

Un soir inoubliable : la première élection d'un président au scrutin secret

Gary Levy

«La Chambre des communes, l'institution la plus importante de notre pays, traverse une crise dont elle est elle-même responsable. Pour retrouver sa dignité, le Parlement a besoin d'un changement profond d'attitude autant que d'un catalyseur. Pour ma part, je crois pouvoir contribuer plus efficacement à cette réforme en tant que simple député d'une Chambre qui aura librement investi son nouveau président de pleins pouvoirs».

C'est en ces termes que le président John Bosley a remis sa démission après avoir présidé la Chambre des communes pendant deux années tumultueuses¹.

La démission du président a ouvert la voie à l'une des réformes des plus radicales de l'histoire parlementaire canadienne : l'élection d'un nouveau président au scrutin secret par tous les députés de la Chambre. Le scrutin, commencé à 15 heures le 30 septembre 1986, s'est terminé douze heures plus tard après onze tours par l'élection de John Fraser comme 32^e président de la Chambre des communes.

Malgré la publicité qui a entouré la démission de M. Bosley et la convocation anticipée du Parlement pour élire son successeur, la nouvelle procédure fut accueillie avec surprise par le public, la presse et même par beaucoup de députés. La réforme du mode d'élection était néanmoins sur le tapis depuis près de cinq ans. La démission inattendue de M. Bosley n'a fait qu'avancer l'application d'une procédure qui ne devait avoir lieu qu'après les prochaines élections générales.

Aperçu historique

Le scrutin secret a été envisagé afin de mieux asseoir l'autorité du président. On reconnaît généralement que la présence d'une personne impartiale, s'appliquant à faire respecter équitablement les règles de procédure et à protéger les privilèges de tous les députés, est essentielle à tout corps législatif digne de ce nom. Cepen-



John Bosley déposant son bulletin de vote. (Canapress)

Gary Levy est directeur de la Revue parlementaire canadienne.



La boîte de scrutin. (Martine Bresson)



Le premier ministre Mulroney dépose son bulletin de vote. (Canapress)

dant, la présidence impartiale des Communes est une coutume relativement récente.

Après la Confédération, le Premier ministre John A. Macdonald souhaitait que le Canada se conforme à la tradition britannique voulant que les présidents ne soient pas changés à la légère à chaque législature. Mais au cours des cent dernières années, trois présidents seulement ont dirigé les débats durant plus d'une législature; ce sont James Cockburn, Edgar Nelson Rhodes et Rodolphe Lemieux. Le prestige de cette fonction a varié selon l'habileté des différents titulaires. Il est tombé à son plus bas durant le débat sur le pipeline en 1956 pour atteindre son apogée sous la présidence de Lucien Lamoureux qui démissionna de son parti pour briguer les suffrages aux élections générales de 1968 et de 1972 à titre de candidat indépendant. En 1979, son successeur, James Jerome, fut le premier président à être reconduit dans ses fonctions après un changement de gouvernement suite à une élection.

Après les élections de 1980, le Premier ministre Trudeau nomma Jeanne Sauvé à la présidence. M^{me} Sauvé, qui avait été ministre pendant huit ans, n'avait jamais passé ne serait-ce qu'une journée dans un fauteuil de l'arrière-ban. Elle eut également la mauvaise fortune de présider quelques-uns des débats les plus acerbes de toute l'histoire du Canada, notamment la résolution constitutionnelle de 1981 et les modifications au tarif du Nidde-Corbeau en 1983. Une autre crise grave survint au Parlement en mars 1982 lorsque les deux partis d'opposition firent obstruction au projet de loi sur la sécurité énergétique; ils demandaient qu'il soit scindé en plusieurs parties qui seraient étudiées séparément. L'Opposition officielle présenta une motion d'ajourne-

ment, puis refusa de se présenter au vote qui, par tradition, n'a lieu que lorsque les whips du gouvernement et de l'Opposition officielle annoncent qu'ils sont prêts.

La sonnerie d'appel au vote ne cessa plus de sonner. Des pressions toujours plus fortes s'exercèrent sur la présidente pour qu'elle mette fin à l'impasse, mais M^{me} Sauvé maintint l'avis qu'il incombait aux partis de résoudre leur différend. Après deux semaines durant lesquelles la sonnerie résonna sans interruption, une entente fut enfin conclue. Le parti au pouvoir accepta de scinder le projet de loi omnibus en plusieurs parties en échange d'un calendrier pour l'adoption de chacune. Lorsque la Chambre reprit ses travaux après cet incident sans précédent, M^{me} Sauvé fit un court exposé sur les raisons qui expliquaient son refus d'intervenir. Elle conclut en observant qu'il était temps de repenser certains aspects de la procédure parlementaire.

Quelques semaines plus tard, la Chambre adopta une motion du gouvernement visant la création du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure qui fut constitué sous la présidence de Tom Lefebvre. Le choix du président selon le mode traditionnel fut l'une des questions qui retint l'attention du Comité. Celui-ci était d'avis que la Chambre devait se prononcer sur le choix des candidats à la présidence : «Le président relève de la Chambre et non du gouvernement ou de l'opposition. Être au service de la Chambre exige aussi qu'il fasse preuve de leadership et qu'il sauvegarde les intérêts de la Chambre et des députés. ... Le président, une fois élu, est toujours devenu un authentique représentant de la Chambre des communes. Cependant l'usage veut qu'au Canada le Premier ministre exerce une très forte influence sur le choix du candidat à ce poste²».



John Fraser est félicité par le seul autre candidat au dernier tour de scrutin, Marcel Danis. (Canapress)

Selon le rapport du Comité, le président ne devait plus être nommé par le Premier ministre, mais plutôt élu au scrutin secret, le vote se poursuivant jusqu'à ce qu'un candidat recueille au moins 50 p. 100 des voix plus une. Le Comité recommanda aussi que le greffier de la Chambre dépouille les bulletins de vote en présence d'un député de chaque parti politique. Il recommanda également, mais de façon plutôt vague, que «la Chambre respecte la tradition linguistique régissant le choix des présidents au Canada³».

Ce rapport ne fut pas adopté, le Parlement ayant été dissous en vue des élections de 1984. Le nouveau gouvernement conservateur de Brian Mulroney donna priorité à la réforme parlementaire et annonça immédiatement la création d'un Comité spécial chargé de la réforme de la Chambre et présidé par James McGrath. Le Comité déposa trois rapports. Chacun d'eux recommandait de répartir la responsabilité des travaux de la Chambre

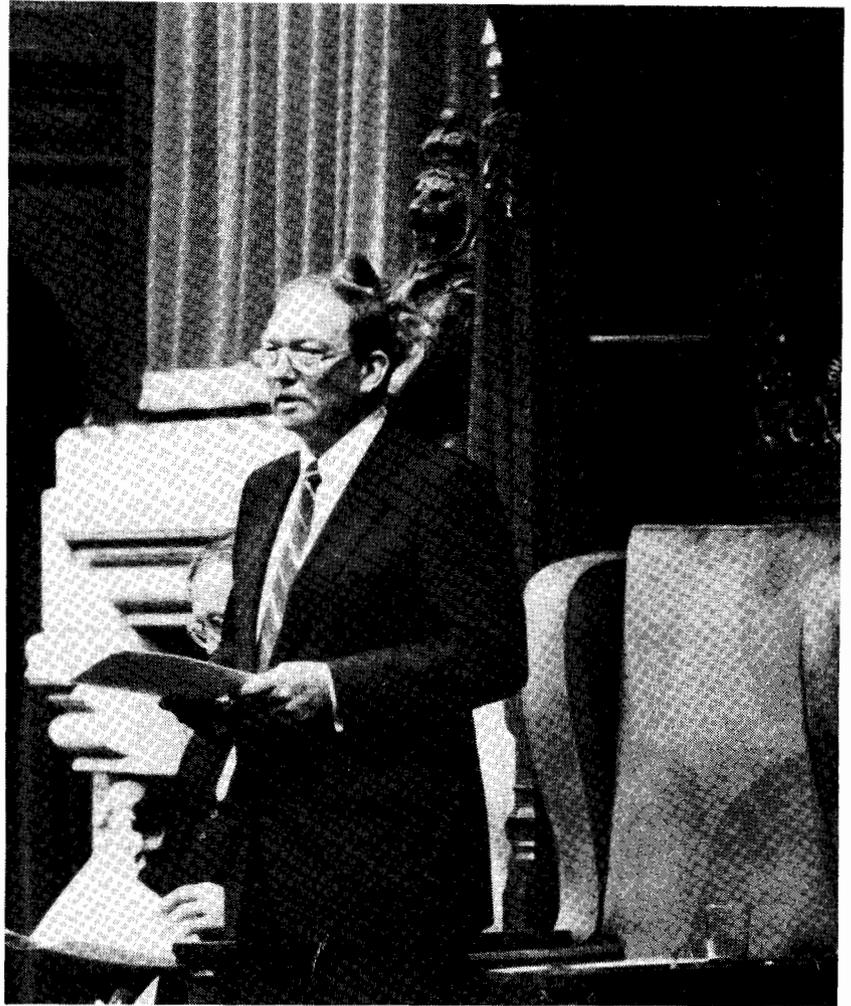
entre tous les députés plutôt que de la confier presque exclusivement aux chefs des partis, aux ministres, aux leaders parlementaires et aux whips. Le Comité McGrath étudia et accepta un certain nombre de propositions faites par le Comité Lefebvre, notamment l'élection du président par voie de scrutin secret. Le Comité ne fit aucune allusion à la tradition linguistique, sachant qu'il ne pouvait assortir un scrutin secret de conditions.

Durant ses travaux, le Comité McGrath entendit le témoignage du président Bosley qui signala certains points faibles de la nouvelle procédure : «Ne pourrions-nous pas, disait-il, en arriver à la situation où un candidat ferait campagne pour devenir président? Je ne suis pas certain que cela servirait les intérêts de la Chambre des communes; cela ne s'est encore jamais produit Si le choix du président se faisait par le processus électoral tel que nous le connaissons comme politiciens, je me demande si le président pourrait maintenir son impartialité. Je ne vois pas com-



Le nouveau président est escorté au fauteuil par le président démissionnaire Bosley.

Dans son discours d'acceptation, M. Fraser a fait remarquer que si le mode d'élection avait changé, le président demeurerait toujours le serviteur de la Chambre. (Canapress)



ment on pourrait éviter cela s'il était vraiment élu. Je ne vois pas non plus comment on pourrait éviter de faire campagne pour le poste⁴».

Le gouvernement accepta finalement le principe de l'élection du président au scrutin secret. Il apporta toutefois dans le nouveau Règlement quelques modifications importantes aux propositions des comités Lefebvre et McGrath. Il écarta, par exemple, celle qui avait trait aux scrutateurs. De même, il décida que les résultats seraient annoncés, après chaque tour de scrutin, dans l'ordre alphabétique plutôt que suivant le nombre de voix obtenues. Les articles du Règlement relatifs à la nouvelle procédure furent adoptés par la Chambre en février 1986. Ils confient la responsabilité de la présidence des élections au président sortant ou au plus ancien député présent. Tous les députés sont éligibles au poste de président, sauf les ministres et les chefs des partis reconnus. Ceux qui désirent se retirer de la course doivent en aviser le greffier par écrit.

Conformément au nouveau Règlement, le président Bosley présida l'élection. Il se demanda également s'il devait rester candidat, mais décida que non : «J'en suis à regret arrivé à la ferme conclusion que pour respecter l'esprit de la réforme – le libre choix d'un président par les députés – il vaudrait mieux que le titulaire du poste ne se représente pas⁵».

La Chambre se réunit le 30 septembre pour élire un nouveau président. Le président Bosley expliqua alors la procédure à suivre et lut le nom des trente-neuf personnes qui demeureraient en lice. Les députés quittèrent ensuite leur place pour se rendre dans les couloirs et revenir à la Chambre par les deux portes si-

tuées de chaque côté du fauteuil présidentiel. Chaque député reçut un bulletin de vote, en même temps que son nom était rayé de la liste des électeurs. Ils votèrent par groupes de six dans des isolements portatifs installés de chaque côté du bureau du greffier. Une fois que tous les députés eurent voté, le président déposa son bulletin dans une boîte spéciale, en bois sculpté, que lui apporta le sergent d'armes. La séance fut ensuite suspendue le temps que le greffier dépouille les bulletins dans une autre pièce.

Chaque tour de scrutin dura de quarante-cinq à quatre-vingt minutes. La sonnerie retentit ensuite pendant cinq minutes pour signifier la reprise de la séance et la proclamation des résultats. Le président Bosley fit lecture des noms des candidats toujours en lice et demanda à quiconque désirait se retirer de la faire. Peu de candidats se retirèrent. Les derniers en lice Reg Stackhouse, Marcel Prud'homme, Steve Paproski et Doug Lewis furent éliminés. Ne restèrent dans la course, au onzième et dernier tour de scrutin, que le vice-président de la Chambre, Marcel Danis, et l'ancien ministre John Fraser. Le président Bosley annonça les résultats finals à 1 h 48. Il quitta alors le fauteuil et escorta M. Fraser jusqu'à la tribune. Après avoir remercié les députés de leur appui, le président Fraser donna la parole au Premier ministre et aux chefs des deux partis d'opposition. Tous lui promirent leur appui et leur soutien au principe du scrutin secret par lequel on l'avait élu.

Dans son discours de félicitations, John Turner signala que l'élection aurait pu être écourtée si on avait suivi la procédure recommandée par les comités McGrath et Lefebvre. Cette critique fut reprise par certains journalistes qui qualifièrent le dé-

roulement des élections de procédure lourde, compliquée, ridicule, non démocratique et grotesque. Bien que le mode d'élection puisse être amélioré, rares furent ceux qui préconisèrent le retour à l'ancien système. Quelques députés et journalistes reprochèrent au nouveau mode d'élection de ne pas respecter le principe de l'alternance de la présidence entre Canadiens anglophones et francophones.

Le français et l'anglais sont les langues officielles du Parlement depuis 1867, mais, pendant de longues années, seuls les Canadiens français étaient bilingues. Le choix d'un président anglophone désavantageait alors un grand nombre de députés francophones. La solution la plus équitable à ce problème consista à alterner la présidence entre anglophones et francophones et à créer, en 1885, le poste de vice-président lequel doit très bien connaître la langue qui n'est pas celle du président.

Le scrutin secret marque par le fait même la fin du principe de l'alternance, qui, on le croit, n'avait plus sa raison d'être. Il était devenu symbolique étant donné l'implantation de services d'interprétation simultanée à la Chambre en 1959, l'application de programmes de formation linguistique depuis quinze ans et l'augmentation du nombre d'adjoints au président. Par ailleurs, le nombre des personnes intéressées au poste de président et ayant les compétences nécessaires pour assumer ces fonctions est relativement faible. Il est donc vain d'exclure quiconque pour des raisons de nationalité. Un jour viendra peut-être où trois ou quatre présidents successifs seront Canadiens français ou Canadiens anglais.

Reste à savoir toutefois si le bilinguisme est absolument essentiel pour occuper la présidence. Roland Michener fut probablement le premier président anglophone qui pouvait se débrouiller en français. Mais on considère depuis 1957 que le bilinguisme est une condition importante pour assumer cette fonction. M. Fraser prononça ses premières phrases en français et indiqua qu'il avait l'intention d'améliorer sa connaissance de cette langue. En dernière analyse, la Chambre des communes est une institution bilingue et le respect qui doit entourer la présidence exige qu'on reconnaisse cette réalité.

Les craintes manifestées au sujet de la procédure et de la langue ont progressivement fait place à la constatation que quelque chose de fondamental s'était produit à la Chambre des communes le 30 septembre. Les présidents de la Chambre ont été vivement critiqués ces dernières années, surtout par les députés et les médias qui comprennent mal les difficultés inhérentes à ce poste, ou qui profitent de ce que le président ne soit pas en mesure de se défendre publiquement. La nouvelle procédure de sélection permettra-t-elle d'investir les présidents d'une certaine légitimité qui les mettra à l'abri de la critique injuste? Elle ne leur suffira cependant pas à régler un problème plus crucial... celui de la conduite de la période des questions.

Ce quarante-cinq minutes des travaux parlementaires a pris une importance tout à fait démesurée au Canada. Certes, la période des questions est un menu de choix pour les journaux et la télévision, mais les médias passent presque sous silence ce qui se dit en comité ou durant les autres travaux parlementaires de la journée. Même les députés ont tendance à se comporter comme si la période des questions se confondait avec le Parlement lui-même. Pourtant cette période n'existe vraiment sous sa forme actuelle que depuis les années 1960. Jusqu'alors les membres de l'opposition n'avaient que rarement l'occasion d'attaquer la politique du gouvernement.

Les réformes de procédure qui ont eu lieu au cours des vingt dernières années permettent aux députés de participer aux travaux de la Chambre et de demander des comptes au gouvernement. Parmi ces réformes, on peut citer les journées réservées à

l'opposition, les déclarations que peuvent faire les députés, la période de questions et de commentaires qui suit les discours, les nouvelles règles concernant les travaux d'initiative parlementaire, la réforme des comités qui ont aujourd'hui le droit de définir leur propre mandat, etc. Malgré tout, la période des questions s'impose à l'esprit d'un bon nombre comme étant le moment idéal pour demander des comptes. Le reste est secondaire. Résultat : piètre comportement du gouvernement et de l'opposition, déception du public à l'égard du Parlement et pressions énormes sur le simple mortel chargé de diriger la période des questions.

L'élection du président au scrutin secret pourrait être le point de départ d'autres réformes fondamentales. Les Canadiens n'ont jamais fait preuve de beaucoup d'imagination dans les changements institutionnels. La Confédération était elle-même un pas vers l'inconnu, et il a fallu faire preuve de hardiesse pour faire adopter une *Charte des droits et libertés* dans un régime parlementaire. Pratiquement toutes les études sur la réforme parlementaire en arrivent à la conclusion que les changements de procédure ne sont utiles que s'ils s'accompagnent d'un changement d'attitudes. Mais les attitudes ont-elles changé?

L'élection du président a donné lieu à certains faits inhabituels à la Chambre. Pendant près de douze heures, les engagements, les réunions et toutes les autres activités des députés ont dû être intercalés entre les divers scrutins. Le Premier ministre et presque tout le Cabinet étaient constamment présents à la Chambre. Durant les dépouillements, les députés ont passé le temps à converser entre eux. On a vu le Premier ministre et le chef de l'opposition s'entretenir longuement et amicalement dans l'allée centrale loin de leur personnel, de leurs adjoints, des téléphones et des microphones. Tout cela peut sembler parfaitement ordinaire, mais quand donc un tel événement s'est-il produit la dernière fois et dans quelles conditions pourrait-il avoir lieu à l'avenir? S'il y eut jamais une belle époque au Parlement, l'atmosphère qui régnait à la Chambre ce soir-là doit l'avoir évoquée. Peut-être la Chambre deviendra-t-elle un lieu où d'importantes décisions seront prises parfois et où l'opinion d'un simple député vaudra quelque chose. On ne saurait imaginer alors les changements qui pourraient survenir dans la politique canadienne.

Dans son discours d'acceptation, le président Fraser a signalé que si le mode d'élection avait changé, le président n'en restait pas moins le serviteur de la Chambre. Il aurait pu ajouter que la Chambre des communes est toujours le reflet de la population en général. Les attitudes et les comportements ne changeront pas facilement, mais tous ceux qui étaient présents à la fin de l'élection ont eu l'impression d'avoir vécu un épisode de l'histoire du Canada. Ce fut une soirée inoubliable. ■

Notes

¹Bien que rare, la démission d'un président au milieu de son mandat n'est pas sans précédent. Les présidents Brodeur (1904), Sproule (1915) et Sauvé (1984) ont tous trois démissionné pour accéder respectivement au Cabinet, au Sénat et aux fonctions de Gouverneur général. Le président Black (1934) a démissionné pour des raisons de santé et le président Anglin (1874), parce qu'il avait violé la *Loi sur l'indépendance du Parlement* en acceptant des contrats gouvernementaux pour sa maison d'édition.

²Chambre des communes, Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure, *Quatrième rapport*, 3 décembre 1982.

³*Ibid.*

⁴Chambre des communes, Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 22 janvier, page 15.

⁵John Bosley à Brian Mulroney, 4 septembre 1986.