
La prérogative royale dans les contextes britannique et canadien

Bruce M. Hicks

Le présent article se penche sur la prérogative royale de proroger le Parlement. Il donne d'abord un aperçu du contexte britannique et retrace l'historique des prérogatives royales qui régissent le Parlement, en relevant au passage les précédents législatifs où celui-ci a limité ces prérogatives. Il examine ensuite le contexte canadien, où les premiers ministres, contrairement à leurs homologues britanniques, n'ont pas hésité à s'opposer au chef de l'État quant à l'utilisation de ces pouvoirs. Enfin, l'auteur avance que cette différence dans les comportements politiques est le fruit d'un ensemble de facteurs historiques, culturels et politiques qui expliquent que le Parlement canadien se montre réticent à légiférer pour corriger la situation, comme l'a fait le Parlement britannique il y a des siècles, lorsqu'il a été confronté à un abus semblable de ces pouvoirs par la Couronne.

La gouverneure générale Michaëlle Jean a convoqué la 40^e législature du Canada pour le 8 novembre 2008. Seulement deux semaines après l'ouverture de la première session, le premier ministre, faisant face à une défaite imminente sur une motion de censure, lui a demandé de proroger le Parlement. La gouverneure générale a accédé à sa demande et le vote de censure a ainsi pu être évité.

Un an plus tard, le 30 décembre 2009, le premier ministre a de nouveau demandé à la gouverneure générale de proroger le Parlement. Encore une fois, elle s'est rendue à sa demande. Cette fois-ci, le gouvernement n'était pas confronté à un vote de confiance, mais plutôt à des audiences parlementaires visant à déterminer si les citoyens afghans capturés dans le cadre de la mission dirigée par l'OTAN avaient été remis aux autorités locales alors qu'on savait qu'ils pourraient être torturés. Le gouvernement a alors prétendu que la prorogation était nécessaire pour rajuster le programme législatif, en général, et la composition des comités sénatoriaux, en particulier, puisque les récents départs à la retraite avaient modifié la représentation relative des partis à la Chambre haute.

Précédents historiques et législatifs britanniques

La *Loi constitutionnelle de 1867* stipule : « Il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des Communes [*sic*] », établissant ainsi un modèle de gouvernance exécutive assujettie à la suprématie du Parlement et inspiré de celui de Westminster, ce qui est semblable à l'appareil étatique qui existait au Royaume-Uni.

Le préambule de cette loi en précise aussi l'objet, à savoir l'établissement d'« une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Autrement dit, il s'agit d'une constitution fondée *principalement* sur une prérogative royale limitée par des conventions constitutionnelles, des lois et la common law.

Bien que le Parlement soit structuré par une « constitution » écrite au Canada, son existence même, comme c'est le cas au Royaume-Uni, relève de la prérogative royale. C'est, en effet, à la prérogative de la Couronne de nommer les sénateurs que les membres de cette chambre doivent leur mandat; c'est à une ordonnance de la Couronne que les membres des Communes doivent leur élection; c'est par la seule volonté de la Couronne que chaque parlement s'assemble.

En Angleterre, les prérogatives qui régissent le Parlement constituent, au départ, des mécanismes permettant au roi de contrôler les dissidents se trouvant parmi les autres détenteurs

Membre associé de la Chaire de recherche du Canada en études électorales de l'Université de Montréal, Bruce M. Hicks enseigne actuellement la politique canadienne à l'Université Concordia.

de pouvoirs militaires et politiques qui, après l'invasion de Guillaume le Conquérant, se mettent rapidement à contester l'*imperium* revendiqué par le monarque, tout d'abord au sein de la noblesse et, ensuite, au sein du clergé. La décision de convoquer une assemblée de barons, de prélats et de ministres, assemblée qui est surnommée « parlement » au XIII^e siècle, n'est rien d'autre qu'un mécanisme politique visant à amadouer ceux qui contestent l'autorité de la Couronne.

Au début, un peu tout le monde peut être membre du Parlement, mais, au XIV^e siècle, Édouard III décide de combler les lacunes du règne de son père et « convoque » des nobles et des chefs religieux bien précis au Parlement, définissant ainsi « l'aristocratie ». Il y convoque, de plus, des chevaliers de comté et des bourgeois, scindant du même coup l'organe en deux chambres — d'où le modèle bicaméral de la Chambre des lords et de la Chambre des communes encore en place de nos jours au Royaume-Uni. Ainsi, la prérogative royale de « convoquer » des citoyens au Parlement est née du désir du roi de contrôler de puissants groupes existant au sein du pays, tout en conservant suffisamment d'appuis pour gouverner le royaume. Dans le cas d'Édouard, cela signifie, plus précisément, d'avoir les moyens de lever les armées et les fonds nécessaires à la guerre de Cent Ans.

Souhaitant garder un œil sur le roi et les sommes qui lui sont versées, les parlements qui siègent sous le règne d'Édouard III adoptent, pour la première fois en 1330, puis en 1362, une loi obligeant le roi à convoquer un parlement tous les ans. Dans la pratique, le Parlement n'est pas convoqué chaque année, du moins pas avant la guerre civile anglaise, mais ces lois demeurent néanmoins une exigence légale adoptée par le Parlement et à laquelle sont assujetties les prérogatives royales de convocation et de dissolution jusqu'au XIX^e siècle¹.

Il n'y a pas de session à l'époque, et la prorogation ne constitue donc pas une forme de prérogative royale. Le Parlement est convoqué, il examine les questions dont il est saisi — touchant principalement la levée des armées et des impôts —, puis il est dissous par le roi, qui en convoque un autre lorsqu'il a de nouveau besoin de « subsides ».

C'est à Henri VIII que revient la brillante idée de maintenir de façon plus permanente un parlement largement acquis à ses idées, plutôt que d'en convoquer un nouveau chaque « année ». Certes, le fait de permettre à un parlement de siéger de façon continue constitue une entreprise risquée, même si ses membres sont bien disposés à l'égard du monarque. Ils finiront inévitablement par vouloir proposer des lois de leur cru. Ainsi, vers 1530, le roi Henri invente la « prorogation »; il va donc pouvoir ajourner le Parlement sans le dissoudre et simplement le rappeler lorsqu'il en a de nouveau besoin, avec les mêmes membres qui s'y sont réunis « l'année » précédente. Ici encore, on voit bien que la prorogation, à l'instar de la convocation et de la dissolution,

n'est rien d'autre qu'un mécanisme permettant à la Couronne d'éviter d'avoir à rendre des comptes et de refréner les élans législatifs et les velléités de pouvoir de groupes politiques concurrents.

Il est ironique de constater que la rupture d'Henri VIII avec l'Église catholique et son besoin d'établir sa succession parmi les enfants qu'il a eus de différentes épouses jettent les bases de la suprématie parlementaire à l'époque même où le roi représente, pour les Britanniques, ce qui se rapproche le plus d'un monarque absolu. Bien que les Tudor aient découvert que la « Couronne en Parlement » peut être plus puissante et légitime que la « Couronne » agissant seule, ces parlements qui durent plus longtemps, malgré les prorogations périodiques, commencent à s'affirmer. On se met ainsi à revendiquer que les parlements aient le droit de débattre d'autres sujets que ceux dont ils sont saisis par la reine, dont celui d'examiner des griefs présentés au nom du peuple².

Les changements les plus radicaux surviennent sous le règne de Charles I^{er}, qui tente de gouverner pendant 11 ans sans convoquer le Parlement et qui, lorsqu'il finit par le convoquer, le dissout trois semaines plus tard. Mais, comme il a toujours besoin d'argent, il est forcé de convoquer un autre parlement, qui l'oblige à sanctionner la *Dissolution Act 1641*³. Cette loi autorise le grand chancelier ou, en son absence, la Chambre des lords, à délivrer des brevets pour l'élection des membres des Communes si le roi omet ou refuse de convoquer un parlement pour au moins une session tous les trois ans (la session devait durer au moins 50 jours). Cette loi impose aussi une limite à la prérogative royale qui permet d'octroyer ou de refuser la sanction royale⁴.

Trois mois plus tard, les deux chambres du Parlement présentent au roi l'*Act against Dissolving the Long Parliament without its own Consent 1641*, qui prévoit exactement ce que son titre indique : empêcher la dissolution du Long Parlement sans son consentement. Cette loi confère la légitimité légale au « Long Parlement », qui continue à siéger malgré la guerre civile et l'exécution du roi, et qui est convoqué de nouveau à la fin de l'interrègne pour maintenir la continuité constitutionnelle nécessaire au rétablissement de la monarchie « ininterrompue »⁵.

Dès ce rétablissement, le Parlement abroge toutes les lois de cette période dans une vague d'antirépublicanisme. Même s'il abroge la *Dissolution Act*, il adopte ensuite la *Triennial Parliaments Act 1664*⁶ afin de maintenir l'exigence voulant que le Parlement doive être convoqué au moins une fois tous les trois ans. Mais, comme cette loi ne prévoyait pas de mécanisme pour permettre au Parlement de se convoquer de son propre chef, le monarque restauré, Charles II, est en mesure d'ignorer cette loi qu'il avait lui-même sanctionnée et de gouverner pendant les quatre dernières années de son règne sans parlement.

Le *Bill of Rights 1688* stipule, quant à lui, que les parlements doivent être convoqués fréquemment, mais cette formulation vague s'est avérée inapplicable. Toutefois, cette loi, l'*Act of Settlement 1700* et la *Succession to the Crown Act 1707* permettent d'asseoir solidement la suprématie du Parlement à la fin du règne des Stuart.

Mais même si cette suprématie est établie, le recours continu du monarque à sa prérogative de convoquer, de dissoudre et de proroger les parlements dont il n'est pas satisfait rend parfois nécessaire l'adoption de lois pour limiter ces prérogatives personnelles. Par exemple, la *Meeting of Parliament Act 1694* fixe à trois ans la durée maximale des législatures, tout en réaffirmant que le Parlement devait être convoqué au moins une fois tous les trois ans.

Il importe de noter que, pendant cette période, deux siècles après qu'Henri VIII a inventé la prorogation, on continue à débattre publiquement de la pertinence d'éliminer la prorogation et de rétablir l'obligation légale forçant le roi à convoquer un nouveau parlement chaque année. Ce débat atteint un paroxysme quand Georges 1^{er} de Hanovre et ses partisans du Parti whig au Parlement soutiennent qu'il en coûte trop cher de tenir des élections tous les trois ans et présentent la *Septennial Act 1715*, augmentant ainsi à sept ans la durée d'une législature pour priver les Tories, favorables aux Stuart, de chances de se faire élire. Pour leur part, les chartistes prétendent que ces législatures qui durent plus longtemps permettent à la Couronne de manipuler les élections en utilisant les fonds publics et jugent que des élections annuelles rendraient la chose plus difficile⁷.

Plus tard, la *Meeting of Parliament Act 1797* ordonne qu'un délai de 14 jours s'écoule entre la proclamation d'un nouveau parlement et le moment où il se réunit, afin d'empêcher la Couronne de convoquer rapidement un parlement avant que tous les résultats ne soient certifiés et que les parlementaires puissent se rendre à Londres. Cette loi autorise aussi le Parlement à se réunir en cas de dévolution de la Couronne (sans quoi le Parlement serait dissous à la mort du monarque qui l'a convoqué). La prorogation est aussi modifiée par la *Prorogation Act 1867* et la *Representation of the People Act 1918*, pour que les parlementaires aient le temps de prendre connaissance de tout changement à la date d'ouverture d'une session. La *Parliament Act 1911* a aplani les différences entre le triennat et le septennat en fixant à cinq ans la durée maximale d'une législature, après quoi le Parlement est automatiquement dissous sans que la Couronne n'ait à intervenir⁸.

Bien que l'expérience britannique montre qu'il a fallu imposer des limites parlementaires aux prérogatives royales parce que des monarques en ont abusé, il importe de noter que, dans l'ère démocratique moderne, les premiers ministres et cabinets britanniques se sont généralement montrés respectueux à la fois de (i) la suprématie du Parlement et de (ii) l'indépendance du monarque dans l'exercice de

ses prérogatives personnelles. Même Stanley Baldwin, le premier ministre britannique qui a réussi à s'arroger le plus de pouvoirs, a limité ses visées sur les prérogatives royales au simple droit de faire des recommandations personnelles au monarque sur l'usage de ces pouvoirs⁹. Toutefois, comme l'a noté le premier ministre Harold Macmillan à propos du pouvoir de dissolution, les prérogatives royales qui régissent le Parlement doivent demeurer uniquement entre les mains de Sa Majesté, et le premier ministre devrait se limiter exclusivement à formuler une recommandation et non donner un « avis » à Sa Majesté. « Cette dernière grande prérogative de la Couronne doit être préservée. Elle pourrait s'avérer d'une importance capitale en temps de crise¹⁰. »

Ce que le Canada aurait dû retenir de l'histoire britannique lorsqu'il a importé le modèle de Westminster et ses conventions constitutionnelles en 1867, c'est que les prérogatives royales qui régissent le Parlement peuvent être utilisées pour avantager la Couronne. Dans l'esprit de la démocratie, le premier ministre devrait donc y avoir recours de manière circonspecte, car le Parlement peut légiférer pour imposer des limites aux prérogatives lorsqu'elles sont utilisées de façon abusive.

Le modèle canadien de gouvernement responsable

L'expérience canadienne a été fort différente de celle du Royaume-Uni. Alors que l'Angleterre était témoin des premières luttes entre la Couronne et le Parlement au sujet des prérogatives royales, au Canada, ces pouvoirs ont fait l'objet de luttes entre les premiers ministres et les gouverneurs généraux. Cette différence s'explique avant tout par une combinaison de facteurs historiques, culturels et politiques.

Du point de vue historique, comme le Canada est un pays beaucoup plus jeune, la lutte pour la démocratie s'y est déroulée sur le front de la gouvernance plutôt que sur celui de la représentation. Tous les aspects de sa constitution le montrent bien. Comme nous l'avons mentionné dans la partie précédente, les Britanniques ont été témoins de luttes entre la Couronne et le Parlement et ils en ont tiré des leçons. Les événements historiques qui définissent le mieux la démocratie britannique sont la guerre civile, la Glorieuse Révolution et l'établissement de la suprématie du Parlement. Ce principe, en revanche, est à la base de tous les aspects de sa constitution.

À l'époque où le Canada s'est formé, il y a eu dévolution des prérogatives royales aux ministres qui devaient en être responsables devant le Parlement (c'est ce qu'on a appelé le gouvernement responsable). Dans les colonies de l'Amérique du Nord britannique, les colons avaient apporté avec eux le droit constitutionnel britannique d'élire une assemblée. Non seulement la lutte pour la représentation n'occupait pas une place centrale dans l'expérience coloniale, mais le droit de vote dans le Canada colonisé et conquis avait rendu ses

assemblées plus « démocratiques » que celles de l'Angleterre impériale libre et démocratique, en raison de l'abondance des terres dans les nouveaux territoires et de l'obligation de détenir une propriété que l'on croyait nécessaire pour pouvoir voter. Ainsi, la lutte pour la démocratie au Canada consistait à retirer le pouvoir décisionnel du représentant du gouvernement impérial, c'est-à-dire le gouverneur, pour le remettre entre les mains des politiciens canadiens.

Ce n'est donc pas le fruit du hasard si l'avènement du gouvernement responsable en 1848 continue, encore aujourd'hui, d'être considéré au Canada comme un jalon marquant, tout comme l'avènement de la suprématie du Parlement l'est en Angleterre. Ces deux idéaux distincts, et parfois contradictoires, ont à leur tour façonné chacun de ces régimes politiques.

En termes simples, les événements historiques déterminants se concrétisent dans les institutions qu'ils créent, et par conséquent, dans la culture politique que ces institutions limitent, façonnent et génèrent.

En ce qui concerne en particulier la dimension culturelle, on ne doit pas s'étonner que les politiciens et la population britanniques entretiennent des rapports différents avec leur monarque que ceux que nouent les politiciens et la population du Canada avec leurs gouverneurs généraux, et que ces différences colorent l'usage que l'on fait de la prérogative royale. Pendant des millénaires, les monarques se sont stratégiquement drapés de symboles d'autorité quasi religieux afin d'en venir à personnifier l'identité nationale de leur peuple, et les politiciens britanniques de toute allégeance ont appris les avantages d'envelopper l'autorité publique du même manteau. Les premiers ministres ne sont que de passage à titre de titulaires temporaires du pouvoir qui leur est conféré, tandis que les monarques restent. Mais cette culture de déférence à l'égard du symbole de l'autorité n'existe pas dans une colonie.

Les premiers gouverneurs du Canada étaient chargés de superviser la gouvernance quotidienne des affaires de la colonie. Membres de l'aristocratie britannique, ils arrivaient avec leur bagage d'expérience, mais aussi avec un certain paternalisme à l'égard du nouveau pays, en plus d'être dotés de pouvoirs de *proconsul*. Par exemple, dans la lettre qu'il écrit au secrétaire d'État aux colonies pour recommander que le gouvernement britannique octroie le gouvernement responsable à la province du Canada, lord Elgin souligne que la politique canadienne est plus partisane et que les

politiciens canadiens sont davantage préoccupés par leurs propres intérêts que leurs cousins britanniques. Il ajoute qu'il a bon espoir que lui-même et les futurs gouverneurs parviennent à corriger ce défaut. Ce qui allait entraîner une culture de conflits entre premiers ministres et gouverneurs ressort donc nettement dans la façon même dont on propose un gouvernement responsable pour la colonie dès le départ.

En 1873, le premier premier ministre du Canada, John A. Macdonald, voit sa recommandation de proroger le Parlement être contestée par le gouverneur général. Macdonald tente d'éviter d'avoir à affronter un parlement choqué par le scandale du Canadien Pacifique, mais lord Dufferin insiste pour que le Parlement ne soit prorogé que pendant les dix semaines au cours desquelles une commission royale doit faire enquête sur le scandale et présenter son rapport au retour de la législature, ce qu'elle fait d'ailleurs. C'est ce qui entraîne la démission de Macdonald. Lorsqu'il est reporté au pouvoir, en 1896, le premier décret en conseil est adopté par un cabinet canadien (bien avant que Baldwin ait une idée semblable en Angleterre), afin de proposer que le premier ministre formule des recommandations au gouverneur général sur un grand nombre des prérogatives constitutionnelles de Son Excellence, dont celles de dissoudre et de convoquer le Parlement.

La troisième dimension qui explique le comportement différent des premiers ministres canadiens et britanniques à l'égard des prérogatives royales revêt un caractère politique. Avec l'émergence des progressistes dans les années 1920, le Canada devient un pays où les tiers partis régionaux s'imposent, et c'est là le début d'une longue série de parlements divisés. Peu après être devenu premier ministre, William Lyon Mackenzie King réalise qu'il devra choisir le bon moment pour la tenue des élections afin d'éviter de perdre sa majorité au Parlement. Il demande donc au Cabinet d'adopter un décret autorisant expressément le premier ministre à recommander quand le Parlement devrait être dissous et des élections tenues. Ainsi, lors des élections qui ont lieu l'année suivante comme il le recommande, les progressistes et les conservateurs sont tenus à l'écart du pouvoir¹¹. Dans la législature suivante, il manque 23 sièges au gouvernement de Mackenzie King pour être majoritaire. C'est au cours de cette législature que, confronté à une motion de censure, Mackenzie King demande au gouverneur général, lord Byng, de dissoudre le Parlement et que ce dernier rejette sa requête. Le premier ministre tente même d'utiliser un décret adopté par le Cabinet, mécanisme qu'il avait lui-même tenté d'abolir pour la dissolution, afin d'exercer encore plus de pression sur Byng en plus d'essayer de le convaincre d'attendre les instructions du gouvernement britannique. Mais Byng ne cède pas, King est forcé de démissionner et Arthur Meighen, chef du Parti conservateur, devient premier ministre.

Comme l'a déjà souligné l'un des plus éminents constitutionnalistes du Canada, le regretté sénateur Eugene Forsey, dans ces circonstances, la chose honorable à faire — selon l'usage britannique — pour le premier ministre canadien aurait été de « recommander » immédiatement après l'élection que l'on donne à Meighen la chance de former un gouvernement¹². Mackenzie King se sert ensuite de cette affaire pendant la campagne électorale suivante pour diffamer Byng, un gouverneur général par ailleurs apprécié. Une fois réélu, il l'utilise pour forcer la Couronne britannique à céder les pouvoirs politiques qu'elle exerce sur les gouverneurs des colonies et pour faire adopter par le Parlement britannique le *Statut de Westminster*, loi qui accorde réellement au Canada son indépendance¹³. Il est bien sûr avantageux sur le plan stratégique de faire campagne contre un symbole de la colonisation. Sir Alan Lacelles, secrétaire personnel du roi Georges VI, déplorera plus tard le tort que cet incident a causé à la monarchie au Canada et recommandera que Sa Majesté et ses gouverneurs généraux ne refusent jamais de demande de dissolution, sauf s'il est clair qu'un nouveau gouvernement viable peut être formé, ce qui aura pour effet de réduire la discrétion de la Couronne en matière de prérogatives royales¹⁴.

En 1957, alors que la chance des libéraux commence à tourner après 22 années de règne ininterrompu, un premier ministre canadien tente, encore une fois, d'accroître son influence personnelle sur les prérogatives de la Couronne. C'est, en effet, cette année-là que les recommandations du premier ministre au gouverneur général commencent à être soumises sans même faire l'objet d'une mention dans les procès-verbaux du Cabinet, en étant plutôt transmises sous la forme d'une lettre qui reçoit l'appellation hautaine et totalement inappropriée d'« instrument d'avis ». Pourtant, comme le premier ministre britannique Macmillan l'a souligné, un premier ministre « n'a pas le droit de donner d'avis sur la dissolution », car il s'agit d'une prérogative personnelle du monarque.

Ce changement n'a suscité qu'une seule question de l'opposition à la Chambre des communes, à laquelle on a répondu que les procès-verbaux du Cabinet ne constituaient pas l'outil approprié pour faire des recommandations au gouverneur général, réponse qui n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucune contestation. On n'a pas expliqué non plus pourquoi une lettre confidentielle excluant tout apport des autres ministres et à laquelle on avait clairement et sciemment donné l'appellation trompeuse « d'avis » constituait un meilleur mécanisme. Et, en 2009, lorsqu'on a rapporté dans les médias que le premier ministre avait simplement téléphoné à la gouverneure générale pour lui demander de proroger le Parlement, pas même une question n'a été soulevée à la Chambre concernant cette façon de procéder.

En fait, malgré un long passé de désaccords entre les premiers ministres et les gouverneurs généraux et une tendance

claire et continue des premiers ministres à s'arroger plus de pouvoirs, le Parlement canadien semble avoir délibérément évité de légiférer sur la prérogative royale¹⁵. À la suite des protestations de plusieurs politiciens et constitutionnalistes, on a, à l'époque, décidé d'inclure dans la *Charte canadienne des droits et libertés* une disposition qui fixe le mandat maximal des assemblées législatives canadiennes à cinq ans, et une autre qui stipule que le Parlement doit tenir une séance au moins une fois tous les douze mois (article 5)¹⁶. La *Loi sur le Parlement du Canada* permet au Parlement de se réunir en cas de dévolution de la Couronne, mais elle le fait tout en protégeant les pouvoirs du gouverneur général de proroger ou de dissoudre le Parlement.

En 2007, on a ajouté à la *Loi électorale du Canada* une disposition exigeant la tenue d'élections à date fixe, mais elle contient aussi une disposition qui protège la prérogative royale en matière de dissolution, ce qui a permis au premier ministre de contourner sa propre mesure législative le 7 septembre 2008 en recommandant à la gouverneure générale de dissoudre le Parlement même qui avait adopté la disposition sur les élections à date fixe¹⁷. En dépit des prorogations survenues récemment, le Parlement a préféré ne pas légiférer sur les prérogatives de la Couronne, choisissant plutôt, le 17 mars 2010, d'adopter une motion non contraignante prévoyant que le premier ministre ne « recommande » (*advise* en anglais) pas au gouverneur général de proroger la session d'une législature de plus de sept jours sans une motion de la Chambre en ce sens. Le premier ministre devrait, en fait, s'abstenir de *recommander* quoi que ce soit au gouverneur général concernant toute prérogative de la Couronne, peu importe le nombre de jours concerné.

Contrairement à ce qui s'est produit au Royaume-Uni, les divers premiers ministres canadiens ont plutôt eu tendance à s'opposer aux gouverneurs généraux dans ce qui semble avoir été une quête de plus en plus fructueuse pour s'arroger les pouvoirs liés aux prérogatives de la Couronne, alors que le Parlement canadien demeurait silencieux, même lorsque ces pouvoirs étaient utilisés contre lui.

Conclusion

Les constitutionnalistes britanniques ont longtemps débattu de l'incidence que les conventions constitutionnelles pourraient avoir sur les prérogatives de la Couronne relatives à la formation du gouvernement si la population commençait à élire des gouvernements minoritaires¹⁸. Réalisés avant les élections britanniques du 6 mai dernier, des sondages prédisaient qu'aucun parti ne parviendrait à remporter une majorité de sièges. Au Canada, cette situation se présente fréquemment, mais, en Angleterre, elle ne s'était pas produite depuis 1974. Le discours préélectoral était donc centré sur la possibilité d'un parlement minoritaire. Il faut voir comment le premier ministre britannique a réagi

aux craintes exprimées à ce sujet par la population et les parlementaires pour comprendre les différences entre les deux pays.

Avant les élections, le premier ministre Gordon Brown a demandé au secrétaire du Cabinet de codifier, dans le manuel du Bureau du Cabinet, les « conventions » constitutionnelles non écrites — c'est-à-dire les règles jugées obligatoires par *tous* les acteurs concernés dans l'application de la Constitution¹⁹ —, afin qu'elles puissent ensuite être appliquées dans la fonction publique. Une ébauche de la partie traitant des élections a ensuite été soumise à un comité du Parlement. Elle comprenait notamment une analyse du processus que pourraient suivre les partis politiques des Communes pour explorer, avec l'aide des fonctionnaires, les divers types de gouvernement possibles dans un parlement minoritaire²⁰. Ce comité a recommandé certains changements²¹. Tous les partis politiques se sont ensuite engagés publiquement à prendre toutes les mesures voulues pour éviter que la Reine ne soit forcée de prendre parti ou qu'elle donne l'impression d'appuyer le gouvernement actuel ou tout autre parti politique, et pour veiller à ce que le Parlement ait la chance de s'acquitter de son mandat à titre de « collège électoral » du pays.

Le processus proposé tant par l'ébauche du manuel du Bureau du Cabinet que par les parlementaires visait à garantir que le Parlement dispose de suffisamment de temps pour choisir un gouvernement et que les partis de l'opposition obtiennent l'aide des hauts fonctionnaires dont ils ont besoin pour explorer les diverses formes de gouvernement possibles, y compris l'option d'un gouvernement « de coalition » pour remplacer le gouvernement Brown. Le processus visait aussi à garantir que le gouvernement Brown demeure assujéti aux limites applicables à un gouvernement « de transition », de sorte qu'il ne puisse pas engager les futurs gouvernements, non seulement durant la période électorale, mais aussi jusqu'à ce que le Parlement ait eu la chance d'exprimer sa confiance envers ce gouvernement ou un autre.

Non seulement personne ne peut imaginer ici au Canada que le premier ministre puisse, avant une élection, s'engager si ouvertement auprès des autres partis politiques dans l'espoir de préciser les conventions constitutionnelles qui régissent la transition du pouvoir qu'il détient, mais les premiers ministres canadiens ont plutôt eu tendance à faire exactement le contraire : cachés derrière des portes closes, ils ont utilisé les outils à la disposition de l'exécutif pour essayer de tirer parti de l'ambiguïté des conventions constitutionnelles afin de s'accrocher au pouvoir lorsqu'ils étaient certains ou presque de ne pas remporter une majorité de sièges à la Chambre des communes.

En termes simples, le Canada et la Grande-Bretagne partagent le même modèle de gouvernement parlementaire responsable, mais des facteurs historiques, culturels et politiques ont fait en sorte que le régime au Canada semble

centré sur le *gouvernement*, tandis qu'en Grande-Bretagne, il demeure d'abord et avant tout centré sur le *Parlement*.

Notes

1. La loi de 1362 a été abrogée en 1863 et celle de 1330, en 1881 (44 & 45 Vict., ch. 59).
2. Voir mon article sur les projets de loi fictifs (pro forma), paru dans le vol. 32, n° 4 (hiver 2009), de la *Revue*.
3. Ces lois anciennes n'avaient pas de titre abrégé, cette pratique étant apparue récemment. Les titres qui leur sont attribués sont donc ceux qui correspondaient à l'usage ou qui étaient donnés par le Parlement *ex post facto*. Cette loi est aussi parfois appelée la *Triennial Act 1641*. Jusqu'en 1962, les lois du Parlement britannique étaient désignées par l'année du règne, le nom du monarque et le numéro de chapitre qui leur était attribué dans le recueil des lois.
4. Cette loi contenait une disposition qui assurait son entrée en vigueur, puisqu'elle exigeait que le roi la sanctionne avant que le Parlement ne puisse être dissous. Auparavant, les monarques britanniques choisissaient d'accorder ou non la sanction royale aux projets de loi après la dissolution du Parlement, ce qui les mettait à l'abri de toute forme de surveillance parlementaire, y compris de la seule menace réelle que le Parlement puisse exercer sur le pouvoir exécutif, soit le refus d'accorder des crédits.
5. Même si ces lois sont souvent tournées en ridicule par les constitutionnalistes pour avoir créé les conditions requises pour que le Parlement puisse faire la guerre au roi, elles se justifient simplement parce qu'elles permettent au Parlement de rétablir la monarchie en vertu de la constitution anglaise, une fois la guerre terminée. Ce sont ces lois qui ont eu pour effet de préserver la prérogative royale, plutôt que de l'éliminer. En France, par exemple, lorsque le roi abuse de ses prérogatives en matière de prorogation et de dissolution pour tenter de contrôler la législature, on annonce simplement en 1789 que celle-ci ne forme plus un parlement, mais bien une « assemblée nationale » qui a la responsabilité conjointe de gouverner et qu'elle ne peut être dissoute sans son consentement, ce qui mène à la révolution et à la disparition de la monarchie.
6. Cette loi a été abrogée par 50 & 51 Victoria, ch. 59, puisqu'elle a été jugée inutile en raison de l'adoption ultérieure de la *Meeting of Parliament Act 1694*.
7. Voir, par exemple, le discours prononcé par Hutcheson à la Chambre des communes pendant le débat sur l'abrogation de la *Triennial Act* [*The History and Proceedings of the House of Commons: Volume 9: 1734-1737, 1742*. Internet : <www.british-history.ac.uk/report.aspx?compid=37794>. Consulté le 20 mai 2010.]
8. Bien qu'une proclamation ne soit pas nécessaire pour dissoudre le Parlement après la limite de cinq ans (après sa première réunion tenue après les élections générales), elle demeure nécessaire pour en convoquer un nouveau.
9. Voir, par exemple, A. Berriedale Keith, *The King, the Constitution the Empire and Foreign Affairs: Letters and Essays 1936-7*, Londres, Oxford University Press, 1938, p. 41. En plus de ces nouveaux pouvoirs, ce changement est attribuable à une mauvaise interprétation d'un avis d'expert demandé aux conseillers juridiques du roi au sujet du droit d'un premier ministre qui n'est pas encore nommé de donner des « avis » au monarque [Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1984, p. 49-51].

-
10. Harold Macmillan, *Riding the Storm 1956-1959*, Londres, Macmillan, 1971, p. 750.
 11. Étant donné que les allégeances politiques étaient plutôt changeantes durant cette législature, on peut se demander si les libéraux détenaient, comme ils le prétendaient, une majorité de sièges à la Chambre des communes, mais, vu que les progressistes n'avaient aucun intérêt à gouverner, on ne doutait pas que le gouvernement King avait obtenu de l'électorat le mandat de demeurer au pouvoir.
 12. Eugene Forsey, *The Royal Power of Dissolution in the British Commonwealth*, Toronto, Oxford University Press, 1943.
 13. Il est ironique de constater que c'est le premier ministre Mackenzie King qui avait recommandé au gouverneur général d'attendre les instructions de la Grande-Bretagne. Lord Byng n'agissait qu'à titre de représentant de la Couronne et son rôle n'a donc pas été modifié par la Déclaration Balfour ou le *Statut de Westminster*.
 14. John Wheeler-Bennett, *George VI: His Life and Reign*, Londres, Macmillan, 1958, p. 774.
 15. Il ne fait aucun doute que le Parlement canadien peut légiférer sur les prérogatives royales. Il l'a d'ailleurs fait pour bien des prérogatives, en particulier pour celles qui régissent le fonctionnement de l'exécutif. Il a aussi légiféré, quoiqu'avec retenue, à l'égard de la Couronne en autorisant l'abdication du roi Édouard VIII par le truchement de la *Succession to the Throne Act 1937* (1 Geo. VI, ch.16) et, en 1952, en assignant des titres royaux distincts à employer au Canada par la *Loi sur les titres royaux* (L.R.C., 1985, ch. R-12). Bien que le Parlement canadien ne puisse pas abolir la monarchie ni la charge de gouverneur général en vertu de l'alinéa 41a) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et bien que certains soutiennent qu'il ne peut pas abolir complètement les prérogatives de la Couronne conformément à la décision rendue par le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'arrêt *In re The Initiative and Referendum Act*, il a certes le pouvoir de faire échouer les tentatives successives des premiers ministres de récupérer ces pouvoirs et, du même coup, de réglementer leur usage.
 16. Sauf en cas de guerre ou d'insurrection, comme le prévoit le paragraphe 4(2).
 17. Le projet de loi C-16, présenté au début du premier mandat de Stephen Harper comme premier ministre — soit le 30 mai 2006, pendant la 1^{re} session de la 39^e législature — et intitulé *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, visait à démontrer que le gouvernement était bien décidé à mener une réforme démocratique [il a reçu la sanction royale le 3 mai 2007 et forme maintenant le ch. 10 des *Lois du Canada de 2007*]. À l'échelon provincial, la Colombie-Britannique, l'Ontario et Terre-Neuve-et-Labrador ont tous adopté une loi prévoyant des élections à date fixe qui maintient aussi les pouvoirs du lieutenant-gouverneur de proroger et de dissoudre la législature, mais cette loi a réellement permis de tenir des élections à date fixe.
 18. Voir, p. ex., Vernon Bogdanor, *Multi-Party Politics and the Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, ch. 5-8; David Butler, *Governing Without a Majority: Dilemmas for Hung Parliaments in Britain*, Londres, Collins, 1983; Rodney Brazier, « Choosing a Prime Minister », *Public Law* (automne 1982), p. 395-417; Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, Oxford University Press, p. 33-35.
 19. Il s'agit de la définition la plus acceptée d'une convention, qui a été avancée par Kenneth Clinton Wheare dans *Modern Constitutions*, Oxford, Oxford University Press, 1951, p. 179.
 20. Intitulé « Elections and Government formation », le chapitre 6 du manuel a été soumis le 24 février 2010 au Comité permanent de la justice. On peut le consulter à l'adresse www.cabinetoffice.gov.uk/media/343763/election-rules-chapter6-draft.pdf (consulté le 21 mai 2010).
 21. On peut lire le rapport du Comité à l'adresse www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmjust/396/39602.htm (consulté le 21 mai 2010).
-