
Latitude et pouvoir de réserve de la Couronne

Peter H. Russell

La décision de la gouverneure générale Michaëlle Jean d'accorder la prorogation demandée par le premier ministre Harper en 2008 et 2009 a donné lieu à de nombreux débats, parmi les personnes intéressées au parlementarisme, sur le pouvoir discrétionnaire d'un gouverneur général de rejeter la recommandation d'un premier ministre. Dans le présent article, l'auteur est d'accord avec ceux qui croient que Mme Jean n'a pas commis d'erreur en se conformant à ces demandes, mais il rejette l'idée qu'un gouverneur général qui refuserait une telle requête d'un premier ministre violerait une convention constitutionnelle. Il présente l'argument que, dans le système britannique, la monarchie ou son représentant, en exerçant l'un des pouvoirs légaux de la Couronne en lien avec le Parlement, conserve le droit de rejeter la recommandation du premier ministre si le fait de suivre celle-ci s'avérait nettement nuisible à la démocratie parlementaire. Ce raisonnement s'applique tant à la prorogation qu'à la dissolution du Parlement.

Dans un article récent, Nicholas MacDonald et James Bowden¹ soulignent avec justesse qu'à l'ère démocratique, la Couronne ne devrait utiliser que rarement son pouvoir de réserve. Ils affirment que « la plupart des universitaires » s'entendent pour dire que c'est uniquement « dans les circonstances les plus exceptionnelles » que le gouverneur général peut rejeter la recommandation du premier ministre. J'appuie entièrement cet énoncé et j'ajouterai même que ce sont presque *tous* les universitaires qui conviennent de cet énoncé général. C'est, en effet, la convention constitutionnelle qui a rendu possible la transformation du système parlementaire dominé par la Couronne en démocratie parlementaire. Mais cette convention s'accompagne clairement d'une convention corollaire sur les circonstances exceptionnelles dans lesquelles la Couronne pourrait exercer son pouvoir discrétionnaire et dire « non » à un premier ministre. S'il existe une convention selon laquelle un gouverneur général accepte *normalement* la recommandation d'un premier ministre dans l'exercice de ses pouvoirs légaux relativement au Parlement, il doit y avoir aussi une convention ou un principe qui permette de définir ces « circonstances les plus exceptionnelles » dans lesquelles le gouverneur

général agirait conformément à la constitution en rejetant la recommandation du premier ministre.

Sur ce point, à mon avis (avis partagé, je crois, par un grand nombre d'universitaires), « en cette ère de démocratie, le chef de l'État ou son représentant doit rejeter la recommandation du premier ministre seulement si un tel acte est nécessaire pour protéger la démocratie parlementaire ». Ce sont mes propres mots, cités dans leur article par MM. MacDonald et Bowden, et je présume qu'ils les partagent. Cette convention justifie son existence par son objectif d'assurer que le gouvernement parlementaire est démocratique et non contrôlé par un chef d'État au poste héréditaire ou son représentant. Il s'ensuit que, si la recommandation d'un premier ministre semble contraire au fonctionnement de la démocratie parlementaire, elle ne doit pas être adoptée. Un premier ministre autoritaire peut s'avérer aussi menaçant pour la démocratie parlementaire qu'un souverain autoritaire. Dans les deux cas, nous disposons de conventions, d'un ensemble d'éthique constitutionnelle ou juridique, comme l'a expliqué A. V. Dicey, pour nous guider en matière de recours aux pouvoirs juridiques².

La prorogation

Appliquons maintenant la théorie générale au cas de la prorogation. Établissons d'abord que le pouvoir de proroger le Parlement repose juridiquement sur la Couronne. C'est le roi Henri VIII qui a inventé ce moyen de mettre fin à une session de législature sans dissoudre le Parlement. À l'ère

*Peter H. Russell est professeur émérite à l'Université de Toronto. Il compte parmi ses publications récentes *Two Cheers for Minority Government* (2008) et *Parliamentary Democracy in Crisis* (2009).*

démocratique, où ce sont les premiers ministres et non les monarques qui prennent l'initiative de décider du moment de proroger, la coutume consiste à proroger lorsqu'on a réglé les principaux dossiers de la session, de sorte qu'après la pause, il soit possible d'amorcer une nouvelle session par un discours du Trône qui expose le programme à venir. Dans toute cette évolution démographique, la Couronne a conservé son pouvoir légal de proroger. Au Canada, depuis la Confédération, les lettres patentes royales constituant le poste de gouverneur général de la Commission du Canada (les plus récentes étant celles émises en 1947 par le roi George VI) ont établi nettement que le pouvoir de proroger le Parlement du Canada devait être exercé par le gouverneur général³. MM. MacDonald et Bowden semblent accorder quelque importance au fait que la *Loi constitutionnelle de 1867* ne mentionne pas explicitement le pouvoir du gouverneur général de proroger, contrairement au pouvoir de la Couronne de convoquer et de dissoudre le Parlement. Mais ils ont tort d'accorder de l'importance à cette différence. Le pouvoir de proroger que détient le gouverneur général ne constitue pas moins un pouvoir conféré par la loi que les pouvoirs de la Couronne mentionnés dans la Constitution. Qui d'autre pourrait avoir légalement ce pouvoir?

En matière de pouvoirs légaux de la Couronne, nous nous tournons vers les conventions constitutionnelles pour nous guider dans leur utilisation. Sur quel critère peut-on déterminer les exigences des conventions constitutionnelles? MM. MacDonald et Bowden ne répondent pas directement à cette question. Nous ne pouvons que déduire qu'à leurs yeux, ce critère se compose principalement de précédents. Mais les conventions constitutionnelles ont des dimensions à la fois normatives et dynamiques qui dépassent le simple relevé de précédents. Dans son livre *The Law and the Constitution*, sir Ivor Jennings, le meilleur guide en cette matière, a écrit ceci à propos des précédents :

Nous devons nous poser trois questions : premièrement, quels sont les précédents? Deuxièmement, les acteurs en jeu dans ces précédents croyaient-ils être liés à une règle? Et troisièmement, la règle a-t-elle une bonne raison? Un seul précédent doublé d'une bonne raison peut suffire à établir une règle, alors que toute une série de précédents sans raison ne sert à rien, à moins qu'il ne soit parfaitement certain que les personnes concernées se considèrent liées par ceux-ci⁴.

C'est à ce « critère de Jennings » que la Cour suprême du Canada a eu recours en 1981 lorsqu'elle a dû déterminer s'il existait une convention de la Constitution exigeant que les demandes du Parlement canadien de faire modifier par le Parlement du Royaume-Uni la constitution canadienne dans des domaines qui touchaient les droits et les pouvoirs des provinces exigent le consentement des provinces⁵. L'importance d'une « bonne raison » dans le critère de Jennings souligne bien l'aspect normatif des conventions : celles-ci doivent reposer sur la protection de quelque chose

de précieux dans notre système politique. Et son exigence que « les personnes concernées » se sentent liées à la règle reprend la qualité dynamique des conventions. Les personnes engagées à gérer cette partie de notre système constitutionnel doivent se sentir moralement liées par la règle.

Appliquons maintenant le critère de Jennings pour connaître sur quelles conventions constitutionnelles repose le pouvoir qu'a le gouverneur général de proroger le Parlement. En premier lieu, il est manifeste que, selon la convention, le gouverneur général ne doit pas proroger de lui-même. Il ne doit le faire que sur la recommandation du premier ministre. C'est alors que surgit la question difficile : le gouverneur général doit-il toujours accéder à la demande du premier ministre de proroger? Ou existe-t-il des circonstances qui justifieraient le refus d'une telle recommandation? La seule circonstance où même MM. MacDonald et Bowden conviennent que le gouverneur général ne doit pas se sentir contraint par la recommandation du premier ministre est lorsque celui-ci a perdu officiellement la confiance de la Chambre des communes. Mais, sinon, ils croient que « selon les faits à notre disposition, [...] le pouvoir de réserve du gouverneur général ne *doit* pas s'appliquer à la prorogation ».

Et quels sont les précédents? L'histoire canadienne compte trois occasions où la demande présentée par un premier ministre de proroger le Parlement a soulevé une controverse suffisante pour inciter le gouverneur général à recourir au pouvoir de réserve de la Couronne : la demande de sir John A. Macdonald à lord Dufferin en août 1873, la demande de Stephen Harper à Michaëlle Jean en décembre 2008 et sa nouvelle demande en décembre 2009. Dans les trois cas, il y a eu controverse parce que la demande du premier ministre semblait avoir pour but d'éviter le jugement de la Chambre des communes.

Les trois fois, le gouverneur général a, après de longues délibérations, accédé à la requête et prorogé le Parlement. Les trois fois, comme le soulignent MM. MacDonald et Bowden, tant le gouverneur général que la « majorité des acteurs politiques [...] croyaient que le gouverneur général disposait du pouvoir de réserve d'accepter ou de rejeter la demande du premier ministre⁶ ». Presque tous les commentateurs constitutionnels partagent cette conviction, d'ailleurs. Parmi ceux qui mettent en question la constitutionnalité de la décision de la gouverneure générale Jean d'accorder la prorogation en 2008, il s'en trouve qui désapprouvent sa décision, mais tous conviennent qu'elle avait toute latitude en la matière et n'était nullement tenue d'accéder à la requête du premier ministre Harper. Peter Hogg, spécialiste reconnu du droit constitutionnel, affirme que « sans être en analogie étroite avec la prorogation Harper-Jean de 2008, la dissolution Byng-King de 1926 constitue un précédent à l'appui du fait que le gouverneur général jouit d'une latitude personnelle lorsqu'un premier ministre lui présente une recommandation dont l'effet est d'empêcher la Chambre des

communes de porter un jugement sur son gouvernement⁷ ». M. Hogg conclut toutefois que, dans les circonstances particulières d'alors, notamment l'engagement de M. Harper de soumettre son gouvernement au jugement de la Chambre à la fin janvier, deux ou trois semaines après la pause de Noël, la gouverneure générale a pris la bonne décision en accédant à la requête de prorogation.

Les trois précédents n'établissent pas de règle, celle-ci étant que le gouverneur général doit toujours accorder la demande de prorogation d'un premier ministre qui n'a pas perdu la confiance de la Chambre des communes. Cette règle échoue à deux éléments fondamentaux du critère de Jennings sur la convention constitutionnelle : la raison de la règle et le fait que les acteurs concernés se considèrent comme contraints par la règle.

Sur le premier point de la raison de la règle, MM. MacDonald et Bowden rejettent la justification du professeur Hogg de confirmer le pouvoir du gouverneur général de refuser la demande de prorogation, en affirmant que le gouvernement pourrait recourir au pouvoir pour éviter le jugement de la Chambre pendant une très longue période. Ils soutiennent que nous ne devons pas craindre qu'un gouvernement ait recours à la prorogation pour « esquiver ou retarder indéfiniment un vote de censure », parce qu'une nouvelle session du Parlement doit toujours s'amorcer par un discours du Trône qui est, en soi, un test de confiance, et que l'article 5 de la *Charte canadienne des droits et libertés* exige que le Parlement siège au moins une fois par année. Ainsi, disent-ils, le gouverneur général n'a aucune raison de refuser la prorogation parce que, même si cela signifie que le gouvernement ne se soumet pas au jugement de la Chambre pendant près d'un an, cela n'équivaudrait pas au tort exceptionnel causé au gouvernement parlementaire qui justifie la Couronne à exercer son pouvoir discrétionnaire par un refus. En vérité, je suis surpris que quelqu'un ait une piètre opinion d'un gouvernement parlementaire responsable au point de ne pas voir le tort considérable causé à ce dernier dans le cas où un premier ministre, devant la possibilité d'un vote de censure, met fin à la session parlementaire pendant près d'un an. Je crois que peu de parlementaires ou d'experts constitutionnels, voire aucun, n'accepteraient cette raison de refuser à la Couronne d'exercer son pouvoir de réserve relativement à la prorogation.

Les acteurs politiques en jeu se sont-ils sentis contraints par la règle? La preuve est entièrement contraire à MM. MacDonald et Bowden. Les gouverneurs généraux Dufferin et Jean ont certainement cru qu'ils jouissaient de toute latitude dans leur réponse à la demande de prorogation. Tout comme les chefs des partis d'opposition, d'ailleurs, et je ne peux trouver aucune preuve que l'un des deux premiers ministres, MacDonald ou Harper, croyait que les gouverneurs généraux doivent toujours accéder à leur demande. Il semble donc clair qu'il n'existe pas de convention constitutionnelle

imposant aux gouverneurs généraux de toujours accepter une demande de prorogation présentée par un premier ministre qui n'a pas perdu la confiance de la Chambre des communes. En outre, il semble y avoir un appui marqué en faveur d'une convention constitutionnelle reconnaissant au gouverneur général le droit constitutionnel de refuser la recommandation de prorogation énoncée par le premier ministre si la durée en est considérablement plus longue que les prorogations de 1873 (71 jours), de 2008 (53 jours) et 2009-2010 (62 jours). Par exemple, si, en 2008 ou 2009, M. Harper avait demandé de proroger le Parlement jusqu'à l'automne de l'année suivante au moins, la gouverneure générale aurait très certainement refusé, et je suis persuadé qu'elle aurait reçu l'assentiment de la grande majorité des Canadiens sur ce point. Il existe peut-être d'autres raisons que la durée pour justifier le refus du gouverneur général de proroger le Parlement. Mais, pour une démocratie parlementaire, l'absence du Parlement pendant plusieurs mois simplement sur la recommandation du premier ministre alors en poste correspond à convertir notre système où le premier ministre est le serviteur de l'Assemblée législative en un système où c'est cette dernière qui est au service du premier ministre.

Après la dernière prorogation, la Chambre des communes a adopté une mesure visant à se donner un rôle dans le processus de prorogation. Le 17 mars 2010, Jack Layton, chef du Nouveau Parti démocratique, a présenté la motion suivante :

Que, de l'avis de la Chambre, le premier ministre ne recommande pas au gouverneur général de proroger la session d'une législature de plus de sept jours civils sans une résolution expresse de la Chambre des communes en ce sens⁸.

La motion a été adoptée grâce à un vote majoritaire de 139 voix contre 134, avec l'appui des membres des trois partis de l'opposition et le rejet des membres du gouvernement. Le refus par les conservateurs de cette restriction des pouvoirs du premier ministre démontre que cette motion ne possède pas le statut de convention constitutionnelle. Les conventions de la constitution ne peuvent relever d'actions partisans. Elles doivent être acceptées par tous les acteurs concernés, titre auquel peut très certainement prétendre le premier ministre. Telle qu'elle est énoncée, il est difficile de percevoir la force que la motion de M. Layton pourrait revêtir. À la suggestion qu'elle soit intégrée au *Règlement de la Chambre des communes*, on a opposé de sérieux doutes sur le pouvoir de la Chambre de réglementer la recommandation que font les premiers ministres à la Couronne⁹.

Par nature, les conventions constitutionnelles manquent de précision. Cela s'avère particulièrement dans le cas des conventions ayant trait au pouvoir du gouverneur général de proroger le Parlement. Nous savons avec certitude que la convention interdit au gouverneur général de proroger le Parlement de son propre chef; elle exige la recommandation du premier ministre à cet effet. Nous pouvons également

envisager des situations où l'acceptation de cette recommandation nuirait considérablement à notre système parlementaire. C'est pourquoi la convention constitutionnelle reconnaît que le pouvoir de réserve de la Couronne pourrait s'appliquer à la prorogation. Nous ne disposons d'aucune convention constitutionnelle qui stipule précisément quand un gouverneur général devrait exercer ce pouvoir. En fait, le meilleur guide dont disposent les politiciens et les citoyens réside dans un passage de l'arrêt *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution* que la Cour suprême du Canada a prononcé et dans lequel la majorité a bien saisi l'essence de la conception qu'a A.V. Dicey du rôle des conventions dans notre système constitutionnel :

L'objet principal des conventions constitutionnelles est d'assurer que le cadre juridique de la Constitution fonctionnera selon les principes ou valeurs constitutionnelles dominantes de l'époque.

Si l'on repense à l'opposition, aussi forte que répandue, de la population à la seconde prorogation Harper-Jean et se rappelle qu'en la demandant, le premier ministre ne cherchait pas effrontément à proroger le Parlement pour éviter un vote de censure, on constate que la démocratie parlementaire est une valeur et un principe ferme chez les Canadiens. Je suis convaincu que l'expression explicite de l'inquiétude de la population agira à l'avenir comme un frein politique puissant aux yeux des premiers ministres qui envisageraient de présenter une demande hors norme de prorogation.

La dissolution

La preuve du pouvoir de réserve de la Couronne en matière de rejet de la recommandation d'un premier ministre est nettement plus étoffée en situation de dissolution du Parlement que de prorogation. Eugene Forsey, dans son étude *The Royal Power of Dissolution of Parliament*, écrite en 1943, relève dans le monde parlementaire de tradition britannique 51 cas de refus de demande de dissolution¹⁰, dont un certain nombre au Canada. En plus du refus par lord Byng de la recommandation de Mackenzie King en 1926, il y a les cas survenus dans le Canada colonial d'avant la Confédération, un à Terre-Neuve avant son entrée dans le Canada et trois dans des provinces : le Nouveau-Brunswick, en 1883, le Québec, en 1879, et la Colombie-Britannique, en 1903. On compte également dans les provinces un certain nombre d'autres situations où le lieutenant-gouverneur n'a accordé la dissolution qu'après mûre considération.

Aucune des situations où la Couronne ou son représentant a eu à délibérer sur la pertinence d'accéder à la requête d'un premier ministre de dissoudre le Parlement n'a soulevé quelque doute que ce soit que la Couronne devait étudier soigneusement les circonstances et se demander si le refus de cette demande ne servirait pas mieux le gouvernement parlementaire. Lorsque des auteurs et moi-même mentionnons l'affaire Byng-King en guise de précédent, nous ne voulons pas signifier ainsi que c'est un précédent

pour la Couronne de faire ce que Byng a fait dans des circonstances exactement identiques à celles qui existaient au Parlement canadien en juin 1926. Ce que nous voulons dire plutôt, c'est qu'il s'agit d'un précédent pour la proposition que la Couronne se réserve le pouvoir de dire « non » à la demande d'un premier ministre. Les chefs politiques et les commentateurs constitutionnels de l'époque et par la suite ont débattu à savoir si le gouverneur général Byng a exercé à bon droit son pouvoir discrétionnaire. Mais les auteurs constitutionnels conviennent largement qu'il existe des circonstances où c'est le refus qui constitue la bonne décision. Même les commentateurs québécois qui veulent limiter au maximum la latitude de la Couronne concèdent que le gouverneur général pourrait refuser la demande d'un premier ministre dont la recommandation correspondrait à un coup d'État¹¹. La décision d'exercer son pouvoir de réserve et de refuser la demande d'un premier ministre relève du jugement. L'existence du pouvoir discrétionnaire de la Couronne de refuser une dissolution ne repose pas sur l'acceptation du jugement de la Couronne par tous les acteurs concernés absolument chaque fois qu'il est exercé.

Ni le gouverneur général ni ceux qui évaluent sa décision ne disposent d'une formule précise pour les guider dans ce qui est inéluctablement une question de jugement. Toutefois, nous pouvons examiner les principales raisons appuyant la latitude relative de la Couronne et voir les points essentiels à prendre en considération lors de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. La principale raison dictant à la Couronne de refuser la demande d'un premier ministre de dissoudre le Parlement est que l'acceptation de cette requête enlèverait toute chance à la Chambre des communes nouvellement élue de voir si elle peut appuyer un gouvernement. Cela signifierait que la volonté du peuple traduite par la Chambre qu'il a élue n'aurait pas l'occasion de démontrer qu'elle peut soutenir un gouvernement. Ce raisonnement se rapproche étroitement de la préoccupation qu'une série d'élections rapprochées éroderait l'intérêt de la population envers les élections et sa participation même à celles-ci — l'activité démocratique par excellence des citoyens. On peut penser à la situation hypothétique que, par déception du résultat d'une élection, un premier ministre demanderait la dissolution du nouveau parlement avant même que ce dernier ne se soit réuni.

En pratique, il y a deux questions principales à se poser : d'abord, à quand remonte la dernière dissolution? Ensuite, y a-t-il un substitut plausible à la demande de dissolution de la part du premier ministre? À la première question sur le temps écoulé depuis la dernière élection, la plupart des commentateurs opposent la règle générale de « moins d'un an ». Mais le caractère trop récent de la dernière élection ne peut, en soi, constituer une raison de refuser la dissolution.

Par exemple, reportons-nous à la demande de dissolution présentée par John Diefenbaker en février 1958. À l'élection du 10 juin 1957, les conservateurs de M. Diefenbaker

réalisent une percée surprise en gagnant 112 sièges à la Chambre des communes, alors constituée de 265 députés, dont 105 libéraux. Peu après l'élection, le premier ministre St. Laurent démissionne et M. Diefenbaker forme le gouvernement minoritaire, mettant fin, du coup, à 22 ans de pouvoir libéral. Ce gouvernement lance immédiatement une série d'initiatives stratégiques et assiste à la montée fulgurante de sa popularité dans les sondages. C'est une vague Diefenbaker. Des rumeurs se répandent bien vite qu'il pourrait tirer profit de sa réussite politique pour demander une dissolution anticipée, à la suite de quoi l'éminent constitutionnaliste Eugene Forsey sert un avertissement ferme à Diefenbaker en octobre 1957 :

Annoncer huit ou dix mois à l'avance que, peu importe ce qu'il fait, le Parlement sera dissous au printemps prochain me semble une façon bien étrange de montrer son respect envers le Parlement. Les élections sont chose sérieuse : elles perturbent tout, interrompent la pratique ordonnée des politiques étrangères; elles coûtent des millions de dollars au Trésor public, des millions aux partis et autant aux candidats. On ne saurait justifier la tenue d'une seconde élection d'ici un an que par des raisons de nécessité publique. Obtenir une majorité claire est certes un avantage pour le gouvernement, mais ne constitue pas en soi une nécessité publique¹².

M. Diefenbaker répond qu'il est entièrement d'accord avec M. Forsey, ce qui ne l'empêche pas, en février 1958, soit moins de neuf mois après l'élection, de demander la dissolution au gouverneur général Vincent Massey, même s'il n'a pas été défait à la Chambre. Il justifie ainsi sa demande : « Le gouvernement a besoin d'une majorité pour se protéger de l'obstruction des libéraux¹³. » M. Massey accède à sa demande et les Canadiens retournent voter le 31 mars 1959. Cette dissolution n'était pas objet de controverse sur le plan politique. Le parti au pouvoir n'avait pas la majorité à la Chambre et le pays n'avait aucune envie de retourner aussi rapidement sous la gouverne des libéraux. Dans ce contexte, le gouverneur général Massey n'avait pas vraiment le choix.

Penchons-nous maintenant sur les circonstances très différentes qui existaient lors du refus par le gouverneur général Byng de la demande de dissolution présentée par Mackenzie King en juin 1926. Ici encore, il s'agit d'une demande de dissolution suivie d'une nouvelle élection tout juste huit mois après la dernière. Avant l'élection du 29 octobre 1925, dans une chambre comptant 235 députés, le parti du premier ministre King occupe 117 sièges, le Parti conservateur d'Arthur Meighen, 50, tandis que le Parti progressiste, le Parti travailliste et les indépendants se partagent les 68 sièges restants. À l'élection de 1925, les libéraux n'ont plus que 99 sièges, 17 de moins que les 116 récoltés par les conservateurs. Les progressistes, dont les 24 membres pourraient accorder la majorité à l'un ou l'autre de ces partis dans la Chambre de 245 députés, détiennent donc la balance du pouvoir. Les indépendants

et les travaillistes occupent les six sièges restants. De toute évidence, s'il y a un chef qui a le vent dans les voiles, c'est Arthur Meighen. Devant ces résultats, le gouverneur général Byng exprime clairement à M. King qu'il devrait démissionner et céder le pouvoir à M. Meighen dont le parti dispose d'un plus grand nombre de députés pour former un gouvernement. Mais le premier ministre King est convaincu d'être en meilleure posture que Meighen pour s'attirer le soutien des progressistes de tendance gauchiste. Il conserve donc son poste de premier ministre, comme il en a parfaitement le droit, jusqu'à la convocation du Parlement.

Le nouveau parlement ne se réunit pas avant le 7 janvier 1926. À partir de ce moment, M. King et son gouvernement battent de l'aile. Les libéraux font durer le débat sur le discours du Trône jusqu'au 2 mars, moment où il a l'appui de la majorité par neuf voix. Ayant perdu son siège dans sa propre circonscription lors de l'élection, M. King doit suspendre les travaux pour tenir une élection complémentaire. À la reprise des travaux, au contraire des conservateurs de Diefenbaker qui ont pu présenter un nouveau programme législatif, les libéraux de King doivent constamment se défendre contre des allégations d'actes scandaleux au ministère des Douanes. Le 18 juin, au moment où le comité créé pour enquêter sur ces allégations présente son rapport, le porte-parole de l'opposition, H. H. Stevens, présente une modification qui décrit la conduite du « premier ministre et de son gouvernement » comme « complètement injustifiable ». Les jours suivants, les motions pour retirer cet amendement sont défaites, mais avant que le vote n'ait finalement lieu et ne soit approuvé, la motion du gouvernement pour suspendre le débat est adoptée par une voix, à 5 h 15, le samedi matin 26 juin. Voilà dans quel contexte le premier ministre King décide de demander la dissolution du Parlement.

À la différence des circonstances qui ont amené M. Diefenbaker à demander la dissolution en 1958, le gouverneur général a toutes les raisons de croire qu'un autre chef peut former le gouvernement. En fait, M. King demande la dissolution pour éviter le jugement du Parlement. De plus, les conservateurs de M. Meighen possèdent un plus grand nombre de sièges et profitent de l'appui des autres membres de l'opposition en ce qui a trait au scandale des douanes. Quand il présente sa demande au gouverneur général Byng, le lundi 28 juin au matin, M. King exige une réponse immédiate — et affirmative. Mais le gouverneur général veut d'abord s'assurer que M. Meighen accepte et peut former un gouvernement qui a des chances raisonnables d'exécuter les travaux de la session. Devant son refus de céder aux instances de M. King sur-le-champ, celui-ci démissionne... sur-le-champ. Le gouverneur général se retrouve donc sans gouvernement, « une situation qui semble n'avoir aucun précédent dans toute l'histoire de l'Empire¹⁴ ». M. Byng n'a donc d'autre choix que de convoquer M. Meighen et de lui

demander « s'il pourrait obtenir une majorité à la Chambre pour exécuter les travaux de la session de façon ordonnée. M. Meighen répond qu'il le pourrait, car il a déjà reçu des promesses officieuses d'un certain nombre de progressistes qu'ils voteraient en accord avec les conservateurs pour faire adopter les projets de loi de la plus haute importance, voter des crédits et proroger¹⁵ ». Le gouverneur général demande alors à M. Meighen de former le gouvernement.

Lorsque le gouvernement Meighen rencontre la Chambre le lendemain, le 29 juin, celle-ci termine le débat sur l'amendement Stevens au rapport du comité sur les douanes, condamnant le maintenant défunt gouvernement King. La motion est adoptée avec une majorité de 10 voix. Le 30 juin, Mackenzie King, devenu chef de l'opposition, présente un vote de censure à l'égard de la politique fiscale du gouvernement Meighen, qu'il perd par sept voix. Les libéraux tournent alors leurs attaques vers la constitution du gouvernement Meighen. À cette époque, la loi exige que les députés assumant des responsabilités ministérielles pour la première fois démissionnent de leur siège et se présentent à des élections complémentaires. Pour que le gouvernement puisse poursuivre ses travaux et pour qu'un ajournement prolongé soit évité, M. Meighen constitue un cabinet temporaire de sept membres, assermentés à titre de ministres intérimaires sans portefeuille. Une motion remettant en question la légalité de cet arrangement est présentée et débattue jusqu'aux petites heures le 1^{er} juillet, pour finalement être adoptée contre le gouvernement Meighen par une voix. Et encore, ce vote qui contribue à défaire le gouvernement Meighen est purement accidentel. En effet, un député progressiste, T. W. Bird, qui était pairé avec un libéral, avait somnolé pendant le débat et, se réveillant en sursaut au moment du vote, a voté par erreur en faveur de la motion libérale. M. Meighen accepte la défaite comme un vote de censure. Le lendemain, il recommande au gouverneur général de dissoudre le Parlement. Celui-ci accepte et dissout le Parlement le 2 juillet 1926.

En ce qui a trait au refus de M. Byng d'accéder à la recommandation de Mackenzie King de dissoudre le Parlement, le débat ne porte pas sur le droit ou non qu'a le gouverneur général de refuser la dissolution au début d'une nouvelle législature s'il croit qu'un autre premier ministre aurait des chances raisonnables d'acquiescer le soutien de la majorité de la Chambre. En s'attaquant au gouvernement d'opposition de M. Meighen à la Chambre des communes, M. King se trouve à admettre la pertinence du refus du gouverneur général si le gouvernement Meighen avait pu survivre à la Chambre¹⁶. Le principal argument en défaveur de M. Byng est qu'il aurait dû prévoir que le gouvernement Meighen serait rapidement défait à la Chambre. Toutefois, sur ce point, je me range du côté de M. Byng, en partie parce que la démission séance tenante de M. King ne lui accordait aucune possibilité de s'informer du désir de M. Meighen de

former un gouvernement et de sa capacité à le faire survivre. L'après-midi suivant la démission de M. King, M. Meighen dit à lord Byng qu'il a en poche des appuis officieux de la part de quelques progressistes. Le lendemain, il rencontre Robert Forke, chef des progressistes, qui lui remet une note de service confidentielle lui affirmant que les membres du caucus progressiste « sont prêts à agir loyalement avec la nouvelle administration et à faciliter l'exécution des affaires courantes de la session [...] »¹⁷. Comment M. Byng aurait-il pu prévoir qu'un progressiste se tromperait en votant? Par ailleurs, je m'inscris en faveur de M. Meighen dans sa capacité à accepter la défaite et à demander rapidement la dissolution. Je ne comprends pas pourquoi l'engagement des progressistes à appuyer le gouvernement Meighen devait être confidentiel. Les partis qui accordent leur appui à un gouvernement minoritaire devraient le faire de façon publique et responsable.

Cet épisode Byng-King suscite un débat sur la façon dont le gouverneur général doit s'y prendre pour obtenir l'information nécessaire à une décision intelligente et judicieuse dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de la Couronne. En affirmant au gouverneur général qu'ils peuvent sans doute remplacer le gouvernement en exercice en cas de défaite de ce dernier, les membres des partis d'opposition fournissent l'information politique fiable sur laquelle la Couronne peut fonder sa décision. MM. MacDonald et Bowden ont certainement tort de déclarer que lorsque l'opposition fait part de ses intentions directement au gouverneur général, ils offrent un avis « présomptueux » à la Couronne¹⁸. Toutefois, je concède qu'au Canada, il nous reste encore à définir la meilleure façon pour le gouverneur général (ou les lieutenants-gouverneurs) d'obtenir de l'information exacte et fiable sur les intentions des partis d'opposition, sans s'engager dans des négociations avec les chefs de parti. Les gouverneurs des États australiens, où l'on trouve le plus grand nombre de refus de la recommandation de dissolution, ont été trop enclins à s'impliquer personnellement dans ces situations¹⁹. J'ai suggéré d'adopter au Canada la pratique scandinave de nommer un informateur pour aider la Couronne à connaître les intentions des chefs parlementaires²⁰.

On lit souvent que c'est le fait que les libéraux de Mackenzie King aient remporté le plus grand nombre de sièges à l'élection de 1926 et que, pendant la campagne électorale, M. King ait reproché à M. Byng de lui avoir refusé la dissolution qui a amené les Canadiens à désapprouver les agissements du gouverneur général. Voilà un énoncé très discutable. Tout d'abord, l'attaque de M. King envers lord Byng n'a pas revêtu une grande importance lors de l'élection de 1926. La promesse des libéraux de King en matière de législation sur la sécurité de la vieillesse et d'autres mesures progressistes ont joué un rôle nettement plus marqué. Lord Byng ne pouvait pas faire connaître à l'électorat l'ensemble

des faits et des réflexions sur lesquels il a fondé son jugement. Par son discours antibritannique, Mackenzie King a tout embrouillé en se portant victime de l'impérialisme britannique persistant. Il n'y aura jamais unanimité lorsque les représentants de la Couronne au Canada font appel à leur jugement pour décider comment exercer leur pouvoir de réserve dans des situations controversées, qu'ils acceptent ou rejettent la recommandation du premier ministre. Mais, selon moi, aucun des acteurs clés en 1926 ou après n'ont appuyé une convention constitutionnelle refusant à la Couronne le droit d'exercer un jugement indépendant dans ces situations.

Conclusion

Au Canada, comme dans toutes les démocraties parlementaires de tradition britannique qui ont toujours la Reine comme chef d'État, la reine et ceux qui exercent son autorité dans les pays du Commonwealth conservent leur pouvoir de réserve pour recourir à leur jugement indépendant, mais seulement dans des circonstances exceptionnelles. Les arguments justifiant le recours à ce pouvoir de réserve relativement au Parlement sont tous reliés par le fil d'Ariane que constitue la protection du système parlementaire de gouvernement. À mes yeux, voilà le point de ralliement de tous les experts constitutionnalistes, y compris Nicholas MacDonald et James Bowden, et, espérons-le, de tous nos chefs parlementaires. Bien sûr, il demeure toujours le danger que la Couronne outre passe les limites des pouvoirs que lui accorde notre époque démocratique. Comme démocrates, je suis persuadé que nous avons plus à craindre d'un premier ministre autoritaire que d'un représentant de la Couronne audacieux. Nous devons nous réjouir qu'il existe des pouvoirs de réserve pour servir d'outils de contrôle constitutionnel à l'égard de premiers ministres qui peuvent en arriver à se croire les maîtres plutôt que les serviteurs du Parlement.

Notes

1. Nicholas A. MacDonald et James W.J. Bowden, « Prorogation : aucune latitude pour le gouverneur général », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 34, n° 1 (printemps 2011), p. 8-17.
2. A.V. Dicey, *Introduction to the Law of the Constitution*, 10^e édition, Londres, MacMillan, 1959, p. 417.

3. Barbara J. Messamore, *Canada's Governors General, 1847-1878: Biography and Constitutional Evolution*, Toronto, University of Toronto Press, 2006, p. 20-21.
4. Sir Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, Londres, University of London Press, 1933, p. 109.
5. *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution* [1981] 1 R.C.S. 753.
6. Peter H. Russell et Lorne Sossin, éd., *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, University of Toronto Press, 2009. Andrew Heard affirme que, selon la Constitution, la gouverneure générale devait refuser la demande. C.E.S. Franks et Brian Slattery concluent qu'elle a fait ce qu'elle devait faire en accordant la prorogation, mais que, sous le régime de la Constitution, elle avait le droit de refuser.
7. Peter W. Hogg, « The 2008 Constitutional Crisis: Prorogation and the Power of the Governor General », *Revue nationale de droit constitutionnel*, 2009-2010, p. 198.
8. *Débats de la Chambre des communes*, 17 mars 2010, p. 576.
9. Warren J. Newman, « Of Dissolution, Prorogation, and Constitutional Law, Principle and Convention: Maintaining Fundamental Distinctions during a Parliamentary Crisis », *Revue nationale de droit constitutionnel*, 2009-2010, p. 224-225.
10. Eugene A. Forsey, *The Royal Power of Dissolution of Parliament in the British Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1968, p. 65.
11. Voir Hugo Cyr, *The Dissolution of Parliament: Memo for Workshop on Constitutional Conventions*. Internet : <www.aspercentre.ca>.
12. Cité dans Denis Smith, *Rogue Tory: The Life and Legend of John G. Diefenbaker*, Toronto, MacFarlane, Walter and Ross, 1995, p. 273.
13. *Id, ibid.*, p. 278.
14. Eugene A. Forsey, *op. cit.*, p. 135.
15. *Id., ibid.*, p. 133-134.
16. *Débats de la Chambre des communes*, 1926, p. 5189-5225.
17. Eugene A. Forsey, *op. cit.*, p. 134.
18. Nicholas A. MacDonald et James W.J. Bowden, *op. cit.*, p. 12.
19. Voir Anne Twomey, *The Governor General's Role in the Formation of Government in a Hung Parliament*, Sydney (Australie), University of Sydney, Sydney Law School (27 août 2010). Sydney Law School Research Paper No. 10/85. Internet : <http://papers.ssrn.com/sol3papers.cfm?abstract_id=1666697>.
20. Peter H. Russell, *Two Cheers for Minority Government: The evolution of Canadian parliamentary democracy*, Toronto, Emond/Montgomery, 2008, p. 144-145.