

ARTICLE

La prorogation de 2008
 Un rappel de la précarité de notre Constitution

*Vincent Boulay**

RÉSUMÉ. Le présent texte a pour objectif d'analyser la crise constitutionnelle de 2008, tout en tenant compte des diverses opinions soulevées à la veille des récentes élections fédérales où la possibilité que ce genre de crise se reproduise fut évoquée. Ce texte a également pour objectif d'analyser ces crises en tenant compte des éléments présents au sein de notre Constitution et en tentant de trouver une solution permettant de mettre fin à ce genre de crises. Les éléments formant la Constitution seront ainsi analysés, de même que la possibilité de modifier notre Constitution afin d'y inclure les principes fondamentaux de notre système politique. La rédaction d'un manuel du cabinet s'inspirant de celui produit par la Nouvelle-Zélande sera également évaluée.

MOTS CLÉS. Constitution, Droit, Chambre des communes, Prorogation, Politique fédérale, Élections fédérales, Coalition

* L'auteur, au moment d'écrire ces lignes, était finissant du baccalauréat en droit et du baccalauréat intégré en affaires publiques et relations internationales, Université Laval. Courriel : vincent.boulay.3@ulaval.ca

Introduction

En octobre 2008, un gouvernement conservateur était porté au pouvoir pour une deuxième fois de suite. Malgré l'espoir du premier ministre de l'époque d'obtenir un mandat majoritaire, la population préféra lui accorder un statut minoritaire pour une deuxième fois. Ce mandat devait se tenir dans un climat de conciliation et de bonne entente entre le parti formant le gouvernement et les partis d'opposition, selon le discours du Trône prononcé par la gouverneure générale à l'automne 2008 (Valpy, 2009). Cependant, à la suite de l'annonce de l'adoption prochaine de diverses mesures économiques contraires à l'idéologie des partis d'opposition, des rumeurs concernant la formation d'une coalition regroupant la majorité des sièges de la Chambre des communes commencèrent à circuler. Lors de la formation officielle de cette coalition, qui avait pour objectif de renverser le gouvernement en place, le premier ministre demanda à la gouverneure générale de proroger les travaux du Parlement, le tout empêchant le possible vote d'une motion de censure qui aurait entraîné la chute du gouvernement. De nombreuses visions s'affrontèrent quant à la possibilité pour la coalition de remplacer, sans élection, le gouvernement en place. Le même genre de débats eut lieu au sujet de la décision de la gouverneure générale Michaëlle Jean de proroger le Parlement en vertu de ses pouvoirs. Ces questionnements refirent surface à la veille des récentes élections fédérales en raison de plusieurs sondages indiquant la possible élection d'un gouvernement minoritaire.

Ces nombreux débats concernant des éléments aussi importants que la formation du gouvernement et les pouvoirs du gouverneur général illustrent une méconnaissance de la Constitution et du fonctionnement de nos institutions. Cependant, ces débats peuvent également être attribués au fait que de larges pans du fonctionnement de nos institutions proviennent d'éléments non consignés. Notre Constitution, s'inspirant de celle du Royaume-Uni, accorde une place importante à des concepts comme les principes constitutionnels et les conventions constitutionnelles, qui sont inclus de manière implicite au sein de celle-ci. Malheureusement, compte tenu du caractère non écrit de ceux-ci, et en tenant compte de l'importance des éléments prévus par les conventions constitutionnelles, il semble que ce genre de crise soit appelé à se répéter. Il semble donc nécessaire, pour s'assurer que les règles de fonctionnement du système politique canadien soient comprises de tous, d'effectuer des modifications constitutionnelles ou

de prévoir certains éléments par écrit. Le tout permettra d'assurer une protection des règles régissant nos institutions et permettra d'éviter pour l'avenir des crises concernant le fonctionnement de notre système politique.

Le présent texte a pour objectif d'analyser la crise constitutionnelle de 2008, tout en tenant compte des diverses opinions soulevées à la veille des récentes élections fédérales où la possibilité que ce genre de crise se reproduise fut évoquée. Ce texte a également pour objectif d'analyser ces crises en tenant compte des éléments présents au sein de notre Constitution et en tentant de trouver une solution permettant de mettre fin à ce genre de crises. Les éléments formant la Constitution seront ainsi analysés, de même que la possibilité de modifier notre Constitution afin d'y inclure les principes fondamentaux de notre système politique. La rédaction d'un manuel du cabinet s'inspirant de celui produit par la Nouvelle-Zélande sera également évaluée.

La Constitution canadienne : ce qu'elle contient

Le Canada, comme exposé dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, est une union fédérale régie par une Constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni¹. Cependant, que contient notre Constitution? Plusieurs analyses peuvent être faites quant au contenu des constitutions. Dans le cas présent, nous analyserons la Constitution canadienne selon deux éléments : les lois constitutionnelles et les lois non écrites (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014). La présente section permettra de faire un tour d'horizon des divers concepts contenus dans notre Constitution afin de pouvoir mieux saisir les diverses notions impliquées au sein de la crise constitutionnelle de 2008.

Les lois constitutionnelles

Tout d'abord, abordons les lois constitutionnelles. Les éléments contenus au sein de la Constitution écrite sont protégés de manière constitutionnelle et tous textes ou décisions contraires à ces éléments devront être invalidés, car effectués sans autorité légale (Monahan, 2013).

¹ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.), préambule.

Selon l'article 52 (2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la Constitution canadienne contient les textes de loi énumérés à cet article². Parmi les textes mentionnés au sein de l'annexe concernant l'article 52, on retrouve entre autres la *Loi constitutionnelle de 1867*, la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, la *Loi constitutionnelle de 1871* et plusieurs autres textes de loi³. La Cour suprême a malgré tout établi, dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting co.*, que l'énumération faite à l'article 52 (2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'était pas exhaustive et que divers éléments, comme la possibilité pour le Parlement d'expulser des étrangers, qui est un privilège parlementaire, étaient inclus⁴. Elle se base entre autres sur le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui mentionne que nous avons : « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni »⁵. La Cour semble également davantage favorable à élargir l'éventail du contenu de la Constitution établi à l'article 52 via des principes constitutionnels sous-jacents plutôt que par l'ajout de textes de loi (Monahan, 2013). D'autres éléments font également partie des lois constitutionnelles. En effet, l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* accorde une protection à certaines parties de lois pouvant être qualifiées de constitutionnelles en raison de la procédure nécessaire à leur modification. Il en va ainsi pour la charge du gouverneur général et du lieutenant-gouverneur et de divers autres éléments⁶.

Abordons maintenant les principes constitutionnels. Ceux-ci découlent de la compréhension du texte constitutionnel, de son contexte historique et des interprétations faites par les tribunaux du texte lui-même⁷. Ceux-ci sont rattachés aux lois constitutionnelles via le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁸. Ces principes : « guident l'interprétation du texte et la définition des sphères de compétence, la portée des droits et obligations ainsi que le rôle de nos institutions politiques. »⁹. Ils permettent notamment d'assurer l'évolution de la Constitution qui, telle que mentionnée par le

² *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.), art. 52.

³ *Ibid.*

⁴ *New Brunswick Broadcasting co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, 376.

⁵ *Loi constitutionnelle de 1867*, préc. note 1, préambule.

⁶ *Loi constitutionnelle de 1982*, préc. note 2, art. 41.

⁷ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, para. 32.

⁸ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3, para. 83.

⁹ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc. note 7, para. 52.

Conseil privé, est un arbre vivant¹⁰. La Cour suprême a reconnu quelques principes constitutionnels dans la foulée de plusieurs renvois : la démocratie, le fédéralisme, le constitutionnalisme, la primauté du droit et la protection des minorités¹¹. Les priviléges nécessaires au fonctionnement des assemblées législatives ont été confirmés comme possédant un statut constitutionnel dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting co.*¹² et il en va de même pour le principe de l'indépendance judiciaire¹³. Malgré l'importance de ces principes, les juges de la Cour suprême ont souhaité tempérer l'influence de ceux-ci. En effet, ils mentionnent que la reconnaissance de nombreux principes constitutionnels sous-jacents :

« n'est pas une invitation à négliger le texte écrit de la Constitution. Bien au contraire, nous avons affirmé qu'il existe des raisons impératives d'insister sur la primauté de notre Constitution écrite. Une constitution écrite favorise la certitude et la prévisibilité juridiques, et fournit les fondements et la pierre de touche du contrôle judiciaire en matière constitutionnelle. »¹⁴

Il semble donc que ces principes conservent une portée limitée et ne pourront en aucun cas aller à l'encontre de dispositions écrites de la Constitution. Également, ces principes ne peuvent être la seule source permettant d'invalider un texte. La Cour s'est prononcée à savoir que l'invalidité d'un texte de loi devait se justifier par son non-respect des textes constitutionnels et non des principes sous-jacents des textes constitutionnels¹⁵. Certains auteurs considèrent ainsi que malgré certaines interventions des juges mentionnant que les principes possèdent une forte autorité (McLachlin, 2005), ceux-ci ont une portée limitée et doivent céder le pas au texte écrit de la Constitution (MacIvor, 2012). Finalement, les principes constitutionnels peuvent aussi servir à faire le pont entre

¹⁰ *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (C.P.), 136.

¹¹ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc. note 7, para. 49 ; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, 750.

¹² *New Brunswick Broadcasting co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, préc. note 4, 376.

¹³ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (J.-P.-É.)*, préc. note 8, para. 133.

¹⁴ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc. note 7, para. 53.

¹⁵ *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, para. 66.

l’interprétation restrictive des textes constitutionnels et l’interprétation évolutive (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014).

Les lois non écrites

Par la suite, et il s’agit d’une des particularités de la constitution canadienne, certaines parties de la Constitution sont dites non écrites. Parmi les éléments non écrits, on retrouve ce qu’on appelle les conventions constitutionnelles. Ces conventions sont une source constitutionnelle très fréquente dans le cadre des régimes de type britannique. Elles ont un rôle important à jouer, car elles viennent régir de nombreux éléments non prévus par la Constitution. En effet, on constate que des éléments comme la formation du gouvernement et le rôle du premier ministre ne sont aucunement prévus par la Constitution. Des éléments aussi majeurs que le gouvernement responsable existent via des conventions constitutionnelles (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014).

La convention constitutionnelle est principalement une entente entre gouvernants ou politiciens. Plusieurs éléments sont nécessaires pour que nous fassions réellement face à une convention constitutionnelle. Tout d’abord, il faut des précédents sur lesquels se basera la convention constitutionnelle. Par la suite, et la Cour suprême insiste sur cette condition qui serait la plus importante, les acteurs concernés doivent se sentir liés par cette convention constitutionnelle. Ceci permet à la convention d’être contraignante au point de vue politique. Finalement, une raison d’être doit émaner de la convention constitutionnelle¹⁶. La majorité des raisons d’être des conventions constitutionnelles sont des principes constitutionnels émanant du paragraphe introductif de la *Loi constitutionnelle de 1867* tels le fédéralisme et la démocratie (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014). Les conventions constitutionnelles jouent également un rôle important au sein de notre réalité politique : elles visent principalement à adapter notre constitution à la réalité politique (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014). Elles ont aussi un rôle primordial à jouer en matière d’élections. En effet, les conventions constitutionnelles concernent entre autres la notion de gouvernement responsable, le concept de démocratie parlementaire, la

¹⁶ *Renvoi sur l’opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793, 802.

notion de parti politique, l'existence des chefs de partis politiques, le pouvoir du gouvernement de demander une élection, etc. (Boyer, 1981).

Il est important de souligner que, malgré les caractéristiques évoquées par la Cour suprême du Canada pour décrire une convention constitutionnelle, certains chercheurs remettent en question ces caractéristiques. Parmi eux, on retrouve Andrew Heard qui considère que le test de Sir Ivor Jennings, approuvé par la Cour suprême dans le *renvoi Résolution pour modifier la Constitution*¹⁷ est flou et erroné. Selon lui, plusieurs critères peuvent porter à confusion. Tout d'abord, il est nécessaire que les acteurs concernés par la convention constitutionnelle se sentent liés par celle-ci. Le spécialiste des conventions constitutionnelles mentionne que la Cour s'est régulièrement basée sur les témoignages des acteurs pour déterminer s'ils se sentaient liés. Cependant, et il le démontre bien, ces témoignages seront appelés à évoluer dans le temps. Il évoque entre autres que les politiciens ont généralement tendance à adapter leur discours selon qu'ils sont dans l'opposition ou au gouvernement (Heard, 2012). Également, on ne semble vouloir se fier qu'aux témoignages des acteurs impliqués directement par la convention constitutionnelle. Ainsi, on se prive de l'opinion d'acteurs compétents en la matière. Il soulève aussi le fait qu'une convention constitutionnelle nécessite un précédent. Cependant, il existe plusieurs façons d'interpréter un événement. Il évoque alors la crise constitutionnelle de 2008 durant laquelle les camps utilisaient les mêmes événements, mais sous différents angles afin d'établir leur version d'une convention constitutionnelle (Heard, 2012). Ce genre d'arguments démontrent également la fragilité de ces conventions qui ont, malgré tout, un rôle majeur à jouer dans le cadre de notre système parlementaire britannique.

Malgré le rôle important joué par les conventions constitutionnelles, celles-ci restent limitées quant à leur portée. La Cour suprême a notamment établi que ce type de conventions ne pouvait être sanctionné par les tribunaux. En effet, la Cour mentionne que la sanction pour non-respect d'une convention est plutôt politique¹⁸. Ceci explique pourquoi la Cour avait refusé de déclarer illégal le rapatriement unilatéral de la Constitution¹⁹. Il semble ainsi qu'aucune institution ne puisse sanctionner la violation d'une

¹⁷ *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S 753, 888.

¹⁸ *Ibid.*, 883.

¹⁹ *Ibid.*

convention constitutionnelle, outre la population. Certains constitutionnalistes disent que l'intervention du gouverneur général afin de faire respecter une convention constitutionnelle serait une transformation beaucoup trop politique de la fonction et ne saurait respecter la fonction. Cette opinion fut exprimée par Patrick J. Monahan alors que celui-ci commentait le discours du gouverneur général Schreyer qui, en 1982, disait qu'il aurait probablement déclenché une élection si le gouvernement fédéral avait tenté de rapatrier la Constitution sans obtenir l'approbation des provinces (Monahan, 2013). De plus, malgré la mention de la Cour suprême que des principes constitutionnels non écrits pourraient être inclus au sein de la définition établie par l'article 52 (2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁰, rien n'est exprimé concernant les conventions constitutionnelles qui concernent parfois des éléments d'une importance capitale comme le mode de formation du gouvernement. Cependant, compte tenu du fait que les conventions constitutionnelles ne peuvent être sanctionnées par les tribunaux, il semble logique que celles-ci ne puissent être incluses au sein des lois constitutionnelles qui contiennent des textes pouvant être sanctionnés par les tribunaux (Monahan, 2013).

La crise de 2008 : beaucoup de discussions, mais aucun consensus

La crise constitutionnelle s'étant produite en 2008, et dont quelques aspects sont présentés dans l'introduction, fut une crise complexe concernant les fondements de notre démocratie. Cependant, il est important de ne pas sauter trop vite aux conclusions. Malgré que nous soyons une démocratie, d'autres principes gouvernent notre système politique de type britannique comme le gouvernement responsable, le parlementarisme et bien d'autres. Dans le cadre de ce thème, nous effectuerons une rapide synthèse de la crise avant d'aborder quelques enjeux ayant causé de nombreux questionnements au sein des constitutionnalistes canadiens.

Le contexte de la crise de 2008

Tout d'abord, cette crise fait suite aux élections fédérales de 2008 qui ont porté au pouvoir un gouvernement conservateur minoritaire (Franks, 2012). Comme mentionné, ce gouvernement s'annonçait comme étant

²⁰ *New Brunswick Broadcasting co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, préc. note 4, 376.

ouvert et fortement favorable à la coopération avec les partis de l'opposition (Valpy, 2009). Le discours du Trône fut adopté par la majorité du Parlement, grâce à l'appui du Parti libéral du Canada le 19 novembre, et tout semblait se dérouler pour le mieux (Valpy, 2009). Cependant, peu de temps après, des rumeurs commencèrent à courir concernant une mise à jour fiscale devant être prononcée le 27 novembre par le ministre des Finances de l'époque, le regretté Jim Flaherty. Cette mise à jour fiscale touchait à un élément important pour les partis politiques : le financement. Cette mise à jour venait éliminer le financement des partis politiques accordé selon le nombre de votes obtenus par les partis. Ceci venait avantager de manière importante le Parti conservateur face au Nouveau parti démocratique et au Parti libéral du Canada, car ce parti obtient la majorité de son financement via des dons de ses membres, ce qui n'est pas le cas pour les autres partis politiques canadiens (Franks, 2012).

Cette décision du gouvernement fédéral eut un impact majeur au sein des partis d'opposition. Ceux-ci décidèrent alors de former une coalition dans le but de renverser le gouvernement. La coalition fonctionnerait ainsi : elle serait dirigée par le Parti libéral du Canada (PLC) avec Stéphane Dion à titre de premier ministre. Certains élus du Nouveau parti démocratique (NPD) auraient une place au sein du gouvernement alors que le Bloc Québécois s'engagerait à soutenir la coalition en votant en faveur de la coalition lors des enjeux de confiance jusqu'en 2010. La coalition NPD/PLC, de son côté, devait exister jusqu'en juin 2011 (Valpy, 2009).

Le 29 novembre 2008, le gouvernement conservateur annonça qu'il reculait sur la suppression du financement des partis politiques selon le nombre de votes obtenus (Valpy, 2009). Malgré tout, le train était en marche. Le 1^{er} décembre 2008, le PLC, le NPD et le Bloc Québécois annoncèrent un accord formel mettant en place la coalition mentionnée précédemment. Les chefs des trois partis profitèrent également de l'occasion pour écrire une lettre à la gouverneure générale en mentionnant que le premier ministre avait perdu la confiance de la Chambre et que la coalition était prête à prendre sa place à titre de gouvernement (Valpy, 2009). Le jour même, des rumeurs commencèrent à circuler quant au fait que le Parti conservateur demanderait la prorogation du Parlement pour éviter d'être renversé par une motion de censure. Il est important de préciser que la prorogation a pour effet de suspendre les travaux de la session en cours *sine die* et d'entraîner la caducité de tout projet de loi non sanctionné. On met

également fin aux travaux des comités parlementaires qui sont dissous (Monahan, 2013). Bref, la prorogation avait pour effet d'empêcher l'adoption d'une motion de censure par la coalition.

Le premier ministre Harper tenta également de discréditer la coalition en mentionnant qu'en ce temps d'instabilité économique pour le pays, il était irréaliste de confier le gouvernement à une coalition dont la survie reposerait sur l'appui d'un parti voué à l'indépendance du Québec. Il s'adressa également au peuple en mentionnant que cette tentative de renversement était antidémocratique et que la coalition tentait d'imposer à la population un choix qu'elle n'avait pas fait (Franks, 2012). Sa rencontre avec la gouverneure générale Michaëlle Jean eut finalement lieu le 4 décembre. Lors de cette rencontre, Stephen Harper présenta divers arguments afin de justifier la nécessité de proroger la session. Il invoqua entre autres le contexte économique difficile, la viabilité de la coalition ainsi que le climat au pays et au Parlement (Valpy, 2009). En vertu des conventions constitutionnelles, les propos échangés ne peuvent être dévoilés (Sossin et Dodek, 2009). La gouverneure générale demanda également conseil auprès de Peter Hogg, constitutionnaliste reconnu. Elle décida finalement d'accéder à la demande du premier ministre Harper de proroger la Chambre sans dévoiler les raisons de sa décision, en vertu d'une convention constitutionnelle (Sossin et Dodek, 2009).

Cependant, un constat devait être tiré dès le début de cette crise : la population canadienne possède bien peu de connaissances sur le fonctionnement de ces institutions. En effet, la majorité de la population ne connaissait pas le rôle joué par la Reine et le gouverneur général et se questionnait sur la possibilité qu'une coalition renverse un gouvernement élu quelques mois plus tôt sans passer par une élection, tel que le mentionnait Stephen Harper.

De nombreux questionnements furent également soulevés quant à l'ensemble de cette situation. Beaucoup d'éléments furent mis en cause lors de cette crise, dont le mode de formation du gouvernement ainsi que les pouvoirs du gouverneur général. L'incompréhension face à ces enjeux peut notamment être illustrée par l'absence de consensus au sein des nombreux constitutionnalistes sur chacun de ces enjeux. Dans le cadre de notre analyse, nous évaluerons ces enjeux : la formation du gouvernement et les pouvoirs du gouverneur général.

Comment se forme notre gouvernement?

En ce qui concerne la formation du gouvernement, les questionnements concernaient principalement la nécessité de retourner en élection en cas de renversement du gouvernement. Certains constitutionnalistes considèrent que, comme Stephen Harper le disait, le renversement du gouvernement nécessiterait de retourner en élection (Tremblay, 2010; Schwartz, 2011). Cependant, certains autres constitutionnalistes considéraient qu'en cas de motion de censure permettant de renverser le gouvernement, la coalition formée par le NPD et le PLC serait portée au pouvoir sans qu'il soit nécessaire de retourner en élection (Bonga, 2010; Franks, 2012).

Ainsi, des constitutionnalistes comme Hugo Cyr considèrent qu'en invoquant cet argument, Stephen Harper oublie le principe du gouvernement responsable qui se doit de régir nos institutions. Suivant ce principe, si la confiance de la Chambre est conférée à une coalition, celle-ci pourra gouverner sans qu'il soit nécessaire de retourner en élection (Cyr, 2013; Massicotte, 2011, 2015). Également, contrairement à ce qu'affirmait le premier ministre Harper, il n'est pas nécessaire que la coalition se soit affichée à ce titre lors de la campagne électorale pour que celle-ci puisse prendre le pouvoir (Cyr, 2013).

À l'opposé, selon les auteurs Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, une motion de censure entraînera automatiquement le déclenchement d'une élection. La seule exception serait le cas où un gouvernement minoritaire serait défait à la première occasion, qui est généralement le discours du Trône, et qu'un parti d'opposition serait susceptible d'obtenir l'appui de la Chambre (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014). Outre cette exception, qui ne s'appliquait pas en 2008 en raison du vote favorable au discours du Trône (Tremblay, 2008), il est nécessaire de retourner en élection.

Il existe bien sûr un spectre d'auteurs se situant entre la position d'Hugo Cyr et celle des auteurs Brun, Tremblay et Brouillet. La plupart de ces auteurs considèrent qu'une élection ne sera pas automatiquement nécessaire en cas de motion de censure à l'endroit du gouvernement et que le tout dépendra surtout du temps s'étant écoulé depuis la dernière élection (Knopff et Snow, 2013; Monahan, 2013). Chacun de ces auteurs semble baser son opinion sur les travaux d'Eugene Forsey, figure reconnue du droit constitutionnel, qui mentionne que la dissolution du Parlement ne saurait

être accordée après un court laps de temps suivant les élections (Forsey, 1968). On peut ici exposer le point de vue de Peter Hogg, conseiller de la gouverneure générale lors de la crise de 2008, qui mentionnait que si le gouvernement se voyait être renversé dans une période de moins de deux mois suivants la dernière élection, le gouverneur général serait mal avisé de déclencher de nouvelles élections sauf si aucune alternative n'est viable au sein du Parlement (Hogg, 2009). Il est également intéressant de mentionner l'opinion d'Adrienne Clarkson qui fut aussi gouverneure générale. Elle mentionne, de son côté, une durée de six mois suivant la dernière élection. Durant cette période, si le gouvernement est renversé, il sera nécessaire d'appeler le groupe ayant le plus de chances d'obtenir la confiance de la Chambre à former le gouvernement (Clarkson, 2006).

Le gouverneur général : une institution méconnue

L'autre enjeu soulevé par la crise de 2008, et ramené à l'avant-plan en 2015, fut le rôle du gouverneur général. Pour la population en général, celui-ci ne semble pas avoir le moindre rôle à jouer outre le fait d'agir sur recommandation du premier ministre. Cependant, la réalité est tout autre. En effet, selon nos lois constitutionnelles, le gouverneur général est le représentant de la Reine et, à ce titre, il exerce l'ensemble des pouvoirs normalement dévolus à la Reine²¹. La charge du gouverneur général et des lieutenants-gouverneurs est protégée via la procédure de modification constitutionnelle prévue à l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*²². La charge, de son côté, fut prévue par la *Loi constitutionnelle de 1867*²³ et détaillée dans le cadre des lettres patentes²⁴. Ainsi, si l'on se fie aux différents textes constitutionnels, il possède de nombreux pouvoirs. Dans la réalité, on considère que la majorité de ceux-ci sont tombés en désuétude et qu'il agit principalement sur recommandation du premier ministre (Heard, 2014). Cependant, est-ce que l'ensemble de ses pouvoirs se retrouve maintenant limité par la nécessité que le premier ministre lui recommande d'agir? Le gouverneur général peut-il toujours agir de sa propre initiative? Voilà la question à laquelle de nombreux constitutionnalistes tentèrent de répondre à la suite de la crise. De la même façon que pour le questionnement

²¹ *Lettres patentes constituant la charge de gouverneur général du Canada*, L.R.C. (1985), app. II, n°31., art. II.

²² *Loi constitutionnelle de 1982*, préc. note 2, art. 41.

²³ *Loi constitutionnelle de 1867*, préc. note 1, art. 10.

²⁴ *Lettres patentes constituant la charge de gouverneur général du Canada*, préc. note 21, art. I.

concernant la formation du gouvernement, il est possible de placer les principaux constitutionnalistes ayant pris position sur une échelle.

D'un côté, on retrouve à nouveau les auteurs Brun, Tremblay et Brouillet. Leur position est la suivante : le gouverneur général ne possède plus aucun pouvoir d'initiative et doit agir en tout temps sur recommandation du premier ministre (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014). Les seules exceptions seront le cas où le gouvernement refuse de démissionner à la suite d'une défaite électorale ou d'une perte claire de la confiance de la Chambre (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014). Selon ces auteurs, la perte de confiance de la Chambre peut se faire de deux façons, tout d'abord, une motion de censure peut être votée par l'assemblée élective. Étant donné qu'en vertu d'une convention constitutionnelle le gouvernement doit jouir en tout temps de la confiance de la Chambre²⁵, celui-ci devra demander au gouverneur général la dissolution de la Chambre suite à l'adoption de la motion de censure. Cependant, le gouvernement peut également perdre la confiance de la Chambre de manière tacite en étant défait sur une question majeure concernant sa politique générale. Deux moyens permettent de déterminer s'il s'agit de ce type de question : le gouvernement mentionne *a priori* qu'il s'agit d'une question de confiance ou détermine *a posteriori* s'il s'agissait de ce type de question (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014). Au Québec, on prévoit précisément les questions dites « de confiance » via le règlement de l'Assemblée nationale, ce qui évite les questionnements *a posteriori* de la part du gouvernement²⁶. Si on applique cette vision au cas de 2008, le gouvernement détenait toujours la confiance de la Chambre malgré le fait que la coalition ait écrit une lettre au gouverneur général affirmant sa perte de confiance à l'endroit du gouvernement ainsi que l'annonce par les partis d'opposition que la prochaine occasion accordée à l'opposition de s'exprimer par une motion serait consacrée au vote d'une motion de censure. Le gouvernement n'ayant pas perdu la confiance de la Chambre, le gouverneur général se devait d'acquiescer à la demande de prorogation du premier ministre (Tremblay, 2008).

De l'autre côté, on retrouve un groupe de constitutionnalistes représentés notamment par Andrew Heard, qui considèrent que le gouverneur général avait entièrement le droit d'évaluer la validité de la

²⁵ *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, préc. note 17, 878.

²⁶ *Règlement de l'Assemblée nationale*, art. 303.1.

demande du premier ministre de proroger la session (Heard, 2014; Monahan, 2013; Franks, 2009; Heard, 2009; Weinrib, 2009; Slattery, 2009; Russell et Sossin, 2009). Peter Hogg mentionne que le gouverneur général aura la liberté de ne pas suivre les conseils du premier ministre lorsque celui-ci ne bénéficie pas de la confiance de la Chambre. Lors de la crise de 2008, le gouverneur général avait reçu une lettre de la part des partis de l'opposition mentionnant que ceux-ci n'avaient plus confiance et que la confiance envers le gouvernement serait retirée sous peu. Hogg considère que cela est suffisant pour que le gouverneur général ne soit plus obligé d'agir selon les conseils du premier ministre (Hogg, 2009). Ce groupe se base notamment sur la crise King-Byng afin d'établir que le gouverneur général peut, lorsque le gouvernement ne possède plus la confiance de la Chambre, refuser la demande de prorogation. L'affaire King-Byng se produisit en 1926. À l'époque, le premier ministre Mackenzie King dirigeait un gouvernement minoritaire et faisait face à la possibilité de perdre le vote concernant une motion de censure (Hogg, 2009). Il demande alors au gouverneur général de dissoudre la Chambre, ce qui aurait pour effet de déclencher de nouvelles élections. Le gouverneur général refusa cette demande, ce qui entraîna la démission du premier ministre. Le gouverneur général demande alors à Arthur Meighen de former un nouveau gouvernement (Dodek, 2013). Ainsi, en se basant sur cet exemple, le gouverneur général aurait la possibilité de refuser au gouvernement la prorogation si celui-ci a perdu ou est sur le point de perdre la confiance de la Chambre. Gérard Beaudoin, éminent constitutionnaliste québécois, considère quant à lui que le gouverneur général possède encore ce pouvoir malgré le fait que celui-ci n'a pas été utilisé depuis l'incident King-Byng de 1926. Il apporte cependant la nuance que le pouvoir du gouverneur général diminuera au fur et à mesure que le temps passera après l'élection (Beaudoin, 2000). Ceci va donc dans le sens de ce que mentionnaient Hogg, Forsey et Clarkson, selon qui le pouvoir discrétionnaire du gouverneur général d'appeler l'opposition à former le gouvernement, plutôt que de dissoudre la chambre ou de la proroger à la demande du premier ministre, disparaîtrait après une certaine période de temps. D'autres auteurs appuient également l'argument de Beaudoin que les pouvoirs de réserve du gouverneur général s'appliquent toujours même s'ils n'ont pas été utilisés depuis 1926, car c'est pour cela que l'on considère ses pouvoirs de réserve comme des pouvoirs devant être utilisés « exceptionnellement » (Messamore, 2011).

Des constitutionnalistes considèrent quant à eux que l'utilisation de l'affaire King-Byng pour établir un précédent justifiant le refus de la demande de prorogation est injustifiée et que c'est plutôt l'affaire Dufferin qui devrait servir de précédent. Cet épisode s'est déroulé en 1873. À l'époque, le premier ministre John A. Macdonald a demandé au gouverneur général, lord Dufferin, de proroger le Parlement. Cependant, cette demande visait à empêcher un comité de poursuivre ses travaux. Ce comité étudiait des allégations de conflits d'intérêts et de corruption sur un chantier. Malgré la controverse et malgré la demande de l'opposition de ne pas accéder à la demande du premier ministre, le gouverneur général accepta (Bowden et MacDonald, 2011). Le gouverneur général exposa également les motifs de sa décision. Il mentionna alors qu'il ne pouvait s'opposer aux recommandations du premier ministre tant que celui-ci n'avait pas perdu la confiance du Parlement (Bowden et MacDonald, 2011). Ceci appuie l'argument des deux auteurs pour qui le gouverneur général ne peut être contraint dans sa décision par un avis écrit de l'opposition selon lequel l'opposition n'a plus confiance envers le gouvernement en place (Bowden et MacDonald; 2011). Selon ces auteurs, cet exemple démontre clairement que les pouvoirs de réserve du gouverneur général ne peuvent s'appliquer en matière de prorogation (Bowden et MacDonald; 2011).

Les élections de 2015 : un rappel

Pendant la campagne électorale, de nombreuses rumeurs circulèrent indiquant que suite aux élections, le Canada pourrait faire face à une nouvelle crise constitutionnelle (Cornellier, 2015; Fortier, 2015; Grammond, 2015). En effet, les sondages initiaux semblaient illustrer une tendance : les trois principaux partis étaient au coude à coude (Grammond; 2015). Plusieurs journalistes se questionnaient quant à l'attitude du gouvernement sortant advenant le cas où à la suite des élections, aucun parti ne possédait une majorité claire en ce qui concerne le nombre de députés élus (Cornellier, 2015). On se questionnait alors afin de déterminer quel groupe serait le premier à pouvoir tenter sa chance comme gouvernement. Alors que Stephen Harper et Justin Trudeau considéraient que le parti ayant fait élire le plus de députés serait appelé à former le gouvernement (Mansbridge, 2015), certains constitutionnalistes semblaient accorder une prérogative au parti sortant. Selon plusieurs experts, le parti sortant conserve une prérogative lui permettant de tenter d'obtenir la confiance de la Chambre le premier (Cyr,

2013). Ainsi, dans le cas des récentes élections fédérales, le gouverneur général aurait pu concéder à Stephen Harper la première chance d'obtenir la confiance de la Chambre. Ce dernier mit cependant fin aux questionnements en affirmant qu'en cas de défaite, il ne s'attacherait pas au pouvoir.

Cependant, d'autres questionnements demeuraient. En effet, si le parti obtenant le plus de sièges ne détenait pas le plus haut pourcentage de votes tout en étant minoritaire, lequel des partis serait autorisé à tenter sa chance auprès du reste de la députation afin d'obtenir la confiance de la Chambre? En cas de conflits entre le parti minoritaire ayant obtenu le plus de sièges et le parti minoritaire ayant obtenu le plus de votes, comment et par qui serait tranché le litige? Le gouverneur général possède-t-il le pouvoir de déterminer qui doit être porté au pouvoir? Une école de pensée représentée par Hugo Cyr croit que oui. En effet, selon lui, le gouverneur général pourrait avoir à déterminer qui formera le prochain gouvernement en cas d'absence de majorité. Cependant, il insiste sur le fait que le gouverneur général devra agir seulement en dernier recours. Ainsi, le gouvernement sortant pourra d'abord tenter sa chance en soumettant à la Chambre un vote de confiance. Si celui-ci obtient la confiance de la Chambre par un vote à la majorité, il formera le gouvernement. Cependant, si celui-ci refuse de tenter sa chance, les choses se compliquent, car le gouverneur général devra alors faire un choix. Il pourra bien sûr interagir avec les chefs des divers partis afin de voir si un consensus ne se forme pas en faveur d'un parti. Il pourra choisir un parti qu'il considère avoir des chances d'obtenir la confiance de la Chambre en vertu d'ententes avec d'autres partis ou autres. Si aucune option ne semble viable, une autre élection sera déclenchée (Cyr, 2013). Malheureusement, les résultats ne nous permirent pas d'obtenir les réponses à ces nombreux questionnements.

Malgré les résultats des dernières élections, le Canada et le Québec demeurent dans un contexte multipartisan sur le plan politique. Au Canada, le Parti libéral du Canada, le Parti conservateur du Canada et le Nouveau parti démocratique luttent pour former le gouvernement. Au Québec, ce sont plutôt le Parti libéral du Québec, le Parti québécois et la Coalition avenir Québec qui luttent afin d'obtenir les faveurs de l'électorat québécois. Ce contexte où plusieurs partis peuvent, à chaque élection, aspirer à former le gouvernement favorise l'élection de gouvernements minoritaires et la formation de coalitions. Ce type de gouvernement fait peser une menace

constante sur le parti au pouvoir et sur les conventions constitutionnelles gouvernant nos institutions. Un jour viendra probablement où une nouvelle crise constitutionnelle frappera et où l'intervention du gouverneur général, dernière instance canadienne en matière constitutionnelle, sera nécessaire. Il devra alors interpréter le fonctionnement de nos institutions. Alors peut-être, les Canadiens comprendront la nécessité de clarifier le fonctionnement de notre démocratie afin d'assurer un fonctionnement constant et stable pour nos institutions.

Quelles solutions s'offrent à nous?

À la suite du présent texte, le premier constat que l'on peut faire est qu'aucun consensus n'émerge des avis de divers experts (Forum, 2009). On comprend alors pourquoi la population elle-même ne peut comprendre le fonctionnement de nos institutions, lorsque les experts ne peuvent s'entendre sur des éléments aussi importants que la formation du gouvernement. Il est donc important de mettre fin à ces incertitudes en clarifiant pour de bon le fonctionnement de nos institutions démocratiques. Cependant, comment clarifier cela? Deux options seront examinées dans la présente conclusion. Tout d'abord, nous aborderons le processus de modification constitutionnelle et examinerons les possibilités de ce côté. Finalement, nous explorerons l'avenue prise par la Nouvelle-Zélande de rédiger par écrit les règles de fonctionnement de ses institutions démocratiques, sans que le tout ne soit inséré au sein de sa Constitution.

Pour ce qui est des modifications constitutionnelles, celles-ci concerteraient des éléments majeurs comme la charge du lieutenant-gouverneur et celle du gouverneur général. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*, des modifications à la charge du gouverneur général ou du lieutenant-gouverneur doivent être faites à la suite de l'obtention de l'approbation du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives de chaque province²⁷. La charge du lieutenant-gouverneur concerne entre autres la place intégrante du lieutenant-gouverneur dans le processus législatif (Pelletier, 1996). Elle inclut également le pouvoir de dissoudre l'Assemblée législative²⁸. Le juge Beetz s'exprima ainsi sur le sujet dans le cadre d'un *obiter dictum* :

²⁷ *Loi constitutionnelle de 1982*, préc. note 2, art. 41.

²⁸ *Loi constitutionnelle de 1867*, préc. note 1, art. 82 et 85.

« Ainsi, il n'est pas certain, à tout le moins, qu'une province puisse toucher au pouvoir du lieutenant-gouverneur de dissoudre l'Assemblée législative, ou à son pouvoir de nommer et de destituer les ministres, sans toucher de manière inconstitutionnelle à sa charge elle-même. Il se peut fort bien que le principe du gouvernement responsable puisse, dans la mesure où il est fonction de ces pouvoirs royaux importants, être intangible »²⁹.

Au niveau du fédéral, les modifications constitutionnelles devraient également se faire selon la méthode de l'unanimité en vertu de la protection accordée à la charge du gouverneur général³⁰. On peut cependant noter l'avis de Guy Tremblay qui exprime le fait que le Parlement fédéral pourrait possiblement encadrer le pouvoir de prorogation du gouverneur général en édictant une loi concernant le premier ministre. Étant donné que le gouverneur général agit généralement selon le bon vouloir du premier ministre, on pourrait ainsi encadrer le pouvoir de prorogation du gouverneur général sans toucher à sa charge, protégée par la *Loi constitutionnelle de 1982* (Tremblay, 2010). Cependant, des contestations seraient toujours possibles, ce qui rend la stabilité d'une telle loi précaire.

En plus de la procédure complexe de modification constitutionnelle, d'autres éléments viennent limiter la possibilité de modifier la Constitution. On peut notamment évoquer les délais concernant la procédure du « 7/50 ». Il est ainsi nécessaire que l'approbation des sept provinces, représentant au moins 50 % de la population, soit obtenue dans les trois ans suivant l'adoption de la première résolution³¹. Certains auteurs mentionnent que ce délai devrait probablement s'appliquer à la procédure unanime concernant la charge du gouverneur général et du lieutenant-gouverneur (Pelletier, 1996; Taillon, 2007). La complexité du processus de modifications constitutionnelles, des délais devant être respectés et de la complexité d'obtenir l'appui de l'ensemble des provinces font partie des nombreuses difficultés liées à une modification constitutionnelle. Il semble alors ardu de croire que la voie de la modification constitutionnelle pourra être empruntée

²⁹ *S.E.F.P.O. c. Ontario (P.G.)*, [1987] 2 R.C.S. 2, para. 108.

³⁰ *Loi constitutionnelle de 1982*, préc. note 2, art. 41.

³¹ *Loi constitutionnelle de 1982*, préc. note 2, art. 39.

afin de mettre fin au flou entourant les pouvoirs du gouverneur général et des lieutenants-gouverneurs.

Une autre possibilité s'offre également à nous. Cette possibilité, décrite notamment par Peter H. Russell et d'autres (Russell, 2009), 2012; Bowden et Macdonald, 2012), s'inspire d'un guide rédigé au sein d'états comme le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande. Ce guide permettrait entre autres de mettre fin à l'absence de consensus au sein de la classe politique concernant l'utilisation des pouvoirs de réserve par le gouverneur général et les règles de formation du gouvernement par la prise d'une position commune sur ces enjeux (Russell, 2009; Bowden et Macdonald, 2012). Ce guide permettrait également de cesser de percevoir tous les agissements du gouverneur général comme antidémocratiques (Bowden et Macdonald, 2012) et de mettre fin aux fausses déclarations d'acteurs politiques oubliant certaines notions applicables à notre régime politique. On peut ici invoquer l'exemple de John Baird qui, peu avant la campagne fédérale de 2011, mentionnait qu'il était faux d'affirmer que le premier ministre n'était pas nécessairement le chef du parti ayant obtenu le plus de votes (Harland, 2011). Cette déclaration ne tient aucunement compte du fait que des coalitions sont toujours possibles en cas de gouvernement minoritaire, ce qui fait que celui ayant reçu le plus de votes peut ne pas l'emporter. Il suffit ici d'évoquer les exemples de Mackenzie King en 1925 et Peterson en 1985, qui formèrent un gouvernement alors qu'ils étaient arrivés seconds en termes de sièges. Cette déclaration illustre ainsi la nécessité de codifier nos conventions constitutionnelles afin de mettre fin aux tentatives de désinformation et s'assurer que la population connaît réellement le fonctionnement de ses institutions.

La Nouvelle-Zélande a produit son manuel du Cabinet pour la première fois en 1970. Il s'agit d'un guide pour l'ensemble du gouvernement et des représentants de la Reine sur les conventions constitutionnelles acceptées et le rôle de chacun au sein du gouvernement (Russell, 2012). La dernière édition du manuel du Cabinet date quant à elle de 2008 (Departement of Prime Minister and Cabinet, 2008). Le Royaume-Uni a également fait la même chose en 2009 (Harland, 2011).

Au niveau du Canada, un document pouvant fournir quelques pistes de solution fut produit par le Forum des politiques publiques (Forum des politiques publiques du Canada, 2011). Le Canada a également produit un document semblable à celui de la Nouvelle-Zélande, mais,

malheureusement, celui-ci n'a pas été mis à jour depuis 1968 (Bowden et MacDonald, 2012). Cependant, la réalisation d'un tel document par le gouvernement et les acteurs concernés permettrait d'accorder un aspect contraignant au document. Le Conseil privé de la Reine pourrait être également un acteur important à impliquer dans la réalisation de la consignation des principales conventions constitutionnelles. Les équivalents du Conseil privé de la Reine au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande ont chacun joué un rôle important dans la consolidation des conventions constitutionnelles (Russell, 2012). L'expérience des membres de ces organes et leurs connaissances des règles de notre ordre constitutionnel peuvent être un outil important.

Il semble donc que la dernière option soit la meilleure. La réalisation d'un manuel du Cabinet est relativement simple et peut se faire sans les procédures complexes de modification constitutionnelle. Également, malgré le fait que le manuel ne sera pas aussi contraignant que si le tout était prévu au sein de la Constitution, les acteurs concernés seraient bien mal avisés de ne pas suivre les éléments prévus au sein de ce manuel alors que ceux-ci ont été rédigés à la suite d'un consensus. En observant le contexte politique actuel où plusieurs partis politiques s'affrontent et où plusieurs partis peuvent, à chaque élection, aspirer à prendre le pouvoir (DGEQ, 2014), il est urgent de mettre fin aux interrogations concernant les fondements de notre démocratie. Les acteurs politiques se doivent de mettre la partisannerie de côté et entamer un processus commun de consolidation des conventions constitutionnelles, afin d'établir une feuille de route claire concernant la formation de notre gouvernement et les pouvoirs du gouverneur général et des lieutenants-gouverneurs en situation de gouvernement minoritaire.

Conclusion

Il est possible de constater l'importance de clarifier le fonctionnement de nos institutions. La crise de 2008 a peut-être été évitée, de même que celle de 2015 avec l'élection d'un gouvernement majoritaire, mais le risque reste présent. Le contexte politique actuel, où plusieurs partis politiques peuvent aspirer au pouvoir, favorise l'élection d'un gouvernement minoritaire, ce qui peut augmenter les chances qu'une crise survienne à nouveau. Le présent texte a permis d'observer que même au sein des constitutionnalistes reconnus au pays, aucun consensus n'émerge quant aux pouvoirs du gouverneur général ou du lieutenant-gouverneur en situation de

gouvernement minoritaire. On ne s'entend pas sur les conditions permettant au gouverneur général d'aller à l'encontre de la demande du premier ministre. Certains diront qu'une perte de confiance claire devra être exprimée à la chambre des communes (Tremblay, 2010) alors que d'autres considèrent qu'un texte envoyé au gouverneur général mentionnant une perte de confiance sera suffisant pour permettre au gouverneur général de ne pas faire suite à la demande du premier ministre (Hogg, 2009). On ne s'entend pas non plus sur la nécessité de recourir à une nouvelle élection à la suite d'une perte de confiance de la part du gouvernement. Certains considèrent que durant un laps de temps difficile à établir de manière précise, une élection ne sera pas nécessaire (Knopff et Snow, 2013) alors que d'autres considèrent que la seule possibilité suivant laquelle une élection ne sera pas nécessaire sera suite au discours du Trône (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014). Il s'agit d'éléments majeurs pouvant affecter de manière importante le mandat d'un gouvernement, ce qui explique l'urgence d'éclaircir ces éléments.

Il semble cependant que la « doctrine Harper » ait été invalidée. Cette « doctrine » contient plusieurs propositions faites par le premier ministre lors de la crise de 2008 et réitérées en 2015 (Massicotte, 2015). Il fait d'abord une proposition selon laquelle les élections mènent à l'élection du premier ministre. Il mentionne aussi que le parti avec le plus de sièges forme le gouvernement, que le premier ministre ne peut être renversé par une coalition sans retourner en élection et qu'il est nécessaire que la coalition se soit affichée ainsi durant la campagne électorale pour être légitime (Cyr, 2013). Cependant, de nombreux constitutionnalistes démontrent que chaque élément est faux. Hugo Cyr démontre clairement que l'élection ne mène pas au choix du premier ministre, mais que ce choix dépend plutôt de la notion de gouvernement responsable et de la confiance de la chambre (Cyr, 2013). Louis Massicotte, de son côté, démontre que dans le cadre des systèmes parlementaires de type britannique, les coalitions, quoique peu fréquentes, sont tout à fait légitimes et peuvent entièrement prendre la place d'un gouvernement en place sans que l'on retourne en élection (Massicotte, 2011). Comme il a été mentionné précédemment, les auteurs Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet limitent cependant cela au vote concernant le discours du Trône (Brun, Tremblay et Brouillet, 2014). Finalement, Hugo Cyr démontre à nouveau que Stephen Harper avait tort en fournissant des exemples démontrant qu'une coalition peut se former sans que cela n'ait été officialisé durant la campagne électorale (Cyr, 2013).

Ainsi, malgré les désaccords des constitutionnalistes quant aux pouvoirs du gouverneur général et des lieutenants-gouverneurs, il semble que l'ancien premier ministre ait mal informé la population.

Ensuite, alors que l'avenue de la modification constitutionnelle semble bloquée en raison de la complexité du processus et de la difficulté de trouver un accord entre les provinces et le fédéral, la rédaction d'un guide semble la meilleure option. L'ouverture de Justin Trudeau aux dialogues avec les provinces est de bon augure et pourrait permettre de débuter les discussions quant à la possibilité de rédiger ce guide. Il est nécessaire que l'ensemble des gouvernements soit consulté, de même que le gouverneur général, les lieutenants-gouverneurs, le Conseil privé et des experts du domaine constitutionnel. Le tout permettra d'obtenir un guide complet assurant une certaine prévisibilité au niveau de la gouvernance, ce qui sera un avantage important pour l'ensemble des gouvernements.

Les discussions en cette matière pourraient également permettre d'établir un dialogue visant à moderniser certaines de nos institutions. Plusieurs revendications sont formulées par les provinces et par certains groupes de la population concernant le Sénat et le mode de scrutin. Ces discussions doivent être tenues afin de diminuer le cynisme de la population à l'égard de l'État et de la politique. Une forme d'ouverture de la part des gouvernements ainsi qu'une mise de côté des intérêts partisans de chaque groupe permettraient de moderniser nos institutions tout en redorant le blason des relations fédérales-provinciales. La rédaction d'un guide du cabinet pourrait, à cet effet, agir à titre de première pierre du nouvel édifice des relations fédérales-provinciales.

Références

- Beaudoin, Gérald-A, 2000, *Le fédéralisme au Canada*, Montréal, Wilson & Lafleur.
- Bonga, Melissa, 2010, La crise de la coalition : le choc de deux visions opposées de la démocratie canadienne, *Revue parlementaire canadienne* 33 (2) : 9-13.
- Bowden, James et Nicholas A. Macdonald, 2011, Prorogation : aucune latitude pour le gouverneur général, *Revue parlementaire canadienne* 34 (1), 8-17.

- Bowden, James et Nicholas A. Macdonald, 2012, Writting the unwritten : The officialization of constitutional convention in Canada, the United Kingdom, New Zealand and Australia , *Revue de droit parlementaire et politique* 6: 365-400.
- Boyer, J. Patrick, 1981, *Political rights: The legal framework of elections in Canada*. Toronto: Butterworths.
- Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, 2014, *Droit constitutionnel*, 6^e éd. Cowansville : Éditions Y. Blais.
- Clarkson, Adrienne, 2006, *Heart matters*. Toronto: Viking Canada.
- Cornellier, Manon, 14 octobre 2015, *L'épouvantail*, consulté sur Internet (<http://www.ledevoir.com/non-classe/452494/l-epouvantail>) le 14 octobre 2015.
- Cyr, Hugo, 2013, De la formation du gouvernement , *Revue générale de droit* 43 (2) : 381-443.
- Department of The Prime Minister and Cabinet, 2008, *Cabinet manual*, consulté sur Internet (<https://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/files/manual.pdf>) le 11 novembre 2015.
- Directeur général des élections du Québec (DGEQ), 19 août 2014, *Rapport des résultats officiels du scrutin-Élections générales du 7 avril 2014*, consulté sur Internet (http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/DGE-6283_14-07.pdf) le 19 septembre 2015.
- Dodek, Adam, 2013, *The Canadian Constitution*. Toronto: Dundurn Press.
- Forsey, Eugene, 1968, *The Royal Power of Dissolution of Parliament in the British Commonwealth*. Toronto: Oxford University Press.
- Fortier, Marco, 6 septembre 2015, *Les risques d'un « Parlement à l'italienne*, consulté sur Internet (<http://www.ledevoir.com/non-classe/451079/ottawa-les-risques-d-un-parlement-a-l-italienne>) le 10 septembre 2015.
- Forum, 2009, The 2008 prorogation question, *Revue de droit parlementaire et politique* 2.
- Forum des politiques publiques du Canada, février 2011, *Formation d'un gouvernement à l'ère des parlements*, consulté sur Internet (https://www.pppforum.ca/sites/default/files/governmentFormation_background_paper_fra.pdf) le 11 novembre 2015.
- Franks, Ned, 2012, Review of Canada's Fortieth Parliament , *Revue de droit parlementaire et politique* 6.

Franks, Ned, 2009, « To prorogue or not to prorogue : Did the governor general make the right decision », dans Peter H. RUSSEL (dir.) et Lorne Sossin, 2009, *Parliamentary democracy in crisis*. Toronto: University of Toronto Press.

Grammond, Sébastien, 5 octobre 2015, *Les règles du jeu*, consulté sur Internet (http://plus.lapresse.ca/screens/346309fb-f89a-4531-a41a-f0149e4fed95%7C_0.html) le 10 octobre 2015.

Harland, Fraser, 2011, Convention constitutionnelle et manuels du Cabinet, *Revue parlementaire canadienne* 34 (4), p. 25-32.

Heard, Andrew, 2014, *Constitutional conventions : The Marriage of Law and Politics*, 2e éd. Toronto: Oxford University Press.

Heard, Andrew, 2012, Constitutional conventions : The heart of the living Constitution, *Revue de droit parlementaire et politique* 6.

Heard, Andrew, 2009, « The governor general's suspension of parliament: Duty done or a perilous precedent? », dans Peter H. Russel et Lorne Sossin (dir.), 2009, *Parliamentary democracy in crisis*, Toronto, University of Toronto Press.

Hogg, Peter, 2009, Prorogation and the power of the Governor General, *Revue nationale de droit constitutionnel*, vol. 27 : 193-203.

Knopff, Rainer et Dave Snow, 2013, Les nouvelles règles de Harper sur la formation du gouvernement : mythe ou réalité? , *Revue parlementaire canadienne* 36 (1) : 18-27.

Macivor, Heather, 2012, Unwritten constitutional principles, *Revue de droit parlementaire et politique* 6.

Mansbridge, Peter, 7 septembre 2015, *Full text of Peter Mansbridge's interview with Stephen Harper*, consulté sur Internet (<http://www.cbc.ca/news/politics/canada-election-2105-full-text-of-peter-mansbridge-s-interview-with-stephen-harper-1.3218399>) le 10 novembre 2015.

Mansbridge, Peter, 8 septembre 2015, *Justin Trudeau disagrees with dad, agrees with Harper about minority rule*, consulté sur Internet (<http://www.cbc.ca/news/politics/canada-election-2015-justin-trudeau-interview-peter-mansbridge-1.3218597>) le 10 septembre 2015.

Massicotte, Louis, 16 septembre 2015, *Quand les chefs font fi des règles parlementaires classiques*, consulté sur Internet (<http://www.ledevoir.com/politique/canada/450134/elections-federales-quand-les-chefs-font-fi-des-regles-parlementaires-classiques>) le 10 septembre 2015.

- Massicotte, Louis, 16 octobre 2015, *La doctrine Harper à l'épreuve de la tradition parlementaire*, consulté sur Internet (<http://www.ledevoir.com/non-classe/452627/le-19-octobre-et-ses-lendemains-1-la-doctrine-harper-a-l-epreuve-de-la-tradition-parlementaire>) le 16 octobre 2015.
- Massicotte, Louis, 2011, Can a change of Government occur without a General Elections?, *Revue de droit parlementaire et politique* 4.
- Messamore, Barbara J., 2011, Conventions of the role of the Governor General : Some illustrative historical episodes, *Revue de droit parlementaire et politique* 4.
- Monahan, Patrick J., 2013, *Constitutional Law*, 4e éd. Toronto: Irwin Law Inc.
- Pelletier, Benoît, 1996, *La modification constitutionnelle au Canada*. Toronto : Carswell.
- Russell, Peter, 2012, The principles, rules and practices of parliamentary government: Time for a written Constitution , *Revue de droit parlementaire et politique* 6.
- Russell, Peter, 2009, The need for agreement on fundamental conventions of parliamentary democracy , *Revue nationale de droit constitutionnel* 27: 205-215.
- Russell, Peter et Lorne SOSSIN, 2009, « Introduction », dans Peter Rusell et Lorne Sossin (dir.), 2009, *Parliamentary democracy in crisis*, Toronto: University of Toronto Press.
- Schwartz, Bryan, 2011, Constitutional conventions concerning the dissolution of parliament and the parliamentary crisis of december 2008 , *Revue de droit parlementaire et politique* 4.
- Slattery, Brian, 2009, « Why the governor general mattters », dans Peter H. Russel (dir.) et Lorne Sossin, 2009, *Parliamentary democracy in crisis*. Toronto: University of Toronto Press.
- Sossin. Lorne et Adam Dodek, 2009, « When silence isn't golden: Constitutional conventions, Constitutional culture and the Governor General », dans Peter H. Russel et Lorne Sossin (dir.), 2009, *Parliamentary democracy in crisis*, Toronto, University of Toronto Press.
- Taillon, Patrick, 2007, *Les obstacles juridiques au renouvellement du fédéralisme canadien*, Cahier de recherche, Montréal, Institut de recherche sur le Québec.
- Tremblay, Guy, 2010, « Le projet de limiter le pouvoir du gouvernement de proroger le Parlement », *Revue parlementaire canadienne* 33 (2).
- Tremblay, Guy, 2010, Les dimensions constitutionnelles de la crise politique fédérale de 2008-2009, *Revue de droit parlementaire et politique* 3.

Tremblay, Guy, 4 décembre 2008, *La gouverneure générale doit accéder à une demande de prorogation ou de dissolution*, consulté sur Internet (<http://www.ledevoir.com/non-classe/220782/libre-opinion-la-gouverneure-generale-doit-accéder-a-une-demande-de-prorogation-ou-de-dissolution>) le 26 septembre 2015.

Valpy, Michael, 2009 « The crisis », dans Peter H. Russel et Lorne Sossin (dir.), 2009, *Parliamentary democracy in crisis*. Toronto: University of Toronto Press.

Weinrib, Lorraine, 2009 « Prime Minister Harper's parliamentary “time out”: A constitutional revolution in the making? », dans Peter H. Russel (dir.) et Lorne Sossin, 2009, *Parliamentary democracy in crisis*. Toronto: University of Toronto Press.