
La discipline de parti et la démocratie au Canada

David Kilgour et John Kirsner

Au Canada, la démocratie représentative est dominée par les partis politiques au point où certains spécialistes estiment que, dans l'ensemble des pays démocratiques, c'est chez nous que la discipline de parti exigée pour la plupart des votes tenus à la Chambre des communes et dans les assemblées législatives provinciales, est la plus stricte. Les défenseurs de cette tradition soutiennent que bien des Canadiens préfèrent qu'il en soit ainsi parce qu'ils ont l'assurance qu'au moment des élections, tous les candidats d'un même parti se rallieront sur toutes les grandes questions de l'heure. D'autres prétendent encore que notre démocratie, qui repose essentiellement sur l'exécutif et qui est modelée sur le système qui existait en Grande-Bretagne il y a trois cents ans, exige une discipline de parti inflexible pour que l'interaction des pouvoirs législatif et exécutif soit efficace. Un troisième argument à la défense de la discipline de parti, probablement le plus important, veut que cette pratique facilite la tâche des chefs de parti.

Dans le régime parlementaire canadien, contrairement à ceux de la Grande-Bretagne et de l'Australie, pratiquement tous les votes des assemblées législatives peuvent être interprétés comme un vote de non-confiance vis-à-vis du gouvernement. Même une motion de l'opposition pour lever la séance jusqu'au lendemain peut être considérée comme une motion de censure par le cabinet, si elle est rejetée. Le whip du parti ministériel fait planer la possibilité d'élections prématurées pour forcer les membres à voter comme des bœufs. Le parti au pouvoir n'est pas le seul à s'accrocher à la discipline de parti ; en effet, les deux partis d'opposition ont affirmé récemment qu'un vote libre sur une résolution en matière d'avortement entamerait la substance même de notre régime parlementaire. En fait, ce sont les électeurs qui en profiteraient le plus si la discipline de parti était assouplie. En effet, les simples députés, tant du parti ministériel que des partis d'opposition, pourraient alors se prononcer sur les projets de loi émanant du gouvernement et d'autres questions en tenant compte des intérêts de leurs électeurs et non des hautes instances de leur parti.

Dans une des principales recommandations de son rapport sur la réforme parlementaire, le comité McGrath, composé de membres de tous les partis, souhaite davantage de votes libres et demande que toutes les motions présentées par les partis d'opposition dans l'intention de défaire le gouvernement précisent que leur adoption soit interprétée comme un vote de non-confiance. Une autre solution pour faire contrepoids à une discipline de parti excessive est « le vote de défiance constructif », qu'applique le Bundestag, en République fédérale d'Allemagne. Selon cette formule, le gouvernement est tenu de démissionner seulement si la une motion de censure de l'opposition est adoptée par la majorité et qu'elle prévoit la nomination d'un nouveau chancelier. Par exemple, quand le budget du gouvernement minoritaire de M. Clark a été rejeté en 1979, M. Clark serait, selon cette règle, resté au pouvoir à moins qu'un nouveau premier ministre ait rallié la confiance de l'ensemble des députés libéraux, néo-démocrates et créditistes.

Une étude des travaux de la trente-deuxième législature de l'Assemblée législative de l'Ontario (de 1981 à 1985) indique que les législateurs ont observé les consignes de leur parti dans 95 p. 100 des cas. La situation est essentiellement la même pour la législature actuelle au Parlement d'Ottawa, ainsi que les deux précédentes. L'expérience démontre que les différents chefs de parti pourraient bien voter par procuration au nom de tous leurs députés sans se donner le mal d'insister pour qu'ils soient présents au vote. Si bien qu'on finit par oublier qu'un gouvernement majoritaire ou même minoritaire pourrait très bien fonctionner sans que les députés manifestent autant de solidarité pour leur parti.

Au Congrès américain, qui reconnaît une distinction bien nette entre les pouvoirs exécutif et législatif, les mesures législatives sont adoptées même si les élus sont beaucoup moins fidèles à la ligne tracée par leur parti. En effet, les pratiques dans les deux régimes sont très différentes. C'est ainsi que selon *The Congressional Quarterly*, on considère qu'il s'agit d'un vote absolu de parti seulement lorsque au moins 51 p. 100 des représentants d'un parti votent pour une mesure contre laquelle 51 p. 100 des représentants de l'autre parti ont voté. Selon cette définition, si étonnante pour les

législateurs canadiens, le *Quarterly* constate qu'entre 1975 et 1982, il n'y a eu de vote absolu de parti que dans 44,2 p. 100 des 4 417 votes inscrits au Sénat et dans 39,8 p. 100 de ceux de la Chambre des représentants. Qui plus est, ces chiffres comprennent les votes des années 1976 à 1980, quand les Démocrates exerçaient le contrôle sur la Maison blanche et les deux assemblées du Congrès.

La pratique en vigueur aux États-Unis, selon laquelle on vote avant tout en fonction de ce qui semble être les intérêts de ses électeurs, est à l'origine de la coalition législative qui existe depuis longtemps entre les Démocrates et les Républicains du Sud. En 1981 et en 1982, période dite du « boll-weevil »*, cette coalition a eu gain de cause dans plus de 85 p. 100 des cas parce que les législateurs américains des deux partis étaient du même avis dans bien des domaines. Qu'on soit d'accord ou non avec eux, là n'est pas la question ; il reste que la discipline de parti qu'on connaît au Canada rend extrêmement rare toute entente entre deux ou trois partis.

Si la discipline de parti au Canada était moins stricte, il serait plus facile, disons, pour les députés de l'Ouest de défier au besoin « l'establishment » des trois partis, en vue de défendre les intérêts de l'Ouest. Ainsi, les députés de tous les partis pourraient former des coalitions pour faire avancer les

questions d'intérêt régional par exemple. Les attitudes et les structures de confrontation actuelles au Parlement canadien ou dans les assemblées législatives du pays, voulant que les partis d'opposition contestent pratiquement toutes les propositions émanant du gouvernement pourraient bien être en train de changer : le jour n'est peut-être pas si loin où les partis travailleront pour le bien commun.

Avec le redécoupage de la carte électorale cet été, chaque député fédéral représentera en moyenne quelque 87 000 électeurs. À l'heure actuelle, il est rare que des députés de la majorité et de l'opposition aient vraiment la possibilité de faire passer les intérêts de leurs électeurs en premier quand ils votent à la Chambre des communes. Le véritable pouvoir se trouve entre les mains des dirigeants des trois partis. On servirait mieux la cause de la démocratie au Canada si l'on remettait la discipline de parti contraignante appliquée actuelle à l'heure à la place qui lui revient, c'est-à-dire dans les livres d'histoire.

*Ndt – Analogie établie entre les Démocrates du Sud passés au camp reaganien et la migration vers le Nord des Noirs chassés par la destruction, vers 1915, des récoltes de coton par un insecte (boll-weevil) de la famille des charançons.

Groupe canadien des études des questions parlementaires (Nouvelles)

Le Groupe canadien des études des questions parlementaires a tenu un colloque d'une demi-journée dans le cadre des séances de l'Association canadienne des sciences politiques lors de la conférence des sociétés savantes qui s'est tenue en juin dernier à Windsor. Le président, M. James R. Mallory, a dirigé un groupe de travail sur le Règlement de la Chambre. Participaient aussi à ces travaux le secrétaire parlementaire auprès du vice-premier ministre, M. Jim Hawkes, le greffier principal de la Direction des recherches pour le Bureau, Audrey O'Brien, qui remplaçait ce titre le greffier de la Chambre des communes, M. Robert Marleau, et C.E.S. Franks, professeur à l'université Queen's.

La prochaine réunion sera tenue conjointement avec l'Association des bibliothécaires parlementaires au Canada et portera sur le thème de la recherche et de l'information à l'intention des parlementaires ; elle aura lieu à Ottawa du 24 au 26 octobre prochains. Au nombre des conférenciers invités, on compte M. Joseph Ross, directeur du service de recherche du Congrès, Son Excellence Ola Ullsten, ambassadeur de Suède et ancien premier ministre de ce pays, Jane Bostnick, chef adjointe du service de recherche du Congrès, Joe Maingot, c.r., Commission de réforme du droit, les députés fédéraux David Daubney et Jack Ellis et les sénateurs Roméo LeBlanc et Philippe Gigantes. La participation d'autres conférenciers reste à confirmer.