

Le gouverneur général devrait-il être le chef d'État du Canada?

CES Franks

Remarques rédigées pour l'Assemblée générale du
Groupe canadien d'étude des questions parlementaires
Ottawa, le 26 mars 2010. Révision le 30 mars 2010

Dans un discours prononcé à Paris dans le cadre d'une réunion de l'UNESCO en octobre 2009, la gouverneure générale du Canada, Michaëlle Jean, déclarait : « Moi-même, francophone d'Amérique, native d'Haïti, qui porte en elle l'histoire de la traite des Noirs et de leur émancipation, à la fois Québécoise et Canadienne, et aujourd'hui devant vous, chef d'État du Canada, je représente fièrement les promesses et les possibilités de cet idéal de société. » Cette déclaration, en apparence anodine et dont on aurait pu croire que les Canadiens auraient tiré fierté parce qu'elle reflète bien l'esprit d'ouverture, de liberté, d'acceptation et de respect des compétences qui règne au pays sans considération de sexe, de couleur, de croyances ou d'origines, est au contraire devenue un sujet de controverse et de débat. Le problème, c'est que Mme Jean a utilisé le terme « chef d'État » pour décrire son rôle. L'ancienne gouverneure générale Adrienne Clarkson l'avait également fait sans créer de controverse, mais, cette fois-ci, la déclaration de Mme Jean a lancé un débat. Le premier ministre Harper lui-même s'en est mêlé, tout comme la Ligue monarchiste du Canada, en déclarant catégoriquement que la Reine Elizabeth II d'Angleterre est la chef d'État du Canada et la gouverneure générale est sa simple représentante au Canada.

Auparavant, le site Web de la gouverneure générale contenait des déclarations comme : « À titre de représentante de la Couronne et de chef d'État, la gouverneure générale est chargée de promouvoir la souveraineté canadienne et de représenter le Canada à l'étranger et au pays. » Dans les semaines suivant le discours de Mme Jean, ces références ont été retirées suite aux pressions exercées par le gouvernement. On peut maintenant y lire que « Sa Majesté la Reine Élisabeth II est la souveraine et la chef d'État du Canada » tandis que la gouverneure générale remplit presque toutes les fonctions d'un chef d'État et « représente le Canada lors des visites d'État à l'étranger ». Devant l'insistance du gouvernement, la gouverneure générale a accepté le fait que la Reine

Élizabeth est la chef d'État du Canada, et qu'elle-même n'est que sa simple représentante au Canada.

C'est ce que l'on pourrait appeler une tempête dans un verre d'eau puisqu'il s'agit d'une simple question de mots et non de sens, et que, peu importe le titre donné au bureau de la gouverneure générale, ses fonctions et son travail demeurent les mêmes. Mais certaines questions intrigantes, voire importantes, demeurent sur le rôle et les pouvoirs du gouverneur général et elles appellent un réexamen des fonctions de son bureau et de la terminologie connexe. Le rôle de la gouverneure générale est d'autant plus important lorsque le gouvernement est minoritaire et qu'elle peut parfois être forcée d'utiliser les pouvoirs de réserve de la Couronne et, ainsi jouer un rôle plus important que celui habituellement réservé au souverain dans un régime de style britannique en allant à l'encontre de l'avis du premier ministre. C'est pourquoi le rôle de la gouverneure générale et les termes qui s'y rattachent doivent être réétudiés.

Premièrement, le terme « chef d'État » n'a ni statut ni sens particulier sur le plan constitutionnel ou juridique. Il n'apparaît pas dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, ni dans aucune des lois ou des textes législatifs qui s'y rattachent. Au Canada comme en Grande-Bretagne, le titre de chef d'État est honorifique et non juridique ou constitutionnel. Ailleurs dans le monde, il désigne la personne ou le bureau qui joue le rôle de principal représentant public de l'État, c'est-à-dire qui personnifie la pérennité et la légitimité et exerce les pouvoirs, les fonctions et les tâches politiques rattachés à son rôle dans la Constitution et les lois d'un pays. En Grande-Bretagne et au Canada, ces fonctions sont limitées, et le chef du gouvernement, le premier ministre, a un pouvoir réel, tandis que la Reine et la gouverneure générale remplissent des fonctions presque entièrement cérémoniales. Aux États-Unis, les rôles de chef d'État et de chef de gouvernement sont combinés au sein du Bureau du Président. Charles de Gaulle a déjà déclaré que le chef d'État français devait représenter « une certaine idée de la France » aux yeux de la nation elle-même et du monde. De façon similaire, les Canadiens s'attendent à ce que le gouverneur général incarne une certaine image du pays. La « Couronne » est une composante reconnue et essentielle de la structure juridique et constitutionnelle du Canada; le chef d'État ne l'est pas. Au Canada, la question de savoir si le gouverneur général est le chef d'État ou non relève du sentiment, de la

reconnaissance informelle et des tâches et fonctions. Il ne s'agit pas d'une question d'ordre constitutionnel ou juridique.

Deuxièmement, Élisabeth II, la Reine d'Angleterre, hésite à se qualifier de chef d'État des pays du Commonwealth. Bien que son site Web la décrive comme la chef d'État du Royaume-Uni et de 15 pays du Commonwealth, pour ce qui est du Canada, on y lit seulement que la Reine agit comme la Reine du Canada, assumant un rôle bien distinct de son rôle au Royaume-Uni ou dans chacun de ses autres royaumes. À Buckingham Palace, on ne fait pratiquement plus référence à la Reine comme la chef d'État des pays du Commonwealth depuis une querelle avec l'Australie sur le rôle du souverain britannique en 1999. Il ne fait aucun doute que la Reine Élisabeth est la Reine du Canada, mais cela ne signifie pas nécessairement qu'elle est le chef d'État du Canada. La gouverneure générale est la représentante de la Reine au Canada et, par conséquent, elle joue le même rôle constitutionnel au Canada que celui que joue la Reine au Royaume-Uni.

Troisièmement, la gouverneure générale exerce tous les pouvoirs de la souveraine à deux petites exceptions près : la Reine nomme le gouverneur général, quoique sur recommandation du premier ministre du Canada, ainsi que les sénateurs supplémentaires en vertu des articles 26 à 28 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce pouvoir de nommer des sénateurs n'a été utilisé qu'une seule fois, en septembre 1990, sur demande du premier ministre Brian Mulroney, lequel cherchait à dénouer l'impasse relative à son projet de loi sur la taxe sur les produits et services (TPS), bloqué entre la Chambre des communes, dominée par les Progressistes-conservateurs, et le Sénat, dominé par les Libéraux. Lors du rapatriement de la Constitution du Canada en 1982, le pouvoir de la Reine de nommer le gouverneur général a été maintenu parce que les provinces et le gouvernement fédéral n'arrivaient pas à s'entendre sur une autre démarche canadienne de sélection et de nomination. Le pouvoir de nommer des sénateurs supplémentaires a sans doute été oublié parce qu'il n'avait pas été utilisé au Canada depuis 115 ans et qu'il paraissait sans importance.

Hormis ces deux exceptions, la dernière étape de la passation des pouvoirs de la Reine au gouverneur général a été entreprise en 1947, lorsque le roi George VI a autorisé

le gouverneur général à exercer tous les pouvoirs de la souveraine au Canada, sur l'avis du gouvernement canadien. À titre de représentant personnel du souverain au Canada, le gouverneur général reçoit les mêmes honneurs et privilèges que la Reine. Comme le disait Bagehot, le gouverneur général peut être qualifié de chef d'État « réel », tandis que la Reine joue plutôt un rôle symbolique.

Quatrièmement, il n'est pas surprenant que la question du nom à donner aux fonctions de la gouverneure générale ait été soulevée durant une visite officielle à l'étranger. Comment la gouverneure générale doit-elle se décrire face à un auditoire étranger qui ne sait pas grand-chose du Canada? Devrait-elle dire qu'elle est la gouverneure générale du Canada et en rester là? Le terme « gouverneur général » n'est pas courant dans les pays non membres du Commonwealth et sa signification, contrairement à celle du terme « chef d'État », n'a rien d'évident. Serait-ce plus clair si la gouverneure générale expliquait que la Reine d'Angleterre est la chef d'État du Canada et qu'elle-même n'est que sa simple représentante? Sûrement pas. Cela donnerait plutôt l'impression que le Canada est un pays qui ne se gouverne pas lui-même et qui dépend du chef d'État d'un autre pays. La gouverneure générale devrait-elle expliquer qu'elle remplit au Canada le même rôle que joue la Reine en Angleterre, et que bien qu'elle soit officiellement la représentante de la Reine au Canada, elle est en fait la chef d'État du Canada, et que le Canada est un pays à part entière totalement indépendant de la Grande-Bretagne? Ces explications ne feraient que semer la confusion. Il n'est donc pas surprenant que plusieurs gouverneurs généraux du Canada se soient décrits, devant des auditoires étrangers, comme les chefs d'État du Canada. Ce terme est celui qui décrit le mieux la réalité et tenter de donner d'autres explications ne feraient qu'embrouiller les choses. Dans la liste des chefs d'État des pays membres que l'UNESCO a dressé dans son site Web, on peut lire qu'au Canada, c'est la gouverneure générale qui est la chef de l'État. S'il en était autrement, ceux qui connaissent mal la structure gouvernementale du Canada et sa relation avec la Grande-Bretagne ne comprendraient pas.

Cinquièmement, bien qu'elle assume essentiellement des fonctions de routine et non litigieuses, il arrive parfois que la gouverneure générale doive utiliser son propre jugement. Trois exemples ressortent dans l'histoire canadienne.

Le premier se produit en 1873 lorsque Sir John A. Macdonald demande la prorogation du Parlement alors qu'il est la cible d'attaques à propos du Scandale du Pacifique. Le gouverneur général, Lord Dufferin, réfléchit longuement à la question et consulte le gouvernement britannique avant d'accéder à sa demande, mais en imposant une limite 10 semaines de prorogation qui sont ajoutées à la fin de la pause de l'été. Par conséquent, cette année là, le Parlement ne se pas réunit du 25 mai au 12 octobre. Lors de la reprise des travaux en octobre, Sir John A. Macdonald, craignant toujours un vote de confiance et perdant de plus en plus ses appuis, décide de démissionner. Sir Alexander Mackenzie lui succède deux jours plus tard, le 7 novembre et le Parlement est prorogé le même jour. Le 2 janvier 1874, le Parlement est dissous et des élections générales, que Mackenzie remporte haut la main, ont lieu le 22.

Le deuxième exemple se produit en 1926 lorsque le premier ministre Mackenzie King, sachant qu'il serait défait lors d'un vote de confiance à la Chambre, demande la dissolution du Parlement. Le gouverneur général de l'époque, lord Byng, la lui refuse, après quoi King démissionne. Lord Byng est alors forcé de demander au chef de l'opposition, Arthur Meighen, de former le gouvernement. Peu après, Meighen est défait au cours d'un vote de confiance, et, durant la campagne électorale qui suit, Mackenzie King réussit à détourner l'attention de son propre comportement pour la diriger vers celui de Lord Byng et à remporter les élections.

Le troisième exemple a eu lieu en décembre 2008. Le premier ministre Harper, sur le point de perdre un vote de confiance, demande la prorogation du Parlement et la gouverneure générale, Michaëlle Jean, accède à sa demande alors que les trois partis d'opposition s'étaient entendus par écrit pour soutenir un gouvernement de coalition formé par les libéraux et le NPD. La gouverneure générale avait le pouvoir et le droit de refuser la prorogation, mais elle a exercé son propre jugement et choisi de ne pas le faire. Les universitaires ne s'entendent pas sur le bien-fondé de cette décision.

À de nombreuses autres occasions dans l'histoire, les gouverneurs généraux auraient pu être appelés à prendre une décision nécessitant un pouvoir discrétionnaire et un jugement semblables. Le gouverneur général a le devoir de veiller à ce que le pays ne se retrouve jamais sans premier ministre. Normalement, il n'y a pas de doute sur la

personne qui doit occuper ces fonctions – c’est celle qui obtient la majorité à la Chambre des communes – mais, à certaines occasions, un gouverneur général doit exercer son propre jugement. Cette situation s’est présentée au cours des élections générales de 1985 en Ontario, lorsque le Parti progressiste-conservateur dirigé par Frank Millar, alors au pouvoir, a obtenu plus de sièges que les Libéraux ou le NPD, mais que ces deux derniers combinés ont obtenu la majorité et ont convenu de travailler ensemble et de former le gouvernement pour au moins deux ans. Le premier ministre Millar a rencontré l’Assemblée législative pour y être défait à l’occasion d’un vote de confiance peu après le début de la session. Il semblait croire qu’il y aurait de nouvelles élections immédiatement après, mais il s’est rapidement rendu compte que ce ne serait pas le cas, et les Libéraux ont formé le gouvernement.

En Australie en 1975, lorsque l’impasse entre les deux chambres du Parlement semblait impossible à dénouer, le gouverneur général, Sir John Kerr, a congédié le premier ministre de l’époque pour le remplacer par le chef de l’opposition à condition que celui-ci demande immédiatement la dissolution du Parlement. L’ancien chef de l’opposition devenu premier ministre a remporté les élections générales qui ont suivi, ce qui prouverait que Sir John Kerr a pris la bonne décision.

Après les élections générales de juin 2004, le gouvernement minoritaire de Paul Martin a été confronté à toute une série de votes de confiance. Il a évité la défaite en apaisant au moins un des partis de l’opposition jusqu’en novembre 2006. S’il avait perdu l’un des premiers votes de confiance, et si M. Harper, le chef du Parti conservateur, avait fourni à la gouverneure générale la preuve écrite que les autres partis d’opposition s’étaient engagés à le soutenir pour une période de temps déterminée, celle-ci aurait très bien pu refuser la demande de dissolution de M. Martin. Elle aurait pu aussi suivre l’exemple de l’Ontario en 1985 et nommer M. Harper premier ministre. Cette décision aurait supposé qu’elle exerce son propre jugement. Adrienne Clarkson, alors en poste, avait consulté plusieurs sources avec soin pour prendre sa décision. Elle en avait conclu que la période appropriée pour qu’un gouverneur général n’accède à une demande de dissolution du Parlement était de six mois. En l’occurrence, le premier ministre Martin l’a échappé belle à de nombreuses occasions jusqu’en novembre 2006, soit bien au-delà des

six mois accordés. Il a alors demandé et obtenu la dissolution du Parlement. Aux élections suivantes, en janvier 2006, les Canadiens ont élu un autre gouvernement minoritaire, cette fois-ci dirigé par Stephen Harper, pour remplacer les Libéraux.

* * * * *

Dans ses mémoires, l'ancienne gouverneure générale, Adrienne Clarkson parle d'une « rivalité cachée » entre le cabinet du premier ministre et Rideau Hall. Cette rivalité semble faire partie de la structure, sinon de la constitution même du gouvernement du Canada. Jeanne Sauvé, gouverneure générale de 1984 à 1990, s'était attiré les foudres des médias en interdisant l'accès aux jardins de Rideau Hall au public, bien qu'elle ait agi pour des raisons de sécurité et sur les conseils de la GRC et de la Commission de la capitale nationale. Par la suite, elle avait à plusieurs reprises demandé au gouvernement de rouvrir les jardins, ce qu'il a refusé de faire jusqu'à l'arrivée du successeur de Mme Sauvé, Ray Hnatyshyn. Adrienne Clarkson, gouverneure générale de 1999 à 2005, avait été lourdement critiquée pour ses dépenses considérables, particulièrement à l'occasion de visites d'État à l'étranger. Ces visites étaient pourtant demandées et commanditées par le ministère des Affaires étrangères, qui les payait à même son budget, et chacune d'elles avait été planifiée pendant plusieurs années en toute connaissance de cause et avec le soutien du gouvernement, y compris du Cabinet du premier ministre, mais c'est Adrienne Clarkson elle-même, et non le gouvernement, qui a essuyé toutes les critiques véhémentes. Ni le premier ministre, ni les autres ministres ne l'ont défendue à la Chambre des communes. Par la suite, la gouverneure générale Clarkson a refusé que le premier ministre Paul Martin rompe avec la tradition et tienne sa cérémonie d'assermentation dans les édifices du Parlement plutôt qu'à Rideau Hall, où ce type d'événement se tient depuis 1867. La proposition de Martin aurait eu pour conséquence de contourner la tradition selon laquelle le gouverneur général n'entre dans les édifices du Parlement que lors des cérémonies d'ouverture et de fermeture d'une législature, et qu'elle ne doit jamais mettre les pieds dans la Chambre des communes.

Il semblerait que les premiers ministres souhaitent minimiser l'importance et le prestige du gouverneur général et s'octroyer tout le côté cérémonial de la monarchie. Le premier ministre impérial semble vouloir dominer la monarchie constitutionnelle. En

décembre 2009, le premier ministre Harper a simplement téléphoné à la gouverneure générale Michaëlle Jean pour lui demander la prorogation, au lieu de se présenter en personne à Rideau Hall comme le veut la tradition. Mme Jean aurait eu le droit de répondre à M. Harper que, s'il voulait une prorogation inattendue qui s'est avérée fort controversée, il devrait se présenter à Rideau Hall pour la demander en personne, mais elle ne l'a pas fait. La Ligue monarchiste n'a pas fait de commentaires sur ce manque de respect du premier ministre pour la représentante de la Reine au Canada.

Pour que le gouverneur général puisse exercer son propre jugement et défier le premier ministre, son rôle doit être synonyme de prestige et inspirer le respect. La reconnaissance formelle du gouverneur général en tant que chef d'État du Canada permettrait d'accorder au rôle une identité et une indépendance accrues. C'est peut-être par crainte de cela que les premiers ministres insistent pour dire que le gouverneur général n'est pas le chef d'État du Canada mais le simple représentant de la Reine au pays, et que par conséquent, il ne détient pas le pouvoir d'être consulté, d'émettre des avis, des avertissements, et, à l'occasion, de rejeter l'avis du premier ministre canadien.

Si le gouverneur général était désigné comme le chef d'État du Canada, la Reine Élisabeth demeurerait la souveraine du Canada. Cela ne changerait rien à la loi ou à la Constitution. Cette désignation ne ferait que donner une signification à des titres non légaux et non constitutionnels pour qu'ils indiquent clairement que le gouverneur général sert les intérêts du Canada et des Canadiens de plein droit, et non comme simple représentant du souverain britannique. Les Canadiens seraient aussi plus enclins à prendre au sérieux le titre de gouverneur général et sans doute à se demander pourquoi il revient au premier ministre de choisir un gouverneur général appelé à rejeter son avis sur des questions importantes. Si ce genre de questionnement se produisait, les Canadiens découvrirait que l'Inde et l'Irlande offrent des solutions efficaces pour modifier le processus de sélection actuel du chef d'État du Canada, qui repose entièrement entre les mains du premier ministre.