
Républiques, monarchies et anciens dominions

par David E. Smith

Ces temps-ci, les Australiens ne font pas que discuter pour savoir s'ils veulent devenir une république. Ils ont déjà mis en marche un processus qui pourrait aboutir à un vote sur la question. Dans les premières semaines de février 1998, 152 délégués – la moitié nommés par le gouvernement fédéral et des États et la moitié élus directement par un scrutin postal volontaire – se réuniront à Canberra pour trouver un consensus sur la question de l'adoption d'un régime républicain. Si la convention du peuple en décide ainsi, et s'entend sur un modèle républicain et un calendrier, un référendum sera tenu à la fin de l'an 2000, soit à la veille du centenaire du pays.

Pour le moment, il est encore loin d'être certain si la convention parviendra à une entente et si l'électorat approuvera sa décision, mais au cours de la semaine qui a suivi la mort de la princesse de Galles, l'appui au républicanisme atteignait son niveau le plus élevé avec 54 p. 100 (une augmentation de 5 p. 100 en trois mois). Vers la fin de septembre, sir Zelman Cowen, constitutionnaliste et ancien gouverneur général, s'est prononcé en faveur d'une république dans une importante conférence à l'Université Georgetown, de Washington. Le pendule semble se déplacer du côté du changement.

On le voit, les Australiens ne font pas que parler de rompre le lien avec la Grande-Bretagne. Mais même s'ils n'en étaient que là, ils auraient déjà une bonne longueur d'avance sur leurs cousins canadiens. À l'exception des propositions de 1978 (qui faisait partie d'une tentative de réforme constitutionnelle qui a échoué) visant à « nationaliser » le poste de gouverneur général en le rebaptisant le Premier Canadien et en lui conférant toutes les prérogatives, fonctions et attributions appartenant au

souverain en chef du Canada, les Canadiens ne semblent pas pressés de prendre des mesures pour abolir la Couronne (ni même la préserver). L'examen et l'introspection constitutionnels des trois dernières décennies ont laissé la Couronne intacte. Seule exception à la règle, l'éditorial chimérique du *Globe and Mail* en faveur de l'instauration d'une république à la fin du règne de l'actuelle reine, avec les 150 compagnons de l'Ordre du Canada faisant fonction de collège électoral présidentiel.

Il est vrai que les monarchistes soupçonnent depuis longtemps les divers gouvernements libéraux du Canada de saper en catimini les pouvoirs de la Couronne. En dépit de cette politique – ou grâce à elle – on pourrait dire qu'ils ont tellement bien réussi à canadianiser la monarchie que le principal argument des Australiens en faveur de leur cause n'est jamais invoqué au Canada. George Winterton, le constitutionnaliste dont les écrits font autorité en la matière, estime que le « plus grand impact » du passage au régime républicain sera de « renforcer le sentiment d'indépendance nationale et d'assurance des Australiens »¹. Au Canada, même la proposition de se pencher sur l'avenir de la monarchie suscite peu d'intérêt, et les quelques réactions prennent pour la plupart la forme de légers reproches. On voit rarement des appuis déclarés en faveur d'un changement. Le contraste entre les deux anciens dominions est frappant.² Si, comme le dit l'historien australien John Hirst, la reine « ne peut [...] servir de

*David E. Smith enseigne les sciences politiques à l'Université de la Saskatchewan. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur les partis politiques et le fédéralisme canadiens. Son plus récent s'intitule *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995. Son nouvel ouvrage, *The Republican Option in Canada, Past and Present*, est sous presse.*

symbole de la nation australienne », pourquoi est-elle acceptable comme symbole de la nation canadienne?³

Les raisons sont complexes et particulières à chaque pays. L'immigration et la géographie y sont évidemment pour quelque chose : au départ, la population de l'Australie était surtout urbaine, fortement syndicalisée et largement anglo-protestante, avec une importante fraction catholique irlandaise; jusqu'au milieu du XX^e siècle, la population du Canada a toujours été plus hétérogène, ainsi que majoritairement rurale et agricole. Isolée pendant longtemps de la mère patrie, l'Australie a développé une forte dépendance militaire, économique et culturelle à l'égard de la Grande-Bretagne. Du fait que le Canada partageait le continent avec un autre pays parlant la même langue que la majorité des Canadiens, le sentiment d'infériorité coloniale y a été moins fort, mais seulement au prix d'une nouvelle forme de dépendance.

Dans l'histoire des nations membres du Commonwealth, ce n'est pas la première fois qu'un pays se débat avec l'idée de république comme le fait l'Australie. L'Inde, qui a commémoré le cinquantenaire de son indépendance en 1997, est devenue une république en 1949 (l'année où l'Irlande est devenue une république en quittant le Commonwealth). Depuis, la balance penche de plus en plus du côté des républiques. Le Commonwealth en compte maintenant 28, dont neuf seulement (l'Inde comprise) sont des républiques parlementaires de type non présidentiel. Dans ces pays, le pouvoir exécutif appartient en pratique, voire en théorie, à un cabinet de type britannique (et canadien). Les dix-neuf autres sont des républiques de type présidentiel, où le pouvoir exécutif appartient en pratique et en théorie au président, comme au Kenya. La distinction entre les deux formes de république a fait l'objet de débats et d'études en Australie, et il n'est pas exagéré de dire que l'analyse la plus utile et la plus complète de ces différents modèles se trouve dans les publications du *Republic Advisory Committee* (comité consultatif sur la formule républicaine), institué en 1991 par le gouvernement travailliste dirigé par Paul Keating.⁴

La république de type non présidentiel est le premier choix de tous les experts australiens qui se sont prononcés en faveur de la république. L'attrait de cette option est de remplacer le monarque par un président élu indirectement tout en tentant de préserver le lien actuel entre le chef d'État officiel et le gouvernement exécutif. C'est l'option républicaine dite minimaliste. C'est celle de Paul Keating, et qui sortira vraisemblablement de la convention du peuple, si elle aboutit à un accord. Mais l'ironie, c'est que ce n'est pas l'option pour laquelle la population s'est prononcée. Les nombreux sondages indiquent qu'elle préfère un président élu par la population. Cette divergence s'explique par la défaveur actuelle de la classe politique auprès du public australien (comme c'est le cas dans bien des pays). Le problème est donc double : non seulement les partisans de la république doivent

convaincre l'électeur australien d'appuyer cette option, mais ils doivent aussi le convaincre de voter pour une république non présidentielle. S'ils y arrivent, l'Australie se retrouvera avec une république, mais où les chambres du Parlement – par les deux tiers des voix, probablement – choisiront le président du « peuple ». En quoi cela sera-t-il une amélioration par rapport à la formule actuelle ? Il est vrai que le président sera Australien, mais le gouverneur général l'est aussi aujourd'hui. Cependant, avec ce changement, le président représentera (de façon interposée, certes) ce que la Couronne et son représentant ne pourront jamais incarner, la souveraineté populaire.

De fait, contrairement à ce que disent les partisans d'une république minimaliste – que le changement n'est que symbolique –, il s'agit d'une réinterprétation radicale de la constitution. L'autorité constitutionnelle appartiendra au peuple plutôt qu'à la Couronne, mais, à la différence de la constitution américaine, cette autorité passera par le Parlement avant d'être exprimée par le nouveau président. La souveraineté populaire n'est pas une idée nouvelle dans l'exégèse constitutionnelle en Australie. D'après Brian Galligan, éminent politicologue de l'Université de Melbourne, la constitution de l'Australie repose sur la souveraineté populaire, du fait que le peuple a élu les délégués à la Convention fédérale de 1897-1898 et que les propositions qui en sont issues ont par la suite été approuvées par référendum dans chaque colonie. « Le fondement véritable de la constitution australienne, dit-il, a été le consentement du peuple.⁵ » Si c'est le cas, alors il y a au cœur même de cette constitution une contradiction fondamentale, qu'une république non présidentielle pourra peut-être atténuer, mais certes pas supprimer.

Une bonne partie du débat sur le passage à une république tourne autour des pouvoirs réservés ou discrétionnaires de la Couronne et de ce qu'il en adviendra. L'avis du véritable exécutif, le cabinet, est toujours suivi par la Couronne dans les monarchies constitutionnelles d'aujourd'hui (bien que, depuis la dissolution du gouvernement Whitlam en 1975, les Australiens, plus que les autres sujets de la Couronne, ont de bonnes raisons de savoir qu'il y a des exceptions à cette convention). Comment créer une république avec un président qui agira comme le souverain ou son représentant est censé agir ? Ce n'est pas une question poussiéreuse ou ésotérique : en octobre 1997, le président indien a rejeté la recommandation du gouvernement national de renvoyer le gouvernement d'un État et d'imposer l'autorité directe de New Delhi. L'application légale de la convention voulant que le chef d'État suive l'avis des ministres du gouvernement élu est une solution incertaine et contestable. Dans leur débat, les Australiens n'ont pas encore réussi à trancher ce nœud gordien; il a néanmoins été proposé de retenir le mode de nomination du chef d'État, mais de remplacer la reine par un conseil constitutionnel composé de « sages » australiens.

La question du fédéralisme fait aussi problème. Le passage à une république a des implications énormes pour les États, au point que certains partisans du républicanisme préfèrent laisser aux États eux-mêmes le soin de mettre en place une forme de gouvernement républicain à leur niveau. La question est complexe, étant donné que les gouverneurs des États sont nommés par la Couronne et, depuis l'*Australia Act* de 1986, sur l'avis du gouvernement de l'État concerné. Transformer l'Australie en une république s'attaquerait « au cœur même de la fédération », a déclaré sir Harry Gibbs, ancien juge en chef de la Haute Cour d'Australie.⁶ Il n'est pas exagéré de dire qu'une république australienne obligerait les États à définir leur propre légitimité constitutionnelle. Tout au moins, chaque État devra se faire à l'idée que le gouvernement central pourrait être républicain.

Le passage à un régime républicain marquerait une nette rupture dans la continuité juridique de l'Australie. Plus encore, cela exigerait l'affirmation d'une nouvelle norme de base pour donner un sens au nouvel ordre juridique. Cette transition en Australie aura des implications pour le Canada qu'on ne doit pas sous-estimer, tout comme l'adoption par le Canada d'une charte des droits et libertés a beaucoup influencé l'attitude des Australiens face à la proposition d'incorporer un *Bill of Rights* dans leur constitution. Les liens avec l'empire ont peut-être disparu – et avec eux le statut de dominion –, mais l'effet

réciproque des changements constitutionnels dans les grandes fédérations parlementaires des sociétés de peuplement britanniques demeure une force incontestable.

Notes

1. George Winterton, *Monarchy to Republic: Australian Republican Government*, Melbourne, Oxford University Press, 1986, p. 8.
2. On trouvera un aperçu historique et bibliographique du républicanisme australien dans Mark McKenna, *The Captive Republic: A History of Republicanism in Australia*, Melbourne, Cambridge University Press, 1996.
3. John Hirst, *A Republican Manifesto*, Melbourne, Oxford University Press, 1994, p. 4.
4. Australie, Republic Advisory Committee, *An Australian Republic: The Options, Volume 1 – The Report; Volume 2 – The Appendices*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1993.
5. Brian Galligan, *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government*, Melbourne, Cambridge University Press, 1995, p. 29.
6. « The State and a Republic » (avis juridique de sir Harry Gibbs et du comité juridique des Australiens pour une monarchie constitutionnelle en réponse au rapport du *Republic Advisory Committee*), M.A. Stephenson et Clive Turner (dir.), *Australia, Republic or Monarchy?*, St. Lucia, University of Queensland Press, 1994, Annexe II.