
Les élections à date fixe au Canada

Une loi à corriger

par Adam Dodek

En 2008, le premier ministre a demandé la dissolution du Parlement. Cette dissolution a été acceptée, malgré l'adoption, en 2007, d'un projet de loi prévoyant des élections à date fixe tous les quatre ans. Aux termes de cette loi, la prochaine élection était prévue pour le 19 octobre 2009, mais elle a eu lieu le 14 octobre 2008. Le présent article porte sur cette mesure législative, notamment la question de savoir si celle-ci exige toujours la tenue d'élections en octobre prochain. L'article conclut que la mesure législative devrait être réexaminée.

Quand le premier ministre s'est rendu chez la gouverneure générale en septembre dernier pour lui demander de dissoudre le Parlement, il a clairement bafoué l'esprit de sa propre loi sur les élections à date fixe, qui prévoyait la tenue de la prochaine élection le 19 octobre 2009¹. Cette décision a déjà été commentée², et les tribunaux en sont présentement saisis³. Le présent article porte sur une autre question : doit-on encore tenir une élection en 2009 même si on en a tenu une en octobre 2008? À mon avis, la réponse n'est pas claire, et le Parlement devrait la clarifier.

Le problème fondamental de la loi sur les élections à date fixe, c'est qu'elle ne tient pas directement compte d'une situation qui était prévisible, sinon probable : que le gouvernement minoritaire de Stephen Harper ne durerait pas jusqu'à la date prévue de l'élection en octobre 2009, soit 45 bons mois après son élection en janvier 2006. La durée moyenne des gouvernements minoritaires qui ont précédé celui de Stephen Harper est de 20 mois⁴. Quand le projet de loi C-16 prévoyant des élections à date fixe a été débattu à la Chambre, les députés ont beaucoup discuté de son application éventuelle en cas de gouvernement minoritaire, mais le projet de loi lui-même est muet sur cette question.

Le projet de loi C-16 modifie notamment la *Loi électorale du Canada* par l'adjonction des dispositions clés suivantes :

56.1 (1) Le présent article n'a pas pour effet de porter atteinte aux pouvoirs du gouverneur général, notamment celui de dissoudre le Parlement lorsqu'il le juge opportun.

(2) Sous réserve du paragraphe (1), les élections générales ont lieu le troisième lundi d'octobre de la quatrième année civile qui suit le jour du scrutin de la dernière élection générale, la première élection générale suivant l'entrée en vigueur du présent article devant avoir lieu le lundi 19 octobre 2009.

Après l'élection de 2008, on peut interpréter ce paragraphe de deux manières, chacune posant problème à sa façon. Cela étant dit, toute interprétation repose sur une analyse des trois dispositions composant le paragraphe 56.1(2) de la Loi : (1) toute date prévue est sujette aux pouvoirs de la gouverneure générale, c'est-à-dire que cette dernière peut dissoudre le Parlement avant la date prévue; (2) chaque élection générale doit avoir lieu le troisième lundi d'octobre de la quatrième année civile qui suit le jour du scrutin de la dernière élection générale; (3) la première élection générale suivant l'entrée en vigueur du présent article doit avoir lieu le lundi 19 octobre 2009. Pour savoir si une élection est prévue pour ce jour-là, il faut déterminer si la première disposition modifie seulement la deuxième ou la deuxième et la troisième à la fois.

La « règle moderne » d'interprétation législative de Drieger est bien connue et a été adoptée par les tribunaux :

Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur⁵.

Toutefois, le problème typique de cette méthode

Adam Dodek enseigne à la Faculté de droit, Section de common law, de l'Université d'Ottawa.

d'interprétation moderne ou « contextuelle » est que, lorsque tous les éléments comptent, il est difficile de discerner ceux dont l'importance est déterminante. Et c'est le problème qui se présente ici.

On peut essentiellement interpréter de deux façons le projet de loi C-16 en ce qui concerne la date prévue des prochaines élections fédérales. J'appellerais la première interprétation « l'orthodoxie acceptée », selon laquelle on fait la supposition suivante : la date de la première élection à date fixe aurait été le 19 octobre 2009, mais, en exerçant son pouvoir de dissoudre le Parlement aux termes du paragraphe 56.1(1), la gouverneure générale a avancé et modifié cette date, de sorte que les prochaines élections à date fixe se tiendront maintenant dans quatre ans à compter du 14 octobre 2008, c'est-à-dire le 15 octobre 2012.

Cette interprétation donne la primauté aux deux premières dispositions tout en rendant la troisième – « la première élection générale suivant l'entrée en vigueur du présent article devant avoir lieu le lundi 19 octobre 2009 » – essentiellement inopérante. De fait, elle traite cette disposition comme si elle était périmée, bien que la date précisée ne soit pas encore passée.

La deuxième interprétation donne lieu à ce que j'appellerais « l'élection aberrante », parce qu'elle soulève le spectre d'une situation paradoxale : une élection inattendue dans un régime d'élections prétendument à date fixe. Cette interprétation rend crédible chacune des trois dispositions interdépendantes de ce code électoral inélegant, mais met l'accent sur le choix du 19 octobre 2009 comme date d'élection. Elle tente de donner un sens à chaque disposition (« la loi parle toujours » ...) en supposant que la première disposition (« sous réserve que [la gouverneure générale exerce son pouvoir de dissoudre le Parlement plus tôt que prévu si elle le juge opportun] ») ne modifie que les mots « la première » de la troisième disposition. Elle met l'accent sur la mention, dans cette dernière, qu'une élection aura « lieu le lundi 19 octobre 2009 ». Cette élection ne serait pas la première – qui est modifiée par les interventions de la gouverneure générale –, mais, selon cette interprétation, le libellé de cette disposition aurait le plus de signification. Ensuite, à compter du 19 octobre 2009, la deuxième disposition – tous les quatre ans – qui est tenue en suspens par le « sous réserve du paragraphe (1) » jusqu'à la première date d'élection prévue – serait appliquée.

Ni l'une, ni l'autre de ces interprétations n'est particulièrement satisfaisante, et chacune illustre le problème qui se pose lorsqu'on tente de réunir deux types d'élection – prévues et non prévues – dans une seule disposition législative.

Selon l'une ou l'autre interprétation, il n'y aura plus de problème une fois que le 19 octobre 2009 sera passé, parce que cette disposition sera alors périmée. Mais que fait-on maintenant?

En examinant le harsard, on constate que les députés savaient très bien que le projet de loi n'empêcherait pas le premier ministre de demander une dissolution plus tôt que prévu. Les députés des deux côtés de la Chambre ont toutefois mal estimé ce qu'une telle demande pourrait coûter à un premier ministre sur le plan politique.

Il est malheureux que le Parlement n'ait pas tenu compte de ce problème prévisible. Le harsard ne traite pas directement de la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement, c'est-à-dire de la nécessité d'un mécanisme de transition qui tienne compte de l'éventualité d'une élection non prévue avant le jour de la première élection à date fixe. Toutefois, les débats de la Chambre des communes font référence à des lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique qui ont servi de modèle pour la loi fédérale, et elles sont instructives sur cette question.

La loi fédérale ressemble énormément à celle de la Colombie-Britannique, bien que cette dernière soit moins ambiguë. La principale disposition est rédigée comme suit⁶ :

(2) Sous réserve du paragraphe (1), une élection générale doit avoir lieu le 17 mai 2005 et, par la suite, le deuxième mardi de mai de la quatrième année civile qui suit le jour du scrutin de la dernière élection générale.

Il n'est pas surprenant que le gouvernement majoritaire de Gordon Campbell n'ait pas prévu de mécanisme de transition précis pour le cas où le lieutenant-gouverneur dissoudrait l'Assemblée législative avant le jour prévu pour la première élection à date fixe. Il aurait été très surprenant qu'un gouvernement détenant 77 sièges sur 79 tombe volontairement ou par hasard avant cette date.

En revanche, les libéraux de M. McGuinty, en Ontario, ont prévu un tel mécanisme de transition explicite malgré une majorité confortable à l'Assemblée législative. La loi ontarienne sur les élections à date fixe prévoit les dispositions suivantes⁷ :

9.(1) Le présent article n'a aucune incidence sur les pouvoirs du lieutenant-gouverneur, y compris celui de dissoudre la Législature, par proclamation prise au nom de Sa Majesté, lorsque le lieutenant-gouverneur le juge opportun.

(2) Sous réserve des pouvoirs du lieutenant-gouverneur visés au paragraphe (1) :

a) une élection générale est tenue le jeudi 4 octobre 2007, à moins qu'une élection générale n'ait été tenue, après le jour où la *Loi de 2005 modifiant des lois en ce qui concerne les élections* reçoit la sanction royale mais avant le 4 octobre 2007, en raison de la dissolution de la Législature;

b) par la suite, des élections générales sont tenues le premier jeudi d'octobre de la quatrième année civile qui suit le jour du scrutin de la dernière élection générale.

L'alinéa 9(2)a) de cette loi énonce explicitement ce que

tous pensent que la loi fédérale dit implicitement.

Quelle importance accorder à cela? Il est moins probable que les tribunaux imposent une élection à l'automne 2009 qu'ils déclarent la dernière élection inconstitutionnelle. Devrions-nous tout simplement ne tenir aucun compte du fait troublant qu'une mesure législative inscrite dans nos recueils de lois prévoit qu'une élection générale doit avoir lieu en octobre prochain et adhérer à l'orthodoxie acceptée? Devrions-nous rejeter l'interprétation de l'élection aberrante en invoquant le principe de l'absurdité?

Voici ce qui est significatif : un projet de loi qui devait établir des certitudes et raffermir la confiance de la population dans la politique a eu précisément l'effet contraire. Rédigé sciemment de manière vague et ambiguë, il illustre le problème qui se pose quand on tente de greffer un système d'élections à date fixe sur le régime parlementaire actuel.

À tout le moins, le Parlement devrait revoir et corriger cette loi mal faite sur les élections à date fixe. Il devrait la modifier de manière à ce que le jour de la première élection à date fixe soit en octobre 2012 et y inclure une disposition prévoyant un mécanisme de transition précis qui ressemble à celui de l'Ontario, afin de tenir compte de la possibilité, voire de la probabilité, que le Parlement soit dissous avant ce jour. En

outre, cet exercice permettra aux députés de réexaminer la politique et l'application du concept des élections à date fixe qui, pour beaucoup, semblait être une bonne idée en théorie, mais qui, en pratique, ne semble pas bien fonctionner.

Notes

1. *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, L.C. 2007, ch. 10 (projet de loi C-16).
2. Voir Guy Tremblay, « L'élection de 2008 et la loi sur les élections à date fixe », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 31, n° 4 (hiver 2008-2009), p. 24-25.
3. Voir *Conacher v. Canada (Prime Minister)*, 2008 CF 1119 (3 octobre 2008) (Dossier T-1500-08) (rejet d'une motion visant à accélérer l'audition d'une requête contestant la légalité des actions du premier ministre, du gouverneur en conseil et de la gouverneure générale qui ont abouti au déclenchement des élections le 14 octobre 2008).
4. Voir Peter Russell, *Two Cheers for Minority Government*, Toronto, Emond Montgomery Publications Limited, 2008, p. 61.
5. *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21 (citation d'Elmer A. Drieger tirée de l'ouvrage *The Construction of Statutes*, 2^e éd., Toronto, Butterworths, 1983).
6. *Constitution Act*, R.S.B.C. 1996, chap. 66, art. 23.
7. *Loi électorale*, L.R.O. 1990, chap. E.6, art. 9.