
La prérogative royale et la charge de lieutenant-gouverneur

par l'hon. Ronald I. Cheffins

Le rôle primordial du lieutenant-gouverneur est de représenter la reine du Canada dans le système politique provincial. Aux premiers temps de la Confédération, le lieutenant-gouverneur était vu davantage comme un agent fédéral chargé de protéger les intérêts fédéraux au niveau provincial que comme un représentant de la monarchie. Cette question est aujourd'hui résolue, grâce aux décisions des tribunaux et à l'évolution de l'histoire. L'objet du présent article est d'examiner l'importance de la prérogative royale par rapport à la charge de lieutenant-gouverneur.

Le préambule de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (rebaptisé depuis *Loi constitutionnelle de 1867*) est remarquablement bref, et l'essentiel de sa portée philosophique et politique est contenu dans le premier paragraphe :

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni;

On voit que trois concepts sont ici mis en avant : le fédéralisme, la monarchie et une constitution semblable à celle du Royaume-Uni, ce qui implique bien évidemment toute la notion de gouvernement responsable.

L'honorable Ronald I. Cheffins, c.r., est ancien juge des cours d'appel de la Colombie-Britannique et du Territoire du Yukon, ancien vice-président de la commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique et professeur émérite de l'université de Victoria. Le présent article est une version révisée d'une communication faite à la rencontre annuelle du gouverneur général, des lieutenants-gouverneurs et des commissaires des Territoires, tenue à Victoria, en Colombie-Britannique, les 22 et 23 novembre 1999.

On trouve un autre principe juridique important pour ce qui concerne la couronne à l'article 9 de la *Loi constitutionnelle de 1867* : « À la Reine continueront d'être et sont par la présente attribués le gouvernement et le pouvoir exécutif du Canada ». Toutefois, le texte précise immédiatement que les principales fonctions de la monarchie sont surtout exercées aux niveaux fédéral et provincial par un gouverneur général, d'une part, et par des lieutenants-gouverneurs, d'autre part.

La charge de gouverneur général

La charge de gouverneur général n'a pas été créée par une loi, elle émane plutôt de la prérogative royale. De fait, nous verrons que les pouvoirs du gouverneur général découlent de deux sources : les pouvoirs énoncés dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et les prérogatives royales de la couronne déléguées au gouverneur général par le monarque.

La définition classique de la prérogative royale est due à un des grands constitutionnalistes britanniques, le professeur A.V. Dicey : « le résidu du pouvoir discrétionnaire ou arbitraire qui demeure en tout temps entre les mains de la Couronne ».

Par les *Lettres patentes* de 1947, le roi Georges VI délégua au gouverneur général l'ensemble des prérogatives de la Couronne dans la sphère fédérale. Ces pouvoirs sont d'une importance vitale dans le régime constitutionnel canadien, car ils concernent notamment :

- la nomination du premier ministre et des ministres du cabinet;
- la nomination des ambassadeurs;
- la convocation, prorogation et dissolution du Parlement;
- la déclaration de guerre;
- la signature des traités.

Ces exemples donnent une bonne idée de l'étendue des pouvoirs juridiques exercés dans notre régime constitutionnel et qui sont issus de l'autorité qui découle de la prérogative royale.

Les autres pouvoirs du gouverneur général émanent de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il s'agit du pouvoir de nommer les sénateurs (article 24), le président du Sénat (article 34), et les juges des cours supérieures, de district et de comté (article 96). Cette liste n'est pas exhaustive, elle sert simplement à indiquer certains des pouvoirs conférés par la loi à la charge de gouverneur général.

La principale source de l'autorité des premiers ministres, tant fédéral que provinciaux, tient à leur capacité de conseiller le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs dans l'exercice de leur autorité légale. C'est au professeur Dicey que nous devons la notion de « convention » constitutionnelle, qui implique que le pouvoir légal est exercé par une autorité et que cette autorité n'exerce ses pouvoirs que sur l'avis du premier ministre compétent.

Certes, la convention la plus importante – qui fait d'ailleurs bien voir l'importance de la prérogative royale – est le fait que le gouverneur général, au nom de Sa Majesté, appelle à former un gouvernement le membre de la Chambre des communes qui peut s'assurer la confiance de la majorité des membres de la chambre, et qui demeurera au pouvoir aussi longtemps qu'il pourra conserver cet appui législatif. La plupart des Canadiens ignorent sans doute que les seules rébellions survenues au Canada, celles de 1837 dans les provinces du Haut et du Bas-Canada, faisaient suite à des demandes pour obtenir le gouvernement responsable, qui est la pierre angulaire de notre système politique.

La charge de gouverneur général n'a à peu près jamais suscité de polémique : on ne connaît que deux cas où le gouverneur général a refusé de tenir compte de l'avis du premier ministre. Il y a d'abord eu le cas de lord Aberdeen, qui a refusé de faire les nominations au Sénat et aux tribunaux recommandées par le premier ministre Tupper, après la défaite du gouvernement conservateur aux élections de 1896. Ce refus n'a pas fait l'objet d'un long débat, car il était généralement reconnu qu'il n'était pas très politiquement légitime pour un gouvernement défait de faire des recommandations aussi importantes au gouverneur général. Le cas qui a suscité une polémique par contre est celui du gouverneur général lord

Byng refusant de dissoudre le Parlement à la demande du premier ministre Mackenzie King en 1926¹.

La charge de lieutenant-gouverneur

Examinons maintenant la charge de lieutenant-gouverneur et, en particulier, l'importance pour cette charge de la prérogative royale. Il me paraît opportun de mentionner que les lieutenants-gouverneurs sont considérés comme tellement importants dans notre système constitutionnel, qu'on leur accorde un privilège spécial en matière de révision de la constitution du Canada. L'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* dispose que la charge de reine, de gouverneur général et de lieutenant-gouverneur ne peut être modifiée que par une résolution du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chacune des provinces.

Il n'y a que cinq questions auxquelles la constitution du Canada accorde la protection de l'unanimité. Cela a pour effet de rendre toute expérimentation pratiquement impossible dans les limites de notre système parlementaire de cabinet, étant donné que les tribunaux ont indiqué clairement que le terme « charge » ne désigne pas seulement les titulaires, mais aussi les pouvoirs dont ces titulaires sont investis.

Pendant longtemps, la charge de lieutenant-gouverneur est restée nettement moins bien définie que celle de gouverneur général.

À l'origine, le débat portait sur la question de savoir si le lieutenant-gouverneur était d'abord un représentant de la Couronne, ou plutôt un agent fédéral représentant les intérêts fédéraux au niveau provincial. Selon moi, lorsque le Canada a été créé, le Canada central voyait essentiellement la nation embryonnaire comme la réplique de la structure coloniale de l'Empire britannique transposée au Canada. Ottawa se voyait dans le même rapport avec les provinces que Londres avec les lointaines colonies de l'Empire.

À l'origine, le lieutenant-gouverneur était vu comme le représentant des intérêts fédéraux, avec toute l'autorité voulue pour bien représenter ces intérêts. Par exemple, il recevait toujours des instructions sur les intérêts fédéraux qu'il devait protéger en sa qualité de lieutenant-gouverneur. L'autorité dont il était investi pour donner suite aux vœux fédéraux était très étendue. Il pouvait sanctionner les projets de loi, ou refuser sa sanction, ou encore les réserver pour l'approbation du gouverneur général.

Ottawa s'est donné un pouvoir tout aussi important, celui de révocation. Dans les faits, ce pouvoir permettait à Ottawa d'opposer son veto à toute loi provinciale qu'il jugeait mal venue. Si l'on ajoute au pouvoir de réserve du lieutenant-gouverneur – qui lui permet de refuser de

sanctionner un projet de loi ou de le réserver pour l'approbation d'Ottawa – le pouvoir encore plus brutal d'Ottawa de révoquer une loi provinciale qui ne lui convient pas, on me comprendra quand je dis qu'à l'origine, la structure gouvernementale du Canada avait une sorte de physionomie néocoloniale.

Le pouvoir de révocation des lois a été exercé 112 fois, tandis que le pouvoir de réserve du lieutenant-gouverneur l'a été à 70 reprises. Il faut toutefois s'empresse d'ajouter que ces très importants pouvoirs ont fini par tomber en désuétude, la dernière révocation s'étant produite en 1932 et le dernier cas de réserve en Saskatchewan, en 1961. Et il faut également ajouter que le cas de réserve de 1961 a été pour beaucoup de monde un geste plutôt inattendu, étant donné que l'exemple précédent remontait à 1937². Ces importants pouvoirs font néanmoins toujours partie de notre structure constitutionnelle et, en 1938, on voyait la Cour suprême du Canada statuer que le fait qu'un pouvoir n'a pas été exercé depuis longtemps ne signifie pas qu'il n'est plus légal. Autrement dit, le non-exercice d'un pouvoir n'interdit pas le recours à celui-ci plus tard. Le pouvoir de réserve montre bien qu'on ait pu considérer le lieutenant-gouverneur comme un agent fédéral délégué (surtout dans les provinces lointaines de l'Ouest) pour promouvoir les intérêts fédéraux. Aujourd'hui, plus personne ne voit dans le lieutenant-gouverneur un agent fédéral chargé de défendre les intérêts fédéraux.

Le rôle légal du lieutenant-gouverneur reçoit un début de clarification en 1892 avec la décision du Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire bien connue de *The Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. The Receiver General of New Brunswick*. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick avait déposé une somme d'argent substantielle dans la Banque maritime. La banque a fait faillite, ce qui soulevait nécessairement la question des priorités débiteurs/créanciers, c'est-à-dire qui, à partir d'une somme limitée d'argent, pouvait recouvrer sa créance en premier. Pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick, le lieutenant-gouverneur était le représentant de la monarchie et, de ce fait, détenait toutes les prérogatives de la Couronne. Cela signifiait que ledit gouvernement pouvait invoquer les prérogatives de la Couronne pour exiger la priorité sur les autres créanciers qui cherchaient à recouvrer leurs créances auprès des liquidateurs de la Banque maritime. Dans son argumentation devant le Comité judiciaire du Conseil privé, le gouvernement fédéral a :

soutenu que l'Acte a eu pour effet de trancher tout lien unissant les provinces à la Couronne; de faire du gouvernement du Dominion l'unique gouvernement de Sa Majesté en Amérique du Nord; et de reléguer les provinces au rang d'institutions municipales indépendantes³.

Le Comité judiciaire du Conseil privé a rejeté d'emblée cette idée que les provinces étaient des organismes subordonnés par rapport au gouvernement fédéral. Lord Watson précise que la législature provinciale :

[...] ne tire aucunement son autorité du gouvernement du Canada et [que] son statut ne ressemble en rien à celui d'une institution municipale [...].

Ce jugement a eu pour effet d'établir que le lieutenant-gouverneur était, à tous égards, le représentant de Sa Majesté et qu'il détenait toutes les prérogatives de la Couronne. Parmi celles-ci, mentionnons d'importantes prérogatives comme la priorité relativement au recouvrement de dettes dans une liquidation ou une faillite et le droit de posséder tous les biens personnels et immobiliers sans maître ou vacants. Cela signifie que toutes les terres sans maître appartiennent à la Couronne du chef de la province. Par exemple, en Colombie-Britannique, les neuf dixièmes des terres de la province appartiennent à la Sa Majesté du chef de la province. Cela indique bien l'importance de cette décision. Les gens sont souvent étonnés de voir, lorsqu'il y a un transfert d'une terre de la Couronne, que l'acte de cession fait mention de Sa Majesté la Reine Élisabeth II.

La décision dans l'affaire *Maritime Bank* était importante pour une autre raison : elle mettait l'exécutif provincial au même rang que le gouverneur général au niveau fédéral. Cette décision, avec d'autres du Comité judiciaire du Conseil privé, a établi que les provinces étaient, à tous égards, autonomes dans leur sphère de compétence. Elle constituait un excellent parallèle à une autre décision du Comité judiciaire, dans l'affaire *Hodge v. The Queen*, où le Comité a jugé que les provinces, dans leur sphère de compétence législative, étaient suprêmes et en aucune façon subordonnées au Parlement britannique ou au Parlement fédéral. La décision dans l'affaire *Maritime Bank* signifiait que le lieutenant-gouverneur détenait toutes les prérogatives, dont le pouvoir de nommer le premier ministre et les ministres du cabinet, et de convoquer, proroger et dissoudre l'assemblée législative. C'est dire que la décision était importante non seulement pour les pouvoirs rattachés à la charge de lieutenant-gouverneur, mais également pour l'élévation symbolique du gouvernement provincial au même rang que le gouvernement fédéral.

Une autre décision revêt une grande importance pour la charge de lieutenant-gouverneur; il s'agit du le renvoi relatif à *The Initiative and Referendum Act*. L'Assemblée législative du Manitoba avait adopté une loi permettant l'adoption de lois par voie de référendum populaire plutôt que par la procédure législative habituelle. Dans une décision très sévère, le Comité judiciaire du Conseil privé a statué que la mesure était inconstitutionnelle au motif que la sanction royale n'étant plus nécessaire, il s'agissait d'une modification à la charge de lieutenant-gouverneur, ce qui, de ce fait, était contraire au paragraphe 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cela fait ressortir un autre aspect légal du statut spécial de la charge de lieutenant-gouverneur dans notre système constitutionnel : avant 1982, la province pouvait réviser sa propre constitution en vertu du paragraphe 92(1), à l'exception de la charge de

lieutenant-gouverneur; depuis 1982, la charge de lieutenant-gouverneur est protégée contre une révision provinciale par l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. C'est ainsi que la charge de lieutenant-gouverneur est non seulement à l'abri de toute révision – à l'exception d'une révision approuvée par tous les gouvernements –, mais qu'elle est également à l'abri de toute initiative constitutionnelle de la province.

Dans d'autres articles, j'ai déjà indiqué dans quelle mesure cette protection empêche le modèle de gouvernement de cabinet d'évoluer, et ce point de vue a été corroboré par une décision relativement récente de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *SEFPO c. Ontario*⁴. Autrement dit, étant donné que les pouvoirs de la charge de lieutenant-gouverneur sont aussi étroitement liés à l'ensemble de notre modèle de parlement et de cabinet, il devient très difficile de réformer ce modèle sans modifier la charge de lieutenant-gouverneur. Tel que défini par la décision dans l'affaire *Initiative and Referendum Act*, le terme « charge » ne désigne pas seulement la charge comme telle, mais également tous les pouvoirs qui y sont rattachés.

Démission du premier ministre

Si la charge de gouverneur général n'a à peu près jamais suscité de polémique, on ne saurait en dire autant de celle de lieutenant-gouverneur. Le fait que les structures provinciales étaient souvent plus embryonnaires et moins développées que celles d'Ottawa, qui a rapidement pris la tournure du parlement de Westminster. Aucun premier ministre fédéral n'a jamais été destitué par le gouverneur général, mais ce n'est pas le cas sur la scène provinciale, où cinq premiers ministres ont été destitués par le lieutenant-gouverneur. Ici encore, il faut rappeler que, comme pour le pouvoir de réserve, l'exercice de ce pouvoir est davantage une réalité du passé que du présent. Les trois dernières destitutions sont survenues en Colombie-Britannique entre 1898 et 1903 et, après la deuxième, le lieutenant-gouverneur McInnes était révoqué par décret fédéral pour non-respect des principes du gouvernement responsable.

Le pouvoir de destitution d'un premier ministre demeure néanmoins un outil puissant de l'arsenal du lieutenant-gouverneur. On en a vu une illustration particulièrement frappante sous le régime d'un ancien premier ministre de Colombie-Britannique, M. Bill Vander Zalm, et le lieutenant-gouverneur d'alors, M. David Lam. À la suite d'une enquête menée par le commissaire aux conflits d'intérêts de la province, M. Vander Zalm a été trouvé coupable de conflit d'intérêts entre sa charge publique et ses intérêts personnels. Dès la publication du rapport du commissaire, M. Vander Zalm a démissionné.

Dans un entretien accordé par la suite au *South China News*, quotidien asiatique de langue anglaise, M. Lam devait déclarer

que si M. Vander Zalm n'avait pas démissionné, il aurait exercé sa prérogative de le destituer. Il me paraît clair que M. Lam ne citait ce cas que comme exemple des pouvoirs rattachés à sa charge. L'essentiel de l'entretien portait sur le rôle du lieutenant-gouverneur dans le système politique canadien. Je suis persuadé que M. Lam n'a pas songé un instant que cet exemple du pouvoir vice-royal serait repris par la presse canadienne. Toutefois, à sa grande confusion, le *Vancouver Sun* devait s'en emparer et lui accorder beaucoup d'importance.

Je suis néanmoins d'avis que M. Lam aurait agi non seulement conformément à ses pouvoirs légaux, mais également selon les conventions traditionnelles de sa charge si, devant le refus de M. Vander Zalm de démissionner, il avait exercé de prérogative de le destituer. (Au début du vingtième siècle, le lieutenant-gouverneur du Manitoba menaçait de destituer le premier ministre Roblin s'il ne nommait pas un commissaire indépendant et impartial pour enquêter sur un présumé scandale concernant son gouvernement. Sous la menace, un enquêteur a été nommé, qui a trouvé un soupçon de scandale dans l'attribution de marchés publics, ce qui a provoqué la démission du premier ministre.)

Il ne faudrait pas que les représentants vice-royaux voient dans ces exemples un encouragement à destituer leur premier ministre, mais il reste que c'est un pouvoir non seulement tout à fait légal du lieutenant-gouverneur ou du gouverneur général, mais, dans des circonstances exceptionnelles, pleinement conforme aux usages constitutionnels.

Refus de la dissolution

Au niveau fédéral, il n'y a eu qu'un cas de refus de dissolution, à savoir le refus très controversé de lord Byng d'accéder à la demande de dissolution du premier ministre King. Cette mesure a mené à la fameuse crise King-Byng de 1926 et, bien que M. Forsey ait jugé que lord Byng était tout à fait dans son droit constitutionnel, c'est néanmoins le premier ministre King qui a remporté la bataille des relations publiques dans ce cas. Les arguments de M. Forsey en faveur de lord Byng s'appuient sur les faits suivants :

- il y avait eu des élections récentes au Canada, en octobre 1925, et la demande de dissolution survenait en juin 1926;
- il existait un gouvernement de remplacement, capable de gouverner le Canada et de s'assurer la confiance de la majorité des députés au Parlement.

À la suite des élections de 1925, les libéraux détenaient 101 sièges et les conservateurs 116, mais le premier ministre King avait réussi à se maintenir au pouvoir grâce à l'appui du Parti progressiste. Avant de refuser la dissolution, lord Byng s'était assuré que les progressistes étaient prêts à appuyer un gouvernement conservateur, dirigé par Arthur Meighen, pour franchir la période dite des subsides. Il est évident qu'en

l'absence d'un gouvernement de remplacement capable de prendre la relève, refuser la dissolution serait impensable.

Au niveau provincial, on a connu trois cas de refus de dissolution, mais il faut dire qu'ils sont tous survenus au XIX^e siècle. Lord Atlee, premier ministre britannique de 1945 à 1951, estimait qu'il n'y avait que deux occasions où le monarque ou son représentant pouvait agir de sa propre initiative : d'abord, dans des *circonstances spéciales*, le refus de dissolution, et, en cas de mort ou de démission soudaine du premier ministre, le choix de son successeur.

Nomination du premier ministre

Manifestement, la première et la plus importante tâche du représentant vice-royal est de nommer le premier ministre (fédéral ou provincial) et, ensuite, sur l'avis du premier ministre, de nommer les ministres du cabinet. Selon la position constitutionnelle traditionnelle, en cas de mort ou de démission soudaine du premier ministre, il n'y a plus personne pour donner un avis au gouverneur général ou au lieutenant-gouverneur, de sorte qu'il est laissé à lui-même. Il faut préciser que le terme « avis » signifie l'avis du seul premier ministre et que, sauf dans les circonstances les plus extraordinaires, l'avis doit être suivi. Lorsqu'il n'y a plus de premier ministre, il n'y a plus personne pour donner cet « avis » qui doit être suivi.

L'usage veut que le monarque ou son représentant puisse consulter qui il veut, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement, pour le choix du nouveau premier ministre. L'exemple le plus frappant d'une telle situation s'est produit en Grande-Bretagne avec la démission soudaine du premier ministre Eden en 1956. Sa Majesté avait le choix entre R.A.B. Butler et Harold Macmillan. Après de nombreuses consultations, elle a choisi M. Macmillan comme premier ministre de Grande-Bretagne. Au Canada, le cas s'est produit quatre fois entre 1892 et 1896. Les deux premières nominations ont été faites par lord Stanley en la personne de MM. Abbott et Thompson, et les deux autres par lord Aberdeen, qui choisit MM. Bowell et Tupper. Tous ces choix ont été très difficiles, et les gouverneurs généraux ont passé d'une à deux semaines dans chaque cas à consulter beaucoup de monde avant d'arrêter leur choix. Depuis 1896, aucun premier ministre fédéral n'est mort subitement ou a démissionné soudainement, de sorte que les titulaires ont pu différer leur démission jusqu'à ce qu'un nouveau chef soit désigné au congrès du parti.

À cet égard, la scène provinciale est particulièrement intéressante. Une nouvelle procédure s'est développée, qui est en voie de passer dans l'usage, relativement au choix d'un nouveau premier ministre en cas de mort ou de démission soudaine du titulaire. Cela remonte à la mort du premier ministre Duplessis vers la fin de 1959. Le caucus de l'Union nationale fit parvenir une pétition unanime au lieutenant-gouverneur lui demandant d'appeler Paul Sauvé à

former un gouvernement, ce qu'il fit. Cependant, M. Sauvé devait mourir subitement et tragiquement en janvier 1960, à peine quelques mois après sa nomination. Si le caucus n'avait eu aucune peine à choisir M. Sauvé, une personne d'une compétence et d'une légitimité politique exceptionnelles, à sa mort, ce n'est qu'après des tensions et des affrontements nombreux qu'il finit pas transmettre au lieutenant-gouverneur une pétition unanime portant le nom d'Antonio Barrette. Suivant l'exemple du cas du premier ministre Sauvé, le lieutenant-gouverneur nomma M. Barrette premier ministre du Québec. Son règne devait toutefois être de courte durée, car, lors des élections provinciales de 1960, les électeurs retournèrent le Parti libéral au pouvoir, avec Jean Lesage comme premier ministre.

En 1966, le Parti libéral était défait et le chef Daniel Johnson menait l'Union nationale à une victoire-surprise par un de ces phénomènes canadiens intéressants où le parti gagnant récolte moins de voix que le parti défait. En 1968, le premier ministre Johnson décédait à la suite d'une maladie soudaine et, suivant l'usage dont il a été question, le caucus de l'Union nationale soumettait au lieutenant-gouverneur le nom de Jean-Jacques Bertrand, qui était officiellement nommé premier ministre du Québec.

Comme ces exemples le montrent, l'usage voulant que le caucus transmette un nom au lieutenant-gouverneur était strictement québécois. Mais cela devait rapidement changer en avril 1991 avec la démission soudaine du premier ministre Vander Zalm. Le caucus du parti Crédit social décida de tenir une élection officielle et de transmettre le nom du gagnant au lieutenant-gouverneur pour qu'il soit nommé premier ministre. Au premier tour de scrutin s'affrontaient Rita Johnston et Russ Fraser, et c'est Mme Johnston qui devait l'emporter. Il est intéressant de noter que le caucus décida de communiquer le résultat du vote à la presse. Le président du caucus transmit ensuite le nom de Mme Johnston au lieutenant-gouverneur qui, exerçant sa prérogative de représentant de la reine en Colombie-Britannique, la nomma officiellement première ministre.

Aussi, j'ai été quelque peu intrigué par la lecture d'un entrefilet de trois ou quatre lignes dans le *Globe and Mail* disant que, à la suite de la démission soudaine du premier ministre McKenna en 1997, le caucus avait demandé au lieutenant-gouverneur de bien vouloir appeler M. Frenette à former un gouvernement et de le nommer premier ministre de la province. Le compte rendu étant court – un entrefilet comme j'ai dit –, je ne sais pas comment les vœux du caucus ont été transmis au lieutenant-gouverneur. La seule autre information à retenir était que M. Frenette avait indiqué au caucus qu'il ne souhaitait pas devenir chef du Parti libéral pour de bon, mais qu'il était prêt à exercer ces fonctions jusqu'à ce que le parti choisisse un successeur à M. McKenna.

Avec le dernier précédent, les « projecteurs politiques » sont de nouveau braqués sur la Colombie-Britannique. Après que le

procureur général de la province eut révélé en août 1999 que le premier ministre Glen Clark faisait l'objet d'une enquête policière, celui-ci démissionnait immédiatement. Peu de temps après, le caucus du Nouveau Parti démocratique avisait la presse qu'il allait communiquer au lieutenant-gouverneur le nom de M. Dan Miller pour occuper le poste de premier ministre. Comme M. Frenette, M. Miller avait indiqué au caucus qu'il accepterait de servir comme premier ministre seulement jusqu'à ce que le parti se choisisse un nouveau chef lors de son congrès. M. Miller a été nommé premier ministre par le lieutenant-gouverneur et il a indiqué qu'il continuerait de remplir ces fonctions jusqu'à ce que le Nouveau Parti démocratique se donne un nouveau chef en février 2000. Celui-ci sera alors appelé par le lieutenant-gouverneur à former un gouvernement.

Comme il n'y a pas eu de mort subite ou de démission soudaine d'un premier ministre fédéral à Ottawa depuis 1896, il est évidemment impossible de savoir si ce nouvel usage provincial de choisir et proposer un nom au lieutenant-gouverneur serait suivi par le parti au pouvoir à Ottawa. Il faut rappeler toutefois que la communication d'un nom par un caucus n'est pas la même chose que l'« avis » donné par le premier ministre au représentant vice-royal. Dans le cas de l'avis du premier ministre – sauf circonstances exceptionnelles –, il s'agit d'une recommandation qui doit être acceptée et exécutée. Seule le premier ministre peut donner un « avis » dans ce sens spécifique. La recommandation d'un caucus n'est qu'un point de vue, et l'usage constitutionnel canadien laisserait au représentant vice-royal le choix de ne pas nommer la personne ainsi recommandée. Certes, il ne s'agit pas de couper les cheveux en quatre, car il serait très difficile pour le lieutenant-gouverneur de refuser de donner suite à la recommandation du parti au pouvoir, mais il est important de reconnaître que l'« avis » au sens traditionnel et spécifique désigne le seul avis donné par le premier ministre de la reine, que ce soit au niveau fédéral ou provincial.

Conclusion

Les pouvoirs légaux du gouverneur général du Canada et des lieutenants-gouverneurs des provinces sont considérables. De fait, ils sont au cœur même du contrôle exercé par le premier ministre sur les activités du gouvernement au Canada, qu'il soit fédéral ou provincial. Si le système fonctionne généralement bien, c'est que les vastes pouvoirs de la Couronne sont exercés sur l'avis du chef du parti au pouvoir au Parlement ou dans les assemblées législatives. Néanmoins, il ne faut jamais oublier que l'occasion pourrait se présenter où le représentant vice-royal, dans des circonstances très spéciales, jugerait que l'avis qui lui est donné est inacceptable et que le moment est venu d'exercer de son propre chef sa prérogative vice-royale. Il ne s'agit en aucun cas de capacité légale, mais plutôt de déterminer si la situation justifie une dérogation à la convention voulant que la Couronne ou son représentant n'agisse que sur l'avis du premier ministre.

Notes

1. Le temps nous manque ici pour entrer dans les détails de cet événement, mais on en trouvera une très bonne description dans l'ouvrage classique de feu le sénateur Eugene Forsey, *The Royal Power of Dissolution of Parliament in the British Commonwealth*.
2. Il importe de souligner que le lieutenant-gouverneur s'est prévalu du pouvoir de son propre gré et non à la suite de directives d'Ottawa. À l'appui de ce point de vue, lorsque le premier ministre Diefenbaker informe la Chambre des communes que, par décret du conseil fédéral, la sanction royale a été donnée au projet de loi réservé, il déclare que, à l'avenir, aucun projet de loi ne devrait faire l'objet d'une réserve sans consultation préalable du gouvernement fédéral.
3. Lord Watson, extrait des motifs de son jugement dans cette affaire : (1892) AC 437.
4. [1987] 2 R.C.S. 2 M. le juge Beetz semble indiquer que le paragraphe 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne permettrait pas « de provoquer des bouleversements constitutionnels profonds par l'introduction d'institutions politiques étrangères et incompatibles avec le système canadien », invoquant à l'appui de cette affirmation l'affaire *Initiative and Referendum Act*.