
Les conventions constitutionnelles et le Parlement

par Andrew Heard

Il existe une foule de règles officielles qui régissent le Parlement; certaines sont énoncées dans les lois, d'autres appartiennent au common law et d'autres encore se trouvent dans le Règlement de la Chambre des communes et dans le Règlement du Sénat. Cependant, même si nous regroupions ensemble toutes ces règles officielles, nous n'aurions qu'une image très incomplète de la façon dont le Parlement fonctionne et de ce que les parlementaires devraient ou ne devraient pas faire. Les conventions constitutionnelles ont un rôle important à jouer dans le travail du Parlement et des parlementaires. L'auteur examine la nature des conventions constitutionnelles et leurs rapports avec les règles officielles énoncées dans la Constitution. En outre, il se penche sur certaines des conventions les plus importantes qui sont pertinentes dans le contexte politique actuel : le choix du premier ministre par le gouverneur général, l'adresse en réponse au discours du Trône et les questions de confiance.

Les conventions exercent une certaine influence sur les règles officielles, ce qui permet, en fait, de les rendre tolérables. Il nous serait pratiquement impossible de vivre si nous devions nous conformer à toutes les lois et à tous les règlements officiels qui existent. Certaines lois sont simplement désuètes, d'autres sont trop vastes et certains enjeux importants ne sont pas du tout régis convenablement par des règles officielles. Parmi les règles désuètes, mentionnons le pouvoir de report et le droit de révocation. Le pouvoir que confère la loi au gouverneur général de nommer et de congédier à volonté les membres du Conseil privé est beaucoup trop grand. Par ailleurs, la loi est totalement muette sur de nombreux aspects fondamentaux du gouvernement responsable, y compris l'existence et les fonctions du premier ministre et du cabinet ainsi que l'obligation pour le

gouvernement de démissionner ou d'aller en élection s'il perd un vote de confiance clair.

Il peut même arriver que des conventions soient directement en contradiction avec une règle de droit désuète. L'article 56 de la Loi constitutionnelle de 1867 stipule clairement que le gouverneur général est obligé de transmettre une copie de chaque loi adoptée par le Parlement au gouvernement britannique. Cependant, cette pratique a été abandonnée en 1942 et les Canadiens seraient sans nul doute offensés si cette pratique était reprise. Les contradictions aussi évidentes dans les règles officielles sont peu nombreuses, mais il est important de savoir qu'elles existent. Cela montre très clairement la place importante qu'occupent certaines conventions dans la constitution de notre pays.

En règle générale, il faudrait faire une distinction entre les conventions et les autres règles officielles parce que les premières ne sont pas directement appliquées par les tribunaux ni par le président. Une exception possible est la convention relative aux affaires en instance, que les présidents appliquent à l'occasion¹. Il arrive que beaucoup de conventions soient appliquées indirectement, parce que même une description faisant autorité ou la reconnaissance des clauses d'une convention suffit généralement pour que la plupart des acteurs sur la scène politique s'y conforment.

Andrew Heard est professeur agrégé au Département de sciences politiques de l'Université Simon Fraser. Le présent article est une version révisée d'une allocution prononcée à l'occasion de la Conférence sur le droit et le Parlement, tenue à Ottawa, les 22 et 23 novembre 2004. Cette dernière a été organisée par les légistes du Sénat et de la Chambre des communes et par le Comité de Formation juridique permanente de l'Association du Barreau canadien.

Cependant, en cas de conflit direct entre une convention et une règle officielle, les tribunaux ou le président appliqueront la règle officielle plutôt que la convention. En fait, comme le président John Fraser l'a déclaré : « La tradition veut que le président de la Chambre ne se prononce pas en matière constitutionnelle². » Le président de la Chambre a pour fonction d'appliquer les règles de procédure. Par exemple, le président n'émet pas de commentaire quant à la nature du vote, à savoir s'il s'agit ou non d'un vote de confiance. De plus, le président n'empêchera pas le gouvernement de continuer de fonctionner après qu'il a été renversé à la suite d'un vote de confiance clair.

L'interaction entre conventions et règles officielles se manifeste tous les jours durant la période des questions. Suivant la convention concernant les responsabilités ministérielles individuelles, chaque ministre doit répondre aux questions qui lui sont posées au sujet de ses propres activités et des activités du ministère dont il est responsable. En fait, la période des questions constitue un élément essentiel du gouvernement parlementaire moderne. Cependant, au fil des ans, des décisions de la présidence ont contredit cette convention touchant à l'obligation de rendre compte des ministres et lui ont également imposé des limites.

Premièrement, des décisions rendues successivement par des présidents ont eu pour effet de renforcer la règle selon laquelle un ministre ne peut être tenu de répondre à une question ni obligé d'expliquer son refus de répondre. Deuxièmement, les présidents ont établi que les questions posées aux ministres devaient porter uniquement sur leur ministère actuel et non sur des responsabilités officieuses, par exemple les décisions prises en qualité de « ministre à compétences régionales ». Cela signifie également qu'il n'est pas possible de poser des questions à un ministre au sujet de ses activités à titre de ministre responsable d'un autre ministère. En outre, il est également impossible de poser des questions à un ministre au sujet des activités de l'un de ses prédécesseurs. Finalement, une question peut bien être posée à un ministre donné, mais rien n'empêche un autre ministre d'y répondre à sa place.

Si la période des questions était régie par ces seules règles, elle aurait tôt fait de devenir une simple liste de questions théoriques sans intérêt. Heureusement, l'obligation de fournir une réponse, même sans substance, est suffisamment grande pour que la période des questions fasse régulièrement l'objet d'échanges animés. Sans égard aux critiques fréquentes portant sur le niveau des questions et des réponses, je suis d'avis que, pendant la durée d'un gouvernement, la période des questions fournit un point d'ancrage pour des discussions sur des questions importantes et des enjeux politiques critiques. Il en est ainsi parce que les conventions à l'appui de l'obligation de rendre compte de chaque ministre sont acceptées de tous. Bref, grâce aux conventions, la période des questions fonctionne

presque en dépit des règles officielles appliquées par le président.

Donc, les conventions sont des règles contraignantes qui imposent un comportement, mais elles ne sont appliquées ni par les tribunaux, ni par les présidents de nos assemblées législatives. La plupart des conventions sont non écrites, issues de nombreuses années de pratique – qu'il s'agisse de faire une certaine chose (par exemple, répondre aux questions en Chambre) ou de ne pas faire une chose (par exemple, le gouverneur général ne refuse pas les projets de loi qui lui sont présentés en vue de la sanction royale). Cependant, certaines conventions sont écrites ou puisent leur origine dans une entente écrite conclue par les intervenants politiques. Par exemple, les vieux dominions doivent une grande partie de leur indépendance initiale aux accords conclus lors des conférences impériales tenues au cours des années 1920 et 1930. À ces conférences, les ministres britanniques ont accepté un éventail de demandes des gouvernements des dominions désireux d'obtenir davantage d'autonomie; après 1930, par exemple, le gouvernement britannique a cédé au gouvernement du dominion concerné le droit de conseiller le monarque sur le choix du gouverneur général.

Il convient également de faire la distinction entre les conventions, d'une part, et les simples us et coutumes, d'autre part.

Par exemple, la pratique suivant laquelle le nouveau président est conduit contre son gré à son fauteuil est une coutume, non une convention. Il en est de même de l'idée selon laquelle le gouverneur général ou son représentant devait être réellement présent au Sénat, de concert avec les membres des Communes réunis, pour accorder la sanction royale. Les us et coutumes ne sont que des traditions symboliques ou des rituels amusants dont le respect ou le non-respect n'a aucun impact important sur l'application des règles et des principes constitutionnels. Ainsi, la constitution du Canada précise clairement que le Parlement se compose de trois éléments : la Reine, la Chambre des communes et le Sénat. Mais il n'est pas nécessaire que la Reine et l'ensemble des députés et des sénateurs soient réunis pour la sanction royale. L'innovation relativement récente, à savoir que le gouverneur général accorde la sanction royale dans son bureau, n'a eu aucune incidence négative sur le fonctionnement du Parlement ni sur le déroulement des processus constitutionnels.

Les conventions ont pour but de protéger certains principes de la constitution contre les répercussions négatives possibles. Deux des principes les plus importants de la constitution du Canada sont la démocratie représentative et le gouvernement parlementaire responsable. Pourtant, aucune règle explicite n'empêche le premier ministre de ne pas tenir compte des

résultats défavorables d'une élection générale. Et pourtant, il n'était pas question que la première ministre Kim Campbell déclare que les résultats de l'élection générale de 1993 étaient simplement décevants et qu'elle demeurerait en poste et tiendrait une autre élection plus tard dans l'année. Si elle avait agi ainsi, le gouverneur général aurait été justifié de la congédier et de nommer Jean Chrétien au poste de premier ministre.

Des conventions importantes régissent les événements à la suite d'une élection générale. Les plus importantes sont la désignation possible, par le gouverneur général, du nouveau premier ministre et le vote à la suite de l'adresse en réponse au discours du Trône.

En règle générale, les choses se passent comme suit :

- Le premier ministre sortant a le droit de demeurer en poste et de réunir le Parlement s'il croit que son parti a une chance raisonnable de remporter, à la majorité, un vote de confiance.
- Lorsqu'un gouvernement majoritaire est élu, la situation est claire et le premier ministre ne fait que poursuivre là où il a laissé.
- Lorsqu'un autre parti remporte une majorité de sièges, le premier ministre sortant n'a aucun espoir de survivre à un vote de confiance; il doit donc remettre sa démission et le chef du parti victorieux devient le premier ministre.
- Lorsque aucun parti ne remporte une majorité de sièges, le premier ministre peut décider de démissionner, comme l'a fait Pierre Trudeau en 1979.

Il est vrai que, dans tous les gouvernements minoritaires fédéraux du XX^e siècle, sauf un, le premier ministre a démissionné quand un autre parti a remporté la majorité relative des sièges. Cependant, ces précédents ne constituent pas en eux-mêmes une convention obligeant un premier ministre à démissionner. Les conventions sont établies en fonction des principes constitutionnels en cause, des précédents et des déclarations des acteurs et observateurs au sujet de la situation. Un examen des commentaires des acteurs et des universitaires révèle que l'opinion favorise clairement le droit du premier ministre de rencontrer le Parlement plutôt que l'obligation de démissionner si un autre parti remporte une majorité relative des sièges³.

Par conséquent, je crois que Paul Martin était dans l'erreur lorsqu'il a déclaré en 2004 qu'il était logique que le chef du parti détenant le plus grand nombre de sièges soit nommé premier ministre. Il n'est pas automatique que le premier ministre sortant doive démissionner si un autre parti remporte la majorité relative des sièges. Ce qui compte, c'est de pouvoir obtenir la majorité à un vote de confiance à la Chambre des communes. Un premier ministre peut être nommé en poste par le gouverneur général, mais le droit de gouverner, dans notre démocratie parlementaire, découle de la confiance accordée par la majorité des députés élus à la Chambre. Il serait même irresponsable pour un premier ministre de démissionner simplement parce qu'il est arrivé deuxième dans des situations

où il savait pertinemment qu'un parti secondaire était disposé à l'appuyer et qu'ils disposaient ensemble d'un nombre suffisant de sièges pour constituer une majorité. Le gouverneur général est effectivement tenu de nommer le chef du parti qui détient le plus de sièges, mais seulement après que le premier ministre sortant a donné sa démission.

Dans l'exercice du droit de rester en poste, il doit bien être compris que le droit du premier ministre est de convoquer le Parlement et non pas de gouverner indéfiniment. À ce sujet, le discours du Trône et, en particulier, le vote sur l'adresse en réponse au discours du Trône ont une importance cruciale.

Il est peu connu que, dans notre système parlementaire, l'élection n'est pas véritablement terminée tant que n'a pas été tenu le vote sur l'adresse en réponse au discours du Trône.

Le discours du Trône brosse à grands traits le programme du gouvernement. Le vote sur l'adresse en réponse au discours du Trône constitue l'expression de la confiance qu'inspirent à la Chambre les plans du gouvernement. Si un parti d'opposition réussit à faire ajouter à la motion des passages qui expriment un manque de confiance envers le gouvernement, la Chambre s'est exprimée et le gouvernement doit démissionner. Il incombe alors au chef de celui des autres partis qui détient le plus de sièges de former un gouvernement et de se soumettre à un vote de confiance.

Après l'élection de 1985 en Ontario, où son gouvernement conservateur a été réduit à une majorité simple, le premier ministre Frank Miller a cru qu'il avait le droit de déclencher une élection après avoir été battu lors d'un vote de confiance portant sur le discours du Trône. Or, les libéraux et les néo-démocrates avaient conclu une entente écrite dans laquelle ils s'entendaient pour que David Peterson gouverne pendant deux ans avec l'appui du NPD. Le lieutenant-gouverneur a donc nommé, à juste titre, M. Peterson premier ministre et les libéraux ont remporté le vote de confiance qui a suivi.

Dans le régime parlementaire, il est évident que le cabinet doit bénéficier de la confiance de la majorité des membres élus du corps législatif. Par conséquent, la Chambre a non seulement le droit mais bien le devoir d'exprimer sa confiance, ou l'absence de celle-ci, dans le gouvernement en poste, après une élection. Les députés nouvellement élus décident de la personne qui a le droit de gouverner pendant la durée du Parlement et expriment d'abord cette décision au moyen du vote sur l'adresse en réponse au discours du Trône. Un premier ministre en poste a le droit de convoquer le Parlement après l'élection d'un gouvernement minoritaire et le gouverneur général a le devoir d'en nommer un autre au poste de premier ministre si le titulaire démissionne pour une raison ou une

autre. Cependant, c'est la Chambre des communes qui décide en bout de ligne du parti et de la personne qui gouvernent réellement.

À cet égard, le vote sur le discours du Trône est crucial dans le cas d'un gouvernement minoritaire et le fait de ne pas tenir un tel vote est une grave erreur, du point de vue constitutionnel. Habituellement, le vote à la suite du discours du Trône est tenu pour acquis. Mais le simple fait qu'il en soit fait mention dans les règles de procédure ne signifie pas qu'il sera tenu. Par exemple, la Nouvelle-Écosse a connu deux gouvernements minoritaires au cours des six dernières années (libéral en 1998 et conservateur en 2003); dans les deux cas, le premier ministre est passé d'une situation majoritaire à une situation minoritaire. Comme cela était leur droit, les titulaires sont restés en poste. Dans les deux cas, le lieutenant-gouverneur a présenté le discours du Trône et un débat à son sujet a suivi, sans toutefois qu'un vote soit réellement tenu. Cela a été possible parce que le leader du gouvernement en Chambre décide du moment où les motions sont inscrites au feuillet. Il a simplement décidé de ne pas inscrire au feuillet la motion pour un vote, de sorte qu'il n'y en a pas eu. Cette tactique a également profité à l'un des partis d'opposition à chaque occasion, puisqu'il n'a pas eu à appuyer publiquement le gouvernement avant le dépôt du budget.

À mon avis, ces précédents constituent des exemples malheureux de la faiblesse des conventions constitutionnelles – l'absence de mécanisme permettant de garantir l'observance de bon nombre de conventions. Ils sont d'autant plus malheureux qu'ils se sont produits dans l'enceinte législative qui, parmi celles des colonies britanniques, a été la première à obtenir le gouvernement responsable. Après l'élection de 1838, Joseph Howe a présenté une motion de censure au conseil exécutif du gouverneur, après que son parti a remporté une majorité de sièges. La motion a été mise aux voix et elle a été adoptée. La démission du conseil et la nomination de Howe et de ses collègues ont marqué un tournant dans l'histoire de l'empire; pour la première fois, un gouverneur reconnaissait tacitement que son conseil devait jouir de la confiance de l'assemblée élue.

Ces réflexions montrent également qu'il existe différentes catégories de conventions. Certaines manquent de détails sur ce qui devrait ou ne devrait pas être fait. D'autres sont occasionnellement contournées sans grande conséquence. Mais d'autres sont invariablement observées, parce que toute dérogation aurait des conséquences graves. Pour savoir si une convention est observée, il suffit d'imaginer ce que serait la situation en l'absence de règle. Dans les exemples donnés ci-dessus au sujet de la Nouvelle-Écosse, les gouvernements ont réussi à ne pas tenir de vote sur le discours du Trône parce qu'un autre parti qui détenait la balance du pouvoir avait souscrit à cette décision pour ses propres motifs. Cependant, si aucun vote n'était jamais tenu sur le discours du Trône, il ne serait pas possible de déterminer qui a le droit de gouverner en

situation minoritaire. Avec l'engouement pour la réforme électorale au Canada, et vu que les gouvernements minoritaires pourraient devenir plus fréquents, il est d'autant plus important de reconnaître le rôle crucial joué par le vote sur l'adresse en réponse au discours du Trône.

Lorsque la question du droit de gouverner est réglée par le vote sur l'adresse en réponse au discours du Trône, il importe, par-dessus tout, de savoir quels autres votes pourraient entraîner un retrait de la confiance. Heureusement, nous ne sommes plus au milieu du XX^e siècle au Canada, quand les gouvernements se comportaient comme si chaque vote était un vote de confiance. Les opinions contemporaines canadiennes sont davantage alignées sur les idées avancées par d'autres systèmes parlementaires expérimentés au sein du Commonwealth. Voici une liste partielle des votes de confiance :

- une motion de censure ou de condamnation clairement libellée;
- la défaite de la motion du gouvernement sur l'adresse en réponse au discours du Trône, qui constitue un rejet des politiques générales proposées par le gouvernement;
- la défaite des principales motions budgétaires, qui représente un rejet des plans financiers du gouvernement;
- toute motion que le gouvernement présente comme une question qui engage la confiance.

D'autres défaites concernant d'importantes politiques proposées par le gouvernement peuvent soulever une question de confiance, mais elles ne témoignent pas, à elles seules, d'une perte de confiance. Le premier ministre a toujours la possibilité de poursuivre comme si de rien était, ou de régler la question au moyen d'une motion de confiance.

D'autres conventions constitutionnelles couvrent de nombreux aspects de la vie parlementaire. L'incorporation de ministres et de secrétaires parlementaires à des comités ou leur exclusion de ceux-ci, le fait que le président de la Chambre s'appuie sur les listes des députés des partis pour reconnaître des intervenants à la période des questions et aux débats et la discipline du parti en sont quelques exemples. Comme l'a écrit sir Ivor Jennings, les conventions sont la chair qui recouvre les os secs de la loi.

Notes

1. Voir Robert Marleau et Camille Monpetit (dir.), *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Montréal, Chenelière/McGraw-Hill, c2000, pp. 534-536.
2. Canada, Chambre des communes, *Débats*, 11 juillet 1988, p. 17384.
3. Voir Andrew Heard, *Canadian Constitutional Conventions: The Marriage of Law and Politics*, Toronto, Oxford University Press Canada, 1991, p. 23.