

La discipline de parti et le vote en chambre

Lucinda Flavelle et Philip Kaye

La discipline de parti est le moyen qu'utilisent les formations politiques pour maintenir la cohésion dans leurs rangs. Elle met l'accent sur la loyauté envers le parti, de préférence à l'action individuelle. La discipline de parti prend tout son sens au moment du vote en chambre où les membres d'un parti font habituellement cause commune.

La discipline de parti est un phénomène largement répandu dans la plupart des régimes politiques contemporains, notamment dans les régimes parlementaires, où généralement, le vote en chambre se répartit entre une majorité au pouvoir largement solidaire et un ou plusieurs partis d'opposition homogènes. C'est ainsi que se déroulent les votes à la Chambre des communes du Canada depuis le début du siècle.

Nos gouvernements et nos partis d'opposition ont toujours considéré que le vote en chambre permettait de jauger la confiance que l'assemblée témoignait au gouvernement. Cette tradition, qui remonte au Canada à près d'un siècle, trouve ses racines dans la notion de gouvernement responsable qui veut que le gouvernement reste au pouvoir aussi longtemps qu'il jouit de l'appui de l'assemblée. Dans un tel système, les pouvoirs exécutif et législatif se confondent, et le Cabinet doit répondre de ses actes devant la chambre. Si le gouvernement est mis en minorité, la tradition veut qu'il démissionne ou demande la dissolution de l'assemblée. De là vient que les députés du parti au pouvoir appuient leur gouvernement pour qu'il ne tombe pas. Par contre, les députés de l'opposition unissent leurs efforts pour provoquer sa chute.

La discipline de parti n'a pas toujours régné dans la vie politique canadienne. Ce n'est qu'au cours des deux dernières décennies du XIX^e siècle que cette notion et son corollaire, la loyauté envers le parti, ont commencé à prendre corps. Auparavant, beaucoup de députés étaient indépendants ou sans attaches, comme les qualifiait, dit-on, John A. Macdonald. À l'époque, les élus ne se souciaient pas beaucoup de solidarité pour faire valoir les objectifs de leur parti; ils préféraient plutôt se ranger du côté des gagnants de façon à obtenir le plus d'avantages possible pour leurs électeurs.

Une situation semblable existait également au Royaume-Uni et en Australie. Au cours de la seconde moitié du dix-neuvième siècle, les gouvernements britanniques étaient régulièrement défaits et ils se succédaient souvent sans élections. La discipline de parti commença en Australie vers la fin du XIX^e siècle. Elle prit la forme d'un engagement. Dès 1880, les membres des partis se prononçaient, par exemple, en faveur du libre-échange ou du protectionnisme, et étaient reniés par leur parti

s'ils votaient de façon contraire. La liste des candidats engagés était publiée par les partis pour faciliter le choix des électeurs.

Les observateurs de la politique partisane associent l'apparition de la discipline de parti dans ces pays, à l'élargissement de l'électorat et aux changements survenus dans les pratiques électorales. Au Canada, par exemple, le suffrage censitaire avait, jusqu'en 1885, limité le nombre d'électeurs. En outre, l'organisation des élections était différente. Jusqu'en 1878, le scrutin n'était pas secret, c'est-à-dire que les électeurs manifestaient publiquement leur appui à un candidat. De plus, les élections n'avaient pas lieu en même temps dans toutes les circonscriptions. Le gouvernement attendait donc d'avoir gagné la partie dans les comtés sûrs avant de déclencher des élections dans les régions moins acquises, afin de bénéficier de l'effet psychologique. Il pouvait aussi modifier à sa guise la carte électorale de façon à disperser ses opposants. Les changements survenus dans ces pratiques électorales ont favorisé l'apparition de la discipline de parti : pour remplir les promesses électorales faites aux groupes nouvellement émancipés, les partis avaient besoin de membres prêts à se serrer les coudes.

Par suite de ces changements, la discipline de parti au moment du vote en chambre s'est resserrée dans la plupart des régimes parlementaires depuis le début du XX^e siècle. Dans un article sur la Chambre des communes britannique paru en 1965, Samuel Beer note, par exemple, que la cohésion en chambre entre les membres d'un même parti s'est accrue au cours des récentes décennies au point de devenir presque totale et qu'il est inutile désormais d'en mesurer l'ampleur. Le vote uniforme est de mise au sein du Bundestag allemand, de la Chambre des députés italienne, du Parlement australien ainsi que du Parlement canadien et des assemblées législatives provinciales. En fait, à Ottawa, la discipline de parti est telle que jamais un gouvernement n'a été forcé de démissionner en raison de la défection d'un de ses députés.

Même si la discipline de parti régit le vote en chambre depuis des décennies, des entorses à cette règle ont eu lieu dans toutes les assemblées législatives démocratiques. Ces défections se produisent le plus souvent soit dans les partis qui jouissent d'une imposante majorité (où elles ne risquent pas de compromettre leur programme législatif), soit dans les partis d'extrême droite ou d'extrême gauche. Depuis le milieu du siècle, les députés britanniques ne se sont pas gênés pour voter de plus en plus contre leur parti. Cette tendance s'est accentuée au cours des années 1970. Entre 1972 et 1979, le gouvernement a été défait 65 fois, bien souvent en raison de la défection de députés de l'arrière-ban. Toutefois, ces défaites n'ont donné lieu à un vote de confiance qu'à trois reprises, et le premier ministre n'a demandé la dissolution de l'assemblée qu'une seule fois.

Philip Norton, éminent spécialiste de la vie politique britannique, croit que la détermination accrue des députés de l'arrière-ban de passer outre aux recommandations des chefs de parti met en relief le mythe constitutionnel voulant qu'un parti au pouvoir doive démissionner ou demander la dissolution de l'assemblée dès qu'il est mis en minorité par un vote. Selon Norton, il y a trois catégories de défaites, et chacune exige une réaction différente. Un vote de confiance perdu entraîne nécessairement la démission du gouvernement ou la dissolution de l'assemblée. Lorsqu'un élément essentiel du programme législatif du gouvernement est rejeté, celui-ci doit demander un vote de confiance ou démissionner. Enfin, si le gouvernement est défait à propos un élément secondaire de son programme législatif, il doit alors soit, accepter la défaite, soit chercher à renverser la décision de l'assemblée. Selon Norton, c'est dans cette dernière catégorie que se rangent la plupart des défaites qu'a connues le gouvernement de Westminster. Et le plus souvent, le gouvernement en place a accepté la défaite, carrément ou indirectement.

Quoi qu'il en soit, les députés qui votent contre leur parti sont habituellement réputés avoir commis une grave entorse à la discipline. Dans une étude sur la Chambre des communes britannique, les députés de Grande-Bretagne ont été invités à classer certains actes de déloyauté par ordre de gravité. Ceux-ci comprenaient notamment le vote pour un autre parti, l'abstention, la rédaction de lettres ou d'articles dans la presse critiquant le parti, les discours défavorables au parti prononcés à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement et toute expression d'opposition personnelle au whip du parti. Les chefs de parti et les députés de l'arrière-ban ont été unanimes à considérer que le vote contre le parti était la dérogation la plus grave à la discipline.

La discipline de parti en chambre est assurée par le whip. Selon Martin Westmacott, le whip a pour tâche de contenir la dissidence, d'encourager la cohésion, de prêter l'oreille aux préoccupations des députés et de trouver un compromis lorsque la position du parti et celle d'un député ne concordent pas. Il doit s'assurer que les députés du parti sont présents en Chambre pour toutes les mises aux voix importantes et qu'ils votent conformément aux instructions du parti.

Si un député ne se plie pas à cette discipline, diverses sanctions peuvent être prises contre lui. Il peut être frappé d'ostracisme par ses collègues; se voir refuser des fonds et de l'aide lors des campagnes électorales; manquer l'occasion d'accéder au Cabinet; ne pas obtenir un bureau convenable et un personnel suffisant; être ignoré au moment de la formation de comités parlementaires prestigieux ou de délégations parlementaires; se voir refuser la possibilité de poser une question pendant la période des questions, se voir refuser l'aide du parti pour répondre aux demandes de ses électeurs; ou être simplement expulsé du caucus. La pire punition qu'un chef de parti peut imposer à un député dissident est de demander la dissolution du Parlement et de déclencher des élections. Peu de députés sont assurés d'être réélus et aucun d'entre eux ne se réjouit à la perspective de devoir lutter pour conserver sa place.

Certains observateurs croient toutefois que l'aptitude du whip et des chefs de formation à maintenir la discipline de parti a été surestimée. Après tout, le whip n'a officiellement que très peu de pouvoirs, surtout au Canada. Certains députés dissidents accèdent aux banquettes ministérielles en raison de leurs seules compétences; d'autres sont nommés au Cabinet, ce qui a pour effet de les bâillonner. Les efforts visant à bloquer la réélection d'un député dissident dans sa circonscription peuvent être mal vus. En Grande-Bretagne, par exemple, certaines associations locales continuent d'appuyer les députés qui votent contre leur parti. Les whips et les chefs de parti préfèrent donc avoir recours

à la diplomatie et à la persuasion plutôt qu'aux sanctions, pour s'assurer que la position du parti est respectée en chambre.

On peut donc conclure que la discipline de parti est, pour une bonne part, *volontaire* parce que les députés y trouvent leur compte. La perspective de perdre un vote de confiance, et par tant, leur poste ou même leur siège, incite, la plupart du temps, les députés à appuyer leur parti, même s'ils s'opposent à une de ses propositions. Deuxièmement, les députés veulent d'habitude soutenir leur parti et ils reconnaissent et acceptent les pouvoirs de leur chef parlementaire. Après tout, le chef n'est-il pas le principal artisan du succès de son parti et n'est-il pas vrai que bien des députés sont élus en raison de la popularité de leur chef? En troisième lieu, de nombreux ministres sont promus au Cabinet grâce à l'appui des députés d'arrière-ban qui les appuieront sans doute en chambre, le moment venu. En outre, les membres d'un parti partagent les mêmes croyances, valeurs et objectifs et ont tous à coeur la survie du parti. Enfin, les députés de l'arrière-ban aspirent normalement à des postes ministériels et ne veulent donc pas compromettre leurs chances d'accéder au Cabinet en refusant de se plier à la discipline du parti.

Arguments à l'appui de la discipline de parti

La discipline de parti permet au gouvernement (du moins quand il est majoritaire) de faire adopter son programme législatif sans modification. Une dissension dans les rangs peut, par contre, faire chuter le gouvernement ou, tout au moins, lui causer de graves embarras politiques.

Comme la discipline de parti permet de prévoir à l'avance les résultats d'un vote, les ministres n'ont aucune crainte quant au sort qui sera réservé à leurs projets de loi. Comme l'a fait remarquer un ministre du Cabinet britannique, ce serait pousser la démocratie trop loin que de ne pas connaître à l'avance l'issue d'un vote. De plus, la prévision des résultats des votes assure la stabilité gouvernementale. Les élections fréquentes ne sont jamais prisées par l'électorat et un appui assuré permet au gouvernement de s'acquitter de son mandat. Non seulement la discipline de parti garantit-elle la stabilité, mais elle consacre également la légitimité du système de partis et celle du régime parlementaire. À l'occasion d'une étude sur le 25^e Parlement canadien réalisée en 1962, on avait invité les députés à expliquer les avantages qu'il y avait à se conformer aux directives du parti. Quarante-huit pour cent d'entre eux ont répondu qu'ils étaient motivés par le désir d'assurer la survie de leur parti et de le voir atteindre ses objectifs. D'autres (14 p. 100) ont insisté sur la viabilité du régime parlementaire et sur la nécessité de la préserver. Vingt-trois pour cent ont affirmé qu'ils tenaient à se solidariser à cause des avantages qu'ils en tiraient et 11 p. 100 seulement ont indiqué ne voir aucun avantage à voter conformément à leur parti.

La discipline de parti éclaire les électeurs sur les choix qui s'offrent à eux. Dans un régime parlementaire, le parti au pouvoir formule ses politiques et les partis de l'opposition sont censés en faire la critique et offrir des solutions de rechange. De cette façon, tous les partis prennent part aux débats. Le besoin d'une discipline interne rend plus homogène la position de chaque parti sur les diverses questions.

Le relâchement de la discipline de parti exigerait des efforts d'organisation supplémentaires de la part des chefs qui sont déjà surchargés. Certains soutiennent que même si ce cadre rigide était supprimé, les chefs des différentes formations chercheraient quand même à obtenir l'appui de leurs députés en les contactant personnellement. Pour cela, chaque parti devrait dé-



La discipline de parti revêt plus d'importance lorsqu'un gouvernement est minoritaire. Plusieurs premiers ministres ontariens ont dirigé des gouvernements minoritaires, notamment, E.C. Drury (à g.), George Drew (à d.) et David Peterson, le premier ministre actuel.

terminer la position de chacun de ses membres, ce qui exigerait énormément de temps et d'efforts.

En outre, le relâchement de la discipline de parti lors des votes nous conduirait vers un système semblable à celui du Congrès américain. Les députés, à l'instar des sénateurs et des représentants américains, seraient libres de négocier entre eux pour s'assurer des appuis à l'occasion d'un vote. Ils seraient cependant plus à la merci des pressions exercées par les divers démarcheurs politiques et les groupes de pression.

Enfin, la discipline de parti peut être considérée comme une condition préalable au bon fonctionnement de l'appareil étatique moderne. L'intervention des gouvernements dans les secteurs sociaux et économiques exige une planification énorme. Or les longues discussions parlementaires ne sont pas un moyen efficace d'en arriver à des décisions.

Les arguments à l'encontre de la discipline de parti

L'un des arguments invoqués en faveur du relâchement de la discipline de parti en Chambre a trait aux cas de conscience. Les questions morales devraient, soutient-on, être tranchées selon la conscience de chacun et non par des consignes émanant du whip des partis. Ces questions dépasseraient, paraît-il, les simples considérations partisans.

Curieusement, au cours des vingt dernières années, les deux seules questions qui ont fait l'objet de votes libres à Ottawa avaient trait à la peine de mort et au choix de notre drapeau. Par ailleurs, les questions comme l'avortement, l'homosexualité et le divorce ont été confiées aux whips des partis. Le gouvernement peut recourir au vote libre pour se décharger de toute responsabilité politique à l'égard de questions litigieuses. S'il gagne le vote, il peut s'en glorifier tant qu'il veut. S'il le perd, il peut se féliciter d'avoir mis la question aux voix et blâmer l'opposition d'avoir défait la motion.

Certains députés ont également déclaré qu'ils aimeraient faire cavalier seul lorsque la position de leur parti nuit aux intérêts de leurs électeurs. Le relâchement de la discipline de parti permettrait, dans ce cas, aux députés de voter selon la volonté de leurs électeurs. Dans un sondage Gallup effectué en 1983, 49,5 p. 100 des répondants ont indiqué qu'à leur avis, les députés devraient voter comme le veulent leurs commettants. Seuls 7,9 p. 100 d'entre eux se sont dits favorables à l'imposition d'une discipline de parti et plus du tiers (38,3 p. 100) ont exprimé l'avis que chaque député devrait voter selon son propre jugement. L'opinion publique semble donc être nettement en faveur d'un relâchement de la discipline de parti en chambre.

Le relâchement de la discipline de parti sur certaines questions peut contribuer à détendre l'atmosphère dans l'assemblée.

Ce fut le cas en 1964 lorsque le premier ministre Lester B. Pearson permit à chaque député de voter librement au sujet du nouveau drapeau. Il déclara à la chambre : Dans une question aussi personnelle, aussi intimement liée à leur conscience et à leurs sentiments que celle d'un drapeau, un membre du parti libéral ne serait pas expulsé de son parti s'il décidait de voter contre le modèle soumis par le gouvernement.

Le relâchement de la discipline de parti pourrait atténuer le cynisme du public à l'égard du régime parlementaire. Le rôle principal des corps législatifs canadiens se limite à entériner les décisions déjà prises par un petit groupe, en l'occurrence le cabinet. Si l'issue des votes était moins prévisible, le niveau des débats parlementaires en serait rehaussé et susciterait davantage l'intérêt des médias et du public. Le Parlement lui-même y gagnerait en crédibilité, puisque l'électorat verrait en lui une institution soucieuse de ses responsabilités.

En 1980, Robert Stanfield, ancien chef national du parti progressiste-conservateur, préconisa le recours plus fréquent au vote libre pour accroître la dignité des députés de l'arrière-ban. Il admit qu'au cours d'une session, certains projets de loi qui forment l'essentiel du programme législatif du gouvernement doivent être adoptés, mais selon lui, beaucoup d'autres sont accessoires. Si nous ne devons, dit-il, recourir à la discipline de parti que lorsque le gouvernement estime qu'une question doit faire l'objet d'un vote de confiance, nous rehausserions la dignité de simples députés des part et d'autre de la chambre — pourvu que l'opposition jouisse elle aussi du droit de libre expression. Les députés ne seraient plus de simple pions. Non seulement les députés et le gouvernement y gagneraient-ils au change, mais ils seraient aussi mieux considérés par l'opinion publique. Ils auraient également l'impression d'être plus influents, plus autonomes, plus importants et plus sûrs d'eux-mêmes. Pour toutes ces raisons, je crois que l'idée mérite d'être étudiée.

Une discipline stricte nuit énormément à la libre expression d'une foule de sujets et d'opinions, qui est essentielle au dynamisme du régime parlementaire. Qui plus est, elle peut étouffer la représentation efficace de régions importantes et inciter les électeurs à se tourner vers les gouvernements provinciaux ou des tiers pour défendre leurs intérêts.

L'assouplissement de la discipline pourrait éventuellement améliorer la politique publique. Les gouvernements seraient plus ouverts et plus disposés à divulguer les motifs de leurs décisions et à accepter les modifications proposées par les députés de l'arrière-ban. Une étude des amendements faits aux projets de lois déposés devant la Chambre des communes britannique montre que 99 p. 100 de ceux qui sont proposés par les ministres sont approuvés, comparativement à 9,5 p. 100 seulement des amendements proposés par les députés. Les gouvernements pourraient être forcés de modifier, de retirer ou de repenser certaines mesures par suite des pressions exercées par les députés de l'arrière-ban.

Enfin, l'assouplissement de la discipline de parti pourrait servir d'argument aux ministres pour s'opposer aux points de vue de leurs hauts fonctionnaires. Un ministre en désaccord avec ses conseillers au sujet d'une mesure pourrait éventuellement avoir gain de cause en faisant valoir que la chambre ne sera jamais prête à accepter cela.

L'expérience ontarienne

L'analyse des votes inscrits au cours des quatre sessions de la 32^e législature de l'assemblée législative ontarienne (1981-1984) montre qu'une grande cohésion existe au sein des partis. Les députés ont suivi les consignes de leur parti dans 94 p. 100 des cas. Pour les votes importants, c'est-à-dire ceux qui avaient trait aux projets de

loi d'initiative gouvernementale et aux rapports de comités, ce degré de solidarité a été encore plus élevé.

Un parti est plus susceptible d'être divisé dans le cas d'une résolution ou d'un projet de loi d'initiative parlementaire parce qu'alors la confiance dans le gouvernement n'est pas en cause. De fait, au cours de la quatrième session, les seuls votes inscrits n'ayant pas fait l'unanimité au sein des partis portaient sur la résolution de M. Jim Foulds, député provincial Néo-démocrate (10 mai 1984) et sur celle de M. Ernie Eves, député provincial progressiste-conservateur (7 juin 1984). La résolution de M. Foulds demandait que les frais de transport d'un malade sur une distance de plus de 200 milles soient entièrement remboursés par le RAMO et que le gouvernement accorde ce privilège aux résidents du Nord de l'Ontario dans un délai de deux ans. Celle de M. Eves portait sur le régime des libérations conditionnelles. Elle invitait le gouvernement fédéral à augmenter la durée de la peine minimale que doit purger un détenu pour solliciter sa libération conditionnelle. Les votes sur ces deux résolutions représentent seulement 4 p. 100 de tous les votes inscrits au cours de la quatrième session. La tendance générale des votes (et la solidarité dans 94 p. 100 des votes inscrits) souligne l'importance de la discipline de parti en Ontario.

Deux événements récents pourraient toutefois modifier cette tendance. En mai 1985, le premier ministre, David Peterson, et le chef du Nouveau parti démocratique, Bob Rae, signèrent une entente en vue de modifier les règles concernant la question de confiance. Dorénavant, seuls l'ensemble du budget et les motions expresses de non-confiance seront considérés comme étant de nature à remettre en question la légitimité du gouvernement. Jusqu'à présent, ce changement n'a pas modifié sensiblement la façon de voter à l'assemblée, mais la possibilité existe.

Le deuxième événement est la publication durant l'automne 1985, du rapport du Standing Committee on Procedural Affairs and Agencies, Boards and Commissions. Ce document propose entre autres que le gouvernement ne démissionne ou ne demande la dissolution de l'assemblée que s'il est défait sur une question générale d'ordre budgétaire, sur un projet de loi portant affectation de crédits ou sur une motion expresse de non-confiance. Cette proposition s'inspire d'une recommandation semblable qui a été formulée par le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes et qui a été acceptée, du moins en principe, par le gouvernement fédéral. Le comité ontarien recommandait que cette proposition entre en vigueur à partir du 3 mars 1986 pour une période d'essai d'une année. ■

Ouvrages à consulter

Association parlementaire du Commonwealth, *Sixth Canadian Regional Parliamentary Seminar Proceedings*, Ottawa, novembre 1980.

Edward Crowe, "Consensus and Structure in Legislative Norms, Party Discipline in the House on Commons", *Journal of Politics* 45, novembre 1983.

Allan Kornberg, *Canadian Legislative Behavior: A Study of the 25th Parliament*, New York, Hold, Rinehart and Winston 1967.

Ronald G. Landes, *The Canadian Policy: A Comparative Introduction*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1983.

J.D.B. Miller, "Party Discipline in Australia", dans *Readings in Australian Government*, édition Colin A. Hughes, Sainte-Lucie, Queensland, University of Queensland Press, 1968.

Philip Norton, "Défaites du gouvernement à la Chambre des communes britannique", *Revue parlementaire canadienne*, Vol. 8 (hiver 1985-1986).

Richard Rose, "Still the Era of Party Government", *Parliamentary Affairs*, n°6, été 1983.

Martin W. Westmacott, "Les Whips et la cohésion des partis politiques", *Revue parlementaire canadienne*, n°6, automne 1983.