
Désignation de l'opposition officielle au Nouveau-Brunswick et à la Chambre des communes

par Stewart Hyson

Généralement, le problème de la désignation du parti qui constitue l'opposition officielle ne se pose pas, puisque ce rôle échoit automatiquement au parti qui a obtenu le plus grand nombre de sièges après le parti vainqueur. La situation n'est pas aussi simple quand les partis d'opposition sont à égalité ou presque. Depuis 1994, cela s'est produit deux fois, soit à Ottawa et au Nouveau-Brunswick, et l'on a fait appel au président pour trancher la question. Dans le présent article, nous examinerons les deux décisions.

La désignation de l'opposition officielle n'est pas une question qui peut régler en vase clos. Aussi intéressants ou singuliers que puissent être les faits dans chaque cas, ceux-ci sont intimement liés à la vaste question sous-jacente, qui est celle de la reconnaissance des partis politiques dans le contexte parlementaire.

L'élément essentiel, ici, est que le modèle de parlement à la Westminster a vu le jour bien avant l'avènement des partis politiques, perpétuant ainsi la tradition et le mythe du député en tant que représentant individuel, lesquels sont particulièrement visibles dans les règles et les procédures parlementaires avant le milieu des années 60. Selon John Courtney, cette «inexistence» des partis reposait sur trois postulats :

- a) la représentation était considérée comme intrinsèquement individualiste;
- b) on croyait que la sagesse collective de représentants individuels était préférable aux points de vue nécessairement plus étroits et plus limités des partis politiques;
- c) on estimait que la loyauté envers le parlement devait être plus grande que la loyauté envers un parti politique, quel qu'il soit¹.

Il serait impossible de se pencher dans un court article sur

toute la question de la reconnaissance des partis. Nous allons donc nous concentrer sur le sujet précis de la désignation de l'opposition officielle.

En reconnaissant le poste de chef de l'opposition, à l'origine, «ce n'est pas le parti d'opposition, mais plutôt le chef que l'on reconnaissait»². La reconnaissance officielle des partis au début des années 60 a donc constitué un changement important. Depuis lors, le chef de l'opposition est officiellement considéré comme le chef du principal parti d'opposition à la Chambre. Cette réalité s'exprime dans les usages parlementaires et dans les avantages (budget, services et locaux) accordés aux partis d'opposition.

On voit que, dans un tel contexte, le choix de l'opposition officielle lorsque des partis d'opposition sont à égalité revêt une importance cruciale. De plus, il n'existe, dans la plupart des juridictions, aucun règlement ni autre disposition sur la question³. Dans la plupart des cas, le président est appelé à trancher.

Toile de fond

Au Nouveau-Brunswick, l'affaire a commencé en 1991. À l'issue d'élections générales, le parti *Confederation of Regions* (CoR), avec huit sièges, devenait l'opposition officielle. Les Conservateurs en avaient obtenu trois et le NPD, un seul. Au cours des trois années suivantes, des querelles intestines secouaient le CoR et provoquaient le départ de deux députés,

Stewart Hyson enseigne au Département d'histoire et de science politique de l'Université du Nouveau-Brunswick (Saint John).

qui allaient désormais siéger comme indépendants. Pendant ce temps-là, les Conservateurs avaient remporté trois élections partielles d'affilée. En décembre 1994, le CoR et le Parti conservateur se trouvaient donc nez à nez, avec chacun six députés à la Chambre. C'est à ce moment-là que le chef du Parti conservateur, Dennis Cochrane, invoqua le Règlement pour demander à la présidente, Shirley Dysart, de rendre une décision sur le statut de l'opposition officielle⁴.

La présidente de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick a alors appliqué ce que l'on pourrait appeler la procédure normale. Après avoir entendu les opinions du chef de l'opposition, du chef du Parti conservateur et du leader parlementaire du gouvernement libéral, elle a consulté des sources documentaires autorisées, examiné les précédents dans d'autres parlements au Canada et pris en considération les arguments qui avaient été présentés à l'Assemblée.

Elle a refusé qu'on lui soumette d'autres mémoires en privé afin de préserver l'impartialité du processus et a rendu publics les critères sur laquelle la décision a été fondée. On pourrait discuter longuement de la question de permettre aux législateurs de présenter des mémoires officiels à l'appui de leurs observations verbales - dans la mesure où ces mémoires sont aussi versés dans les archives publiques. Le mémoire permet de présenter des arguments plus fouillés et plus pertinents que les observations fragmentaires livrées à la chambre.

Dans le cas du Parlement canadien, c'est le nombre presque égal de sièges obtenus par le Parti réformiste (52) et le Bloc Québécois (54) aux élections de 1993 qui a été au coeur du débat. À ce moment-là, certains s'étaient objectés à ce que le Bloc Québécois forme l'opposition officielle et que son chef, Lucien Bouchard, soit reconnu comme le chef de l'opposition loyale de Sa Majesté. On se demandait en fait s'il convenait qu'un parti dont les députés ne provenaient que d'une seule province dont ils voulaient en outre la séparation du Canada soit reconnu comme le principal parti d'opposition. La légitimité de l'autre parti en lice, le Parti réformiste, n'était guère plus grande, puisque la plupart de ses députés et de ses électeurs ne se recrutaient que dans les quatre provinces de l'Ouest. On est pourtant demeuré fidèle à la tradition dès le départ en reconnaissant le Bloc Québécois, le deuxième parti en importance par le nombre de députés élus, comme l'opposition officielle.

La question est revenue sur le tapis deux ans plus tard. Le 14 décembre 1995, Ray Speaker, du Parti réformiste, a soulevé un appel au Règlement demandant au président de la Chambre des communes de trancher la question. Cet appel était motivé par des conjectures, qui devaient plus tard s'avérer, quant au départ de Lucien Bouchard, qui quitterait la scène fédérale pour devenir chef du Parti québécois et premier ministre du Québec. Dans un tel cas, le Parti réformiste et le Bloc Québécois se retrouveraient à égalité avec 52 députés chacun⁵. Ce fut effectivement le cas pendant une courte période après la

démission de M. Bouchard, le 15 janvier 1996. Le 27 février 1996, le président Gilbert Parent rendait publique sa décision confirmant le statut du Bloc Québécois comme opposition officielle et celui du nouveau chef de ce parti, Michel Gauthier, comme chef de l'opposition loyale de Sa Majesté.

Le résultat de six élections partielles tenues le 25 mars 1996 a eu pour effet de clore le débat : le Bloc Québécois confirma sa position en remportant un siège, ce que ne put faire le Parti réformiste. Si ce dernier avait accru sa représentation et devancé le Bloc, on aurait probablement demandé au Président de rendre une nouvelle décision. Mais ce sont là des suppositions qui débordent le cadre de notre propos.

Un autre élément du contexte entourant la décision fédérale doit être souligné. Le Parti réformiste n'était visiblement pas content de voir respectée la tradition permettant au Président de rendre sa décision en se fondant sur les arguments présentés à la Chambre. Il en fit un cheval de bataille pendant les élections partielles de mars et installa un tableau d'affichage portatif près du bureau de circonscription de M. Parent pour tenter d'influencer sa décision. On ne sait pas très bien ce que le Parti réformiste espérait obtenir ainsi, mais sa stratégie a eu peu d'effet, sinon aucun. M. Parent a rendu la décision que l'on attendait, basée sur les précédents.

La décision Dysart

La décision rendue par la présidente Dysart est peut-être la plus intéressante des deux, car celle-ci a examiné et commenté plusieurs autres précédents avant de se prononcer. Le président Parent s'était pour sa part contenté de répondre aux observations précises formulées par les porte-parole du Parti réformiste.

Le tableau joint est le fruit d'une analyse de la décision de M^{me} Dysart. On y décrit d'abord les deux situations où la question de l'égalité des partis d'opposition peut se présenter, à savoir : 1) au début d'une nouvelle législature suivant des élections générales et 2) au cours d'une législature lorsque la position des partis change par suite de démissions, de défections, de décès ou d'élections partielles. On y énumère cinq facteurs pouvant influencer sur la décision d'un président et dont l'application varie selon les circonstances.

Nous ne devons pas oublier que le rôle de l'opposition officielle prend son sens véritable dans le contexte parlementaire. La preuve la plus évidente en est fournie par le statut, les privilèges et les responsabilités dont elle dispose au sein de l'assemblée législative et par le financement, les installations et les services qui lui sont assurés. Par conséquent, c'est l'importance numérique du parti qui sert à déterminer l'opposition officielle. Selon M^{me} Dysart, «une décision basée sur des facteurs externes au corps législatif ouvrirait la voie à des décisions dénuées de fondement dans les précédents et les usages parlementaires»⁶.

Résumé des facteurs déterminants dans le choix de l'opposition officielle en cas d'égalité de partis

Facteurs	Début d'une législature	Pendant une législature
Antériorité	+	+
Commodité	-	+
Suffrages exprimés	+	-
Statut de parti	+	+
Politiques	-	-

Légende : + = Pertinent
- = Sans objet

À cet égard, l'antériorité devait constituer, pour M^{me} Dysart, un facteur déterminant dans le choix de l'opposition officielle en cas d'égalité de partis. C'est d'abord le cas après des élections générales au début d'une nouvelle législature. Le parti de l'opposition officielle durant la législature précédente conserve son statut advenant qu'il se trouve à égalité avec un autre parti comme deuxième parti en nombre de députés élus. Le même principe s'applique à la période comprise entre des élections générales. Cela signifie que si, au cours d'une législature, un autre parti se retrouve avec le même nombre de députés que le parti de l'opposition officielle, celui-ci conservera tout de même son statut. Là encore, l'antériorité fait loi. Ayant constaté que cela avait effectivement été le cas dans d'autres précédents au Canada, M^{me} Dysart a déterminé que le CoR conserverait son statut d'opposition officielle au Nouveau-Brunswick.

Une imprécision demeure toutefois quant à l'antériorité au cours d'une législature. Que fait-on, en effet, si le parti de l'opposition officielle tombe au troisième rang? En l'absence d'une convention claire sur ce point, il semble que la commodité soit le facteur déterminant. Ainsi, le parti de l'opposition officielle qui serait devancé par un autre parti vers la fin de la législature serait fort probablement autorisé à conserver son statut. Il en irait de même de l'opposition officielle dont le déficit ne serait que d'un seul député. Une situation semblable s'est produite en Colombie-Britannique en 1940 et en Alberta en 1984. Comme M^{me} Dysart l'a signalé dans son analyse de ce dernier cas, le président de l'assemblée albertaine, M. Amerongen, avait insisté sur la nécessité de

limiter le plus possible les perturbations à la chambre en matière de dotation en personnel et de financement⁷.

Jusqu'où peut aller l'application de ce principe? Que fera-t-on si le parti de l'opposition officielle se retrouve en infériorité numérique de deux ou trois députés ou plus? Ou si sa supériorité numérique est remise en question au début de la législature? Les avantages du modèle de la Saskatchewan n'en sont alors que plus manifestes⁸.

Le troisième facteur, les suffrages exprimés, présente certes un attrait du point de vue démocratique ou populiste. Mais il ne peut être pris en considération, au mieux, qu'au début d'une législature, après des élections générales et uniquement comme facteur supplémentaire. Si deux partis ou plus se retrouvaient à égalité, le président pourrait considérer les suffrages exprimés pour départager les partis. M^{me} Dysart a constaté que c'est ce qui s'est produit initialement en Alberta après les élections de 1982. Au cours d'une législature cependant, le critère des suffrages exprimés est inapplicable. Après tout, l'égalité entre partis d'opposition se produit dans ces cas à la suite de défections ou d'élections partielles. Comment alors interpréter ou même envisager les suffrages exprimés pour chaque parti? Le parti conserve-t-il la part des votes obtenus par le député qui a démissionné ou s'est joint à un autre parti? Les suffrages exprimés au cours d'une élection partielle ont-ils le même poids que ceux d'élections générales? Les facteurs à considérer sont si nombreux qu'ils contredisent l'utilité du critère des suffrages exprimés au cours d'une législature.

Le statut de parti est un critère applicable tant au début qu'au cours d'une législature. M^{me} Dysart a constaté qu'un groupe organisé de députés (c'est-à-dire un parti) aura préséance sur

un groupe aussi nombreux, mais formé de députés indépendants. Le statut de parti a son importance parce qu'il implique la capacité de remplir le rôle attendu de l'opposition officielle.

Si le statut de parti constitue un facteur pertinent, ce n'est pas le cas des politiques du parti. Les membres d'un parti pourraient invoquer ce facteur pour défendre leurs prétentions au poste d'opposition officielle ou mettre en question la crédibilité d'un autre parti. Ce fut certainement le cas la dernière fois au Parlement canadien. Les porte-parole du Parti réformiste ont attaqué la crédibilité du Bloc Québécois et mis en doute sa capacité de former l'opposition officielle à cause de ses visées séparatistes. La question des politiques du parti n'a pas joué un rôle important dans le cas du Nouveau-Brunswick et n'a apparemment jamais été un facteur déterminant dans les précédents. M^{me} Dysart ne s'est donc jamais prononcée sur la question. Il est toutefois implicite dans ses propos qu'elle n'aurait pas considéré les politiques d'un parti comme un facteur valable pour le choix de l'opposition officielle. Les positions en matière de politique publique sont trop subjectives ou font trop appel aux jugements de valeur pour que le président ou d'autres parlementaires puissent, en toute démocratie, porter un jugement sur les choix électoraux de la population.

La décision Parent

Comme nous l'avons dit précédemment, M. Parent s'est contenté, dans sa décision, de répondre aux points précis soulevés par les députés réformistes, en particulier Ray Speaker. Mais cela ne constitue à peu près que les deux derniers tiers de la décision. La première partie de celle-ci traite de façon plus générale du rôle du président de la Chambre. M. Parent s'est ici largement inspiré de la déclaration faite en 1963 par le Président de l'époque, M. MacNaughton, voulant que le Président, le représentant de la Chambre, fasse preuve d'impartialité et d'objectivité. Selon M. Parent, c'est d'autant plus important maintenant que le Président est élu par scrutin secret et n'assiste plus aux caucus de son parti. M. Parent a soutenu que :

La désignation de l'opposition officielle n'a jamais été faite sur le parquet de la Chambre des communes. À titre de Président, il est de mon devoir d'assurer la bonne conduite des travaux à la Chambre. À cet effet, je me dois, à la lumière des circonstances et du rappel au Règlement, de déterminer maintenant quel parti doit être appelé à former l'opposition officielle⁹.

Un argument de fond de la position du Parti réformiste était que le Président devrait jouer un rôle actif dans la désignation de l'opposition officielle. Dans leurs observations, la plupart des porte-parole réformistes mettaient en question la crédibilité du Bloc Québécois compte tenu de sa position séparatiste. La stratégie du Parti réformiste consistait donc à présenter des

arguments voulant qu'un parti d'opposition autre que le plus nombreux puisse être reconnu comme l'opposition officielle. À l'appui de sa thèse, le Parti réformiste citait deux précédents établis en Grande-Bretagne en 1919 et en Australie en 1941. En examinant les faits de ces précédents, M. Parent n'est toutefois pas arrivé à la même conclusion que les Réformistes. De toute évidence, il ne souhaitait pas se voir confier la tâche subjective de déterminer le parti qui ferait la meilleure opposition officielle. Par convention, le nombre de sièges que détient un parti à la Chambre est le facteur déterminant¹⁰.

Les Réformistes ont également invoqué la décision prise en Alberta en 1983 par laquelle on avait accordé au NPD le statut d'opposition officielle en se fondant sur les suffrages exprimés. M. Parent s'est appuyé sur la décision Dysart pour rejeter cette position et préciser que des facteurs extérieurs au corps législatif, comme les suffrages exprimés, ne peuvent constituer de facteurs déterminants. «Je dois conclure [...] qu'en cas d'égalité pendant le cours d'une législature, l'antériorité devrait être le facteur déterminant et le statu quo devrait donc être maintenu»¹¹.

Nous terminerons cette section en examinant la décision de M. Parent à la lumière du tableau utilisé pour l'analyse de la décision de M^{me} Dysart. Nous devons toutefois garder à l'esprit que la décision de M. Parent n'était ni aussi complète, ni aussi détaillée que celle de son homologue. En outre, M. Parent a, dans une grande mesure, accepté la décision de la présidente de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick et s'en est largement inspiré dans ses conclusions.

Les observations de M. Parent traitaient principalement d'une situation d'égalité de partis se produisant au cours d'une législature. Comme il ressort clairement de la dernière citation ci-dessus, l'antériorité constituait pour lui le facteur déterminant. M. Parent accordait aussi implicitement un certain poids au facteur de la commodité, c'est-à-dire que le Bloc Québécois et le Parti réformiste étaient à égalité et que le premier formait l'opposition officielle depuis les élections de 1993. La situation n'avait pas changé au point de justifier un changement pour ce qui est de la reconnaissance de l'opposition officielle. Appliqué conjointement avec le facteur de l'antériorité, le facteur de la commodité joue en faveur du statu quo. Nous devons également nous rappeler les observations précédentes de M. Parent quant au rôle du Président. Celui-ci est de maintenir l'ordre en se fondant sur les précédents et non d'imposer une nouvelle orientation.

Pour ce qui est des trois autres facteurs, M. Parent n'a fait une observation particulière que sur les suffrages exprimés. Il était de l'avis de M^{me} Dysart, citant ses propos sur l'impossibilité d'appliquer des critères externes au corps législatif, tel le vote national.

Conclusion

Le modèle de Westminster repose sur deux principes. Le cabinet est responsable de la conduite des affaires parlementaires, mais le droit de l'opposition de critiquer efficacement le gouvernement revêt tout autant d'importance. Le choix de l'opposition officielle et de son chef est donc crucial.

Comme l'a indiqué M^{me} Dysart dans sa décision, l'antériorité a généralement été le facteur déterminant pour trancher la question de l'égalité de partis d'opposition. Le statut de parti constitue un autre critère couramment utilisé, tandis que les critères de la commodité et des suffrages exprimés sont d'application plus limitée. Les politiques de parti ne peuvent être prises en considération dans le choix de l'opposition officielle.

Cependant, si le critère de l'antériorité est largement étayé par les précédents, est-il néanmoins le meilleur? Car tout comme, dans les États modernes, le degré d'intervention du gouvernement a augmenté, l'importance relative de l'opposition officielle s'est accrue. C'est particulièrement évident dans les avantages rattachés aux responsabilités de l'opposition officielle, tant sur le plan des procédures parlementaires que du soutien administratif. Dans un tel contexte, il serait souhaitable d'envisager un ensemble de règles plus précises à appliquer en cas d'égalité de partis d'opposition. On éviterait ainsi l'incertitude et la controverse qu'engendrent habituellement de telles situations.

Notes

1. Courtney John C. « Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law », dans *Canadian Journal of Political Science*, vol. XI, n^o 1 (mars 1978), p. 33-34.

2. Robertson James R. *Les partis politiques et leur reconnaissance au Parlement*, Étude générale BP-243F, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services du Canada, 1991), p. 3.
3. La Saskatchewan constitue une exception à cet égard, car il y existe un mécanisme de règlement en cas d'égalité de partis d'opposition. On y a en effet adopté une loi portant sur le statut et les privilèges de partis d'opposition en situation d'égalité et le partage des fonds accordés à ces partis. Le Président ne se voit donc plus forcé de régler une question des plus controversées dans le feu de l'action; il n'a qu'à appliquer les règles en vigueur. M^{me} Dysart et M. Parent ont tous deux parlé favorablement du modèle de la Saskatchewan.
4. Décision de la présidente : Égalité ou nombre égal de députés dans deux partis d'opposition. *Journal des débats de l'Assemblée législative de la province du Nouveau-Brunswick*, troisième session de la cinquante-deuxième législature, 16 décembre 1994, p. 330, 335.
5. Le Bloc Québécois avait précédemment perdu un siège, son député de Brome-Missisquoi, Gaston Péloquin, ayant perdu la vie accidentellement le 1^{er} septembre 1994. Le 13 février 1995, le candidat libéral, Denis Paradis, remportait ce siège au cours d'une élection partielle. Voir les numéros précédents de la présente revue : vol. 17, n^o 4 (hiver 1994-1995), p. 38 et vol. 18, n^o 1 (printemps 1995), p. 41.
6. Décision de la présidente Dysart, p. 334.
7. *Ibid.*
8. Voir la note 3.
9. Débats de la Chambre des communes, 27 février 1996, p. 17.
10. *Ibid.*, p. 20.
11. *Ibid.*