

Introduction

Le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires a le plaisir de faire paraître la troisième étude de la collection *Perspectives parlementaires*. Lancée en 1998, c'est une collection progressive d'études sur les institutions et processus législatifs du Canada, et sur les questions connexes. Les études visent à susciter le débat chez les universitaires, les observateurs et les praticiens du monde de la politique au Canada. Les études proposées constituent un avantage supplémentaire pour ceux qui sont membres du Groupe. Les études antérieures figurent à notre site web www.etudeparlementaire.ca.

Cette troisième étude intitulée « Les députés, les électeurs et la démocratie à la Chambre des communes canadienne » a été réalisée par M. Bill Cross, directeur du Centre d'études canadiennes et professeur au Département de science politique de Mount Allison University. Dans sa communication, le P^r Cross jette un regard personnel sur une question qui a fait l'objet de maintes discussions en politique canadienne : comment faire pour que les députés tiennent mieux compte des préoccupations de leurs électeurs?

Le P^r Cross commence son analyse en posant l'hypothèse que les députés se font reprocher avec raison de ne pas prendre l'initiative de débats de principe susceptibles de mettre leur point de vue en opposition avec celui de leur parti. La discipline de parti au Canada n'a jamais été contestée au cours des vingt dernières années malgré 1) une transformation radicale du régime des partis au Canada depuis l'élection de députés réformistes et bloquistes en 1993; 2) un renouvellement massif de la députation à la Chambre des communes; et 3) une réforme de la procédure parlementaire qui donne aux députés militants une meilleure occasion d'exercer de l'influence.

Le P^r Cross suppose ensuite que le problème des députés tient en partie au fait qu'ils n'obtiennent pas un mandat indépendant des autorités locales de leur parti lors de la procédure de mise en candidature. La plupart du temps, les assemblées d'investiture ont lieu à huis clos, sans qu'il y ait de débat sur les principes. Il arrive donc souvent que les candidats choisis n'arrivent pas à Ottawa forts de l'appui indéfectible de l'organisation locale de leur parti. Si les assemblées d'investiture étaient publiques et animées par des discussions de principe, ce serait un premier pas vers l'élection de députés qui ne craindraient pas de s'opposer aux dirigeants parlementaires.

Nous espérons que vous trouverez la communication du P^r Cross intéressante et nous attendons vos commentaires ou vos idées de sujets qui pourraient être traités dans la collection *Perspectives parlementaires*.

2 Groupe canadien d'étude des questions parlementaires

LES DÉPUTÉS, LES ÉLECTEURS ET LA DÉMOCRATIE À LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

Le P^r Bill Cross

Département de science politique et
directeur du Centre d'études canadiennes
Mount Allison University

Introduction

Nous nous proposons d'examiner sous un angle différent l'éternelle question de savoir comment amener la Chambre des communes du Canada à être plus sensible aux préoccupations des électeurs. La plupart du temps, le débat au sujet de cette question focalise sur l'idée de donner aux députés des occasions plus nombreuses d'influencer les politiques gouvernementales en ravivant les caucus des partis et le travail des comités, et en augmentant les votes libres aux Communes. Nous soutenons qu'au mieux, ces solutions ne règlent qu'une partie du problème. Permettre aux députés d'exercer un plus grand pouvoir sur l'élaboration des politiques n'aura pas grand effet démocratisant, sauf s'ils sont expressément mandatés par leurs électeurs et s'ils sont tenus de rendre compte eux-mêmes, à un moment donné, de la façon dont ils exercent ce pouvoir étendu. Au lieu de nous concentrer sur l'élargissement du pouvoir des députés, nous allons nous pencher plutôt sur les rapports entre les députés et leurs électeurs. Si le pouvoir des députés est accru parce qu'on veut hausser la démocratie au Canada et parce que les électeurs trouvent les institutions démocratiques canadiennes (surtout la Chambre des communes) peu réceptives et déphasées, alors il faut se demander si les députés ont effectivement le mandat d'exprimer les points de vue de leurs électeurs, s'ils sont vivement encouragés à se laisser influencer par ceux-ci et si les électeurs ont la possibilité de les tenir personnellement responsables de leur prestation à la Chambre des communes. Les choses se passent différemment à l'heure actuelle.

Malgré tous les indices montrant que les électeurs privilégient un assouplissement de la discipline de parti, les députés d'aujourd'hui ne reçoivent pas de leurs électeurs le mandat de dévier des prises de position de leur parti et les électeurs ont rarement l'occasion de demander des comptes à leur député. Dans une large mesure, cela dépend du régime parlementaire et du système électoral du Canada. Nous avons l'intention non pas de nous attaquer à ces pierres angulaires de la démocratie canadienne, mais plutôt de poser l'hypothèse qu'une réforme de la procédure d'investiture utilisée par les partis politiques donnerait aux députés de sérieuses occasions d'arriver à Ottawa avec un mandat politique restreint indépendant de celui de leur parti. En conséquence, les députés y trouveraient un encouragement certain (doublé de légitimité) à la fois à défendre les intérêts de leurs électeurs et à justifier publiquement leur action en ce sens. Ceux qui préconisent un rôle plus utile pour les députés

doivent commencer par déterminer si les députés sont représentatifs des électeurs de leur circonscription et sensibles à leurs préoccupations.

La désaffection des électeurs

Tout porte à croire que les Canadiens sont résolument mécontents de leurs mécanismes et institutions politiques actuels. Toutefois, lorsqu'on examine plus attentivement le profil de leur mécontentement, il devient évident que les Canadiens s'inquiètent non pas du rôle plutôt insignifiant que jouent la plupart des députés dans l'établissement des politiques, mais du fait que, à leur avis, le Parlement ne tient pas assez compte de leurs préférences en la matière. Peut-être le Parlement serait-il plus réceptif si l'on conférait un pouvoir accru aux députés, mais à condition que chacun d'eux ait le mandat d'exprimer le point de vue de ses électeurs et qu'il ait ensuite à rendre compte de sa prestation.

Au début des années 90, le rapport du Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (le Rapport Spicer de 1991) a décrit clairement ce malaise. Le Forum a constaté que de nombreux Canadiens nourrissaient de la méfiance à l'endroit de leur système politique à cause de ce qu'ils considéraient comme un manque de sensibilité. Voici un extrait du rapport du Forum qui résume l'essentiel de ce sentiment :

Un des messages dominants, c'est que les participants ont perdu confiance à la fois dans le régime et dans leurs dirigeants politiques. Ils ne pensent pas que leurs élus, surtout au fédéral, gouvernent selon la volonté du peuple ni que les citoyens aient actuellement les moyens de remédier à cela.¹

Ces constatations ont été confirmées par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission Lortie) qui a écrit dans son rapport que « de nombreux Canadiens et Canadiennes mettent en doute la représentativité de leurs institutions politiques. Celles-ci ne tiendraient pas suffisamment compte, selon eux, de leurs points de vue et de leurs intérêts² ».

1. *Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada : Rapport à la population et au gouvernement du Canada*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991, p. 108.

2. *Rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, volume 2, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991, p. 243.

Les chiffres de sondages mentionnés dans des études effectuées par Peter Dobell et Byron Berry, par Leslie Seidle, et par André Blais et Elisabeth Gidengil sont des exemples de ces sentiments généralisés³. Ces études ont permis de constater notamment ce qui suit :

- quatre Canadiens sur cinq approuvent l'énoncé suivant : « En général, une fois élus, les députés fédéraux perdent contact avec le peuple ».
- la moitié des Canadiens croient que « les députés fédéraux ne tiennent pas compte des besoins de leurs électeurs ».
- la proportion des Canadiens qui expriment « énormément » ou « beaucoup » de respect et de confiance à l'égard de la Chambre des communes est passée de deux sur cinq en 1979 à deux sur dix en 1995.
- trois Canadiens sur quatre approuvent l'affirmation suivante : « Je crois que le gouvernement se moque pas mal de ce que les gens comme moi pensent », alors qu'en 1965, c'était un sur deux.
- une grande majorité favorise un assouplissement de la discipline de parti qui laisserait aux députés une plus grande marge de manœuvre pour exprimer le point de vue de leurs électeurs.

Berry et Dobell cernent bien ce changement de l'opinion publique lorsqu'ils concluent :

Si les Canadiens ont traditionnellement eu plutôt tendance, comme Burke, à investir leurs représentants élus de pouvoirs et de responsabilités, ils semblent être en train de se rapprocher de Jefferson puisque, maintenant, ils se méfient par nature du gouvernement et ils tiennent à ce que leurs représentants agissent en tenant compte directement de la voix du peuple⁴.

Neil Nevitte estime que cette « perte de déférence » fait partie d'un changement de valeurs plus général⁵. Nombre de politologues accusent les démarches qui ont abouti à la conclusion – et, au bout du compte, à l'échec – des Accords constitutionnels de Meech et de Charlottetown, d'avoir

3. Peter Dobell et Byron Berry, « Anger at the System: What Canadians Think About Their Political System », *Parliamentary Government*, n° 39 (1992), p. 3-20; André Blais et Elisabeth Gidengil, *Making Representative Democracy Work: The Views of Canadians*, Toronto, Dundurn Press, 1991; et F. Leslie Seidle, « The Angry Citizenry: Examining Representation and Responsiveness in Government », *Options politiques*, vol. 15, n° 6 (1994), p. 75-80.

4. Dobell et Berry, *op. cit.*, p. 19.

5. Neil Nevitte, *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Cross-National Perspective*, Peterborough (Ont.), Broadview Press, 1996.

contribué à cristalliser ce revirement d'opinion chez les électeurs. Ainsi, dans un article sur les élections de 1993, Alan Cairns a écrit :

Les élections confirment que les échecs successifs des Accords de Meech et de Charlottetown ont fait apparaître et même provoqué un changement dans les relations entre les citoyens et leurs élites gouvernantes (même celles en puissance seulement)... L'attaque contre les accords constitutionnels visait, entre autres, la politique sans idéologie, surtout celle qui se pratique à huis clos⁶.

Cairns fait remarquer à juste titre que le sentiment exprimé par l'électorat lors des négociations constitutionnelles ne s'appliquait pas seulement à la teneur des Accords. Comme l'a supposé Reginald Whitaker, ces événements ont montré clairement que le Canada possédait « une bande d'élites politiques déconsidérées » qui manquaient de légitimité⁷.

La vigueur avec laquelle les Canadiens ont montré qu'ils voulaient des politiciens plus réceptifs et une plus grande influence directe sur les orientations politiques, a amené Leslie Seidle à conclure que le gouvernement devait tenir plus régulièrement des consultations populaires et que « des modifications ingénieuses mais réalistes des mécanismes de consultation, conjuguées à des réformes dans d'autres domaines, devraient aider à réduire l'écart entre les attentes des citoyens et la manière dont certaines facettes de nos affaires publiques sont organisées actuellement⁸ ». Bien que ce sentiment soit très répandu parmi la population, les choses ont peu changé depuis dix ans.

Tous les partis ont observé ce sentiment chez les électeurs et, en réaction, ils ont pris des mesures préliminaires dans les premières années de la décennie. La plupart ont promis aux électeurs de faire jouer aux députés un rôle plus utile dans l'élaboration des politiques gouvernementales. La fondation du Parti réformiste a été l'une des nouveautés les plus prometteuses (pour ceux qui voulaient changer la relation entre les électeurs et leurs représentants). Comme l'ont soutenu Carty, Cross et Young :

Le Parti réformiste, né à l'époque de l'Accord de Charlottetown, se voulait la voix des Canadiens anglais qui s'opposaient à cet accord et en particulier de ceux qui en voulaient à l'élite politique du Canada... Le référendum sur l'Accord de Charlottetown a tout

6. Alan Cairns, « An Election to be Remembered: Canada 1993 », *Analyse de politiques*, vol. 20, n° 3 (1994), p. 229.

7. Reginald Whitaker, *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992, p. 286.

8. Seidle, *The Angry Citizenry*, p. 80.

bonnement fourni à Preston Manning et au Parti réformiste l'occasion rêvée de formuler, avant la campagne électorale, deux sentiments assez répandus dans l'Ouest : antipathie et méfiance envers Brian Mulroney et ressentiment profond envers l'élite politique canadienne, poussés à l'extrême.⁹

En plus de se concentrer sur les préoccupations des électeurs formant sa base régionale dans l'Ouest, le Parti réformiste a déployé une énergie formidable pour se donner l'image d'un parti populiste attaché à une démocratie ascendante et donc plus sensible à ses partisans de la base que les partis « traditionnels ». Voilà qui explique pourquoi un nombre considérable d'électeurs ont délaissé le Nouveau Parti démocratique en 1993 pour appuyer le Parti réformiste. L'un des rares points communs entre ces deux partis, c'était leur prétention d'être anti-élitiste. Le fait qu'Audrey McLaughlin, chef du NPD, ait figuré parmi les plus ardents défenseurs de l'Accord de Charlottetown a causé un tort irréparable aux prétentions de son parti à cet égard.

L'idée maîtresse de la plate-forme électorale du Parti réformiste durant la campagne de 1993 était de réclamer des réformes politiques, notamment tenir un plus grand nombre de votes libres à la Chambre des communes, divulguer le résultat des votes aux caucus, tenir des référendums exécutoires, tenir des référendums sur des questions soumises par des citoyens et adopter une procédure de destitution des députés¹⁰. Le programme du Parti déclarait ce qui suit :

Nous croyons au bon sens des gens ordinaires, à leur droit d'être consultés sur les questions de principe avant que le gouvernement ne prenne des décisions importantes, à leur droit de choisir de destituer leurs propres représentants et d'être gouvernés au moyen d'institutions vraiment représentatives et réceptives, et à leur droit de prendre eux-mêmes l'initiative de proposer des lois jouissant d'un soutien populaire démontré.¹¹

Si le Parti réformiste a été le premier à réclamer de telles réformes, la colère des électeurs contre les mécanismes politiques établis n'a pas échappé aux autres partis. La Première ministre Kim Campbell, reconnaissant que les électeurs voulaient que le mode d'élaboration des politiques change, a demandé que « la politique se pratique différemment ». C'était le thème principal de sa campagne tant à la direction du Parti progressiste-conservateur (PC) qu'aux élections générales de 1993. Sans aller jusqu'à souscrire aux initiatives proposées par le Parti réformiste, la plate-forme électorale du

9. R. Kenneth Carty, William Cross et Lisa Young, *Rebuilding Canadian Party Politics*, Vancouver, UBC Press, 2000, p. 57.

10. *Blue Sheet: Principles, Policies and Election Platform*, Parti réformiste du Canada, 1993.

11. *Ibid.*, p. 3.

PC reconnaît que « les Canadiens en ont assez des chicanes et du cynisme. Ils veulent croire que le gouvernement peut travailler pour servir leurs intérêts et qu'il le fait effectivement – c'est-à-dire avoir du respect pour leurs problèmes, leurs opinions et l'argent de leurs impôts¹² ». La plate-forme du PC renfermait aussi la promesse d'accroître le pouvoir des députés en autorisant un plus grand nombre de votes libres à la Chambre des communes¹³.

Le Parti libéral avait dans son programme électoral un chapitre intitulé « Pour restaurer l'intégrité parlementaire », dans lequel il promettait lui aussi d'élargir le rôle des députés dans l'élaboration des politiques gouvernementales¹⁴. Le Livre rouge de la campagne électorale libérale a été perçu comme un moyen de rendre le parti plus attentif à l'électorat. Jean Chrétien a maintes fois qualifié le Livre rouge de contrat avec les électeurs et il les a encouragés à tenir son gouvernement responsable des promesses qui y étaient faites.

Le Parti national du Canada de Mel Hurtig avait parmi ses promesses électorales celle d'appuyer un recours plus fréquent à des référendums exécutoires et une réforme de la procédure parlementaire « afin que nos députés jouent un rôle beaucoup plus important dans notre régime démocratique¹⁵ ». Le chef du NPD, Audrey McLaughlin, a repris le même refrain en faisant de vagues déclarations générales telles que « nous avons mis au défi les politiciens élus de tout le pays de laisser le peuple jouer un rôle, de laisser les Canadiens avoir voix au chapitre quand il est question de leur avenir¹⁶ ».

Cette impulsion n'a pas fait long feu. Les années 90 se sont terminées comme elles avaient commencé, sans que le rapport entre l'électorat et ses représentants soit modifié en profondeur. Comme ont conclu Carty, Cross et Young : « Ce sentiment de l'électorat n'a pas mené, toutefois, à la transformation du rôle du député au Parlement¹⁷ ». Depuis qu'ils ont pris le pouvoir en 1993, les

12. *Making Government Work for Canada: A Taxpayers' Agenda*, Parti progressiste-conservateur du Canada, octobre 1993, p. 29. Voir aussi, communiqué du Parti progressiste-conservateur, « Campbell Offers a Clear Choice for Canadians », 28 septembre 1993.

13. *Ibid.*

14. *Pour la création d'emplois – Le plan d'action libéral pour le Canada*, Parti libéral du Canada, 1993, p. 88.

15. Mel Hurtig, *A New and Better Canada: Principles and Policies of a New Canadian Political Party*, Toronto, Stoddart Press, 1992, p. 33-34.

16. « Notes for an Address by Audrey McLaughlin, Halifax, Nova Scotia, June 9, 1991 », dans *Speeches: New Democratic Party Convention, Halifax, June 1991*, Research Group, Nouveau Parti démocratique, p. 7.

17. Carty, Cross & Young, *Rebuilding Canadian Party Politics*, p. 148.

Libéraux de Jean Chrétien ont imposé la discipline de parti et puni ceux qui ont osé enfreindre le mot d'ordre sur des questions importantes. À ce propos, ils sont du même moule que les gouvernements libéraux et conservateurs précédents. Lors d'une des premières mises à l'épreuve très médiatisée de la volonté du gouvernement Chrétien de tolérer la dissidence au sein du caucus libéral, Warren Allmand, ancien ministre et député de longue date, a été démis de ses fonctions de président du Comité de la justice de la Chambre des communes parce qu'il avait voté contre le budget de 1995 du gouvernement. Pour leur part, ni les Conservateurs, ni les Néo-Démocrates n'ont montré qu'ils avaient l'intention de modifier leurs règles à ce chapitre. Bien que la discipline de parti à la Chambre des communes demeure ferme, certains indices font croire qu'un nombre croissant de députés sont prêts à ignorer leur whip à l'occasion et à en subir les conséquences, quitte à être expulsés de leur caucus. Dans une étude réalisée en 1998 sur les votes de parti, Joseph Wearing a constaté que : « Depuis 1945, c'est au cours des trois dernières législatures que les voix dissidentes ont été les plus nombreuses et leur nombre augmente à chaque nouvelle législature¹⁸ ». Pourtant, les chefs des partis traditionnels ne donnent pas du tout l'impression d'être disposés à laisser les députés manifester leur dissidence lors des votes sans encourir des sanctions.

À bien des égards, toutefois, on ne focalise pas sur ce qui permettrait vraiment de faire jouer un rôle plus efficace aux députés. Par exemple, dans un essai inspirant sur le débat actuel au sujet de « la démocratie et la Chambre des communes », Jennifer Smith relève que plusieurs réformes récentes de la pratique parlementaire ont revalorisé le rôle du député¹⁹. Selon Smith, « la procédure pour le choix du député qui présidera les travaux de la Chambre en est un bon exemple²⁰ ». Depuis la réforme, les députés ont droit au vote secret. Smith souligne que « d'un coup, les députés ont été transformés en électeurs indépendants; le résultat, c'est que le choix du Président est maintenant imprévisible et intéressant²¹ ». Elle a raison de dire que cela a créé un suspense politique, mais il est peu vraisemblable que cela ait retenu l'attention du public ou dissipé les inquiétudes des électeurs exposées ci-dessus²². De même, Smith et d'autres désignent l'importance accrue des comités parlementaires comme moyen d'améliorer l'efficacité des députés. L'inconvénient de cette solution, c'est qu'elle ne règle pas directement le problème du manque de sensibilité de la part des institutions

18. Joseph Wearing, « Guns, Gays, and Gadflies: Party Dissent in the House of Commons under Mulroney and Chrétien », communication présentée à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, Ottawa, juin 1998.

19. Jennifer Smith, « Democracy and the Canadian House of Commons at the Millennium », *Administration publique du Canada*, vol. 42, n° 4 (1999), p. 398-421.

20. *Ibid.*, p. 400.

21. *Ibid.*, p. 401.

22. D'ailleurs, Smith reconnaît que ces réformes « ont peu fait parler d'elles en dehors de la colline du Parlement ». *Ibid.*, p. 401.

politiques dont les électeurs se plaignent depuis plus d'une décennie. Améliorer l'efficacité des députés va peut-être rendre la Chambre des communes elle-même plus « démocratique », au sens où chaque député jouera un rôle un peu plus réel dans le processus décisionnel des Communes, mais cela ne fera pas grand-chose pour amener le gouvernement à se laisser influencer davantage par ses citoyens. C'est tout aussi vrai, en essence, pour l'augmentation des votes libres à la Chambre des communes. L'utilité de cet instrument pour accroître la réceptivité se matérialisera uniquement si on est relativement certain que les députés profitent de cette possibilité pour exprimer le point de vue de leurs électeurs. Et, comme nous l'avons noté précédemment, quatre électeurs sur cinq croient que leur député est déphasé par rapport aux Canadiens moyens.

D'aucuns pourraient répliquer qu'il y a une corrélation naturelle entre une meilleure efficacité des députés et une meilleure représentation des points de vue des électeurs à la Chambre des communes. Le raisonnement qui sous-tend cet argument, faut-il présumer, c'est que les députés sont les titulaires élus d'une charge publique, qu'ils tiennent à être réélus et que, par conséquent, ils s'efforceront d'exprimer les opinions de leurs électeurs, s'ils en ont l'occasion, dans le but d'augmenter leurs chances d'être réélus. Cependant, rien de ce qui s'est passé au Canada ne justifie cette conclusion. Dans le régime parlementaire canadien, les électeurs n'ont qu'un bulletin de vote pour faire connaître à la fois le député et le gouvernement qu'ils préfèrent. Contrairement aux électeurs du régime présidentiel américain, les Canadiens ne peuvent pas voter pour le candidat d'un parti donné, qui sera leur représentant local, et pour un autre parti qui, lui, formera l'exécutif. Toutes les études sur le comportement politique des Canadiens révèlent que la grande majorité des électeurs utilisent leur bulletin de vote unique pour exprimer leur préférence pour le parti qui doit former le gouvernement (et pour un Premier ministre), même si seul le nom des candidats de la circonscription apparaît sur le bulletin²³. Toutes les études indiquent que très peu d'électeurs votent pour le candidat qui, à leur avis, serait leur meilleur représentant. C'est une constatation logique. Entre voter pour le député de leur choix ou voter pour le gouvernement de leur choix, les Canadiens optent habituellement pour cette dernière possibilité. Il en résulte que les députés ne reçoivent aucun mandat personnel indépendant de leurs électeurs et n'ont donc aucune légitimité pour faire valoir une opinion différente de celle de leur parti ou de leur chef. D'aucuns ont souvent mis en doute le fait que les élections fédérales au Canada mandatent qui que ce soit²⁴, mais il est certain qu'habituellement, elles ne confient pas un mandat politique aux députés individuellement. Les partis dissuadent leurs candidats d'exprimer leurs opinions personnelles durant les campagnes électorales et rien ne montre

23. David Docherty trouve que des députés fédéraux, en particulier ceux qui ont été réélus plusieurs fois, arrivent à rallier « personnellement » des suffrages, c'est-à-dire indépendamment de l'appui des électeurs pour leur parti. Mais c'est là l'exception qui confirme la règle. Voir Docherty, *Mr. Smith Goes to Ottawa: Life in the House of Commons*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1997, p. 209-215.

24. Voir par exemple Harold Clarke et coll., *Absent Mandate: Canadian Electoral Politics in an Era of Restructuring*, 3^e édition, Toronto, Gage, 1996.

que les électeurs souscrivent à l'idéologie générale du candidat qu'ils élisent à la Chambre des communes, ni même à certaines de ses prises de position.

Si, pour les électeurs, les élections générales ne sont pas l'occasion de porter un jugement sur les opinions et la prestation de leur député (et de ses adversaires), alors il n'est pas garanti que les députés utiliseront le pouvoir accru, susceptible de leur être conféré à la Chambre des communes, pour exprimer les points de vue de leurs électeurs. De même, il est peu probable que la direction d'un parti cède de son pouvoir aux députés d'arrière-ban qui n'ont pas reçu de mandat politique de leurs électeurs. Le vrai dilemme, ce n'est donc pas le rôle du député à la Chambre des communes, bien qu'il en soit un élément, mais plutôt l'impossibilité pour les électeurs, d'abord de donner un tel pouvoir à leur député et, ensuite, de juger le travail effectué par leur député. Réformer notre système électoral et notre régime parlementaire résoudrait en partie le problème si les électeurs avaient la faculté d'exprimer une voix pour le représentant qu'il privilégie et une autre voix pour le gouvernement de leur choix. Une telle modification aurait des répercussions bien plus étendues que la question faisant l'objet de la présente étude, mais je n'ai pas l'intention de m'y arrêter (le seul fait qu'il faille modifier la Constitution pour réaliser cette réforme des régimes applicables fera hésiter quiconque songerait sérieusement à la proposer). Il y a une autre solution moins ambitieuse pour changer certaines choses en ce sens. À l'heure actuelle, les Canadiens ont la possibilité de choisir leurs candidats à l'élection lors d'assemblées d'investiture organisées par les partis. Malheureusement, cette procédure se déroule en vase clos, ce qui décourage la participation d'un grand nombre de gens; elle est de plus en plus dirigée par la permanence nationale des partis et elle n'a presque rien à voir avec les questions de principe. Nous allons maintenant faire valoir qu'une réforme judicieuse de la procédure d'investiture permettrait pour une bonne part d'étendre le pouvoir des députés et d'apaiser les craintes du peuple au sujet de l'indifférence de la Chambre des communes à ses préoccupations.

La procédure d'investiture

Les électeurs canadiens n'ont qu'un seul moyen de choisir la personne par laquelle ils voudraient être représentés à la Chambre des communes : participer à la procédure d'investiture. Aux élections générales, chaque grand parti propose un candidat aux électeurs de chaque circonscription

et ceux qui préfèrent le chef ou les orientations d'un parti en particulier n'ont d'autre choix rationnel que de voter pour le candidat de ce parti dans leur circonscription, indépendamment de ses qualités ou de ses prises de position personnelles.

La seule véritable occasion d'établir un rapport entre le représentant et le représenté, c'est la procédure d'investiture. La campagne à l'investiture pourrait tourner autour de la vision que les candidats ont du rôle du député, des rapports entre le député et ses électeurs, et des principes auxquels les candidats souscrivent (dans les limites idéologiques de leur parti). Une étude de la procédure d'investiture montre toutefois que les choses se passent autrement. De plus en plus, les partis nationaux ont la haute main sur les assemblées d'investiture locales qui n'ont habituellement aucun rapport avec les enjeux. Par conséquent, les Canadiens sont peu nombreux à participer aux campagnes à l'investiture et les députés se présentent à Ottawa sans avoir obtenu de mandat politique indépendant de celui de leur parti.

Dans un ouvrage de la première moitié du xx^e siècle, R. MacGregor Dawson fait remarquer que les assemblées d'investiture locales surveillent d'un œil extrêmement jaloux leurs propres pouvoirs et leur indépendance et qu'elles ne tolèrent aucune ingérence de la part de quelque milieu que ce soit, en particulier des élites du parti²⁵. Lors des dernières élections, il y a eu régulièrement atteinte à cette prérogative de l'organisation locale. En 1970, la *Loi électorale du Canada* a été modifiée afin d'attribuer au chef des partis nationaux un droit de veto sur le choix des candidats²⁶. Bien que cette disposition ait été adoptée au départ parce qu'elle était nécessaire à la concrétisation de l'idée que le nom du parti auquel appartient un candidat soit indiqué sur le bulletin de vote, les chefs de parti en ont profité pour s'arroger une emprise sur la procédure d'investiture. Un sondage effectué auprès des associations de comté après la campagne électorale de 1993 a constaté que le quart des associations ayant répondu ont déclaré que des dirigeants du parti venant de l'extérieur de la circonscription s'étaient mêlés énormément de la procédure d'investiture locale²⁷.

Les chefs ont utilisé de leur influence sur la procédure d'investiture pour protéger leur parti contre les candidats indésirables. Ainsi, ils ont souvent refusé l'investiture à des députés dont la probité avait été mise en doute (par exemple, Sinclair Stevens en 1988, Gilles Bernier, Carole Jacques et Gabriel Fontaine en 1993). C'est peut-être un geste tout à fait défendable, mais les chefs de parti ont aussi refusé l'investiture à certains à cause de leurs opinions politiques – même lorsque

25. R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 5^e édition, Toronto, University of Toronto Press, p. 446.

26. Voir la *Loi électorale du Canada*, al. 81(1)h) et par. 82(1).

27. Les présidents des associations de comté du Parti réformiste, du Parti libéral et du Parti progressiste-conservateur ont été interrogés. Un compte rendu détaillé de l'enquête se trouve dans William Cross, « The Conflict Between Participatory and Accommodative Politics: The Case for Stronger Parties », *Revue internationale d'études canadiennes*, n° 17 (printemps 1998), p. 37-55.

l'assemblée d'investiture de la circonscription de ces personnes avait souscrit à ces opinions. D'ailleurs, Robert Stanfield a été le premier à appliquer la disposition, aux élections de 1974, pour refuser l'investiture à Leonard Jones, alors maire de Moncton, à cause du point de vue de celui-ci sur la protection des droits linguistiques des francophones. De même, aux élections de 1993, Jean Chrétien a court-circuité la candidature de Dan McCash dans la circonscription torontoise d'Etobicoke–Lakeshore. McCash était alors le coordonnateur national de l'organisation Liberals for Life et la vigoureuse campagne à l'investiture qu'il menait a pris fin lorsque le chef du Parti libéral a nommé Jean Augustine candidate du parti dans la circonscription.

La direction du Parti libéral a aussi pris des mesures, en 1993 et en 1997, pour que ses députés sortants reçoivent facilement l'investiture dans leur circonscription. Chrétien a fait savoir qu'il voulait que ses députés sortants soient désignés candidats sans opposition. Lorsque d'autres candidats sont néanmoins apparus, le parti a tout mis en œuvre pour que le député sortant l'emporte. La stratégie était patente dans le cas du député de Renfrew–Nipissing–Pembroke, Len Hopkins, lors des élections de 1993. Hopkins faisait face à une virulente opposition à sa réélection de la part des militants du parti dans sa circonscription. Pour arriver au résultat souhaité par son chef, David Smith, le président de la campagne en Ontario, a ouvert et clos la période de mise en candidature de cette circonscription le même jour, depuis son bureau à Toronto, et il n'en a avisé l'association du comté que trente minutes après la clôture des présentations. Hopkins a été le seul candidat informé que les mises en candidature étaient acceptées et c'est ainsi qu'il a été choisi par acclamation²⁸. Bien entendu, Chrétien a déjà fait pire puisqu'il a même fait carrément abstraction de la compétence des associations locales du parti en matière d'investiture en nommant lui-même au moins 20 candidats libéraux aux deux dernières élections²⁹.

Lorsqu'un candidat est choisi par la direction du parti plutôt que par des électeurs de la circonscription, il est impossible de prétendre qu'il reçoit de cet électorat un mandat indépendant de celui de la direction du parti. De même, lorsque le parti au pouvoir veille à la désignation quasi automatique de ses députés sortants, ce n'est pas pour les inciter à défendre énergiquement les intérêts de leurs électeurs à la Chambre des communes. Leur présentation est automatique et leurs chances d'être réélus aux élections générales reposent presque entièrement sur l'opinion que les électeurs se font des résultats de leur parti et non du travail de leur député.

28. Voir « Nomination Rules Rile Some Grass-roots Liberals », *Toronto Star*, 8 août 1992, p. D5.

29. Ce pouvoir découle des modifications aux statuts du Parti qui ont été adoptées au congrès ayant précédé la campagne électorale de 1993.

Même lorsque les associations de circonscription choisissent les candidats, les partis ne facilitent pas la participation, surtout si l'on compare aux élections générales. En effet, aux élections générales, il y a des bureaux de scrutin dans presque tous les quartiers de la circonscription; on en trouve dans les écoles et les casernes des pompiers, et le vote y prend généralement quelques minutes à peine. Les modifications apportées dernièrement à la *Loi électorale du Canada* autorisent les électeurs à s'inscrire à leur bureau de vote le jour même du scrutin. Par contre, il y a plusieurs obstacles réels à la participation à la procédure d'investiture. Premièrement, seuls les membres en règle du parti sont habilités à voter et, pour être en règle, il faut habituellement payer des frais de 10 \$ à 20 \$. En fait, ces frais sont l'équivalent d'un cens électoral pour ceux qui veulent voter. Les partis imposent aussi régulièrement des dates limites d'adhésion dans le but de permettre uniquement à ceux qui étaient membres du parti au moins un mois avant l'assemblée d'investiture d'y participer. Contrairement aux élections générales, la désignation d'un candidat a presque toujours lieu à un seul endroit dans chaque circonscription. Nombre d'électeurs doivent parcourir de longues distances pour s'y rendre. En outre, lorsque l'investiture est disputée, l'assemblée dure souvent des heures puisque tous les partis exigent qu'un candidat soit choisi à la majorité absolue des voix (au lieu de la majorité simple comme dans les élections), ce qui prend souvent plusieurs tours de scrutin. Tout ceci signifie que, pour participer à une assemblée d'investiture, un électeur doit avoir adhéré à un parti (souvent bien avant le déclenchement des élections) et payé les frais d'adhésion, se rendre à une assemblée d'investiture et endurer des heures de discours et de tours de scrutin. Tout compte fait, il n'est pas étonnant que relativement peu de Canadiens participent à de telles assemblées.

Aux assemblées d'investiture en vue des élections de 1993, il y avait 413 personnes présentes en moyenne³⁰. Ce nombre est gonflé sensiblement par les quelques circonscriptions où se sont tenues des assemblées imposantes (les trois pour cent où il y a eu plus de 2 500 personnes). L'assistance médiane se chiffrait à seulement 201 personnes et, pour une association sur trois, il y avait moins de 100 électeurs. Quatre grands partis se sont disputés la plupart des circonscriptions aux élections de 1993; donc, en généralisant le nombre des participants aux assemblées d'investiture, on peut dire qu'environ 1 000 électeurs y ont participé dans la plupart des circonscriptions, ce qui représente moins de deux pour cent des électeurs aux élections générales. En plus d'être très faible, le pourcentage d'électeurs que les assemblées d'investiture attirent correspond à moins de la moitié de tous les membres en règle des partis³¹.

30. Les données concernant les assemblées d'investiture pour les élections de 1993 sont dérivées de l'enquête précitée qui a été réalisée auprès des associations de comté. Voir note 26.

31. La moitié des membres des partis ont assisté aux assemblées d'investiture en 1993, et environ le tiers en 1988. Pour les données de 1988, voir R.K. Carty et Lynda Erickson, « Candidate Nomination in Canada's National Political Parties », dans Herman Bakvis, dir., *Canadian Political Parties: Leaders, Candidates and Organization*, Toronto, Dundurn Press, 1992, p. 114.

L'une des raisons pour lesquelles si peu d'électeurs prennent part à ces assemblées, outre les obstacles à la participation dont nous venons de faire état, c'est que ces assemblées n'ont généralement rien à voir avec les grands enjeux. Dans une étude effectuée sur les investitures aux élections de 1988, R. Kenneth Carty et Lynda Erickson sont arrivés à la conclusion suivante : « En gros, c'est le portrait d'une procédure qui, généralement, n'est ni rigoureuse, ni guidée par des questions de principe ou par des segments distinctifs de la société³² ». Les données recueillies après les élections de 1993 tendent à confirmer cette thèse. Seulement une association sur quatre, parmi les circonscriptions où l'investiture était disputée, a signalé de nets écarts entre les prises de position des divers candidats (cette remarque vaut pour à peu près tous les partis). Plutôt que de donner lieu à une campagne sur des idées, le choix des candidats des partis est généralement une affaire de personnalité et d'organisation. Les candidats doivent d'abord faire adhérer leurs amis et connaissances au parti, puis travailler très dur pour que leurs partisans se présentent effectivement à l'assemblée d'investiture. La plupart de ceux qui participent à ces assemblées le font par loyauté envers le candidat lui-même et non pas parce qu'ils souscrivent à ses opinions politiques.

D'ailleurs, les électeurs aux assemblées d'investiture n'ont pas vraiment l'occasion de connaître les opinions politiques du candidat. Lors de la campagne de 1993, seulement la moitié de toutes les associations des circonscriptions où l'investiture était disputée ont organisé un débat entre les candidats. Et ce nombre a été fort gonflé par les fréquents débats du Parti réformiste – quatre circonscriptions sur cinq où l'investiture réformiste était disputée ont tenu un débat de tous les candidats, comparativement à la moitié de cette proportion pour les Libéraux et les Conservateurs.

Le moment de l'assemblée d'investiture vient encore masquer le rôle des questions de principe. Les assemblées d'investiture ont habituellement lieu avant même le déclenchement des élections. Carty et Erickson ont constaté en 1988 que « 80 p. 100 au moins des candidats des partis avaient déjà été choisis au moment du déclenchement des élections³³ ». Cela signifie que les campagnes d'investiture ont souvent lieu bien avant que les enjeux électoraux soient établis. De même, l'intérêt de l'électorat pour la campagne n'a pas encore culminé à l'époque où se tiennent la plupart des assemblées d'investiture. L'obligation d'être membre en règle du parti depuis au moins un mois si l'on veut avoir le droit de participer à l'assemblée d'investiture décourage aussi la participation. En effet, les électeurs potentiels dont l'intérêt est éveillé durant la course à l'investiture n'ont pas le droit de voter à l'assemblée s'ils ont adhéré au parti moins d'un mois avant qu'elle n'ait lieu, c'est-à-dire avant, bien souvent, que ne commence l'étape publique des campagnes d'investiture.

Il semble que les électeurs s'intéressent aux discussions sur les enjeux pendant les courses à l'investiture. Par exemple, comme l'illustre le tableau 1, dans les circonscriptions où l'investiture en 1993 était disputée, la participation des électeurs était sensiblement plus élevée aux assemblées

32. *Ibid.*, p. 122.

33. *Ibid.*, p. 112.

d'investiture où un débat des candidats avait été prévu qu'aux autres. De même, dans les circonscriptions où l'investiture était disputée, il y a eu environ 25 p. 100 plus d'électeurs aux assemblées d'investiture où les candidats avaient des opinions divergentes qu'à celles où les divergences d'opinion ne jouaient pas un rôle important³⁴.

Tableau 1. Participation des électeurs aux campagnes d'investiture disputées selon la tenue ou non d'un débat public entre les candidats.

<i>Type de campagne</i>		<i>Assistance moyenne</i>	<i>Assistance médiane</i>	<i>Nombre de cas</i>
PC	<i>avec débat</i>	801	700	19
	<i>sans débat</i>	512	450	27
PL	<i>avec déba</i>	1042	450	29
	<i>sans débat</i>	534	350	45
PR	<i>avec débat</i>	499	300	78
	<i>sans débat</i>	127	150	19
Tous partis confondus	<i>avec débat</i>	669	360	126
	<i>sans débat</i>	443	300	91

(Données dérivées d'un sondage auprès des présidents d'association après les élections de 1993).

Conclusion

Bien que les Canadiens continuent de répéter qu'ils souhaiteraient que leurs intérêts soient mieux défendus à la Chambre des communes, le système électoral ne permet pas la concrétisation de leur désir. Les campagnes électorales sont menées presque exclusivement en mettant en vedette les étiquettes, les plates-formes et les chefs des partis. Selon toutes les données disponibles, les candidats jouent au mieux un rôle marginal dans l'issue des élections générales. La procédure d'investiture elle-même ne donne nullement l'impression que les candidats reçoivent un mandat politique. Il y a relativement peu de Canadiens qui y participent; l'investiture est presque toujours obtenue par celui qui a la meilleure organisation et qui mobilise le plus grand nombre de partisans; les divergences d'opinions comptent rarement; et la haute direction des partis court-circuite de plus en plus le droit des électeurs de choisir eux-mêmes les candidats dans leur circonscription. Il ne faut

34. En moyenne, 670 personnes ont participé aux assemblées où l'investiture était disputée et où il y avait contestation politique, comparativement à 545 dans les autres cas.

donc pas s'étonner outre mesure que le rôle des députés n'ait pas tellement changé, même si les électeurs se plaignent que le Parlement fait peu de cas de leurs préoccupations. Les députés n'ont aucun mandat en dehors de celui de leur parti et les chefs de parti n'ont donc pas grand intérêt à céder du pouvoir à leurs députés d'arrière-ban. En outre, il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que la Chambre des communes tienne davantage compte des intérêts des électeurs si jamais les députés ont un rôle plus déterminant à jouer dans l'élaboration des politiques gouvernementales, puisque dans le régime actuel, l'électorat ne dispose d'aucun mécanisme pour contrôler le travail de ses représentants.

Si des candidats à l'investiture expriment certaines de leurs convictions et sachant que les assemblées d'investiture des députés sortants peuvent aussi donner lieu à un débat sur des questions de principe, cela encouragera les députés à mieux défendre les intérêts de leurs électeurs au caucus. Lorsque les décisions prises par le parti iront à leur encontre et qu'ils se sentiront obligés d'appuyer une décision du caucus, les députés seront plus portés à expliquer à leurs électeurs qu'il y a eu des discussions assez vives au caucus, quels arguments l'ont emporté, et pourquoi ils vont soutenir la décision prise par le caucus. En revanche, lorsque les députés décideront de ne pas suivre le mot d'ordre afin de se conformer aux vœux de leurs électeurs, ils auront toute légitimité de le faire. Modifier le moment des assemblées d'investiture, y faciliter la participation au vote et y tenir régulièrement des débats sur les questions de principe devraient contribuer à réaliser ces changements.

Les partis devraient songer à appliquer à la procédure d'investiture certaines des réformes récemment apportées à la procédure de sélection de leurs chefs. Il y a eu un déplacement régulier de la participation au choix du chef depuis le cercle fermé des élites du parti vers un groupe plus étendu de militants engagés, puis vers des méthodes qui permettent aujourd'hui à tous les membres du parti qui sont intéressés, de voter³⁵. Au lieu de restreindre le suffrage aux membres du caucus ou aux élites du parti capables d'assister en personne à un congrès à la direction, plusieurs partis permettent maintenant à tout électeur intéressé, de voter directement pour le candidat de son choix. Le vote est très accessible, puisque de nombreux partis autorisent leurs membres à voter soit par téléphone depuis leur résidence, soit par scrutin secret à l'un des nombreux bureaux de vote dans chaque circonscription³⁶.

Les partis ultra-traditionnalistes, acquis à la pratique de la politique sans idéologie, croient

35. Pour une discussion complète de l'évolution de la procédure de sélection des chefs de parti au Canada, voir John C. Courtney, *Do Conventions Matter? Choosing National Party Leaders in Canada*, Montréal, McGill-Queen's Press, 1995.

36. Pour une discussion des diverses méthodes de sélection des chefs actuellement utilisées par les partis politiques au Canada, voir William Cross, « Direct Election of Provincial Party Leaders, 1985-1995: The End of the Leadership Convention? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 24, n° 2 (1996), p. 295-315.

peut-être qu'ils n'ont pas intérêt à choisir leurs candidats en fonction des opinions politiques que ceux-ci professent. Ils craignent sans doute qu'un caucus composé de députés ayant des mandats indépendants rende les compromis plus problématiques. Pourtant, il ne faut pas oublier que les électeurs, aujourd'hui, se méfient énormément de ces pratiques. Comme la crédibilité des partis et du Parlement auprès de l'électorat reste faible, il y a lieu de s'inquiéter de la légitimité des décisions prises par ces institutions. Si le mode de désignation des candidats acquiert plus de transparence et que les débats de principe deviennent monnaie courante, les députés seront incités à défendre leur travail aux Communes, à révéler la teneur des discussions au caucus et à s'employer activement à justifier l'obligation occasionnelle d'accepter des compromis. Les élections générales continueront de dépendre surtout des chefs et des politiques des partis et tout mandat revendiqué par un député à la suite d'une assemblée d'investiture chaudement disputée sera tempéré par ce fait.