

---

# Assurer une sagesse constitutionnelle durant une période exceptionnelle

---

par l'honorable Edward Roberts

*Pour bien des gens, le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs constituent des personnalités protocolaires. C'est en grande partie vrai. Ils détiennent toutefois des pouvoirs constitutionnels importants qu'ils utilisent très peu, car ils ont rarement besoin de le faire. Il est cependant déjà arrivé que la Couronne ait été appelée à prendre des décisions qui ont profondément marqué l'échiquier politique. C'est ce qui s'est produit en décembre 2008 lorsque la gouverneure générale Michaëlle Jean a accédé à la demande du premier ministre Stephen Harper de proroger le Parlement quelques jours seulement après son inauguration et au moment où le gouvernement devait faire face à une motion de censure présentée par l'opposition officielle. Dans le présent article, un ancien lieutenant-gouverneur de Terre-Neuve-et-Labrador se penche sur le rôle vice-royal et présente quelques observations sur ce qui s'est passé récemment à Ottawa.*

**E**n raison des bouffonneries incroyables, pour ne pas dire complètement inusitées, des parlementaires et des dirigeants politiques en décembre dernier, on s'est penché sur les pouvoirs constitutionnels de la Couronne pour la première fois en une génération. Par conséquent, je veux faire part de quelques réflexions et observations concernant les événements qui pourraient fort bien dominer le discours politique et public de notre pays dans les semaines et les mois à venir.

## **Description du poste de lieutenant-gouverneur**

J'offre souvent quelques conseils sur le ton de la plaisanterie à ceux qui envisagent de devenir lieutenant-gouverneur, poste que j'ai eu énormément de plaisir à occuper pendant la durée de mon mandat.

---

*Edward Roberts a été député de la Chambre d'assemblée de Terre-Neuve-et-Labrador pendant 23 ans. Il a fait partie des cabinets de Joey Smallwood, de Clyde Wells et de Brian Tobin. Il a été chef du Parti libéral et chef de l'Opposition pendant cinq ans. Il a été le 11<sup>e</sup> lieutenant-gouverneur de la province, de novembre 2002 à février 2008. Le présent article constitue une version révisée de l'exposé qu'il a présenté à l'occasion d'une réunion de l'Institut d'administration publique du Canada, tenue à St. John's le 21 janvier 2009.*

Les trois règles essentielles sont les suivantes :

- 1) Soyez à l'heure, car l'événement ne peut pas commencer sans vous.
- 2) Prononcez des discours brefs, parce que les gens ne sont pas venus simplement pour vous entendre.
- 3) Ne manquez jamais une occasion de faire un tour à la salle de bain, car, comme mon mentor de longue date et cher ami Jack Pickersgill avait l'habitude de me dire, il n'y a pas de moment plus long dans la vie publique que lorsqu'on doit aller au petit coin, mais qu'on ne peut pas le faire.

Il y a toutefois un côté très sérieux au poste. Le Canada est une monarchie constitutionnelle. La reine Elizabeth II est notre chef d'État. Puisqu'elle assume aussi d'autres responsabilités, la plupart de ses fonctions canadiennes ont été déléguées au gouverneur général et aux lieutenants-gouverneurs.

On croit souvent à tort que les lieutenants-gouverneurs sont, en quelque sorte, les subordonnés du gouverneur général sur le plan constitutionnel. C'est faux. Chacun d'eux est le représentant personnel de Sa Majesté et l'incarnation institutionnelle de la Couronne. Ils obéissent tous aux mêmes règles et conventions, et assument les mêmes responsabilités. Tout ce que je dis à propos des pouvoirs d'un lieutenant-gouverneur s'applique aussi à ceux du gouverneur général. L'unique distinction entre eux, c'est que le gouverneur

général s'occupe de questions qui relèvent du Parlement et du gouvernement du Canada, tandis qu'un lieutenant-gouverneur est limité par les règles constitutionnelles qui définissent la portée des assemblées législatives provinciales et, dans notre cas, de la Chambre d'assemblée. Cela dit, j'utiliserai l'adjectif « vice-royal » pour qualifier l'ensemble des 11 postes prévus par la Constitution du Canada.

Il y a quelques années, l'Assemblée des citoyens sur la réforme électorale de la Colombie-Britannique a élaboré une définition de la charge vice-royale d'aujourd'hui. Il s'agit d'une définition moderne et bien formulée faisant autorité :

On donne le titre de « chef d'État » au dirigeant qui exerce officiellement le pouvoir exécutif du gouvernement et qui, à des événements officiels, représente l'ensemble de la communauté politique. Bien que la Colombie-Britannique soit en principe monarchique du point de vue de la forme, les pouvoirs de la Couronne comme chef d'État sont exercés par le lieutenant-gouverneur de la province. Le chef d'État dans les régimes parlementaires est un dirigeant qui est perçu comme étant au-dessus des considérations politiques, contrairement au chef du gouvernement, qui est le premier ministre.

Remplacez « Colombie-Britannique » par « Canada » et vous avez là une description des pouvoirs du gouverneur général qui est précise et fait autorité. Les fonctions et responsabilités vice-royales se divisent en deux grandes catégories : représentatives et constitutionnelles. Je n'ai que quelques mots à dire concernant la première catégorie. Une très grande partie, voire la totalité, du travail de la plupart des lieutenants-gouverneurs les campe dans le rôle de représentant de la Couronne. C'est inévitablement et logiquement l'aspect le mieux connu d'un poste vice-royal, et c'est ainsi que leurs concitoyens en viennent à les percevoir. Dans chaque province, le lieutenant-gouverneur représente personnellement la reine du Canada, tandis que le gouverneur général parle au nom de tous les Canadiens.

Les lieutenants-gouverneurs ont pour mandat de refléter le mieux possible leur communauté — et j'utilise ce terme au sens très large pour inclure, dans notre cas, tous les résidents de Terre-Neuve-et-Labrador. Ils permettent à la communauté de se faire entendre : ils soulignent les réalisations dignes de mention et honorent ceux parmi nous qui méritent qu'on reconnaisse leurs contributions.

### **Pouvoirs constitutionnels**

On confie aussi aux lieutenants-gouverneurs des pouvoirs constitutionnels considérables et des responsabilités tout aussi importantes. Quelqu'un qui ne manquait pas de perspicacité les a déjà comparés à des extincteurs d'incendie : on n'a pas besoin d'eux très souvent, mais ils sont d'une importance cruciale lorsque le besoin se présente. Ils ne sont pas moins essentiels parce qu'on s'en sert rarement. Les pouvoirs découlent de doctrines constitutionnelles obscures et sont établis en grande partie dans des conventions et des précédents

plutôt que dans des lois ou des règlements. Puisqu'on en a besoin et qu'on les voit si rarement, les pouvoirs vice-royaux sont, pour la plupart, méconnus. Ils sont néanmoins réels, disponibles et puissants pour cette raison.

Permettez-moi de vous prouver que les pouvoirs vice-royaux sont établis dans notre théorie constitutionnelle canadienne. L'article 9 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867, que nous appelons maintenant *Loi constitutionnelle*, stipule :

9. À la Reine continueront d'être et sont par la présente attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

L'article 10 énonce que le gouverneur général administre « le gouvernement du Canada au nom de la Reine ». Ces deux énoncés, auxquels s'ajoutent des siècles de pratique constitutionnelle britannique et canadienne, constituent le fondement sur lequel repose l'ensemble de notre régime de gouvernement exécutif. Ces quelques mots font du Canada et de ses provinces une démocratie parlementaire gouvernée au nom d'un monarque constitutionnel. (Permettez-moi d'ajouter que les articles suivants confèrent des pouvoirs comparables à chacun des lieutenants-gouverneurs.)

La définition traditionnelle des pouvoirs vice-royaux a été formulée par Walter Bagehot il y a 150 ans :

Dans une monarchie constitutionnelle comme la nôtre, le souverain possède trois droits : le droit d'être consulté, le droit d'encourager et le droit de mettre en garde. Et un roi doté d'un esprit très avisé et sagace n'en voudrait pas d'autres.

La description de M. Bagehot est bien connue et souvent citée. Les lieutenants-gouverneurs (dont moi-même!) se plaisent beaucoup à la citer. Je ne prétends pas posséder de connaissances particulières en matière constitutionnelle, mais je m'intéresse à ces questions depuis de nombreuses années. Ayant agi à titre de ministre pendant huit ans et de lieutenant-gouverneur pendant cinq ans, j'ai acquis une certaine expérience, tant pour offrir que pour recevoir des conseils. À mon avis, la manière dont un vice-roi tente d'exercer les « droits » qui lui sont attribués par Bagehot est, en très grande partie, déterminée par la relation entre le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur, d'une part, et le premier ministre, d'autre part.

Les deux premiers ministres avec lesquels j'ai travaillé quand j'étais lieutenant-gouverneur — Roger Grimes et son successeur, Danny Williams — respectaient énormément la Couronne et la charge de lieutenant-gouverneur, et agissaient dans cet esprit. Je sais d'expérience que cela n'a pas toujours été le cas partout au Canada. Les pratiques ont évolué différemment, parfois à cause des personnalités de ceux qui ont été au pouvoir et, d'autres fois, à cause des événements. La définition de Bagehot est intéressante, mais elle ne devrait plus être considérée comme définitive.

---

Néanmoins, les pouvoirs conférés au vice-roi n'en sont pas réduits ni détruits pour autant. Ils existent encore, tout comme les responsabilités correspondantes.

### **Le choix du premier ministre**

La principale fonction constitutionnelle vice-royale — on pourrait effectivement la qualifier, à bon droit, de responsabilité première de tout lieutenant-gouverneur ou du gouverneur général — consiste à veiller à ce que le gouvernement de la reine continue de fonctionner. Dans une démocratie parlementaire comme la nôtre, cela signifie traiter avec grand respect les hommes et les femmes élus par les citoyens de notre pays, aux assemblées législatives provinciales ou nationale. Le lien entre le gouvernement exécutif et l'assemblée législative constitue le fondement d'un gouvernement responsable, c'est-à-dire qui doit rendre des comptes aux représentants élus. Le droit de gouverner, le droit d'être le pouvoir exécutif appartient à ceux qui obtiennent l'appui de l'assemblée législative. Il s'agit là du principe fondamental de toute notre structure gouvernementale — la manière dont nous menons nos affaires en tant que « société libre et démocratique », pour reprendre la terminologie de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le vice-roi doit s'assurer que ceux qui bénéficient de l'appui de l'assemblée législative se voient confier les pouvoirs du gouvernement exécutif. Le principe est si fondamental et occupe une si grande place dans notre quotidien au Canada que nous y pensons très rarement. Nous reconnaissons que nous devons agir ensemble, comme peuple, pour nous occuper de nos intérêts communs. Nous élisons des hommes et des femmes à nos assemblées législatives et à notre parlement pour créer les lois qui rendent cela possible. Mais les assemblées législatives ne peuvent pas faire le travail du pouvoir exécutif. Cette tâche est confiée aux hommes et aux femmes qui obtiennent l'appui de l'assemblée législative. Ils exercent leurs fonctions parce qu'ils disposent de cet appui, et ce, pour la période qu'ils le conservent.

C'est ce qui rend notre régime fondamentalement différent de celui en place aux États-Unis d'Amérique, entre autres pays. Les citoyens élisent le président séparément de leurs assemblées législatives — le Congrès, sur le plan national. Le président peut bénéficier ou non de l'appui du Congrès sur une question particulière. Cette pratique serait impossible au Canada ou dans l'une ou l'autre de nos provinces.

Des siècles de précédents constitutionnels décrètent que le vice-roi nomme le premier ministre. Mais ils prescrivent aussi que le droit de choisir le premier ministre appartient uniquement au Parlement, plus particulièrement aux hommes et aux femmes du corps élu, de la Chambre des communes. Nous n'élisons pas un premier ministre au Canada; nous élisons des députés. Ils choisissent le premier ministre : le rôle de la Couronne est de le nommer. Nous n'élisons pas un premier ministre à Terre-Neuve-et-Labrador, ni dans

n'importe quelle autre province : ici, nous élisons des députés à la Chambre d'assemblée. La Couronne — le lieutenant-gouverneur — fait ensuite de cette personne le premier ministre.

Le pouvoir de nommer s'accompagne du devoir de l'exercer et de décider qui nommer. Presque sans exception, la réponse est simple : l'homme ou la femme à la tête du parti majoritaire à l'assemblée législative a gagné le droit de diriger le gouvernement. Et même quand aucun groupe ne compte une majorité des députés élus, il est rare qu'on ait du mal à arriver à une décision : le chef du groupe possédant le plus de députés à la Chambre est nommé. Voilà qui explique comment et pourquoi M. Harper a été nommé premier ministre à deux reprises. Le seul hic dans un tel cas, c'est que le premier ministre doit se soumettre à un vote de confiance de l'assemblée législative le plus tôt possible et qu'il doit quitter ses fonctions s'il n'obtient pas cette confiance.

Voilà la règle qui détermine qui devient premier ministre. À cela s'ajoute une règle complémentaire tout aussi profondément ancrée dans des siècles de tradition. Le vice-roi, représentant de la Couronne, agit seulement sur les avis formulés par les ministres, et plus particulièrement par le premier ministre. Le parlement constitue l'autorité suprême. La Couronne doit toujours céder la place à l'assemblée législative. C'est l'essence même d'une monarchie constitutionnelle. N'oublions pas que Charles I<sup>er</sup> a perdu la tête — littéralement — parce qu'il avait oublié cette règle.

### **Quelques précédents terre-neuviens**

Il est intéressant de noter que Terre-Neuve a fourni au monde des parlementaires et des politologues quelques exemples clairs des conventions constitutionnelles d'un gouvernement responsable.

Aux élections générales de 1908, les partis ont obtenu le même nombre de voix : Robert Bond et ses libéraux ont remporté 18 des 36 sièges de la Chambre d'assemblée, tout comme Edward Morris et son People's Party. Robert Bond, en tant que premier ministre en exercice, a convoqué la Chambre dans les délais prescrits. Il n'a pas réussi à faire élire un président et a demandé, par la suite, une dissolution. Le lieutenant-gouverneur, sir William Macgregor, la lui a refusée. Bond a aussitôt démissionné et Macgregor a alors fait venir Morris, qui a entrepris de former un gouvernement. Morris a rencontré les membres de la Chambre à son tour, mais n'a pas réussi, lui non plus, à faire élire un président. Il a, à son tour, demandé une dissolution. Macgregor la lui a accordée. Morris a remporté haut la main les élections suivantes. Bond n'a jamais repris le pouvoir par après.

Plus tard, les spécialistes en la matière ont convenu que Macgregor avait agi comme il se devait, conformément aux conventions constitutionnelles de l'époque. Bond, en tant que premier ministre en poste, avait le droit de convoquer la Chambre. Son incapacité de faire élire un président a

démontré qu'il avait perdu la confiance des députés. Sa demande de dissolution a été refusée à bon droit, car un autre groupe parlementaire avait d'aussi bonnes chances que lui d'obtenir l'appui de la Chambre. Ce groupe, constitué de Morris et de ses collègues, avait le droit de solliciter ce soutien. Puisqu'il n'a pas réussi à l'obtenir, le gouverneur général n'avait d'autre choix que de dissoudre la Chambre.

J'ignore ce qui s'est passé à Ottawa entre le premier ministre et la gouverneure générale en décembre dernier. Il lui a demandé de proroger le Parlement jusqu'au 26 janvier 2009. Elle a accédé à sa demande, et à juste titre à mon avis. Ses collègues et lui-même s'adresseront aux députés, qui auront l'occasion d'exprimer leur confiance. Si une majorité des députés appuie M. Harper et ses collègues, ils pourront continuer d'être les ministres de Sa Majesté.

Nous ferons face à une question intéressante si les députés déclarent qu'ils ne font pas suffisamment confiance à M. Harper et au gouvernement actuel. La décision appartient au premier ministre de prime abord et, ensuite, à la gouverneure générale. Si M. Harper lui demande de dissoudre la Chambre et de tenir des élections générales, elle devra décider si elle accepte ou non cet avis. Si elle le fait, des élections s'ensuivront. Cette décision lui revient. Mais si elle refuse une dissolution, M. Harper n'aura d'autre choix que de démissionner de son poste de premier ministre. Selon l'exigence constitutionnelle impérative voulant que la Couronne agisse sur l'avis du gouvernement, un premier ministre dont la demande est rejetée se doit de démissionner. S'il quitte ses fonctions, la gouverneure générale devra demander à un autre député de former un gouvernement, s'il y en a un qui peut être en droit de s'attendre à gagner la confiance de la Chambre.

Il existe, là encore, un précédent terre-neuvien. Frank Moores est devenu premier ministre au début de 1972, et il a presque immédiatement demandé une dissolution, avant le début des travaux de la Chambre. Deux raisons expliquent ce qu'il a fait. D'une part, il a senti que l'opinion publique lui était favorable — « le moment est venu », pour reprendre le slogan de l'époque. D'autre part, il craignait aussi de s'adresser à l'assemblée, car, dans la turbulence du moment, l'opposition était constituée de 21 députés, tandis que M. Moores dirigeait un groupe de 20 députés, dans une chambre qui en comptait 42. (Un siège était vacant.)

Agissant, selon ce que je comprends, sur l'avis d'Eugene Forsey, le plus grand constitutionnaliste de son temps, le lieutenant-gouverneur, John Harnum, a refusé de dissoudre la Chambre et a demandé plutôt à M. Moores de rencontrer les députés. Au lieu de démissionner, il a accepté de le faire. Il savait très bien que l'opposition était prête à former un gouvernement et avait l'appui déclaré d'une majorité des députés — même si, à voir certains des membres qui avaient été élus en 1971, il y avait lieu de s'inquiéter concernant plusieurs membres des deux partis de la Chambre. S'il n'y

avait pas eu de gouvernement substitut, M. Harnum n'aurait eu d'autre choix sur le plan constitutionnel que d'accéder à la demande — présentée sous forme d'avis — du premier ministre en poste. Autrement, il se serait retrouvé sans premier ministre, ce qui aurait été une situation totalement insoutenable. Dans les circonstances, il a eu tout à fait raison de refuser. Il en a été de même lorsqu'il a ordonné à M. Moores de convoquer la Chambre.

Tout s'est passé pour le mieux. L'un des libéraux élus a démissionné le jour même où la Chambre a repris ses travaux, et ce, pour des motifs qui n'ont jamais été rendus publics et dans des circonstances qui n'ont jamais été expliquées de manière satisfaisante. M. Moores, pour sa part, a remporté une victoire écrasante aux élections de mars.

M. Harnum et lui m'ont rendu un énorme service, sans le savoir, je m'empresse de l'ajouter. J'étais chef de l'opposition et je ne souhaitais absolument pas qu'on me demande de former un gouvernement. Je savais très bien que l'époque Smallwood était révolue et que les citoyens de Terre-Neuve-et-Labrador voulaient un changement politique. Une défaite électorale et plusieurs années à titre de chef de l'opposition constituaient un faible prix à payer pour la possibilité de me présenter aux élections suivantes sur la base de mes réalisations. Ces élections ont eu lieu en 1975. Tout ce que je dirai pour l'instant, c'est que je n'ai jamais eu la chance de briguer les suffrages sur la base de mes réalisations. Après avoir perdu contre moi à la course à la direction du Parti libéral de 1974, M. Smallwood a créé son propre parti en 1975. Ce faisant, il « a gaché » la victoire probable des libéraux, et Frank Moores et les conservateurs ont remporté un deuxième mandat. Mais c'est une autre histoire.

### **Dissolution anticipée**

Il existe une autre convention constitutionnelle qui entre en jeu dans ces circonstances. Une dissolution anticipée — peu après des élections — ne devrait pas être accordée à moins qu'il y ait une question importante de politique publique dont l'électorat devrait discuter sur-le-champ ou qu'il n'y ait aucun gouvernement substitut à l'assemblée législative existante. La pratique est bien établie dans les précédents constitutionnels. Il ne fait aucun doute que la formation à Ottawa, avant Noël, de la coalition entre les libéraux et les néo-démocrates, avec l'appui du Bloc Québécois, a vu le jour pour cette raison. La lettre que MM. Dion et Layton ont envoyée à la gouverneure générale le prouve clairement.

Dans les prochaines semaines, vous risquez d'entendre beaucoup parler de la crise King-Byng de 1926. Elle n'offre aucune orientation claire sur ces questions. Le chef libéral MacKenzie King n'a pas démissionné de son poste de premier ministre après les élections générales de 1925, même si les conservateurs avaient élu plus de députés — 116 contre 101 libéraux dans une chambre de 245 sièges. Il est resté au pouvoir avec l'appui des tiers partis et a gagné plusieurs votes de confiance à la Chambre. Toutefois, environ



---

huit mois après les élections, il a demandé sans succès une dissolution pour tenter d'éviter un vote de censure qu'il était certain de perdre. Il a démissionné sur-le-champ de son poste de premier ministre, et lord Byng, le gouverneur général, a demandé à Arthur Meighen, chef du Parti conservateur, de former un gouvernement. Il l'a fait, mais, moins d'une semaine plus tard, la Chambre a déclaré ne pas avoir confiance en son administration, et ce, par une seule voix d'écart — la célèbre « paire brisée ». Le gouverneur général, sur l'avis de M. Meighen, a alors dissous le Parlement et ordonné la tenue d'élections générales.

M. King a fait de la décision de lord Byng l'élément central de la campagne électorale suivante. Sa victoire aux élections de 1926 vient prouver l'idée selon laquelle aucun gouverneur général ne pourra jamais refuser de demande de dissolution. Cette déclaration est incorrecte, à mon avis. Il serait juste de dire qu'aucun titulaire de charge vice-royal ne peut refuser d'agir sur l'avis du premier ministre, à moins que les représentants élus soient prêts à appuyer un gouvernement substitut. Le principe directeur consiste à ce

que la décision revienne aux membres élus de la Chambre. La crise de 1926 n'est pas survenue parce que lord Byng a rejeté la demande de M. King, mais plutôt parce que M. Meighen n'a pas réussi à gagner un vote de confiance subséquent au Parlement. Cet échec leur a coûté leur poste à tous les deux — Meighen, comme premier ministre, et Byng, comme gouverneur général.

Je m'abstiendrai d'émettre des hypothèses sur ce qui se passera lorsque le Parlement reprendra ses travaux, mais les options sont assez claires. M. Harper se soumettra à un vote de confiance de la Chambre rapidement et à un moment approprié. S'il obtient la confiance des députés, les affaires courantes reprendront. Mais, dans le cas contraire, il devra soit demander une dissolution, soit démissionner. La gouverneure générale décidera de son sort en déclenchant des élections ou en demandant à un autre membre du Parlement de former un gouvernement. Quoi qu'il en soit, les événements de décembre 2008 et de janvier et de février 2009 trouveront à jamais une place dans la longue histoire de l'évolution constitutionnelle de notre pays.