

Du gouvernement de coalition au privilège parlementaire

Bruce M. Hicks

Le présent article porte sur l'adaptation, par l'Australie, du modèle de gouvernement parlementaire responsable, fondé sur le système de Westminster. L'Australie a adopté le vote préférentiel et le vote obligatoire. Il y a longtemps qu'elle élit des gouvernements de coalition ou des gouvernements qui négocient l'appui de partis plus petits ou d'indépendants. En 1982, l'Australie a commencé à mettre à la disposition du public son manuel du Cabinet (Cabinet Handbook) jusque-là secret, puis le manuel du Conseil exécutif (Executive Council Handbook) ainsi que les conventions de transition pour éviter qu'un gouvernement ne prenne des engagements majeurs au cours d'élections. Récemment, il a réduit les privilèges parlementaires et les a codifiés dans des dispositions législatives. Le Canada peut tirer des leçons de chacune de ces mesures. À cet effet, le présent article relate l'évolution de la situation en Australie et les pratiques qui touchent le système électoral et le vote obligatoire, la formation du gouvernement (y compris le changement de gouvernement à mi-mandat), la compréhension populaire des pouvoirs du gouverneur général, les manuels du Cabinet et du Conseil exécutif non classifiés, de même que les conventions de transition et les privilèges parlementaires. Les autres pays du Commonwealth ont des leçons à en tirer, ce dont plusieurs pays, dont le Royaume-Uni, ont commencé à se rendre compte.

Les Britanniques ont donné à d'autres pays un système de gouvernement parlementaire¹, le système de Westminster, qui tire son nom du Palais royal à Londres, siège du Parlement britannique depuis le XIII^e siècle.

La constitution britannique ne se trouve pas sur papier, mais des parties en sont codifiées dans des lois quasi constitutionnelles. Les règles les plus importantes ne sont toutefois pas écrites. Elles sont régies par des conventions, qui sont des règles constitutionnelles que toutes les parties acceptent de suivre et qui résultent de précédents².

À l'instar du Canada, l'Australie se trouve dans une situation légèrement différente de celle du Royaume-Uni, car elle a une constitution écrite. Mais celle-ci indique simplement les structures officielles de gouvernement : par exemple, le pouvoir exécutif appartient à la Reine et il est exercé par le gouverneur général à sa place (art. 61); le pouvoir

législatif est exercé par le Parlement, qui se compose de la Reine, de la Chambre des représentants et du Sénat (art. 1). À part le Sénat, qui est une assemblée élue, les structures de ce gouvernement fondé sur le système de Westminster sont identiques à celles du Canada. Et, tout comme au Canada, il semblerait, à la lecture de la Constitution, que la Reine et son gouverneur ont pleins pouvoirs.

Ce sont les conventions constitutionnelles non écrites au sujet des pouvoirs de la Reine qui greffent les éléments démocratiques sur un régime archaïque de gouvernement monarchique. Ces conventions ont peu à peu façonné le Parlement britannique : le groupe de représentants qui, jadis, s'assemblait pour pétitionner au pied du trône est maintenant une assemblée qui doit réunir les détenteurs du pouvoir de l'État et devant laquelle ces derniers sont comptables. Dans les colonies comme le Canada et l'Australie, le même parcours a été suivi à mesure que les conventions y étaient intégrées, transformant le gouvernement représentatif en un gouvernement responsable.

À propos de ces conventions, le Royaume-Uni, l'Australie et le Canada, ainsi que les autres dominions d'outre-mer de la Reine, devraient être dotés des mêmes

Bruce M. Hicks est boursier invité du Conseil de recherche en sciences humaines à la Chaire Bell pour l'étude de la démocratie parlementaire canadienne.

règles constitutionnelles³. Or, l'exemple de l'Australie montre que ces règles n'y sont pas appliquées de la même manière qu'au Canada. Les différences tiennent en partie au système électoral australien, mais elles se retrouvent de plus en plus dans les autres dominions, y compris au Royaume-Uni même, de sorte que des facteurs historiques, temporels et culturels expliquent davantage les différences entre les pays du Commonwealth que les différences dans les règles institutionnelles⁴.

Le principe fondamental du système de Westminster est que le peuple élit un député qui les représentera dans la capitale. La première tâche du député est de rencontrer ses collègues pour choisir ensemble, en tant que collège électoral, un gouvernement auquel il demandera des comptes jour après jour. C'est de cette façon qu'on comprend le système de Westminster en Australie et dans la plupart des dominions. Au Canada, on le comprend différemment.

Cela ne veut pas dire que les premiers ministres canadiens enfreignent nos conventions constitutionnelles communes, mais plutôt que l'ambiguïté leur permet de suivre la lettre de la Constitution mais non l'esprit⁵.

Le Canada peut, par conséquent, tirer certaines leçons de la démocratie en Australie.

Système électoral

L'histoire de l'Australie remonte à 1918 pour ce qui est du système électoral. Dans la circonscription électorale fédérale de Swan, une élection partielle a eu lieu au cours de laquelle le vote de la droite sur l'échiquier politique s'est divisé entre le Parti des fermiers et des colons (31,4 %) et le Parti nationaliste au pouvoir (29,6 %), ce qui a permis au candidat travailliste de remporter l'élection avec seulement 34,5 % des voix selon le système électoral uninominal majoritaire, encore utilisé de nos jours au Canada.

La répartition à peu près égale des voix entre les trois partis a amené la population australienne à conclure à un vice inhérent au système uninominal majoritaire. Les trois partis pouvaient revendiquer chacun l'appui d'environ un tiers de l'électorat dans cette circonscription, mais, sur le plan idéologique, les deux tiers des électeurs s'opposaient nettement aux vues du représentant du Parti travailliste nouvellement élu.

En temps normal, on ne s'attend pas à ce qu'une élection partielle incite un pays à réexaminer son système électoral, mais la circonscription de Swan avait un caractère symbolique. Elle avait été détenue par l'ancien premier ministre nationaliste de l'Australie occidentale, sir John Forrest, depuis la « confédération » de l'Australie en 1901. On voyait également dans le résultat de cette élection une indication de ce qui se passerait probablement à une échelle plus grande au cours des élections suivantes.

Craignant que la division ville-campagne entre les électeurs de la droite ne permette au Parti travailliste

de remporter la victoire avec un nombre suffisant de circonscriptions pour former un gouvernement majoritaire sans l'appui de la majorité de la population, Billy Hughes, premier ministre nationaliste de l'Australie, a demandé au Parlement d'instaurer le vote préférentiel.

Selon ce mode de scrutin, également appelé vote alternatif, vote avec ballottage instantané ou vote transférable, les électeurs doivent classer les candidats, sur le bulletin de vote, par ordre de préférence (1, 2, 3...). Après dépouillement des votes, si aucun candidat n'a obtenu plus de 50 % des suffrages, le candidat ayant recueilli le moins de voix est éliminé et ses voix sont attribuées aux voix de deuxième rang et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité des voix.

Le Parti des fermiers et des colons était un parti agraire d'État (ou provincial) qui avait vu le jour en Nouvelle-Galles du Sud, tandis que l'Union des fermiers de Victoria et le Parti rural de l'Australie occidentale gagnaient du terrain dans leurs États respectifs.

Aux élections fédérales de 1919, pour lesquelles on a recouru au nouveau mode de scrutin préférentiel, le Parti nationaliste s'est vu contraint de céder 11 sièges à ces partis d'État agraires, mais non au Parti travailliste, comme il l'aurait fait avec le système uninominal majoritaire. Le Parti nationaliste a remporté 37 sièges à la chambre basse, comparativement à 25 pour le parti travailliste; comme l'un des deux indépendants a accepté d'appuyer le gouvernement, Billy Hughes a pu conserver le pouvoir. L'année suivante, les 11 députés des partis agraires se sont rangés sous la bannière du Parti rural d'Australie.

Aux élections de 1922, le Parti travailliste a remporté le plus de sièges (29 des 75 sièges à la chambre basse). Il était suivi du Parti nationaliste (26 sièges), du Parti rural (14 sièges), de cinq libéraux et d'un indépendant. Les dirigeants des partis nationaliste et rural ont entrepris des négociations pour former un gouvernement de coalition, et l'une des victoires du Parti rural a été la démission de Billy Hughes, alors premier ministre⁶. Stanley Bruce, nouveau chef du Parti nationaliste, a mis la dernière main à l'entente de coalition avec Earle Page, chef du Parti rural, qui a obtenu 5 des 11 postes ministériels pour lui et ses membres, notamment celui de trésorier. L'ordre de préséance a été modifié de façon qu'Earle Page soit premier ministre en l'absence de Stanley Bruce (ce qui faisait de lui le premier vice-premier ministre de facto de l'Australie) et l'on en est venu à parler du gouvernement Bruce-Page.

Depuis, les partis politiques australiens ont changé de nom et de forme, mais une coalition entre les principaux partis non travaillistes pratique l'alternance au pouvoir avec le Parti travailliste depuis 1922. Une fois seulement, en 1931, un parti non travailliste (le Parti de l'Australie unie) a remporté suffisamment de sièges pour former un gouvernement sans devoir négocier de coalition, mais, aux élections suivantes, il a de nouveau fait équipe avec le Parti rural⁷.

De nos jours, les deux principaux partis politiques en opposition au Parti travailliste et en coalition semi-permanente sont le Parti libéral et le Parti national. Un prospectus électoral destiné aux supporters du Parti national peut indiquer que le Parti libéral constitue le deuxième choix. Dans les prospectus libéraux, le contraire pourrait être recommandé.

C'est ce qu'on appelle le vote stratégique. Les électeurs ne sont pas obligés de se livrer à des calculs pour déterminer quel candidat est en avance dans leur circonscription afin de contrer le candidat ou le parti non désiré. C'est une chose très difficile pour les électeurs canadiens, qui sont soumis au système uninominal majoritaire⁸. En Australie, le système électoral fait en sorte que l'un des partis non travaillistes est concurrentiel dans chacune des circonscriptions; cela permet également aux partis politiques d'appuyer la formation dont l'idéologie et les politiques s'apparentent le plus aux leurs advenant l'élimination de leur candidat. Enfin, ce système permet aux indépendants et aux petits partis populaires dans les régions de remporter des sièges⁹.

Le système électoral uninominal majoritaire a été entièrement éliminé pour les élections législatives en Australie. La plupart des chambres basses des États ont opté pour le mode de scrutin préférentiel, à l'exception de la Tasmanie et du Territoire de la capitale australienne, qui ont opté pour une forme de vote unique transférable en raison des circonscriptions plurinominales¹⁰.

Vote obligatoire

À l'époque où l'Australie envisageait d'adopter le scrutin préférentiel, le vote obligatoire était considéré comme une autre amélioration pouvant être apportée au régime démocratique du pays. Bien qu'il n'ait pas été intégré d'emblée à l'*Electoral Bill* de 1918, il a fait l'objet d'un projet de loi d'initiative parlementaire adopté au palier fédéral en 1924¹¹. Bien entendu, ce qui est obligatoire, ce n'est pas de « voter », mais de s'inscrire sur la liste et de se présenter à l'isoloir, où le citoyen est libre d'annuler son vote ou de voter blanc.

L'électeur qui omet de se présenter au bureau de vote le jour des élections reçoit une lettre type. Il peut se voir infliger une amende de 20 \$ ou invoquer la maladie (aucun certificat médical n'est requis), un déplacement, une objection religieuse ou un oubli. Environ 80 à 85 % des Australiens admissibles s'inscrivent pour voter; moins de 4 % d'entre eux ne votent pas. Parmi les non-votants inscrits, 80 % fournissent des excuses; 5 % paient l'amende et 15 % sont principalement des objecteurs de conscience qui s'exposent à l'amende plus élevée de 40 \$ ou à un bref séjour en prison pour exprimer leur mécontentement à l'égard du système. L'amende infligée aux non-votants équivaut à peu près au dixième d'une amende de stationnement en Australie¹².

Au début, la population ne voyait pas d'un bon œil ce changement, mais elle s'est rapidement ravisée après

l'instauration du vote obligatoire. Les sondages réalisés de nos jours révèlent régulièrement que 70 à 80 % des Australiens y sont favorables. Et, bien entendu, les taux d'inscription et de participation que signalent les statistiques pour l'Australie feraient l'envie de la plupart des démocraties, d'autant plus à l'échelon des États et des municipalités (dans la plupart des pays, la participation décline d'un ordre de gouvernement à l'autre)¹³.

Les élections fédérales ont lieu tous les trois ans, mais il n'y a pas de date fixe. Comme c'est le cas au Canada, la convention constitutionnelle veut que le gouverneur général dissolve le Parlement et délivre les brefs enjoignant la tenue d'élections dans chacune des circonscriptions électorales tel jour sur l'avis du premier ministre. En Australie, le Conseil exécutif doit donner officiellement au gouverneur général l'avis recommandant la délivrance des brefs¹⁴.

Aux termes de la *Commonwealth Electoral Act*, la campagne électorale fédérale dure de 33 à 58 jours, et 10 jours sont prévus entre la dissolution de la Chambre des représentants et la délivrance des brefs. La durée maximale d'une campagne est donc de 68 jours. Les élections doivent avoir lieu un samedi.

Formation et changement de gouvernement

Comme il est indiqué précédemment, selon le principe qui sous-tend tout gouvernement parlementaire responsable, les électeurs choisissent un représentant et ensemble, les représentants choisissent à leur tour un gouvernement qu'ils tiennent responsable. Selon la convention constitutionnelle qui donne effet à ce principe, le gouvernement reste au pouvoir aussi longtemps qu'il a la confiance de la chambre basse. Le premier ministre qui perd la confiance de celle-ci peut soit recommander la tenue d'élections, soit démissionner et laisser au gouverneur général le soin de demander à une personne ayant la confiance du Parlement de former un gouvernement.

En raison du vote préférentiel (et du vote unique transférable) en Australie, il arrive souvent qu'aucun parti politique ne remporte la majorité des sièges. Les petits partis et les indépendants (que les Australiens appellent « cross-benchers ») peuvent gagner des sièges et détenir le balance du pouvoir. Comme les partis non travaillistes sont disposés à former des coalitions, toute législature recèle souvent des possibilités de formation d'un gouvernement de remplacement.

Tous ces éléments font en sorte que, parmi les deux options qui s'offrent, on s'attend à ce que le premier ministre démissionne s'il est défait lors d'un vote de confiance. Et, s'il tente de recommander la dissolution, comme on le verra plus loin, le gouverneur général refusera d'y donner suite s'il existe un gouvernement de remplacement qui, à son avis, jouit de la confiance de la chambre.

Voici un exemple éloquent du fonctionnement attendu d'un gouvernement parlementaire responsable que nous

offre l'Australie. En 1941, la Chambre des représentants a décidé de changer le gouvernement et l'a fait en réduisant les « crédits » du gouvernement de £ 1. Le chef de la coalition, le premier ministre Arthur Fadden, a démissionné et le gouverneur général a demandé au chef du Parti travailliste, John Curtin, de former un gouvernement.

Il faut également souligner les événements qui ont précédé le scrutin, car ils montrent comment l'esprit des conventions peut agir indépendamment de la lettre de celles-ci. Le Parti uni australien et le Parti rural formaient à l'époque le gouvernement de coalition. Comme le premier détenait le plus de sièges, son chef, Robert Menzies, était premier ministre. Constatant que les cross-benchers n'avaient plus confiance dans son gouvernement, il a démissionné. Arthur Fadden, vice-premier ministre et chef du Parti rural, a établi un nouveau gouvernement et s'est efforcé d'obtenir l'appui des cross-benchers. Tout cela s'est produit avant même que la Chambre des représentants n'exprime officiellement son manque de confiance par la défaite symbolique du premier ministre sur un vote de crédits.

Comme nous l'avons mentionné, il existe actuellement au niveau fédéral une coalition semi-permanente entre les partis libéral et national, bien que des partis secondaires régionaux aient été formés sous la bannière libérale-nationale. Pour former un gouvernement, le chef du parti détenant le plus de sièges devient premier ministre et le chef de l'autre parti, vice-premier ministre, et il choisit les membres du Cabinet de son parti. Le choix des portefeuilles revient au premier ministre, mais il consulte à cet effet le vice-premier ministre.

En ce qui concerne le Parti travailliste, de 1907 à 2007, les membres du Cabinet ont été élus par le caucus. Le premier ministre exerçait une influence considérable, mais les chefs des factions au sein du Parti pouvaient se tailler une place au sein du Cabinet. Le premier ministre décidait des portefeuilles à confier à ces ministres « élus ». Avant les élections de 2007, le chef travailliste, Kevin Rudd, a annoncé qu'il choisirait son propre cabinet s'il remportait les élections, mais il a fini par « faire élire » ses ministres par le caucus à la première réunion qui a suivi les élections.

Le chef et le chef adjoint de tous les principaux partis australiens sont élus par le caucus parlementaire. Ils peuvent aussi être destitués par le caucus. On parle alors d'une contestation du leadership, parce qu'on juge que le leadership fait défaut au moment qui précède le scrutin.

En Australie, le principe de « gouvernement par le Cabinet » (par opposition à celui de « gouvernement par le premier ministre ») guide encore les titulaires de charge publique. Il y a quatre raisons à cela : i) le caucus parlementaire choisit (et destitue) le chef et le chef adjoint; ii) on connaît et on respecte les conventions constitutionnelles relatives au gouvernement par le Cabinet; iii) le premier ministre ne dispose pas facilement des « pouvoirs de réserve » du gouverneur général comme remplacement des conventions

du Cabinet; iv) les règles et les procédures du Conseil exécutif visent à étayer ces conventions¹⁵. Les deux derniers points seront traités plus à fond ci-dessous.

L'une des grandes conventions relatives au gouvernement par le Cabinet est qu'il appartient au premier ministre de choisir les ministres. Une fois les ministres nommés, le premier ministre est censé discuter des remaniements ministériels avec son cabinet et en obtenir l'appui, avant d'aviser le gouverneur de procéder au remaniement. Le premier ministre devrait demander aux ministres de démissionner dans ce contexte (ou dans n'importe quel autre) et devrait leur en exposer les raisons. Les ministres devraient alors remettre leur démission. Si son leadership est mis en cause, le premier ministre peut déclencher un vote à la direction du parti ou vérifier auprès du Parlement si son cabinet jouit encore de la confiance de la chambre.

La première ministre actuelle, Julia Gillard, est entrée en fonction après avoir demandé à l'ancien premier ministre Kevin Rudd de déclencher un vote à la direction en octobre 2010. Elle était alors chef adjointe du Parti et donc vice-première ministre. Plus récemment, en février 2012, M^{me} Gillard a annoncé un vote à la direction après la démission de Kevin Rudd, qui contestait son leadership, comme ministre des Affaires étrangères. Il s'est présenté contre elle, mais Julia Gillard a été confirmée dans ses fonctions par 71 voix contre 31. Le chef n'est pas élu par un vote secret. Les ministres qui avaient voté en faveur de Kevin Rudd ont conservé leur portefeuille¹⁶.

En Australie, il existe différents niveaux de postes ministériels : certains ministres siègent au Cabinet et d'autres détiennent des portefeuilles et sont membres du Conseil exécutif (l'équivalent australien du Conseil privé), mais ne participent pas aux réunions du Cabinet à moins d'y être invités pour discuter d'un point en particulier. En raison de cette dualité, le premier ministre est libre de confier des portefeuilles aux chefs des factions opposées, aux chefs des petits partis ou à des cross-benchers. Le premier ministre et le Cabinet conservent la haute main sur le programme général et l'orientation du gouvernement. Au niveau fédéral, des secrétaires parlementaires sont nommés au Conseil exécutif et sont ainsi considérés comme des « ministres d'État », tout comme les ministres qui ne font pas partie du Cabinet¹⁷.

En ce qui concerne la formation du gouvernement, les Australiens estiment que les deux configurations possibles sont celle d'un gouvernement du Parti travailliste et celle d'un gouvernement de coalition. Depuis 1949, la Commission électorale australienne communique non seulement les résultats des élections dans les circonscriptions, mais aussi les résultats en fonction des préférences accordées aux deux principaux partis, afin que la population sache laquelle des deux configurations possibles reçoit le plus d'appui. Rappelons cependant que la formation du gouvernement ne dépend pas des élections dans le système de Westminster.

Les électeurs choisissent leurs représentants à l'Assemblée législative et ces représentants forment un collège électoral à la chambre basse.

En Australie, les gouvernements n'attendent généralement pas que la Chambre des représentants exprime son manque de confiance. Ils négocient avec les députés pour obtenir leur appui. Cela dépasse le cadre des négociations, qui se déroulent maintenant depuis 90 ans, entre les différents partis non travaillistes pour former des gouvernements de coalition. Des négociations se déroulent avec les petits partis politiques et les députés d'arrière-ban pour qu'ils appuient les motions de censure et de crédits.

Prenons les toutes dernières élections, qui ont eu lieu en 2010. Au total, 72 représentants du Parti travailliste et 72 représentants de la coalition ont été élus. La coalition libérale-nationale était formée comme suit : 44 députés du Parti libéral d'Australie, 21 du Parti national libéral (Queensland), 6 du Parti national d'Australie et 1 du Parti libéral rural. Par ailleurs, six cross-benchers ont été élus : un représentant du Parti vert australien, un du Parti national d'Australie occidentale et quatre indépendants. Pendant 17 jours, des négociations ont porté sur les diverses formations de gouvernement possibles.

Dans l'une des configurations envisagées à la fois par le Parti travailliste et par la coalition, on a songé à offrir au député indépendant Rob Oakeshott le poste de ministre des Affaires régionales¹⁸. La politique et les programmes régionaux constituaient une condition importante de son soutien. À la fin, il s'est rangé du côté des travaillistes, mais a décliné le poste ministériel qu'on lui offrait, estimant que le programme régional aurait de meilleures chances d'être adopté s'il le défendait depuis l'arrière-ban. Un gouvernement travailliste dirigé par Julie Gillard a, par la suite, été formé avec le soutien négocié du député vert et de trois indépendants.

Au Cabinet, Simon Crean a été nommé ministre et mandaté pour donner satisfaction aux indépendants. Compte tenu de leurs demandes, on l'a désigné ministre de l'Australie régionale, du Développement régional et du Gouvernement local (il est également ministre des Arts). Simon Crean a été chef travailliste (2001-2003) et, pendant la majeure partie de ses 22 années de carrière parlementaire, il a été ministre membre du Cabinet sous les premiers ministres Hawke, Keating, Rudd et maintenant Gillard¹⁹. La nomination d'un ministre de sa trempe pour traiter avec les cross-benchers témoigne de l'importance que les gouvernements accordent au Parlement.

Gouverneur général

Bien que la formation du gouvernement en Australie soit, en grande partie, du ressort de la Chambre des représentants, des chefs de parti et des cross-benchers, les gouverneurs généraux (et les gouverneurs à l'échelon des États) croient

fermement en l'importance des « pouvoirs de réserve ». Il s'agit de « pouvoirs que le gouverneur général peut exercer dans certaines circonstances sur avis ministériel ou, au contraire, sans avis [...] Ils comprennent à tout le moins les pouvoirs suivants :

1. Le pouvoir de nommer un premier ministre si un gouvernement minoritaire est élu; 2. Le pouvoir de destituer un premier ministre qui a perdu la confiance du Parlement; 3. Le pouvoir de destituer un premier ministre ou un ministre qui contrevient à la loi; 4. Le pouvoir de refuser de dissoudre la Chambre des représentants malgré une demande du premier ministre à cet effet²⁰.

Comme il s'agit de « prérogatives personnelles », les gouverneurs australiens qui sont priés d'utiliser leurs pouvoirs de réserve consultent non seulement le premier ministre, mais aussi d'autres ministres et des députés, y compris le chef de l'opposition, et ils font encore valoir ce droit.

Le gouverneur général prétend aussi à « jouer un rôle de surveillance par lequel il s'assure du déroulement légal et régulier des processus du Conseil exécutif fédéral » et à « protéger la Constitution et faciliter le travail du Parlement et du gouvernement du pays²¹ ». En outre, le gouverneur général doit s'assurer que les lois franchissent chacune des étapes dans les deux chambres et qu'elles font l'objet d'une attestation du procureur général avant de leur accorder la sanction royale.

En Australie, il est arrivé que des gouverneurs refusent d'accorder la dissolution sans que cela ne prête à controverse. Le cas le plus récent s'est produit en 1989, quand le premier ministre de Tasmanie, le chef libéral Robin Gray, n'a pas remporté la majorité des voix aux élections et a demandé une seconde dissolution, invoquant un parlement minoritaire. Le gouverneur, sir Phillip Bennett, n'a pas fait droit à sa demande et s'est adressé au chef travailliste pour qu'il forme un gouvernement. En Australie, on s'attend à ce que les gouverneurs refusent les demandes de dissolution si elles sont présentées longtemps avant la fin du mandat de trois ans²².

Des gouverneurs ont également rejeté, sans controverse, des demandes de destitution de membres du Cabinet présentées par des premiers ministres. La dernière fois remonte à 1987 au Queensland. Face au soulèvement du Cabinet, le premier ministre Joh Bjelke-Petersen a demandé au gouverneur sir Walter Campbell de destituer le Cabinet (et lui-même), puis de le nommer à nouveau premier ministre avec un nouveau cabinet. Sir Walter a signalé que M. Bjelke-Petersen devait s'assurer qu'il jouissait de la confiance de la Chambre avant d'être renommé (ce qui était loin d'être évident). Quand M. Bjelke-Petersen a ensuite demandé un remaniement ministériel et la destitution de cinq ministres, le gouverneur lui a signifié qu'il devait discuter du remaniement proposé avec tout le Cabinet, puis demander aux cinq ministres de démissionner, conformément aux conventions du Cabinet. Le premier ministre s'est exécuté et les ministres

ont refusé de démissionner. Le gouverneur général a alors acquiescé à la demande du premier ministre d'utiliser ses « pouvoirs de réserve » pour destituer trois ministres (ou, plus exactement, pour leur retirer leur commission, car ils siégeaient au gré du gouverneur).

Le Parti a réagi en tentant de destituer le premier ministre en convoquant une réunion du caucus parlementaire pour élire un nouveau chef de parti. M. Bjelke-Petersen a refusé de démissionner. Pendant ce temps, le gouverneur, ancien juge de la Cour suprême d'un État, tenait la Reine et le Palais au courant de la situation. Et lorsque M. Bjelke-Petersen a tenté de communiquer avec la Reine pour qu'elle intervienne, on lui a fait savoir qu'elle avait pleinement confiance en son gouverneur. Celui-ci a ensuite convaincu le premier ministre de convoquer le Parlement et de vérifier si son ministère avait le soutien de la Chambre.

À l'époque, on avait reproché publiquement au gouverneur de ne pas avoir destitué le premier ministre. On supposait que ce dernier pouvait s'accrocher au pouvoir avec l'appui de partis politiques autres que le sien. M. Bjelke-Petersen a fini par céder la place au nouveau chef du parti. Avec du recul, on a généralement convenu que, si ce problème interne d'un parti n'avait pas dégénéré en crise constitutionnelle comme en 1975, c'est parce qu'on avait suivi de près les conventions relatives au gouvernement par le cabinet et aux « pouvoirs de réserve »²³.

Signalant qu'il est impossible de parer à toutes éventualités et que les circonstances changent selon les cas et les pays, le gouverneur Campbell a exposé dans un discours (après avoir quitté son poste) le principe fondamental qui devrait guider tout gouverneur dans l'application des conventions constitutionnelles :

Il faut garder à l'esprit qu'en période de crise politique, le gouverneur a le droit constitutionnel de conseiller les ministres ainsi que les personnes qui cherchent à former un gouvernement, afin d'en venir à une conciliation ou un accord entre les factions ou partis opposés, et ce, dans l'espoir d'assurer la stabilité et la bonne gestion du gouvernement²⁴.

Il a ajouté qu'un gouverneur doit se garder de prendre parti dans un conflit politique ouvert et qu'il doit s'inspirer du critère selon lequel la personne choisie comme premier ministre doit pouvoir disposer de la majorité des voix au Parlement.

Bien entendu, il y a deux cas notoires et controversés en Australie où des gouverneurs ont destitué des premiers ministres. D'abord, en 1932, le gouverneur de la Nouvelle-Galles du Sud, sir Philip Game, a destitué le premier ministre travailliste Jack Lang après que celui-ci a retiré de la banque tout l'argent de la province pour éviter qu'il ne serve à payer les intérêts de la dette. Puis, en 1975, le gouverneur général, sir John Kerr, a destitué le premier ministre travailliste Gough Whitlam parce qu'il n'avait pas

réussi à faire adopter les crédits par le Sénat. Nul besoin n'est de relater ici les événements qui ont conduit à ces congédiements et qui ont d'ailleurs fait couler beaucoup d'encre, car il importe davantage ici de signaler que la crise a permis aux Australiens de cerner et de mieux comprendre les conventions constitutionnelles et d'y apporter les améliorations qui s'imposaient.

Ainsi, l'un des événements qui ont empêché le gouvernement Whitlam de faire approuver les crédits par le Sénat a été la décision du premier ministre de Nouvelle-Galles du Sud de combler temporairement un siège vacant de représentant travailliste au Sénat par un représentant non travailliste. L'assemblée législative d'un État peut combler des sièges vacants, mais la convention veut que les nouveaux représentants soient du même parti politique que ceux qui ont remporté les sièges aux élections. En 1977, le gouvernement de coalition qui a remplacé Whitlam a proposé le *Constitution Alteration (Senate Casual Vacancies)* 1977. Adoptée à 76 % des voix lors d'un référendum, cette disposition a modifié la Constitution en exigeant que les sièges vacants soient comblés par des sénateurs du même parti et que les sénateurs par intérim terminent le mandat des sénateurs précédents, après quoi de nouveaux sénateurs doivent être élus.

Par ailleurs, dans ces deux crises constitutionnelles, les premiers ministres ont envisagé des moyens d'empêcher le gouverneur de les révoquer. C'est pour cela que les États du Queensland et de la Nouvelle-Galles du Sud ont décidé de conférer un fondement législatif à l'autorité du gouverneur général, qui jouissait, jusque-là, d'une prérogative royale. Ces États ont remplacé les « lettres patentes » et les « instructions » royales par des lois de leur assemblée législative²⁵. Le *Queensland Act* prévoit que seul un document signé par la Reine, auquel est apposé le grand sceau de l'État, peut mettre fin à la nomination d'un gouverneur et seulement après publication de ce document dans le Journal officiel du gouvernement. Il n'est donc plus possible, si tel a déjà été le cas, qu'un premier ministre téléphone à la Reine pour lui demander de renvoyer le gouverneur avant de l'être lui-même.

Le Queensland a également fait figure de pionnier en ancrant dans la loi le principe, tel qu'on le comprenait en Australie, que les « pouvoirs de réserve » sont l'apanage du gouverneur. Aux termes des *Constitution Acts 1867-1978*, le gouverneur en conseil nomme les titulaires de charge publique, mais les hauts fonctionnaires susceptibles de quitter leurs fonctions pour des raisons politiques (c'est-à-dire les ministres) sont nommés uniquement par le gouverneur (art. 14). Une modification apportée en 1977 à la constitution de l'État va plus loin et précise que, pour nommer ou destituer des hauts fonctionnaires susceptibles de quitter leurs fonctions pour des raisons politiques, le gouverneur n'est pas assujéti aux instructions d'une autre personne ni limité quant à ses sources d'avis (par. 14(2)).

La convention constitutionnelle selon laquelle le gouverneur nomme ou destitue des ministres sur l'avis du premier ministre s'applique encore au Queensland, comme dans tous les autres États d'Australie. Par cette précision législative, on veut faire savoir clairement à tous les intéressés que le gouverneur n'est lié par aucun conseil dans l'exercice des « pouvoirs de réserve », notamment celui de dissoudre l'assemblée législative et de nommer ou de destituer des ministres lorsque les circonstances exigent un changement de gouvernement.

Cabinet Handbook et Executive Council Handbook

En 1982, le gouvernement australien a décidé de rendre public le *Cabinet Handbook*²⁶. Ce document énonce les grands principes et conventions constitutionnels auxquels le pouvoir exécutif accepte d'être subordonné, comme le seront les futurs gouvernements, et les exigences techniques quotidiennes établies par le gouvernement et pouvant être modifiées. Par exemple, il indique clairement qu'« un cabinet fondé sur le système de Westminster adhère aux principes qui visent à assurer la responsabilité collective et la solidarité du Cabinet » (art. 12), puis il opérationnalise ces deux conventions constitutionnelles. À l'autre extrémité, il précise à l'intention des ministres que les mémoires au Cabinet doivent être communiqués cinq jours avant une réunion (art. 32), qu'une fois soumis au Cabinet ou à un comité, ils ne peuvent être modifiés (art. 33) et que, même si une question peut être étudiée sans faire l'objet d'un mémoire, « cela augmente le risque que la décision du Cabinet ait des conséquences imprévues et indésirables. Cela amoindrit la capacité du Cabinet d'exercer une surveillance dans une perspective gouvernementale d'ensemble et mine, au bout du compte, le fonctionnement même du Cabinet » (art. 36). Les versions les plus récentes du manuel établissent même des ensembles de règles qui régissent les présentations audio-visuelles destinées au Cabinet (art. 14 à 18).

Il n'y a rien dans ce document qui touche le pouvoir législatif ou les conventions applicables aux « pouvoirs de réserve » du gouverneur général (qui tempèrent les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif)²⁷. Comme son titre l'indique, ce document traite uniquement des sujets qui touchent le Cabinet. Il s'adresse aux ministres du Cabinet de même qu'aux hauts fonctionnaires. Il a pour objet de garantir l'application assidue des procédures adéquates et le respect des conventions constitutionnelles qui concernent [uniquement] le pouvoir exécutif.

Le gouvernement a également publié le *Federal Executive Council Handbook*²⁸. La raison d'être du Conseil exécutif est d'officialiser des décisions prises ailleurs; c'est l'organe qui conseille officiellement le gouverneur général au moyen d'observations écrites. Les questions sont débattues au Cabinet, mais elles deviennent des lois par l'entremise du Conseil.

Le Conseil exécutif est établi par la Constitution australienne et les ministres sont nommés au Conseil en prêtant « le serment d'allégeance, le serment officiel et le serment de fidélité » (art. 62). Les membres du Conseil exercent leurs fonctions à titre amovible, de sorte que le gouverneur général peut les destituer, mais, généralement, ils demeurent membres à vie²⁹.

Outre les références constitutionnelles au Conseil, il est indiqué dans l'*Acts Interpretation Act 1901* que, si une loi de l'Australie fait mention du gouverneur général, il faut comprendre qu'elle désigne le gouverneur général agissant sur l'avis du Conseil exécutif. Selon la convention constitutionnelle, en appliquant sa prérogative royale *au pouvoir exécutif* (non les « pouvoirs de réserve »), le gouverneur général le fait uniquement sur l'avis d'un ministre qui peut être tenu responsable de cet avis par le Parlement (et par le peuple, lors des élections).

Le Conseil exécutif prend connaissance des documents dans les minutes ministérielles, accompagnées de notes explicatives. C'est le mécanisme par lequel un ministre assume la responsabilité des conseils donnés au gouverneur général. Ce dernier est libre d'obtenir de plus amples renseignements, de déconseiller l'adoption d'une mesure, voire de la retarder, conformément à la convention souvent invoquée et selon laquelle, comme le rapporte Walter Bagehot, le souverain a le « droit d'être appelé à fournir des avis, à encourager et à donner des avertissements³⁰ ». Le gouverneur général signe ensuite les minutes ministérielles, agréant ainsi les avis, puis les minutes du Conseil exécutif qui mettent en vigueur les ordonnances, les nominations et les règlements.

Comme le *Cabinet Handbook*, ce document couvre l'ensemble des sujets, des dispositions constitutionnelles aux détails de l'administration quotidienne des affaires gouvernementales. Comme le veut la convention, le Conseil doit fournir des avis sur les points suivants (art. 2.1.8) :

- l'élaboration des proclamations;
- la prise de règlements et d'ordonnances;
- les nominations aux conseils et aux commissions et les révocations;
- les changements apportés aux ministères;
- la délivrance des brevets d'élection;
- l'approbation des acquisitions obligatoires de terrains;
- l'approbation des traités internationaux;
- la nomination des officiers dans les forces armées;
- les emprunts du gouvernement à l'étranger;
- l'octroi de terres aux aborigènes;
- l'émission de billets du Trésor et de bons d'État.

Sur le plan administratif, le Conseil se réunit toutes les deux semaines à Government House (art. 2.2.1); les ministres inscrits sur la liste doivent assister à ces réunions (une rotation est établie au début de chaque année civile;

art. 2.2.3) le quorum est formé de deux ministres et du gouverneur général (art. 2.2.4).

Ces documents ont été publiés par souci de transparence et pour renseigner les Australiens sur le fonctionnement théorique et pratique de leur gouvernement.

Conventions de transition

Quand les gouvernements perdent la confiance du Parlement ou lorsque des élections ont lieu, une convention constitutionnelle veut qu'aucune décision importante ne soit prise. Comme les manuels du Cabinet ont traditionnellement été des documents secrets, on ne connaît pas bien la portée de cette contrainte à l'intérieur du gouvernement et encore moins à l'extérieur. Étant donné que la plupart des cabinets et des conseils privés (comme leur nom l'indique) agissent en secret, cela peut prendre du temps, parfois des décennies, avant qu'on connaisse les décisions du gouvernement, si jamais elles sont dévoilées. Il se peut donc qu'on enfreigne la convention sans même que le Parlement et le public en aient connaissance. En Australie, cela ne peut pas arriver parce que le *Cabinet Handbook* et l'*Executive Council Handbook* sont publiés.

L'*Executive Council Handbook* définit la période de transition comme étant le laps de temps entre la dissolution de la Chambre des représentants et le moment où l'on connaît l'issue des élections (art. 2.3.1). Si le gouvernement n'a pas été défait sur une question de confiance, le Conseil exécutif peut se réunir avant l'annonce des élections pour s'occuper des nominations en suspens et régler les questions urgentes, mais pas après (art. 2.3.2). Puisque le Conseil exécutif ne se réunit pas pendant la période de transition, le gouvernement provisoire ne peut se prévaloir du mécanisme légal qui lui permet de recourir aux prérogatives du gouverneur général en tant que chef de l'exécutif et ne peut donc pas faire l'une des choses mentionnées (art. 2.3.3).

S'appuyant sur ces documents de base du gouvernement, le ministère du Premier ministre et du Cabinet publie des règles plus détaillées qui régissent la période de transition³¹. Le principe qui sous-tend les conventions de transition est énoncé de façon claire et succincte : « À la dissolution de la Chambre, l'exécutif ne peut être tenu responsable de ses décisions de la manière habituelle et chacune des élections générales peut entraîner un changement de gouvernement » (art 1.1). Pendant la période de transition, les gouvernements ne peuvent pas prendre de décisions importantes qui engageraient le futur gouvernement, ni procéder à des nominations d'envergure ou conclure de contrats imposants (art.1.3). Le gouvernement provisoire ne doit pas placer les fonctionnaires dans une situation où ils seraient appelés à violer ces conventions.

Plus précisément, les ministres du gouvernement provisoire doivent consulter les porte-parole de l'opposition s'ils sont appelés à prendre des décisions ou à signer des

contrats qui ne sauraient être reportés (art. 2.4); mettre fin à des négociations ou à des échanges internationaux et, s'il est impossible de le faire, agir uniquement à titre d'observateurs (art. 5.1); nommer des titulaires « intérimaires » à des postes pour lesquels un ministre a un pouvoir de nomination (art. 3.2) [évidemment, ils ne peuvent pas nommer de hauts fonctionnaires, car le Conseil exécutif ne se réunit pas pour approuver les nominations par décret durant les élections].

Les messages du gouvernement doivent être approuvés par les fonctionnaires du ministère du Premier ministre et du Cabinet. Par contre, une campagne ne peut pas se dérouler sans un accord bipartite (art. 6.1.1). Plus récemment, on a établi des restrictions concernant l'utilisation des sites Web du gouvernement pour éviter qu'ils ne servent à promouvoir la candidature d'un ministre ou du gouvernement pendant une période électorale (art. 6.2)

Privilèges parlementaires

Il est un autre domaine dans lequel l'Australie a fait figure de pionnier auprès des pays du Commonwealth : la codification des privilèges parlementaires. Il s'agit d'immunités à l'égard des lois habituelles qui ont été jugées nécessaires pour que les membres de la législature puissent exercer convenablement leurs fonctions.

La Constitution de l'Australie, à l'instar de celle du Canada, a transféré au Parlement australien « tous les pouvoirs, privilèges et immunités » de la Chambre des communes britannique et autorisé le Parlement à établir ses propres privilèges (art. 49)³². En outre, elle habilite les deux chambres à « fixer leurs propres règles et ordonnances en ce qui concerne : i) l'exercice et le maintien des pouvoirs, des privilèges et des immunités et ii) les délibérations dans l'une ou l'autre des deux chambres » (art. 50). C'est ainsi que les privilèges et les immunités de la Chambre des communes britannique ont été mis en place en Australie en 1901 au moment de sa création.

On le sait, le privilège de la liberté d'expression est énoncé comme suit à l'article 9 de la *Déclaration des droits de 1689 (Bill of Rights)* : « La liberté d'expression, de débat et de délibération du Parlement ne doit pas être entravée ou remise en question par aucune cour ni ailleurs en dehors du Parlement. » Cet aspect du privilège signifie que les députés et les sénateurs ne peuvent être traduits devant une cour de justice criminelle ou civile pour avoir dit ou fait quelque chose à la chambre ou en comité³³. L'autre grand privilège auquel prétend le Parlement est la « compétence exclusive » sur ses propres affaires : le droit d'établir des procédures, de juger s'il y a eu violation de ces procédures et de déterminer les mesures à prendre le cas échéant. Le Parlement peut donc prendre des mesures disciplinaires à l'endroit de ses propres membres pour inconduite, ainsi que des sanctions à l'égard de quiconque, membre ou non, empiète sur les affaires parlementaires. Ces deux privilèges établissent l'indépendance du Parlement vis-à-vis de la Couronne.

Ces deux privilèges s'enracinent également dans le principe d'inscription, qui empêche les tribunaux d'examiner la procédure d'adoption des projets de loi : les tribunaux doivent tout simplement accepter que, lorsqu'un projet de loi est inscrit dans les registres du Parlement, il a été adopté conformément aux règles de celui-ci. Et, comme nous l'avons indiqué précédemment, le gouverneur général de l'Australie (et les gouverneurs des États) vérifie si les projets de loi ont franchi toutes les étapes comme il se doit avant d'octroyer la sanction royale.

En Australie, un tribunal a autorisé qu'un témoignage présenté devant un comité sénatorial spécial pour déterminer s'il convenait de destituer un juge de la Haute Cour soit utilisé par les procureurs et les avocats de la défense pour remettre en question la véracité du témoignage et les mobiles du témoin³⁴. Cette situation a déclenché l'examen des privilèges. Un comité mixte spécial sur les privilèges parlementaires a été constitué en 1982 pour examiner la pratique et le droit afférents aux privilèges parlementaires.

Même si, au départ, l'examen devait porter sur les affaires judiciaires en Nouvelle-Galles du Sud, le comité a entrepris ce projet en vue de déterminer les privilèges et les immunités propres à une démocratie moderne. On savait d'emblée que certains privilèges et immunités consentis par la Couronne au Parlement britannique à partir du XIV^e siècle n'étaient peut-être plus nécessaires ou appropriés au XXI^e siècle et qu'il fallait jauger l'ensemble des privilèges parlementaires en fonction des droits et des intérêts des citoyens.

Des professeurs et des membres du personnel parlementaire ont comparu comme témoins experts, et les audiences ont suscité un vif intérêt dans les médias et la population. On a publié un document préliminaire et sollicité des commentaires. Le rapport final renfermait 35 recommandations³⁵. On recommandait notamment d'adopter une procédure pour un « droit de réplique » dont pourraient se prévaloir les personnes s'estimant victimes de diffamation pendant les délibérations parlementaires, de restreindre l'immunité aux jours de séance de la Chambre ou des comités seulement (et à cinq jours d'un côté comme de l'autre) et d'instaurer une forme d'examen judiciaire pour les personnes reconnues coupables d'outrage au Parlement.

Le *Parliamentary Privileges Act 1987* intègre bon nombre de ces recommandations³⁶. Il définit comme suit l'expression « délibérations du Parlement » contenue dans la *Déclaration des droits* : « tous les mots prononcés et les actes effectués dans le cadre des activités d'une chambre ou d'un comité, ou pour les buts ou pour une fin connexes ». Cela comprend le fait de témoigner devant une chambre ou un comité, la préparation d'un document pour une chambre ou un comité, ainsi que la préparation et la publication des délibérations ou des rapports d'une chambre ou d'un comité (art. 16.2). Il est clair que ces délibérations, ces témoignages et ces rapports ne peuvent être utilisés en cour pour soulever des

questions au sujet des délibérations du Parlement, y compris les motifs et la validité de la preuve présentée devant un comité parlementaire. Bien que la plupart des dispositions de la Loi réduisent les privilèges jugés trop larges ou désuets (p. ex., elles éliminent le pouvoir d'expulser des membres), elles élargissent le pouvoir de sanction en autorisant l'établissement d'amendes (conjuguées à un examen judiciaire limité)³⁷.

La codification des privilèges parlementaires n'a pas fait l'unanimité. À l'époque, deux membres du comité craignaient qu'elle n'autorise les tribunaux à s'ingérer dans les affaires parlementaires (une situation qu'ils jugeaient indésirable)³⁸. D'autres étaient d'avis contraire : l'outrage devrait être transféré entièrement aux tribunaux et l'immunité pour les débats parlementaires devrait être réduite afin que les personnes qui s'estiment victimes de diffamation puissent intenter des poursuites au civil³⁹. Toutefois, on croyait généralement que le processus et la volonté que manifestait le Parlement d'examiner et de réduire les anciens pouvoirs dont il avait hérité renforçaient précisément ces pouvoirs et, plus globalement, le Parlement⁴⁰.

Il convient de signaler qu'encore là, le Royaume-Uni a pris acte de la situation. En 1997, un comité mixte spécial a été mis sur pied pour examiner les privilèges parlementaires du point de vue du droit et de la pratique au Parlement britannique. Dans un rapport publié en 1999, il a recommandé l'adoption d'une loi sur les privilèges parlementaires, semblable à celle qui était en vigueur en Australie (y compris la définition donnée par l'Australie à l'expression « délibérations du Parlement » contenue dans la *Déclaration des droits*). Plus précisément, il a recommandé d'éliminer des privilèges ou d'en réduire le nombre, de se tourner vers les tribunaux pour les questions d'outrage et d'ajouter au Code criminel de nouvelles dispositions applicables par les tribunaux pour le défaut de produire des documents ou de comparaître devant le Parlement⁴¹.

Conclusion

Le fait que les gouverneurs soient appelés à utiliser les « pouvoirs de réserve » à l'encontre de l'avis d'un premier ministre témoigne de la nature hautement combative de la politique législative de l'Australie. Mais la possibilité d'établir des gouvernements de coalition et de mener des négociations avec les cross-benchers dans un tel environnement compétitif explique bien pourquoi le Canada a des leçons à tirer de ce pays en matière de règles et de comportement institutionnels.

Les principales leçons à tirer de l'Australie font ressortir l'importance des principes de base pour la bonne marche du gouvernement. Par exemple, les conventions constitutionnelles qui obligent le gouvernement à avoir la confiance de la Chambre prennent tout leur sens quand on garde à l'esprit que le principe sous-jacent au gouvernement

parlementaire responsable est la formation du gouvernement et sa responsabilité envers le Parlement. Au Canada, on fait fi de ce principe et c'est la raison pour laquelle les conventions sont appliquées de manière négative (et, de façon plus limitée, cela explique pourquoi une perte de confiance déclenche des élections). L'Australie applique les mêmes conventions de manière positive. Le résultat est que, pour former un gouvernement, les chefs des grands partis négocient activement le soutien des autres partis et des indépendants.

De même, les règles électorales, qu'il s'agisse du vote préférentiel ou obligatoire, sont enracinées dans les principes de base. De toute évidence, le gouvernement avait intérêt à adopter le vote préférentiel, comme il l'aura toujours lorsqu'il est question de règles électorales. Il existe cependant d'autres systèmes électoraux qui auraient avantagé davantage le Parti nationaliste. En fin de compte, l'Australie n'aurait jamais pu modifier le système électoral si le peuple australien n'avait accepté que le nouveau système soit enraciné dans des principes démocratiques et que ces principes correspondent à ses valeurs. C'est justement parce que les Australiens en sont venus à croire qu'un représentant élu devrait bénéficier de l'appui de la majorité qu'ils ont été favorables à ce changement, lequel s'est répandu à l'échelon des États et continue de jouir de l'appui populaire.

Il en va de même du vote obligatoire. Avant qu'il ne soit introduit en 1924, il semble que les électeurs n'y étaient pas favorables, mais ils y ont adhéré depuis, allant même jusqu'à l'appliquer dans les États et même dans les municipalités, car il est enraciné dans les principes qui touchent le fait majoritaire. Les Australiens pensent que les représentants, et donc le gouvernement, devraient avoir l'appui de la majorité des citoyens.

Cela nous amène au gouvernement de coalition. Dans un parlement fondé sur le système de Westminster, le gouvernement doit avoir l'appui de la majorité des représentants du peuple. Une coalition des partis politiques qui bénéficie de l'appui d'une majorité de députés est considérée comme beaucoup plus démocratique en Australie que n'importe quel gouvernement minoritaire. Si aucun parti politique ne remporte la majorité des sièges aux élections, des négociations parlementaires s'amorcent pendant la période de formation du gouvernement⁴².

Les manuels du Cabinet et du Conseil exécutif ont été publiés parce qu'on croyait que, dans toute démocratie, la transparence aux échelons supérieurs du pouvoir constitue une obligation envers les citoyens. Le gouvernement ne peut que gagner en force en communiquant les manuels dans leur intégralité et en informant la population, car il s'assure ainsi de la confiance du public dans sa capacité de prendre des décisions. Les conventions de transition ont été publiées dans le même esprit, parce qu'elles sont jugées essentielles à la protection de la démocratie et du gouvernement parlementaire responsable en Australie.

De façon analogue, on croit que l'examen et la réduction des privilèges uniques qui sont accordés aux députés ont eu pour effet d'accroître la confiance du public dans l'institution. Ils font en sorte aussi que le public accepte davantage les privilèges parlementaires et les immunités qui soustraient cette élite à l'application des lois ordinaires de la société. Ici encore, on a examiné les privilèges et les immunités dans la perspective des premiers principes. Après avoir déterminé l'objet des privilèges (c.-à-d. l'indépendance du Parlement par rapport à la Couronne), on a pu examiner chacun d'eux du point de vue de sa contribution à l'indépendance actuelle. C'est ainsi qu'on a pu déterminer si les immunités en question étaient toujours justifiées dans une société libre et démocratique.

En bref, l'exemple de l'Australie montre l'importance de la théorie de la démocratie et des principes de base pour les règles institutionnelles, la nécessité de revoir ces principes dans leur application et la nécessité d'examiner régulièrement les règles du point de vue des principes de base.

Notes

- 1 À l'heure actuelle, 85 pays, États ou provinces utilisent le système de gouvernement responsable fondé sur le modèle de Westminster [Anthony Low, « Buckingham Palace and the Westminster model », *The Round Table*, vol. 76, n° 304 (1987)].
- 2 Il s'agit du critère décisif applicable aux conventions constitutionnelles qui a été établi par Sir Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, Londres, University of London Press, 5^e éd., 1960. Il a été entériné et appliqué par la Cour suprême du Canada (Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution du Canada 1 [1981] R.C.S. 753, 888; *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution* [1982] 2 R.C.S. 793, 803-818).
- 3 Toutes ces règles ont été établies avant le *Statut de Westminster de 1931* (R.-U. 22 et 23 George 5, ch. 4), qui accorde à l'Australie et aux autres dominions l'autonomie législative, et certainement avant l'*Australia Act 1986* (S.U.K. 1986, ch. 2), qui confère l'autonomie constitutionnelle à l'Australie (au Canada, on parle de « canadianisation »).
- 4 Voir Bruce M. Hicks, « Prorogation, dissolution et élections à date fixe selon l'approche de Westminster », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 35, n° 2 (été 2012), p. 20-27; Bruce M. Hicks, « La prérogative royale dans les contextes britannique et canadien », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 33, n° 2 (été 2010), p. 19-25.
- 5 Le premier ministre canadien actuel a toutefois volontairement déformé les conventions pour empêcher les partis de l'opposition de former un gouvernement de coalition. Voir Peter Aucoin, Mark D. Jarvis et Lori Turnbull, *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government*, Toronto, Emond Montgomery Publications Limited, 2011.
- 6 Face à ces mêmes événements, le premier ministre canadien William Lyon Mackenzie King a tenté d'utiliser les « pouvoirs de réserve » pour demeurer au pouvoir. C'est ce qui a donné lieu à la crise constitutionnelle appelée affaire King-Byng.
- 7 Il a été en mesure de le faire parce qu'aux élections de 1931, il a remporté 34 sièges, contre 14 pour le Parti travailliste et

- 16 pour le Parti rural. Le Parti de l'Australie unie avait fait campagne comme s'il allait former une coalition avec le Parti rural, mais il a opté pour gouverner seul après avoir constaté qu'il détenait plus de sièges que les partis travailliste et rural ensemble. Il a dû reprendre la formule de coalition en 1934, quand le Parti rural a repris huit sièges et le Parti travailliste quatre.
- 8 Seulement la moitié des électeurs au Canada peuvent indiquer lequel des trois principaux partis (libéral, conservateur et néo-démocrate) occupe le troisième rang dans leur circonscription durant une élection [André Blais et Mathieu Turgeon, « How good are voters at sorting out the weakest candidate in their constituency? », *Electoral Studies* vol. 23, n° 3 (septembre 2004), p. 455-461]. Les données laissent supposer qu'au Canada, seulement 3 % des électeurs votent de manière stratégique, mais cette proportion peut atteindre 12 % au cours d'élections portant sur un seul enjeu.
 - 9 À supposer que le parti politique veut céder les rênes à l'électorat et que ses partisans veulent suivre son conseil.
 - 10 Le vote unique transférable est également utilisé pour les élections de la chambre haute de l'Australie à l'échelon fédéral et dans les États. Dans les circonscriptions plurinominales, il existe plusieurs sièges à pourvoir à chacune des élections. Comme pour le vote préférentiel, les électeurs classent les candidats. Par souci de simplicité, disons qu'il y a quatre sièges vacants et que, pour être élu, un candidat doit remporter 25 % des voix. En plus d'éliminer les candidats impopulaires et d'attribuer leurs votes aux deuxièmes choix des partisans, on répartit également les votes des candidats qui recueillent des appuis dans une proportion de la population plus grande que nécessaire en fonction d'une proportion établie (d'après l'ampleur des voix excédentaires qu'a obtenues le premier candidat). De cette façon, tous les électeurs élisent un représentant qu'ils appuient.
 - 11 Le *Commonwealth Electoral Act 1924* a été présenté par le sénateur nationaliste Herbert Payne sur la recommandation d'une commission royale. Le vote obligatoire a d'abord été utilisé pour deux plébiscites sur la conscription, l'un en 1916 et l'autre en 1917.
 - 12 Pour un avis contraire, voir Frank Devine, « Why Endure a Law That Benefits Only Politicians?: Compulsory Voting Doesn't Put People in the Booths », *The Australian* (18 juin 2001).
 - 13 Seules quelques municipalités ont adopté le vote obligatoire.
 - 14 Par comparaison, au Canada, il a été établi par décret, en 1896, que c'est le premier ministre qui recommande au conseil privé la dissolution du Parlement. En 1920, Mackenzie King a fait adopter un nouveau décret indiquant que la recommandation du premier ministre s'adressait au gouverneur général et non au gouverneur en conseil. Puis, en 1957, on a supprimé la formalité par laquelle les minutes du premier ministre étaient présentées au Conseil. De nos jours, le premier ministre canadien formule sa recommandation en privé, sans en informer le Cabinet ou le Conseil, dans une lettre pompeusement intitulée « instrument d'avis » et destinée au gouverneur général. Comme il n'est plus nécessaire de passer par le Conseil, le gouverneur général diffuse une série de proclamations et de brefs (s'il accepte la recommandation du premier ministre; au Canada, il l'accepte toujours).
 - 15 Selon les conventions du Cabinet, le premier ministre est « le premier parmi ses pairs », mais il n'est tout de même qu'un ministre parmi d'autres. La Chambre accorde sa confiance non pas au premier ministre, mais à l'ensemble des ministres. Ceux-ci sont nommés par le gouverneur, qui a pleins pouvoirs et responsabilités à l'égard de tout ministère qu'il peut leur confier. La différence entre le gouvernement par le Cabinet et le gouvernement par le premier ministre, devenu la norme au Canada, réside non pas dans les conventions constitutionnelles, mais dans la déférence que vouent au premier ministre canadien le gouverneur général, les ministres, les députés, les sénateurs, la presse et le grand public.
 - 16 Depuis sa démission de son poste de ministre des Affaires étrangères, Kevin Rudd est député d'arrière-ban.
 - 17 Le chef libéral Paul Martin l'a fait pour ses secrétaires parlementaires au cours de son mandat de premier ministre du Canada.
 - 18 M^{me} Gillard, chef du Parti travailliste, a décrit ce poste ministériel comme ayant l'envergure des postes du Cabinet. Mais comme M. Oakeshott n'aurait pas été lié par la solidarité ministérielle, il est clair qu'il n'en aurait pas fait partie. Voir l'article « Rob Oakeshott turns down ministry offer » (consulté le 29 novembre 2012). Internet : <www.news.com.au/features/federal-election/ministry-offer-for-independent-mp-rob-oakeshott/story-e6frflr-1225917448775>.
 - 19 Il se distingue également par le fait d'être seulement le deuxième chef travailliste à ne pas avoir dirigé le parti lors d'élections. Même s'il a été réélu par le caucus après une contestation de son leadership, il a choisi de démissionner après que des sondages ont indiqué qu'il ne remporterait pas les élections. Bill Hughes est le premier chef travailliste à ne pas avoir disputé d'élections. Il avait été désigné chef en 1915, puis avait renoncé à ce poste pour former le Parti nationaliste en 1916 (alors appelé Parti travailliste national), auquel il a rallié la plupart des talents parlementaires.
 - 20 Bureau du gouverneur général, « Governor-General's Role » (mis à jour le 7 novembre 2012). Internet : <www.gg.gov.au/governor-generals-role>.
 - 21 *Ibid.*
 - 22 Le Canada possède la même convention constitutionnelle, mais le Parlement peut être dissous peu de temps après les élections au lieu de l'être vers la fin du mandat. On recense un cas où une demande de dissolution présentée par un premier ministre a été refusée : cette demande avait été présentée au cours de l'année qui avait suivi les élections, mais d'autres demandes ainsi présentées ont été acceptées.
 - 23 C'est la position que soutiennent Geoff Barlow et J.F. Corkery, « Sir Walter Campbell: Queensland Governor and his role in Premier. Joh Bjelke-Petersen's resignation, 1987 », *Owen Dixon Society eJournal* (consulté le 29 novembre 2012). Internet : <<http://epublications.bond.edu.au/odsej/5/>>.
 - 24 Walter Campbell, *The role of a State governor, with particular reference to Queensland*, Brisbane, Royal Australian Institute of Public Administration, 1989, p. 8.
 - 25 En Nouvelle-Galles du Sud, c'est le *Constitution (Amendment) Act 1987* (S.N.S.W. 1987, ch. 64).
 - 26 Cette version a été publiée dans *Politics*, vol. 17, n° 1, p. 146-163 (1982). Des versions plus récentes sont publiées directement par le ministère du Premier Ministre et du Cabinet du gouvernement australien. La plus récente version, citée dans le présent article est *Cabinet Handbook*, Canberra, Commonwealth of Australia, 7^e éd., 2012.
 - 27 Ce n'est pas le cas des manuels de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, qui ont été publiés en partie dans un effort

-
- de codification des conventions relatives aux « pouvoirs de réserve » de la Reine et du gouverneur général.
- 28 La version la plus récente est le *Federal Executive Council Handbook*, Canberra, Commonwealth of Australia, 2009.
- 29 À l'échelle des États, la convention veut que les membres démissionnent du Conseil exécutif lorsqu'ils quittent le ministère.
- 30 Walter Bagehot, *La constitution anglaise* (1869).
- 31 *Guidance on Caretaker Conventions*, Canberra, ministère du Premier ministre et du Cabinet, 2011.
- 32 Au Canada, la *Loi constitutionnelle de 1867* (art. 18) permet aussi au Parlement canadien de déterminer ses propres privilèges, immunités et pouvoirs, et elle transfère les privilèges de la Chambre des communes du Royaume-Uni au Parlement canadien dans l'intérim. Une disposition supplémentaire prévoit que le Parlement canadien ne peut pas exercer de pouvoirs, de privilèges et d'immunités excédant ceux de la Chambre des communes du Royaume-Uni au moment de la Confédération.
- 33 Cela s'applique aux présentations et aux mémoires des témoins, à leurs ébauches et aux notes qui sont préparées par le personnel parlementaire ou qui lui sont communiquées pour des discours ou des questions à débattre à la chambre ou en comité.
- 34 *R. v. Murphy* (1986) 64 ALR 498.
- 35 Joint Select Committee on Parliamentary Privilege, « Final Report », *Australian Parliamentary Paper*, n° 219, octobre 1984.
- 36 S.C.A. 1988, ch. 9.
- 37 Le comité a conclu que le Parlement ne pouvait pas infliger d'amendes, car la Chambre des communes britannique n'en avait pas infligé depuis 1666 (*supra* note 35, p. 219). En Grande-Bretagne, on croit que la Chambre des communes n'a « probablement » pas le pouvoir d'infliger des amendes pour outrage, mais la Chambre des lords l'a « probablement » [Oonagh Gay, *Parliamentary privilege and individual members*, Londres, House of Commons Library, 10 février 2010, p. 4. Standard Note n° 04905.
- 38 Les sénateurs Don Jessop et Peter Rae.
- 39 Voir Geoffrey Marshall, « The House of Commons and its privileges », dans S.A. Walkland, dir., *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 213-214.
- 40 Bernard Wright, « Patterns of Change – Parliamentary Privilege », Canberra, Australian National University (mai 2011). *Parliamentary Studies Paper* n° 2.
- 41 Joint Committee on Parliamentary Privilege, *First Report*, 1998-1999. U.K. House of Lords Paper n° 32-I/U.K. House of Commons Paper n° 214-I.
- 42 Au Canada, cependant, si aucun parti ne remporte la majorité des suffrages le soir des élections, les chefs des partis et la presse annoncent l'élection d'un « gouvernement minoritaire ».
-