

CONCLUSION

Philippe Lagassé

Le Parlement et la Couronne sont des institutions symbiotiques. La Couronne convoque, ouvre, proroge et dissout le Parlement, ce qui nous rappelle que ce dernier était à l'origine un organe consultatif convoqué par le monarque. Et les lois ne peuvent prendre effet qu'après avoir reçu la sanction royale, ce qui montre que l'autorité souveraine réside dans la Couronne. De même, les projets de loi de finances doivent être recommandés par la Couronne, et les lois qui touchent aux privilèges et aux prérogatives de la Couronne nécessitent occasionnellement le consentement royal. Les ministres de la Couronne sont presque toujours des parlementaires, et le droit du premier ministre de former le gouvernement repose sur la confiance de la Chambre des communes envers son ministère. Cependant, c'est en vertu des pouvoirs de la Couronne que le gouvernement domine la Chambre et le processus législatif. Cette domination du pouvoir exécutif sur l'assemblée législative s'enracine dans la relation entre la Couronne et le Parlement.

Depuis la Glorieuse Révolution de 1688, le Parlement est habilité à déterminer la portée des pouvoirs de la Couronne, et même la nature de la monarchie elle-même. Cette suprématie du Parlement sur la Couronne est généralement considérée comme un des piliers du système de gouvernement britannique. Mais la doctrine de la souveraineté du Parlement est plus compliquée au Canada qu'au Royaume-Uni, pays dont le Canada est censé émuler la constitution, puisque le système britannique vient de Londres. Or, la Couronne au Canada a une existence distincte aux paliers fédéral et provinciaux, et la division des compétences entre le Parlement et les assemblées législatives des provinces implique que la souveraineté législative de la Couronne est elle aussi divisée entre les deux ordres de gouvernement. Ainsi, le Parlement britannique peut, sur adoption d'une simple loi, abolir n'importe quel des privilèges ou des prérogatives de la Couronne, mais le Parlement canadien, contraint par sa constitution codifiée, ne pourrait probablement pas en faire autant, à moins de modifier la

constitution. Or, la procédure de révision constitutionnelle du Canada confère à « la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur » le plus haut degré de protection, de sorte qu'elle ne pourrait être modifiée qu'avec le consentement unanime du Parlement et des assemblées législatives de toutes les provinces. Il est vrai que certains des pouvoirs et privilèges de la Couronne ne relèvent peut-être pas de cette « charge », mais les autres ne peuvent pas être supprimés sur adoption d'une simple loi. Cette situation soulève une question : pourrait-on, au moyen de nouvelles conventions constitutionnelles ou de pratiques de démocratisation, restreindre indirectement l'exercice de certains pouvoirs de la Couronne ?

La *Loi de 2013 sur la succession au trône* fait actuellement l'objet d'une contestation, et la portée de la charge de la Reine au Canada sera peut-être clarifiée lorsque les tribunaux du Québec trancheront à son sujet. L'affaire combine deux questions : la succession royale relève-t-elle du droit canadien, et dans l'affirmative, les règles gouvernant la succession font-elles partie de la charge de la Reine ? La réponse à ces deux questions nous instruira sur la place de la Couronne dans le droit et la constitution du Canada. Si l'affaire se rend jusqu'à la Cour suprême du Canada, elle pourrait même aider à distinguer les aspects de la Couronne qui peuvent être révisés par simple loi, et ceux qui nécessitent une modification de la constitution. Cette contestation pourrait donc enrichir notre compréhension de la Couronne de la même façon que les renvois relatifs au Sénat et à la *Loi sur la Cour suprême* l'ont fait pour ces deux institutions.

Les chapitres du présent volume portent sur différentes facettes de la relation entre la Couronne et le Parlement. Leurs auteurs ont cherché à approfondir notre connaissance et notre compréhension de ces deux institutions et de leur interaction dans la structure constitutionnelle du Canada.

Au premier chapitre, André Émond fait un survol historique de l'évolution commune de la Couronne et du Parlement au Royaume-Uni. Émond retrace avec précision les étapes par lesquelles le Grand conseil du royaume est devenu un parlement de lords et de représentants des communes. Il traite ensuite, tour à tour, de l'établissement du rôle législatif du Parlement et de l'importance, pour l'ascension graduelle de l'institution, du pouvoir d'ouvrir des crédits, de la souveraineté du Parlement par rapport au pouvoir et aux privilèges de la Couronne, et enfin de la montée du premier ministre et du Cabinet. Selon Émond, les germes du système actuel remontent à l'époque où la Couronne a commencé à dépendre du Parlement pour l'ouverture

des crédits ; selon cette hypothèse, l'avenir de la Couronne dans la constitution britannique répondrait donc à une certaine téléologie.

L'article de David E. Smith porte sur l'évolution de la dynamique entre la Couronne et le Parlement au Canada. L'absence du monarque sur le territoire, la volonté d'indépendance politique et la structure fédérale du Canada, selon Smith, ont fait de la Couronne du Canada une institution plus distante, mais simultanément plus résistante, que la Couronne britannique. Les Canadiens ne se considèrent pas comme des sujets, écrit Smith, mais s'il fallait résumer en un mot l'essence de la constitution canadienne, ce mot serait peut-être, avant tout autre, celui de Couronne. C'est cette dualité qui exprime peut-être le mieux l'image de la Couronne dans l'esprit des Canadiens et de leur Parlement : une institution comprise inadéquatement, mais selon toute apparence solidement ancrée dans la constitution. Smith conclut que la relation entre la Couronne et les tribunaux est peut-être aussi importante dans le contexte canadien que ne l'est au Royaume-Uni l'interaction entre le Parlement et la monarchie.

Le rôle de la Couronne du point de vue législatif fait l'objet des trois chapitres suivants, rédigés respectivement par John Mark Keyes, Charles Robert et Rob Walsh. Tout d'abord, Keyes explore le rôle législatif du pouvoir exécutif, c'est-à-dire la recommandation, la sanction et le consentement royaux. Il analyse ces tâches de la Couronne dans leur rapport aux autres pouvoirs de l'État, notamment le pouvoir judiciaire. Constatant que les trois fonctions sont dans une large mesure non justiciables, il soutient que les institutions parlementaires, et non les juges, doivent veiller à leur bon exercice. Dans le chapitre suivant, Robert procède à l'analyse comparative des fonctions royales et du discours du Trône au Canada et au Royaume-Uni. Comme Smith, il juge que l'absence du souverain explique le particularisme des pratiques de la Couronne au Canada. Ainsi, s'il est vrai que la recommandation royale suscite une frustration comparable chez les députés des deux pays, la Chambre des communes du Canada s'avère mieux disposée à en accepter la nécessité. Le consentement royal n'est pas appliqué au Canada comme l'est le consentement de la Reine au Royaume-Uni, probablement en raison d'un manque d'expérience et d'une compréhension imparfaite de cette pratique. Quant à la sanction royale, elle n'est pas la même au Canada qu'au Royaume-Uni : entre autres différences, il n'est pas rare qu'elle soit confiée au suppléant du gouverneur général. Par contre, le discours du Trône canadien ressemble à son équivalent britannique – sauf sur le plan de la longueur du texte et de l'apparat de la cérémonie. Dans le troisième et dernier chapitre consacré aux fonctions royales, Walsh

décrit et défend les décisions récentes du Président de la Chambre des communes sur les critères requérant la recommandation royale. Notamment, il rappelle que la simple « présomption » de dépense de fonds publics n'est pas suffisante.

Les quatre chapitres subséquents abordent des débats actuels sur les rôles et les pouvoirs de la Couronne, et la capacité du Parlement de les circonscrire. Premièrement, le lieutenant-colonel Alexander Bolt répond à l'idée, affirmée récemment, comme quoi la convention constitutionnelle empêcherait l'exécutif de déployer les forces armées sans vote préalable de la Chambre des communes. Bolt conteste cette thèse, contraire selon lui à l'expérience du Royaume-Uni et du Canada et à la logique des conventions constitutionnelles. Deuxièmement, Paul Benoit s'en prend directement à l'idée largement reçue, et attestée par la jurisprudence anglaise et canadienne, selon laquelle le Parlement peut supplanter les prérogatives de la Couronne. Il soutient que « la prérogative » représente le privilège et le devoir de prendre des décisions dans des contextes particuliers. « La prérogative » exécutive de la Couronne au regard des nominations et des affaires étrangères ne peut donc pas être cédée au Parlement sans qu'il n'en résulte un dénigrement du système britannique de gouvernement. Ces décisions doivent nécessairement être prises par la Couronne sur l'avis de ses conseillers et fonctionnaires ; elles ne relèvent pas du corps législatif.

Dans le chapitre suivant, Patrick Baud et moi-même nous interrogeons sur la capacité du Parlement de modifier les rôles, pouvoirs et fonctions de la Couronne relevant du champ d'application probable de l'alinéa 41a) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Nous soutenons que la charge de Reine, de gouverneur général et de lieutenant-gouverneur est ouverte à trois interprétations. La première confère à la charge une définition très étroite qui donne au Parlement une marge de manœuvre considérable pour altérer unilatéralement la Couronne, mais les deux autres ne lui laissent au contraire qu'un faible pouvoir de modifier la place de la Couronne dans la constitution sans consentement unanime. Christopher McCreery, dans le dernier de cet ensemble de quatre chapitres, décrit la réforme apportée par le gouvernement conservateur à un des aspects de la Couronne, soit la procédure de nomination du gouverneur général et des lieutenant-gouverneurs. Soucieux que la procédure soit gouvernée davantage par le mérite que par des considérations partisans, le gouvernement a en effet établi des comités de nomination des représentants de la Reine. En conclusion du chapitre, McCreery propose une analyse critique du recours de plus en plus fréquent à la suppléance du secrétaire du gouverneur général.

Les quatre derniers chapitres offrent des arguments pour ou contre la *Loi de 2013 sur la succession au trône*, dans l'attente du jugement des tribunaux sur sa validité et sa constitutionnalité. Du côté des défenseurs de la *Loi* et de la position du gouvernement fédéral, Mark D. Walters invoque la règle simple qui se trouve selon lui dans l'architecture constitutionnelle du Canada : le souverain du Royaume-Uni est le souverain du Canada. C'est ce dont feraient foi le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, son article 2 aujourd'hui abrogé, et le serment d'allégeance. Conformément à cette règle et au préambule du Statut de Westminster, le Parlement du Canada a eu raison d'adopter une loi qui se contentait de donner assentiment à la loi adoptée à Londres sur la réforme des règles de succession. Le sénateur Serge Joyal abonde dans le même sens : l'identification du souverain du Canada à celui du Royaume-Uni est un des fondements de la constitution canadienne, et la *Loi de 2013 sur la succession au trône* respecte les précédents pertinents.

Par contre, Anne Twomey oppose à la validité de cette loi des arguments juridiques et historiques. Elle explique comment les lois sur la succession s'appliquaient au Canada avant le Statut de Westminster, et examine pourquoi le gouvernement canadien n'a pas cru qu'il y avait identification du souverain du Canada à celui du Royaume-Uni lors de la crise d'abdication de 1936. Les précédents et l'évolution de la constitution canadienne depuis le Statut de Westminster, selon elle, montrent que le Canada ne peut pas modifier les règles de succession au trône du Canada par le simple assentiment à une loi britannique. Julien Fournier, Patrick Taillon et Geneviève Motard ajoutent à l'analyse de Twomey leur « autopsie » de la réponse du Canada à la crise d'abdication de 1936. Ils expliquent comment les lois sur la succession s'appliquaient aux colonies britanniques, et exposent le raisonnement juridique qui a poussé le gouvernement canadien, non pas à donner son assentiment à la loi adoptée par Londres, mais à demander au Parlement britannique de légiférer pour que le Canada change la loi successorale. Ils concluent de cet épisode de 1936 qu'il existe un droit canadien sur la succession royale, et que celui-ci ne peut pas être altéré par le simple assentiment à la loi britannique.

Il reste bien des choses à dire et à écrire sur la Couronne et le Parlement du Canada. Le présent volume vise à approfondir la réflexion et à stimuler la discussion en vue d'une analyse toujours plus poussée de ces deux assises fondamentales de l'État canadien. La Couronne et le Parlement, unis par une évolution commune depuis près d'un millénaire, ne pourront jamais être compris que l'un avec l'autre.