
Conventions constitutionnelles et manuels du Cabinet

Fraser Harland

Le bon fonctionnement de la démocratie parlementaire canadienne repose sur l'acceptation de nos conventions constitutionnelles. Or, les désaccords politiques entre les acteurs politiques durant la crise parlementaire de 2008 et la campagne électorale fédérale de 2011 font douter sérieusement de pareille acceptation. Dans le présent article, l'auteur pose la question : comment pouvons-nous clarifier nos conventions constitutionnelles pour prévenir de nouvelles crises à cet égard? Tant la Nouvelle-Zélande que le Royaume-Uni ont publié des manuels du Cabinet afin de codifier leurs conventions constitutionnelles dans un seul document. À partir de ces exemples, l'auteur préconise l'adoption d'un manuel du Cabinet canadien à titre de mesure de prévention des crises constitutionnelles et d'important outil d'information pour la classe politique, les fonctionnaires et le public.

Pour que la démocratie parlementaire canadienne fonctionne correctement, il importe que les principaux acteurs politiques s'entendent sur les fondements de la Constitution. Toutefois, compte tenu de la prédominance récente de gouvernements minoritaires, cette entente a été remise en question. Durant la crise parlementaire de décembre 2008 et la campagne électorale fédérale de 2011, le Parti conservateur du Canada, dirigé par le premier ministre Stephen Harper, semble avoir défendu, sur d'importantes conventions constitutionnelles, des points de vue qui étaient très différents de ceux des dirigeants de l'opposition et des experts constitutionnels. Cette absence de consensus en a amené plusieurs à craindre l'avènement, dans un proche avenir, d'une situation où l'absence d'entente sur les conventions régissant les pouvoirs de réserve du gouverneur général provoquerait une grave crise constitutionnelle au Canada.

Mais, avant de parler de l'absence de consensus au Canada sur les conventions constitutionnelles et de la question de savoir s'il convient de les codifier, on doit d'abord définir ce que sont ces conventions et expliquer comment elles s'inscrivent dans notre cadre constitutionnel. Si les

conventions constitutionnelles sont difficiles à comprendre et à interpréter, c'est parce qu'elles :

...servent de guides, mais n'indiquent pas de manière absolue une voie à suivre de façon particulière. Elles n'ont pas non plus force exécutoire, comme les lois. Flexibles, elles sont constamment modifiées à mesure qu'évoluent les circonstances¹.

La Constitution canadienne n'est pas énoncée dans un seul document, mais elle se compose d'un grand nombre de textes et d'une foule de principes et de règles non écrits qui les sous-tendent. Ces règles non écrites sont appelées conventions constitutionnelles, qu'Andrew Heard définit comme étant « des règles non officielles qui astreignent les acteurs politiques à agir d'une certaine façon [...] Ces conventions imposent des obligations, parce qu'elles protègent les principes constitutionnels fondamentaux auxquels on porterait gravement atteinte en ne les respectant pas². »

Par exemple, les conventions établissent l'existence et la fonction de premier ministre et du Cabinet, empêchent le gouverneur général d'embaucher et de congédier à son gré les membres du Conseil privé, obligent le gouvernement à démissionner ou à convoquer des élections s'il est battu sur une motion de censure claire et empêchent le gouvernement fédéral de rejeter des lois provinciales. En ce sens, « les conventions servent à définir ou à restreindre l'exercice des pouvoirs officiels qui existent en droit, mais sont limités en pratique³. »

Une importante différence entre les conventions et les éléments écrits de la Constitution, c'est que l'application des conventions ne peut pas être imposée par les tribunaux.

Fraser Harland a été un stagiaire parlementaire à la Chambre des communes. Le présent article est une version révisée du document qu'il a rédigé dans le cadre du Programme de stage parlementaire en 2010-2011. Il est actuellement candidat à la maîtrise à l'Université de Victoria.

La peine infligée pour non-respect d'une convention est, par conséquent, strictement politique, le pouvoir d'exécution étant conféré à d'autres institutions gouvernementales, comme le gouverneur général, les chambres du Parlement ou, en dernier ressort, l'électorat. Cependant, soulignons que, si les tribunaux ne peuvent pas les faire appliquer, les conventions restent vitales pour les questions de constitutionnalité. Dans son arrêt historique de 1981, *Renvoi relatif au rapatriement de la Constitution canadienne*, la Cour suprême du Canada a statué succinctement et de manière non équivoque que « conventions constitutionnelles plus droit constitutionnel égalent la Constitution complète du pays ». De l'avis de la Cour, une loi qui viole une convention peut être correctement déclarée inconstitutionnelle, même si elle n'a aucune conséquence juridique directe.

La vaste majorité des conventions constitutionnelles au Canada font aujourd'hui toujours largement consensus. En toute logique, « les conventions constitutionnelles ne sont efficaces comme règles de conduite que si les intéressés acceptent d'être tenus de les observer⁴ ». Toutefois, comme les conventions ne sont pas des règles écrites regroupées dans un seul document, il peut y avoir des mésententes sur ce qu'un acteur politique peut faire dans des circonstances particulières. Cette absence de consensus peut mener à des crises parlementaires réelles ou potentielles. C'est précisément ce qui s'est produit en 2008 et ce que nombre de gens craignaient qu'il n'arrive après la campagne électorale de 2011, lorsque le premier ministre Harper a dit clairement qu'il ne souscrivait pas à certaines conventions concernant la formation du gouvernement.

Dans les deux cas, il a remis en question la légitimité, pour le gouverneur général, d'appeler un groupe de partis de l'opposition à former le gouvernement, sans qu'il y ait eu d'abord d'autres élections. La plupart des experts ont fait valoir que pareille façon de procéder serait conforme aux conventions concernant la confiance et le gouvernement responsable et, donc, parfaitement légitime.

Les conventions en cause

Au Canada, la démocratie parlementaire est fondée sur la règle unique de la responsabilité ministérielle. « La règle veut que le gouvernement doit avoir la confiance de la Chambre des communes, dont les membres sont élus⁵. » En vertu de ce principe, le Cabinet peut prendre des décisions au nom de la Couronne. Autrement dit, même s'ils sont investis de vastes pouvoirs par la loi, la Couronne et le gouverneur général ne peuvent les exercer que sur l'avis des ministres qui jouissent de la confiance de la Chambre des communes. Les dirigeants politiques adhèrent à ce principe depuis la fondation du Canada⁶.

Néanmoins, il existe des exceptions majeures à cette convention, le gouverneur général disposant toujours d'un pouvoir de réserve ou du pouvoir découlant de la

prérogative royale en vertu desquels il peut agir à son gré et même rejeter une demande du premier ministre. Un important exemple de l'exercice de ces pouvoirs nous est donné par le caractère constitutionnel généralement reconnu du refus du gouverneur général d'accéder à la demande de la tenue de nouvelles élections si un gouvernement perd la confiance de la Chambre dans les premiers mois d'une nouvelle législature, particulièrement si un gouvernement de rechange peut fonctionner. L'ex-gouverneure générale Adrienne Clarkson a même écrit dans ses mémoires qu'elle aurait rejeté une demande de dissolution pendant au moins six mois après les élections de 2004.

La chronologie de ce que l'on a appelé « crise de la coalition » de décembre 2008 est déjà bien connue et n'a pas à être répétée en détail dans le présent document⁷. Essentiellement, après avoir constitué un gouvernement minoritaire renforcé à l'issue des élections fédérales de 2008, le premier ministre Stephen Harper a tendu la main à ses opposants dans un discours du Trône faisant appel à leur coopération. Un mois plus tard, toutefois, les conservateurs ont présenté une mise à jour financière qui n'offrait aucune mesure de stimulation économique, tout en proposant de supprimer les subventions publiques aux partis politiques — une mesure qui aurait porté gravement préjudice aux partis de l'opposition. Peu de temps après, les trois partis de l'opposition ont signé un accord officiel précisant qu'une coalition libérale-néo-démocrate pourrait, avec l'appui du Bloc, former un nouveau gouvernement. Stephen Harper a ensuite demandé la prorogation du Parlement à la gouverneure générale Michaëlle Jean, qui a accédé à sa demande. Entre-temps, Michael Ignatieff est devenu chef du Parti libéral et a appuyé le budget conservateur lorsque le Parlement a repris ses travaux en janvier 2009, assurant la survie du gouvernement Harper.

Un sérieux désaccord s'est fait jour, le premier ministre y allant d'une charge mordante contre la possibilité de la formation d'un gouvernement de coalition. Peu de temps après la conclusion de l'accord de coalition, M. Harper a déclaré : « L'opposition a tout à fait le droit de faire tomber le gouvernement, mais Stéphane Dion n'a pas celui de prendre le pouvoir sans la tenue d'élections [...] Le sort du gouvernement doit être décidé par les urnes et non dans les officines de l'opposition. Ce devrait être votre choix — pas le leur⁸. » M. Harper a affiné son attaque moins d'une semaine plus tard, lorsqu'il a pris la parole devant ses partisans à une activité du Parti conservateur organisée pour la fête de Noël : « Nous emploierons tous les moyens légaux pour résister à cette prise de pouvoir antidémocratique [...] Chers amis, un tel gouvernement illégitime serait une catastrophe pour notre démocratie, notre unité et notre économie, particulièrement en cette période d'instabilité mondiale⁹. » M. Harper semble dire que la Chambre des communes peut faire tomber le gouvernement, mais qu'elle ne peut le remplacer par un

gouvernement issu de ses propres rangs sans la tenue de nouvelles élections.

Quelques jours plus tard, un des principaux ministres de Harper, John Baird, a fait, durant une entrevue au réseau anglais de la SRC, une déclaration jetant un nouvel éclairage sur la façon dont les conservateurs se sont écartés de la sagesse populaire au sujet du rôle du gouverneur général.

Ce que nous voulons faire, c'est essentiellement suspendre le jeu, et court-circuiter les députés et le gouverneur général et nous adresser directement à la population canadienne. Celle-ci parle haut et fort d'un bout à l'autre du pays comme je ne l'ai jamais entendue auparavant [...] Nous voulons court-circuiter les politiques et le gouverneur général et nous adresser directement à la population canadienne. Nous vivons dans une démocratie. C'est la population qui mène¹⁰.

En proposant que l'on ne tienne pas compte de la volonté de la Chambre des communes et du gouverneur général, M. Baird semble vouloir s'opposer à la nature même du gouvernement responsable.

Les conservateurs ont obtenu l'appui de leurs dires dans un article déjà maintes fois cité du politologue Tom Flanagan, qui a paru dans le *Globe and Mail*. Se fondant sur la théorie et le langage des conventions constitutionnelles, le politologue a soutenu que la formation d'une coalition sans l'approbation de l'électorat était ni plus ni moins antidémocratique. Il a écrit :

La plus importante décision que l'on puisse prendre dans la politique moderne, c'est choisir qui exercera le pouvoir exécutif au sein du gouvernement national et, dans toute démocratie digne de ce nom en ce XXI^e siècle, les électeurs doivent avoir une voix déterminante dans cette décision. Notre façon de procéder pour choisir ceux qui exerceront le pouvoir exécutif n'est pas énoncée dans une loi ni dans un texte constitutionnel; elle est plutôt fondée sur des conventions constitutionnelles — des précédents éclairés par les exigences actuelles. La Cour suprême a dit qu'elle interprétera ces conventions, mais qu'elle ne tentera pas d'en forcer l'application. La beauté du recours aux conventions, c'est qu'elles peuvent évoluer avec le temps, à l'instar de la common law, et être adaptées aux nouvelles réalités de l'ère démocratique [...] Que devrait donc décider Michaëlle Jean si le gouvernement tombe à cause du budget? Un nouvel appel aux urnes serait sans doute nécessaire, même si cinq mois seulement se sont écoulés depuis le dernier scrutin. Ce serait une grave violation des principes démocratiques que de confier le gouvernement à une coalition sans obtenir d'abord le feu vert des électeurs¹¹.

Une fois de plus, la nature démocratique du gouvernement responsable était remise en question à la faveur d'un lien plus direct entre les électeurs et la formation du gouvernement.

Cependant, le professeur Flanagan était le seul, ou presque, au sein du milieu universitaire du Canada à soutenir

un tel point de vue. Dans une lettre ouverte, 39 éminents experts juridiques et politiques ont expliqué ce qu'est un gouvernement responsable et fait ressortir la légitimité du pouvoir de réserve du gouverneur général. En conclusion, ils ont écrit :

Nous sommes d'avis que s'il y avait un vote de non-confiance ou si une demande de dissolution du Parlement était présentée au terme d'une session parlementaire n'ayant duré que quelque 13 jours, il serait judicieux pour la gouverneure générale d'inviter les partis d'opposition à tenter de former un gouvernement. Ceci serait d'autant plus approprié dans le contexte où le chef de l'opposition officielle a déjà obtenu l'assurance qu'il jouirait d'un appui d'une majorité de la Chambre sur toute question de confiance pour une durée d'environ un an. Le principe de démocratie serait alors sauvegardé dans la mesure où ce gouvernement serait appuyé par une majorité des députés élus, assurant en cela une stabilité à notre système politique¹².

D'autres universitaires ont condamné plus sévèrement les conservateurs en disant « que leur interprétation trahissait une profonde ignorance des réalités constitutionnelles fondamentales¹³ » et que « le premier ministre Stephen Harper a porté préjudice à la bonne application de la démocratie parlementaire¹⁴ ». Il est clair que le point de vue de MM. Harper et Flanagan était aux antipodes de celui de la majorité des experts constitutionnels canadiens.

Il semble certes que la presque totalité des experts s'entendent sur ce point, mais il reste que le point de vue du professeur Flanagan et du premier ministre Harper a gagné du terrain, parce que les conventions relatives à la prorogation, à la dissolution et à la formation du gouvernement sont loin d'être claires ou indiscutables. Dans un ouvrage sur la réforme démocratique qui a paru récemment, les professeurs Peter Aucoin, Mark D. Jarvis et Lori Turnbull font valoir qu'il est impossible de prédire ce qui se produirait si le gouvernement perdait la confiance de la Chambre des communes peu de temps après les élections parce qu'« il n'y a ni règle ni convention sur lesquelles on se soit entendu au Canada. Il n'y a aucun guide permanent provenant de sources canadiennes¹⁵ ». Ils en concluent que, si la crise de décembre 2008 a attiré l'attention sur une foule de problèmes, en revanche, elle « n'en a réglé aucun. Nul doute qu'il y a maintenant encore plus d'incertitude, de désaccords et de confusion au Canada quant au sens et aux dispositions de nos conventions constitutionnelles.¹⁶ »

C'est à cause de ce problème fondamental qu'une codification de nos conventions est nécessaire pour maintenir l'intégrité de notre démocratie. Mais, avant de parler de la façon d'accomplir cette codification, nous expliquerons, dans le présent article, comment l'incertitude, les désaccords et la confusion se sont aggravés durant la campagne électorale fédérale de 2011.

Le débat a commencé sérieusement tout juste avant le dépôt des brefs. Le jour précédant le vote de censure, le

leader du gouvernement à la Chambre, John Baird, a répondu à une question du leader adjoint libéral Ralph Goodale en ces termes :

[U]ne des traditions les plus fondamentales au Canada et un des éléments les plus fondamentaux de notre démocratie libérale veulent que la personne qui remporte le plus de voix l'emporte. Le Parti libéral fait montre d'un mépris scandaleux envers les électeurs canadiens en affirmant qu'il importe peu quel gouvernement ils vont élire parce qu'eux, les libéraux, formeront une coalition avec le NPD et le Bloc québécois et que ce gouvernement instable prendra des décisions irresponsables¹⁷.

Dans cet énoncé, M. Baird qualifiait le lien direct entre les électeurs et la formation du gouvernement de « tradition fondamentale » de la démocratie canadienne. Or, voici ce qu'a écrit le politologue Lawrence Leduc à cet égard :

Affirmer qu'un gouvernement de coalition est, en quelque sorte, illégitime ou que les députés de certains partis au Parlement ne devraient pas avoir leur mot à dire sur la formation ou la survie d'un tel gouvernement, c'est nier carrément la réalité politique actuelle, voire dénaturer les principes fondamentaux de la démocratie parlementaire¹⁸.

Ces deux citations montrent explicitement que nos conventions constitutionnelles fondamentales ont, de nouveau, fait l'objet d'un profond désaccord en 2011.

Stephen Harper a présenté son point de vue durant deux des événements médiatiques les plus écoutés de la campagne. Le premier était le débat des chefs en anglais, qui a été suivi par près de quatre millions de Canadiens. Presque à mi-chemin du débat, M. Harper a dit :

Mais notre position est très claire. Le parti qui remporte le plus de sièges est celui qui est appelé à former le gouvernement; voilà comment notre démocratie est censée fonctionner. Si nous gagnons les élections, mais que nous soyons encore minoritaires, ce sera un honneur pour moi que de gouverner de nouveau le pays. S'il ne sort pas victorieux des élections, le Parti conservateur ne gouvernera pas le pays. M. Ignatieff refuse de prendre un tel engagement et se contente de dire qu'il acceptera le mandat que lui offriront les autres partis pour gouverner. Le parti qui gagne les élections est celui qui doit gouverner. Sinon, nous serons dans la situation où ce sera un parti dont la raison d'être est de détruire le pays qui décidera qui formera le gouvernement¹⁹.

Le deuxième a été une entrevue avec le correspondant en chef du réseau anglais de Radio-Canada, Peter Mansbridge, qui a tenté de faire reconnaître par M. Harper la légitimité constitutionnelle de la formation d'une coalition de partis de l'opposition pour former le gouvernement. Cependant, M. Harper a de nouveau refusé d'accepter pareille possibilité en disant :

« Je suis d'avis que la population du Canada s'attend à ce que le parti qui gagne les élections soit celui qui sera appelé à gouverner le pays [...] Et j'estime

qu'elle n'acceptera rien d'autre. » Plus tard, durant l'entrevue, il a déclaré : « Je pense que, si c'est un autre parti qui l'emporte, ce sera lui qui formera le gouvernement. Quiconque le contestera devra être prêt à se présenter de nouveau devant l'électorat²⁰.

Soulignons, toutefois, que Michael Ignatieff, chef de l'opposition officielle, a sans doute lui-même ajouté à la confusion et au désaccord au sujet des conventions durant sa propre entrevue avec Peter Mansbridge. À certains égards, M. Ignatieff avait tout à fait raison lorsque, par exemple, il a dit que les coalitions étaient constitutionnellement légitimes. Il a ajouté — correctement — que si le Parti conservateur devait former un autre gouvernement minoritaire, il pourrait légitimement être battu à la Chambre des communes, et il reviendrait alors au gouverneur général d'appeler le Parti libéral ou un autre parti à tenter de former un gouvernement.

Cependant, M. Ignatieff a dit aussi : « Le parti qui remporte le plus de sièges est appelé à former le gouvernement et se présente ensuite à la Chambre des communes pour obtenir sa confiance. C'est un processus en deux étapes. C'est comme cela que notre système a toujours fonctionné²¹. »

Bien que le parti qui remporte le plus de sièges tende, en effet, à former le gouvernement au Canada, il n'empêche que c'est le gouvernement sortant qui reste en poste le jour suivant les élections, qu'il remporte ou non le plus de sièges. Il doit alors démissionner officiellement ou être battu à la Chambre des communes avant que le gouverneur général entre en jeu pour inviter un autre parti à former le gouvernement.

Ainsi, durant leurs entrevues sans doute les plus importantes de la campagne, tant Stephen Harper que Michael Ignatieff n'ont fait montre d'une compréhension juste et entière des conventions constitutionnelles du Canada.

Conséquences

Que se passe-t-il si les principaux acteurs politiques — le premier ministre et le chef de l'opposition officielle en particulier — ne s'entendent pas sur les conventions constitutionnelles relatives aux pouvoirs de réserve du gouverneur général ou à la légitimité de l'établissement d'une coalition de partis de l'opposition appelée à former le gouvernement? Le seul précédent pour une situation semblable remonte à l'affaire King-Byng de 1926. À ce moment-là, lord Byng avait rejeté la demande de dissolution du premier ministre King, parce que ce dernier faisait l'objet d'un vote de censure à la Chambre. Le premier ministre King a ensuite démissionné, forçant lord Byng à inviter Arthur Meighen, chef de l'opposition, à former un gouvernement. Meighen a certes accepté, mais son gouvernement a, à son tour, été rapidement battu sur une motion de censure. King a ensuite utilisé toute l'affaire à son avantage durant la campagne électorale subséquente. En fin de compte, « King est sorti vainqueur des élections, et la fonction de gouverneur général en a souffert²². »

À l'instar de lord Byng, face à la demande du premier ministre Harper, un gouverneur général aurait eu deux choix : (1) plonger le Canada dans d'autres élections, tout en établissant un précédent contre le recours aux pouvoirs de réserve, ou (2) demander à un chef de l'opposition de former un gouvernement qui serait rapidement attaqué comme étant illégitime. Quelle que soit la décision prise, elle serait considérée comme étant erronée par une partie de l'opinion politique.

Quoi qu'on pense des pouvoirs de réserve du gouverneur général, il est certes évident que celui-ci se trouve dans une situation impossible si les principaux acteurs politiques ont des conceptions différentes du rôle qu'il doit jouer. Le gouverneur général a été décrit comme étant « un arbitre qui veille à ce que les protagonistes soient sur le terrain et à ce que les règles du jeu les plus fondamentales soient observées²³ ». Toutefois, la position du gouverneur général devient intenable si les capitaines des équipes en lutte ne s'entendent pas sur les règles du jeu fondamentales. En bref, « le manque de clarté des règles et des conventions constitutionnelles sur lesquelles doit se fonder le gouverneur général pour prendre ses décisions risque de créer une impression d'arbitraire²⁴ ».

Lorraine Weinrib a fait valoir :

Les déclarations de Harper ont mis en évidence les faiblesses de notre cadre constitutionnel. Ce dernier est officieux et repose sur des principes et des usages hérités du Royaume-Uni. Il est tributaire du sens de responsabilité et de retenue de ceux qui exercent le pouvoir politique²⁵.

Quels remparts peut-on alors ériger autour de notre cadre constitutionnel pour réduire les risques d'autres crises parlementaires? Les règles peuvent-elles être codifiées hors de débats partisans passionnés pour que tous les acteurs et observateurs soient sur la même longueur d'onde?

Solutions

Une solution consisterait à modifier la Constitution pour clarifier les principes fondamentaux de la gouvernance canadienne et les intégrer à un texte constitutionnel. C'est ce que Pierre Trudeau a tenté de faire en 1978 lorsque son gouvernement a présenté le projet de loi C-60 sur la réforme constitutionnelle. Entre autres choses, le projet de loi précisait quand le gouverneur général pouvait légitimement exercer ses pouvoirs de réserve. Cependant, la Cour suprême a jugé que certains éléments du projet de loi nécessitaient le consentement des provinces, et le projet de loi n'a jamais été adopté.

Plus récemment, les professeurs Aucoin, Jarvis et Turnbull ont proposé des modifications constitutionnelles limitées et ciblées portant uniquement sur la date des élections, la prorogation, la dissolution et la convention relative à la confiance. Pareilles propositions sont sensées et méritent

qu'on les étudie sérieusement. Cependant, comme tout étudiant de la politique canadienne le sait, peu de tâches sont plus difficiles pour un gouvernement fédéral que celle de modifier la Constitution. En outre, la codification des conventions constitutionnelles dans une loi rendrait les changements extrêmement difficiles. En effet, « [...] l'utilité des conventions est précisément attribuable à leur souplesse et à leur adaptabilité aux circonstances changeantes²⁶ ». C'est pourquoi l'ajout de conventions constitutionnelles à la Constitution écrite serait non seulement extrêmement difficile, mais encore déconseillé. En l'absence de modification constitutionnelle, la création d'un manuel du Cabinet constituerait un progrès réel, mais insuffisant, vers la clarification de nos conventions.

Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande et celui du Royaume-Uni se sont tous deux dotés d'un manuel du Cabinet, la Nouvelle-Zélande, à la fin des années 1970, et le Royaume-Uni, en 2009. Dans les deux cas, les documents créés ont été utiles pour une multitude de raisons. Voici trois grands avantages de la formule de manuel du Cabinet :

- elle permettrait la codification des conventions constitutionnelles sans que celles-ci deviennent lois;
- elle clarifierait les principales conventions, afin de prévenir les crises constitutionnelles après l'élection d'un gouvernement minoritaire;
- elle serait relativement simple à mettre en œuvre, du moins du point de vue de la logistique.

L'objectif d'un manuel du Cabinet est éloquentement énoncé dans la préface de la version de la Nouvelle-Zélande²⁷ :

Des gouvernements successifs ont reconnu la nécessité de guides sur lesquels fonder leur conduite une fois au pouvoir. Le manuel du Cabinet remplit ce besoin. L'adhésion au manuel du Cabinet figure à l'ordre du jour de la première réunion du Cabinet d'un nouveau gouvernement, afin d'assurer la reprise ordonnée des affaires gouvernementales [...] Il s'apparente à un dictionnaire : il fait autorité, mais fait essentiellement état du langage constitutionnel et administratif de l'heure. La teneur du manuel du Cabinet représente donc l'évolution ordonnée et continue des conventions et des procédures du gouvernement exécutif.

Le premier avantage du manuel du Cabinet, c'est qu'il donne un énoncé faisant autorité des conventions constitutionnelles, tout en évitant de les codifier dans une loi, qui se serait difficile et indésirable. Les conventions peuvent toujours évoluer et s'adapter aux nouvelles réalités politiques, mais elles sont modifiées de manière plus ouverte et publique par le manuel du Cabinet.

Ensuite, le manuel du Cabinet des deux pays présente explicitement ce que l'on attend des chefs en cas d'élection d'un gouvernement minoritaire. Pour bien faire ressortir l'efficacité des manuels à cet égard, il importe que nous en citions maintenant des extraits. Dans le manuel de la Nouvelle-Zélande, on lit :

6.39 Par convention, le rôle du gouverneur général dans le processus de formation du gouvernement consiste à déterminer à quel parti la Chambre accorde sa confiance, selon les déclarations publiques des partis, pour qu'un gouvernement puisse être nommé. Le gouverneur général n'a pas pour fonction de former le gouvernement ni de participer aux négociations (bien que le gouverneur général puisse vouloir s'entretenir avec les chefs de parti si les pourparlers n'ont pas d'issue claire).

On lit plus loin :

6.57. Dans certaines circonstances, le premier ministre peut décider qu'il est souhaitable de conseiller au gouverneur général de convoquer des élections anticipées. Conformément à cette convention, le gouverneur général suivra l'avis dans la mesure où le gouvernement semble avoir la confiance de la Chambre et que le premier ministre conserve le soutien de la Chambre comme chef de ce gouvernement.

6.58 Un premier ministre dont le gouvernement n'a pas la confiance de la Chambre serait lié par la convention de gouvernement intérimaire. [...] Le gouverneur général s'attendrait à ce que le premier ministre intérimaire consulte les autres partis sur la décision de recommander la tenue d'élections anticipées, compte tenu de l'importance d'une telle décision [...] Il incombe aux députés de résoudre la question pour que le gouverneur général ne soit pas forcé d'envisager la dissolution du Parlement et la convocation d'élections sans l'avis du gouvernement.

Le manuel du Cabinet du Royaume-Uni dit à peu près la même chose²⁸ :

46. Les gouvernements restent en poste jusqu'à ce qu'ils démissionnent. Si le premier ministre démissionne, le souverain invite la personne qui semble la plus apte à obtenir la confiance de la Chambre pour occuper le poste de premier ministre et former un gouvernement. Il incombe à ceux qui participent au processus politique, en particulier les partis représentés au Parlement, de s'employer à déterminer et à dire clairement qui devrait être cette personne. Au moment de sa démission, le premier ministre sortant peut également être appelé par le souverain à recommander la personne la plus susceptible d'obtenir la confiance de la Chambre des communes à sa place.

Plus loin, le document du Royaume-Uni traite aussi de la demande de dissolution faite par le premier ministre peu de temps après des élections.

58. À l'heure actuelle, le premier ministre peut demander au souverain de dissoudre le Parlement pour que puissent se tenir des élections anticipées. Le souverain n'est pas tenu d'acquiescer à une demande semblable, bien que, en pratique, ce ne serait que dans des circonstances très limitées que l'on envisagerait le recours aux pouvoirs de réserve pour rejeter la demande, notamment lorsque celle-ci est faite très peu de temps après une dissolution précédente. En pareils cas, le souverain souhaiterait normalement

savoir, avant d'accorder une deuxième dissolution, que les participants au processus politique se sont assurés qu'il n'y avait pas d'autres solutions de rechange au gouvernement sortant qui obtiendrait vraisemblablement la confiance de la Chambre des communes.

Ces lignes directrices sont devenues très importantes en Nouvelle-Zélande après que le pays a adopté le système proportionnel mixte, qui produit habituellement des gouvernements minoritaires. Même si aucun parti n'a obtenu la majorité des voix depuis 1996, « aucun gouverneur général de la Nouvelle-Zélande n'a eu à exercer ses autres pouvoirs de réserve pour intervenir dans la politique de tous les jours²⁹ ». Au contraire, les partis politiques sont parvenus à apprendre à négocier des accords de coalition et à indiquer au gouverneur général quel chef est en mesure de conserver la confiance de la Chambre des communes.

Au Royaume-Uni, la possibilité réelle de la formation d'un gouvernement sans majorité est la raison même qui a poussé à l'élaboration du manuel du Cabinet de ce pays. Aucun parti n'ayant obtenu la majorité des voix aux élections de 2010, on a dit du manuel du Cabinet qu'il avait joué un rôle déterminant dans la formation d'une coalition entre les conservateurs et les libéraux-démocrates³⁰. En fait, il a clairement illustré la légitimité constitutionnelle de pareil arrangement.

Si une codification des conventions constitutionnelles semblable avait existé ces dernières années au Canada, il est difficile d'imaginer comment le premier ministre Harper aurait pu dire qu'une coalition de partis de l'opposition était illégitime. De plus, elle aurait forcé le premier ministre et les chefs de l'opposition à dire clairement et publiquement qui jouissait de la confiance de la Chambre des communes, afin que la gouverneure générale ne soit pas obligée d'intervenir dans le débat politique.

Enfin, l'expérience de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni témoigne de ce que l'adoption d'un manuel du Cabinet au Canada serait logiquement simple, comparativement à une modification constitutionnelle. Ce processus comprendrait deux grandes étapes : la rédaction et l'approbation. Pour la première étape, le premier ministre demanderait au greffier du Conseil privé de rédiger le manuel du Cabinet. Le Bureau du Conseil privé (BCP) constitue le choix logique pour cette tâche, puisqu'il est l'institution canadienne qui ressemble le plus au Bureau du Cabinet du Royaume-Uni et au Bureau du Cabinet de la Nouvelle-Zélande, qui ont rédigé les manuels du Cabinet des deux pays.

Au sein du BCP, le Secrétariat de l'appareil gouvernemental a pour mandat de conseiller le gouvernement sur la transition d'un gouvernement à un autre, les questions de déontologie et de responsabilité (que l'on rencontre au sein d'un gouvernement modelé sur celui de Westminster), ainsi que sur le rôle de la Couronne, du gouverneur général et de la Chambre des communes. En 2006, le premier ministre

Stephen Harper a demandé à ce secrétariat de rédiger un document intitulé *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État*. Ce guide énonce essentiellement les devoirs et les responsabilités du premier ministre et des ministres, notamment en ce qui concerne les relations ministérielles avec le Parlement de même que les notions de responsabilité ministérielle et de reddition de comptes. Il importe de souligner que certains sujets traités dans ce document figurent aussi dans les manuels du Cabinet de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. En revanche, sont complètement absents de ce document toutes les précisions sur la formation du gouvernement et les pouvoirs de réserve du gouverneur général. Néanmoins, l'existence même du document montre que le BCP dispose des ressources voulues pour créer un ouvrage comme le manuel du Cabinet et qu'il pourrait vraisemblablement, si le premier ministre le lui en donnait l'ordre, en créer un en bonne et due forme qui présenterait en détail nos conventions constitutionnelles et le fonctionnement du gouvernement de cabinet dans un seul document.

Une fois rédigé, le document passerait ensuite à l'étape de l'approbation, où il serait présenté à plusieurs groupes pour qu'ils le commentent. Mais, surtout, il serait présenté à un comité parlementaire qui l'examinerait en détail. Il serait aussi largement diffusé au sein du public pour que tous, des simples citoyens aux experts constitutionnels, puissent faire des observations. On tiendrait compte de celles-ci au moment de la rédaction finale du document, lequel resterait publiquement accessible, permettant non seulement à la classe politique, mais encore aux fonctionnaires, aux journalistes et aux citoyens intéressés de lire et de comprendre les principes de notre démocratie parlementaire. En dernière analyse, seul le Cabinet pourrait accorder l'approbation finale au document et à ses versions ultérieures. Après l'élection de chacune des législatures, le Manuel du Cabinet du Canada serait approuvé à la première réunion du nouveau conseil des ministres.

Certains observateurs diront que, même si la mise en œuvre d'un manuel du Cabinet était logistiquement simple, elle le serait beaucoup moins sur le plan politique. Sans l'existence d'un avantage politique clair, le premier ministre Stephen Harper (ou tout autre premier ministre d'ailleurs) pourrait bien ne pas être tenté de mettre en œuvre un manuel du Cabinet au Canada. C'est peut-être vrai, mais l'argument passe à côté de la question. Le présent article vise à montrer l'importance et la viabilité d'un ouvrage de cette sorte. Comme pour toute autre réforme politique, cependant, la décision d'entreprendre une telle action appartient aux dirigeants politiques de l'heure.

D'autres diront qu'un manuel du Cabinet ne peut empêcher les crises constitutionnelles, que son existence ne pourrait empêcher le premier ministre de contester ou de manipuler les conventions constitutionnelles ou de ne pas en tenir compte, s'il souhaitait le faire. Ils feront valoir

que notre système fonctionne actuellement et que rien ne doit être changé. Le manuel du Cabinet ne constitue pas une panacée. À l'instar des conventions, il n'a pas force exécutoire — et cela est intentionnel — et ne suit donc pas les changements apportés aux lois et aux principes politiques. Toutefois, comme personne ne s'entend sur les principes fondamentaux de la politique canadienne, les choses doivent changer. Si le statu quo est indéfendable et que les changements constitutionnels sont difficiles et indésirables, le manuel du Cabinet représente un moyen terme viable. Il créerait une couche de prudence et de transparence de plus qui protégerait mieux la Constitution.

Dans le présent article, nous nous sommes penchés sur seulement une petite partie des manuels du Cabinet de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. Ceux-ci traitent aussi du rôle des ministres et de leurs relations avec la fonction publique, la convention de gouvernement intérimaire et la prise de décisions par la Cabinet. L'avantage que l'on pourrait tirer de l'application de ces principes au contexte canadien et de la détermination de la question de savoir si des documents gouvernementaux comme *Pour un gouvernement responsable* l'ont déjà fait de manière satisfaisante mérite certainement un examen plus approfondi. Cependant, à elles seules, les parties qui traitent de la formation du gouvernement et du rôle du gouverneur général justifient la nécessité d'un manuel du Cabinet au Canada.

En 1913, le premier ministre britannique Herbert Asquith a écrit à Georges V pour souligner l'importance du fait que la Couronne soit soustraite aux luttes politiques. Sans cette précaution, a-t-il dit, « [...] il n'est pas exagéré d'affirmer que la Couronne deviendrait le ballon de factions en lutte. C'est une catastrophe constitutionnelle que tout homme d'État sage a le devoir sacré de contrecarrer³¹ ». La mise en œuvre d'un manuel du Cabinet canadien constituerait un petit, mais important, pas vers l'évitement de pareille catastrophe. Cette solution ne nécessite pas de modification constitutionnelle ni n'élimine la flexibilité des conventions constitutionnelles. Elle permettrait, toutefois, de codifier nos conventions hors de débats politiques passionnés, puis de les mettre à la disposition de toutes les parties intéressées. C'est le moins que nous puissions attendre de nos élus.

Notes

1. C.E.S. Franks, « To Prorogue or Not to Prorogue: Did the Governor General Make the Right Decision », dans Peter H. Russell et Lorne Sossin, dir., *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, University of Toronto Press, 2009, p. 33.
2. Andrew Heard, « The Governor General's Suspension of Parliament: Duty Done or a Perilous Precedent? » dans *ibid.*, p. 50.
3. Lorne Sossin et Adam Dodek, « When Silence Isn't Golden: Constitutional Conventions, Constitutional Culture, and the Governor General », dans *ibid.*, p. 92-93.
4. Peter H. Russell, « The Need for Agreement on Fundamental Conventions of Parliamentary Democracy », *National Journal of Constitutional Law*, vol. 27 (2010), p. 205.

5. Jennifer Smith, « Parliamentary Democracy versus Faux Populist Democracy », dans Peter H. Russell et Lorne Sossin, dir., *op. cit.*, p. 176.
6. Pour une analyse lucide de ce sujet, se reporter à Peter Aucoin, Mark D. Jarvis et Lori Turnbull, *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government*, Toronto, Edmond Montgomery, 2011.
7. Voir, en particulier, Peter Aucoin, Mark D. Jarvis et Lori Turnbull, *ibid.*; Alexander Sculthorpe, « Canada's Coalition Conundrum: An Analysis of Debate on Democratic Legitimacy », *Public Policy and Governance Review*, vol. 2, n° 1 (hiver 2010), p. 51-72.
8. Tonda MacCharles, Bruce Champion-Smith et Joana Smith, « Harper Scrambles to Maintain Power », *The Toronto Star*, 29 novembre 2008.
9. CBC News, « Tories begin battle against coalition », 2 décembre 2008, (consulté le 18 novembre 2011). Internet : www.cbc.ca/news/canada/story/2008/12/02/harper-coalition.html.
10. CBC News, « Tories expected to take battle to voters », 4 décembre 2008, (consulté le 18 novembre 2011). Internet : www.cbc.ca/news/canada/story/2008/12/04/parl-baird.html?ref=rss.
11. Tom Flanagan, « Only voters have the right to decide on the coalition », *The Globe and Mail*, 9 janvier 2009.
12. Stéphane Beaulac et coll., « Le Parlement est roi! », 18 janvier 2009, (consulté le 18 novembre 2011). Internet : www.constitutionacts.blogspot.com.
13. Graham White, « The Coalition That Wasn't: A Lost Reform Opportunity », dans Peter H. Russell et Lorne Sossin, dir., *op. cit.*, p. 154.
14. Jennifer Smith, *ibid.*, p. 175.
15. Peter Aucoin, Mark D. Jarvis et Lori Turnbull, *op. cit.*, p. 197.
16. *Ibid.*, p. 108.
17. Chambre des communes, *Débats*, vol. 145, n° 148, p. 9201.
18. Lawrence Leduc, « Coalition Government: When It Happens, How It Works », dans Peter H. Russell et Lorne Sossin, dir., *op. cit.*, p. 132.
19. Global News, « Analyzing the Leaders' Debate », 12 avril 2011 (consulté le 18 novembre 2011). Internet : www.globalnews.ca/decisioncanada/debate/index.html.
20. CBC News, « Won't try to govern from second place: Harper », 21 avril 2011, (consulté le 18 novembre 2011). Internet : www.cbc.ca/news/politics/canadavotes2011/story/2011/04/21/cv-election-harper-interview.html#.
21. CBC News, « Interview with Michael Ignatieff », 19 avril 2011 (consulté le 18 novembre 2011). Internet : www.cbc.ca/thenational/indepthanalysis/story/2011/04/19/national-michaelignatieffinterview.html.
22. C.E.S. Franks, *op. cit.*, p. 44.
23. Andrew Heard, dans *ibid.*, p. 48.
24. Mark Chalmers, « Canada's Dysfunctional Minority Government », dans Robert Hazell et Akash Paun, dir., *Making minority parliament work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*, Londres, Institute for Government, 2009, p. 36.
25. Lorraine Weinrib, « Prime Minister Harper's Parliamentary "Time Out": A Constitutional Revolution in the Making? », dans Peter H. Russell et Lorne Sossin, dir., *op. cit.*, p. 74.
26. Lorne Sossin et Adam Dodek, dans *ibid.*, p. 99.
27. Nouvelle-Zélande, *Cabinet Manual*, Wellington, Ministère du premier ministre et du Cabinet, 2008.
28. Royaume-Uni, *Cabinet Manual — Draft*, Londres, Bureau du Cabinet, décembre 2010.
29. Ben Yong, « New Zealand's Experience of Multi-Party Governance », dans Robert Hazell et Akash Paun, dir., *op. cit.*, p. 38; Anand Satyanand, « The Architecture of Elections in New Zealand », conférence publique à la Faculté de droit Te Piringa, Université de Waikato, Hamilton (Nouvelle-Zélande), 22 mars 2011.
30. Gus O'Donnell, « Cabinet Secretary Speech on the Cabinet Manual », discours prononcé au Constitution Unit Seminar, Londres, 24 février 2011.
31. Iain McLean, « *The constitutional position of the sovereign* » : *Letters between king George V and prime minister H. H. Asquith, autumn 1913* (consulté le 21 novembre 2011). Internet : www.nuffield.ox.ac.uk/politics/papers/2008/McLean2008.3.pdf.