

**Mise en œuvre de la réforme électorale : Quelques enjeux
relatifs à la formation et le maintien d'un gouvernement
responsable et légitime dans notre démocratie parlementaire**

Mémoire présenté au

Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale

Le 27 juillet 2016

Doyen Hugo Cyr*

**Faculté de science politique et de droit
Université du Québec à Montréal**

* Le Doyen Hugo Cyr est avocat et professeur de droit constitutionnel et de théorie du droit à l'Université du Québec à Montréal. Ayant fait ses études à l'Université McGill, à la Yale Law School et à l'Université de Montréal, il a été chercheur invité à l'Académie européenne de théorie du droit (Bruxelles) et clerc auprès du juge Ian C. Binnie de la Cour suprême du Canada. Il a aussi été *Boulton Fellow* et professeur invité à l'Université McGill et *Schell Fellow* à la Yale Law School.

Le mandat de ce Comité spécial est notamment d'étudier des réformes électorales visant à remplacer le système majoritaire uninominal à un tour actuel par un autre système qui

augmente la confiance des Canadiens sur le fait que leur désir démocratique, tel qu'il est exprimé par le vote, sera traduit de façon juste dans les résultats du scrutin, et qu'elle réduise la distorsion et renforce le lien entre l'intention des électeurs et l'élection des représentants;¹

Le nouveau système électoral qui résultera de cette réforme pourrait avoir pour conséquence que nous ayons plus fréquemment des gouvernements minoritaires ou même des gouvernements de coalition. Certaines personnes ont exprimé la crainte que cela pourrait créer une instabilité politique en favorisant la tenue plus fréquente d'élections générales.

Or, les récents exemples écossais et gallois nous démontrent qu'il est possible de moderniser, de rationaliser, notre parlementarisme tout en conservant l'essence de ses traditions et la stabilité politique qui y est associée. Ces deux législatures emploient une forme de système de représentation proportionnelle mixte (système dit du membre additionnel) pour l'élection des membres de leur législature respective. Malgré le fait qu'ils ont connu des gouvernements minoritaires ou des gouvernements de coalition, ces deux législatures n'ont eu à tenir des élections qu'aux quatre ou 5 ans.²

Plusieurs solutions juridiques simples et éprouvées existent pour stabiliser des gouvernements minoritaires ou de coalition dans un système parlementaire. En nous inspirant de solutions adoptées au sein du Royaume-Uni (et de quelques autres juridictions), nous vous proposons quelques modifications mineures à nos façons de faire pour assurer la stabilité et la légitimité politique des gouvernements qui seront formés subséquemment à la réforme électorale anticipée :

A. Modifications relativement aux règles de formation et de maintien du Gouvernement et de dissolution et de prorogation du Parlement :

1. Modifier le *Règlement de la Chambre des communes* pour prévoir la désignation du premier ministre par *vote d'investiture* à la Chambre des communes entre l'élection du Président de la Chambre et le *Discours du Trône* (la nomination du premier ministre demeurant la prérogative de la Couronne) :

¹ Chambre des communes, 42^e Législature, 1^{re} Session, Journaux No. 67 (7 juin 2016).

² Élections écossaises et galloises en 1999, 2003, 2007, 2011 et 2016.

Voir les exemples des dispositions législatives ou constitutionnelles d'Écosse, du pays de Galles, d'Allemagne et d'Espagne reproduites en annexe

Avantages :

- Permet de savoir clairement qui possède la confiance de la Chambre et qui donc peut former un gouvernement ;
- Assure une plus grande transparence dans la formation du gouvernement et est de nature à renforcer la confiance du public dans ses institutions. Lorsque plus d'un parti prétend pouvoir légitimement former le gouvernement – par exemple, lorsque le gouvernement sortant a gagné moins de sièges qu'un autre parti mais en l'absence d'un parti majoritaire, désire demeurer en poste –, le vote sur la motion d'investiture permet un débat public sur la question. Cela permet notamment aux tiers partis d'expliquer leurs raisons pour appuyer un ou l'autre des candidats ;
- Permet de mettre en évidence que le gouvernement tire sa légitimité de la confiance que lui accorde la Chambre des communes. Il permet de mieux faire comprendre que ce sont les députés qui sont élus et non les membres de l'exécutif. Le vote d'investiture a donc une fonction pédagogique importante.

Pour en savoir plus sur la formation des gouvernements au Canada, dans les provinces et ailleurs dans le Commonwealth, je vous invite à consulter H. Cyr, « De la formation du gouvernement », (2013) 43 Revue générale de droit 381-443.

2. Prévoir par voie législative ou par modification du *Règlement de la Chambre des communes*, les conditions d'exercice du vote sur des motions de censure et limiter ces motions à celles dites « constructives » ou, à tout le moins, prévoir explicitement la possibilité d'un gouvernement de remplacement suite à un vote de non-confiance

a. Exigence de motion de censure constructive

Voir les exemples des dispositions constitutionnelles de Belgique, d'Espagne et d'Allemagne reproduites en annexe

Avantages :

- Limite l'usage de motions de censure puisque son résultat

n'est pas nécessairement une élection générale dont l'Opposition espère pouvoir tirer profit, mais plutôt l'obligation de former un nouveau gouvernement capable de jouir de la confiance de la Chambre ;

- Évite les élections répétitives ;
- Responsabilise les promoteurs de la motion de censure ;
- Clarifie les attentes à l'égard du gouverneur général quant à savoir s'il doit dissoudre la Chambre et déclencher de nouvelles élections ou s'il doit demander à une autre personne de tenter de former un gouvernement.

b. Possibilité d'un gouvernement de remplacement lorsque la Chambre des communes vote une motion de non-confiance

Voir la disposition législative du Royaume-Uni reproduite en annexe

Avantages :

- Clarifie les attentes à l'égard du gouverneur général quant à savoir s'il doit dissoudre la Chambre et déclencher de nouvelles élections ou s'il doit demander à une autre personne de tenter de former un gouvernement.

Pour approfondir les enjeux relatifs à la confiance parlementaire, je vous invite à consulter H. Cyr, « Du vote de non-confiance » dans P. Taillon, E. Brouillet et A. Binette, dir., *Un regard québécois sur le droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur d'Henri Brun et Guy Tremblay* (Montréal, Éd. Yvon Blais, 2016).

3. Modifier l'art. 56.1 de la Loi électorale du Canada, L.C. 2000, ch. 9, pour permettre la dissolution hâtive du Parlement avec l'accord des deux tiers des députés de la Chambre des communes

Voir la disposition législative du Royaume-Uni reproduite en annexe

Avantages :

- Permet, dans un contexte de gouvernement majoritaire ou de coalition, au premier ministre de demander au gouverneur général de déclencher des élections hâtives avec la légitimité d'un appui significatif des élus ;
- Permet, dans un contexte de gouvernement minoritaire, à l'Opposition de provoquer des élections hâtives si elle possède un appui significatif des élus ;

- Permet, dans le contexte où seules des motions de non-confiance constructives seraient permises, de dénouer l'impasse qui surviendrait si aucun gouvernement alternatif n'était possible mais que le gouvernement en place ne jouissait clairement plus de la confiance d'une majorité significative des élus.
4. Modifier le *Règlement de la Chambre des communes* pour prévoir que l'acte de demander la prorogation (ou la dissolution) du Parlement sans avoir au préalable obtenu l'approbation de la Chambre des communes a pour effet automatique de faire perdre la confiance parlementaire dont jouit le premier ministre.

Puisque c'est la Chambre des communes qui accorde la confiance au premier ministre, elle peut décider des conditions à laquelle elle lui accorde celle-ci. Dit autrement, le premier ministre jouirait de la confiance de la Chambre du moment où le vote d'investiture le confirmerait jusqu'au moment où il perdrait cette confiance suite à un vote de non-confiance, de censure ou aurait donné avis au gouverneur général de dissoudre le Parlement avant la date prévue à la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, c.9, art. 56.1 (2) sans avoir obtenu, au préalable, l'autorisation de la Chambre des communes.

Avantages :

- Évite qu'un gouvernement minoritaire puisse écarter pour de longues périodes le contrôle parlementaire de ses actions;
- Assure une plus grande autonomie de la Chambre élue à l'égard du gouvernement qui, lui, tire sa légitimité du fait qu'il jouit de la confiance de cette Chambre;
- Clarifie la question de savoir si le premier ministre peut demander une prorogation alors qu'une motion de censure est pendante;
- Permet d'éviter les crises politiques semblables à celle connue lors de la prorogation de 2008.

B. Adoption d'un Manuel du Cabinet neutre et impartial qui énonce les règles en cause :

À l'instar du Royaume-Uni³ et de la Nouvelle-Zélande⁴, nous avons besoin d'un *Manuel du Cabinet* qui énonce de manière neutre et impartiale les

³ United Kingdom, Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A Guide to Laws, Conventions and Rules on The Operation of Government*, 1st ed, 2011 online: Government UK <<https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-manual>>.

règles, conventions et pratiques constitutionnelles qui encadrent la formation du gouvernement, sa dissolution et les actions menées par le gouvernement et la fonction publique lorsque le Parlement est dissout. Il faut profiter de l'occasion d'une révision du régime électoral pour clarifier le rôle des élus dans la formation et le maintien d'un gouvernement responsable dans notre démocratie parlementaire. La confusion qui règne actuellement au sein de la population quant aux règles de formation du gouvernement – selon une étude, plus de la moitié des Canadiens croiraient qu'ils votent *directement* pour élire leur premier ministre! – ne doit pas être accrue par l'adoption d'un nouveau système électoral sans un effort de pédagogie populaire adéquat.

L'expérience britannique a démontré que la rédaction consensuelle d'un *Manuel du Cabinet* et les activités de sensibilisation auprès des médias et du public qui s'en sont suivies ont nettement favorisé une meilleure compréhension du fonctionnement du système parlementaire au sein de la société britannique. Cet effort a notamment permis d'éviter que l'on crie à la crise constitutionnelle lors des négociations entre les divers partis à la suite des élections de 2010 où aucun de ces partis n'avait obtenu une majorité de sièges. Il était compris de tous qu'il était constitutionnellement légitime que les partis cherchent à s'entendre pour former un gouvernement qui pourrait ensuite jouir de la confiance du Parlement. Cette compréhension a permis la création d'un gouvernement de coalition stable d'une durée d'environ 5 ans.

⁴ New Zealand, Cabinet Office, *Cabinet Manual, 2008* online: Cabinet Office Wellington <<http://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/>>.

ANNEXE

1. Formation des gouvernements par vote d'investiture

Scotland Act 1998, c. 46 (UK)

46 Choice of the First Minister.

(1) If one of the following events occurs, the Parliament shall within the period allowed nominate one of its members for appointment as First Minister.

(2) The events are—

(a) the holding of a poll at a general election,

(b) the First Minister tendering his resignation to Her Majesty,

(c) the office of First Minister becoming vacant (otherwise than in consequence of his so tendering his resignation),

(d) the First Minister ceasing to be a member of the Parliament otherwise than by virtue of a dissolution.

(3) The period allowed is the period of 28 days which begins with the day on which the event in question occurs; but—

(a) if another of those events occurs within the period allowed, that period shall be extended (subject to paragraph (b)) so that it ends with the period of 28 days beginning with the day on which that other event occurred, and

(b) the period shall end if the Parliament passes a resolution under section 3(1)(a) or when Her Majesty appoints a person as First Minister.

(4) The Presiding Officer shall recommend to Her Majesty the appointment of any member of the Parliament who is nominated by the Parliament under this section.

Government of Wales Act 2006, c. 32 (UK)

47 Choice of First Minister

(1) If one of the following events occurs, the Assembly must, before the end of the relevant period, nominate an Assembly member for appointment as First Minister.

(2) The events are—

(a) the holding of a poll at a general election,

(b) the Assembly resolving that the Welsh Ministers no longer enjoy the confidence of the Assembly,

(c) the First Minister tendering resignation to Her Majesty,

(d) the First Minister dying or becoming permanently unable to act and to tender resignation, and

(e) the First Minister ceasing to be an Assembly member otherwise than by reason of a dissolution.

(3) The relevant period is the period of 28 days beginning with the day on which the event occurs; but—

(a) if another of those events occurs within that period, the relevant period is (subject to paragraph (b)) extended to end with the period of 28 days beginning with the day on which that other event occurs, and

(b) the relevant period ends if the Assembly passes a resolution under section 5(2)(a) or when Her Majesty appoints a person as the First Minister.

(4) The Presiding Officer must recommend to Her Majesty the appointment of the person nominated by the Assembly under subsection (1).

Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne

Article 63 [Election et nomination du chancelier]

(1) Le chancelier fédéral est élu sans débat par le Bundestag sur proposition du président fédéral.

(2) Est élu celui qui réunit sur son nom les voix de la majorité des membres du Bundestag. L'élu doit être nommé par le président fédéral.

(3) Si le candidat proposé n'est pas élu, le Bundestag peut élire un chancelier fédéral à la majorité de ses membres dans les quatorze jours qui suivent le scrutin.

(4) A défaut d'élection dans ce délai, il est procédé immédiatement à un nouveau tour de scrutin, à l'issue duquel est élu celui qui obtient le plus grand nombre de voix. Si l'élu réunit sur son nom les voix de la majorité des membres du Bundestag, le président fédéral doit le nommer dans les sept jours qui suivent l'élection. Si l'élu n'atteint pas cette majorité, le président fédéral doit, soit le nommer dans les sept jours, soit dissoudre le Bundestag.

Constitution espagnole

Article 99.

1. Après chaque renouvellement du Congrès des députés et dans les autres cas prévus à cet effet par la Constitution, le Roi, après consultation des représentants désignés par les groupes politiques ayant une représentation parlementaire, proposera, par l'intermédiaire du Président du Congrès, un candidat à la Présidence du Gouvernement.

2. Le candidat proposé conformément aux dispositions du paragraphe précédent exposera devant le Congrès des députés le programme politique du Gouvernement qu'il entend former et demandera la confiance de la Chambre.

3. Si le Congrès des députés accorde à la majorité absolue de ses membres la confiance au candidat, le Roi le nommera Président. Si cette majorité n'est pas atteinte, la même proposition fera l'objet d'un nouveau vote quarante-huit heures après le premier et l'on considérera que la confiance a été accordée si elle a réuni la majorité simple.

4. Si, après avoir procédé aux votes mentionnés, la confiance n'est pas accordée pour l'investiture, des propositions successives seront présentées sous la forme prévue aux paragraphes précédents.

5. Si dans le délai de deux mois à partir du premier vote d'investiture aucun candidat n'a obtenu la confiance du Congrès, le Roi, avec le contreseing du Président du Congrès, dissoudra les deux Chambres et convoquera de nouvelles élections.

2. Motion de censure constructive et gouvernement de remplacement optionnel :

- Exigence de motion de censure constructive

Constitution belge

Art. 96.

Le Roi nomme et révoque ses ministres.

Le Gouvernement fédéral remet sa démission au Roi si la Chambre des représentants, à la majorité absolue de ses membres, adopte une motion de méfiance proposant au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre, ou propose au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre dans les trois jours du rejet d'une motion de confiance. Le Roi nomme Premier Ministre le successeur proposé, qui entre en fonction au moment où le nouveau Gouvernement fédéral prête serment.

Constitution espagnole

Article 113.

1. Le Congrès des députés peut mettre en jeu la responsabilité politique du Gouvernement en adoptant à la majorité absolue une motion de censure.
2. La motion de censure devra être proposée au moins par le dixième des députés et elle devra inclure le nom d'un candidat à la Présidence du Gouvernement.
3. La motion de censure ne pourra être votée avant l'expiration d'un délai de cinq jours à partir de la date de son dépôt. Des motions alternatives pourront être présentées pendant les deux premiers jours.
4. Si la motion de censure n'est pas adoptée par le Congrès, ses signataires ne pourront pas en présenter une autre pendant la même session.

Article 114.

1. Si le Congrès refuse sa confiance au Gouvernement, celui-ci présentera sa démission au Roi. On procédera ensuite à la désigna-

tion du Président du Gouvernement, conformément aux dispositions de l'article 99.

2. Si le Congrès adopte une motion de censure, le Gouvernement présentera sa démission au Roi et l'on considérera que le candidat désigné dans la motion a reçu l'investiture de la Chambre aux effets prévus à l'article 99. Le Roi le nommera Président du Gouvernement.

Article 115.

1. Le Président du Gouvernement, après délibération du Conseil des Ministres, et sous sa seule responsabilité, pourra proposer la dissolution du Congrès, du Sénat ou des Cortès générales qui sera décrétée par le Roi. Le décret de dissolution fixera la date des élections.

2. La proposition de dissolution ne pourra pas être présentée lorsqu'une motion de censure est en cours.

3. On ne pourra pas procéder à une nouvelle dissolution avant que ne se soit écoulé le délai d'une année à partir de la dissolution précédente, exception faite des dispositions de l'article 99, paragraphe 5.

Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne

Article 67 [Motion de défiance constructive]

(1) Le Bundestag ne peut exprimer sa défiance envers le Chancelier fédéral qu'en élisant un successeur à la majorité de ses membres et en demandant au Président fédéral de révoquer le Chancelier fédéral. Le Président fédéral doit faire droit à la demande et nommer l'élu.

(2) Quarante-huit heures doivent s'écouler entre le dépôt de la motion et l'élection.

Article 68 [Motion de confiance, dissolution du Bundestag]

(1) Si une motion de confiance proposée par le Chancelier fédéral n'obtient pas l'approbation de la majorité des membres du Bundestag, le Président fédéral peut, sur proposition du Chancelier fédéral, dissoudre le Bundestag dans les vingt et un jours. Le droit de

dissolution s'éteint dès que le Bundestag a élu un autre chancelier fédéral à la majorité de ses membres.

(2) Quarante-huit heures doivent s'écouler entre le dépôt de la motion et le vote.

- Possibilité d'un gouvernement de remplacement lorsque la Chambre des communes vote une motion de non-confiance (R-U)

Fixed-term Parliaments Act 2011, c. 14

Art. 2 [Early parliamentary general elections]

(...)

(3) An early parliamentary general election is also to take place if—

(a) the House of Commons passes a motion in the form set out in subsection (4), and

(b) the period of 14 days after the day on which that motion is passed ends without the House passing a motion in the form set out in subsection (5).

(4) The form of motion for the purposes of subsection (3)(a) is—

“That this House has no confidence in Her Majesty’s Government.”

(5) The form of motion for the purposes of subsection (3)(b) is—

“That this House has confidence in Her Majesty’s Government.”

(...)

3. Dissolution du Parlement avec l'accord des deux tiers de la Chambre des communes

Fixed-term Parliaments Act 2011, c. 14 (Royaume-Uni)

Art. 2 [Early parliamentary general elections]

(1) An early parliamentary general election is to take place if—

(a) the House of Commons passes a motion in the form set out in

subsection (2), and

(b) if the motion is passed on a division, the number of members who vote in favour of the motion is a number equal to or greater than two thirds of the number of seats in the House (including vacant seats).

(2) The form of motion for the purposes of subsection (1)(a) is—

“That there shall be an early parliamentary general election.”

(...)