
Les élections à date fixe et les pouvoirs du gouverneur général d'accorder la dissolution

par Edward McWhinney, c.r.

La Loi modifiant la Loi électorale du Canada, qui a été sanctionnée par la gouverneure générale le 3 mai 2007, a eu pour effet d'établir une nouvelle limite à la durée du mandat de la Chambre des communes, puisqu'elle prévoit que les élections générales fédérales devront avoir lieu « le troisième lundi d'octobre de la quatrième année civile qui suit le jour du scrutin de la dernière élection générale ». Le présent article examine si cette nouvelle loi a une incidence sur les pouvoirs traditionnels du gouverneur général de dissoudre le Parlement en vue d'une élection générale.

Le mandat maximal de la Chambre des communes, fixé précédemment à cinq ans, était prévu au paragraphe 4(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il n'y a donc rien sur le plan constitutionnel qui empêcherait d'établir maintenant par une loi la nouvelle limite de quatre ans, même si joindre cette mesure à la disposition qui prévoit une date fixe (le troisième lundi d'octobre) pour la tenue des futures élections générales pourrait sembler quelque peu inélégant sur le plan de la rédaction législative.

La jonction du nouveau mandat maximal de la Chambre à une date fixe pour la tenue d'élections tous les quatre ans expliquerait peut-être pourquoi on a, dans certains milieux, avancé que les récentes modifications à la *Loi électorale du Canada* pourraient, de façon intentionnelle ou non, avoir créé, par faux-fuyants juridiques, des limites aux prérogatives et aux pouvoirs de réserve du gouverneur général quant à l'acceptation ou au refus d'accorder une dissolution. Ce raisonnement est toutefois rejeté sans équivoque sur le plan juridique par une disposition de « sauvegarde » incluse expressément dans la nouvelle loi elle-même :

56.1 (1) Le présent article n'a pas pour effet de porter atteinte aux pouvoirs du gouverneur général, notamment celui de dissoudre le Parlement lorsqu'il le juge opportun.

Les gouverneurs généraux Roméo LeBlanc (en 1997) et Adrienne Clarkson (en 2000) ont tous deux décidé d'accéder aux demandes de dissolution formulées par le premier ministre Chrétien après seulement trois ans et demi d'un mandat qui était à l'époque de cinq ans, et sans que son gouvernement n'ait

été défait lors d'un vote à la Chambre. Ces décisions avaient alors été dénoncées publiquement parce qu'on y voyait un « déficit démocratique », et elles peuvent avoir contribué politiquement à l'adoption ultérieure de la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* de 2007. Il est clair que le gouvernement n'a proposé aucun argument constitutionnel vraiment convaincant pour justifier ces dissolutions hâtives de 1997 et de 2000. Dans le premier cas, on a proposé le commentaire facétieux qu'une élection hâtive en juin permettrait d'avoir un congé estival pour jouer au golf et, dans le second cas, un argument, plus sérieux cette fois-ci, voulant que les règles du jeu en politique autorisaient un gouvernement à déclencher des élections afin de profiter de l'inexpérience politique d'un nouveau chef de l'opposition, en l'occurrence Stockwell Day.

Dans ses mémoires publiés en 2007, M. Chrétien a profité de l'occasion pour réitérer la vision traditionnelle, découlant du conflit de 1926 entre MM. King et Byng, de la relation constitutionnelle entre un premier ministre élu et un gouverneur général qui ne l'est pas : « rien dans nos règles ou nos traditions n'interdit au premier ministre de déclencher des élections quand il le veut, sauf qu'il risque d'être puni pour excès d'opportunisme politique »¹. Il s'agit là, bien sûr, de la position prise par le premier ministre Mackenzie King dans le différend qui l'opposait au gouverneur général Byng. Cette interprétation constitutionnelle particulière des pouvoirs d'un premier ministre vis-à-vis ceux du gouverneur général persista très longtemps après les événements de 1926, et ce, malgré les solides arguments contraires exposés par un éminent spécialiste de l'histoire de la Constitution, le regretté Eugene Forsey.

Si on réexaminait aujourd'hui ces prétendus précédents constitutionnels, on pourrait toutefois prendre conscience que ce conflit entre MM. King et Byng s'explique autant par l'époque que par une lutte pour le pouvoir politique qui sévissait au milieu des années 1920 entre un représentant de l'Empire, qui était encore choisi et nommé par le

*Edward McWhinney est un ancien député fédéral et l'auteur d'un certain nombre d'ouvrages dont *The Governor General and the Prime Ministers: The Making and Unmaking of Governments*, publié en 2005.*

gouvernement britannique d'alors, et un politicien canadien particulièrement astucieux et fin prêt à se faire du capital politique aux dépens d'un fonctionnaire britannique en cette ère de montée du nationalisme canadien, qui d'ailleurs mènera, quelques années plus tard, au statut de dominion et à la souveraineté aux termes du *Statut de Westminster* de 1931.

Dans ses propres mémoires publiés après sa retraite en 2006, la gouverneure générale Adrienne Clarkson a choisi d'adopter une approche plus moderne face au recours à ces prétendus précédents, découlant du conflit entre MM. King et Byng, pour régler des conflits ou des différends constitutionnels actuels entre le premier ministre et le gouverneur général. Elle souscrit à la thèse de Forsey selon laquelle le gouverneur général Byng avait tout à fait le droit, sur le plan constitutionnel, de refuser la demande du premier ministre King de dissoudre le Parlement, mais que lord Byng, en sa qualité de « gouverneur général britannique », a tout simplement été déjoué sur le plan politique par le triomphe de M. King aux élections générales subséquentes. En effet, Arthur Meighen, l'infortuné successeur de Mackenzie King qui avait été nommé par lord Byng après que ce dernier a refusé de dissoudre le Parlement, a été défait lors des élections générales qui ont suivi et qui ont porté, en partie, sur la décision de lord Byng².

Depuis 1952 toutefois, année de la nomination de Vincent Massey, les gouverneurs généraux ont tous été des citoyens canadiens et font donc tous partie intégrante du système canadien de freins et contrepoids constitutionnels. Ces inhibitions politiques, qui découlaient apparemment des rapports passés avec l'Empire, concernant les responsabilités constitutionnelles actuelles du gouverneur général par rapport à celles du premier ministre et d'autres institutions gouvernementales aussi importantes, ne sont plus pertinentes dans le contexte constitutionnel contemporain. Ainsi, l'ex-gouverneure générale, M^{me} Clarkson, s'est de nouveau penchée sur une question qui, précise-t-elle, était posée sous le gouvernement minoritaire de Paul Martin après les élections générales de 2004 : est-ce que la gouverneure générale devrait accorder la dissolution si le premier ministre lui en fait la demande parce que son gouvernement est aux prises avec ses premières difficultés postélectorales? À la suite de consultations auprès de constitutionnalistes, M^{me} Clarkson en est venue à la conclusion qu'elle ne devrait certainement pas accéder immédiatement à cette demande – toujours hypothétique – mais plutôt accorder la dissolution seulement après que le gouvernement aurait duré au moins six mois. Elle écrit : « Imposer des élections à la population canadienne avant six mois aurait été irresponsable et, si la demande m'en avait été faite, j'aurais décidé pour le bien du peuple canadien et j'aurais refusé la dissolution³. »

Cette position générale exprimée par M^{me} Clarkson indique clairement que le gouverneur général n'est pas aujourd'hui constitutionnellement tenu d'accepter l'avis du premier ministre concernant la dissolution et que le gouverneur général dispose, encore de nos jours, d'un certain pouvoir discrétionnaire en vertu de la Constitution. À cet égard, l'ex-gouverneure générale propose des conclusions

pragmatiques qui recommandent de faire preuve de prudence et de modération dans l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires de réserve : « Il faut un gouverneur général ingénieux, aux réflexes politiques très affûtés, pour que cette autorité soit exercée. Ce pouvoir [de réserve] ne serait justifié que dans les circonstances les plus exceptionnelles. Ce qui est bien clair, c'est que le gouverneur général n'agit habituellement que selon l'avis du premier ministre⁴. »

Ajoutons à cela un principe qui a été adopté au Parlement de Westminster à la fin des années 1920 et appliqué dans d'autres pays appartenant ou ayant appartenu au Commonwealth et conservant encore un système constitutionnel de style britannique. Ce ne sont pas toutes les défaites subies par un gouvernement lors d'un vote à la Chambre (mais vraisemblablement seulement celles sur une motion de censure officielle ou sur un vote sur le budget dans son ensemble) qui peuvent justifier sur le plan constitutionnel qu'un premier ministre demande une dissolution, ou encore qu'un gouverneur général convoque le premier ministre pour une discussion constitutionnelle. Nous nous retrouvons dans une situation où un gouvernement fédéral minoritaire peut être considéré comme une solution politiquement viable, peut-être même pendant toute la durée du nouveau mandat légal de quatre ans. Après avoir subi une série de défaites lors de votes à la Chambre sur des mesures législatives de moindre importance – ce qu'on pourrait appeler « une mort lente » –, le premier ministre conserverait toujours le droit, en vertu des conventions constitutionnelles qui existent de longue date, de s'adresser au gouverneur général pour demander une dissolution. De même, le gouverneur général, en vertu de ces mêmes conventions de longue date, conserverait le droit de consulter l'opposition sur la possibilité de former un autre gouvernement sans dissoudre le Parlement et déclencher des élections générales.

Dans ce dernier cas, selon une pratique bien établie en droit constitutionnel et dans les conventions du Commonwealth, le gouverneur général, avant de prendre des mesures pour relever de ses fonctions le premier ministre, doit être convaincu, hors de tout doute raisonnable, de la capacité politique des partis de l'opposition de former un autre gouvernement et de le maintenir en poste pendant une période de temps suffisante, ce qui exige nécessairement le soutien d'une majorité de députés. La pratique instituée dans ce cas est d'insister sur des engagements formels et par écrit, qui indiqueraient toutes les conditions posées par les forces de l'opposition pour soutenir le nouveau gouvernement proposé, la durée de ce soutien, et, impérativement, le nombre de voix que l'on engage et qui sont suffisantes pour constituer une nouvelle majorité durable à la Chambre.

Notes

1. Jean Chrétien, *Passion politique*, 2007, p. 221.
2. Adrienne Clarkson, *Le cœur au poing*, 2006, p. 258 et 259.
3. *Ibid.*, p. 260.
4. *Ibid.*, p. 259.