

CAL
EA9
S03f
1989

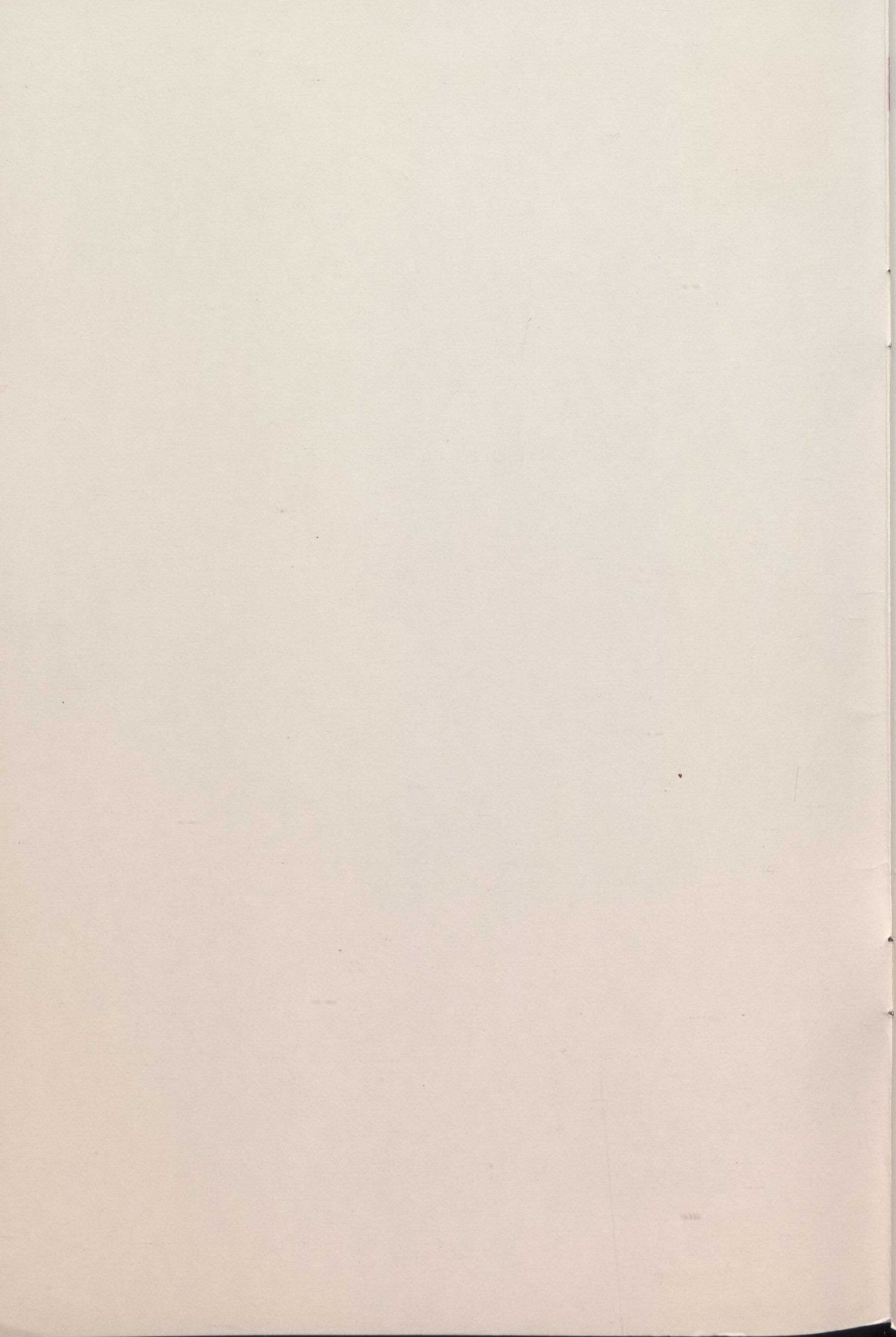
DOCS

LE SYSTÈME POLITIQUE



Canada

Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada



LE SYSTÈME POLITIQUE AU CANADA

Eugene A. Forsey

DOCUMENTS N° 3

Publié en vertu de l'autorisation
du très honorable Joe Clark
Secrétaire d'État aux Affaires extérieures
Gouvernement du Canada, 1989

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

FEB 27 1990
FEV

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

43-255-062

Publication de
la Direction des services de communications
à l'étranger
Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada
Ottawa (Ontario)
Canada K1A 0G2
Version révisée, 1989

À l'exception des deux premières pages, tirées d'un texte de Joseph Schull, cette publication est extraite d'une brochure plus récente, *Les Canadiens et leur système de gouvernement* (texte d'Eugene A. Forsey), publiée en 1989 par le Service d'information publique de la Chambre des communes.

M. Forsey, sénateur de 1970 à 1979, est reconnu comme l'une des autorités les plus compétentes en ce qui concerne la Constitution canadienne.

(Also available in English)

On peut reproduire cette brochure en toute liberté, qu'il s'agisse du texte intégral ou d'extraits (prière d'indiquer la date de parution). Les brochures de la collection *Documents* sont disponibles auprès des ambassades, des hauts-commissariats ou des consulats du Canada. Dans les pays où le Canada ne jouit d'aucune représentation diplomatique, prière de s'adresser à la Direction des services de communications à l'étranger (adresse mentionnée ci-dessus).

Table des matières



Introduction	5
Le gouvernement parlementaire	7
L'État fédéral	11
Le principe de la légalité et les tribunaux ..	29
Les institutions du gouvernement fédéral ..	31
La reine	31
Le Sénat	31
La Chambre des communes	33
Les partis politiques	33
Le premier ministre	34
Le Cabinet	35
Le président du Sénat et le président de la Chambre des communes	36
Les législatures provinciales et les administrations municipales	38
Annexe I —	
Liste des gouverneurs généraux du Canada depuis 1867	39
Annexe II —	
Liste des premiers ministres du Canada depuis 1867	40



Éditions
1957

Introduction

Le gouvernement parlementaire

L'État fédéral

Le principe de la légalité et les tribunaux

Les institutions du gouvernement fédéral

La reine

Le Sénat

La Chambre des communes

Les partis politiques

Le premier ministre

Le Cabinet

Le président du Sénat et le président de la

Chambre des communes

Les législatures provinciales et les

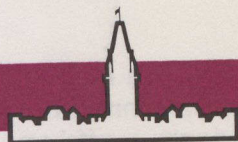
administrations municipales

Annexe I - Liste des gouvernements provinciaux depuis 1867

depuis 1867

Annexe II - Liste des premiers ministres du Canada

Liste des premiers ministres du Canada



Dans une démocratie, le gouvernement élu par les citoyens et les citoyennes est chargé par ceux-ci de diriger le pays dans le sens qu'ils souhaitent et de lui assurer un niveau maximal 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. Celle-ci 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 de gouvernement est accompli au nom de la reine, mais doit être consenti par le peuple canadien. Lorsque les auteurs de la Constitution actuelle, les Pères de la Confédération, l'ont élaborée en 1867, ils ont librement, délibérément et unanimement résolu de confier le pouvoir exécutif officiel à la reine, « pouvoir » qui serait administré, selon les principes convenus dans la constitution britannique, par le souverain en personne ou par le représentant dûment autorisé du souverain.

Il fallait y voir la consécration du principe d'un gouvernement responsable, c'est-à-dire d'un Cabinet responsable devant la Chambre des communes et d'une Chambre des communes elle-même responsable devant le peuple. De nos jours, sauf lorsque la reine est au Canada, tous ses pouvoirs sont exercés par son représentant, le gouverneur général. Le gouverneur général est toujours un Canadien ou une Canadienne nommé par la reine, sur l'avis du premier ministre. Sauf circonstances extraordinaires, le gouverneur général exerce tous les 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.

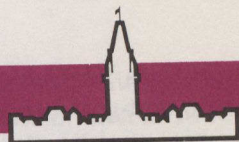
Le Canada n'est pas seulement une nation indépendante et souveraine. C'est aussi un État fédéral, constitué de dix provinces jouissant d'une large autodétermination et de deux territoires contrôlés par le gouvernement central.

Ceci étant dit, comment l'entité fonctionne-t-elle?

La réponse à cette question est importante pour tous les citoyens et citoyennes. Les Canadiens ne peuvent naître, se marier, éduquer leurs enfants, souffrir ou mourir sans que le gouvernement n'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 appartient aux Canadiens et aux Canadiennes. Ceux-ci en ont la responsabilité ultime et dans l'ensemble, ils en sont fiers et à juste titre. La fierté, toutefois, comme le patriotisme, n'est pas statique : de nouveaux problèmes engendrent sans cesse de nouveaux défis. Plus on est proche du gouvernement et au fait de ses rouages, plus on est en mesure de contribuer à relever ces défis.

Le présent livret examine le système de gouvernement du Canada et en explique le fonctionnement.



Ses origines

La 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. En 1758, sa première assemblée a été élue au scrutin populaire. 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 avoir 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.

Quand est née la Confédération en 1867, 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 (élue), la Chambre des communes. 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.

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 qui constitue 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 gouvernement « minoritaire » (c'est-à-dire dont le parti a obtenu moins de la majorité des sièges) doit être maintenu ou révoqué.

Si un Cabinet est défait à la Chambre des communes à la suite d'un vote de blâme ou d'une motion de non-confiance, ou à la suite de toute motion que le Cabinet tient pour équivalente à une motion de non-confiance, 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. En effet, 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 non-confiance très tôt au cours de la première session du nouveau Parlement, et s'il y a de bonnes chances 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'échelle provinciale.

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, 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 déjà souligné, 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 ce qu'il démissionne ou meure. Ainsi, sir John A. Macdonald a été premier ministre de 1878 jusqu'à sa mort en 1891, après

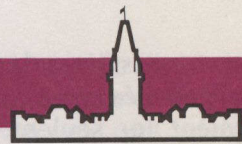
avoir affronté avec succès des élections en 1882, 1887 et 1891. Sir Wilfrid Laurier a occupé la même charge de 1896 à 1911 (il a démissionné à la suite d'une défaite électorale), après avoir remporté les appels aux urnes de 1900, 1904 et 1908. La même chose s'est produite dans plusieurs provinces. Aux 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 du Canada 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 à moins que celui-ci ne le lui demande, ce qui d'ailleurs ne l'oblige nullement à suivre cet avis. Si le premier ministre démissionne parce qu'il a été défait, le gouverneur général demande au chef de l'opposition de former un gouvernement. Si le premier ministre démissionne pour des raisons personnelles ou encore s'il décède, le gouverneur général consulte les membres éminents du parti majoritaire sur l'identité de la personne vraisemblablement la plus apte à former un gouvernement qui puisse s'appuyer sur une majorité à l'assemblée. Il fait alors 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 compte plusieurs ministres, soit, de nos jours, 30 ou plus au niveau national et de 10 à 30 environ au niveau provincial. La plupart des ministres sont investis de « portefeuilles », c'est-à-dire qu'ils sont responsables de ministères (Finances, Affaires extérieures, Environnement, Santé et Bien-être, etc.) et en sont comptables à la Chambre des communes ou à l'assemblée législative. Parfois, le Cabinet compte aussi des ministres sans portefeuille, qui ne sont responsables d'aucun ministère, ou des ministres d'État, qui peuvent être responsables d'un secteur particulier d'un ministère ou encore d'un ministère ne comportant pas toutes les caractéristiques habituelles. 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 du gouvernement, il doit, soit l'accepter en dépit de ce désaccord et, au besoin, la défendre, soit démissionner. C'est ce que l'on appelle la « responsabilité collective du Cabinet » qui est l'un des principes fondamentaux du système de gouvernement canadien.

* Les États-Unis sont une république dont le chef d'État (le président) et le chef du gouvernement sont la seule et même personne. Au Canada, monarchie constitutionnelle, la reine (représentée par le gouverneur général) est le chef d'État, et le premier ministre, le chef du 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 peuvent *présenter* ou *augmenter* un dépôt, une taxe ou une dépense sans la recommandation royale qui leur est signifiée par un message du gouverneur général. 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.



Un État fédéral réunit différentes communautés politiques; il est doté 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 en date de tous les premiers ministres du Canada, « une législature et un gouvernement nationaux pour les objectifs nationaux, 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. L'Est du Canada (le Québec), majoritairement francophone et catholique, voulait se protéger contre la possibilité menaçante que la majorité anglophone à prédominance protestante porte atteinte à ses droits ou les abolisse (droits relatifs à la langue, droits civils de type français, et au système scolaire confessionnel). L'Ouest du 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 du Canada 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, ils n'avaient pas l'intention d'être annexés ou absorbés par la province du Canada, dont ils ne savaient presque rien et dont l'instabilité politique et le perpétuel conflit entre francophones et anglophones ne leur plaisaient guère.

D'autre part, tous percevaient la nécessité de former une union afin de se protéger contre la menace d'invasion ou d'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 pour tâche de rapprocher des collectivités peu peuplées, éparpillées sur un vaste territoire. Ces collectivités étaient non seulement séparées par des barrières naturelles qui pouvaient sembler insurmontables, mais 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, peu développées, les reliaient, avant tout, au monde situé hors des limites de l'Amérique du Nord britannique.

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, ce qu'elles firent. Ainsi, elles se sont pourvues d'un gouvernement central fort et d'un Parlement national, mais elles se ménagèrent une large marge d'autonomie.

La 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 des territoires appelés à devenir le Canada. 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.

La Constitution canadienne est donc entièrement l'œuvre de Canadiens, sauf pour ce qui est de l'appellation officielle du pays (« dominion ») et des dispositions destinées à permettre au Parlement de sortir d'une impasse 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 : « Qu'il domine de la mer à la mer, et du fleuve aux extrémités de la terre ». Ce terme, expliquèrent les Pères de la Confédération à la reine Victoria, était digne de la nouvelle nation, et son choix 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 impasse éventuelle 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 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 établissant 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, après mûre réflexion, les habitants de l'Amérique du Nord britannique 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'était élevée pour affirmer cette nécessité, et l'on était même prêt, au besoin, à risquer une guerre avec les États-Unis pour maintenir ces liens. De là, une seule solution s'imposait : établir la fédération au moyen d'une loi britannique.

Formule d'amendement

Cette loi, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*, qui porte maintenant le nom de *Loi constitutionnelle de 1867*, ne contenait pas de dispositions permettant sa modification; les provinces jouissaient toutefois d'un pouvoir restreint de modifier leur propre constitution. Toutes les autres modifications devaient être apportées en vertu d'une loi nouvelle du Parlement britannique.

À la fin de la Première Guerre mondiale, le Canada fut signataire des traités de paix à titre de puissance distincte et il est devenu l'un des membres fondateurs de la Ligue des Nations et de l'Organisation internationale du travail. En 1926, la Conférence impériale a reconnu le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, l'État libre d'Irlande et Terre-Neuve comme « des communautés autonomes qui ne sont en aucune façon subordonnées au Royaume-Uni sous quelque aspect que ce soit de leurs affaires internes ou externes ». Le Canada était parvenu à l'âge adulte.

Ceci incita les Canadiens à croire qu'ils devraient être en mesure de modifier leur Constitution eux-mêmes sans la moindre intervention du Parlement britannique, même formelle. Il est vrai que ce Parlement a toujours adopté les modifications demandées par les Canadiens et les Canadiennes, mais, de plus en plus, ceux-ci étaient d'avis que cela ne suffisait pas. Il fallait que tout se passe chez eux, au Canada. La Constitution canadienne devait être « rapatriée », « rapportée chez elle ».

Les tentatives de « rapatriement » commencèrent en 1927. Ce n'est qu'en 1981 cependant que les efforts des Canadiens et des Canadiennes furent couronnés de succès; ce délai n'était pas dû à quelque répugnance britannique à effectuer le changement, mais bien au fait que les gouvernements fédéral et provinciaux ne pouvaient s'entendre sur la façon de procéder qui convenait. Enfin, après plus d'un demi-siècle de conférences fédérales-provinciales et de négociations, le Sénat et la Chambre des communes, forts

de l'appui de neuf gouvernements provinciaux, ont adopté une adresse commune demandant au Parlement britannique de sanctionner une loi à cette fin. Cela eut pour effet de permettre la modification de la Constitution canadienne au Canada même. Ainsi disparaissaient les derniers vestiges de l'autorité du Parlement britannique sur le Canada.

Composantes de la Constitution

La *Loi constitutionnelle de 1867* demeure la composante fondamentale de la Constitution canadienne écrite.

Il faut noter cependant que la Constitution écrite, le droit strict de la Constitution, même avec son ajout le plus récent, la *Loi constitutionnelle de 1982*, ne représente qu'une partie seulement de toute la Constitution canadienne, cet ensemble de règles qui permettent aux Canadiens de se gouverner. Ce n'est que la charpente sur laquelle d'autres éléments viennent se greffer.

Le gouvernement responsable, le Cabinet fédéral, le premier ministre, la fonction publique, les partis politiques, les conférences fédérales-provinciales, voilà autant de caractéristiques fondamentales du système canadien de gouvernement dont la Constitution écrite ne dit rien; le préambule de l'A.A.N.B. de 1867 affirme simplement que la Constitution canadienne repose « sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Les éléments essentiels de la Constitution découlent de mesures législatives (lois relatives aux élections fédérales et provinciales, à la Chambre des communes, aux assemblées législatives, à la fonction publique, etc.), de coutumes (premier ministre, Cabinet, gouvernement responsable, partis politiques, conférences fédérales-provinciales), de jugements des tribunaux (interprétations de la loi de 1867 et de ses modifications), ainsi que d'ententes établies entre le gouvernement central et les provinces.

Si la Constitution écrite ne renferme rien sur ces réalités fondamentales, si elle omet tant de choses, en quoi consiste-t-elle donc?

Avant de répondre à cette question, il faut souligner que, contrairement à la Constitution américaine, elle n'est pas faite d'un document unique. Elle est composée en effet d'un ensemble de documents.

La loi de 1867 demeure cependant le document fondamental. Cette loi, accompagnée des modifications qui lui ont été apportées jusqu'à la fin de 1981, renferme 12 points importants.

En premier lieu, elle a créé la fédération, les provinces, les territoires, le Parlement central, les législatures provinciales et certains cabinets provinciaux.

En second lieu, elle a donné au Parlement central le pouvoir de créer de nouvelles provinces à partir des territoires, et aussi le pouvoir de changer les limites territoriales des provinces, avec leur consentement.

En troisième lieu, elle a défini les attributions du Parlement fédéral et des législatures provinciales.

En quatrième lieu, elle a investi la reine du pouvoir exécutif formel et elle a créé le Conseil privé de la Reine au Canada posant ainsi les conditions juridiques nécessaires à l'établissement du Cabinet fédéral.

En cinquième lieu, elle a conféré au Parlement le pouvoir de créer une Cour suprême pour le Canada. Cette cour fut créée en 1875.

En sixième lieu, elle a donné un certain nombre de garanties quant à l'usage du français et de l'anglais au Parlement fédéral et devant les tribunaux fédéraux ainsi qu'aux assemblées législatives du Québec et du Manitoba et devant les tribunaux de ces provinces.

En septième lieu, elle a assuré aux minorités protestantes et catholiques le droit à des écoles séparées au Québec et en Ontario. Elle a aussi garanti des écoles séparées dans les autres provinces où ces écoles avaient déjà une existence juridique en 1867, ou encore, où ces écoles avaient été créées par une loi provinciale après 1867. Elle comprenait des dispositions particulières pour le Manitoba (créé en 1870), qui se sont avérées inefficaces, et un certain nombre de garanties limitées pour l'Alberta et la Saskatchewan (ces provinces furent créées en 1905). Pour ce qui est de Terre-Neuve, qui entra dans la Confédération en 1949, on garantissait à diverses confessions chrétiennes le droit à des écoles séparées.

En huitième lieu, elle a garanti au Québec son propre droit civil.

En neuvième lieu, elle a conféré au Parlement le pouvoir d'établir sa compétence sur les biens et les droits civils dans les provinces, à condition que les assemblées législatives provinciales y consentent. Ce pouvoir n'a jamais été exercé.

En dixième lieu, elle a interdit l'établissement de tarifs douaniers entre les provinces.

En onzième lieu, elle a autorisé chaque assemblée législative provinciale à modifier sa propre constitution, exception faite des dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur.

Enfin, en douzième et dernier lieu, la loi de 1867 a conféré un certain nombre de prérogatives au gouvernement central (le gouverneur général en conseil, c'est-à-dire le Cabinet fédéral) à l'égard des provinces : nomination des lieutenants-gouverneurs, énonciation de directives à leur intention, destitution de ceux-ci (le Canada a connu deux cas de destitution au cours de son histoire); 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 jamais vu une de leurs lois annulée); elle a aussi conféré aux lieutenants-gouverneurs la compétence de saisir Ottawa de projets de lois provinciales (dans ce cas, ces lois 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 seulement 14 des lois en cause sont entrées en vigueur.)

Voilà les principaux aspects de la Constitution écrite dans l'état où elle se trouvait à la fin de 1981. Ces dispositions établissaient 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 ».

Comme nous l'avons vu précédemment, la *Loi sur le Canada*, dernière loi promulguée en 1982 par le Parlement britannique, a mis fin au pouvoir du Parlement britannique sur le Canada et a permis de « rapatrier » la Constitution. En vertu des dispositions de la *Loi sur le Canada*, la *Loi constitutionnelle de 1982* a été proclamée au Canada et le « rapatriement » a eu lieu.

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et ses diverses modifications (1871, 1886, 1907, 1915, 1930, 1940, 1960, 1964, 1965, 1974 et 1975) portent désormais le titre commun de lois constitutionnelles de 1867 à 1975.

On croit généralement que la *Loi constitutionnelle de 1982* a donné au Canada une « nouvelle Constitution », mais c'est faux. En fait, la loi elle-même dit que « la Constitution du Canada comprend » treize autres lois du Parlement du Royaume-Uni, une partie d'une autre loi du même pays, huit lois du Parlement du Canada et quatre décrets du conseil du Royaume-Uni (donnant au Canada les Territoires du Nord-Ouest et les Îles de l'Arctique et admettant la Colombie-Britannique et l'Île-du-Prince-Édouard dans la Confédération). Treize des lois en question reçoivent un nouveau titre; dans deux autres, l'ancien *Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* (maintenant appelé *Loi constitutionnelle de 1867*) et la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, quelques dispositions sont supprimées et un article de la partie du *Statute of Westminster* du Royaume-Uni qui y est incluse est abrogé. Le reste

demeure inchangé, abstraction faite des nouveaux titres. À l'heure actuelle, nous n'avons donc pas une nouvelle Constitution, mais bien l'ancienne amputée de quelques dispositions et à laquelle on a fait quatre ajouts très importants; pour employer une expression chère aux publicitaires, nous avons l'ancienne Constitution « en version enrichie ».

Grands changements

D'abord, elle fournit aux Canadiens et aux Canadiennes quatre formules ou façons de procéder qui permettent de modifier de façon juridique leur Constitution. Jusqu'en 1982, il n'y avait jamais eu de formule d'amendement établie par la loi (exception faite d'un pouvoir très limité accordé au Parlement central en 1949, pouvoir maintenant périmé).

La première formule traite des modifications relatives à la charge de la reine, du gouverneur général et des lieutenants-gouverneurs, du droit d'une province d'être représentée à la Chambre des communes par un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs, de l'usage du français ou de l'anglais (sous réserve de modifications qui s'appliqueraient à une seule province), de la composition de la Cour suprême du Canada, et des modifications qui peuvent être apportées aux formules d'amendement elles-mêmes.

Les modifications de cette catégorie doivent être adoptées par le Sénat et la Chambre des communes (ou par la Chambre des communes uniquement, si le Sénat n'a pas approuvé une proposition dans les 180 jours qui suivent la ratification de cette proposition par les Communes), et par l'assemblée législative de chaque province. Cette façon de procéder garantit donc à chaque province un droit de veto.

La deuxième formule d'amendement traite des modifications dérogatoires à la compétence législative, aux droits ou aux privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provinciaux. Elle traite également de la question de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes; des pouvoirs du Sénat et du mode de sélection des sénateurs; du nombre des sénateurs représentant chaque province et des conditions de résidence qu'ils doivent remplir; de la Cour suprême du Canada, sous réserve de la première formule qui traite de sa composition; du rattachement des territoires aux provinces existantes; de la création de nouvelles provinces; et, de façon générale, de la Charte canadienne des droits et libertés dont nous parlerons plus loin.

Ces modifications doivent être autorisées par le Sénat et par la Chambre des communes (ou, encore une fois, par la Chambre des communes uniquement, si le Sénat n'a pas agi dans un délai de 180 jours), et par les assemblées législatives des deux tiers des provinces dont la population confondue représente au moins 50 p. 100 de la population totale du Canada, à l'exclusion de celle des territoires. Cela signifie que quatre provinces

ensemble (par exemple, les quatre provinces de l'Atlantique ou les quatre provinces de l'Ouest) pourraient opposer leur veto à n'importe laquelle de ces modifications. L'Ontario et le Québec réunis pourraient se prévaloir du même droit de veto. Il faudrait aussi inclure soit le Québec, soit l'Ontario au nombre des sept provinces qui demanderaient une modification de la Constitution.

Toute province peut rejeter, par voie de résolution adoptée par son assemblée législative, toute modification adoptée en vertu de cette formule qui aurait pour effet de retirer à cette province sa compétence législative dans quelque domaine que ce soit, ou de restreindre d'une façon ou d'une autre ses droits existants et ses privilèges. De plus, si cette modification, rejetée par une province, a pour effet d'opérer un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement central, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, le Parlement doit fournir à cette province une « juste compensation ».

La troisième formule traite des modifications qui s'appliquent à une seule province ou à quelques provinces. Ces modifications doivent être autorisées par le Sénat et la Chambre des communes (ou les Communes uniquement, à défaut de l'autorisation du Sénat dans les 180 jours) et par l'assemblée législative de toute province concernée. Ces modifications s'appliquent notamment aux changements des limites territoriales des provinces, et aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province donnée.

La quatrième formule traite des changements qui surviendraient au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes (il s'agit ici de modifications autres que celles dont traitent déjà les deux premières formules). Ces modifications peuvent être apportées par une loi ordinaire du Parlement fédéral.

Imbrication

La *Loi constitutionnelle de 1982* apporte un deuxième grand changement à la Constitution. En effet, les trois premières formules d'amendement contiennent certaines parties de la Constitution écrite. En d'autres mots, on les place à l'abri du pouvoir du Parlement fédéral ou des législatures provinciales.

Par exemple, la charge de la reine ne peut pas être modifiée sans le consentement de toutes les provinces. De même, la charge de gouverneur général, celle des lieutenants-gouverneurs, la composition de la Cour suprême du Canada (neuf juges, dont trois du Québec, sont nommés par le gouvernement fédéral et ne peuvent être révoqués que par une adresse du Sénat et de la Chambre des communes) ne peuvent être modifiées sans le consentement de toutes les provinces. Ce consentement de toutes les provinces est aussi requis en cas de modification du droit d'une province d'avoir autant

de députés fédéraux que de sénateurs; ainsi qu'en cas de modification des formules d'amendement elles-mêmes. Pour toutes ces modifications, n'importe quelle province peut exercer son droit de veto. Quant aux modifications apportées en vertu de la seconde formule, elles doivent être consenties par sept provinces pourvu que la population confondue de ces sept provinces représente au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces.

Les garanties relatives à l'usage du français et de l'anglais au Nouveau-Brunswick, au Québec et au Manitoba ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement des législatures provinciales concernées, du Sénat et de la Chambre des communes (ou des Communes uniquement, sous réserve du délai de 180 jours). Les garanties relatives aux écoles confessionnelles de Terre-Neuve ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement de l'assemblée législative de Terre-Neuve; il en est de même des limites territoriales du Labrador.

La façon de procéder à des modifications, telle que prévue en vertu des trois premières formules, peut être amorcée par le Sénat, la Chambre des communes ou par une assemblée législative provinciale. La loi ordinaire du Parlement requise en vertu de la quatrième formule peut, bien sûr, être soumise par l'une ou l'autre des deux chambres.

Droits et libertés

En troisième lieu, la nouvelle *Loi constitutionnelle* contient une Charte des droits et libertés qui ne peut être modifiée ni par le Parlement seul ni par une assemblée législative provinciale seule. C'est la deuxième formule d'amendement qui gouverne les changements apportés à la Charte. La troisième formule entrerait en jeu seulement dans les cas où les changements apportés à la Charte s'appliqueraient à l'une des provinces ou même à plusieurs d'entre elles, mais non pas à toutes.

Les droits et les libertés garantis par la Charte sont les suivants :

- 1) Les droits démocratiques (par exemple, le droit de tout citoyen ou citoyenne de voter aux élections fédérales ou provinciales et le droit à des élections au moins tous les cinq ans. En cas de guerre appréhendée ou réelle, d'invasion ou d'insurrection, la prolongation du mandat de la Chambre des communes ou d'une assemblée législative sera sujette à l'approbation des deux tiers des députés de la Chambre des communes ou de cette assemblée).
- 2) Les libertés fondamentales (liberté de conscience, de pensée, d'expression, d'association et liberté de se réunir en groupes pacifiques).

3) La liberté de circulation et d'établissement (le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir, de se déplacer dans tout le pays et d'établir sa résidence dans n'importe quelle province, de gagner sa vie dans n'importe quelle province; ces droits sont subordonnés au droit des provinces de mettre en œuvre certains programmes de promotion sociale pour améliorer la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement).

4) Les garanties juridiques (ces garanties sont très nombreuses et elles incluent le droit d'un individu d'être jugé dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable).

5) Les droits à l'égalité (cette clause protège l'individu contre les discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques; elle comprend, elle aussi, une disposition sur les programmes de promotion sociale).

6) La reconnaissance des deux langues officielles.

7) Les droits à l'instruction dans la langue de la minorité.

Tous ces droits « ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Il appartiendra aux tribunaux de déterminer la nature exacte de ces limites.

La clause au sujet des droits à l'égalité est entrée en vigueur le 15 avril 1985, soit trois ans après le rapatriement de la Constitution. Ce délai a permis de passer en revue les nombreuses lois fédérales et provinciales dont la Charte exigeait la modification ou l'abrogation.

Les libertés fondamentales, les garanties juridiques et les droits à l'égalité énoncés dans la Charte sont sujets à une clause « nonobstant ». Cette clause permet au Parlement ou à une législature provinciale d'adopter des lois qui pourraient entrer en conflit avec les articles de la Charte, exception faite des droits à l'égalité qui interdisent les discriminations fondées sur le sexe. Pour pouvoir adopter de telles lois cependant, le Parlement ou la législature d'une province doit déclarer, de façon expresse, que la loi en question est adoptée nonobstant les dispositions spécifiques pertinentes de la Charte. Ces lois ne peuvent demeurer en vigueur que cinq ans. Elles peuvent cependant être revues et adoptées à nouveau pour une autre période de cinq ans. Il est bien entendu que n'importe laquelle de ces lois doit s'appliquer également aux hommes et aux femmes.

En vertu des dispositions de la Charte sur les langues officielles, le français et l'anglais sont les langues officielles dans toutes les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada et celles de la législature et du gouvernement du Nouveau-Brunswick. En effet, chacun a le droit d'utiliser l'une ou l'autre langue au Parlement ainsi que devant la législature du Nouveau-Brunswick. Les lois du Parlement et de cette législature, ainsi que les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux doivent être imprimés et publiés en français et en anglais. Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et par la législature du Nouveau-Brunswick et dans tous les actes de procédure qui en découlent. Tout particulier a le droit de communiquer en français ou en anglais avec l'administration fédérale et le Parlement du Canada et l'administration ou la législature du Nouveau-Brunswick. La réponse qu'il recevra sera dans l'une ou l'autre langue selon que le français ou l'anglais fait l'objet d'une « demande importante » ou bien, là où l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du service en cause. D'autre part, la Charte confirme les garanties constitutionnelles déjà existantes concernant l'usage du français et de l'anglais aux assemblées législatives et devant les tribunaux du Québec et du Manitoba.

Les garanties de la Charte touchant au droit à l'instruction dans la langue de la minorité comportent deux aspects.

(1) Dans toutes les provinces, les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, aux niveaux primaire et secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants dans cette langue, dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés par les fonds publics, lorsque le nombre d'enfants « le justifie ». De la même manière, les citoyens qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue, là où le nombre d'enfants le justifie.

(2) Dans toutes les provinces, à l'exception du Québec, les citoyens canadiens dont la langue maternelle est celle de la minorité francophone ou anglophone ont le droit de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue, là où le nombre d'enfants le justifie. Ce droit ne s'appliquera pas au Québec à moins qu'il ne soit autorisé au préalable par l'assemblée législative ou le gouvernement du Québec.

Toute personne qui serait victime de violation ou de négation des droits et libertés qui lui sont garantis par la Charte peut s'adresser à un tribunal compétent « pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste ». Si le tribunal conclut que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Charte, il doit écarter ces éléments de preuve « s'il est établi... que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ».

Les dispositions de la Charte (à l'exception des dispositions concernant les langues officielles pour le Nouveau-Brunswick, qui peuvent être modifiées conjointement par le Parlement et par la législature provinciale) ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement de sept provinces dont la population confondue représente au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces.

La Charte prend soin de souligner que les droits et les libertés qu'elle garantit « ne constituent pas une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada ». La Charte énonce aussi qu'aucune de ses dispositions « ne porte atteinte aux droits ou privilèges garantis en vertu de la Constitution du Canada concernant les écoles séparées, les autres écoles confessionnelles ou dissidentes ». Ces droits et privilèges font et continuent de faire partie intégrante du texte constitutionnel.

Avant l'addition de la Charte, la Constitution écrite consacrait certains droits des francophones et des anglophones 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, le Parlement et les législatures provinciales avaient toute la latitude requise pour adopter les lois qu'ils jugeaient appropriées, à condition de respecter les limites de leurs compétences. Le Parlement et les législatures provinciales étaient entièrement libres d'agir comme ils l'entendaient (bien qu'une loi provinciale puisse être désavouée par le Cabinet fédéral dans l'année suivant son adoption), à la condition de ne pas empiéter sur les prérogatives de l'autre ordre de gouvernement. Ils étaient parfaitement souverains dans leur champ de compétences. Le seul motif pour lequel les tribunaux pouvaient déclarer qu'une loi provinciale ou fédérale était inconstitutionnelle, c'est-à-dire nulle et non avenue, était que les prérogatives ou la compétence de l'autre ordre de gouvernement n'avaient pas été respectées ou encore, bien sûr, que la loi en question entraînait en conflit avec l'un des quatre droits faisant partie intégrante de la Constitution.

La Charte des droits est venue modifier de façon radicale cette situation. Le Parlement et les législatures provinciales ne peuvent, pas plus qu'auparavant, empiéter sur les prérogatives de l'autre ordre de gouvernement. Cependant, on peut maintenant contester des lois fédérales ou provinciales et leur faire échec parce qu'elles enfreignent les dispositions de la Charte. C'est une situation que les Américains connaissent déjà depuis

presque 200 ans; chez eux, la Charte des droits de la personne est intégrée à la Constitution. Pour les Canadiens, il s'agit d'une situation presque entièrement nouvelle, même révolutionnaire.

Franchement, cela accroît considérablement la compétence des tribunaux. Avant la Charte, le Parlement et les législatures provinciales, « sous réserve des sujets et domaines prescrits par la *Loi constitutionnelle de 1867*, jouissaient de toute l'autorité que le Parlement impérial, dans la plénitude de son pouvoir, possédait et pouvait conférer ». En d'autres termes, à l'intérieur de ces limites, ils pouvaient faire n'importe quoi. Ils étaient souverains.

La Charte met fin à ce régime. Elle impose de nouvelles limites qu'il reviendra aux tribunaux de situer.

L'article 1 de la Charte donne au Parlement et aux législatures provinciales une certaine marge de manœuvre. Il prévoit que les droits garantis dans la Charte « ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Les tribunaux devront décider de la signification de « raisonnables », de « dont la justification puisse se démontrer » et de « société libre et démocratique ». Leurs décisions pourraient conserver au Parlement et aux législatures provinciales la plupart des pouvoirs qu'ils avaient avant l'entrée en vigueur de la Charte ou réduire légèrement beaucoup d'entre eux. Nous ne le saurons peut-être que dans quelques années.

La Charte contient également une disposition selon laquelle le Parlement, ou une législature provinciale, peut se soustraire à l'application des parties importantes de la Charte en prévoyant, dans une loi qui autrement contreviendrait aux dispositions en question, une simple déclaration établissant que la loi s'appliquera nonobstant la Charte. Une telle loi serait valide pendant cinq ans, mais la durée de validité pourrait être prolongée pour de nouvelles périodes de cinq ans chacune. Cela permettra peut-être au Parlement et aux législatures provinciales de recouvrer partiellement leur souveraineté.

Ressources naturelles

Le quatrième changement apporté par la *Loi constitutionnelle de 1982* confère aux provinces des pouvoirs plus étendus sur leurs ressources naturelles. Chaque province a désormais la compétence nécessaire pour légiférer en ce qui concerne l'exportation, hors de la province, à destination d'une autre partie du Canada, de la production primaire tirée de ses mines, de ses puits de pétrole, de ses puits gaziers, de ses forêts et de ses usines hydro-électriques, sous réserve de ne pas adopter de lois autorisant ou prévoyant des disparités de prix ou des disparités dans les exportations destinées à une autre partie du Canada. Le Parlement central conserve cependant son pouvoir de légiférer dans ces domaines et, en cas de conflit entre

les lois fédérales et provinciales, les dispositions de la loi du Parlement fédéral l'emporteront sur les dispositions incompatibles d'une loi provinciale. Les provinces sont aussi autorisées à prélever des impôts indirects sur leurs mines, leurs puits de pétrole, leurs puits gaziers, leurs ressources forestières et leurs usines hydro-électriques, ainsi que sur la production primaire tirée de ces ressources. Les lois adoptées dans ces domaines ne peuvent toutefois autoriser ou prévoir une taxation qui établisse une distinction entre la production exportée à destination d'autres parties du Canada et la production non exportée hors de la province.

Tous ces changements, et surtout les formules d'amendement, ainsi que la Charte sont d'une importance capitale. Il convient de noter cependant que ces changements laissent intactes la structure de base du gouvernement ainsi que la répartition des pouvoirs entre le Parlement central et les législatures provinciales, dans leur ensemble.

Citons, à titre d'exemple, le fait qu'une législature provinciale peut toujours 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, en Ontario et en Nouvelle-Écosse. La cour d'appel de l'Ontario, pour sa part, décida que l'interdiction : « tu ne commettras pas le vol », était dépourvue de force juridique lorsqu'elle s'appliquait à un corps politique souverain. Il n'y avait donc aucune nécessité d'indemnisation. La Charte ne nous met pas à l'abri de telles pratiques. La seule protection que nous ayons est le pouvoir de désaveu du Cabinet fédéral (qui avait été appliqué dans le cas de la Nouvelle-Écosse) et le fait qu'il est peu probable, de nos jours, qu'une législature provinciale ose agir ainsi, sauf en des circonstances très exceptionnelles, pour la bonne raison que les députés du parti gouvernemental craindraient trop de perdre leur siège aux élections suivantes.

Droits ancestraux ou issus de traités

Parmi les autres changements apportés par la *Loi constitutionnelle de 1982*, il en est un dont l'importance ressort tout particulièrement, bien que l'on ne puisse pas encore en évaluer la portée. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* avait donné au Parlement central une compétence législative exclusive sur « les Indiens ainsi que les terres réservées aux Indiens ». Par la suite, les tribunaux avaient décidé que le mot « Indiens » désignait aussi les Inuit. Jusqu'en 1982, la Constitution n'en disait pas davantage sur les peuples autochtones. Maintenant, elle comprend trois dispositions à ce sujet.

En premier lieu, la Charte déclare que les droits et libertés qu'elle garantit « ne portent pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada », notamment aux droits ou libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763 et aux droits ou libertés acquis par règlement de revendications territoriales.

En second lieu, la Constitution reconnaît et confirme « les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada », l'expression « peuples autochtones du Canada » s'entendant des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

En troisième lieu, c'est en 1983 que la formule d'amendement a servi pour la première fois. Elle visait à reconnaître aux autochtones du Canada, outre leurs droits ancestraux ou ceux issus de traités, des droits ou libertés dont ils jouissaient déjà ou qu'ils pouvaient acquérir en vertu d'accords au sujet de leurs revendications territoriales et pour garantir tous ces droits également aux hommes et aux femmes. L'amendement prévoyait aussi qu'on n'apporterait aucun changement aux dispositions constitutionnelles concernant les Indiens et leurs réserves ou les droits ancestraux et les libertés garanties par la Charte des droits et libertés, sans en discuter au préalable à une conférence des premiers ministres à laquelle les autochtones seraient représentés. L'amendement est entré en vigueur le 21 juin 1984.

Autres changements

D'autre part, la *Loi constitutionnelle de 1982* contient aussi une partie qui porte sur la péréquation et les inégalités régionales. Elle déclare, en premier lieu, que le Parlement et le gouvernement central, de même que les législatures et les gouvernements provinciaux, « s'engagent à promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens et Canadiennes dans la recherche de leur bien-être, à favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances, et à fournir à tous, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels ». En second lieu, le Parlement et le gouvernement du Canada « prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable ».

La loi de 1982 prévoit également que les dispositions relatives à la langue française ou anglaise ne portent pas atteinte aux droits et privilèges, découlant de la loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais et que la Charte doit être interprétée « de façon à concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ».

Enfin, la loi de 1982 prévoit que les versions française et anglaise du texte constitutionnel complet — de la loi de 1867 jusqu'à la loi de 1982 — ont également force de loi.

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 s'appliquent à la taxation et l'imposition directes en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales, aux ressources naturelles, à l'administration des prisons (exception faite des pénitenciers), aux œuvres charitables et aux hôpitaux (sauf les hôpitaux de la marine), aux institutions municipales, aux permis délivrés en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales ou municipales, aux travaux et aux entreprises de nature locale (à certaines exceptions près), à la constitution des sociétés provinciales, à la célébration des mariages, à la propriété et aux droits civils, à la création des tribunaux et à l'administration de la justice, à l'infliction d'amendes et de peines de prison en vue de faire respecter les lois provinciales, aux questions de nature purement locale ou privée, et à l'enseignement (sous réserve de certains droits accordés aux minorités protestantes et catholiques, dans toutes les provinces, et à certaines confessions à Terre-Neuve).

Sous réserve des restrictions de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les assemblées législatives provinciales peuvent modifier à volonté leurs propres constitutions au moyen d'une loi ordinaire. Il ne leur est pas loisible cependant de légiférer sur la charge de lieutenant-gouverneur. Les assemblées législatives ne peuvent pas non plus limiter le droit de vote des citoyens et citoyennes et l'éligibilité des candidats ou encore prolonger la durée du mandat du corps législatif, sous réserve des dispositions de la Charte des droits et libertés.

Il va de soi que le pouvoir dévolu aux provinces de modifier leur constitution se limite au fonctionnement du gouvernement provincial. Les assemblées législatives provinciales n'ont que les attributions qui leur sont expressément conférées par la Constitution écrite. Il s'ensuit qu'elles ne peuvent s'arroger des pouvoirs dévolus au Parlement du Canada, non plus que d'adopter une loi de sécession. Ces pouvoirs n'étant pas énoncés dans le texte constitutionnel, ils n'existent pas.

De la même façon, le Parlement fédéral ne peut s'arroger des pouvoirs dévolus aux provinces, pas plus qu'il ne peut adopter une loi excluant une province de la fédération.

Le Parlement et les assemblées législatives provinciales se partagent les pouvoirs en matière d'agriculture, d'immigration et, à certains égards, en ce qui concerne les ressources naturelles; toutefois, en cas de conflit, les dispositions des lois fédérales priment.

Le Parlement et les assemblées législatives provinciales se partagent aussi les pouvoirs 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.

La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que toute question qui ne relève pas expressément des assemblées législatives provinciales 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 de 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 pipelines, les silos à céréales, les entreprises qui sont la propriété du gouvernement central et les travaux déclarés par le Parlement comme étant d'intérêt général pour le Canada, ou pour deux provinces au moins).

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 » qui, par ailleurs, n'est guère qu'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 exclusivement 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 qu'à titre de

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 balises, les bouées, les phares, l'Île de Sable*, la navigation et les bâtiments ou navires, la quarantaine, les hôpitaux de la marine, les pêches, 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 pipelines 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 déclarés par le Parlement du Canada comme étant dans l'intérêt général ou présentant un intérêt pour deux provinces au minimum (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 de 1867 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 créer la Cour suprême du Canada ainsi que la Cour fédérale.

Comme nous l'avons déjà dit, le Parlement central peut modifier la Constitution en ce qui touche les fonctions exécutives du gouvernement du Canada, le Sénat et la Chambre des communes, mais il ne peut pas modifier la charge de reine ou celle de gouverneur général ni les dispositions relatives au Sénat et à la Cour suprême du Canada qui font partie intégrante du texte constitutionnel en vertu des formules d'amendement.

Bien que le Parlement central ne puisse transférer aucun de ses pouvoirs à une législature provinciale, pas plus qu'une législature provinciale ne peut transférer ses pouvoirs au Parlement central, ce dernier peut déléguer l'application d'une loi fédérale à des organismes provinciaux, comme il l'a fait dans le domaine de la circulation routière entre les provinces et à l'échelle internationale. De même, une législature provinciale peut déléguer l'application d'une loi provinciale à un organisme fédéral. Cette capacité de « délégation administrative » illustre la souplesse de la Constitution.

* Pour les Pères de la Confédération, il ne faisait pas de doute que l'Île de 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 la loi de 1867). De plus, en vertu de la troisième annexe de cette loi, 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.



Piliers du système canadien de gouvernement, les principes du gouvernement responsable et du fédéralisme reposent, à leur tour, sur un troisième principe : celui de la légalité, notion que nous allons tenter d'expliquer.

Le principe de la légalité suppose que tout le monde est soumis à la loi. En effet, nul ne lui échappe, si important ou puissant soit-il : 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 la *Loi constitutionnelle de 1867* ou par un amendement à cette dernière; par une loi fédérale ou provinciale; par la *common law* anglaise, dont les Canadiens ont hérité et qui, même si elle a été considérablement modifiée, enrichie et élarguée au fil des ans par le Parlement fédéral et les législatures provinciales, continue d'être le fondement de leur droit constitutionnel et criminel, et de leur droit civil (droit de propriété et droits civils) pour l'ensemble du pays, exception faite du Québec.

Aucune des libertés au Canada ne saurait être entièrement garantie 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 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 en cas de transgression.

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, produit de la révolution anglaise de 1688. Ce texte législatif prévoyait que les juges, bien que nommés par le roi (aujourd'hui, il va sans dire, sur recommandation 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 la Constitution, 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.

La Charte des droits et libertés étant incluse dans la Constitution, le rôle des tribunaux sera encore plus important, puisqu'ils devront faire respecter les droits et les libertés qui y sont énoncés.

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 décrète, 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 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.



La *Loi constitutionnelle de 1867* 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 premier ministre du Canada. Le mandat du gouverneur général est habituellement d'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 chaque province, par un lieutenant-gouverneur. Le texte des lois fédérales débute ainsi : « Sa Majesté, sur l'avis et le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète : ». Dans la plupart des provinces, 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 se réunir. 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, quant à elles, sont sanctionnées par le lieutenant-gouverneur ou par un administrateur.

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 (6 de chacune des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique), 6 de Terre-Neuve, 1 du Yukon et un autre

des Territoires du Nord-Ouest. Il est également prévu que quatre ou huit autres sénateurs peuvent être nommés, soit un ou deux pour les Provinces maritimes, pour le Québec, pour l'Ontario et pour l'Ouest mais cette disposition n'a jamais été appliquée.

C'est le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre du Canada, 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 minimale 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. (Il peut le rejeter 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 réagencer 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 où les particuliers qui sont directement concernés par le texte législatif à l'étude. Ce travail en comité est particulièrement utile 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 et des agriculteurs d'expérience.

Ces dernières décennies, le Sénat s'est attelé à une nouvelle tâche qui consiste à enquêter sur des questions d'intérêt public : pauvreté, chômage, inflation, vieillesse, utilisation des terres, politique en matière de sciences, affaires indiennes, relations avec les États-Unis, efficacité (ou 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, qui compte 295 membres, soit un représentant pour chaque circonscription électorale, est le principal corps législatif du Canada. Dans chaque circonscription, le ou la candidate qui recueille le plus grand nombre de suffrages est élu(e), même s'il ou si elle n'obtient qu'une majorité relative. Le nombre de circonscriptions électorales est modifié après chaque recensement, aux termes de la Constitution et de la *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, dans des limites prescrites. Voici la répartition actuelle des sièges :

<i>Région</i>	<i>Sièges</i>
Ontario	99
Québec	75
Colombie-Britannique	32
Alberta	26
Manitoba	14
Saskatchewan	14
Nouvelle-Écosse	11
Nouveau-Brunswick	10
Terre-Neuve et Labrador	7
Île-du-Prince-Édouard	4
Territoires du Nord-Ouest	2
Yukon	1
Total	295

Les partis politiques

Le système canadien de gouvernement ne pourrait fonctionner sans l'existence de partis politiques. Les grands partis fédéraux actuels (Libéral, Progressiste-conservateur et Néo-démocrate) n'ont pas été créés par des lois, mais sont reconnus légalement. Ils doivent leur existence au peuple canadien, 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, à la demande du gouverneur général, son leader devient premier ministre. Si le parti au pouvoir avant les élections n'obtient pas une majorité absolue lors du scrutin, 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 continuer ainsi à gouverner le pays. Ceci s'est produit en 1925 et 1926, et en 1972.

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 les Canadiens tiennent à ce que les actes de leur gouvernement soient constamment analysés; ils veulent faire preuve de vigilance; ils veulent pouvoir compter sur un autre parti politique si celui qui est au pouvoir ne répond pas à leurs attentes. Les différents partis politiques se font les porte-parole des diverses vagues d'opinion qui déferlent sur l'ensemble du pays, mais c'est l'opinion de la majorité qui dirige le cours des événements.

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, de 1891 à 1892 et de 1894 à 1896). Toutefois, si un premier ministre n'est pas député, la coutume veut, dans un tel cas, qu'il s'assure un siège à la Chambre des communes dans les plus brefs délais. Il est alors de tradition qu'un membre du parti majoritaire se désiste, créant ainsi une vacance que le premier ministre défait ou le chef de parti qui n'a pas encore été élu 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 lequel 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 ne peut qu'acquiescer 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 tous ses collègues exposer leurs vues et constaté que la plupart, sinon toutes,

s'opposent aux siennes, 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; ils sont nommés à vie, à moins qu'ils ne démissionnent ou 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 (ministres en fonction et anciens ministres), tous les juges en chef du Canada (y compris celui du moment) ainsi que les anciens présidents du Sénat et 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 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 proclamation de la Confédération, plus de 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. 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 (et vice versa). Toutefois, un ministre peut se rendre au Sénat et y prendre la parole, sur invitation de celui-ci, 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

Officiellement, le président de la Chambre des communes a le titre d'« Orateur » (en anglais : *Speaker*), terme que l'usage actuel tend à faire disparaître.

* Depuis les élections générales de 1979, le cabinet compte trois ou quatre sénateurs. Très peu de députés du Parti conservateur ont été élus au Québec en 1979; en 1980, les quatre provinces de l'Ouest n'ont élu que deux députés du Parti libéral. En conséquence, chacun des deux partis a dû nommer plus de sénateurs au Cabinet, de façon à assurer une meilleure représentation de la région qui n'était pour ainsi dire pas représentée aux Communes.

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 » du candidat 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.

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, en 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.

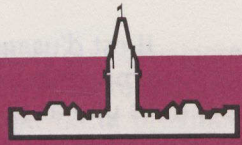
Le président du Sénat et le président de la Chambre des communes

Le président du Sénat est nommé par le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre.

Quant au président 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 pratiques 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 le président des Communes parmi les représentants du parti qui va gouverner, encore que, dans un cas (le plus récent remonte à 1979), le président appartenant au 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 suggéré comme président des Communes un représentant de l'un des partis minoritaires. Aujourd'hui, le président cesse parfois d'adhérer à un parti politique et, aux élections fédérales suivantes, se présente à titre d'indépendant. En 1985, la Chambre a adopté un nouveau système en vertu duquel chaque député, à l'exception des ministres et des chefs de parti, peut se porter candidat à la présidence; l'élection se déroule par scrutin secret à la Chambre. Grâce à ce système, le président risque encore moins d'être soupçonné d'avoir été choisi par le gouvernement et on ne peut plus considérer la présidence comme un poste comblé, comme tant d'autres, par nomination du premier ministre.

La nouvelle procédure met également fin à l'usage voulant que les fonctions de président soient confiées à tour de rôle à un francophone et à un anglophone, usage cependant maintenu au Sénat. En outre, à la Chambre des communes, lorsque le président est anglophone, le vice-président est francophone, et vice versa. Il arrive même que le vice-président soit choisi parmi les députés de l'Opposition.



Dans 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 (dans l'Île-du-Prince-Édouard). 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'installation de systèmes d'égouts, 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 qui s'occupent des établissements d'enseignement.

Liste des gouverneurs généraux du Canada depuis 1867

	<i>Date d'entrée en fonctions</i>
1. Le vicomte Monck, G.C.M.G.	1 ^{er} 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 hon. Vincent Massey, C.P., C.H.	28 février 1952
19. Le très hon. Georges Philias Vanier, C.P., D.S.O., M.C., C.D.	15 septembre 1959
20. Le très hon. Daniel Roland Michener, C.P., C.C.	17 avril 1967
21. Le très hon. Jules Léger, C.C., C.M.M.	14 janvier 1974
22. Le très hon. Edward Richard Schreyer, C.P., C.C., C.M.M., C.D.	22 janvier 1979
23. La très hon. Jeanne Sauvé, C.P., C.C., C.M.M., C.D.	14 mai 1984
24. Le très hon. Ramon John Hnatyshyn, C.P., C.C., C.M.M., C.D.	Janvier 1990*

* L'honorable Ramon John Hnatyshyn a été nommé gouverneur général le 13 octobre 1989.

Liste des premiers ministres du Canada depuis 1867*

1. Le très hon. sir John A. Macdonald	du 1 ^{er} juillet 1867
	au 5 novembre 1873
2. L'hon. Alexander Mackenzie	du 7 novembre 1873
	au 8 octobre 1878
3. Le très hon. sir John A. Macdonald	du 17 octobre 1878
	au 6 juin 1891
4. L'hon. sir John J.C. Abbott	du 16 juin 1891
	au 24 novembre 1892
5. Le très hon. sir John S.D. Thompson	du 5 décembre 1892
	au 12 décembre 1894
6. L'hon. Sir Mackenzie Bowell	du 21 décembre 1894
	au 27 avril 1896
7. Le très hon. sir Charles Tupper (baronnet)	du 1 ^{er} mai 1896
	au 8 juillet 1896
8. Le très hon. sir Wilfrid Laurier	du 11 juillet 1896
	au 6 octobre 1911
9. Le très hon. sir Robert L. Borden	du 10 octobre 1911
	au 12 octobre 1917
10. Le très hon. sir Robert L. Borden**	du 12 octobre 1917
	au 10 juillet 1920
11. Le très hon. Arthur Meighen	du 10 juillet 1920
	au 29 décembre 1921
12. Le très hon. William Lyon Mackenzie King	du 29 décembre 1921
	au 28 juin 1926
13. Le très hon. Arthur Meighen	du 29 juin 1926
	au 25 septembre 1926
14. Le très hon. William Lyon Mackenzie King	du 25 septembre 1926
	au 7 août 1930
15. Le très hon. Richard Bedford Bennett (fait vicomte en 1941)	du 7 août 1930
	au 23 octobre 1935
16. Le très hon. William Lyon Mackenzie King	du 23 octobre 1935
	au 15 novembre 1948
17. Le très hon. Louis Stephen Saint-Laurent	du 15 novembre 1948
	au 21 juin 1957
18. Le très hon. John G. Diefenbaker	du 21 juin 1957
	au 22 avril 1963
19. Le très hon. Lester B. Pearson	du 22 avril 1963
	au 20 avril 1968
20. Le très hon. Pierre Elliott Trudeau	du 20 avril 1968
	au 4 juin 1979
21. Le très hon. Charles Joseph Clark	du 4 juin 1979
	au 3 mars 1980
22. Le très hon. Pierre Elliott Trudeau	du 3 mars 1980
	au 30 juin 1984
23. Le très hon. John Napier Turner	du 30 juin 1984
	au 17 septembre 1984
24. Le très hon. Martin Brian Mulroney	le 17 septembre 1984

* Source : *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération*, Archives publiques du Canada, 1974.

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

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20000663 6



60984 81800



Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada

External Affairs and
International Trade Canada