

CAICP45

10  
1979

# LES CANADIENS ET LEUR SYSTÈME DE GOUVERNEMENT

P.G. - BIBLIOTHÈQUE  
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE



UNIVERSITE DE SHERBROOKE



3 1156 00609 850 6

# LES CANADIENS ET LEUR SYSTÈME DE GOUVERNEMENT

par Eugene Forsey

P.G. - BIBLIOTHÈQUE  
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE



Gouvernement  
du Canada

Government  
of Canada

© **Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1980**

**N° de cat. CP 45-10/1979**  
**ISBN 0-662-50633-2**

# Avant-propos

---

Cette brochure est publiée par le gouvernement du Canada en vue de promouvoir l'intérêt et une meilleure compréhension des Canadiens à l'égard de notre système de gouvernement, de ses origines et de son fonctionnement. Dans son travail de révision et de mise à jour de la présente publication, l'auteur a recueilli, en les adaptant, des extraits d'une édition antérieure préparée par Joseph Schull et publiée sous le même titre, en 1971.

Pour obtenir d'autres exemplaires, il suffit d'écrire à:

Publications Canada  
C.P. 1 986, Succursale «B»  
Ottawa (Ontario)  
K1P 6G6

## Notice biographique

Le sénateur Eugene Forsey est reconnu comme le premier expert canadien en ce qui a trait à notre Constitution.

Né à Grand Bank, à Terre-Neuve, il a fréquenté l'université McGill de Montréal, puis il a étudié à l'université Oxford en Grande-Bretagne, à titre de boursier Rhodes. On lui a également décerné plusieurs doctorats honorifiques.

De 1929 à 1941, le sénateur Forsey a enseigné l'économie et les sciences politiques à l'université McGill.

En 1942, il devenait directeur de la recherche au Congrès canadien du Travail (C.C.T.), poste qu'il a occupé durant 14 ans. Puis, de 1956 à 1966, il fut directeur de la recherche, toujours au C.C.T. et de 1966 à 1969, directeur de projet spécial.

Pendant la plus grande partie de sa carrière syndicale, il a donné des cours sur le fonctionnement du gouvernement canadien à l'université Carleton d'Ottawa, puis à l'université Waterloo. De 1973 à 1977, il était chancelier de l'université Trent.

Le sénateur Forsey s'est porté candidat quatre fois sous la bannière de la Co-operative Commonwealth Federation (C.C.F.). Durant les années 1930, il a travaillé à l'ébauche du Manifeste de Regina, la charte de la C.C.F.

Monsieur Forsey a été nommé au Sénat en 1970. Il a pris sa retraite en 1979, à l'âge de 75 ans.

# Table des matières

Introduction	1
• Le gouvernement parlementaire	3
• Ses origines	3
• Son fonctionnement	5
• L'État fédéral	9
• Notre Constitution	10
• Les pouvoirs du gouvernement fédéral et des provinces	13
• Les systèmes de gouvernement canadien et américain: un contraste	17
• Le principe de la légalité et les tribunaux	25
• Les institutions du gouvernement fédéral	27
• La reine	27
• Le Sénat	27
• La Chambre des communes	29
• Les partis politiques	30
• Le premier ministre	30
• Le cabinet	31
• Le président du Sénat et l'orateur de la Chambre des communes	33
• Le Parlement fédéral	35
• L'ouverture d'une session	35
• Une journée de travail aux Communes	36
• La clôture d'une session	38
• Les législatures provinciales et les administrations municipales	39
• Un gouvernement en évolution	41

# Introduction

---

**D**ans un État démocratique, le gouvernement élu par les citoyens est chargé par ceux-ci de diriger le pays dans le sens qu'ils souhaitent et de lui assurer un niveau maximum de prospérité, faute de quoi il doit s'attendre à être évincé.

Cette réalité, en fait, traduit le sens premier du mot «gouvernement», dont les racines grecque et latine signifient «diriger».

Le Canada est une démocratie et une monarchie constitutionnelle. Le chef de l'État est la reine du Canada (qui est également reine de Grande-Bretagne, d'Australie, de Nouvelle-Zélande et d'autres pays disséminés dans le monde, des Bahamas et de la Grenade à la Papouasie-Nouvelle-Guinée et au Tuvalu). Tout acte du gouvernement est accompli au nom de la reine, mais l'autorité nécessaire à chacun est celle consentie par le peuple canadien. Lorsque les auteurs de la Constitution — les Pères de la Confédération — l'ont élaborée en 1867, ils ont librement, délibérément et unanimement résolu de confier le pouvoir exécutif formel à la reine, «pouvoir qui serait administré, selon les principes bien compris de la constitution britannique, par le souverain en personne ou par le représentant dûment autorisé du souverain.»

Il faut entendre par là la consécration du principe d'un gouvernement responsable, d'un cabinet comptable au Parlement et d'un parlement lui-même comptable au peuple. De nos jours, hormis les cas où la reine se trouve au Canada, tous ses pouvoirs sont exercés par son représentant, le gouverneur général, un Canadien nommé par la reine sur avis du cabinet canadien. Sauf circonstances extraordinaires, il exerce tous pouvoirs liés à sa charge selon l'avis du cabinet (conseil des ministres), qui jouit de l'appui de la majorité des députés à la Chambre des communes, laquelle est élue au scrutin populaire.

Le Canada n'est pas seulement une nation indépendante et souveraine. C'est aussi un État fédéral, constitué de 10 provinces jouissant d'une large autodétermination et de deux territoires contrôlés par le gouvernement central.

Que veut donc dire tout cela? Et comment l'entité fonctionne-t-elle?

La réponse à ces questions est importante pour tous les citoyens. Ceux-ci ne peuvent travailler, manger, boire, acheter, vendre ou posséder

quoi que ce soit, regarder la télévision, assister à un match de hockey ou de baseball, sans sentir la présence du gouvernement. Ils ne peuvent se marier, éduquer leurs enfants, naître, être souffrants ou mourir sans que le gouvernement intervienne d'une façon ou d'une autre. Celui-ci met à leur disposition des voies ferrées, des routes et des lignes aériennes, fixe les conditions régissant l'exploitation des industries et des terres agricoles, oriente (ou parfois perturbe) la vie et la croissance des villes. Il est tenu responsable des problèmes sociaux, de la pollution et des autres maux de la société.

Enfin, le gouvernement est la créature des citoyens. Ceux-ci en sont en définitive responsables, et, dans l'ensemble, ils en sont fiers à juste titre. La fierté, toutefois, à l'instar du patriotisme, ne peut jamais être une chose statique: sans cesse de nouveaux problèmes engendrent de nouveaux défis. Plus on est proche du gouvernement et au fait de ses rouages, plus on peut contribuer à relever ces défis.

Le présent livret examine le système de gouvernement des Canadiens et son fonctionnement.

# Le gouvernement parlementaire

---

## Ses origines

**L**a Nouvelle-Écosse (qui, jusqu'en 1784, englobait ce qui est maintenant le Nouveau-Brunswick) a été la première région du Canada à se doter d'un gouvernement représentatif, une assemblée élue au scrutin populaire en 1758. L'Île-du-Prince-Édouard devait suivre en 1773, puis successivement le Nouveau-Brunswick en 1784 (à sa création), le Haut et le Bas-Canada (qui devaient devenir respectivement l'Ontario et le Québec) en 1791, et enfin Terre-Neuve en 1832. La Nouvelle-Écosse a également été la première région à obtenir un gouvernement responsable — c'est-à-dire un gouvernement comptable à une majorité de l'assemblée et révocable par elle — en janvier 1848. Devaient suivre le Nouveau-Brunswick en février, la province du Canada (née de la fusion, en 1840, du Haut et du Bas-Canada) en mars, et enfin l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve, respectivement en 1851 et 1855.

Lorsqu'est née la Confédération en 1867, par conséquent, ce système était en place depuis près de 20 ans dans la majeure partie de ce qui est maintenant le Centre et l'Est du Canada. Les Pères de la Confédération ont simplement maintenu le système qu'ils connaissaient, qui fonctionnait déjà et qui avait fait ses preuves. Pour l'ensemble du pays, il y avait un Parlement, un gouverneur général représentant la reine, une chambre haute — le Sénat — dont les membres étaient nommés et une chambre basse — la Chambre des communes — élective. Pour chaque province, il y avait un lieutenant-gouverneur représentant la reine et — sauf dans le cas de l'Ontario — une chambre haute dont les membres étaient nommés, appelée conseil législatif, et une chambre basse — l'assemblée législative — dont les membres étaient élus. La province du Manitoba, créée par le Parlement en 1870, devait obtenir une chambre haute. La Colombie-Britannique — qui s'est jointe au Canada en 1871 —, la Saskatchewan et l'Alberta — créées par le Parlement en 1905 — n'ont jamais eu de chambre haute. Terre-Neuve, qui a adhéré au Canada en 1949, en était également dépourvue. Cinq provinces, à savoir le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et le Québec, devaient abolir leur chambre haute.

Le Parlement canadien ne dispose que de pouvoirs limités pour ce qui est de la modification de la constitution du pays. Ainsi, six domaines échappent à son action: (1) les pouvoirs des assemblées législatives; (2) les droits ou privilèges conférés à une assemblée législative ou à un gouverne-

ment provincial par l'A.A.N.B., 1867, ou l'un des amendements qui lui ont été apportés; (3) les droits minimums garantis aux francophones et aux anglophones par l'article 133 de l'A.A.N.B., 1867; (4) les garanties relatives aux écoles confessionnelles énoncées dans l'A.A.N.B., dans l'Acte du Manitoba (1870), dans les Actes de la Saskatchewan et de l'Alberta (1905), et dans la loi portant admission de Terre-Neuve dans la Confédération (1949); (5) la disposition de l'A.A.N.B. qui stipule que le Parlement doit tenir au moins une session chaque année; (6) la durée maximum de cinq ans du Parlement (en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée, le Parlement peut décider de demeurer en place, mais seulement si les deux tiers des députés sont d'accord).

Les assemblées législatives, pour leur part, peuvent modifier à volonté la constitution provinciale, sauf qu'il ne leur est pas loisible de légiférer sur la charge de lieutenant-gouverneur.

Pour ce qui est des constitutions provinciales, il est bon de mentionner que seule la Colombie-Britannique est dotée d'une loi constitutionnelle spécifique, et encore celle-ci ne couvre-t-elle pas tous les domaines. Chaque constitution provinciale est formée de toutes les prescriptions législatives — britanniques, canadiennes et provinciales — relatives au fonctionnement du gouvernement. Certaines d'entre elles figurent dans l'A.A.N.B. (par exemple, l'amendement de 1949 portant admission de Terre-Neuve). En Colombie-Britannique et à l'Île-du-Prince-Édouard, le document de base est un décret du conseil privé promulgué par le cabinet britannique en vertu de l'A.A.N.B.. Dans les Prairies, l'instrument essentiel est la loi fédérale portant création des trois provinces. Enfin, chaque constitution provinciale inclut les lois provinciales ayant trait à l'assemblée législative, aux élections, à la création des divers tribunaux provinciaux, etc..

Il va de soi que le pouvoir dévolu aux provinces de modifier leur constitution se limite au fonctionnement du gouvernement provincial. Les assemblées législatives n'ont que les attributions qui leur sont expressément conférées par l'A.A.N.B. (et ses amendements). Il s'ensuit que ces assemblées n'ont pas le loisir de s'arroger des pouvoirs dévolus au Parlement canadien, non plus que d'adopter une loi de sécession. Ces pouvoirs n'étant pas énoncés dans l'A.A.N.B. ou ses amendements, ils n'existent pas.

Pour ce qui est de la prolongation de la durée du corps législatif, les provinces sont dotées de considérablement plus de pouvoirs que le Parlement fédéral: en effet, toute assemblée provinciale peut demeurer en place aussi longtemps qu'elle le désire.

L'assemblée législative du Manitoba a prolongé son mandat de quelques mois en 1908. Celle de l'Ontario, pour sa part, a fait de même en 1918

(jusqu'au retour des soldats stationnés outre-mer), puis en 1942 (pour un an), et de nouveau en 1943 (pour un an également). En 1942, la loi a été votée sans opposition ou presque, mais celle de 1943 a été vivement contestée. La Saskatchewan a adopté une loi du même genre que celle de 1943, afin de prolonger d'un an le mandat de l'assemblée législative, mais l'opposition a été vigoureuse.

Toutes ces lois étaient parfaitement légales, mais cela ne signifie pas que l'on ne puisse empêcher un gouvernement ou une assemblée de s'accrocher au pouvoir pendant plus des cinq années normales, même s'il n'est pas justifié de le faire. Le lieutenant-gouverneur peut toujours opposer son veto à une loi de prolongation, ou encore s'en remettre au bon plaisir du gouverneur général (c'est-à-dire, envoyer la loi à Ottawa sans sanction, à la suite de quoi celle-ci ne pourrait entrer en vigueur que si elle était sanctionnée par le gouverneur général sur l'avis du cabinet fédéral). Qui plus est, même si le lieutenant-gouverneur décidait de sanctionner la loi, le gouverneur général pourrait la désavouer — la rayer des recueils de lois — n'importe quand dans un délai d'un an. Ordinairement, toutefois, la crainte de heurter l'opinion publique suffit à empêcher un gouvernement provincial de déposer une loi de ce genre, sauf en temps de guerre ou d'état de crise similaire.

## **Son fonctionnement**

Le gouverneur général et chaque lieutenant-gouverneur gouvernent par l'entremise d'un cabinet, lequel est dirigé par un premier ministre. Si des élections générales à l'échelle nationale ou provinciale donnent à un parti opposé à celui constituant le cabinet en place une majorité absolue (plus de la moitié des sièges) à la Chambre des communes ou à l'assemblée législative, le cabinet donne sa démission; le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur demande alors au chef du parti victorieux de devenir premier ministre et de former un nouveau cabinet. Le premier ministre choisit les autres ministres, lesquels sont ensuite officiellement nommés par le gouverneur général ou, dans chaque province, par le lieutenant-gouverneur. Si aucun parti n'obtient la majorité absolue, le cabinet qui était en place avant et durant les élections a le choix entre deux possibilités: il peut démissionner, auquel cas le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur demandera au chef du parti d'opposition le plus important numériquement de former un cabinet; ou encore, il peut demeurer en place et faire face à l'assemblée nouvellement élue — ce qu'il doit toutefois faire rapidement. Quelle que soit son option, c'est aux représentants du peuple composant l'assemblée nouvellement élue qu'il appartiendra de décider si le gouverne-

ment «minoritaire» (c'est-à-dire dont le parti a obtenu moins de la majorité des sièges) doit demeurer en place ou être révoqué.

Si un cabinet est défait à la Chambre des communes à la suite d'un vote de blâme ou d'une motion de défiance, ou à la suite de toute motion que le cabinet tient pour équivalente à une motion de défiance, il doit soit démissionner, auquel cas le gouverneur général demandera au chef de l'opposition de former un cabinet, soit demander la dissolution du Parlement, c'est-à-dire la tenue d'élections.

Dans des circonstances très exceptionnelles, le gouverneur général pourrait refuser la tenue d'élections. Ainsi, si un appel aux urnes ne donnait à aucun parti une majorité absolue et si le premier ministre demandait la tenue de nouvelles élections sans même permettre au nouveau Parlement de se réunir, le gouverneur général devrait refuser. Cette possibilité s'explique par le fait que pour que le principe du «gouvernement parlementaire» signifie quelque chose, le Parlement nouvellement élu doit au moins avoir la possibilité de se réunir et de déterminer s'il est en mesure de s'occuper des affaires de l'État. De même, si un cabinet minoritaire est défait sur une motion de défiance très tôt dans la première session du nouveau Parlement, et s'il existe une possibilité raisonnable qu'un autre parti puisse former un gouvernement et obtenir l'appui de la Chambre des communes, le gouverneur général pourrait rejeter la demande de tenir des élections. La même chose vaut pour les lieutenants-gouverneurs à l'échelon provincial.

Au-dessus de la charge de maire, aucun élu au Canada n'a un «mandat précis». Les députés fédéraux et provinciaux sont normalement élus pour une période maximale de cinq ans, mais il peut arriver — et la chose s'est déjà produite — qu'un Parlement ou une assemblée législative soit en place pendant moins d'un an. Le premier ministre peut demander la tenue d'élections en toute circonstance, mais, comme nous l'avons souligné plus haut, il peut se produire des cas où son vœu ne sera pas exaucé. Le cabinet non plus n'a pas de «mandat»: il est en place à partir du moment où le premier ministre est assermenté jusqu'à celui où ce dernier démissionne ou décède. Ainsi, Sir John A. Macdonald a été premier ministre de 1878 jusqu'à sa mort en 1891, après avoir franchi avec succès des élections en 1882, 1887 et 1891. Sir Wilfrid Laurier a occupé la même charge de 1896 à 1911 (il a démissionné à la suite d'une défaite électorale), après avoir remporté les appels aux urnes de 1900, 1904 et 1908. La même chose s'est produite dans plusieurs provinces. Aux États-Unis, le président ou le gouverneur d'un État doit, s'il est réélu, être assermenté de nouveau. Cette exigence n'existe pas au Canada.

Dans l'éventualité où un premier ministre démissionne ou décède, le cabinet est dissous. Si le parti de ce premier ministre détient toujours la majorité aux Communes ou à l'assemblée législative, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur doit nommer sans délai un successeur. Un premier ministre démissionnaire ne peut proposer un successeur au gouverneur général ou au lieutenant-gouverneur à moins que celui-ci ne le lui demande, et encore le respect de cet avis est-il facultatif. S'il démissionne parce qu'il a été défait, le représentant de la reine demande au chef de l'opposition de former un gouvernement. S'il démissionne pour des raisons personnelles ou encore s'il décède, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur consulte les membres éminents du parti majoritaire sur l'identité de la personne qui sera vraisemblablement la plus apte à former un gouvernement qui puisse commander une majorité à l'assemblée. Il fait appel à la personne dont il juge les chances les meilleures. Le nouveau premier ministre, bien sûr, ne demeurera en fonction que jusqu'à ce que le parti majoritaire se choisisse, lors d'un congrès national, un nouveau chef, lequel sera ensuite appelé à former un gouvernement.

Le cabinet comprend plusieurs ministres, soit 30 ou plus de nos jours à l'échelon national et de 10 à 26 environ à l'échelon provincial. La plupart des ministres sont investis de «portefeuilles», c'est-à-dire qu'ils sont responsables de ministères (Finances, Environnement, Santé et Bien-être, etc.) et en sont comptables à la Chambre des communes ou à l'assemblée législative. Le cabinet compte aussi parfois des ministres sans portefeuille, qui ne sont responsables d'aucun ministère, ou des ministres d'État, qui peuvent être responsables d'un élément particulier d'un ministère ou encore d'un ministère ne comportant pas toutes les caractéristiques normales (exemple: le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie). Collectivement, les ministres sont comptables à la Chambre des communes ou à l'assemblée législative de la politique et des activités de l'ensemble du cabinet. Si un ministre n'est pas d'accord avec une politique ou une initiative donnée du gouvernement, il doit soit l'accepter quand même et, au besoin, la défendre, soit démissionner. C'est ce que l'on appelle la «responsabilité collective du cabinet», et il s'agit de l'un des principes fondamentaux de notre système de gouvernement.

C'est le cabinet qui élabore la plupart des lois. Il est le seul à pouvoir concevoir et déposer des lois en matière de fiscalité ou de dépenses publiques. Ces projets de loi à caractère financier doivent toujours être déposés à la Chambre des communes en premier lieu. Ni la Chambre des communes ni le Sénat ne peut *augmenter* un impôt, une taxe ou une dépense. Cependant, tout membre de l'une des chambres peut présenter (ou soumettre) une motion visant à *diminuer* un impôt, une taxe ou une dépense; cette chambre peut l'adopter, encore que cela arrive très rarement.

# L'État fédéral

---

Un État fédéral réunit différentes communautés politiques en se dotant d'un gouvernement central pour atteindre des buts communs, et d'administrations «provinciales» ou «cantonales» pour réaliser les fins ou les objectifs propres à chaque communauté. Les États-Unis, l'Australie, la Suisse et le Canada sont tous des États fédéraux. Le fédéralisme combine l'unité et la diversité. Il assure, comme l'a déjà déclaré Sir John A. Macdonald, premier premier ministre du Canada actuel, «une législature et un gouvernement nationaux pour les objectifs nationaux, et des législatures et des gouvernements locaux pour les objectifs locaux.»

On utilise parfois le mot «confédération» pour désigner une association d'États indépendants, comme l'étaient les États-Unis de 1776 à 1789. Toutefois, pour les Pères de la Confédération, le terme n'avait pas du tout cette signification. Francophones et anglophones ont affirmé sans équivoque et à maintes reprises qu'ils fondaient «un nouveau peuple», «une nouvelle nationalité politique», «une seule et grande nation», «une grande puissance parmi les autres nations du globe». Ces hommes, toutefois, tenaient beaucoup à maintenir l'identité, la culture et les institutions des différentes provinces ou colonies. Le Bas-Canada (essentiellement le Québec), majoritairement francophone et catholique, voulait se protéger contre la réduction ou l'abolition, par la majorité anglophone et à prédominance protestante, de sa langue, de ses droits civils de type français et de son système scolaire confessionnel. Le Haut-Canada (l'Ontario), majoritairement anglophone et à prédominance protestante, encore ulcéré du fait que les votes de l'Est à la législature de la province unie l'avaient contraint à accepter des écoles catholiques contre lesquelles avaient voté la plupart de ses députés, voulait éviter ce que certains de ses dirigeants appelaient «la domination française». Quant à la Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, elles n'avaient pas l'intention d'être annexées ou absorbées par la province du Canada, dont elles ne savaient presque rien et dont l'instabilité politique et le perpétuel conflit entre francophones et anglophones ne leur plaisait guère. D'autre part, tous percevaient la nécessité d'une union afin de se protéger contre la menace d'une invasion ou d'un étranglement économique que faisaient peser sur eux les Américains (pendant six mois de l'année, la province du Canada était coupée de l'Angleterre, sa principale source de produits manufacturés, de sorte qu'elle dépendait des ports américains) et afin d'assurer leur développement et leur essor économique. Aussi les Pères de la Confédération insistaient-ils sur une véritable fédération, une authentique «union», comme ils le répétaient

sans cesse, et non sur une association d'États ou encore de provinces souveraines ou semi-indépendantes.

Les Pères de la Confédération avaient à souder des collectivités peu peuplées, éparpillées sur d'énormes distances. Ces collectivités étaient non seulement séparées par des barrières naturelles qui pourraient bien leur avoir semblé insurmontables, mais elles étaient divisées par des divergences profondes sur les plans de l'intérêt économique, de la langue, de la religion, du droit civil et de l'éducation. Les communications étaient peu développées et elles existaient pour la plupart avec outre-mer et avec les États-Unis.

À tous ces problèmes, les Pères de la Confédération ne pouvaient trouver qu'une solution: le fédéralisme. Les provinces n'osaient pas s'isoler, et elles ne pouvaient pas fusionner. Mais elles pouvaient se fédérer. Elles le firent. C'est ainsi qu'elles se dotèrent d'un gouvernement central fort et d'un Parlement national, mais qu'elles se ménagèrent une large autonomie.

## **Notre Constitution**

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (A.A.N.B.), voté par le Parlement de Londres, a créé cette fédération, cette nouvelle nation. Exception faite de deux points de détail, il s'agit purement et simplement de la mise en forme statutaire de résolutions rédigées par des délégués canadiens. Aucun représentant du gouvernement britannique n'a assisté ni participé de quelque façon que ce soit aux conférences au cours desquelles ces résolutions ont été adoptées, et tous les amendements que le Parlement britannique a votés ont été proposés par le Canada. Il s'ensuit que le Parlement de Londres a simplement joué le rôle de salle d'enregistrement. En outre, s'il continue à jouer ce rôle, c'est que nous n'avons pas réussi à nous entendre sur un système permettant de réaliser au Canada toutes les étapes du processus d'amendement.

À deux points mineurs près, donc, la Constitution canadienne est entièrement l'œuvre de Canadiens; ces points sont l'appellation officielle de «Dominion» ainsi que les dispositions destinées à permettre au Parlement de sortir d'une impasse existant entre le Sénat et la Chambre des communes.

Par peur d'offenser les Américains, le gouvernement de Londres insista auprès des Pères de la Confédération, qui avaient proposé l'appellation «Royaume du Canada», pour qu'ils envisagent un autre titre. Ce qu'ils

firent, en s'inspirant du psaume 72, où se trouve le vieux mot normand «dominion», qui paraissait convenir tout à fait pour décrire la nation naissante: «Il dominera de la mer à la mer, du fleuve jusqu'aux bouts de la terre.» Cette phrase semblait, comme l'expliquèrent les Pères de la Confédération à la reine Victoria, digne de la nouvelle nation, et constituait la preuve de leur indéfectible allégeance à la monarchie.

Le gouvernement britannique, par ailleurs, insista pour que les Pères de la Confédération conçoivent une disposition qui permette de sortir d'une éventuelle impasse entre le Sénat et la Chambre des communes; leurs réflexions aboutirent à la rédaction des articles 26 à 28 de l'Acte, dont on ne s'est d'ailleurs jamais servi.

C'est délibérément que les Pères de la Confédération ont choisi de faire appel au Parlement de Londres pour sanctionner par une loi les résolutions tendant à l'établissement de la fédération canadienne. Ils auraient pu suivre l'exemple américain, tout en évitant une effusion de sang. Ainsi, au cours des débats sur la Confédération, Sir John A. Macdonald déclara en substance que si les habitants de l'Amérique du Nord britannique, après mûre réflexion, avaient estimé qu'il était de leur intérêt de briser les liens qui les unissaient à la Grande-Bretagne, la reine et le Parlement britannique se seraient inclinés volontiers. Toutefois, pas une voix ne s'est élevée pour affirmer qu'il serait dans l'intérêt des colonies de rompre les liens avec la Grande-Bretagne, et l'on était même prêt à courir le risque d'une guerre avec les États-Unis. Partant, une solution s'imposait: établir la fédération au moyen d'une loi britannique.

L'A.A.N.B., cependant, ne constitue qu'une composante de notre système constitutionnel. Il en est la pierre angulaire, mais d'autres éléments viennent se greffer sur lui.

Le gouvernement responsable, le cabinet, le premier ministre, la fonction publique, les partis politiques, les conférences fédérales-provinciales, voilà des caractéristiques fondamentales de notre système de gouvernement. Toutefois, elles ne sont nulle part définies dans l'A.A.N.B., hormis dans le préambule, où l'on dit que la Constitution canadienne reposera «sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». Ces éléments essentiels de notre Constitution découlent de mesures législatives (lois relatives aux élections, à la fonction publique, etc.), de coutumes (premier ministre, cabinet, gouvernement responsable, partis politiques, conférences fédérales-provinciales), d'arrêtés judiciaires (interprétations de l'A.A.N.B.), ainsi que d'ententes établies entre le gouvernement central et les provinces, et par des comités réunissant des représentants des deux ordres de gouvernement.

Si l'A.A.N.B. ne renferme rien sur ces réalités fondamentales de notre Constitution, que *dit-il* donc?

Tout d'abord, il crée la fédération et les quatre provinces initiales; il fixe aussi les conditions régissant l'entrée d'autres colonies dans la fédération ou la création d'autres provinces.

En second lieu, il crée un Parlement à l'échelon fédéral, ainsi qu'une assemblée législative et un cabinet dans chaque province.

En troisième lieu, il définit les attributions du Parlement fédéral et des assemblées législatives provinciales.

En quatrième lieu, en mettant en place un Conseil privé de la reine pour le Canada, il crée les conditions juridiques nécessaires à l'établissement du cabinet fédéral.

En cinquième lieu, il confère au Parlement le pouvoir de créer une Cour suprême à l'échelon national.

En sixième lieu, il donne un certain nombre de garanties à l'anglais et au français au sein du Parlement et des tribunaux fédéraux ainsi que dans les tribunaux québécois et à l'assemblée législative de cette province.\*

En septième lieu, il garantit aux protestants et aux catholiques le droit à des écoles séparées. De plus, en 1949, un amendement à la Constitution garantira à Terre-Neuve diverses écoles confessionnelles.

En huitième lieu, il garantit au Québec son propre droit civil.

En neuvième lieu, il garantit la libre circulation des biens entre les provinces.

En dixième lieu, il autorise chaque province à amender sa propre constitution, exception faite des «dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur».

Enfin, en onzième et dernier lieu, l'A.A.N.B. réserve un certain nombre de prérogatives au pouvoir exécutif central: la nomination, la direction de la destitution des lieutenants-gouverneurs (le Canada a connu deux cas de destitution au cours de son histoire); le désaveu de lois provinciales dans l'année qui suit leur adoption (112 lois ont été désavouées, la dernière en 1943; seules les législatures de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve n'ont vu aucune de leurs lois annulée); le droit

---

\*L'article 23 de l'Acte du Manitoba offre les mêmes garanties dans les tribunaux manitobains et à l'assemblée législative de cette province.

des lieutenants-gouverneurs de saisir Ottawa de lois qui n'ont pas été sanctionnées (dans ce cas, elle ne peuvent entrer en vigueur si elles n'obtiennent pas la sanction du gouvernement fédéral dans l'année qui suit; les lieutenants-gouverneurs de toutes les provinces sauf Terre-Neuve se sont prévalus dans 70 cas de cette prérogative, la dernière fois en 1961, et seules 14 lois sont entrées en vigueur.)

Telles sont les principales dispositions de l'A.A.N.B.. Il établit un cadre juridique suffisamment souple pour permettre des adaptations, des ajustements, des initiatives, des innovations, des compromis, des arrangements, au moyen de ce que le premier ministre Sir Robert Borden a appelé le «simple bon sens».

## **Les pouvoirs du gouvernement fédéral et des provinces**

Le Parlement fédéral est autorisé à «faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada» en toute matière non «assignée exclusivement aux législatures des provinces». Les pouvoirs exclusifs des assemblées provinciales comprennent: la taxation et l'imposition directes en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales, les ressources naturelles, l'administration des prisons (exception faite des pénitenciers), des œuvres charitables et des hôpitaux (sauf les hôpitaux de marine), les institutions municipales, les licences délivrées en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales ou municipales, les travaux et les entreprises de nature locale (à certaines exceptions près), la constitution des sociétés provinciales, la célébration des mariages, la propriété et les droits civils, la création des tribunaux et l'administration de la justice, l'infliction d'amendes et de peines de prison en vue de faire respecter les lois provinciales, les matières de nature purement locale ou privée, l'enseignement (sous réserve de certains droits des minorités protestantes et catholiques dans toutes les provinces et de certaines confessions à Terre-Neuve), et, nous l'avons vu, la modification de la constitution provinciale, exception faite des dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur.

Le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales se partagent les pouvoirs en matière d'agriculture et d'immigration (toutefois, en cas de conflit, les dispositions des lois fédérales priment celles des lois provinciales), ainsi qu'en matière de prestations aux survivants, d'indemnisation des invalides et de pensions de vieillesse (néanmoins, en cas de conflit, les dispositions des lois provinciales priment celles des lois fédé-

rales). L'A.A.N.B. prévoit que tout domaine qui ne relève pas expressément des assemblées législatives est automatiquement du ressort du Parlement fédéral.

À première vue, on pourrait penser que les pouvoirs du gouvernement fédéral sont très étendus. Ce n'est pas le cas, car les tribunaux ont donné une interprétation très large aux pouvoirs dévolus aux provinces, notamment en matière de propriété et de droits civils. En conséquence, l'ensemble de la législation ouvrière (nombre maximal d'heures de travail, salaire minimal, sécurité, indemnisation en cas d'accidents du travail, relations du travail) est du ressort des provinces, hormis dans certains secteurs (les banques, la radiodiffusion, la navigation aérienne, l'énergie atomique, la navigation et les bâtiments ou navires, les chemins de fer interprovinciaux et internationaux, le téléphone, la télégraphie, les pipe-lines, les silos à céréales et les entreprises qui sont la propriété du gouvernement central). La sécurité sociale (exception faite de l'assurance-chômage, qui relève entièrement du gouvernement fédéral et du partage des pouvoirs en matière de pensions) est en principe du ressort des gouvernements provinciaux; toutefois, le Parlement fédéral a mis sur pied un ensemble de régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie en vertu desquels les provinces reçoivent des subventions (dans le cas du Québec, le gouvernement fédéral a cédé à cette province une partie de son champ de taxation), sous réserve que ces régimes répondent à un certain nombre de normes.

En interprétant les pouvoirs fédéraux et provinciaux, les tribunaux ont statué que la radiodiffusion et la navigation aérienne relevaient du Parlement fédéral en vertu de son pouvoir général «de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement.» D'autre part, les tribunaux ont tout au plus réduit ce pouvoir général à un simple pouvoir de légiférer dans les cas d'urgence, à savoir une guerre ou une catastrophe d'ampleur nationale: famine, épidémie ou inflation exceptionnelle, bien que dans quelques cas récents, on soit allé au-delà.

Les Pères de la Confédération ne se limitèrent toutefois pas à donner au Parlement ce qu'ils considéraient comme un ample pouvoir général; ils dressèrent «pour plus de sûreté» une longue liste de domaines relevant de cette instance: les impôts directs et indirects, la réglementation du commerce (à savoir, selon l'interprétation des tribunaux, le commerce interprovincial et international), «la dette et la propriété publiques» (ce qui permet au Parlement fédéral d'octroyer des subventions aux particuliers — allocations familiales, par exemple — ou aux provinces — au titre de l'assurance-hospitalisation, de l'assurance-maladie, de la poursuite d'études supérieures et de l'aide aux nécessiteux —, ainsi que des paiements de

péréquation pour faire en sorte que les services de santé, d'enseignement et de bien-être dans les provinces les plus défavorisées se rapprochent de la moyenne nationale), le service postal, le recensement et les statistiques, la défense, les amarques, les bouées, les phares, l'île du Sable,<sup>1</sup> la navigation et les bâtiments ou navires, la quarantaine, les hôpitaux de la marine, les pêcheries, ainsi que les traversiers, les chemins de fer et les télégraphes interprovinciaux et internationaux. Ces domaines comprennent également les «travaux et entreprises» réalisés à l'échelon international ou interprovincial (catégorie dans laquelle entrent, toujours selon les tribunaux, les pipe-lines et le téléphone), l'émission de la monnaie, les banques, l'intérêt de l'argent, les lettres de change, les billets promissoires, les faillites, les poids et mesures, les brevets, les droits d'auteur, les Indiens et les terres qui leur sont réservées (catégorie qui comprend, selon les tribunaux, les Inuit), la naturalisation, et les aubains, le droit criminel et les procédures qui s'y appliquent, le mariage, le divorce, les travaux de nature locale qui seront avant ou après leur exécution déclarés par le Parlement du Canada «être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre de provinces» (on a souvent eu recours à cette dernière position, en particulier pour faire en sorte que l'énergie atomique et le commerce des céréales relèvent exclusivement du gouvernement fédéral). Un amendement adopté en 1940 attribue au Parlement fédéral des pouvoirs exclusifs en matière d'assurance-chômage; en outre, un article de la loi donne au gouvernement fédéral pleins pouvoirs pour créer des tribunaux en vue d'une «meilleure administration des lois du Canada». Cette disposition a permis au Parlement du Canada de mettre sur pied la Cour suprême du Canada ainsi que la Cour fédérale.

---

<sup>1</sup>Pour les Pères de la Confédération, il ne faisait pas de doute que l'île du Sable — qui avait la réputation de «cimetière de l'Atlantique» — représentait une menace telle pour la navigation qu'elle requérait la tutelle absolue du gouvernement fédéral, comme c'était le cas pour les phares. C'est ainsi qu'elle fut placée sous la juridiction du gouvernement fédéral (sous-section 91, paragraphe 9 de l'AANB). En vertu de la troisième annexe de cet Acte, et comme il en avait été des phares de la Nouvelle-Écosse, le gouvernement fédéral fit l'acquisition de l'île, qui était jusqu'alors la propriété de cette province.

# Les systèmes de gouvernement canadien et américain: un contraste

---

**S**i le Canada et les États-Unis sont tous deux des démocraties et des États fédéraux, leurs systèmes de gouvernement présentent des différences importantes.

Une première différence réside dans le fait que les États-Unis ont une langue — langue officielle du gouvernement fédéral et de tous les États — et une culture uniques. Le Canada possède au contraire deux langues et deux cultures. Les Pères de la Confédération ont voulu qu'il en soit ainsi. Aux termes de l'A.A.N.B., le français et l'anglais sont les deux langues officielles du Parlement et des tribunaux fédéraux, ainsi que de l'Assemblée législative et des tribunaux québécois. L'Acte prévoit par ailleurs que le Québec peut avoir son propre droit civil d'inspiration française. Le Parlement fédéral et l'assemblée législative du Nouveau-Brunswick ont mis le français et l'anglais sur un pied d'égalité pour ce qui est de toutes les lois, de toutes les délibérations et de tous les documents qui leur sont propres; il en va de même pour les écoles de cette dernière province. En Ontario, où s'observe le plus fort nombre de francophones en dehors du Québec, on trouve tout un système d'écoles où l'enseignement est dispensé en français; de plus, un nombre croissant de services en français sont offerts aux Franco-ontariens. Plusieurs autres provinces se sont engagées sur la même voie.

Le bilinguisme et le biculturalisme officiels du Canada ont un caractère limité. En vertu de la Constitution, toutes les provinces, à l'exception du Québec et du Manitoba, sont absolument libres d'avoir autant de langues officielles qu'elles le veulent, et celles-ci peuvent ne pas inclure le français ou l'anglais. Par exemple, la Nouvelle-Écosse pourrait faire du gaélique sa seule langue officielle, ou l'une parmi la douzaine de ses langues officielles. L'Alberta pourrait faire de l'ukrainien, ou encore de l'ukrainien, du polonais et du grec classique, ses trois langues officielles.

L'article 133 de l'A.A.N.B. prévoit l'utilisation facultative du français ou de l'anglais dans les délibérations de l'assemblée législative du Québec, ainsi que dans les tribunaux de cette province, mais rend son utilisation obligatoire dans les comptes rendus et journaux de l'assemblée et dans les lois de la province. L'article 23 de la loi portant création du Manitoba a prévu la même chose dans le cas de cette province.

Seconde distinction notable: le Canada est une monarchie constitutionnelle, alors que les États-Unis sont une république. À priori, on pourrait penser qu'il s'agit d'une distinction de pure forme. Or, ce n'est pas le cas. En effet, là où, au Canada, on trouve un parlement, un cabinet et un gouvernement responsable, on trouve aux États-Unis le Congrès et le président.

On peut se demander ce que signifie cette distinction.

En premier lieu, aux États-Unis, le chef de l'État et le chef du gouvernement sont une seule et même personne. C'est le président qui assume ce double rôle. Au Canada, par contre, c'est la reine — ordinairement représentée par le gouverneur général — qui est le chef de l'État, tandis que le premier ministre est le chef du gouvernement. Une première conséquence importante de cette distinction réside dans le fait qu'au Canada, le chef de l'État peut, exceptionnellement, protéger le Parlement et la population face à un premier ministre et à des ministres qui oublieraient leur rôle de serviteurs du peuple et tenteraient d'asservir celui-ci. Le chef de l'État peut ainsi s'opposer à ce que le cabinet dissolve une Chambre des communes nouvellement élue avant même qu'elle ne se soit réunie. Il peut l'empêcher également d'amener le peuple, par des élections générales répétées, à lui donner plein mandat. Aux États-Unis, le chef de l'État ne peut contraindre le chef du gouvernement parce qu'ils sont une seule et même personne.

En second lieu, le gouvernement américain, constitué du président et du Congrès, se fonde sur le principe de la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire que ni le président ni aucun des membres de son cabinet ne peuvent être membres d'aucune des deux chambres du Congrès, y déposer ou appuyer un projet de loi, répondre à des questions ou repousser des attaques contre la politique du gouvernement. Aucun membre du Congrès ne peut être président ou membre du cabinet. À l'inverse, le régime parlementaire repose sur la concentration des pouvoirs. L'usage (et non la loi) veut que les membres du cabinet, y compris le premier ministre, soient membres de l'une des deux chambres ou y obtiennent un siège peu de temps après leur nomination. Tous les projets de loi qui sont déposés par le gouvernement (et c'est le cas de la plupart) doivent l'être par un ministre ou son porte-parole; de plus, tous les ministres doivent défendre devant le Parlement les projets de loi gouvernementaux, répondre chaque jour aux questions portant sur les politiques et les initiatives du gouvernement et repousser les critiques formulées contre celles-ci.

Aux États-Unis, le président et les membres des deux chambres sont élus pour une période fixe: le président pour quatre ans, les sénateurs pour six ans et les représentants pour deux ans. La seule façon de se défaire d'un

président avant la fin de son mandat est d'entreprendre contre lui une procédure de mise en accusation, procédure très délicate à laquelle on n'a recouru que deux fois et qui n'a d'ailleurs jamais abouti.

La durée inégale des mandats respectifs du président, des sénateurs et des représentants amène fréquemment le président à être l'élu d'un parti, tandis que l'autre parti détient la majorité dans l'une des deux chambres, voire dans les deux. Le président voit alors ses projets de loi et ses politiques continuellement rejetés par le parti adverse sans qu'il puisse dissoudre le Sénat ou la Chambre des représentants, dont les membres remplissent, quoi qu'il arrive, la durée complète de leur mandat.

Tous les quatre ans a lieu l'élection du président, des représentants et du tiers des sénateurs. Il est alors possible que le président et la majorité des représentants soient républicains, tandis que la majorité des sénateurs seront démocrates; ou encore, il se peut que le président et la majorité des sénateurs soient républicains, tandis que les représentants seront majoritairement démocrates; d'autres combinaisons sont encore possibles.

De la même manière, le président peut présenter un programme cohérent au Congrès et faire en sorte que les sénateurs et les représentants déposent les projets de loi qu'il veut voir adoptés. Chacune des chambres peut y apporter des modifications, y faire des suppressions ou les rejeter en bloc. Cet affrontement est susceptible d'aboutir à une loi qui n'a presque plus rien à voir avec le projet initial du président, si tant est qu'elle lui ressemble. Il en va de même lorsque la majorité de l'une des deux chambres présente un projet de loi sur un sujet quelconque; l'autre chambre peut y ajouter ou en retirer certaines dispositions, voire rejeter le projet en bloc; là encore, le résultat peut n'avoir qu'une très lointaine ressemblance avec le projet initial, à supposer qu'il en ait une. Même en cas d'accord entre les deux chambres, le président oppose souvent son veto à un projet de loi, qui ne pourra alors être adopté qu'avec l'assentiment des deux tiers des membres de chacune des chambres.

Ainsi, à l'approche d'élections, un président accusé de n'avoir pas rempli ses promesses peut toujours se défendre en disant que ce n'est pas sa faute, qu'il a soumis tel ou tel projet de loi au Congrès, mais que le Sénat ou la Chambre des représentants, ou encore les deux, l'ont rejeté ou rendu méconnaissable. Un sénateur pourra recourir au même argument pour se protéger contre semblables accusations: la Chambre des représentants aura rejeté son projet de loi ou l'aura mis en pièces, ou bien encore, le président y aura opposé son veto. Quant au représentant, il aura présenté son projet à la Chambre, mais le Sénat aura voté à son encontre ou l'aura réduit à néant, ou bien, une fois encore, le président aura exercé son droit de veto.

Il s'ensuit que ni le président, ni les sénateurs, ni les représentants ne peuvent être vraiment tenus responsables d'une chose qu'ils auraient faite ou non. Chacun d'eux peut déclarer en toute légitimité et en toute honnêteté que ce n'est pas de sa faute.

Certes, les insatisfaits pourront éventuellement voter contre un président, un sénateur ou un représentant. Toutefois, quoi qu'ils fassent, la situation demeure essentiellement la même. Le président est en poste pour quatre ans, indépendamment des votes que prend l'une ou l'autre chambre contre ses mesures. Si, à mi-chemin de son mandat de quatre ans, le résultat des élections au Sénat et à la Chambre des représentants est défavorable à son parti, il demeure quand même en place jusqu'à la fin de son mandat. Il ne lui est pas loisible, par ailleurs, de se défaire d'un Sénat ou d'une Chambre opposé à ses idées en ordonnant de nouvelles élections. Quoi qu'il arrive, les sénateurs conservent leur poste pendant six ans, les représentants pendant deux ans.

Il n'en va pas de même au Canada. Ici, à l'échelon national ou provincial, personne n'est élu pour une période donnée. Les principaux projets de loi, ainsi que tous ceux qui ont un caractère financier, sont présentés par le gouvernement, et le Sénat comme la Chambre des communes ne peuvent majorer les sommes qu'ils prévoient. Tant qu'un gouvernement reste appuyé par une majorité à la Chambre, il peut faire voter les lois qui lui semblent bonnes. S'il devient minoritaire, il peut soit laisser la nouvelle majorité former le gouvernement, soit décréter la tenue de nouvelles élections. Aux États-Unis, les affrontements entre le président et le Congrès peuvent durer des années, alors que chez nous, un tel conflit entre le gouvernement et la Chambre des communes ne peut guère excéder quelques semaines. En cas de désaccord sur une question d'importance, un nouveau gouvernement est rapidement formé ou la tenue d'élections est décrétée.

Le gouvernement présidentiel-congressionnel se caractérise par son irresponsabilité et son manque de mobilité face à une modification de l'opinion publique. Si les électeurs, à mi-chemin du mandat de quatre ans du président, votent contre ses politiques, non seulement il peut, mais il doit demeurer en fonction (laquelle comporte d'énormes pouvoirs) jusqu'à l'expiration de son mandat. La majorité de l'autre parti dans l'une ou (et) l'autre chambre (s) peut l'empêcher de faire beaucoup de choses, mais elle ne peut le contraindre à démissionner. Quant à lui, il peut opposer son veto à des lois votées par les deux chambres, mais il ne peut décréter un appel aux urnes afin que le peuple lui donne un Congrès favorable à ses idées. Il ne peut se défaire d'un Congrès hostile, et vice-versa.

Le gouvernement parlementaire est à la fois responsable et mobile. Si la Chambre des communes vote une motion de défiance à l'égard du

cabinet, celui-ci doit résigner ses fonctions, puis permettre à l'opposition officielle de former sans délai un gouvernement, ou encore décréter la tenue d'élections, afin que le peuple décide du parti qui gouvernera.

Aux États-Unis, le président peut livrer une bataille stérile à l'une des deux chambres ou aux deux pendant des années. Au Canada, le premier ministre, s'il est empêché d'agir par la Chambre des communes, doit soit laisser la place à un autre premier ministre, soit permettre à la population d'élire une nouvelle chambre propre à régler la question, dans un sens ou dans l'autre, en deux ou trois mois au plus. Il s'agit vraiment de responsabilité.

De plus, au Canada, si une question importante sur le plan de la politique nationale oppose le cabinet et une majorité écrasante de l'opinion publique, l'opposition peut faire de l'obstruction systématique à l'égard du cabinet, et ainsi forcer celui-ci, même s'il dispose d'une majorité considérable, à laisser la population décider de la question par des élections. Des conservateurs dans l'opposition ont agi précisément ainsi en 1911 à propos de la question de la réciprocité, et ils ont remporté les élections subséquentes. Il s'agit vraiment de mobilité.

La troisième différence fondamentale entre les systèmes de gouvernement canadien et américain tient au fait que, chez nous, les coutumes, les usages et les «conventions» tiennent une place bien plus importante dans la Constitution. C'est ainsi que la Constitution américaine définit les principales attributions du président, que seul un amendement en bonne et due forme peut modifier. L'A.A.N.B., ne précise pas autant les fonctions du premier ministre. Les seules assises juridiques de celles-ci sont une disposition de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes qui évoque la personne occupant «le poste reconnu de premier ministre», ainsi que celle de la Loi sur les traitements qui porte sur la rémunération du premier ministre. Aucune loi ne définit les modalités de nomination ou de destitution de ce dernier ou encore ses attributions. Aucune disposition juridique ne prévoit qu'un ministre doive appartenir à l'une des deux chambres; seule la tradition veut qu'il en soit ainsi. Rien dans la loi *n'oblige* non plus un gouvernement en minorité à la Chambre à démissionner ou à demander la tenue d'élections.

Le fédéralisme américain et le fédéralisme canadien ne sont pas de même essence; là réside la quatrième différence essentielle entre les systèmes politiques des deux pays. Au début de leur histoire, les États-Unis se caractérisaient par une décentralisation très poussée qui ménageait au Congrès fédéral très peu d'attributions. Tous les pouvoirs que la constitution ne confiait pas expressément au gouvernement fédéral étaient du

ressort des États, — ou «du peuple» —, c'est-à-dire qu'ils ne relevaient ni du Congrès ni des législatures des États. Les «droits des États» étaient fondamentaux. Les Pères de la Confédération, pour leur part, horrifiés par le spectacle de la guerre civile américaine, en imputaient la cause aux «droits dévolus aux États».

C'est ce qui explique que, selon les termes de Sir John A. Macdonald, le Canada adopta un «système différent». Tous les domaines d'intérêt général qui ne sont pas expressément attribués aux gouvernements provinciaux et à leurs assemblées relèvent du gouvernement fédéral et du Parlement national. Ce système permet de combler la grande lacune dont les États-Unis ont eu à souffrir. Le Canada s'est doté d'un Parlement fédéral fort et a fait de la Confédération «un seul peuple et un seul gouvernement, au lieu de cinq peuples et de cinq gouvernements» qu'un lien trop ténu réunirait.

Les Pères de la Confédération dressèrent, comme on l'a vu, une longue liste de domaines relevant exclusivement du gouvernement fédéral. Ils décidèrent en outre que la nomination des sénateurs et des juges des cours supérieures et des comtés (à l'exception des juges des tribunaux de vérification de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick) serait du ressort du gouvernement fédéral, et qu'il en irait de même de la nomination, de la direction et de la destitution des lieutenants-gouverneurs provinciaux. De plus, ils ont donné au gouvernement fédéral (le cabinet et le Parlement) des pouvoirs qui lui permettent de défendre les droits à l'enseignement des sujets protestants et catholiques romains de la reine. Enfin, ils ont donné au gouvernement central le pouvoir de désavouer purement et simplement toute loi provinciale dans l'année qui suit son adoption.

Aux États-Unis comme au Canada, toutefois, ce sont les tribunaux qui, en définitive, interprètent le texte constitutionnel. Chez nos voisins du sud, le pouvoir judiciaire a jusqu'ici, en règle générale, interprété la Constitution de façon à élargir les compétences du gouvernement fédéral et à diminuer celles des États. Dans notre pays, par contre, les tribunaux (et notamment le Comité judiciaire du Conseil privé britannique, qui, jusqu'en 1949, était notre plus haute instance judiciaire) ont eu tendance à interpréter l'A.A.N.B. dans le sens d'un accroissement des pouvoirs des provinces au détriment de ceux du gouvernement central. Résultat: à l'heure actuelle, la fédération que constituent les États-Unis est, dans les faits, beaucoup plus centralisée que la fédération canadienne, laquelle est peut-être même la plus décentralisée du monde. Toutefois, comme il est prévu dans notre Constitution que les compétences non attribuées sont dévolues automatiquement au Parlement fédéral, celui-ci a une force et une flexibilité qui lui ont permis de faire face aux changements passés et récents.

Les systèmes américain et canadien se distinguent également sur un cinquième plan: aux États-Unis, la charte des droits de l'homme est intégrée à la Constitution qui reconnaît ainsi que certains droits fondamentaux du citoyen transcendent les pouvoirs du Congrès ou du corps législatif d'un État. Dans notre pays, la Charte des droits de l'homme ne fait pas partie intégrante du texte constitutionnel: ce n'est qu'une loi votée par le Parlement, qui ne vise que des domaines relevant de la compétence de ce dernier. Elle n'a aucun effet sur les assemblées législatives provinciales ou sur leurs pouvoirs. Le Parlement peut en outre la modifier ou l'abroger, comme n'importe quelle loi fédérale. L'A.A.N.B. consacre certains droits des anglophones et des francophones sur le plan linguistique, l'instauration du droit civil québécois, certains droits relatifs aux écoles confessionnelles, ainsi que la libre circulation des biens entre les provinces. Ces particularités mises à part, l'A.A.N.B. donne au Parlement fédéral et aux assemblées législatives provinciales toute la latitude requise pour adopter les lois qu'ils jugent appropriées, à condition qu'ils respectent les limites de leur compétence. Le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales sont des instances «souveraines»; en d'autres termes, ils sont entièrement libres d'agir comme ils l'entendent (bien qu'une loi provinciale puisse, bien sûr, être désavouée par le cabinet fédéral), à la condition qu'ils n'empiètent pas sur les prérogatives de l'autre ordre de gouvernement. C'est ainsi qu'une législature provinciale peut confisquer les biens d'un citoyen ou d'une société pour en confier la propriété à quelqu'un d'autre, sans pour autant indemniser le propriétaire originel (le cas s'est effectivement produit à deux reprises). Nous ne sommes à l'abri de telles pratiques que pour une seule raison: sauf circonstances très exceptionnelles, il est peu probable que le Parlement ou une législature provinciale y recoure, car le parti gouvernemental craindrait trop de perdre le pouvoir aux élections suivantes.

# Le principe de la légalité et les tribunaux

---

**P**iliers de notre système de gouvernement, les principes du gouvernement responsable et du fédéralisme reposent à leur tour sur une troisième force: le principe de la légalité (rule of law), notion que nous allons tenter d'expliquer.

Le principe de la légalité suppose que tous sont soumis à la loi. En effet, nul, si important ou puissant soit-il, n'échappe à la loi: ni le gouvernement, ni le premier ministre, ni tout autre ministre, ni la reine, ni le gouverneur général, ni les lieutenants-gouverneurs, ni le plus haut fonctionnaire de l'État, ni les forces armées, ni le Parlement lui-même, ni aucune législature provinciale. Ces personnes et ces instances n'ont de pouvoirs que ceux qui leur sont conférés par la loi: par l'A.A.N.B. ou par un amendement à ce dernier; par une loi fédérale ou provinciale; par la common law anglaise, dont nous avons hérité et qui, même si elle a été considérablement modifiée, enrichie et élaguée au fil des ans par le Parlement fédéral et les législatures provinciales, continue d'être le fondement de notre droit constitutionnel et criminel, et de notre droit civil (droit de propriété et droits civils) pour l'ensemble du pays, exception faite du Québec.

Aucune de nos libertés ne saurait être entièrement préservée si un individu ou une instance quelconque n'était pas assujéti à la loi.

Qu'est-ce donc qui empêche les diverses instances du pays — gouvernement, hauts fonctionnaires, forces armées, police, Parlement, législatures provinciales — d'échapper à la loi, d'y contrevenir ou d'usurper des pouvoirs? Réponse: les tribunaux. Ceux-ci auraient en effet vite fait de les ramener à l'ordre.

Mais qu'est-ce qui fait que le pouvoir judiciaire n'est pas inféodé aux instances en cause? Réponse: le principe cardinal de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui remonte plus loin dans le temps que celui du gouvernement responsable, lequel n'existe que depuis quelque 200 ans. La reconnaissance du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire a eu lieu, elle, voilà presque trois cents ans, soit au moment de l'adoption par le Parlement britannique, en 1701, de la Loi de succession au trône, un produit de la révolution anglaise de 1688. Ce texte législatif prévoyait que les juges, même s'ils avaient été nommés par le roi (aujourd'hui, sur

recommandation, il va sans dire, d'un cabinet responsable), ne pouvaient être relevés de leurs fonctions que si les deux chambres du Parlement le demandaient au moyen d'une adresse officielle à la Couronne. Quand un juge rendait une décision que le gouvernement réprouvait, ce dernier ne pouvait rien faire à moins que les deux chambres ne s'entendent sur sa destitution. Près de trois siècles après l'adoption de cette loi, un seul juge a ainsi été relevé de ses fonctions au Royaume-Uni, et cela remonte à 1830.

Suivant les dispositions de l'A.A.N.B., la quasi-totalité des tribunaux doivent être provinciaux, c'est-à-dire, créés par les législatures des provinces. Le texte constitutionnel stipule cependant qu'il appartient au gouvernement fédéral de nommer les juges de tous ces tribunaux, des cours de comté aux instances suprêmes (à l'exception des tribunaux de vérification de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick). Le texte constitutionnel précise en outre que les juges des tribunaux supérieurs provinciaux (la Cour supérieure au Québec, les cours suprêmes dans les autres provinces et toutes les cours d'appel provinciales) ne peuvent être destitués que sur présentation, par les deux chambres du Parlement, d'une adresse au gouverneur général. Les lois prévoyant la création de la Cour suprême du Canada et de la Cour fédérale renferment des dispositions similaires. Cependant, aucun juge d'un tribunal supérieur canadien n'a jamais été ainsi démis de ses fonctions. Les magistrats de ce niveau n'ont pas à craindre pour leur poste, quelle que soit l'opinion du gouvernement au sujet de leurs décisions.

Quant aux juges des cours de comté, ils ne peuvent être révoqués que si au moins un juge de la Cour suprême du Canada, de la Cour fédérale ou d'un tribunal supérieur provincial arrête, après enquête, qu'ils se sont rendus coupables d'un délit ou se sont montrés incapables de remplir correctement leurs fonctions.

La Cour suprême du Canada, instance créée par une loi du Parlement fédéral en 1875, se compose de neuf juges, dont trois doivent être choisis parmi les avocats inscrits au Barreau du Québec. C'est le gouverneur général qui, sur recommandation du cabinet fédéral, nomme ces magistrats à leur poste, qu'ils conservent jusqu'à l'âge de 75 ans. L'indépendance des tribunaux est encore plus importante au Canada qu'en Grande-Bretagne, car, dans notre pays, c'est la Cour suprême qui interprète le texte constitutionnel et, partant, qui établit la ligne de démarcation entre les pouvoirs du gouvernement fédéral et ceux des provinces. La Cour suprême statue en dernier ressort non seulement sur des questions constitutionnelles, mais également dans certaines catégories précises de causes importantes du droit civil et du droit pénal. C'est en outre auprès de ce tribunal que sont interjetés tous les appels relatifs à des décisions rendues par des cours d'appel provinciales.

# Les institutions du gouvernement fédéral

---

**L'**A.A.N.B. renferme la disposition suivante: «À la reine continueront d'être et sont par le présent (acte) attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada». D'ordinaire, toutefois, la souveraine délègue son autorité à son représentant, le gouverneur général, qu'elle nomme sur recommandation du Cabinet. Le mandat de ce dernier a habituellement une durée de cinq ans, mais il peut être prolongé d'un an environ.

Le Parlement se compose donc de la reine, du Sénat et de la Chambre des communes.

## La reine

Chef officiel de l'État canadien, la reine est représentée, à l'échelon fédéral, par le gouverneur général, et dans les provinces, par le lieutenant-gouverneur. Le texte des lois fédérales débute ainsi: «Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:». L'introduction des lois provinciales est sensiblement la même. C'est le chef de l'État (ou son représentant) qui convoque le Parlement (et les législatures provinciales); aucun corps législatif canadien ne peut prendre sur lui de le faire. Aucun projet de loi, fédéral ou provincial, ne devient loi s'il n'obtient pas la «sanction» royale. Le souverain a, en certaines occasions, sanctionné personnellement des lois fédérales, mais, habituellement, celles-ci le sont par le gouverneur général, ou par le gouverneur général suppléant, et les lois provinciales, par le lieutenant-gouverneur.

Le gouverneur général (ou le lieutenant-gouverneur) peut conseiller les ministres, les encourager ou les mettre en garde. Dans la plupart des cas, cependant, il doit agir selon leur avis, même si, en de très rares occasions, il doit ou peut agir sans solliciter leur avis ou aller à l'encontre de celui qu'ils lui ont donné.

## Le Sénat

Le Sénat compte 104 membres: 24 représentants des provinces maritimes (10 de la Nouvelle-Écosse, 10 du Nouveau-Brunswick et 4 de l'Île-du-Prince-Édouard), 24 du Québec, 24 de l'Ontario, 24 des provinces de

l'Ouest (six de chacune des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique), 6 de Terre-neuve, un du Yukon et un autre des Territoires du Nord-Ouest. Il est prévu que de quatre à huit autres sénateurs, soit un ou deux pour les provinces maritimes, pour le Québec, pour l'Ontario et pour l'Ouest, peuvent être nommés, mais cette disposition n'a jamais été utilisée.

C'est le gouvernement fédéral qui nomme les sénateurs, et ceux-ci conservent leur siège jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 75 ans, à moins qu'ils n'aient été absents des séances du Parlement durant deux sessions consécutives. Jusqu'en 1965, ils étaient nommés à vie, et cette disposition s'applique encore dans le cas des quelques sénateurs qui ont été nommés avant cette date. Les sénateurs doivent avoir 30 ans révolus et posséder des biens-fonds d'une valeur minimum de \$4 000 en sus de toute charge les grevant, ainsi que des biens meubles et immeubles d'une valeur minimum de \$4 000 en sus de dettes et obligations. Ils doivent également habiter dans la province ou le territoire qu'ils représentent et, dans le cas du Québec, habiter ou posséder des biens-fonds dans la division sénatoriale pour laquelle ils ont été nommés.

Le Sénat peut introduire n'importe quel projet de loi, sauf en matière financière. Il peut amender ou rejeter tout projet de loi, et ce, à autant de reprises qu'il le juge bon. Aucun projet de loi ne peut devenir loi à moins qu'il ne soit adopté par le Sénat.

En théorie, les pouvoirs de la Chambre haute sont impressionnants. Toutefois, le Sénat n'a pas rejeté de projet de loi depuis plus de 40 ans, et il est très rare qu'il apporte à un projet de loi des amendements qui en modifient l'esprit. Les nombreuses modifications proposées par les sénateurs sont presque toujours destinées à clarifier, simplifier ou réorganiser les dispositions d'un projet de loi, et elles obtiennent d'ordinaire l'aval de la Chambre des communes. Au Sénat, le travail est principalement effectué par des comités, lesquels étudient les projets de loi article par article et entendent les mémoires, souvent nombreux, présentés par les groupes ou les particuliers qui sont directement concernés par le texte législatif à l'étude. Ce travail en comités est particulièrement efficace en raison de la présence parmi les sénateurs de nombreux spécialistes de domaines divers, qui possèdent de longues années d'expérience dans les secteurs juridique ou administratif ou dans le monde des affaires, tels que d'anciens ministres, premiers ministres provinciaux et maires, d'éminents avocats, des agriculteurs d'expérience et des chefs syndicaux.

Ces dernières décennies, le Sénat s'est attelé à une nouvelle tâche: faire enquête sur des questions d'intérêt public comme la pauvreté, le chômage,

l'inflation, la vieillesse, l'utilisation des terres, la politique en matière de sciences, les affaires indiennes, les relations avec les États-Unis et l'efficacité (ou l'inefficacité) des ministères fédéraux. Ces enquêtes ont abouti à des rapports très pertinents qui ont souvent amené la modification de lois ou encore de politiques gouvernementales. Il est en outre beaucoup moins coûteux de confier ce genre de tâche aux sénateurs qu'à des commissions royales d'enquête ou à des groupes de travail, les membres du Sénat étant déjà rémunérés et pouvant compter sur la collaboration d'un personnel permanent.

## La Chambre des communes

La Chambre des communes, qui compte 282 membres, soit un représentant pour chaque circonscription électorale, est le principal corps législatif de notre pays. Dans chaque circonscription, le ou la candidate qui recueille le plus grand nombre de suffrages est élu (e), même s'il ou si elle obtient moins de la moitié du total des suffrages. Le nombre de circonscriptions électorales est modifié après chaque recensement, aux termes d'une loi sur le remaniement de la carte électorale qui prévoit la répartition, en gros, des sièges parlementaires en fonction de la population des régions. Chaque province doit compter au moins autant de députés que de sénateurs. La taille des circonscriptions électorales varie quelque peu à l'intérieur de limites prescrites. Voici la répartition actuelle des sièges:

Région	Sièges
Ontario	95
Québec	75
Colombie-Britannique	28
Alberta	21
Manitoba	14
Saskatchewan	14
Nouvelle-Écosse	11
Nouveau-Brunswick	10
Terre-Neuve et le Labrador	7
Île-du-Prince-Édouard	4
Territoires du Nord-Ouest	2
Yukon	1
<b>Total</b>	<b>282</b>

## **Les partis politiques**

Notre système de gouvernement ne pourrait fonctionner sans l'existence de partis politiques. Ceux que la scène politique canadienne connaît actuellement (les partis Libéral, Progressiste-conservateur, Néo-démocrate et Crédit social) n'ont pas été créés par des lois, mais sont reconnus légalement. Ils doivent leur existence à la population elle-même, et ils constituent des associations volontaires de personnes qui, grosso modo, ont les mêmes opinions sur des questions d'intérêt public.

Le parti qui obtient le plus grand nombre de sièges à la suite d'élections générales forme habituellement le gouvernement, et son leader devient premier ministre. Toutefois, si le parti au pouvoir avant les élections se retrouve, au lendemain du scrutin, au deuxième rang pour le nombre de candidats élus, il a le droit de rester au pouvoir jusqu'à la convocation de la Chambre des communes nouvellement élue, afin de déterminer s'il peut gagner l'appui des partis minoritaires et, si cette alliance lui permet d'obtenir la majorité au parlement, de continuer à gouverner le pays. Ceci s'est produit en 1925-1926.

Le parti qui se classe au deuxième rang pour le nombre de candidats élus (ou au premier rang, dans le cas précité) forme l'opposition officielle, et son chef occupe le poste de leader officiel de l'opposition. Ce dernier a droit à la même rémunération qu'un ministre. Le leader de tout parti qui compte au moins 12 représentants à la Chambre des communes touche lui aussi une rémunération plus élevée que celle d'un simple député. En outre, les travaux de recherche des différents partis sont financés à même les deniers publics.

Pourquoi en est-il ainsi? Parce que la population canadienne tient à ce que les actes de son gouvernement fassent l'objet de critiques et d'une surveillance. Elle veut pouvoir compter sur un autre parti politique si celui au pouvoir ne répond pas à ses attentes. Le principe de la démocratie parlementaire peut se comparer à celui de la navigation: grâce à l'existence de nombreux partis politiques, une vague d'opinion peut déferler sur l'ensemble du pays. Au-delà de l'écume, c'est la vague de fond qui dirige la course du navire.

## **Le premier ministre**

Comme nous l'avons déjà souligné, la fonction de premier ministre, à l'instar des partis politiques, n'a pas été créée par une loi, mais elle est reconnue légalement. En règle générale, le premier ministre est député à la

Chambre des communes (mais cette fonction a été assumée autrefois par deux sénateurs, en 1891-1892 et en 1894-1896). Même si un non-député peut être nommé premier ministre, la coutume veut que, dans un tel cas, le chef du gouvernement s'assure un siège à la Chambre des communes dans les plus brefs délais. Dans un tel cas, il est de tradition qu'un membre du parti majoritaire se désiste, créant ainsi une vacance que le premier ministre défait ou chef de parti non-député peut occuper à la faveur d'une élection partielle.

C'est le gouverneur général qui nomme le premier ministre, et, habituellement, la nomination est automatique. C'est encore lui qui demande au leader de l'opposition de former un nouveau gouvernement lorsque l'un des partis qui la composent remporte plus de la moitié des sièges à des élections générales ou lorsque le gouvernement est battu en chambre.

Auparavant, le premier ministre était considéré, dans le cabinet, comme «le premier parmi ses pairs». Ce n'est plus le cas. Aujourd'hui, le chef du gouvernement a infiniment plus de pouvoirs que ses collègues du cabinet. En effet, non seulement il les choisit personnellement, mais il peut également demander à n'importe quel d'entre eux de remettre sa démission. Dans le cas d'un refus de la part du ministre en cause, il peut recommander au gouverneur général de le démettre de ses fonctions, et ce dernier acquiescerait à cette requête. Lorsque le cabinet doit prendre une décision, ce n'est pas nécessairement le principe de la majorité qui est appliqué. En effet, un premier ministre influent peut, après avoir entendu les vues de tous ses collègues et constaté que la plupart, sinon toutes, sont opposées à la sienne, simplement décréter que c'est son point de vue qui prévaudra et qui deviendra la politique officielle du gouvernement. Ses collègues doivent alors se plier à sa décision ou remettre leur démission.

## **Le cabinet**

Comme on l'a souligné plus haut, c'est le premier ministre qui choisit les membres du cabinet, et ceux-ci doivent tous faire partie du Conseil privé de la reine pour le Canada. Les conseillers privés sont nommés par le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre, à vie, à moins qu'ils ne soient démis de leurs fonctions, toujours sur recommandation du premier ministre (ce qui ne s'est jamais produit). Font partie du Conseil privé tous les ministres, anciens et actuels, l'actuel juge en chef du Canada et ses prédécesseurs, ainsi que les anciens présidents du Sénat et les anciens orateurs de la Chambre des communes. En outre, d'autres citoyens éminents sont nommés au Conseil privé en reconnaissance de leurs mérites.

Le Conseil privé à proprement parler ne se réunit que très rarement, soit lors de grandes occasions, comme l'accession au trône d'un roi ou d'une reine. L'organe actif de cette instance, c'est le Cabinet, aussi appelé «Comité du Conseil privé».

La coutume veut que presque tous les membres du Cabinet fassent également partie de la Chambre des communes ou y obtiennent un siège dans un délai raisonnable. Depuis la Confédération, quelque 70 personnes qui n'étaient ni députés ni sénateurs ont été nommées ministres, mais elles ont dû s'assurer un siège de député ou de sénateur dans un délai raisonnable ou remettre leur démission. C'est ainsi que le général McNaughton, ministre de la Défense nationale pendant neuf mois sans pour autant être membre de l'une ou l'autre chambre, a dû démissionner après avoir tenté par deux fois, sans succès, de se faire élire à la Chambre des communes. Les sénateurs peuvent également être nommés ministres; en fait, le premier cabinet dans l'histoire du pays comptait cinq sénateurs parmi ses 13 membres. Cependant, depuis 1911, le Sénat ne compte *généralement\** qu'un seul ministre, sans portefeuille, soit le leader du gouvernement au Sénat. Il va sans dire qu'aucun sénateur ne peut siéger à la Chambre des communes. Toutefois, un ministre peut, sur invitation du Sénat, se rendre dans cette chambre pour y prendre la parole, mais il n'a pas droit de vote.

Il est d'usage que chaque province soit représentée au Cabinet par au moins un ministre (si possible). Cependant, lorsque le parti qui prend le pouvoir ne fait élire aucun député dans une province donnée, il est difficile d'assurer cette représentation. Dans un tel cas, le premier ministre peut nommer au Cabinet un sénateur de la province en question, ou convaincre un député d'une autre province de remettre sa démission et tenter ensuite de faire élire au siège ainsi rendu vacant un représentant de la province «absente» du Cabinet. En 1921, par exemple, les Libéraux n'avaient réussi à faire élire aucun député en Alberta. Le premier ministre King régla le problème en nommant ministre Charles Stewart, ex-premier ministre libéral de l'Alberta, à titre de représentant de cette province, et en le faisant par la suite élire député de la circonscription électorale d'Argenteuil, au Québec. On peut se demander si cette manœuvre de M. King réussirait encore. De nos jours, les électeurs ne voient pas toujours d'un bon œil le «parachutage» de candidats de l'extérieur dans leur circonscription. Il convient également de souligner que l'Île-du-Prince-Édouard (la plus petite des provinces canadiennes) est souvent demeurée des années sans compter de représentants au Cabinet.

---

\*Depuis les élections générales de 1979, le Cabinet compte trois sénateurs.

Il est par ailleurs d'usage que l'Ontario et le Québec comptent chacun 10 ou 12 ministres au Cabinet, à condition que ces provinces aient élu assez de candidats du parti au pouvoir pour permettre une telle représentation. La coutume veut également qu'au moins un ministre du Québec soit un anglophone protestant et que les minorités francophones hors Québec soient représentées au Cabinet par au moins un ministre, règle générale, du Nouveau-Brunswick ou de l'Ontario, ou un de chacune des deux provinces. La tradition voulait aussi, naguère, que siège au Cabinet au moins un anglophone de religion catholique romaine (habituellement d'origine irlandaise), et ces dernières années, le caractère multiculturel du Canada a été illustré par la représentation de la communauté juive et des minorités ethniques non «anglophones» et non «francophones».

## **Le président du Sénat et l'orateur de la Chambre des communes**

Le président du Sénat, qui est nommé par le Cabinet, n'a que des pouvoirs très limités.

Quant à l'orateur de la Chambre des communes, il est choisi par les députés eux-mêmes, après chaque scrutin général, et doit lui-même être député. À titre de président de la Chambre des communes, il statue sur toutes les questions de procédures et de règlements parlementaires. En outre, c'est lui qui dirige le personnel de la Chambre. Il doit en principe faire preuve d'impartialité et exiger le respect des règles, autant du premier ministre que du plus humble des députés de l'opposition.

Il est d'usage, après des élections générales, de choisir l'orateur parmi les représentants du parti qui va gouverner, encore que, dans un cas (le plus récent remonte à 1979), l'orateur du parti au pouvoir avant le scrutin ait continué d'assumer ses fonctions même après un changement de gouvernement, et que, dans un autre cas (1957), le gouvernement ait accepté de suggérer comme orateur un représentant de l'un des partis minoritaires. Aujourd'hui, l'orateur cesse parfois d'adhérer à un parti politique et, aux élections fédérales suivantes, se présente à titre d'indépendant. Il est également de tradition, dans les deux chambres, que les fonctions de président et d'orateur soient confiées à tour de rôle à un francophone et à un anglophone. En outre, à la Chambre des communes, lorsque l'orateur est anglophone, son adjoint est francophone, et vice versa. Il arrive même que l'orateur adjoint soit choisi parmi les députés de l'opposition.

# Le Parlement fédéral

---

## L'ouverture d'une session

Lorsque l'ouverture d'une session marque le commencement de la première session d'une Chambre qui vient d'être élue, les députés s'agitent comme des fourmis dans la Chambre des communes. On dirait un corps sans tête. Au signal donné, les grandes portes de la salle se ferment sur la fourmilière. Elles s'ouvriront à nouveau après trois coups et le gentilhomme huissier de la verge noire, fonctionnaire du Sénat, fera son entrée. Envoyé par le suppléant du gouverneur général qui ne peut entrer dans la salle de la Chambre des communes, il vient faire la déclaration suivante: «C'est le désir de l'honorable suppléant de Son Excellence le Gouverneur général que cette honorable Chambre se rende immédiatement auprès de lui dans la salle de l'honorable Sénat». Les députés se rendent au Sénat où le président leur dit: «Je suis chargé de vous informer que son Excellence le Gouverneur général ne juge pas à propos de faire connaître, avant que la Chambre des communes n'ait choisi son Orateur conformément à la loi, les motifs qui l'ont porté à convoquer le Parlement». Les députés quittent ensuite la salle du Sénat. De retour à la Chambre des communes, ils élisent leur orateur.

L'après-midi, le gouverneur général lui-même fait son entrée dans le Sénat et il envoie le gentilhomme huissier de la verge noire aux Communes pour convoquer les députés, qui s'assemblent alors et se tiennent debout devant la barre de la Chambre haute. L'orateur informe ensuite le gouverneur général de son élection et demande à son Excellence de bien vouloir confirmer l'existence de tous les droits et privilèges que la tradition reconnaît aux Communes. Le président du Sénat confirme l'existence de ces droits et privilèges, et le gouverneur général prononce le discours du trône, en partie en anglais, en partie en français.

Ce discours, rédigé par le cabinet, expose les vues du gouvernement sur la situation dans laquelle se trouve le pays, ainsi que les lignes directrices qu'il suivra et les projets de loi qu'il déposera pour y faire face. Après l'avoir entendu, les députés retournent dans la Chambre des communes, où, d'ordinaire, le premier ministre dépose aussitôt une loi concernant la prestation des serments d'office. Il s'agit là d'un bill en blanc dont on n'entendra plus parler avant l'ouverture de la session suivante. Il est déposé dans le seul dessein de faire valoir le droit qu'ont les députés de délibérer sur toute affaire qu'ils jugent utile de discuter avant d'étudier le discours du trône. Ce droit a été proclamé pour la première fois par les

Communes anglaises, voilà plus de trois cents ans, et, depuis lors, à l'ouverture de chaque session, elles le font valoir à nouveau au moyen d'un bill du genre (appelé Bill n° 1) déposé *pour la simple forme*.

Au Canada, le rappel officiel de cet ancien droit des Communes s'est révélé d'une très grande utilité, et ce, à plusieurs reprises. Ainsi, en 1950, une grève nationale du rail obligea le Parlement à réagir sans tarder. Les députés sitôt revenus du Sénat, le premier ministre présenta donc un vrai Bill n° 1 cette fois, non pas un projet de loi en blanc, qui visait à mettre fin à la grève et à obliger les travailleurs du rail à retourner au travail. Ce projet de loi passa par toutes les étapes du processus de vote habituel, fut adopté par les deux chambres et reçut la sanction royale avant même que l'une ou l'autre de celles-ci n'étudie le discours du trône. Sans le rappel traditionnel de ce droit qu'ont les Communes de faire ce qu'elles jugent utile avant d'étudier le discours inaugural d'une session, l'adoption de cette loi d'urgence indispensable aurait été gravement retardée.

Cependant, l'adresse en réponse au discours du trône est, règle générale, la première affaire d'importance dont on s'occupe à chaque session (il importe de bien faire la distinction entre «séance» et «session»: une séance de la Chambre dure une journée, alors qu'une session s'échelonne sur plusieurs mois, voire sur une année entière ou plus, quoiqu'il doive y avoir au moins une session par année). Voici comment on procède: un partisan du gouvernement dépose une motion portant présentation de l'adresse, et un autre la soutient. Les partis de l'opposition proposent alors des amendements par lesquels ils blâment le gouvernement et critiquent ses lignes directrices. Le débat sur l'adresse et les amendements est limité à huit jours et couvre toutes les affaires de la nation.

## **Une journée de travail aux Communes**

À 14 heures (à 11 heures les vendredis), l'orateur gagne son fauteuil. Le sergent d'armes dépose la masse (arme de choc plaquée or qui symbolise le pouvoir de la Chambre) sur la longue table qui se trouve devant l'orateur, puis celui-ci récite la prière du jour. Les partisans du gouvernement sont assis à la droite de l'orateur et les membres de l'opposition, à sa gauche. Les premières rangées de pupitres situées du côté du gouvernement, non loin du centre de la salle, sont occupées par le premier ministre et son cabinet, auxquels font face le chef de l'opposition officielle et les principaux membres de son parti. Quant aux chefs des autres partis de

l'opposition, ils sont placés au premier rang, plus loin, à la gauche de l'orateur. Sont assis à la longue table le greffier de la Chambre et ses adjoints, qui tiennent le registre officiel des décisions qui ont été prises; aux pupitres situés dans le grand espace qui sépare le gouvernement de l'opposition, se trouvent les sténographes des débats, qui notent mot à mot, en français ou en anglais selon les cas, les discours prononcés, lesquels paraissent dans le *hansard* du lendemain. Tous les discours font l'objet d'une traduction simultanée (anglais et français), et toutes les délibérations sont télévisées et enregistrées.

Les affaires de routine réglées, on passe à la période des questions, au cours de laquelle des députés (surtout ceux de l'opposition) interrogent les ministres sur les politiques et les initiatives du gouvernement. D'ordinaire, les 45 minutes que dure cette période sont fort mouvementées et elles constituent l'un des moyens sûrs de veiller à ce que le gouvernement conserve le sens de ses responsabilités et sache réagir aux circonstances.

Le reste du jour se passe pour la plus grande partie à étudier les projets de loi déposés. Même si n'importe quel député peut présenter un projet de loi, la majeure partie du temps est consacrée à l'étude des projets de lois déposés par le gouvernement.

Avant de présenter un projet de loi, un ministre ou un député doit déposer une motion portant autorisation de présenter un bill, motion agréée presque toujours automatiquement et toujours sans débat. Sont ensuite proposées la première lecture du bill et son impression, proposition qui, elle aussi, presque invariablement, est agréée sitôt faite, et toujours sans débat. Dans les jours qui suivent, une motion tendant à la deuxième lecture est déposée. C'est à ce moment que les députés étudient les principes dont s'inspire le bill. Si celui-ci est adopté en deuxième lecture, il est soumis à l'étude d'un comité de la Chambre. De nos jours, on le confie ordinairement à l'un des 20 comités permanents qui, après chaque élection générale, sont créés pour la durée de la législature (c'est-à-dire jusqu'à ce qu'une nouvelle Chambre soit élue). Ces comités se composent pour la plupart de 20 membres, et les partis politiques y sont représentés au prorata du nombre de leurs députés. C'est toute la Chambre siégeant en comité plénier qui étudie les projets de loi fiscaux ou de dépenses, ou portant affectation de deniers publics.

Les comités qui délibèrent dans un cadre moins formel que la Chambre étudient les bills article par article, c'est-à-dire que chaque article doit être adopté séparément. N'importe quel membre du comité chargé d'étudier un bill donné peut faire mettre aux voix un amendement à ce bill. Une fois tous les articles étudiés, le président rapporte le bill à la Chambre avec les amendements adoptés.

A ce stade, les députés ont le droit de présenter des amendements aux différents articles (d'ordinaire, il s'agit des amendements sur lesquels on n'a pu s'entendre en comité). Une fois ces amendements adoptés ou rejetés, le bill passe en troisième lecture. Si la motion tendant à la troisième lecture est adoptée, le bill est transmis au Sénat, où il traverse grosso modo les mêmes étapes. Pour ce qui est des projets de loi présentés et adoptés par le Sénat, ils sont transmis aux Communes, où ils passent par le même cycle que les projets de loi des Communes. Un projet de loi ne devient une loi que s'il est adopté par les deux chambres et sanctionné, au nom de la reine, par le gouverneur général ou son suppléant (d'ordinaire un juge de la Cour suprême). Jamais un gouverneur général n'a refusé de sanctionner un bill fédéral. Le premier premier ministre dans l'histoire du pays a d'ailleurs déclaré carrément qu'il était anachronique et contraire à la constitution de refuser de sanctionner une loi. En Grande-Bretagne, la sanction royale n'a jamais été refusée depuis 1707.

Les Communes peuvent, et elles le font, mettre sur pied des comités spéciaux, qu'elles chargent d'étudier des questions particulières. Elles peuvent également créer, avec le concours du Sénat, des comités mixtes des deux chambres. Il existe quelques comités permanents mixtes.

## **La clôture d'une session**

Lorsque les deux chambres ont fini d'étudier les questions inscrites au programme de la session, le Parlement est «prorogé» jusqu'à la prochaine session, qui, de par la loi, doit avoir lieu dans moins d'un an. Le gouverneur général se rend alors au Sénat et envoie le gentilhomme huissier de la verge noire aux Communes pour convoquer les députés à la Chambre haute, où il prononcera un discours passant en revue les travaux de la session.

# Les législatures provinciales et les administrations municipales

---

**D**ans chaque province, il y a une assemblée législative (mais aucune chambre haute), qui ressemble beaucoup à la Chambre des communes et fonctionne d'une façon assez semblable. Tous les projets de loi doivent faire l'objet de trois lectures et recevoir la sanction royale du lieutenant-gouverneur. Celle-ci a été refusée dans 28 cas, la dernière fois en 1945. Les membres de l'assemblée sont élus par des circonscriptions que le corps législatif délimite à peu près au prorata de la population. Le candidat qui reçoit le plus grand nombre de voix est élu, même s'il obtient moins de la moitié du total des suffrages.

Les administrations municipales (cités, villes, villages, comtés, districts et agglomérations urbaines) sont créées par les législatures provinciales, qui les investissent des pouvoirs qu'elles jugent utile de leur conférer. Les maires, les préfets de comté et les conseillers municipaux sont élus selon les exigences de la législature.

Dans tout le Canada, il existe quelque 5 000 administrations municipales, qui dispensent à la population divers services dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable, de l'évacuation des vidanges, de l'enlèvement des ordures ménagères, de la voirie, de l'éclairage des rues, du bâtiment, des parcs, des terrains de jeu, des bibliothèques, etc.. De façon générale, ce sont des conseils scolaires élus aux termes de lois provinciales pertinents qui s'occupent des maisons d'enseignement.

# Un gouvernement en évolution

---

**N**ous sommes enclins à tenir le gouvernement pour une administration statique, pour un ensemble de rouages construit et mis en service depuis très longtemps. Or, il n'en est pas ainsi. Comme notre régime démocratique n'existe véritablement que par l'ensemble que nous formons, nous, les citoyens, il croît et évolue tout autant que nous.

Le Canada d'aujourd'hui n'est pas celui de 1867. La même chose vaut pour la loi qui lui a donné le jour. Cette loi a fait l'objet d'un grand nombre de modifications qui toutes sont notre œuvre. De plus, la façon même dont nous nous gouvernons est fonction de l'interprétation donnée à l'acte constitutionnel par les tribunaux, de nos us et coutumes et des accords intervenus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux quant à l'exercice de leurs pouvoirs respectifs. Ces éléments qui ont fait évoluer notre État et continuent de le faire évoluer lui donnent beaucoup de flexibilité et permettent de conclure, aux termes de l'acte constitutionnel actuel, une multitude d'accords visant certaines provinces ou régions, sans qu'il y ait risque de faire se « cristalliser » une entente spéciale qui n'aurait peut-être pas bien fonctionné.

Il pourra y avoir encore beaucoup d'autres changements. Dans certains cas, le travail est déjà en cours; dans d'autres, ou bien il a progressé lentement tout au long du premier siècle de la Confédération, ou bien il ne fait que poindre à l'horizon. Ainsi qu'il en est toujours dans les régimes parlementaires, son exécution ne sera pas l'œuvre d'un seul gouvernement et donnera lieu à des débats orageux, mais elle finira par rallier la majorité des suffrages.

D'autre part, nous nous préoccupons des relations entre Canadiens français et Canadiens anglais et du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Comme ces questions ont toujours été à l'ordre du jour, les recherches pour trouver un terrain d'entente et le processus d'adaptation à la conjoncture n'ont jamais subi d'interruption. La reconnaissance du fait français, limitée en 1867, touche maintenant tout le Canada à des degrés divers. Là où on le demande, tous les bureaux du gouvernement fédéral doivent être en mesure de servir les citoyens dans les deux langues officielles. Les tribunaux fédéraux et québécois ont toujours dû être bilingues. Le Nouveau-Brunswick est maintenant une province officiellement bilingue, et aujourd'hui, la justice pénale doit être rendue dans les deux langues partout où l'on trouve des installations qui le permettent et partout où il est possible d'en obtenir.

Les ressources du pays croissent, et les besoins des provinces changent. Certaines provinces sont riches, d'autres relativement pauvres. Ces dispa-

rités, le fédéralisme fournit le moyen de les réduire parce qu'il permet de mettre en commun les ressources financières. Néanmoins, il existe toujours des secteurs où l'on ne s'entend pas, des domaines qui nécessitent de nouvelles modifications et où surgissent des difficultés particulières. Même si elles sont relativement nouvelles dans notre histoire, les conférences fédérales-provinciales, qui réunissent tous les chefs de gouvernement, ont maintenant lieu très souvent et jouent un rôle important dans l'élaboration de solutions nouvelles.

Ce sont les Britanniques et les Français qui, nous apprend l'histoire, ont fondé la nation canadienne. Aujourd'hui, toutefois, notre pays constitue un amalgame de bien des peuples, où les citoyens ont tous des droits et des besoins communs, mais aussi des exigences particulières à satisfaire dans le contexte général de la loi. Il faut reconnaître toutes ces réalités. Nous sommes encore loin d'avoir réalisé tous nos idéaux, mais nous avons fait du chemin.

Nous formons une nation depuis plus de cent ans, et pourtant nous n'avons pas encore trouvé la façon de modifier notre constitution écrite sans nous adresser au Parlement du Royaume-Uni.

En tant que pays, nous sommes devenus plus riches, certes, mais au prix de la pollution de notre environnement. Nous abandonnons nos fermes et nos régions boisées pour venir encombrer les villes. Nous sommes en train de devenir une société industrialisée, urbanisée et informatisée et nous éprouvons des difficultés à nous adapter, nous-mêmes et nos institutions, à nos modes de vie nouveaux.

Les changements survenus nous ont amenés à nous préoccuper d'un environnement que nos ancêtres tenaient pour acquis. Nous croyons en un partage juste et pacifique, mais comment y arriver? Nous avons réussi à procurer aux personnes âgées, aux malades et aux sans ressources un certain degré de sécurité, et pourtant la pauvreté existe toujours, et certaines disparités régionales subsistent.

Ce sont là tous les problèmes auxquels le gouvernement doit trouver des solutions, donc qui nous concernent au premier chef. Comme ils mettent en cause des millions de personnes, ils sont difficiles à régler. Dans la vie politique comme dans la vie de tous les jours, il n'existe pas de solution miracle, mais parlements et partis poursuivent un même objectif: se rapprocher davantage de nous, déterminer quels sont nos vœux véritables et tenter d'agir en conséquence. Voilà le travail que nous avons choisi de leur confier, travail qu'en fin de compte ils ne pourront accomplir sans notre aide. Quand on s'intéresse à sa collectivité, quand on adopte une opinion politique et quand on vote, on fait partie du gouvernement.

## Liste des gouverneurs généraux du Canada depuis la Confédération

	<i>Date d'entrée en fonctions</i>
1. Le vicomte Monck, G.C.M.G. ....	1 <sup>er</sup> juillet 1867
2. Lord Lisgar, G.C.M.G. ....	2 février 1869
3. Le comte de Dufferin, K.P., G.C.M.G., K.C.B. ...	25 juin 1872
4. Le marquis de Lorne, K.T., G.C.M.G. ....	25 novembre 1878
5. Le marquis de Lansdowne, G.C.M.G. ....	23 octobre 1883
6. Lord Stanley de Preston, G.C.B. ....	11 juin 1888
7. Le comte d'Aberdeen, K.T., G.C.M.G. ....	18 septembre 1893
8. Le comte de Minto, G.C.M.G. ....	12 novembre 1898
9. Le comte Grey, G.C.M.G. ....	10 décembre 1904
10. S.A.R. le maréchal duc de Connaught, K.G. ....	13 octobre 1911
11. Le duc de Devonshire, K.G., G.C.M.G., G.C.V.O.	11 novembre 1916
12. Le général baron Byng de Vimy, G.C.B., G.C.M.G., M.V.O. ....	11 août 1921
13. Le vicomte Willingdon de Ratton, G.C.S.I., G.C.I.E., G.B.E. ....	2 octobre 1926
14. Le comte de Bessborough, G.C.M.G. ....	4 avril 1931
15. Lord Tweedsmuir d'Elsfield, G.C.M.G., G.C.V.O., C.H. ....	2 novembre 1935
16. Le major général comte d'Athlone, K.G., C.P., G.C.B., G.C.M.G., G.C.V.O., D.S.O. ....	21 juin 1940
17. Le maréchal vicomte Alexander de Tunis, K.G., G.C.B., G.C.M.G., C.S.I., D.S.O., M.C., LL. D., A.D.C. ....	12 avril 1946
18. Le très honorable Vincent Massey, C.P., C.H. ...	28 février 1952
19. Le très honorable Georges Philias Vanier, C.P., D.S.O., M.C., C.D. ....	15 septembre 1959
20. Le très honorable Daniel Roland Michener, C.C.	17 avril 1967
21. Le très honorable Jules Léger, C.C., C.M.M. ....	14 janvier 1974
22. Le très honorable Edward Richard Schreyer ....	22 janvier 1979

## Liste des premiers ministres du Canada depuis 1867

1. Le très hon. Sir John A. Macdonald ..... 1<sup>er</sup> juillet 1867  
au 5 novembre 1873
2. L'hon. Alexander Mackenzie ..... 7 novembre 1873  
au 8 octobre 1878
3. Le très hon. Sir John A. Macdonald ..... 17 octobre 1878  
au 6 juin 1891
4. L'hon. Sir John J.C. Abbott ..... 16 juin 1891  
au 24 novembre 1892
5. Le très hon. Sir John S.D. Thompson ..... 5 décembre 1892  
au 12 décembre 1894
6. L'hon. Sir Mackenzie Bowell ..... 21 décembre 1894  
au 27 avril 1896
7. Le très hon. Sir Charles Tupper (baronnet) .. 1<sup>er</sup> mai 1896  
au 8 juillet 1896
8. Le très hon. Sir Wilfrid Laurier ..... 11 juillet 1896  
au 6 octobre 1911
9. Le très hon. Sir Robert L. Borden ..... 10 octobre 1911  
au 12 octobre 1917
10. Le très hon. Sir Robert L. Borden\* ..... 12 octobre 1917  
au 10 juillet 1920
11. Le très hon. Arthur Meighen ..... 10 juillet 1920  
au 29 décembre 1921
12. Le très hon. William Lyon Mackenzie King.. 29 décembre 1921  
au 28 juin 1926
13. Le très hon. Arthur Meighen ..... 29 juin 1926  
au 25 septembre 1926
14. Le très hon. William Lyon Mackenzie King.. 25 septembre 1926  
au 7 août 1930
15. Le très hon. Richard Bedford Bennett (fait  
vicomte en 1941) ..... 7 août 1930  
au 23 octobre 1935
16. Le très hon. William Lyon Mackenzie King.. 23 octobre 1935  
au 15 novembre 1948
17. Le très hon. Louis Stephen Saint-Laurent ... 15 novembre 1948  
au 21 juin 1957
18. Le très hon. John G. Diefenbaker ..... 21 juin 1957  
au 22 avril 1963
19. Le très hon. Lester B. Pearson ..... 22 avril 1963  
au 20 avril 1968
20. Le très hon. Pierre Elliott Trudeau ..... 20 avril 1968  
au 4 juin 1979
21. Le très hon. Charles Joseph Clark ..... 4 juin 1979  
au 3 mars 1980
22. Le très hon. Pierre Elliott Trudeau ..... 3 mars 1980

SOURCE: *Guide to Canadian Ministers since Confederation*, Archives publiques du Canada.

\*Au cours de son deuxième mandat, le premier ministre Borden dirigea un gouvernement de coalition.