

---

# Gouvernement minoritaire et convention constitutionnelle

---

Peter Russell

*Quatre années de gouvernement minoritaire ont mis les institutions parlementaires canadiennes à rude épreuve. Le présent article propose des façons de renforcer celles-ci, que le prochain gouvernement soit minoritaire ou non.*

En janvier 2010, l'Institute for Government du Royaume-Uni a publié un rapport intitulé *Making Minority Government Work*, qui vise à préparer ce pays au gouvernement minoritaire qui pourrait y être élu plus tard cette année. L'équipe de chercheurs à l'origine de ce document a visité des parlements de tradition britannique qui ont connu des gouvernements minoritaires au cours des dernières années, soit le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Écosse. Le titre du chapitre sur le Canada est « Canada's Dysfunctional Minority Parliament » et le message qu'il envoie aux parlementaires britanniques est que, s'ils veulent savoir comment *ne pas* faire fonctionner un parlement minoritaire, ils n'ont qu'à bien regarder notre pays<sup>1</sup>.

Le rapport britannique suggère que le problème est essentiellement comportemental. Le chapitre sur le Canada se termine par : « Pour qu'un gouvernement minoritaire fonctionne au Canada, la culture politique doit changer de façon spectaculaire afin de déloger le conflit et la partisanerie au profit de la coopération et des compromis. »

Quiconque suit le comportement du parlement fédéral depuis quelques années arrive à la même conclusion : la démocratie parlementaire du Canada est en très mauvais état. Avec trois scrutins en cinq ans et un autre imminent, le pays est en train de devenir la première démocratie parlementaire du monde à tenir des élections tous les deux ans. Comme le

parti au pouvoir et l'opposition officielle sont constamment occupés à préparer le terrain pour les prochaines élections, l'esprit de collaboration nécessaire pour faire fonctionner un parlement minoritaire est totalement inexistant.

Par conséquent, selon moi, le parlement canadien n'a pas rempli sa fonction, qui consiste à diriger le débat public sur les grands dossiers d'actualité, comme nos efforts militaires en Afghanistan, les changements climatiques et les émissions de gaz carbonique, ou encore la crise financière et ses conséquences économiques et sociales. Il n'a pas non plus étudié ni adopté de lois traitant de ces sujets.

Tandis que je m'apprête à faire ma première suggestion, je me sens comme un vieux professeur qui sort pour crier de baisser le ton aux chefs des deux plus grandes bandes de la cour d'école qui sont occupées à se bagarrer. Mais je demande bel et bien au premier ministre et au chef de l'opposition, les meneurs des deux plus grandes bandes de notre « cour d'école parlementaire », sur la Colline — deux hommes que j'ai connu jeunes et dont je respecte et admire le caractère et l'intellect — de se calmer un peu.

Leur suggérer un changement radical de culture politique serait sans doute irréaliste. Néanmoins, j'espère sincèrement qu'ils utiliseront dorénavant leurs qualités de chef pour trouver des terrains d'entente grâce auxquels leurs partis arriveront à résoudre les problèmes pressants du Canada plutôt que pour s'attaquer mutuellement.

Ils y sont déjà arrivés, en partie, durant l'étude du budget en janvier 2009. Les partis ont tenté, du moins pendant quelques temps l'été dernier, de travailler ensemble pour réformer l'assurance-emploi. J'espère ardemment qu'au cours de la nouvelle session, au lieu de jouer au plus froussard, jeu politique irritant de cour d'école, et de se mettre mutuellement au défi de forcer le déclenchement

---

*Peter Russell est professeur émérite à l'Université de Toronto. Il a récemment publié *Two Cheers for Minority Government* (2008) et *Parliamentary Democracy in Crisis* (2009). Le présent article est une version révisée et augmentée de l'exposé qu'il a présenté lors d'un atelier intitulé « La démocratie parlementaire du Canada : son état de santé actuel », qui a eu lieu à Ottawa le 2 mars 2010.*

---

des élections, les deux principaux partis démontreront leur volonté d'agir de façon plus amicale et coopérative, ce qui est nécessaire au bon fonctionnement d'un gouvernement minoritaire. Je suis certain que de nombreux Canadiens souhaitent la même chose.

De nos jours, bien se comporter dans la cour d'école parlementaire ne nécessite pas nécessairement de changer la culture politique, mais plutôt d'accepter les réalités politiques actuelles. Personne ne s'étonnera d'apprendre qu'aucun parti politique ne jouit d'une grande popularité auprès de la population canadienne ces temps-ci. En politique fédérale canadienne, il est même très étonnant de voir un parti obtenir plus du tiers du suffrage populaire. Je doute fort que toutes les attaques ingénieuses et fougueuses imaginées par des stratèges en communications puissent y changer quoi que ce soit dans un avenir proche.

Une fois que les parlementaires auront accepté leur destinée, qui consiste à travailler au sein de parlements minoritaires, ils devraient sûrement se rendre compte qu'à moins d'aimer particulièrement les campagnes électorales, il va leur falloir modifier leur comportement et mettre un peu de côté leur partisanerie tous azimuts, pour que la démocratie parlementaire fonctionne.

La nécessité d'un consensus sur les conventions de base

Si mon souhait se réalise, et que la nouvelle session parlementaire ne se solde pas par des élections immédiates ou par une autre saison de chamailleries de cour d'école, un autre élément, en plus des changements de comportement, doit être abordé de toute urgence afin que le Parlement puisse travailler de façon fonctionnelle et coopérative. Il semble qu'il n'y ait pas de consensus en ce qui a trait aux conventions fondamentales ou aux règlements de notre système parlementaire. Sur deux questions essentielles de notre système — soit la dissolution et la prorogation du Parlement — il n'existe qu'une seule règle écrite et légale : le gouverneur général, représentant de la reine dans notre système parlementaire, est celui qui dissout et proroge le Parlement. Cependant, à cette époque démocratique, on s'attend à ce que la Couronne utilise ces grands pouvoirs de dissolution et de prorogation sur les conseils de dirigeants politiques élus qui sont responsables devant le Parlement. Et nous nous fions aux dirigeants politiques pour parvenir à un consensus sur le meilleur moment de le faire.

La crise de l'hiver 2008-2009 a fait ressortir le fait que les parlementaires n'arrivaient pas à s'entendre sur les conventions régissant le recours, par la Couronne, à son pouvoir de nommer elle-même un premier ministre.

Le débat sur la prorogation de 2010 a également démontré l'absence de consensus politique dans ce domaine. Faute de conventions constitutionnelles sur le bon usage des pouvoirs de dissolution et de prorogation, la représentante de la reine dans notre pays se trouve dans une position très difficile. En

effet, elle a pour responsabilité d'arbitrer la partie, mais les joueurs ne s'entendent pas sur les règlements.

Je crois que l'une des priorités pour un parlement fonctionnel serait de lancer une enquête sur la situation qui comprendrait, notamment, l'étude des mesures qu'ont prises d'autres démocraties parlementaires du système britannique pour clarifier les règles et les principes fondamentaux d'un gouvernement parlementaire et arriver à un consensus. Le Parlement doit également déterminer si les intervenants au Canada sont en mesure de s'entendre sur des façons de faire progresser cette question.

Il faudrait, entre autres, se pencher sur l'expérience de la Nouvelle-Zélande, qui a rédigé un *Cabinet Manual* dans lequel sont codifiées certaines conventions constitutionnelles importantes du pays<sup>2</sup>.

Le *Cabinet Manual* néo-zélandais a été créé dans les années 1970. Le Bureau du Cabinet y consigne l'information et la met constamment à jour. La préface de l'édition de 2008 indique que : « Le *Cabinet Manual* fait partie de l'ordre du jour de la première réunion du cabinet d'un nouveau gouvernement [...] C'est comme un dictionnaire : il fait autorité, mais consigne essentiellement l'état actuel du vocabulaire constitutionnel et administratif. Par conséquent, le *Cabinet Manual* présente l'évolution méthodique et continue des conventions et des procédures de l'exécutif. »

Bien qu'il ait vu le jour bien avant, le *Cabinet Manual* s'est révélé un document utile en cette époque de parlements minoritaires en Nouvelle-Zélande, déclenchée par l'adoption du système électoral mixte proportionnel.

Dans un avant-propos de l'édition de 2008, l'ex-première ministre dit du *Cabinet Manual* qu'il « reflète [...] l'évolution continue des conventions depuis l'établissement du système électoral mixte proportionnel. »

Le *Cabinet Manual* de la Nouvelle-Zélande contient maintenant près de 150 pages et couvre de nombreux sujets, notamment le fonctionnement du Cabinet, les charges de premier ministre et de vice-premier ministre, la conduite des ministères, le rôle du procureur général en tant que premier conseiller juridique de l'État, les commissions d'enquête et d'autres sujets, comme l'éthique et les conflits d'intérêts, l'accès à l'information et la protection de la vie privée, qui se trouvent également dans la législation canadienne. L'ouvrage contient également des sections sur la notion de gouvernement responsable, le rôle du gouverneur général, le déclenchement des élections et « les gouvernements intérimaires », qui sont toutes des questions pertinentes au Canada.

Sans entrer dans les détails de ces dispositions variées, le *Cabinet Manual* de la Nouvelle-Zélande reconnaît qu'il sert à consigner les exigences des conventions constitutionnelles et non des règles de loi applicables. Il traite surtout des principes liés aux rôles et aux responsabilités des principaux

---

acteurs d'un régime parlementaire responsable. Il ne tente pas de préciser les mesures à prendre dans chaque circonstance. Rédigées clairement, ses dispositions fournissent aux principaux acteurs du Parlement des directives connues de tous et qui font autorité sur ce que l'on attend d'eux dans des situations politiques difficiles.

Au début de 2010, le cabinet du Royaume-Uni s'est affairé à la rédaction de sa propre version du *Cabinet Manual* de la Nouvelle-Zélande en réponse au rapport *Making Minority Government Work* de l'Institute of Government et à la possibilité que les élections prévues plus tard cette année aboutissent à un parlement minoritaire.

Selon moi, il serait utile pour le Canada de se doter d'un outil semblable au *Cabinet Manual* néo-zélandais. Il y a

sans doute d'autres moyens de surmonter nos désaccords actuels sur les conventions constitutionnelles, mais la volonté des parlementaires d'aujourd'hui de s'attaquer à ce problème constituerait un bon indicateur que notre système parlementaire malade se trouve peut-être sur la voie du rétablissement.

#### Notes

1. Voir Robert Hazell et Akash Paun, dir., *Making Minority Government Work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*, Londres, Institute for Government, 2010. Internet : <<http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/making-minority-gov-work.pdf>>.
2. Internet : <[www.cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/files/manual.pdf](http://www.cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/files/manual.pdf)>.