25 membres. Ceux-ci sont élus pour un mandat de quatre ans, selon un mode de scrutin proportionnel préférentiel, à raison de cinq membres dans chacun des cinq districts électoraux de Tasmanie.¹⁵⁵ Le bipartisme australien « classique » est aussi présent en Tasmanie. Le Parti travailliste a formé le gouvernement de 1937 à 1969, de 72 à 82, de 89 à 92 et depuis août 98. Le Parti libéral a formé un gouvernement de coalition suite aux élections de 1969, et a conservé le pouvoir entre 82 et 98. Plusieurs élections ont mené à la formation de gouvernements minoritaires.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Tasmanie. Tasmanian Parliamentary Library. « Fact sheet No. 23 : System of Government », *Site du Parlement de Tasmanie*, [En ligne]. <http://www.parliament.tas.gov.au/tpl/s3.htm> (page consultée le 20 février 2002).

¹⁵⁵ Tasmanie. Tasmanian Parliamentary Library. « Fact sheet E3 : Hare-Clark Electoral System », <http://www.parliament.tas.gov.au/tpl/e3.htm> (page consultée le 20 février 2002).

¹⁵⁶ Les élections de 1948 à 1959, 1989 et 1996 ont donné lieu à l'élection de gouvernements minoritaires. Tasmanie. Tasmanian Parliamentary Library. « General Elections 1909-1998 », <http://www.parliament.tas.gov.au/tpl/Genelect.htm> (page consultée le 20 février 2002). University of Western Australia. *Australian Government & Politics - Elections.*, Ibid.

Le Conseil législatif de Tasmanie

Pouvoirs. Le Conseil possède formellement les mêmes pouvoirs législatifs que la Chambre d'assemblée à l'exception de certaines restrictions dans le domaine financier. Ainsi, on ne peut y présenter ou y amender des projets de loi à caractère financier ou visant l'imposition de taxes. Le Conseil législatif peut cependant proposer des modifications à de tels projets de loi que l'Assemblée législative est alors libre d'accepter ou de refuser. Le Conseil peut aussi amender des projets de loi ayant pour objet l'accord de prêts ou d'homologations. Tout projet de loi doit être adopté par les deux Chambres avant d'être sanctionné.¹⁵⁷

Mécanismes de résolution des conflits intercaméraux. La Constitution ne prévoit pas de mécanisme de résolution des impasses législatives. Jusqu'en 1996, les règles de procédure des deux Chambres permettaient l'intervention de comités mixtes (*Free Conference of Managers*), habituellement composés d'un nombre égal de membres des deux Chambres, afin de résoudre les conflits législatifs.¹⁵⁸

Composition. Depuis 1999, le Conseil législatif de Tasmanie est composé de 15 membres représentant autant de divisions électorales. Les conseillers sont élus selon un mode de scrutin majoritaire préférentiel pour un mandat de six ans. À chaque année, deux ou trois membres se retirent alternativement et des élections sont tenues pour les sièges ainsi libérés. Fait intéressant, à l'inverse de la plupart des autres législatures australiennes, on remarque les membres du Conseil sont élus selon un mode de scrutin majoritaire et que les membres de la Chambre basse sont élus à la proportionnelle. De plus, le Conseil législatif de Tasmanie a toujours été composé d'une majorité de membres sans affiliation partisane formelle.¹⁵⁹ En 2002, la distribution des sièges est la suivante : ALP 6, indépendants 9.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Tasmanie. Parlement. « The Legislative Council ». *Site du Parlement de Tasmanie*, <http://www.parliament.tas.gov.au/lc/lc3.htm#Electoral%20Divisions> (page consultée le 20 février 2002).

¹⁵⁸ Une motion de l'ALP, adoptée par l'Assemblée législative en 1996, a retiré ce mécanisme des règles de procédure de la Chambre basse., Ibidem.

¹⁵⁹ Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. «State Upper Houses in Australia». 39.

¹⁶⁰ Tasmanie. Tasmanian Parliamentary Library. « Members of the Tasmanian Legislative Council », <http://www.parliament.tas.gov.au/tpl/15mlc.htm> (page consultée le 20 février 2002).

Conseil législatif de Tasmanie et domination de l'exécutif

Le Conseil législatif de Tasmanie a toujours été composé d'une majorité de membres officiellement indépendants ce qui a fait en sorte qu'aucun gouvernement n'a été en mesure d'y maintenir une majorité. De plus, le Conseil possède des pouvoirs considérables puisqu'il peut s'opposer à l'adoption de toute législation et qu'il n'existe plus de mécanisme formel de résolution des conflits intercaméraux depuis 1996. On peut donc considérer que le Parlement de Tasmanie est un bon exemple d'un système institutionnel caractérisé par un bicamérisme fort.

Fonction législative. Comme le soulignent Griffith et Srinivasan, le Conseil législatif de Tasmanie reconnaît qu'il occupe une place subordonnée dans le processus législatif par rapport à la Chambre d'assemblée.¹⁶¹ Ainsi, malgré des pouvoirs quasi équivalents à ceux de cette dernière, le Conseil contribue peu à réduire la prédominance de l'exécutif sur le plan de l'initiative en matière législative. Le Conseil est cependant en mesure d'exercer une influence significative sur le contenu et le processus d'adoption du programme législatif du gouvernement. Par exemple, entre 1947 et 1995, 26.4 % des 4738 projets de loi étudiés par le Conseil y ont été amendés.¹⁶² De 1997 à juin 2001, 15 % des 395 projets de lois adoptés par le Parlement ont été amendés au Conseil.¹⁶³ On constate donc qu'une proportion significative du programme législatif du gouvernement est modifiée par une Chambre où ce dernier ne dispose pas de la majorité des sièges.

¹⁶¹ Griffith et Srinivasan notent que le deuxième rapport intérimaire de 1997 du *Legislative Council Select Committee on the Operation of the Legislative Council* qui comportait un énoncé de principes définissant le rôle respectif des deux Chambres. Selon ce rapport, la Chambre d'assemblée est désignée comme la «*House of Government*» et le Conseil législatif comme la «*House of Review (checks and balances)*». Ainsi, selon Griffith et Srinivasan : «(...) the Committee defines a review function for the Council and confirms a subordinate role at all times in the legislative process. Indeed, the Committee appears to leave little room for the Council to initiate legislation of any kind, however uncontroversial. The Council does not, in fact, have a history of initiating legislation. On the other hand, The Council « review » functions have not only been exercised through the amendment of legislation ; it has also been active in committee work, including the establishment of select committees upon matters of public importance, something which must be taken into account when it's overall performance is assessed.» Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. «State Upper Houses in Australia», 49.

¹⁶² *Ibid.*, 47.

¹⁶³ Tasmanie. Parlement. 2001. *Legislative Council Report 2000-2001*. Hobart, 21.

Contrôle parlementaire. Le gouvernement n'est pas tenu de conserver la confiance des conseillers législatifs. Ceux-ci peuvent exercer un contrôle direct sur l'exécutif grâce aux pouvoirs du Conseil en matière législative. Le Conseil contribue aussi à la capacité de contrôle du Parlement par l'intermédiaire du travail en comités.

Le Parlement de Tasmanie compte trois comités mixtes permanents qui sont destinés à l'examen de différentes facettes de l'activité gouvernementale. Le *Joint Standing Committee on Public Works* examine les travaux de construction majeurs entrepris par le gouvernement. Le *Joint Standing Committee on Subordinate Legislation* examine la réglementation produite par le gouvernement de Tasmanie et les gouvernements locaux. Finalement, le *Joint Standing Committee of Public Accounts* étudie l'utilisation qui est faite des fonds publics.¹⁶⁴ Ces comités sont présentement composés de trois membres désignés par la Chambre d'assemblée et de trois membres désignés par le Conseil législatif.¹⁶⁵ Depuis décembre 2000, deux autres comités mixtes permanents (*Joint Standing Committee on Environment, Resources and Development* et *Joint Standing Committee on Community Development*) ont été créés pour une période d'essai de deux ans.¹⁶⁶ Par ailleurs, les conseillers législatifs enquêtent régulièrement sur diverses questions d'intérêt public par l'intermédiaire de comités spéciaux du Conseil (*Select Committees*) ou de comités spéciaux mixtes (*Joint Select Committees*).

Par leur participation aux différents comités parlementaires, les conseillers législatifs peuvent donc contribuer à obliger le gouvernement et l'administration publique à rendre des comptes. On notera cependant que le Conseil législatif ne dispose pas d'un système de comité permanents distinct de celui de la Chambre d'assemblée et que sa petite taille peut nuire à sa capacité de remplir les différentes fonctions législative, d'enquête ou de contrôle qui lui sont attribuées.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Ibid., 31.

¹⁶⁵ Tasmanie. Parlement. « Parliamentary Committee ». *Site du Parlement de Tasmanie*, [En ligne]. <http://www.parliament.tas.gov.au/ctee/comminte.htm> (page consultée le 20 février 2002).

¹⁶⁶ Tasmanie. Parlement. 2001. *Legislative Council Report 2000-2001*. Hobart., ibid.

¹⁶⁷ Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia », 50-51.

Conseil législatif de Tasmanie et fonctionnement du Parlement

Responsabilité ministérielle. L'exemple du Parlement de Tasmanie ne permet pas d'affirmer que la présence d'une deuxième Chambre puissante contrevient nécessairement au principe de la responsabilité ministérielle au sens strict.

Le gouvernement de Tasmanie n'est pas formellement obligé de conserver la confiance du Conseil législatif. Ce dernier pourrait forcer le gouvernement à démissionner ou à tenir des élections hâtives en bloquant l'adoption de la législation d'appropriation des revenus pour le service du gouvernement, mais cette situation s'est produite pour la dernière fois en 1948.¹⁶⁸ De telles crises politiques sont donc absentes de l'histoire politique récente de Tasmanie et il serait extrêmement surprenant qu'elles se reproduisent dans le contexte actuel. D'ailleurs, dans une déclaration de principes adoptée en 1997, le Conseil législatif a manifesté son accord à limiter ses pouvoirs en matière législative en proposant, par exemple, qu'il ne puisse s'opposer à l'adoption de la législation d'appropriation des revenus pendant plus de six semaines.¹⁶⁹ On ne peut donc conclure que le Conseil législatif représente une menace sérieuse au principe du gouvernement responsable en Tasmanie.

Au contraire, par l'intermédiaire des travaux en comités permanents et mixtes, les conseillers législatifs contribuent à la capacité du Parlement à obliger le gouvernement et l'administration publique à rendre des comptes. Cependant, il est difficile d'évaluer avec précision si les comités mixtes destinés à la surveillance de l'exécutif et de l'administration publique peuvent adopter des positions allant à l'encontre de la politique officielle du gouvernement avec autant de liberté que le sont des comités entièrement composés de membres de la deuxième Chambre.

¹⁶⁸ Ibid., 41.

¹⁶⁹ Tasmanie. Parlement. «Background Paper on Principles 6 to 11 agreed to by the Legislative Council on 3 and 4 September 1997 ». *Site du Parlement de Tasmanie*, [En ligne]. <http://www.parliament.tas.gov.au/ctec/jscwapbgroundpaper.htm> (page consultée le 19 février 2002).

Processus législatif. L'étude de la performance du Conseil législatif de Tasmanie ne permet pas d'appuyer les thèses voulant que la présence d'une seconde chambre puissante conduise inévitablement à la congestion, voire à la paralysie du processus législatif. On remarque cependant que le Conseil de législatif est plus critique à l'endroit des projets de loi gouvernementaux lorsque l'ALP est au pouvoir.

Entre 1947 et 1995, 4738 projets de loi ont été soumis au Conseil législatif et seulement 2.4 % (114) d'entre eux ont été rejetés.¹⁷⁰ Entre 1989 et 1993 le Conseil législatif a étudié 323 projets de loi provenant de la Chambre d'assemblée et a adopté 88.9 % (292) d'entre eux dont 67.5 % (197) sans amendement. Pendant cette période, seulement 2 projets de loi de la Chambre d'assemblée ont été directement rejetés par le Conseil.¹⁷¹ De 1997 à juin 2001, 450 projets de loi ont été présentés au Conseil législatif et 395 (87.8 %) d'entre eux ont été adoptés, dont 336 (85 %) sans amendement, et 5 (1.1 %) ont été directement refusés.¹⁷² On peut donc constater que, depuis 1947, la large majorité des projets de loi présentés au Conseil sont adoptés et très peu d'entre eux sont simplement refusés. Le Conseil est aussi loin d'exercer systématiquement son pouvoir d'amendement.

Selon une étude citée par Griffith et Srinivasan, entre 1989 et 1993 les projets de loi des gouvernements travaillistes ont eu davantage tendance à être amendés par le Conseil législatif que l'ont été ceux des gouvernements libéraux. Cette constatation pourrait indiquer que le bicamérisme fort est un trait moins permanent du Parlement tasmanien qu'il n'y paraît, et que l'indépendance de la majorité des membres du Conseil peut être mise en doute.¹⁷³

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Scott, A. et S. Young. 1994. *The Legislative Council as a House of Review*. Hobart : Government Prints, 5-6. : Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia », 47.

¹⁷² Tasmanie. Parlement. 2001. *Legislative Council Report 2000-2001*. Hobart, Ibid.

¹⁷³ Comme le soulignent Griffith et Srinivasan : «If correct, such finding seriously undermines the proclaimed independence of the Council and serves to reinforce the contention that, in reality, many «independent» members of the Council have had strong connections with the Liberal Party. More generally, Scott and Young's work suggests the extents to which the Tasmanian Legislative Council has operated as a powerful and active House of Review, while at the same time indicating the way in which its «review» functions have been coloured by party political considerations. » Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia », 48.

Synthèse

À première vue, le Conseil législatif de Tasmanie est un exemple intéressant d'une seconde Chambre puissante au sein d'un parlement de tradition britannique. Le Conseil possède formellement les mêmes pouvoirs que la Chambre d'assemblée à l'exception de certaines restrictions dans le domaine financier. Il est composé de membres élus dont la majorité sont sans affiliation partisane formelle. Depuis 1996, aucun mécanisme ne permet de résoudre d'éventuelles impasses législatives entre les deux Chambres.

Le Conseil législatif de Tasmanie contribue à réduire la domination de l'exécutif par divers moyens. Par exemple, les projets de loi gouvernementaux doivent être adoptés par une Chambre où le gouvernement du jour ne possède pas la majorité et, par leur participation aux différents comités parlementaires, les conseillers législatifs peuvent contribuer à obliger le gouvernement et l'administration publique à rendre des comptes au Parlement. Rien n'indique que ces différentes fonctions du Conseil contredisent le principe de la responsabilité ministérielle ou contreviennent au bon fonctionnement du Parlement.

On doit cependant souligner que la « force » du Conseil législatif de Tasmanie peut être mise en doute par plusieurs facteurs. Par exemple, le Conseil pourrait éprouver des difficultés à remplir toutes les fonctions qui lui sont attribuées puisque celui-ci ne comporte plus que 15 membres depuis 1999 et il ne possède pas un système de comités parlementaires indépendant de l'influence de l'exécutif. Finalement, il semble que le Conseil législatif tende à être davantage actif lorsque l'ALP forme le gouvernement.

Victoria

Exécutif et Assemblée législative

Pouvoir exécutif. À l'instar des autres parlements australiens, le pouvoir exécutif de Victoria est exercé par le gouverneur sur l'avis du Cabinet. Le Cabinet est composé des ministres désignés par le premier ministre, chef du parti politique ou de la coalition qui contrôle la majorité des sièges à l'Assemblée législative. Les ministres doivent être membres de l'Assemblée législative ou du Conseil législatif. Le Cabinet est responsable devant le Parlement et il est attendu qu'un gouvernement qui perd la confiance de l'Assemblée législative démissionne, ou demande au gouverneur de décréter la dissolution de l'Assemblée en vue de la tenue de nouvelles élections générales.¹⁷⁴

Pouvoir législatif. Le pouvoir législatif est détenu par le Parlement de Victoria qui, toujours selon la tradition britannique, est composé de deux chambres : l'Assemblée législative et le Conseil législatif.

L'Assemblée législative est composée de 88 membres qui représentent autant de districts électoraux. Ceux-ci sont élus pour la durée du Parlement, soit pour un mandat maximum de quatre ans, selon un mode de scrutin majoritaire préférentiel.¹⁷⁵ La composition politique de l'Assemblée législative est caractérisée par le bipartisme opposant les travaillistes et la coalition LP-NP. Le LP, avec ou sans le NP, a formé le gouvernement de 1955 à 1982 et de 1992 à 1999. L'ALP a remporté les élections de 1982, 85, 88 et 99. L'élection de 1999 a mené à la formation du premier gouvernement minoritaire depuis 1958.¹⁷⁶

¹⁷⁴Victoria. Parlement. « Victoria's Constitution », *Site du Parlement de Victoria*, [En ligne]. <http://www.parliament.vic.gov.au/const.html> (page consultée le 20 février 2002).

¹⁷⁵Victoria. Victorian Electoral Commission. « Parliamentary System », *Site de la Commission électorale de Victoria*, [En ligne]. <http://www.vec.vic.gov.au> (page consultée le 20 février 2002).

¹⁷⁶ La distribution des sièges de l'Assemblée législative à l'issue l'élection générale de septembre 1999 est la suivante : ALP 42, LP 36, NP 7, indépendants 3. Elle s'est légèrement modifiée depuis et la distribution des siège est présentement : ALP 44, LP 35, NP 6, indépendants 3. University of Western Australia. *Australian Government & Politics - Elections.*, Ibid.

Le Conseil législatif de Victoria

Pouvoirs. Le Conseil possède formellement les mêmes pouvoirs législatifs que l'Assemblée à l'exception de certaines restrictions dans le domaine financier puisqu'on ne peut y présenter ou y amender des projets de loi à caractère financier. Le Conseil peut cependant proposer des modifications à de tels projets de loi que l'Assemblée législative est libre d'accepter ou de refuser. Tout projet de loi doit être adopté par les deux Chambres avant de pouvoir être soumis à la sanction du gouverneur.¹⁷⁷

Mécanismes de résolution des conflits intercaméraux. Depuis 1984, la Constitution prévoit qu'un projet de loi refusé par le Conseil peut être déclaré « d'importance spéciale » par l'Assemblée. Si un projet de loi d'importance spéciale est à nouveau rejeté par le Conseil, le gouvernement peut demander au gouverneur de prononcer la dissolution de l'Assemblée législative qui, si elle est accordée, entraîne automatiquement la tenue d'élections pour la moitié des sièges à la Chambre haute. Ce mécanisme n'a cependant jamais été utilisé à ce jour.¹⁷⁸

Composition. Le Conseil est composé de 44 membres qui représentent les 22 provinces de Victoria, à raison de deux conseillers par province. Les conseillers sont élus selon un mode de scrutin majoritaire préférentiel pour un mandat équivalant à deux parlements, soit pour un maximum de huit ans. À chaque élection générale de l'Assemblée législative, la moitié des membres du Conseil se retire et des élections sont tenues pour les sièges ainsi libérés.¹⁷⁹ Les petits partis minoritaires et indépendants ne sont habituellement pas représentés au Conseil. Présentement, la distribution de sièges est la suivante : ALP 14, LP 24, NP 6.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia », 61.

¹⁷⁸ *Ibid.*, 62-63.

¹⁷⁹ Australie. Electoral Council of Australia. « Electoral Systems – Victoria ». *Site du Electoral Council of Australia Council*, [en ligne] http://www.eca.gov.au/systems/australia/by_area/vic.htm (page consultée le 22 février 2002).

¹⁸⁰ Victoria. Parlement. « Victorian Parliamentary Handbook – State of Parties », <http://tex.parliament.vic.gov.au/bin/texhtml?form=VicParl.sop&action=get> (page consultée le 20 février 2002).

Conseil législatif de Victoria et domination de l'exécutif

De 1992 à 1999, la coalition LP-NP a été en mesure de conserver une majorité dans les deux Chambres du Parlement de Victoria. On ne peut donc considérer que le Parlement de Victoria ait été un bon exemple d'un système institutionnel caractérisé par un bicamérisme fort depuis le début des années quatre-vingt-dix. L'étude de la performance du Conseil législatif contemporain révèle ainsi que cette institution a peu contribué à réduire la domination de l'exécutif sur le Parlement victorien, tant sur le plan de la fonction législative que du contrôle parlementaire.

Fonction législative. Les statistiques récentes indiquent que le Conseil législatif de Victoria joue un rôle limité sur le plan de l'initiative en matière législative. Ainsi, de 1995 à 2001, le Conseil a étudié 597 projets de loi dont 549 (92 %) provenaient de l'Assemblée législative. On remarque par ailleurs que 25 des 48 (52.1 %) projets de loi provenant du Conseil y ont été présentés en 1999-2000 et 2000-2001, soit depuis l'arrivée au pouvoir de l'ALP.¹⁸¹

L'étude de la période 1995-2001 indique aussi que le Conseil législatif de Victoria joue un rôle mineur dans le processus d'examen et d'adoption des projets de loi qui lui sont soumis. Par exemple, 569 des 597 (95.3 %) des projets de loi présentés au Conseil y ont été adoptés, et seulement 41 (7.2 %) des projets de loi adoptés y ont été amendés. Finalement, on remarque que le Conseil a refusé d'adopter 4 projets de loi en 2000-2001, ce qui représente 0.7 % de tous les projets de loi étudiés pendant cette période. Trois autres projets de loi ont été abandonnés avant leur adoption.¹⁸²

Malgré un certain regain d'énergie depuis 1999, force est de constater que l'influence du Conseil sur le processus législatif est assez marginale, surtout en considérant l'étendue des pouvoirs formels de cette Chambre en la matière.

¹⁸¹ Victoria. Conseil législatif. 2000. *Annual Report 1999-2000*. Melbourne : Department of the Legislative Council. 62. Et Victoria. Conseil législatif. 2001. *Annual Report 2000-2001*. Melbourne : Department of the Legislative Council. 68.

¹⁸² Victoria. Conseil législatif. 2001. *Annual Report 2000-2001*. Melbourne : Department of the Legislative Council. Ibid.

Contrôle parlementaire. Le gouvernement de Victoria n'est pas tenu de conserver la confiance du Conseil législatif. Ce dernier pourrait cependant exercer une fonction de contrôle du gouvernement par l'entremise du processus législatif ou des comités parlementaires mais on constate qu'il est demeuré relativement peu actif en ce domaine depuis le début des années quatre-vingt-dix.

De 1992 à 1999, la coalition LP-NP a été en mesure de conserver une majorité au Conseil et à l'Assemblée législative. Par conséquent, pendant cette période, le Conseil a très peu utilisé ses pouvoirs pour agir sur le programme législatif du gouvernement. Le Conseil n'a pas toujours été aussi inactif. Par exemple, entre 1955 et 1970, alors que le LP formait le gouvernement et que le NP détenait l'équilibre du pouvoir au Conseil, la seconde Chambre a rejeté 30 projets de loi du gouvernement et a momentanément retardé l'adoption des crédits en 1965. De 1985 à 1988, alors que l'ALP formait le gouvernement et que le NP détenait toujours l'équilibre du pouvoir au Conseil, 3.4 % des projets de loi introduits au Conseil ont été rejetés.¹⁸³ On observe aussi que le retour au pouvoir de l'ALP, en 1999, semble avoir quelque peu contribué à « réactiver » le pouvoir d'obstruction d'un Conseil toujours dominé par la coalition LP-NP.

Le Conseil législatif de Victoria ne dispose pas d'un système indépendant de comités permanents destiné à la surveillance du gouvernement et de l'administration publique. Les Conseillers législatifs participent aux différents *Joint Investigatory Committees* du Parlement, dont le *Public Accounts and Estimates Committee*, qui sont majoritairement composés de membres de l'Assemblée législative.¹⁸⁴ Comme le soulignent Griffith et Srinivasan, ces comités peuvent produire des résultats intéressants mais leur contribution à un contrôle plus étroit du gouvernement est habituellement limitée par leur nature mixte.¹⁸⁵

¹⁸³ Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia », 56-58.

¹⁸⁴ Victoria. Parlement. « Parliamentary Committees ». <http://www.parliament.vic.gov.au/ctees.html> (page consultée le 20 février 2002).

¹⁸⁵ Selon l'analyse de Griffith et Srinivasan : « A general point to make is that, reflecting as they often do the government's numerical dominance of the lower house, joint committees tend by their nature to be different political creatures to some upper house committees. This is especially the case where a government is in a minority in the upper house and estimates and select committees

Conseil législatif de Victoria et fonctionnement du Parlement

Responsabilité ministérielle. Il ne semble pas que le bicamérisme victorien ait eu pour effet de compromettre le principe de la responsabilité ministérielle dans un passé récent. On remarque cependant que la présence d'une deuxième chambre puissante a déjà été à l'origine de plusieurs crises politiques.

Le gouvernement n'est pas tenu de conserver la confiance du Conseil législatif. Le Conseil peut toutefois forcer la démission du gouvernement ou compromettre sa capacité d'action en refusant d'adopter la législation d'appropriation des revenus. Le Conseil législatif de Victoria a déjà fait la preuve de sa capacité à refuser les crédits au gouvernement en 1865-67, 1877, 1947 et 1952.¹⁸⁶ À quelques reprises, comme en 1965 et en 1991, le Conseil a aussi temporairement retardé l'adoption des crédits, ou a menacé de le faire, afin d'exercer des pressions sur le gouvernement.¹⁸⁷ Il faut cependant souligner que ces différentes « crises » se sont déroulées alors que le gouvernement du jour devait composer avec un Conseil législatif dominé par les partis d'opposition. En effet, comme l'indique la période 1992-1999, il est très improbable que des événements semblables puissent se produire quand la composition politique des deux Chambres du Parlement est similaire. On ne peut donc conclure que le Conseil législatif de Victoria ait représenté une menace importante pour le principe de la responsabilité ministérielle au sens strict après 1952.

En plus d'être demeuré relativement inactif au cours des années quatre-vingt-dix, le Conseil législatif ne dispose pas d'un système de comités permanents indépendant destiné au contrôle de l'exécutif. On ne peut donc affirmer que la présence d'une seconde chambre ait récemment contribué significativement à appuyer le principe de la responsabilité ministérielle au sens large, c'est-à-dire de renforcer la capacité du Parlement de Victoria d'obliger le gouvernement et l'administration publique à rendre des comptes.

tend to take on more of a scrutiny role and are less predictable in their behaviour.» Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia », 65.

¹⁸⁶ Ibid., 51, 55.

¹⁸⁷ Ibid., 56, 63.

Processus législatif. L'étude de la performance du Conseil législatif de Victoria ne permet pas d'appuyer les thèses voulant que la présence d'une seconde chambre puissante conduise inévitablement à la congestion ou à la paralysie du processus législatif. Entre 1992 et 1999, les deux chambres du Parlement sont demeurées sous le contrôle de la coalition LP-NP et on ne peut considérer qu'un phénomène de bicamérisme fort était alors à l'oeuvre. Aussi, les données statistiques disponibles sur cette période démontrent clairement que le Conseil législatif a très peu utilisé ses pouvoirs afin de modifier ou retarder l'adoption des projets de loi qui lui ont été soumis.

Par contre, entre 1955 et 1992, les gouvernements travaillistes et libéraux ont eu à composer avec un Conseil législatif plus actif. Le LP a formé le gouvernement de 1955 à 1982 mais, jusqu'au début des années soixante-dix, il n'a pas été en mesure de conserver une majorité au Conseil législatif où le Country Party (CP) contrôlait l'équilibre du pouvoir. Pendant cette période, le CP et l'ALP ont occasionnellement défait certaines initiatives législatives du gouvernement mais il semble que ce dernier a été en mesure de s'adapter à cette situation en adoptant une stratégie de consultation et de négociation avec les membres du Conseil.¹⁸⁸ De 1982 à 1992, la situation semble avoir été plus tendue alors que l'ALP formait le gouvernement et que le Conseil législatif était dominé par la nouvelle coalition LP-NP. Pendant cette période, le Conseil aurait utilisé ses pouvoirs plus activement afin d'influencer le programme législatif du gouvernement travailliste.¹⁸⁹

Les relations avec l'exécutif sont donc très influencées par la distribution des sièges au Conseil législatif. On remarque ainsi qu'une seconde Chambre puissante dominée par les petits partis semble davantage portée à la consultation et la négociation avec le gouvernement alors que l'obstruction est plus courante lorsque la seconde chambre est dominée par l'opposition officielle.

¹⁸⁸ Ibid., 56.

¹⁸⁹ Ainsi, selon Griffith et Srinivasan : «In the decade of Labour Government, supply was never blocked. But a number of important Bills were defeated. Even more were abandoned by the Government and in a number of cases Bills were amended in a substantive way which altered Government policy.» Ibid., 57-57.

Synthèse

Le cas du Conseil législatif de Victoria illustre bien à quel point la composition politique d'une seconde chambre déterminera sa contribution à réduire la domination de l'exécutif sur le Parlement. À l'instar des autres chambres hautes australiennes, le Conseil possède des pouvoirs équivalant à ceux de l'Assemblée législative, sauf dans le domaine financier. Cependant, les conseillers législatifs de Victoria sont élus selon un mode de scrutin majoritaire préférentiel qui fait en sorte que les petits partis minoritaires ou les indépendants ne sont habituellement pas représentés au Conseil, comme c'est aussi le cas au sein de l'Assemblée législative. Ainsi, la composition politique des deux Chambres est caractérisée par l'opposition entre travaillistes et la coalition LP-NP.

Lorsque la composition politique des deux Chambres est similaire, comme cela a été le cas entre 1992 et 1999, on a pu observer que le Conseil a très peu contribué à réduire la domination de l'exécutif sur le Parlement, tant sur le plan législatif que sur le plan du contrôle parlementaire. Au contraire, lorsque l'opposition officielle a pu contrôler le Conseil, comme cela a été le cas entre 1982 et 1992, le gouvernement a occasionnellement connu des difficultés importantes à faire adopter différents éléments de son programme législatif.

On constate donc que le Parlement de Victoria a connu des périodes de bicamérisme «fort» et de bicamérisme plus «faible» au cours des dernières décennies. Dans les deux situations, on remarque par ailleurs que le Conseil ne semble jamais avoir démontré une forte volonté de contribuer à une surveillance plus étroite du gouvernement et de l'administration publique, par exemple : en se dotant d'un système de comités indépendants de celui de l'Assemblée législative. L'exemple du Parlement de Victoria semble donc illustrer à quel point le bicamérisme peut être un moyen relativement peu efficace de réduire la domination de l'exécutif lorsque les grands partis peuvent raisonnablement espérer contrôler la seconde Chambre et y poursuivre leur lutte pour le contrôle des institutions parlementaires.

PARTIE III : OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

Observations sur le bicamérisme fort en Australie

Retour sur la question de recherche

La question de recherche était la suivante; «Le bicamérisme fort contribue-t-il à réduire efficacement la domination de l'exécutif au sein des parlements australiens?»

Il s'agissait premièrement de comprendre comment le bicamérisme fort peut contribuer à établir un certain équilibre entre l'exécutif et le Parlement au sein d'institutions politiques semblables à celles du Québec et du Canada. De façon plus précise, on cherchait à identifier si la présence d'une deuxième chambre puissante peut contribuer à réduire la domination de l'exécutif sur le Parlement, c'est-à-dire les situations où l'exécutif s'approprie *de facto* la fonction législative, qui est en théorie une prérogative du Parlement, et échappe au contrôle formel de ce dernier.

Il s'agissait aussi d'identifier les principaux effets négatifs de la présence d'une seconde chambre puissante sur le fonctionnement du Parlement. On cherchait d'abord à identifier si le bicamérisme fort pose des problèmes importants sur le plan du principe fondamental de la responsabilité ministérielle, par exemple, en plaçant la survie du gouvernement à la merci d'une deuxième chambre devant laquelle il n'est pas responsable au sens strict. On désirait aussi évaluer si la présence d'une deuxième chambre puissante contribue nécessairement à ralentir de façon exagérée, voire à paralyser, le processus législatif.

L'étude des parlements bicaméraux australiens a permis de faire plusieurs observations qui contribuent à répondre aux différentes facettes de la question de recherche. Les prochaines pages constituent une synthèse des principales d'entre elles.

Bicamérisme fort et domination de l'exécutif en Australie

Fonction législative. L'étude des parlements australiens indique que le bicamérisme fort, c'est-à-dire un système institutionnel dans lequel deux assemblées désignées distinctement possèdent des pouvoirs similaires et sont composées de majorités politiques différentes, contribue à réduire la domination de l'exécutif sur la fonction législative. Cependant, on observe que cet effet se situe essentiellement sur le plan du processus d'adoption des projets de loi et non sur le plan de l'exercice du pouvoir d'initiative en matière législative.

Il semble que la présence de secondes chambres fortes contribue peu à réduire la domination de l'exécutif sur l'initiative en matière législative :

- La plupart des projets de loi étudiés par les chambres hautes australiennes proviennent des chambres basses lorsque le gouvernement y est majoritaire, ce qui est habituellement le cas. On remarque cependant que la proportion des projets de loi provenant des secondes chambres a tendance à augmenter en situation de gouvernement minoritaire.
- Les simples membres des chambres hautes présentent peu de projets de loi et ceux-ci sont rarement adoptés par le Parlement. On a néanmoins pu observer que des membres de petits partis, ou des indépendants, sont parvenus à faire adopter des projets de loi en exploitant leur situation privilégiée au sein de la deuxième chambre, c'est-à-dire lorsque ni le gouvernement ou l'opposition officielle n'y détiennent la majorité des sièges. Il s'agit toutefois d'événements exceptionnels.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation. D'abord, les différentes constitutions interdisent habituellement d'introduire au sein des chambres hautes des projets de loi de nature financière qui représentent traditionnellement une proportion importante de la législation adoptée par les parlements. Il faut aussi considérer que les membres de l'opposition officielle, des

petits partis et les indépendants ne disposent ni du temps ni, bien souvent, des compétences nécessaires pour développer des projets de loi adaptés à la complexité des problèmes auxquels les sociétés modernes sont confrontées. L'exécutif, quant à lui, dispose de l'appareil public pour l'appuyer dans cette tâche. Finalement, il semble que les chambres hautes, indépendamment de leur « force », acceptent le principe selon lequel le gouvernement a le mandat démocratique de décider du contenu du menu législatif présenté aux parlementaires. Ainsi, la présence d'une seconde chambre puissante aura plutôt tendance à avoir une influence déterminante sur le processus d'adoption des projets de loi gouvernementaux.

À partir des exemples australiens, on peut observer que la capacité de l'exécutif à dominer le processus législatif est significativement limitée par la présence d'une deuxième chambre puissante :

- En vertu de leurs pouvoirs constitutionnels, les chambres hautes australiennes peuvent s'opposer, au moins temporairement, à l'adoption de tout projet de loi présenté dans les parlements, y compris ceux de nature financière. Ainsi, il a été démontré à plusieurs reprises qu'un gouvernement majoritaire n'est jamais assuré de pouvoir faire adopter tous les éléments de son programme législatif lorsqu'il ne peut compter sur l'appui d'une majorité politique bien disciplinée à la seconde Chambre.
- Les chambres hautes australiennes ont démontré la volonté et la capacité d'amender des projets de loi présentés par l'exécutif, voire au point d'en modifier significativement la substance. Toutefois, ce pouvoir d'amendement est habituellement limité à un pouvoir de suggestion en ce qui concerne la législation financière. Les gouvernements ne sont pas tenus d'accepter les amendements ou les suggestions proposées, mais les deuxièmes chambres peuvent exercer des pressions importantes en ce sens puisqu'elles disposent, en dernier recours, du pouvoir de rejeter tout projet de loi litigieux.

- L'étude des parlements bicaméraux australiens suggère aussi que la présence d'une seconde chambre puissante favorise un examen plus approfondi des projets législatifs gouvernementaux. Par exemple, le Sénat australien impose le respect de certains délais pour la présentation des projets de loi et peut les recommander pour étude à des comités parlementaires où le gouvernement ne possède pas la majorité. Ainsi, lorsque les membres de la Chambre haute le jugent nécessaire, un gouvernement majoritaire n'est pas en mesure d'utiliser sa supériorité numérique au sein de la Chambre basse afin de soustraire ses projets de loi à un examen adéquat par le Parlement.

Fait intéressant, il semble que la distribution des sièges au sein d'une Chambre haute puissante influence significativement la nature de ses relations avec le gouvernement sur le plan législatif :

- Dans plusieurs cas, on a remarqué que les conflits législatifs les plus sérieux ont tendance à se produire lorsque l'opposition officielle contrôle la seconde Chambre.
- Au contraire, lorsque des petits partis déterminent l'équilibre du pouvoir entre le gouvernement et l'opposition officielle au sein de la seconde Chambre, il semble que les conflits législatifs sérieux soient moins fréquents. Le gouvernement est généralement en mesure de négocier le passage de son programme législatif avec les membres des petits partis.
- En contrepartie de leur appui, ces derniers peuvent obtenir certains avantages, tels qu'une influence importante sur certains projets de loi, la possibilité de participer aux consultations pré-budgétaires, ou l'obtention d'un meilleur niveau d'information sur les décisions gouvernementales de la part des membres de l'exécutif.

Contrôle parlementaire. Le bicamérisme fort contribue à renforcer les outils destinés au contrôle parlementaire de l'exécutif. Ainsi, en Australie, on a notamment pu observer que la présence de chambres hautes puissantes favorise un meilleur contrôle de l'exécutif par l'entremise du processus législatif et des comités parlementaires :

- En vertu de leurs pouvoirs législatifs, les chambres hautes australiennes peuvent contribuer au contrôle de l'exécutif, en étudiant, en amendant, en proposant d'amender, ou en refusant d'adopter les projets de lois qui sont présentés aux parlements.
- Les chambres hautes australiennes peuvent, au moins en théorie, forcer la démission d'un gouvernement ou provoquer des élections hâtives en refusant d'adopter la législation d'appropriation des revenus, et ce en dépit du fait qu'aucun gouvernement n'est formellement tenu de conserver la confiance de la seconde Chambre.
- On a pu observer que la présence de secondes chambres puissantes contribue à renforcer la capacité du Parlement d'obliger le gouvernement et l'administration publique à rendre des comptes. Par exemple, en adoptant des règles de procédure plus propices au questionnement des membres de l'exécutif et des responsables des organismes publics et par l'entremise du travail en comités parlementaires spéciaux ou permanents.
- La composition politique des comités parlementaires exclusifs aux chambres hautes reflète celle de ces dernières. Ainsi, les comités parlementaires des deuxièmes chambres « fortes » sont généralement moins sensibles à l'influence de l'exécutif que ne le sont les comités mixtes, ou encore ceux des chambres basses au sein desquels le gouvernement est habituellement majoritaire.

Finalement, on a pu constater que certains facteurs peuvent significativement influencer la capacité d'une seconde chambre puissante à favoriser le contrôle parlementaire de l'exécutif :

- La modification des règles de procédures et le développement des systèmes de comités parlementaires indépendants semblent généralement associés à la modification de l'équilibre du pouvoir causée par l'arrivée en force de nouveaux petits partis politiques au sein des chambres hautes. Au contraire, on a pu constater relativement peu d'efforts visant à renforcer la capacité de contrôle des secondes chambres lorsque l'opposition officielle ou le gouvernement peuvent raisonnablement espérer y obtenir une majorité des sièges et y poursuivre leur lutte pour la domination des institutions parlementaires
- Le faible effectif de certaines chambres, telles que les conseils législatifs de Victoria et d'Australie Méridionale, peut limiter leur capacité de s'acquitter des nombreuses fonctions qui leur sont attribuées.

Bicamérisme fort et fonctionnement des parlements en Australie

Responsabilité ministérielle. L'étude des parlements bicaméraux australiens contemporains ne semble pas permettre d'affirmer que la présence d'une seconde chambre puissante est nécessairement en contradiction avec le principe de la responsabilité ministérielle au sens strict :

- Dans tous les parlements étudiés, la convention constitutionnelle selon laquelle la survie du gouvernement est conditionnelle à sa capacité de conserver la confiance de la Chambre basse entre deux élections générales est respectée. Un vote de non confiance de la Chambre haute, quoi qu'embarrassant politiquement, ne peut formellement forcer un gouvernement à démissionner ou à tenir des élections hâtives.

Dans certains cas, la présence d'une seconde chambre puissante peut contribuer à la chute d'un gouvernement, mais ce phénomène n'est pas nécessairement incompatible avec le principe de la responsabilité ministérielle :

- On a pu observer plusieurs situations où un gouvernement a choisi de démissionner ou de demander la tenue d'élections générales afin de mettre fin à une impasse législative qui l'opposait à une deuxième chambre puissante. Le gouvernement aurait pu choisir de se plier aux demandes de la deuxième chambre ou d'abandonner les projets de loi litigieux plutôt que de tenter de modifier l'équilibre du pouvoir entre les deux chambres par l'entremise d'une élection générale.
- Dans ces circonstances, on ne peut considérer que le principe de la responsabilité ministérielle est remis en question puisque la démission du gouvernement est le résultat d'un choix stratégique de ce dernier.

Dans d'autres cas, on a pu observer que des chambres hautes fortes ont adopté des stratégies difficilement conciliables avec le principe de la responsabilité ministérielle afin de forcer la démission d'un gouvernement. On constate cependant qu'il s'agit de situations relativement exceptionnelles :

- À quelques reprises, des chambres hautes ont refusé d'adopter la législation d'appropriation des revenus pour le service du gouvernement. Un gouvernement incapable de faire adopter les crédits par le Parlement est rapidement incapable de financer le fonctionnement de l'appareil public et est contraint de démissionner ou de se soumettre à de nouvelles élections même s'il conserve la confiance de la chambre basse.
- C'est cet aspect du pouvoir des chambres hautes australiennes qui entre le plus fondamentalement en conflit avec le principe de la responsabilité ministérielle et qui a été à l'origine de plusieurs crises constitutionnelles sérieuses.
- On constate cependant que de tels événements ont été très peu fréquents depuis les trente dernières années et que des secondes chambres ont abandonné leur pouvoir de rejet de la législation d'appropriation des revenus ou ont manifesté leur volonté de le faire.

Finalement, on a pu constater que la présence d'une seconde chambre puissante peut contribuer à renforcer le principe de la responsabilité ministérielle au sens large, c'est-à-dire l'obligation pour l'exécutif de rendre compte de ses actes au Parlement, par l'entremise du processus législatif et des comités parlementaires.

Processus législatif. L'étude des parlements bicaméraux australiens ne semble pas appuyer les thèses qui proposent que la présence d'une seconde chambre puissante conduise nécessairement à une congestion importante, voire à la paralysie du processus législatif :

- Il a été possible d'observer que les impasses législatives sérieuses entre les gouvernements et les chambres hautes « fortes » sont relativement rares. De plus, seule une très faible proportion des projets de loi gouvernementaux est directement rejetée par les deuxièmes chambres et celles-ci sont loin d'utiliser systématiquement leur pouvoir d'amendement ou de suggestion d'amendement.
- Les impasses législatives sérieuses, ou le rejet des projets de loi gouvernementaux, semblent plus fréquents lorsque l'opposition officielle contrôle la deuxième chambre.
- Lorsque les petits partis détiennent l'équilibre du pouvoir au sein des chambres hautes, il apparaît que les conflits législatifs sérieux sont moins fréquents. Par exemple, l'exécutif tend davantage à développer des habitudes de communication et de négociation avec les membres des secondes chambres afin de faciliter le passage de son programme législatif.

Application possible au Québec

À partir des exemples australiens, il est possible de présenter les principales caractéristiques que devrait probablement posséder une deuxième chambre dont une des principales fonctions serait de contribuer à réduire la domination de l'exécutif sur le Parlement québécois.

Pouvoirs

Afin de réduire la domination de l'exécutif sur la fonction législative du Parlement, une chambre haute québécoise devrait posséder des pouvoirs législatifs équivalents à ceux de l'Assemblée nationale, sauf dans le domaine financier:

- L'accord des deux Chambres devrait être nécessaire pour qu'un projet de loi puisse être présenté pour sanction au lieutenant-gouverneur. Il serait cependant judicieux que la deuxième Chambre ne puisse s'opposer à l'adoption de la législation d'appropriation des revenus pour le service du gouvernement. Ce pouvoir a été à l'origine de crises constitutionnelles importantes en Australie. Par ailleurs, les chambres hautes qui ont abandonné ce pouvoir, en droit ou en pratique, peuvent conserver une influence significative sur le processus législatif. Par conséquent, cet arrangement semble le plus susceptible de favoriser la présence d'une deuxième chambre puissante dont l'existence est moins susceptible d'entrer en conflit avec le principe de la responsabilité ministérielle au sens strict.
- Afin de préserver la capacité du gouvernement à mener une politique économique cohérente, il ne devrait pas être possible de présenter ou d'amender les projets de loi à caractère financier au sein de la deuxième Chambre. Il serait cependant possible de proposer des amendements à ces projets de loi que l'Assemblée nationale serait libre d'accepter ou de refuser. La deuxième Chambre aurait toutefois le pouvoir d'amender tout autre projet de loi présenté au Parlement.

Mode de composition

Le mode de composition d'une éventuelle Chambre haute québécoise ayant pour fonction de réduire la domination de l'exécutif sur le Parlement devrait favoriser la représentation des petits partis politiques:

- En Australie, on a pu observer que les deuxièmes chambres jouent un rôle limité lorsqu'elles sont contrôlées par le gouvernement. Au contraire, les conflits législatifs sérieux sont plus fréquents lorsque les deuxièmes chambres sont contrôlées par l'opposition officielle. Ainsi, le mode de scrutin majoritaire, qui favorise la formation de majorités fortes et le bipartisme, devrait être réservé à l'élection des membres de l'Assemblée nationale dans la mesure où on peut considérer que la formation de gouvernements majoritaires favorise la stabilité et l'efficacité politique.
- On a pu observer que les secondes chambres australiennes ont tendance à jouer un rôle actif sur le plan législatif et sur le plan du contrôle parlementaire, tout en permettant au gouvernement de négocier le passage de son programme législatif, lorsque les petits partis y contrôlent l'équilibre du pouvoir.
- Il serait donc judicieux que les membres d'une seconde chambre québécoise soient élus selon un mode de scrutin proportionnel qui, en favorisant la représentation des petits partis politiques, diminue la possibilité que l'opposition officielle ou le gouvernement puissent dominer son fonctionnement. L'élection des membres de la deuxième Chambre dans une seule circonscription électorale, représentant l'ensemble du territoire québécois, favoriserait aussi la représentation des petits partis politiques. L'élection par tranches, et à date fixe, des membres de la deuxième Chambre contribuerait de surcroît à lui conférer une composition politique différente de celle de l'Assemblée nationale.
- Finalement, un effectif de 40 à 60 membres devrait être suffisant pour que cette Chambre puisse s'acquitter pleinement de ses responsabilités.

Mécanisme de résolution des conflits intercaméraux

Le mécanisme de résolution des conflits intercaméraux d'un éventuel Parlement québécois bicaméral devrait permettre au gouvernement de faire adopter ses projets de loi en dépit de l'opposition de la deuxième Chambre. Cependant, ce mécanisme devrait demeurer relativement simple et ne devrait pas permettre à l'exécutif d'imposer sa volonté au Parlement sans d'abord avoir reçu un mandat clair de la part des électeurs :

- L'étude des parlements bicaméraux australiens semble indiquer que, sauf au fédéral, les mécanismes de résolution des conflits intercaméraux complexes, notamment ceux qui prévoient la dissolution de l'une ou l'autre des deux chambres, sont relativement peu utilisés. La plupart des conflits sont résolus grâce à des comités mixtes paritaires plus ou moins informels, tels que les *Free Conference of Managers*. C'est probablement ce type de mécanisme qui devrait être privilégié dans un éventuel Parlement bicaméral québécois.
- Lorsque les discussions au sein des comités mixtes ne permettent pas de trouver un terrain d'entente, le gouvernement devrait pouvoir demander aux électeurs québécois la permission de se passer de l'accord de la deuxième Chambre par voie de référendum. Ce mécanisme aurait pour avantage de respecter la volonté populaire et l'égalité des votes, sans obliger la dissolution du parlement ou la démission du gouvernement.
- Comme en Nouvelles Galles du Sud, il serait aussi possible donner au gouvernement le pouvoir de convoquer une session commune réunissant les membres des deux Chambres pendant laquelle les parlementaires se prononceraient sur l'adoption finale des projets de loi litigieux. Il faudrait cependant que la taille respective des deux Chambres ne confère pas un avantage numérique trop décisif au gouvernement lui permettant d'imposer facilement sa volonté.

Comités parlementaires

Le système de comités parlementaires d'un éventuel Parlement québécois bicaméral devrait faciliter la coopération entre les deux Chambres tout en permettant aux membres de la Chambre haute de s'acquitter de leurs rôles de surveillance, d'enquête et de contrôle de façon libre et efficace :

- Un éventuel parlement québécois bicaméral devrait de doter d'un certain nombre de comités mixtes, permanents ou spéciaux. Ces comités mixtes pourraient permettre l'étude commune de différentes questions d'intérêt public, d'initiatives législatives ou politiques, tout en favorisant la coopération et le développement de consensus entre les membres des deux Chambres.
- Une éventuelle chambre haute québécoise devrait aussi se doter d'un système indépendant de comités parlementaires. En effet, l'étude des parlements bicaméraux australiens a permis d'observer que les comités parlementaires des secondes chambres fortes ont davantage tendance à jouer un rôle actif de surveillance et de contrôle du gouvernement et de l'administration publique que les comités mixtes. Aussi, la composition politique de ces comités devrait refléter celle de la seconde Chambre qui, espère-t-on, serait difficilement dominée par le gouvernement.
- Finalement, il serait nécessaire que le système de comités parlementaires mixtes et de la seconde Chambre soit adapté à la taille de cette dernière. En effet, l'effectif de cette dernière serait fort probablement inférieur à celui de l'Assemblée nationale ce qui pourrait rendre difficile de maintenir un système trop développé de comités parlementaires.

Synthèse

Il a été possible d'observer que le bicamérisme fort peut contribuer à réduire la domination de l'exécutif de façon relativement efficace au sein des parlements australiens.

La capacité de l'exécutif à s'approprier la fonction législative est réduite par la présence d'une seconde chambre puissante qui peut étudier, amender, voire rejeter les projets de loi qui sont soumis au Parlement. De plus, la présence d'une seconde chambre puissante peut contribuer à renforcer les différents outils destinés au contrôle parlementaire de l'exécutif, tels que le système de comités du Parlement.

En Australie, le bicamérisme fort est généralement conciliable avec le principe fondamental de la responsabilité ministérielle, les principales difficultés provenant de la capacité de certaines chambres à forcer la démission du gouvernement en bloquant l'adoption de la législation d'appropriation de revenus. Le processus législatif demeure relativement efficace, et ce particulièrement lorsque les petits partis politiques contrôlent l'équilibre du pouvoir au sein de la deuxième Chambre.

On a aussi pu constater que la capacité et la volonté d'une seconde chambre à jouer un rôle efficace de contrepoids au pouvoir exécutif sont largement déterminées par sa composition politique. Par conséquent, le choix du mode de composition d'une éventuelle chambre haute québécoise sera décisif si on désire lui attribuer un rôle significatif sur le plan de contrôle de l'exécutif. Dans cette perspective, les exemples australiens indiquent que l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel offre les perspectives les plus intéressantes quant aux possibilités de constituer une chambre haute dont la composition politique favorise le contrôle de l'exécutif, sans trop compromettre le bon fonctionnement du Parlement.

CONCLUSION

L'étude des parlements australiens a permis d'observer que le bicamérisme fort peut permettre de réduire la domination de l'exécutif au sein de parlements de tradition britannique et que cette fonction est relativement compatible avec le principe de la responsabilité ministérielle et le bon fonctionnement du processus législatif. À partir des exemples australiens, il a été possible d'identifier les principales caractéristiques que devrait posséder une éventuelle nouvelle chambre haute québécoise destinée à jouer un rôle de contrepoids au pouvoir exécutif.

Ainsi, on avance l'idée qu'une telle chambre devrait posséder des pouvoirs équivalents à ceux de l'Assemblée nationale, sauf dans le domaine financier. Il lui serait notamment impossible de refuser l'adoption des projets de loi d'appropriation des revenus pour le service du gouvernement et on ne pourrait y présenter ou y amender des projets de loi de nature financière.

Les exemples australiens ont surtout démontré que la composition politique d'une chambre haute détermine de façon décisive sa capacité et sa volonté de jouer un rôle actif de contrôle de l'exécutif. En effet, on a pu constater que les secondes chambres australiennes sont peu actives lorsque le gouvernement est en mesure de dominer leur fonctionnement. Au contraire, les chambres hautes dominées par l'opposition officielle ont tendance à adopter une attitude plus antagoniste qui est susceptible de mener à des conflits plus fréquents et prolongés avec le gouvernement. On a donc soutenu qu'une nouvelle chambre haute québécoise devrait être élue selon un mode de scrutin proportionnel qui favorise la représentation des petites formations politiques. En effet, il a été observé que lorsque de petits partis politiques détiennent l'équilibre du pouvoir au sein des deuxièmes chambres australiennes, celles-ci ont davantage tendance à jouer un rôle de contrôle durable, à développer leur système de comités parlementaires, et à établir un climat propice à des négociations constructives avec le gouvernement.

Il semble donc que le rétablissement du bicamérisme pourrait contribuer à réduire la domination de l'exécutif sur le Parlement québécois. Une deuxième chambre peut permettre au Parlement de se rapprocher une partie de la fonction législative aujourd'hui déléguée à l'exécutif tout en renforçant l'efficacité des différents outils de contrôle parlementaire du gouvernement et de l'administration publique. La possibilité de rétablir le bicamérisme au Québec pourrait donc constituer une contribution intéressante à l'éternel débat sur la revalorisation du Parlement.

Il serait cependant étonnant que cette option soit retenue dans un avenir proche. Comme le soulignent Patterson et Mughan, les Chambres hautes sont des institutions « essentiellement contestées ». Ainsi, l'opportunité d'avoir recours à une deuxième chambre afin de réduire la domination de l'exécutif dépend du rôle que l'on souhaite attribuer au Parlement dans le cadre d'une société démocratique moderne. On peut, par exemple, argumenter que le mandat démocratique conféré au gouvernement par l'élection générale justifie amplement que l'exécutif puisse exercer un contrôle important sur le fonctionnement du Parlement afin de mener à bien son programme politique et législatif. Il est aussi possible de défendre l'idée que les médias et les tribunaux représentent des moyens efficaces de contrôler les excès potentiels des gouvernements majoritaires. Ces arguments sont tout à fait valables et peuvent justifier l'existence d'un Parlement dont l'influence politique est relativement marginale. Au contraire, on peut considérer que le Parlement doit être une institution politique active contribuant significativement au caractère démocratique des sociétés modernes. C'est dans cet esprit que les conclusions de ce mémoire devraient être considérées.

SOURCES DOCUMENTAIRES

- Association française des constitutionnalistes. 1995. *Le bicamérisme*. (journée d'études du 17 mars 1995). Presses universitaires d'Aix-Marseille. Paris : Économica.
- Australie. « Commonwealth Of Australia Constitution Act ». *Site du Parlement de l'Australie* [En ligne]. <http://www.aph.gov.au/senate/general/constitution/> (page consultée le 5 février 2002).
- Australie. Electoral Council of Australia. « Electoral Systems – Victoria ». *Site du Electoral Council of Australia Council*, [en ligne] http://www.eca.gov.au/systems/australia/by_area/vic.htm (page consultée le 22 février 2002).
- Australie Méridionale. Conseil législatif. « Business Of The Council – Statistical Summaries ». *Site du Parlement d'Australie Méridionale*, [En ligne]. <http://www.parliament.sa.gov.au/legcouncil/lcamendments.shtm> (page consultée le 22 février 2002).
- Australie Méridionale. Parlement. « Financial Procedure », [En ligne]. http://www.parliament.sa.gov.au/about/1_3_3_financial.shtm (page consultée le 18 février 2002).
- Australie Méridionale. Parlement. « How a Bill becomes an Act of Parliament ». *Site du Parlement d'Australie Méridionale*, [En ligne]. http://www.parliament.sa.gov.au/about/1_3_2_bill.shtm (page consultée le 18 février 2002).
- Australie Méridionale. Parlement. « How Parliament Works ». *Site du Parlement d'Australie Méridionale*, [En ligne]. http://www.parliament.sa.gov.au/about/1_2_howitworks.shtm (page consultée le 18 février 2002).
- Australie Méridionale. Parlement. « The Government of South Australia ». *Site du Parlement d'Australie Méridionale*, [En ligne]. http://www.parliament.sa.gov.au/about/1_2_howitworks.shtm (page consultée le 18 février 2002).
- Australie Méridionale. Parlement. « The House of Assembly ». *Site du Parlement d'Australie Méridionale*, [En ligne]. http://www.parliament.sa.gov.au/house/3_1_1_houseass.shtm (page consultée le 18 février 2002).
- Australie Méridionale. State Electoral Office. « House of Assembly, Seats won by political groupings at general elections ». *Site du State Electoral Office*, [En ligne]. <http://www.seo.sa.gov.au/graphics/pdf/seats1890-1997.pdf> (page consultée le 18 février 2002).

- Australie Méridionale. State Electoral Office. « Representatives ». *Site du State Electoral Office*, [En ligne]. <http://www.seo.sa.gov.au/representative.html> (page consultée le 18 février 2002).
- Australie Occidentale. *Western Australia Constitution Acts Amendment Acts 1899*, [En ligne]. http://www.ccentre.wa.gov.au/html/amendments_1.html (page consultée le 18 février 2002).
- Australie Occidentale. Parlement. « Election of the Legislative Assembly ». *Site du Parlement d'Australie Occidentale*, [En ligne]. <http://www.parliament.wa.gov.au/parliament/home.nsf> (page consultée le 18 février 2002).
- Australie. Sénat. « Business of the Senate – Legislation statistics ». *Site du Sénat australien* [En ligne], http://www.aph.gov.au/senate/work/business/s1_2.htm (page consultée le 11 février 2002).
- Australie. Sénat. « Electing Australia's Senators ». *Site du Sénat australien* [En ligne], <http://www.aph.gov.au/senate/pubs/briefs/briefone.htm> (page consultée le 28 mars 2002).
- Biencourt, Charles Marie Christian de. 1873. *Les chambres hautes*. Paris : Librairie de la société bibliographique.
- Boilard, Gilberte. 1998. « Discipline de parti 1988-1998 » (bibliographie No 64). Québec : Assemblée Nationale, Direction de la bibliothèque et des études documentaires.
- Boilard, Gilberte et Joëlle Desjardins. 1995. « Réforme parlementaire 1980-1995 » (bibliographie No 53). Québec : Assemblée Nationale, Direction de la bibliothèque et des études documentaires.
- Bonenfant, Jean-Charles. 1963. « Le bicamérisme dans le Québec ». *The Canadian Journal of Economics and Political Science*. Vol. XXIX. no. 4 (novembre) : 495-504.
- Bryce, J. 1921. *Modern Democracies*. Macmillan.
- Cahill, Sister Maura Ann. 1966. *The Legislative Council of Quebec : Attempts to Abolish or Reform, 1867-1965*. Montréal : Université McGill.
- Canada, Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat. 1984. *Rapport du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat*. Ottawa : Approvisionnement et services.
- Chapais, Thomas. 1943. *Discours et conférences*. Ottawa : Librairie Garneau ltée.

- Chevrette, François. 1963. «Le Conseil législatif du Québec : son fondement constitutionnel et ses caractères». *Thémis*, Faculté de droit de l'université de Montréal, volume XIII. no. 46. : 85-118.
- Choquette, Sophie. 2000. *L'abolition du Conseil législatif*. Mémoire présenté à la Fondation Jean-Charles-Bonenfant. Québec : Assemblée nationale.
- Coghill, Ken 1984. «A case against bicameralism». *The Parliamentarian*. 65-2 (avril) : 127-131.
- Delfosse, Pascale et Jean-Pierre Duprat. «Des Sénats». *Revue Internationale de politique comparée*. volume 6. no. 1. : 7.
- Deschênes, Gaston et Jacques-André Grenier. 1995. *Le député québécois*. Québec : Publications officielles du Québec.
- Desjardins, Joëlle. 1997. «L'imputabilité» (bibliographie No 58). Québec : Assemblée Nationale, Direction de la bibliothèque et des études documentaires.
- Duchesne, Pierre, dir. 2000. *La procédure parlementaire du Québec*. Québec : Assemblée nationale.
- Dufresne Nicole et Diane Chamberland. 1991. «Le député québécois» (bibliographie No 40). Québec : Assemblée Nationale, Direction de la bibliothèque et des études documentaires.
- Duprat, Jean-Pierre. 1971. *Les institutions québécoises*.
- Evans, Harry. dir. 2001. *Odgers' Australian Senate Practice Tenth Edition*. Canberra : Department of the Senate.
- Evans, John. «Comparative Analysis of Australian Upper Houses». Site du Parlement de Nouvelle Galles du Sud, [En ligne] <http://www.parliament.nsw.gov.au> (page consultée le 17 janvier 2002).
- Forget, Claude E. 1977. *Démocratiser le parlement : propositions en vue de la réforme du parlementarisme à l'Assemblée nationale du Québec*.
- France, Sénat. «Le bicamérisme dans le monde : situation et perspectives». Site du Sénat français, [En ligne]. <http://www.senat.fr/senatsdumonde/perspectives.html>. (Page consultée le 28 mai 2001).
- Fusaro, Anthony. 1966. « The Effect of Proportional Representation on voting in the Australian Senate », *Parliamentary Affairs* : 329-331.

- Gilbert, Patrik. 1998. *Pour en finir avec le bipartisme au Québec, Proposition de réforme du mode de scrutin québécois*. Mémoire présenté à la Fondation Jean-Charles-Bonenfant. Québec : Assemblée nationale.
- Grangé, Jean. 1992. «Le bicamérisme», dans Yves Mény et Olivier Duhamel, dir. *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F.
- Griffith, Gareth et Sharath Srinivasan. 2001. « State Upper Houses in Australia » (Background Paper 1/2001). New South Wales Parliamentary Research Service.
- Harris, C. dir. 2001. *House of Representatives Practice Fourth Edition*. Canberra : Department of the House of Representatives.
- Laucke, Condor. 1982. «The Australian Senate». *The Parliamentarian*. 65 (octobre) : 253-261.
- Lees-Smith, H. B.. 1923. *Second Chambers in Theory & Practice*. London : George Allen & Unwin Ltd.
- Lesage, Gilles. 2001. «Le parlement de demain, pour quoi faire? : Les défis et les espoirs du parlementarisme» (document de réflexion pour le colloque *Le parlementarisme au XXIe siècle*). Québec : Assemblée nationale.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries*. London : Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies*. London : Yale University Press.
- Loriot, Gérard. 1998. *La démocratie au Québec : origines, structures et dynamique*. Décarie Éditeur.
- Marriott, J. A. R.. 1910. *Second Chambers, an Inductive Study in Political Science*. Oxford : Clarendon Press.
- Massicotte, Louis. 2001. «Legislative unicameralism : a global survey and a few case studies». *Journal of Legislative Studies*. Volume 7. No 1. (printemps): 151-170.
- Massicotte, Louis. 1992. *Un Parlement provincial en transition. Le cas du Québec. 1867-1990*, Thèse de doctorat. Département de Science politique Carleton University.
- Massicotte, Louis et Leslie Seidle, dir.. 1999. *Le point sur 150 ans de gouvernement responsable au Canada*. Ottawa : Groupe canadien d'étude des questions parlementaires.

- Mercier, Benoît et André Duhamel. 2000. *La démocratie, ses fondements, son histoire et ses pratiques*. Québec : Le Directeur général des élections du Québec.
- Money, Jeannette et George Tsebelis. 1992. «Cicero's Puzzle : Upper House Power in Comparative Perspective». *International Political Science Review*. Volume 13. no 1. : 25-43.
- National Democratic Institute for International Affairs. 1996. *A Comparative Study of Second Chambers of Parliament in Selected Countries*.
- Nouvelle Galles du Sud. Parlement. « Electing the Parliament ». *Site du Parlement de Nouvelle Galles du Sud*, [En ligne]. <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/web/phweb.nsf/frames/1?open&tab=systemofgovt> (page consultée le 19 février 2002).
- Nouvelle Galles du Sud. Parlement. « Legislative Council Procedural information ». *Site du Parlement de Nouvelle Galles du Sud*, [En ligne]. <http://www.parliament.nsw.gov.au/PROD/WEB/PHWebContent.nsf/PHPages/LegislativeCouncilChamberProcedures> (page consultée le 19 février 2002).
- Nouvelle Galles du Sud. Parlement. « Role of the Legislative Council ». *Site du Parlement de Nouvelle Galles du Sud*, [En ligne]. <http://www.parliament.nsw.gov.au/PROD/WEB/PHWebContent.nsf/PHPages/LegislativeCouncilRoleoftheCouncil> (page consultée le 19 février 2002).
- Nouvelle Galles du Sud. Parlement. « The legislative Assembly » dans *Legislative Assembly Practice and Procedure Book*, *Site du Parlement de Nouvelle Galles du Sud*, [En ligne]. <http://www.parliament.nsw.gov.au/PROD/LA/precedent.nsf/Practice+and+Procedure+Book?OpenView> (page consultée le 19 février 2002).
- Orban, Edmond. 1969. «La fin du bicamérisme au Québec». *Canadian Journal of Political Science /Revue canadienne de science politique*. Volume II. no. 3. (septembre) : 312-326.
- Orban, Edmond. 1967. *Le Conseil législatif du Québec 1867-1967*. Montréal : Bellarmin.
- Patterson, Samuel Charles et Anthony Mughan, dir. 1999. *Senates : bicameralism in the contemporary world*. Columbus : Ohio State University Press.
- Québec, Assemblée nationale. *Site Internet de l'Assemblée nationale*, [En ligne]. http://www.assnat.qc.ca/fra/assemblee/parl_gouv.html (page consultée le 29 mai 2001).

- Québec, Assemblée nationale. 1998. *Réforme parlementaire proposée par le Président de l'Assemblée nationale Monsieur Jean-Pierre Charbonneau*. Québec : Assemblée nationale.
- Québec, Assemblée nationale. 1997. *L'Assemblée nationale et la vie parlementaire québécoise*. Québec : Assemblée nationale.
- Québec, Assemblée nationale. 1994. *Le parlementarisme : un outil démocratique nécessaire?*(actes d'un colloque tenu à l'Assemblée nationale du Québec du 29 septembre au premier octobre 1994). Québec : Assemblée nationale.
- Québec, Assemblée nationale, Direction de la recherche en procédure parlementaire. 1997. *Compte rendu du colloque organisé par le barreau du Québec sur la réforme parlementaire le 19 avril 1997*. Québec : Assemblée nationale.
- Québec, Commission de la représentation électorale du Québec. 2000. *La carte électorale du Québec : proposition de délimitation d'une nouvelle carte électorale 2000*. Québec : Commission de la représentation électorale du Québec.
- Québec, Conseil législatif. 1968. *Débats du Conseil législatif du Québec, 3ème session – 28ème législature*. Québec.
- Riker, William H.. 1992. «The Justification of Bicameralism». *International Political Science Review*. Volume 13. No 1. : 101-116.
- Rowat, Donald C., dir. 1973. *Provincial Government and Politics : Comparative Essays*. Carleton University. Department of Political Science.
- Rumilly, Robert. 1940. *Histoire de la province de Québec*, tome IX : F.-G. Marchand. Montréal : Édition Bernard Valiquette.
- Sabourin, Louis, dir. 1970. *Le système politique du Canada : Institutions fédérales et québécoises*. Ottawa : Éditions de l'Université d'Ottawa.
- Shackleton (Lord) et George Clark. 1982. «The Role of Second Chambers, The Report of a Study Group of Commonwealth Parliamentary Association». *The Parliamentarian*. 63 (octobre) : 199-252.
- Smiley, Donald. 1985. «An Elected Senate for Canada?, Clues from the Australian Experience» (discussion paper No 21). Institute of Intergovernmental Relations. Kingston : Queen's University.

- Tasmanie. Parlement. «Background Paper on Principles 6 to 11 agreed to by the Legislative Council on 3 and 4 September 1997 ». *Site du Parlement de Tasmanie*, [En ligne]. <http://www.parliament.tas.gov.au/ctee/jswapbgroundpaper.htm> (page consultée le 19 février 2002).
- Tasmanie. Parlement. 2001. *Legislative Council Report 2000-2001*. Hobart.
- Tasmanie. Parlement. « The Legislative Council », *Site du Parlement de Tasmanie*, [En ligne]. <http://www.parliament.tas.gov.au/lc/lc3.htm#Electoral%20Divisions> (page consultée le 20 février 2002).
- Tasmanie. Parlement. « Parliamentary Committee ». *Site du Parlement de Tasmanie*, [En ligne]. <http://www.parliament.tas.gov.au/ctee/comminte.htm> (page consultée le 20 février 2002).
- Tasmanie. Tasmanian Parliamentary Library. « Fact sheet E3 : Hare-Clark Electoral System », *Site du Parlement de Tasmanie*, [En ligne]. <http://www.parliament.tas.gov.au/tpl/e3.htm> (page consultée le 20 février 2002).
- Tasmanie. Tasmanian Parliamentary Library. « Fact sheet No. 23 : System of Government », *Site du Parlement de Tasmanie*, [En ligne]. <http://www.parliament.tas.gov.au/tpl/s3.htm> (page consultée le 20 février 2002).
- Tasmanie. Tasmanian Parliamentary Library. « General Elections 1909-1998 », *Site du Parlement de Tasmanie*, [En ligne]. <http://www.parliament.tas.gov.au/tpl/Genelect.htm> (page consultée le 20 février 2002).
- Tasmanie. Tasmanian Parliamentary Library. « Members of the Tasmanian Legislative Council », *Site du Parlement de Tasmanie*, [En ligne]. <http://www.parliament.tas.gov.au/tpl/15mlc.htm> (page consultée le 20 février 2002).
- Temperley, Harold W. V.. 1910. *Senates and Upper Chambers*. London : Chapman and Hall, Ltd.
- Tsebelis, George et Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge University Press.
- Section québécoise de l'Association des parlementaires du Commonwealth. 1980. *Le parlementarisme britannique : anachronisme ou réalité moderne?* (documents et débats de la Conférence sur le parlementarisme britannique tenue à Québec du 11 au 14 octobre 1978). Québec : Assemblée nationale.
- Uhr, John. 1999. « Generating divided government : The Australian Senate » dans Samuel Charles Patterson et Anthony Mughan, dir. *Senates : bicameralism in the contemporary world*. Columbus : Ohio State University Press : 98.

University of Western Australia. *Australian Government & Politics – Elections*
[En ligne]. <http://elections.uwa.edu.au/electionsearch.lasso>
(page consulté le 18 février 2002).

Vaugeois, Denis. 1982. *L'Assemblée nationale en devenir, pour un meilleur équilibre de nos institutions*. Québec.

Victoria. Conseil législatif. 2001. *Annual Report 2000-2001*. Melbourne :
Department of the Legislative Council.

Victoria. Conseil législatif. 2000. *Annual Report 1999-2000*. Melbourne :
Department of the Legislative Council.

Victoria. Parlement. « Parliamentary Committees », *Site du Parlement de Victoria*,
[En ligne]. <http://www.parliament.vic.gov.au/ctees.html>
(page consultée le 20 février 2002).

Victoria. Parlement. « Victorian Parliamentary Handbook – State of Parties », *Site du Parlement de Victoria*, [En ligne]. <http://tex.parliament.vic.gov.au/bin/texhtmlt?form=VicParl.sop&action=get>
(page consultée le 20 février 2002).

Victoria. Parlement. « Victoria's Constitution », *Site du Parlement de Victoria*,
[En ligne]. <http://www.parliament.vic.gov.au/const.html>
(page consultée le 20 février 2002).

Victoria. Victorian Electoral Commission. « Parliamentary System », *Site de la Commission électorale de Victoria*, [En ligne]. <http://www.vec.vic.gov.au>
(page consultée le 20 février 2002).

ANNEXE 1 : LES SECONDES CHAMBRES HAUTES AUSTRALIENNES COMPARÉES

État	Sénat Australien	Australie Occidentale	Australie Méridionale	Nouvelle Galles du Sud	Tasmanie	Victoria
Effectifs Population Proportion	76 18.813m 1 : 247 539	34 1.840m 1 : 54 117	22 1.489m 1 : 67 681	42 6.636m 1 : 151 500	15 0.472m 1 : 31 466	44 4.675m 1 : 106 250
Mandat maximum	6 ans	4 ans (fixe)	8 ans	8 ans	6 ans (fixe)	8 ans
Renouvellement à chaque élection	Moitié	Totalité	Moitié	Moitié	2 ou 3 sièges alternativement à chaque année	Moitié
Mode d'élection	Représentation proportionnelle au niveau de chaque état et territoire	Représentation proportionnelle au niveau de six divisions électorales	Représentation proportionnelle au niveau de l'état		15 circonscriptions uninominales	Un membre élu dans chacune des 22 provinces à chaque élection
Composition politique suite aux élections générales	Gouv : 35 Opp : 29 Autres : 12 (99/04)	Gouv : 13 Opp : 13 Autres : 8 (2002/03)	Gouv : 10 Opp : 6 Autres : 6 (99/04)	Gouv : 16 Opp : 13 Autres : 13 (99/04)	Gouv : 6 Autres : 9 (2002/03)	Gouv : 14 Opp : 30 (2002/03)
Pouvoirs législatifs en matière financière	Rejet et suggestion d'amendement			Rejet et suggestion d'amendement. Ne peut rejeter l'appropriation des crédits.	Rejet et suggestion d'amendement	
Résolution des impasses législatives	Double dissolution suivie d'une session commune.	<i>Free Conference of Managers</i>	Si un projet de loi rejeté par la Chambre haute est déclaré être « d'importance spéciale » par la Chambre basse, le gouverneur peut dissoudre cette dernière dans un délai d'un mois et une double dissolution peut suivre.	Les projets de lois rejetés par la Chambre haute peuvent être adoptés après une « <i>Free Conference of Managers</i> », une session commune et un référendum.	Les deux chambres ont des pouvoirs égaux. Absence de mécanisme formel de résolution des conflits.	Si un projet de loi déclaré « d'importance spéciale » est rejeté à deux reprises par la Chambre haute, le gouverneur peut dissoudre la Chambre basse dans le délai d'un mois.

Source principale : John Evans , «Comparative Analysis of Australian Upper Houses». Site du Parlement de Nouvelle Galles du Sud, [En ligne]. <http://www.parliament.nsw.gov.au> (page consultée le 17 janvier 2002).