
La révocation des députés

par Peter McCormick

Cet article explique le principe de la révocation, où elle a été tentée, quelques idées sur la façon dont le système pourrait fonctionner s'il était en place au Canada, et quelques suggestions sur l'incidence que pourrait avoir cette mesure sur la politique canadienne. S'inspirant de recherches réalisées pour la Commission Lortie sur la réforme électorale, le présent article est une version abrégée d'un exposé présenté le 15 mars 1994 devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

La révocation n'est pas une idée nouvelle. C'est un dispositif selon lequel les députés peuvent être à tout moment soumis à l'examen de ceux qui les ont mis en fonction. Lorsque j'ai commencé de faire une étude sur le processus, la révocation était jugée une idée tout à fait farfelue qui ne pouvait s'appliquer à la situation canadienne. Il est révélateur de notre époque de voir que cette idée fait maintenant partie du débat politique au Canada et dans plusieurs provinces.

Beaucoup de choses peuvent se passer au cours des quatre ou cinq ans d'un mandat gouvernemental. Deux points importants méritent d'être soulignés. Tout d'abord, la révocation constitue un lien entre les personnes élues et les électeurs. On ne peut révoquer que son propre représentant, pas celui d'un autre, même si c'est une personne qui nous met dans une colère noire. Deuxièmement, on ne peut révoquer que son représentant élu, pas l'ensemble du gouvernement. Il s'agit d'un système axé sur le représentant élu.

L'a-t-on jamais essayé? Aux États-Unis, la révocation existe dans 15 États pour les fonctionnaires élus. Dans une majorité d'États, la révocation est possible pour les fonctionnaires municipaux. Elle a été adoptée pour la première fois en Oregon en 1908. Le dernier État à l'avoir adoptée est la Géorgie en 1978. Deux États se sont penchés sur la question de la révocation au cours des cinq dernières années. C'est donc toujours un sujet à l'ordre du jour aux États-Unis. Ce n'est pas

une survivance de la période qui a précédé la Première Guerre mondiale.

La révocation n'a pas été utilisée très souvent. Après de longs calculs, je suis arrivé à sept représentants des États, un sénateur d'un État, deux membres élus d'un cabinet d'État et un gouverneur. Un deuxième gouverneur était sur le point d'être révoqué lorsque le Sénat a pris les devants; il l'a démis de ses fonctions. On pourrait dire que la révocation a été un demi-succès.

J'estime que c'est un dispositif qui prend les représentants élus beaucoup plus au sérieux que la plupart des systèmes et des thèses actuels.

Ce nombre étonnamment bas est en grande partie dû au fait que la durée normale d'un mandat est de deux ans aux États-Unis; le ressentiment des électeurs a donc moins le temps de prendre de l'ampleur. La limite étant là-bas plus rapprochée, il paraît plus logique ici d'attendre la fin du mandat et d'utiliser les élections générales suivantes pour remplacer la personne concernée.

Au Canada, il n'y a qu'une seule province, l'Alberta, qui ait jamais adopté la révocation. La loi a été approuvée en 1936 et abrogée à peine un an plus tard, alors que les électeurs du premier ministre William Aberhart étaient sur le point de recueillir le nombre très élevé de signatures requis. Cet épisode est trop bizarre pour décrire en détail, mais je me bornerai à signaler que, d'après mes lectures, l'un des principaux facteurs a été l'idée plutôt curieuse que le premier ministre se faisait du

Peter McCormick est professeur de sciences politiques à l'université de Lethbridge, en Alberta.

service à rendre à ses électeurs. Il prenait ceux-ci de très haut, leur disant de partir, de ne pas lui faire perdre son temps, qu'il avait autre chose à faire. C'est une attitude que je ne recommande à aucune personnalité politique des démocraties modernes.

L'explication que le premier ministre Aberhart a donnée, soit qu'il devait sa perte à des intérêts financés par l'Est, était très logique du point de vue de l'idéologie du Crédit social, mais ne correspond pas du tout à ce qui s'est passé aux États-Unis en matière de révocation et de référendums, où l'on s'est aperçu que l'argent ne permet pas souvent d'acheter les résultats recherchés. Ce serait plutôt l'inverse. Les résultats du référendum de Charlottetown, où le camp qui avait le plus dépensé a été battu, correspondent à des dizaines de cas semblables aux États-Unis.

Deux modèles de révocation

Comment fonctionne la révocation? La confusion que suscite souvent la question de la révocation est due au fait qu'il y a deux modèles très différents. Les seuils sont très différents, de même que les implications. Le premier modèle, le plus courant, comporte trois étapes.

Tout d'abord, une pétition doit être signée par un pourcentage donné de l'électorat. Deuxièmement, il y a un vote sur la question de la révocation, où l'on demande aux citoyens de la circonscription s'ils veulent révoquer leur représentant. Troisièmement, si cette deuxième étape a été positive, on organise des élections partielles pour pourvoir le poste laissé vacant. Ce processus en trois étapes constitue la méthode la plus répandue aux États-Unis. C'est celle qui avait été envisagée dans le projet de loi présenté à l'Assemblée législative de l'Alberta en 1993.

Le deuxième modèle comporte deux étapes. Là, la pétition déclenche l'élection partielle. Il n'y a pas de vote intermédiaire. Si l'on obtient suffisamment de signatures, le siège est vacant et il doit y avoir une élection partielle. Ce deuxième modèle est utilisé dans une minorité des États américains ayant cette disposition. C'est le modèle qu'a recommandé le comité de Colombie-Britannique qui étudiait la question de la révocation l'automne dernier.

Le nombre de signatures est un élément clé, mais il y a manifestement une différence entre les deux formules. Si la pétition a simplement pour effet de déclencher un vote sur la révocation, il est normal que le nombre de signatures requis soit relativement faible. Aux États-Unis, le chiffre normal est de 15 p. 100. D'un autre côté, si c'est la pétition elle-même qui déclenche l'élection partielle et rend le siège vacant en démettant le représentant de ses fonctions, il est logique que la limite soit nettement plus élevée. En Alberta, en 1936, le seuil correspondait aux deux tiers des électeurs admissibles de la circonscription. Le nombre proposé par le comité de Colombie-Britannique était de 50 p. 100. Il est aussi possible de compter les personnes ayant réellement voté au lieu de compter les électeurs inscrits. Une majorité d'États américains

utilise ce critère, qui est légèrement moins strict. Il s'agit là d'un certain pourcentage des électeurs effectifs qui a permis d'élire la personne concernée, et non pas un pourcentage du nombre total d'électeurs, dont certains ne se sont pas prévalus de leurs droits.

Il y a souvent, mais pas toujours, un temps limite. Aux États-Unis, avec les mandats de deux ans, cette question du délai pendant lequel il est possible de recueillir des signatures n'est pas aussi cruciale qu'elle le serait ici. La date limite implicite est celle des élections générales suivantes, qui ne sont jamais que dans deux ans. Dans les États où une date limite a été fixée, la normale est de 60 jours, quoique dans certains cas le délai soit de 180 ou 270 jours. Il y a donc de grands écarts, mais de nombreux États imposent une date limite pour recueillir le nombre de signatures voulues.

Quatrièmement, et c'est bien sûr la question la plus critique, quelle différence cela peut-il faire? Je voudrais commencer en procédant par la négative. Je crois que trois choses ne se produiraient pas.

Ce sont ceux qui ont élu leur représentant qui peuvent le rappeler pour lui demander des comptes. Ce ne sont pas les autres partis ou d'autres électeurs qui, par des moyens détournés, essaient de revenir sur le résultat des élections précédentes.

Premièrement, il faut, d'après moi, prendre avec un très gros grain de sel l'idée selon laquelle la révocation pourrait être utilisée à la légère par d'autres partis politiques pour servir leurs intérêts partisans immédiats. Cela ne me semble pas du tout correspondre aux rapports qu'entretiennent actuellement les Canadiens avec les partis. Les personnes qui votent pour un parti lors d'élections générales n'ont rien à voir avec une armée du parti que l'on peut mobiliser d'un claquement de doigts. Je crois qu'il faut beaucoup plus que cela pour amener les électeurs à agir.

Nous avons pu le constater lors des événements tumultueux qui se sont déroulés à Markham, en Ontario. Ce qui est frappant dans ce cas, c'est que ce n'étaient pas les membres du Parti réformiste qui voulaient avoir droit à un deuxième essai pour gagner le siège et ce n'étaient pas les malheureux Conservateurs, c'étaient les Libéraux qui faisaient de l'agitation dans le but de révoquer leur propre représentant. Une dimension extrêmement importante de la révocation est alors apparue.

Deuxièmement, je crois qu'il faut refuser l'argument selon lequel les électeurs voudraient se débarrasser de leurs représentants toutes les deux semaines, les révocations devenant alors incessantes. Il ne devrait pas être nécessaire

d'insister trop lourdement sur ce point dans une démocratie. Si l'on pense que les électeurs peuvent faire preuve de sagesse et de jugement en élisant des représentants au départ, il semble raisonnable de dire qu'ils feront tout autant preuve de sagesse et de jugement pour ce qui est de la fréquence et des motifs des révocations. Si l'on ne peut leur faire confiance pour la révocation, on peut se demander pourquoi on leur a fait confiance auparavant pour les élections.

À mon avis, la révocation constitue souvent une demande d'explication. Le fait de commencer à faire circuler une pétition signale à un représentant que ses électeurs sont mécontents. Si cela suffit à faire venir le député en courant d'Ottawa pour organiser, par exemple, une série de réunions dans la ville, ce serait une bonne chose. Cela suffira généralement à désamorcer une bonne partie du mécontentement, de sorte que la pétition échouera.

Autre intérêt de la révocation, il s'agit d'une forme de protestation qui s'autovalide. Soit on obtient le nombre de signatures voulu, et l'on peut déclencher la suite du processus, soit on n'y parvient pas. Dans ce dernier cas, le représentant se trouve alors renforcé dans sa position, et il apparaît que la protestation émanait d'une minorité dans la circonscription.

Troisièmement, je reconnais que le premier ministre et les principaux ministres sont des cibles tentantes. L'affaire Aberhart le démontre bien. L'expérience américaine ne nous apprend rien sur ce problème particulier.

Il serait possible d'exempter ces gens de la révocation. Personnellement, je ne pense pas que ce soit nécessaire. Sans vouloir être trop cynique, je crois que la plupart des citoyens sont parfaitement conscients des avantages très réels, souvent très matériels et tout à fait évidents, qui découlent du fait d'avoir un premier ministre ou l'un des principaux ministres comme représentant de sa circonscription. Il me semble que cela fait pencher la balance de l'autre côté pour aboutir à un certain équilibre.

Oublions toutes ces horreurs et venons-en aux conséquences réelles de la révocation qui, d'après moi, seront doubles. Premièrement, les députés élus sauraient qu'ils doivent tenir compte de leurs électeurs en permanence, et pas seulement une fois tous les quatre ou cinq ans. De ce fait, on arriverait à une définition de la démocratie selon laquelle, pour diriger, il faudrait savoir persuader les électeurs de suivre; il ne s'agirait pas seulement de prendre les décisions difficiles, mais aussi

d'expliquer pourquoi celles-ci étaient nécessaires, et rendre des comptes lorsque les électeurs le demandent. Il me semble que c'est une dimension du leadership, la composante ayant trait à l'éducation du public, qui serait renforcée par la révocation.

Deuxièmement, et c'est tout aussi important, je vois la révocation, non comme un système qui limiterait les députés et réduirait leur rôle, mais comme un système qui accroîtrait plutôt ce dernier. Je crois que beaucoup de députés pris individuellement seraient très heureux de pouvoir se réclamer d'un deuxième maître pour s'opposer à celui qui les dirige maintenant au sein de leur groupe parlementaire. Ce serait un élément positif pour eux.

À long terme, je suis persuadé que la seule avenue possible pour rendre le Parlement plus efficace est la présence d'un groupe de députés d'arrière-ban plus bagarreurs, et c'est justement cet objectif que la révocation pourrait nous aider à atteindre.

Nous parlons ici d'une certaine conception de la démocratie, d'un modèle de représentation. Si nous voyons la démocratie comme le moyen pour un parti de gagner le gros lot tous les quatre ans, l'important étant le système électoral qui structure les préférences des électeurs de façon à permettre ce choix, notre système électoral est tout simplement horrible. Dans les circonscriptions qui sont représentées par un seul député, les problèmes mathématiques sont insolubles. La loterie qui est ainsi organisée dans toutes les circonscriptions les unes après les autres nous empêche de transmettre aisément ce genre de sentiment populaire.

Si nous voulons permettre aux électeurs de faire des choix très nuancés, de soupeser les partis, les candidats et les problèmes, il faut bien admettre que notre système électoral est tout à fait inadapté. Nous pourrions facilement l'améliorer.

Par ailleurs, si le but d'un tel système, le but de la représentation démocratique, est de faire le lien entre un représentant donné et un groupe d'électeurs bien déterminé et facile à identifier, afin de créer un climat de responsabilité, une correspondance et une certaine confiance mutuelle, notre système électoral comporte de véritables avantages. En fait, je crois que c'est la seule façon de le défendre en tant que méthode de représentation démocratique.

Le grand intérêt de la révocation, d'après moi, est qu'elle fait appel justement à cette grande force, à cette logique qui existent déjà dans notre système électoral. ❖