
Le lendemain des élections générales, du point de vue du représentant de la Reine

Peter Neary

Partout au Canada, les soirées d'élections donnent lieu, de nos jours, à un véritable spectacle télévisuel où les commentateurs s'en donnent à cœur joie. Le lendemain, tous les journaux y vont de leur reportage, proposant au pays encore ensommeillé une analyse approfondie de ce qui s'est passé la veille et de ce que cela signifie pour l'avenir. Du point de vue du représentant de la Reine, toutefois, la voie à suivre après des élections générales est toujours claire parce qu'elle est immuable : la convention de gouvernement responsable doit être suivie et les débats politiques, évités. Le représentant de la Reine est le protecteur de la Constitution et non un acteur politique : son travail consiste à respecter la convention, à rester à l'écart des conflits et à maintenir la légitimité de sa charge. Le présent article se penche sur les conventions et sur leur fonctionnement dans diverses situations au fil des ans.

Dans le système démocratique canadien, c'est l'électorat qui décide en fin de compte, mais de façon indirecte par l'entremise des députés élus, et cela peut parfois avoir des résultats surprenants. Pendant la campagne électorale, le gouvernement et le premier ministre (fédéral ou provincial) restent en poste, puisque le mandat de ce dernier s'étend du moment où il prête serment à celui où il quitte le cabinet, une période pouvant couvrir plusieurs élections et législatures (ces deux réalités sont souvent oubliées).

Si, à l'issue d'élections générales, le parti au pouvoir, à l'échelle provinciale ou nationale, obtient la majorité des sièges, le gouvernement reste en place (c'est ce qui s'est produit au palier fédéral après le 2 mai 2011). Si, en revanche, aucun parti ne remporte de majorité, plusieurs scénarios sont possibles et, dans ce cas, le représentant de la Reine peut être appelé à intervenir 0 pas sur le plan politique, mais sur le plan constitutionnel, conformément aux conventions de gouvernement responsable.

Quelles sont ces conventions? L'une d'elles veut que le représentant de la Reine n'ait qu'un seul conseiller à la fois (le premier ministre) et, sauf lorsque le maintien du gouvernement responsable lui-même est en jeu, qu'il en

suive les conseils. Une autre convention veut que, pour qu'un gouvernement demeure en place, il doive conserver la confiance de la chambre élue, soit la Chambre des communes à Ottawa ou l'Assemblée législative d'une province. La confiance signifie un appui majoritaire sur des questions cruciales, le meilleur exemple étant les crédits (projets de loi de finances). S'il y a un doute sur la capacité du gouvernement de demeurer en poste après l'élection d'une nouvelle chambre, le gouvernement doit démissionner ou obtenir la confiance de la chambre sur-le-champ. Si, après les élections, un gouvernement qui détenait une majorité législative n'obtient qu'une minorité des sièges (notamment en perdant sa première place), le premier ministre peut choisir de démissionner ou, si les forces de l'opposition sont divisées, de convoquer la nouvelle chambre et de tester la solidité du gouvernement. Si celui-ci reçoit le soutien de la nouvelle chambre, il peut demeurer en poste. Dans le cas contraire, s'il est immédiatement défait par un vote de confiance, il n'a pas d'autre choix que de démissionner et de céder la place à une nouvelle administration, à supposer que celle-ci puisse être formée (on pourrait penser que d'autres élections seraient immédiatement nécessaires, mais cela est fort peu probable).

C'est aux politiciens de décider qui doit gouverner, mais aucune administration ne pourrait continuer de gouverner en évitant tout simplement de convoquer la nouvelle chambre élue. Si le gouvernement au pouvoir doit quitter ses fonctions, le représentant de la Reine agit lorsqu'il n'y a pas de doute sur le parti en mesure de gouverner avec succès – autrement

Peter Neary est professeur émérite au Département d'histoire de la Faculté des sciences sociales de l'Université de Western Ontario, à London.

dit, celui qui est capable de gagner des votes de confiance. Selon toute vraisemblance, après des élections au Canada, ce serait quiconque peut unifier les groupes d'opposition pour former une majorité au pouvoir. Cependant, rien ne garantit que le parti au pouvoir qui détient le plus grand nombre de sièges, mais pas la majorité, continuera de gouverner. En cas d'urgence, le représentant de la Reine conserve un pouvoir de réserve non précisé pour réagir aux situations – qui sont peu nombreuses et très espacées – qui ne peuvent être résolues par la voie des conventions simples, bien connues et acceptées de gouvernement responsable.

Exemples de l'étranger

L'exemple récent le plus frappant d'une situation semblable a eu lieu en Australie, le 17 décembre 1967 : le premier ministre Harold Holt, parti nager à sa plage préférée, a disparu à tout jamais. Son corps n'a jamais été retrouvé. On a conclu à la noyade, bien que de nombreuses théories fantaisistes aient été avancées. Le 19 décembre, le gouvernement australien a annoncé le décès présumé du premier ministre, et le gouverneur général, lord Casey, a nommé le vice-premier ministre, John McEwan, pour le remplacer. Cet événement totalement imprévisible a été traité, sur le plan constitutionnel, avec efficacité et en douceur. Au Canada, à l'échelle fédérale, une liste, par rang, de ministres qui occuperaient les fonctions de premier ministre en cas d'incapacité est maintenant publiée et mise à jour périodiquement par le Bureau du Conseil privé. À l'échelle provinciale, le vice-premier ministre jouerait le même rôle dans le but d'assurer une transition sans heurts en cas de besoin.

Ce qui s'est produit récemment au Royaume-Uni a mis en lumière de façon fort intéressante ce qui peut arriver dans ce pays après l'élection d'un parlement sans majorité, ce que les Britanniques appellent « hung Parliament ». À l'issue des élections générales du 6 mai 2010, lors desquelles aucun parti n'a obtenu la majorité des sièges, le Parti travailliste, au pouvoir, est arrivé en seconde place pour ce qui est du nombre de députés élus; une ronde d'intenses négociations s'est ensuivie au cours de laquelle des hauts fonctionnaires ont fait office de facilitateurs. Ces négociations ont abouti à une entente entre conservateurs et libéraux-démocrates. Mais, durant l'élaboration de cette entente, le premier ministre, Gordon Brown, avait fait une distinction claire entre son rôle politique de chef du Parti travailliste et son rôle constitutionnel de premier ministre. Coiffé de sa casquette de politicien, il avait proposé un arrangement entre travaillistes et libéraux-démocrates pour gouverner le pays. Dans son rôle constitutionnel, par contre, il avait compris qu'une entente entre les autres partis signifierait un changement immédiat de gouvernement. Et, lorsque les conservateurs et les libéraux-démocrates en sont arrivés à une entente, il a immédiatement quitté le 10, rue Downing, et le chef conservateur, David Cameron, y est arrivé peu de temps après. La Couronne britannique a joué un rôle purement

symbolique : les politiciens se sont occupés des questions à régler, et David Cameron est devenu premier ministre en se rendant au palais de Buckingham et en acceptant l'invitation de la Reine à former un gouvernement. La Reine a conféré un caractère légitime à ce qu'avaient décidé les politiciens entre eux et son geste n'a pas été contesté.

Exemples canadiens

Le cas le plus célèbre d'exercice du pouvoir de discrétion du représentant de la Reine est lié à la carrière du premier ministre William Lyon Mackenzie King, personnage qui domine tout débat sur les conventions de gouvernement responsable. En 1919, King est devenu chef du parti libéral et, en 1921, le premier premier ministre à diriger un gouvernement minoritaire. Grâce à l'appui continu des députés progressistes (qu'il s'est empressé d'appeler des libéraux), tout s'est bien passé pour lui jusqu'en 1925, année où son parti a essuyé un sérieux revers lors des élections générales du 29 octobre (conservateurs, 116; libéraux, 99; progressistes, 24; autres, 6). Parmi ceux qui ont été défaits se trouvaient notamment huit ministres et le premier ministre lui-même, qui avait perdu son siège dans la circonscription de York-Nord, en Ontario. Après ce revers, on pourrait penser qu'au lendemain de sa défaite, le premier ministre n'avait que les résultats des élections en tête. Cependant, contre toute attente, l'entrée du 30 octobre de son journal commence par une réflexion sur sa disette de bonne aventure de Kingston (Mme Bleaney) à propos de la signification d'un rêve qu'il avait fait peu de temps avant (qui a dit que l'étude de l'histoire de la Constitution canadienne était ennuyante?).

À 18 h, le même jour, le premier ministre a rendu visite au gouverneur général, le vicomte Byng de Vimy. Après avoir bu le thé en toute politesse avec lady Byng et d'autres membres de la résidence – la discussion a notamment porté sur le temps, le froid et les jardins –, le gouverneur général et le premier ministre se sont rendus à la bibliothèque pour la première d'une série de discussions sur l'étape constitutionnelle suivante¹. Durant les échanges des jours suivants, Byng pressait King de céder sa place à un gouvernement conservateur, mais le premier ministre, appuyé par le cabinet (et son éminent avocat de droit constitutionnel et son plus proche conseiller, J.S. Ewart), a décidé de convoquer le Parlement et de le laisser décider. Durant ses discussions avec Byng, King soutenait que, quoique pensât le gouverneur général en privé, « en public [...] il devait suivre l'avis de ses ministres² ». Ewart avait dit au premier ministre que Byng « n'avait pas le droit d'exprimer une opinion » ou de demander au premier ministre de « faire quoi que ce soit³ ». Il revenait à King « de le mettre au courant de la situation politique générale, de lui donner son avis s'il le demandait ». Dans le même ordre d'idée, King avait dit au gouverneur général qu'il serait « imprudent » de correspondre à propos des discussions en cours et qu'il devait y avoir une « confiance totale » entre

eux⁴. À titre de gouverneur général, songeait-il, Byng « ne pouvait avoir d'opinion⁵ ». Ce point de vue était partagé par le cabinet, où King avait été témoin d'« une grande indignation devant la possibilité que le gouverneur général ait un point de vue⁶ ».

King est arrivé à ses fins, mais, pour satisfaire le gouverneur général, il a publié un communiqué de presse rédigé avec soin. Sur la question cruciale de savoir qui avait le droit de gouverner dans les circonstances, King a déclaré ce qui suit :

En ce qui concerne la thèse d'après laquelle le chef du parti politique qui reçoit l'appui le plus certain à la Chambre des communes est appelé à former le gouvernement, le Cabinet est d'avis que l'autonomie gouvernementale responsable du Canada repose sur le principe selon lequel la majorité a le droit de gouverner, cette majorité n'étant pas le parti ou le groupe politique qui a fait élire le plus grand nombre de députés, mais celui qui a obtenu une majorité telle qu'elle est déterminée par les représentants du peuple dûment élus au Parlement [...] Je ne connais aucun précédent en Grande-Bretagne ou au Canada qui permette de recommander, avant la convocation du Parlement, que le chef d'un parti ne récoltant pas une majorité claire à la Chambre des communes soit appelé à former un gouvernement.

Le précédent constitutionnel et les circonstances présentes nécessitent de convoquer le Parlement et de permettre à la Chambre des communes de donner son avis par un vote. Le recours à toute autre méthode équivaldrait à renier le droit suprême du peuple de se gouverner lui-même de la manière prévue par la Constitution, plus précisément en exprimant sa volonté par l'entremise de ses représentants dûment élus au Parlement et conformément à la pratique parlementaire reconnue⁷.

Le deuxième acte de ce drame politique et constitutionnel a commencé au début de la session de la Chambre des communes nouvellement élue, le 8 janvier 1926, lorsqu'un différend de nature privée, qui s'était manifesté immédiatement après les élections de 1925 entre le gouverneur général et son premier ministre, est devenu une question d'intérêt public⁸. En bref, les agissements du gouverneur général ont suscité un débat politique. Bien évidemment, l'opposition conservatrice, qui bénéficiait de plus de sièges que les libéraux au pouvoir, cherchait toutes les occasions de faire tomber le gouvernement de King – c'est-à-dire de faire en sorte qu'il perde un vote de confiance. Lorsque, finalement, le gouvernement a été confronté à une défaite imminente, King a déposé trois demandes distinctes de dissolution. Toutefois, le vicomte Byng a adopté l'une des mesures les plus célèbres prises par un gouverneur général en refusant la dissolution à son premier ministre, ce qui a forcé ce dernier à démissionner le 28 juin 1926.

Le lendemain, le chef conservateur, Arthur Meighen, devenait premier ministre, mais, aux premières heures du 2 juillet, le nouveau gouvernement a été défait par une

voix lors d'un vote sur une motion de confiance (un député progressiste manitobain, qui venait apparemment de se réveiller, a voté contre le gouvernement, malgré l'entente qu'il avait conclue avec un de ses pairs, un autre député progressiste, qui devait voter en faveur des conservateurs). Meighen a alors demandé la dissolution, qui lui a été accordée. Au cours de la campagne subséquente, qui a mené aux élections générales du 14 septembre 1926, King a affirmé que le gouverneur général avait agi de façon anticonstitutionnelle en refusant sa demande de dissolution et que le premier ministre Meighen avait mal agi en formant un gouvernement dans ces circonstances. Dans la foulée, les libéraux de King ont triomphé, remportant 128 des 245 sièges de la Chambre des communes. Pour leur part, les conservateurs en ont remporté 91; les progressistes, 20; les autres, 6. Le 25 septembre, King devenait une fois de plus premier ministre et, trois jours plus tard, lord Byng quittait Ottawa. Dès lors à la tête d'un gouvernement majoritaire, King, qui ne laissait jamais passer un affront sans réagir, a noté par la suite qu'il n'avait pas reçu de carte de Noël des Byng en 1926⁹.

Depuis ces événements marquants de 1925-1926, qu'un érudit a qualifiés de pierre de Rosette de la constitution canadienne, étant donné qu'ils facilitent le déchiffrement de tous les événements ultérieurs, aucun gouverneur général n'a plus jamais refusé de dissoudre ni, comme nous le savons bien, de proroger le Parlement à la demande d'un premier ministre. Le gouvernement n'a pas non plus changé de mains, c'est-à-dire n'est pas passé d'un parti à l'autre, durant ce que l'on appelle un parlement minoritaire. De tels gouvernements minoritaires ont été élus en 1957, 1962, 1963, 1965, 1972, 1979, 2004, 2006 et 2008.

Qu'est-il arrivé sur le plan constitutionnel après chacune de ces élections? Lors des élections de 1957, les libéraux, au pouvoir depuis 1935, se sont retrouvés en seconde place pour ce qui est du nombre de sièges, mais en tête du vote populaire. Après le scrutin, des ministres du premier ministre Louis St. Laurent ont poussé ce dernier à convoquer le Parlement et à tenir un vote de confiance. Appuyé par l'ensemble du cabinet, St. Laurent a toutefois décidé de démissionner et de laisser le soin au chef progressiste-conservateur, John Diefenbaker, de former le gouvernement. Une fois le dépouillement du vote militaire terminé (ces votes étaient les derniers dépouillés), le pouvoir a changé de mains à la date choisie par Diefenbaker, soit le 21 juin. L'irréductible Jimmy Gardiner, de la Saskatchewan, qui avait voulu que St. Laurent convoque le Parlement, se plaignait que « pour la première fois, le gouvernement a été formé sans que la Chambre ne siège, mais il n'a pas été en mesure de prouver qu'il avait le soutien soit du plus grand nombre de votes de ses partisans, soit de la majorité des élus de la Chambre des communes¹⁰ ». Le rôle du gouverneur général dans toute cette histoire s'est limité à accepter la démission d'un premier ministre et à en nommer un autre.

Lors des élections de 1958 (les libéraux étaient alors dirigés par Lester Pearson), les progressistes-conservateurs ont remporté une forte majorité parlementaire, mais ils sont redevenus minoritaires à l'issue des élections de 1962. Le gouvernement est demeuré en poste, mais a essuyé un autre revers aux élections de 1963; cette fois, les libéraux ont remporté le plus grand nombre de sièges de tous les partis, mais pas la majorité. Le soir des élections, Diefenbaker a déclaré à la télévision que les résultats lui rappelaient ceux des élections de 1925, lorsque Mackenzie King « avait décidé, comme il en avait le droit, de convoquer le Parlement en se fondant sur le principe qu'aucun parti n'avait remporté de majorité¹¹ ». Toutefois, pressé par de proches collaborateurs, Diefenbaker a accepté le fait que sa démission faisait partie des scénarios envisageables, sans faire de déclaration publique à cet effet, se contentant d'indiquer qu'il « surveillerait les possibilités¹². » Les choses se sont compliquées le 12 avril, lorsque « six députés créditistes ont fait parvenir une déclaration sous serment au gouverneur général et à Pearson pour indiquer que le parti libéral avait le droit de former le prochain gouvernement et promettre d'accorder leur appui à ce gouvernement¹³ ». Étant donné les grandes chances des libéraux d'obtenir la confiance de la Chambre, Diefenbaker a démissionné et a été remplacé par Pearson. Encore une fois, le rôle du gouverneur général a été d'accepter la démission d'un premier ministre et d'en assermenter un autre – une fois la situation clarifiée par les politiciens entre eux.

Après les élections de 1965, à l'issue desquelles les libéraux ont accru le nombre de leurs sièges, mais pas assez pour obtenir une majorité, Pearson est demeuré en poste jusqu'à ce que, le 20 avril 1968, Pierre Elliott Trudeau le remplace. Celui-ci a formé un gouvernement libéral majoritaire aux élections du 25 juin suivant. Aux élections de 1972, les libéraux sont redevenus minoritaires et quatre de leurs ministres défaits, dont trois membres du cabinet, le plus connu étant John Turner, ont préféré démissionner¹⁴. Le chef progressiste-conservateur, Robert Stanfield, a alors revendiqué le droit de former le gouvernement, mais le premier ministre Trudeau, dont le parti jouissait du plus grand nombre de sièges et de l'avantage d'être en tête du vote populaire, s'est maintenu au pouvoir et, grâce à l'appui du Nouveau Parti démocratique (NPD), a pu remporter des votes de confiance au sein du nouveau parlement. Aux élections du 8 juillet 1974, les libéraux ont renoué avec la majorité.

Lorsque les progressistes-conservateurs de Joe Clark ont remporté le plus grand nombre de sièges, mais pas la majorité, lors des élections du 22 mai 1979, Trudeau a conseillé au gouverneur général, Ed Schreyer, de demander au chef conservateur de former le gouvernement. C'est ainsi que Clark a été assermenté le 4 juin. Puis, le 13 décembre, le gouvernement ayant perdu un vote sur le budget (spécialement conçu pour sonder la confiance de la Chambre), le Parlement

a été dissous et d'autres élections générales ont eu lieu le 18 février 1980. Cette fois, les libéraux ont été de nouveau élus à la majorité et, le 3 mars suivant, Trudeau, qui prévoyait se retirer de la politique lorsqu'il était chef de l'opposition, est redevenu premier ministre.

Une série de gouvernements majoritaires a suivi, mais, lors des élections du 28 juin 2004, le gouvernement libéral de Paul Martin (qui avait succédé à Jean Chrétien le 12 décembre 2003) a obtenu le plus grand nombre de sièges, mais pas la majorité. Il est resté au pouvoir et a remporté des votes de confiance au cours de la nouvelle législature. Cependant, aux élections suivantes, celles du 23 janvier 2006, les libéraux se sont retrouvés en deuxième place pour ce qui est du nombre de sièges et Martin a démissionné. Le 6 février, il a été remplacé par le premier ministre actuel, Stephen Harper. Lors des élections du 14 octobre 2008, les conservateurs ont augmenté leur nombre total de sièges, mais ils sont demeurés minoritaires. Le premier ministre Harper est resté au pouvoir et a convoqué le parlement, puis, le 27 novembre, il a remporté un vote de confiance – après l'adresse en réponse au discours du Trône – immédiatement après la lecture de l'énoncé économique qui avait suscité une entente de coalition entre les trois partis d'opposition qui ne s'est jamais concrétisée. Le moment choisi pour ce vote crucial a été dûment noté dans un communiqué de presse du gouvernement paru le lendemain et citant le leader du gouvernement à la Chambre, Jay Hill : « En approuvant le discours du Trône, la Chambre des communes exprime sa confiance dans le gouvernement [...] Je suis heureux que la Chambre ait endossé le programme global de notre gouvernement, particulièrement après avoir pris connaissance de l'Énoncé économique et financier. Le vote d'hier, et la motion d'aujourd'hui signifiant à la gouverneure générale l'approbation de son discours, constituent des marques importantes de confiance envers notre gouvernement nouvellement réélu¹⁵. » Le premier ministre Harper a ensuite dirigé un gouvernement minoritaire plus longtemps que n'importe quel autre premier ministre canadien. À l'heure actuelle, son parti profite, bien entendu, du soutien de la majorité à la Chambre des communes.

Si l'on se fie aux exemples susmentionnés, en particulier aux événements de 2008 – c'est-à-dire l'entente de coalition et la controverse subséquente au sein des partis à propos de la coalition –, on peut conclure que, lorsqu'un parlement au sein duquel aucun parti n'obtient de majorité est élu et que le gouvernement choisit de rester, l'opposition n'aurait qu'une seule chance de provoquer un changement dans l'administration : *avant* que le nouveau parlement accorde sa confiance au gouvernement (à moins, bien sûr – c'est peu probable – qu'un premier ministre qui obtient la confiance de la chambre depuis un moment recommande au gouverneur général de demander à un autre parti de former l'administration). Un premier ministre qui a gouverné avec

succès durant une législature – c’est-à-dire qui a obtenu la confiance de la Chambre, même brièvement (c’est sûrement ce que signifiait la déclaration de Jay Hill du 28 novembre 2008) – compte la dissolution dans son arsenal.

Conformément à la convention, le gouverneur général doit accepter l’avis d’un premier ministre de dissoudre le Parlement, comme tous les avis de premier ministre (sauf s’ils sont illégaux). Un représentant de la Reine qui déciderait, au contraire, de choisir de son propre chef un autre premier ministre, se trouverait sur un terrain glissant (ce qu’un représentant de la Couronne doit éviter à tout prix, contrairement à ce que réclament de multiples universitaires, penseurs et autres experts). Récemment, on s’est beaucoup interrogé au Canada sur la période idéale durant laquelle un gouvernement doit rester au pouvoir – bien que personne n’arrive à déterminer une durée minimale – avant que le gouverneur général doive accepter la recommandation du premier ministre de dissoudre le Parlement. Il est permis de croire que l’avis d’un premier ministre ayant remporté un seul vote de confiance au sein d’un nouveau parlement doit être respecté et que la dissolution doit lui être accordée. Agir autrement équivaldrait à créer une ingérence politique et risquerait de créer une crise constitutionnelle. Le représentant de la Reine ne se trompe jamais en remettant à l’électorat le soin de choisir démocratiquement son gouvernement, ce que fait la dissolution par définition.

Exemples provinciaux

Depuis 1867, le Canada a connu des dizaines d’élections générales provinciales, dont les résultats de certaines constituent des exemples marquants de l’application des conventions de gouvernement responsable. Les événements qui ont suivi les élections de 1922, au Manitoba, en représentent un exemple des plus frappants : John Bracken est devenu premier ministre de la province après des élections où il n’était pas candidat et n’avait même pas voté (il serait difficile de trouver meilleur exemple de la simplicité et de la souplesse remarquables de notre ordre constitutionnel). Après des bouleversements électoraux, les politiciens victorieux, mais sans chef, ont réglé la question comme suit : ils ont recruté Bracken pour le poste de premier ministre, puis le lieutenant-gouverneur, sir James Albert Manning Aikins, a fait prêter serment à un cabinet qui disposait de l’appui de la majorité de la nouvelle chambre élue – c’est-à-dire qui avait la confiance de la Chambre. Malgré la tournure inhabituelle et imprévue de la situation politique, la Constitution a été à la hauteur de la situation et le lieutenant-gouverneur s’est tenu en dehors de l’arène politique, comme le veut la norme.

Les événements qui ont suivi les élections de 1985 en Ontario démontrent bien le fonctionnement de notre régime constitutionnel. Le 8 février de cette année-là, le ministre de l’Industrie et du Commerce, Frank Miller, député de Muskoka, a succédé à William Grenville Davis

comme premier ministre de la province. À cette époque, les progressistes-conservateurs avaient été au pouvoir sans interruption depuis 1943, mais, lors du scrutin du 2 mai, son avenir était en péril. Les résultats des élections, en nombre de sièges, ont été les suivants : conservateurs, 52; libéraux, 48; NPD, 25¹⁶. En comparaison, le vote populaire était divisé comme suit : libéraux, 37,9 %; conservateurs, 37,0 %; NPD, 23,8 %; autres, 1,3 %.

Après les élections ont eu lieu des réunions privées entre les conservateurs et le NPD et entre ce parti et les libéraux pour déterminer les appuis de chacun. Ces négociations ont abouti à un « accord », rendu public le 28 mai, entre les libéraux, dirigés par David Peterson, et le NPD, dirigé par Bob Rae. Par cette entente, les deux partis s’engageaient à prendre part à un programme de réforme législative, avec les libéraux formant le gouvernement et le NPD acceptant « que, pour une période de deux ans, il ne déposerait pas de motion de défiance et ne voterait pas contre le gouvernement¹⁷ ». De leur côté, les libéraux « ont promis de ne pas chercher la dissolution, à moins d’être défaits de façon claire par une motion de confiance¹⁸ ». Malgré tout, le gouvernement Miller est resté au pouvoir et, le 4 juin, le lieutenant-gouverneur John Black Aird a procédé à la lecture du discours du Trône. Les conservateurs avaient déjà promis un exposé budgétaire, le 25 juin, mais ils devaient tout d’abord s’occuper de l’adresse en réponse au discours du Trône. Les débats se sont poursuivis durant huit jours et ont pris fin le 19 juin avec l’adoption, par 72 voix contre 52, d’une motion de défiance contre le gouvernement. Le lendemain, le premier ministre Miller rencontrait le lieutenant-gouverneur et lui remettait une lettre de démission dans laquelle il affirmait : « Il semble que l’honorable chef de l’opposition soit en mesure de gagner la confiance de la Chambre à l’heure actuelle¹⁹. »

Le même jour, le lieutenant-gouverneur Aird a déclaré ce qui suit sur la formation du nouveau gouvernement :

En ma capacité de lieutenant-gouverneur de l’Ontario et à titre de représentant de Sa Majesté la Reine en Ontario, j’ai demandé aujourd’hui à M. David Peterson de former le gouvernement, après avoir reçu son assurance qu’il pouvait former un gouvernement qui obtiendra la confiance de l’Assemblée législative pour une période de temps raisonnable.

Suivant l’avis de mon conseiller, avec qui je suis d’accord, j’ai rappelé à M. Peterson que l’entente conclue entre le Parti libéral et le Nouveau Parti démocratique, et dont j’ai reçu copie, n’a ni force ni effet juridiques, qu’elle devrait être considérée seulement comme une déclaration d’intention politique conjointe et que, par conséquent, elle ne peut affecter ou diminuer les pouvoirs ou les privilèges du lieutenant-gouverneur de l’Ontario ou des députés de l’Assemblée législative²⁰.

Finalement, le 26 juin, le nouveau premier ministre et ses ministres ont prêté serment devant des milliers de personnes lors d’une cérémonie publique tenue devant la façade de

l'Assemblée législative. Le gouvernement de l'Ontario a ainsi changé de mains conformément aux conventions de gouvernement responsable. La confiance de la Chambre a été le facteur décisif et le lieutenant-gouverneur a joué son rôle une fois que les politiciens ont fini de jouer le leur.

Le lieutenant-gouverneur Aird, avec beaucoup de justesse, a refusé d'accorder des entrevues sur sa décision de demander à David Peterson de former le gouvernement, mais, lorsqu'on lui a demandé s'il croyait qu'il serait bien vu dans l'histoire, il a déclaré ceci : « Je ne sais pas si ce sera le cas ou non. Je crois que chacun fait de son mieux en tout temps et c'est ce que j'ai toujours essayé de faire. Je laisse les historiens décider²¹. » Son jugement était admirable et, en fait, ses actions, qui concordaient parfaitement avec les conventions de gouvernement responsable, n'ont pas été remises en question. La confiance se situe au cœur de la relation entre le représentant de la Reine et le premier ministre et, comme l'avait clairement souligné Mackenzie King en 1925, cette relation doit demeurer confidentielle. Ce que le premier ministre et le représentant de la Reine se disent demeure confidentiel. Ce n'est pas toujours facile de nos jours avec les nouvelles en continu, mais cela reste néanmoins essentiel.

Récemment, certains ont fait valoir que le gouverneur général devrait émettre des déclarations sur les raisons justifiant ses décisions lors de prorogations et de dissolutions qui reposent sur les pouvoirs discrétionnaires de la Couronne. On a affirmé que la présente pratique de confidentialité « ne correspond pas à la "culture de justification" qui est devenue une valeur constitutionnelle clé au Canada²² ». Cependant, le professeur Robert E. Hawkins, de la Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy, de l'Université de Regina, a démontré clairement qu'une déclaration générale sur ses raisons comme celle envisagée « entraînerait inévitablement le gouverneur général dans l'arène politique²³ ». « Le rôle du gouverneur général », dit-il, « est "unique", et la Constitution n'envisage ni de politiser, ni de judiciariser, ce rôle²⁴. » La déclaration publique du gouverneur général Aird, en 1985, demeurait, bien sûr, dans les limites des conventions existantes sur le fonctionnement d'un gouvernement responsable. Il a accepté la démission du premier ministre Miller, assermenté un premier ministre qui obtiendrait la confiance de la nouvelle chambre et rappelé qu'un accord politique n'avait aucune valeur constitutionnelle.

On peut également tirer bien des enseignements d'événements liés aux conventions de gouvernement responsable comme ceux ayant fait suite aux élections de 1952, en Colombie-Britannique, et celles de 1971, à Terre-Neuve-et-Labrador. Lors des premières, en Colombie-Britannique, un nouveau mode de scrutin (à vote unique transférable) a eu des résultats qui ont mené à des négociations complexes entre le lieutenant-gouverneur Clarence Wallace et le chef du Parti Crédit Social,

W.A.C. Bennett, ce dernier ayant finalement été nommé premier ministre (le 1^{er} août 1952)²⁵. Les secondes, tenues à Terre-Neuve-et-Labrador le 28 octobre 1971, ont entraîné une crise constitutionnelle, puisque les progressistes-conservateurs ont cru avoir gagné les élections, mais que le premier ministre libéral, Joey Smallwood, en poste depuis 1949, a refusé de convoquer la nouvelle législature, malgré l'appel des conservateurs au lieutenant-gouverneur E. John A. Harnum²⁶. Finalement, Smallwood a démissionné après que la Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador a tranché en faveur du candidat conservateur dans la circonscription de St. Barbe South, où un recomptage avait été ordonné, mais n'a jamais pu être terminé en raison de la disparition de bulletins de vote. Le 18 janvier 1972, Frank Moores a finalement succédé à Smallwood à titre de premier ministre. La nouvelle Chambre d'assemblée s'est réunie le 1^{er} mars, pour être dissoute le jour même. Aux élections qui ont suivi, le 24 mars, les progressistes-conservateurs ont remporté une majorité écrasante et Terre-Neuve a renoué avec le calme.

Pour résoudre cette situation difficile, le lieutenant-gouverneur Harnum avait bénéficié des conseils d'Eugene Forsey, le plus grand constitutionnaliste canadien de l'époque et lui-même originaire de Terre-Neuve. Comme le lieutenant-gouverneur Aird, Harnum a respecté à la lettre le cadre du gouvernement responsable et, malgré une atmosphère politique très tendue, n'a jamais été critiqué pour sa décision. Ont notamment suivi la voie de Forsey Peter Hogg, qui a conseillé la gouverneure générale Michaëlle Jean sur la question de la prorogation en 2008, et David Smith, auteur de l'ouvrage *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*. Citant l'exemple de Terre-Neuve-et-Labrador de 1971-1972, Smith écrit que : « le problème que pose le pouvoir de réserve de nos jours n'est pas tant de contrebalancer l'utilisation qu'en fait la Couronne, que d'empêcher le premier ministre d'en abuser » en « testant les limites du "gouvernement responsable"²⁷ ».

Conclusion

Le 1^{er} septembre 1939, à l'approche de la guerre, le gouverneur général, lord Tweedsmuir, avait demandé au premier ministre Mackenzie King son avis sur ce qu'il devait porter à l'ouverture de la session d'urgence du Parlement. Devait-il porter son uniforme militaire ou la jaquette queue-de-pie? King a répondu qu'il « croyait que le peuple canadien préférerait la façon la plus discrète de procéder » – c'est-à-dire, la queue-de-pie²⁸. Qu'il soit question de constitution ou de tenue vestimentaire, « la façon la plus discrète de procéder » – c'est-à-dire laisser la politique aux politiciens – est toujours la meilleure.

Notes

1 www.collectionscanada.gc.ca/databases/king/index-f.html, 30 octobre 1925, 395.

-
- 2 *Ibid.*, 3 novembre, 403.
 - 3 *Ibid.*, 3 novembre, 405.
 - 4 *Ibid.*
 - 5 *Ibid.*
 - 6 *Ibid.*, 4 novembre, 407.
 - 7 *The Globe*, Toronto, 5 novembre 1925, p. 2.
 - 8 King avait été réélu lors d'une élection partielle dans la circonscription de Prince Albert, en Saskatchewan.
 - 9 H. Blair Neatby, *William Lyon Mackenzie King, 1924-1932: The Lonely Heights*, Toronto, University of Toronto Press, 1963, p. 201.
 - 10 Norman Ward et David Smith, *Jimmy Gardiner: Relentless Liberal*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, p. 317.
 - 11 Denis Smith, *Rogue Tory: The Life and Legend of John G. Diefenbaker*, Toronto, Macfarlane Walter & Ross, 1995, p. 510.
 - 12 *Ibid.*
 - 13 *Ibid.*
 - 14 John English, *Just Watch Me: The Life of Pierre Elliott Trudeau 1968-2000*, Toronto, Alfred A. Knopf Canada, 2009, p. 189.
 - 15 www.lgc.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=archives&sub=news-comm&doc=20081128-fra.html
 - 16 R.B. Byers, dir., *The Canadian Annual Review of Politics and Public Affairs 1985*, Toronto, University of Toronto Press, 1988, p. 268.
 - 17 *Ibid.*, p. 272.
 - 18 *Ibid.*
 - 19 *The Globe and Mail* (Toronto), 20 juin 1985, p. 10.
 - 20 *Ibid.*
 - 21 *Ibid.*
 - 22 Lorne Sossin et Adam Dodek, « When Silence Isn't Golden: Constitutional Conventions, Constitutional Culture, and the Governor General, » dans Peter H. Russell et Lorne Sossin, dir., *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, University of Toronto Press, 2009, p. 94.
 - 23 Dans Jennifer Smith et D. Michael Jackson, dir., *The Evolving Canadian Crown*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2012, p. 110.
 - 24 *Ibid.*
 - 25 Pour ces événements, voir David J. Mitchell, *W.A.C. Bennett and the Rise of British Columbia*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1983.
 - 26 Pour de plus amples renseignements, consulter mon article « Changing Government: the 1971-72 Newfoundland example », *Dalhousie Law Journal*, vol. 5, n° 3 (novembre 1979), p. 631-658.
 - 27 David Smith, *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, p. 57.
 - 28 www.collectionscanada.gc.ca/databases/king/index-f.html, 1^{er} septembre 1939, 942.
-