
Du principe de gouvernement responsable

Christopher Dunn

Dans un numéro récent de la *Revue*, deux sénateurs exposaient chacun son interprétation juridique et constitutionnelle de la notion de gouvernement responsable en relation avec le rôle du Sénat¹. Un débat constructif est toujours approprié ; d'ailleurs, nous aurions avantage à examiner en détail les implications que suppose le principe de gouvernement responsable que nous appliquons à notre régime parlementaire. Notre propos, dans le présent article, est d'examiner ces implications, mais dans un contexte plus large. Sans doute interprétons-nous de façon trop étroite l'expression « gouvernement responsable » et aurions-nous intérêt à repenser ce principe.

Comme beaucoup avant lui, le sénateur Roblin estime que le principe de gouvernement responsable signifie « que le gouvernement, représenté à la Chambre des communes, a le droit de gouverner le pays [...] parce qu'il a, à la Chambre des communes, le pouvoir de commander à la majorité des députés² ». (Il prend bien soin d'ailleurs d'associer ce principe à celui de la représentativité du gouvernement). Cette définition illustre l'importance accordée traditionnellement au caractère « électif » de l'expression « gouvernement responsable ». On dit qu'un gouvernement doit son existence à l'appui de la majorité des députés à la Chambre et que celle-ci a le droit de chasser un gouvernement. En appliquant cette convention, la Chambre des communes s'assure de la responsabilité de l'exécutif à l'égard du législatif et, en définitive, à l'égard de la population canadienne.

De nombreux observateurs se rendent compte que cette définition « élective » du principe de gouvernement responsable n'est plus adéquate. Parlant de l'Angleterre, A.H. Birch écrit :

Le maintien d'un front uni (au cabinet) est tenu en si haute estime par le public qu'un nouvel usage linguistique s'est récemment imposé. On dit maintenant couramment qu'un gouvernement agit de « façon responsable » lorsqu'il prend des mesures collectives et qu'il demande aux whips d'obtenir l'appui des parlementaires, ou, au contraire, qu'il « fuit ou évite ses responsabilités » lorsqu'il permet un vote libre sur la question³.

De son côté, Schindeler écrit à propos de l'Ontario, mais cela vaut aussi pour le reste du Canada : « Un gouvernement ne concède pas grand-chose en acceptant la responsabilité de

ses actions et de ses omissions parce que ni l'assemblée législative, ni le grand public n'ont les moyens de lui demander des comptes⁴. » De plus, « le fait d'utiliser ces termes [responsabilité individuelle et collective] avec l'intention de décrire les faits accomplis est au mieux anachronique et au pire induit totalement en erreur⁵ ».

Les auteurs contemporains ont cherché à proposer une définition plus globale du principe de gouvernement responsable. T.A. Hockin fait remarquer que la notion moderne de cette expression regroupe trois thèmes⁶. Il y a d'abord le thème de 1848, c'est-à-dire l'acceptation du pouvoir qu'a le Parlement de dissoudre un gouvernement en place. Il y a ensuite l'idée que le gouvernement est dans l'obligation de répondre aux critiques et de donner au Parlement et à l'opposition la possibilité et le temps d'examiner les projets de loi, d'en débattre et de présenter des arguments détaillés. Troisièmement, le principe de gouvernement responsable implique non pas la participation directe de l'opposition au processus décisionnel, comme elle le faisait jusqu'en 1848, mais au contraire la légitimisation du mythe du cabinet dominateur. L'opposition cherche à gagner la faveur de l'électorat, non de la Chambre⁷. Ces analyses n'ont malheureusement pas encore trouvé droit de cité dans les manuels⁸.

Pour que large que soit la définition de Hockin, peut-être aurait-elle avantage à être encore plus globale et y aurait-il lieu de voir dans le principe de gouvernement responsable une loi qui régit les relations entre l'exécutif et le législatif, par exemple, que le cabinet a la mainmise sur l'exécutif et qu'il doit rendre des comptes à la Chambre. En d'autres mots, il faut que le principe de gouvernement responsable réunisse les dimensions exécutive et législative de l'appareil étatique. Norman Ward, s'inspirant de J.E. Hodgetts, l'a bien exprimé :

Le principe de gouvernement responsable ne signifie pas uniquement que la vie politique de l'exécutif dépende de l'appui de la majorité des députés élus à l'Assemblée. Par-delà l'exécutif, les ministères doivent être organisés de telle manière que les ministres peuvent exercer un contrôle dont ils sont ensuite tenus responsables⁹.

Cette idée de Ward a inspiré un document de recherche que nous avons présenté à la Commission royale Macdonald en 1984¹⁰. Nous écrivions que l'expression « responsabilité collective » pouvait être utilisée en un sens tantôt large, tantôt étroit. Le sens étroit correspond à la définition « élective »

traditionnelle mentionnée ci-dessus. La définition large comprend non seulement ce premier sens, mais vise aussi les interactions entre les rouages exécutif et législatif de l'État. C'est ainsi qu'à l'égard de l'exécutif, « une meilleure coordination et un meilleur contrôle de l'exécutif » seraient possibles. À l'égard du législatif, on assurerait la présence « d'instruments permettant au corps législatif d'influer sur le processus de prise de décisions, sans y participer directement¹¹ ».

Les mesures qui améliorent la coordination et le contrôle de l'exécutif sont celles qui :

- font que les ministres du cabinet participent à l'administration des porte-feuilles de leurs collègues dans un rôle de gestion ou à titre consultatif ;
- favorisent le partage d'informations entre les ministres du cabinet ; et qui
- permettent au personnel du cabinet de recenser des questions pouvant faire l'objet de décisions collectives du cabinet dans un contexte officiel.

D'un autre côté, les mesures qui permettent au pouvoir législatif d'avoir une influence sur le processus de prise de décisions sont celles qui :

- favorisent la communication des plans et des priorités du gouvernement et des dossiers présentés à l'Assemblée législative ;
- renforcent le rôle des comités et de l'Assemblée, ou qui
- donnent à l'Assemblée le pouvoir de freiner la liberté de manœuvre de l'exécutif, sans la mettre en échec.

La Commission royale Macdonald semble avoir repris à son compte cette dichotomie, puisqu'elle a adopté deux définitions dans son Rapport principal. La première, étroite, est la définition élective, tandis que la définition large fait ressortir les mesures favorisant le rôle de représentant du député plutôt que le rôle des partis aux Communes :

Un gouvernement responsable est jugé sain dans la mesure où les députés au Parlement, pour évaluer la performance à l'exécutif, connaissent adéquatement la diversité des intérêts justifiant nos politiques nationales, et estiment que l'exécutif est effectivement capable de représenter cette diversité. Cela suppose par contre un certain relâchement de la discipline de parti dans certains domaines pour que le député, dans le cadre de son rôle de représentant, puisse exprimer ses opinions en public. Cela suppose également que le Parlement soit la tribune centrale pour l'interaction entre les groupes d'influence et les gouvernements¹².

La Commission royale semble également avoir adopté l'idée d'une harmonisation des dimensions exécutive et législative du gouvernement responsable :

Le principe de gouvernement responsable est le fondement même de la démocratie dans un système parlementaire. Au Canada, ce système pose deux exigences essentielles : tout d'abord, que le cabinet assure réellement la direction de l'ensemble du gouvernement fédéral avec tous les éléments

d'organisation qui le composent, et, en second lieu, que le cabinet soit responsable devant le Parlement de toutes les mesures prises par l'exécutif, ce qui comprend bien sûr la gestion de l'état administratif. En toute logique, le dernier élément dépend du premier¹³.

Les observateurs ne s'entendent pas tous pour réduire le gouvernement responsable à sa seule dimension « élective ». Nous concluons donc nos propos en affirmant qu'il serait utile d'élargir la définition du principe de gouvernement responsable au Canada. L'insistance mise traditionnellement sur cette dimension élective fait ressortir le pouvoir de la Chambre à « faire » ou à « défaire » des ministres. Mais que dire de la période cruciale entre le « faire » et le « défaire », et de la *qualité* des rapports entre l'exécutif et le législatif et entre le cabinet et la bureaucratie, et, par ricochet, entre l'état et ses citoyens. En tant que principe organisateur, le gouvernement responsable peut être le lien d'une multitude d'éléments institutionnels. À une époque où la réforme du Sénat et des Communes, la réorganisation de l'appareil gouvernemental et le renouveau constitutionnel général revêtent une telle importance aux yeux du public, il est peut-être temps de revenir à des principes fondamentaux ; il nous faudra peut-être même les expliquer au besoin ! En effet, ne serait-il pas vain de réformer une institution sans en comprendre les objectifs fondamentaux ? Nous espérons que notre analyse alimentera la discussion sur le sens du principe de gouvernement responsable. □

Notes

1. Les sénateurs Douglas Everett et Duff Roblin, « Le Sénat et le projet de loi C-22 », *Revue parlementaire canadienne*, Vol. 11, n° 1 (printemps 1988), pp. 15-18.

2. *Ibid.*, p. 17.

3. A. H. Birch, *Representative and Responsible Government*, Presses de l'Université de Toronto, Toronto, 1969, p. 138.

4. F.F. Schindeler, *Responsible Government in Ontario*, Presses de l'Université de Toronto, Toronto, 1969, p. 267.

5. *Ibid.*, pp. 268-269.

6. Thomas A. Hockin, « Flexible and Structured Parliamentarianism: From 1848 to Contemporary Party Government », *Journal of Canadian Studies*, Vol. 14 (été 1979), pp. 8-17.

7. *Ibid.*

8. Dans son article « Parliamentary Government in Canada », publié dans *Canadian Politics in the 1980s*, ouvrage dirigé par Michael S. Whittington et Glen Williams, Methuen, Toronto, 1984, Michael Atkinson fait exception à la règle et retrace avec beaucoup de finesse le chevauchement des notions traditionnelles de responsabilité, mais il semble ensuite la définir comme étant « le fait pour le gouvernement de confronter l'opposition au Parlement et pour les deux équipes de chefs de parti qui s'efforcent d'obtenir l'appui de l'électorat » (p.337). C'est un ersatz plutôt faible.

9. Norman Ward, *The Public Purse: A Study in Canadian Democracy*, Presses de l'Université de Toronto, Toronto, 1962, p. 22.

10. Christopher Dunn, « Responsible Government and the Budgetary Process in Western Canada », document préparé à l'intention de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, novembre 1984.

11. *Ibid.*, pp. 6-7.

12. Canada, Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1985, Vol. III, Partie V, p. 39.

13. *Ibid.*, p. 38.