

Le Gouvernement du Canada

LE Canada est une démocratie. Il ne faut pas en conclure cependant qu'il est doté d'une forme de gouvernement simple. Rien ne serait plus éloigné de la vérité. Un gouvernement autocratique ne doit plaire qu'au dictateur; dans une démocratie, le gouvernement est tenu de s'occuper du citoyen ordinaire, de son bien-être, de sa sécurité, de ses aspirations. Il doit tenir compte des désirs qui s'expriment au sein des mouvements populaires et des comités d'action paroissiale. Le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple, est infiniment plus compliqué que ne le sont, par exemple, la monarchie absolue et la dictature.

Le gouvernement du Canada est modelé, dans ses grandes lignes, sur le régime britannique. On y retrouve les grands principes de la représentation populaire; de l'égalité politique; de la responsabilité ministérielle, qui du cabinet choisi par le principal parti politique s'étend, par l'entremise du Parlement, jusqu'aux électeurs; des deux chambres, dont l'une élue par le peuple et l'autre composée de membres nommés à vie; de la présence à sa tête de la Couronne, placée loin du tumulte de l'arène politique.

D'autre part, le Canada possède un mode de gouvernement fédératif du fait qu'il se compose de plusieurs provinces, c'est-à-dire d'entités politiques distinctes qui exercent des pouvoirs gouvernementaux dans le domaine provincial, mais s'allient les unes aux autres pour régler les questions intéressant le pays tout entier.

Le Commonwealth

Le meilleur moyen de bien comprendre le système de gouvernement du Canada est, semble-t-il, de commencer par étudier la position de notre pays au sein du Commonwealth.

Après avoir franchi plusieurs étapes, l'évolution du Commonwealth a atteint son point culminant à la Conférence impériale de 1926. Cette conférence reconnaissait, en effet, qu'au sein de l'Empire britannique, le Royaume-Uni et les Dominions étaient des "collectivités autonomes et de statut égal, en aucune manière subordonnées les unes aux autres à aucun point de vue de

leurs affaires intérieures ou extérieures, bien qu'unies par une allégeance commune à la même Couronne et associées librement comme membres de la Communauté des nations britanniques".

Le principe de l'égalité de statut devait recevoir la sanction définitive de la loi dans le Statut de Westminster de 1931, édicté à la demande et avec le consentement de tous les membres autonomes du Commonwealth.

Pour le Canadien comme pour l'Anglais, le gouvernement constitutionnel est beaucoup plus un mode de gouvernement qu'un régime fondé sur un texte quelconque; réduit à sa plus simple expression, ce n'est qu'un système où l'autorité politique est liée par des règles et des formes établies, non écrites dans la plupart des cas.

Notre constitution

En droit américain, le mot "Constitution" désigne le document rédigé en vue de former l'Union, et, en ce sens, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, adopté en 1867 par le Parlement anglais, est la constitution du Canada. En plus d'unir la province du Canada (divisée dès lors en provinces d'Ontario et de Québec) à la Nouvelle-Ecosse et au Nouveau-Brunswick, cette loi prévoyait l'admission d'autres provinces dans la confédération. Ce sont, avec les dates de leur adhésion ou de leur création: le Manitoba (1870); la Colombie-Britannique (1871); l'Île-du-Prince-Édouard (1873); la Saskatchewan (1905); l'Alberta (1905); Terre-Neuve (1949).

A près d'un siècle de distance, on peut affirmer que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a fait preuve de stabilité, qu'il s'est assez bien adapté aux changements politiques, inévitables dans un nouveau pays, et qu'il a assuré la sauvegarde des droits constitutionnels fondamentaux, si importants dans la pensée de ses auteurs.

Ceux qui l'ont élaboré ne pouvaient certes pas prévoir les inventions des temps modernes, sources de rapprochement en même temps que d'expansion des collectivités, ni les grandes transformations économiques et

sociales, ni les bouleversements provoqués par deux guerres mondiales. Tout cela devait mettre la constitution écrite à rude épreuve. Les petites difficultés locales de 1867 ont grandi à tel point qu'elles sont aujourd'hui des problèmes d'envergure nationale.

Il y a eu et il y a encore des voix qui réclament la modification de l'Acte de base afin de le moderniser, mais on peut dire que ses auteurs l'ont conçu de façon à protéger, même jusqu'à ce jour, la forme de gouvernement constitutionnel si chère aux peuples britanniques: la suprématie de la "Reine en son Parlement".

La couronne est héréditaire dans la famille du souverain, mais elle est soumise à l'autorité du Parlement, qui se compose de la Reine et des deux chambres du Parlement. Selon la pratique constitutionnelle adoptée de nos jours, la Reine n'a pas le pouvoir de refuser d'agir sur l'avis de ses conseillers, et il n'y a dans le système britannique rien de comparable au veto que peut exercer le président des Etats-Unis d'Amérique.

Dans le gouvernement du Canada, les fonctions de la Couronne sont exercées par le gouverneur général, qui est le représentant de la Reine. Celui-ci convoque, proroge et dissout le Parlement, sanctionne les projets de loi au nom de Sa Majesté. Mais dans l'accomplissement de toutes ces fonctions et l'exercice de ses autres pouvoirs exécutifs, la Reine agit sur la recommandation de son Conseil qui, lui, doit avoir l'appui du Parlement.

Le Canada a été la première union fédérative de l'Empire britannique, composée d'un gouvernement central chargé des questions essentielles au développement, à la stabilité et à l'unité du pays dans son ensemble, ainsi que d'un certain nombre de gouvernements provinciaux ayant la direction de certaines questions d'intérêt local placées sous leur autorité. Chacun de ces gouvernements est administré conformément aux plus authentiques institutions parlementaires britanniques.

Il est manifeste que le mode de gouvernement fédératif exige un compromis entre deux courants de forces politiques, ce qui entraîne forcément une sollicitation presque constante vers la centralisation, d'une part, et vers une plus grande autonomie pour les provinces, d'autre part. D'où une série d'ententes spéciales destinées à résoudre divers problèmes particuliers.

Ce qu'il y a de plus étonnant, devant les difficultés propres au régime fédératif, devant l'écheveau presque inextricable des questions régionales et des affaires nationales, c'est le simple fait que la fédération ait réussi à subsister.

On peut dire que le mode de gouvernement fédératif avait pour but d'assurer à la population de langue française la garantie que la majorité de langue anglaise ne s'immiscerait pas dans ses affaires locales; mais même en faisant abstraction du caractère bi-ethnique de notre pays, la fédération resterait nécessaire, étant donné qu'il existe une telle diversité d'intérêt entre les provinces Maritimes et celles des Prairies, entre l'Ontario et le littoral du Pacifique.

Si loin de la perfection que puisse être le régime fédératif, le grand mérite de la confédération canadienne c'est encore qu'elle fonctionne et qu'elle fonctionne de façon satisfaisante. Certes il y a des enchevêtrements que la science politique devra démêler, des retards qui provoquent l'impatience; mais, d'une manière générale, le bon sens du peuple finit à la longue, par produire son effet, grâce à la solidité de nos institutions parlementaires.

Notre parlement

Le Parlement du Canada comprend une chambre haute, appelée Sénat et une chambre basse, appelée Chambre des communes. La charge de sénateur n'est ni élective, ni héréditaire; ceux qui l'exercent sont nommés à vie par le gouvernement au pouvoir, selon un mode de représentation territoriale. Le Sénat compte actuellement 102 membres, chez lesquels se trouvent représentées les principales caractéristiques professionnelles, raciales et économiques de la population. Depuis 1929, les femmes y sont admissibles, et la première sénatrice canadienne a franchi le seuil du Sénat en 1930.

Le Sénat a comme la Chambre des communes le pouvoir de présenter des mesures législatives, sauf en ce qui concerne les projets de loi comportant l'imposition de taxes ou impôts, ou l'utilisation des revenus publics; mais, en pratique, la plupart des projets de loi émanent de la Chambre des communes et sont ensuite soumis à un nouvel examen au Sénat. Selon le mot de sir John Macdonald, c'est le lieu où l'on réfléchit à tête reposée aux futures lois.

Le gouvernement représentatif dont jouit le Canada repose sur l'élection de représentants chargés de conduire les affaires du peuple, et c'est dans les Communes que réside le pouvoir politique. C'est là que se font et se défont les Cabinets, qui exercent le pouvoir exécutif, car aucun conseil des ministres ne peut demeurer en fonctions s'il n'a plus la confiance et l'appui de la Chambre des communes.

Les élections ont lieu à des intervalles n'excédant pas cinq ans, mais il n'y a pas de date de scrutin fixe. La Couronne peut à tout moment dissoudre le Parlement s'il paraît opportun d'en appeler au peuple, ce qui se produit ordinairement chaque fois que le Cabinet ne réussit pas à conserver la confiance des représentants du peuple. En pareilles circonstances cependant, il est toujours loisible au gouvernement de démissionner, et dans ce cas le gouverneur général peut demander à un autre chef de former un gouvernement.

Le jour de l'ouverture du Parlement, le gouverneur général ou son délégué prend place sur le trône du Sénat, où ont été convoqués les députés, et donne lecture du "Discours du Trône", qui énonce les principales lois que le Gouvernement a l'intention de présenter au cours de la session.

Au terme de cette cérémonie, les députés retournent à la Chambre des communes, où un projet de loi fictif subit une première lecture pour indiquer que les Com-

munes peuvent procéder à des travaux qui leur sont propres avant d'agir en vertu des instructions royales, après quoi l'Orateur donne communication officielle du discours du gouverneur général. L'Orateur détient un poste très honorable et plein de responsabilités. Choisi parmi les députés, il remplit les fonctions de président permanent de la Chambre pendant toute la durée du parlement.

Les députés ont amplement l'occasion de discuter à fond tous les problèmes qui leur sont soumis, comme l'indiquent les diverses étapes de la présentation d'un projet de loi. En effet, il y a d'abord une première lecture de pure forme, suivie d'une deuxième au cours de laquelle on débat le principe dont s'inspire le bill; le projet de loi est ensuite étudié par un comité, qui en examine les articles un à un d'une façon beaucoup moins solennelle qu'à la Chambre des communes. A son retour aux Communes, le projet de loi peut être discuté de nouveau avant de subir une troisième lecture; enfin, s'il est adopté, il est envoyé au Sénat, qui l'étudie à son tour avec la même minutie.

Les travaux des deux Chambres sont, pour la plupart, confiés à de petits comités spéciaux; il existe aussi des comités permanents chargés de s'occuper des questions qui reviennent périodiquement. Une fois que les deux Chambres ont approuvé un projet de loi et que la Couronne l'a sanctionné, ce projet devient loi ou statut.

Les élections

Remplir un bulletin de vote est chose si simple que le votant est exposé à tenir pour peu de chose les rouages mis en œuvre pour protéger ses droits, tout en lui assurant entière liberté dans le choix des candidats.

L'organisation générale des élections relève du Directeur général des élections, qui émet des "brefs" à l'intention du directeur du scrutin de chaque comté, établit les instructions nécessaires, publie les résultats et fait rapport à l'Orateur de la Chambre. Dix électeurs peuvent présenter un candidat. On exige de chaque candidat un cautionnement de \$200, qui lui est restitué s'il est élu ou s'il obtient au moins la moitié des suffrages recueillis par le candidat élu; autrement le cautionnement reste acquis à l'Etat.

Il n'est pas nécessaire d'être propriétaire pour se porter candidat, ni même d'avoir son domicile dans la circonscription où l'on se présente. L'âge minimum requis est de 21 ans, et il faut être citoyen canadien ou autre sujet britannique; aucun entrepreneur au service de l'Etat ne peut poser sa candidature.

Les bulletins portent le nom des candidats, leur profession et leur adresse. Chaque circonscription est fractionnée en subdivision électorales pour la commodité des votants.

Quand un électeur se présente pour voter, on s'assure d'abord que son nom est inscrit sur la liste électorale, puis on lui donne un bulletin; le votant se retire alors derrière un rideau pour faire sa croix vis-à-vis du nom du candidat pour lequel il désire voter; il plie son bulle-

tin de façon à cacher la croix qu'il a tracée, et ce bulletin, assuré de l'anonymat parfait, est enfin déposé dans une boîte de métal fermée à clef.

Après la fermeture des bureaux de vote, on compte les bulletins en présence des sous-directeurs du scrutin, puis le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix est déclaré élu.

A droit de vote tout citoyen canadien ou autre sujet britannique âgé d'au moins 21 ans et demeurant de façon habituelle au Canada depuis douze mois à la date du scrutin, et qui était domicilié de façon habituelle dans la circonscription électorale le jour où le "bref" d'élection est émis. Les Canadiens enrôlés dans les forces armées ont droit de vote, quel que soit leur âge. Les femmes bénéficient de ce droit depuis 1918.

La loi exige une nouvelle répartition des sièges de la Chambre des communes après chaque recensement décennal. Cette répartition, qui s'effectue selon des principes constitutionnels, accorde 75 sièges au Québec et établit la représentation des autres provinces selon leur population respective, en prenant pour base les 75 sièges du Québec.

On peut changer, au besoin, les limites des circonscriptions électorales, mais on a soin de consulter au préalable non seulement les représentants du parti au pouvoir, mais aussi ceux de l'opposition.

Le mécanisme gouvernemental

Les Etats totalitaires ne peuvent souffrir l'opposition, qui est pour eux une trahison; les Etats démocratiques, au contraire, ne se contentent pas de la tolérer, ils l'encouragent. Le chef du parti politique le plus nombreux à la Chambre après celui qui détient le pouvoir devient le chef de la *loyale opposition de Sa Majesté*. Ce poste comporte un traitement, afin que le titulaire puisse consacrer tout son temps aux fonctions politiques de sa charge.

Presque tous les députés appartiennent à des partis dont les doctrines sont connues dans tout le pays. Le Canada a deux partis qui remontent à la Confédération: le parti conservateur et le parti libéral.

La Chambre des communes est dirigée par le premier ministre, qui est naturellement le chef du parti au pouvoir. Pour comprendre sa situation et celle de son Cabinet vis-à-vis des Communes, il faut se référer au Conseil privé du Canada, établi par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en vue de fournir à nos chefs d'Etat l'aide et les conseils nécessaires pour gouverner. Dans l'exercice de ses fonctions le Conseil privé prend différents noms: Cabinet, Administration, Ministère, Gouvernement.

Les élections terminées, le chef du parti qui a la majorité est invité par le gouverneur général à former un gouvernement; il devient premier ministre et désigne les membres de son Cabinet, qui se compose de députés élus par le peuple ou, quelquefois, de sénateurs, puis la Couronne confirme ces nominations.

A l'exception de deux ou trois d'entre eux qui n'ont pas de portefeuille, les ministres du Cabinet dirigent un ou plusieurs des ministères de l'Etat. Au Canada, le Cabinet n'est pas séparé du Parlement, comme le Président et le Cabinet le sont du Congrès aux Etats-Unis. Le Cabinet est le lien qui relie le souverain au peuple par l'intermédiaire des représentants élus au Parlement; il est donc essentiel qu'il existe des relations très étroites entre le Cabinet et les Communes.

Même si le "service civil" du Canada est un des mieux administrés au monde, ses dirigeants ne peuvent prendre la place des ministres quand vient le temps d'établir les lignes de conduite à suivre; d'ailleurs ils ne leur est pas permis de participer aux débats parlementaires. Pour alléger la tâche du Cabinet, on nomme un certain nombre de secrétaires parlementaires. Ces derniers, qui sont des députés d'une compétence particulière, suppléent les ministres à la Chambre et s'occupent, en étroite collaboration avec eux des questions ministérielles.

Pour compléter la législation parlementaire, le Conseil privé édicte des *décrets*. En effet, vu qu'il est difficile de faire des lois qui pourvoient à tous les cas, on trouve plus commode de n'en fixer que les grandes lignes, quitte à en régler les détails plus tard au moyen d'ordonnances ou décrets administratifs rendus, soit par le Conseil privé, soit par le ministère en cause. L'expression *décret du Conseil* signifie donc tout simplement un décret adopté par la Couronne sur l'avis du Conseil privé, en vertu des pouvoirs conférés par une ou plusieurs lois du Parlement; quant à l'expression *gouverneur général en conseil*, elle désigne le gouverneur général agissant à la recommandation du Cabinet.

Les impôts

Selon un principe fondamental des traditions britanniques, le peuple ne peut être soumis à l'imposition qu'avec son consentement. Ce principe, formulé dans la Grande Charte, a été reconnu dès l'origine dans le système canadien.

Pour chaque exercice financier, le ministre des Finances présente un budget dans lequel il donne un compte rendu de la situation financière de l'année précédente et fait connaître le montant des sommes d'argent que le Gouvernement entend recueillir pour l'année suivante, de même que les moyens qu'il veut employer pour le faire. Chaque ministère présente des prévisions budgétaires détaillées, et les ministres sont soumis à un véritable barrage de questions de la part des députés des divers partis. Tous les impôts et autres revenus sont versés au Trésor, et les sommes dépensées sont vérifiées avec une extrême minutie, en stricte conformité des règles établies par la législation. Les opérations financières sont examinées à fond par l'Auditeur général, dont le poste a une telle importance qu'il ne peut être remplacé que sur demande adressée au Gouverneur général par le Sénat et la Chambre des communes. Chaque dépense est contrôlée avec soin et ultérieurement publiée.

Fonction publique et organisation judiciaire

La fonction publique a joué un rôle extrêmement important dans l'évolution de notre pays. C'est la Commission du service civil qui choisit les fonctionnaires par voie de concours ou d'avancement d'après le mérite, et le personnel désigné reste en place même si un autre parti politique arrive au pouvoir.

Notre organisation judiciaire est complètement indépendante de la politique. Les juges sont nommés à vie, et notre magistrature fait preuve d'une impartialité conforme à la plus pure tradition britannique. La Cour suprême a juridiction d'appel en matière civile et criminelle dans tout le Canada, de même que pour les différends entre les provinces et le Dominion. La Cour de l'Echiquier est compétente dans les causes de réclamation contre la Couronne, et elle assure l'application de la loi en matière de revenu.

Il convient de signaler que même si l'Acte de l'Amérique du Nord britannique accorde aux gouvernements provinciaux toute la latitude voulue, en principe ou en théorie, pour régler un grand nombre de problèmes, les conditions nouvelles suscitent continuellement des problèmes imprévus et modifient parfois l'importance des anciens, de sorte qu'il surgit souvent des différends en ce qui a trait aux pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux. Ajoutons que le Gouvernement du Canada peut, d'une façon générale, désapprouver les mesures prises par le gouvernement d'une province.

Les avantages de la démocratie

Il est facile de se rendre compte, à la lecture de ce bref exposé, que la démocratie n'est pas une institution qui fonctionne toujours sans à-coups et que, comme nous le faisons remarquer au début, elle n'est ni simple ni à l'abri de tout danger.

Toutefois, nous aurions grandement tort d'abandonner la démocratie pour adopter un nouveau régime parce qu'elle présente des difficultés. Il y aura toujours des arrivistes et des visionnaires pour nous offrir des panacées, mais l'histoire est là pour nous prouver que tous ces prétendus remèdes universels entraîneraient inévitablement la perte de nos libertés les plus chères: celles de la parole, du droit de réunion et de la presse. Voilà, en effet, les moyens dont la démocratie se sert pour renseigner le public, et aucune forme de gouvernement ne fait preuve d'autant de tolérance à cet égard.

La démocratie exige plus des citoyens que les autres systèmes de gouvernement. Elle suppose chez la population des connaissances générales, de l'intérêt et une grande probité. Ce n'est que si ces qualités font défaut que les dictateurs peuvent lever la tête et s'emparer du pouvoir grâce à leurs promesses alléchantes de vie facile.

La démocratie est peut-être lente à agir, mais cette lenteur tient souvent au fait que l'opinion publique prend plus de temps à se former que l'idée d'un dirigeant despotique. Ce n'est pas là une preuve d'inefficacité, mais au contraire une excellente garantie de liberté pour la société.