

Bulletin d'histoire politique

La discipline de parti est-elle un problème libéral?

Michel Vastel



Volume 6, Number 3, Spring 1998

Genèse et historique du gouvernement responsable au Canada :
1848-1998

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1063670ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1063670ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique
Comeau & Nadeau Éditeurs

ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Vastel, M. (1998). La discipline de parti est-elle un problème libéral? *Bulletin d'histoire politique*, 6(3), 73–83. <https://doi.org/10.7202/1063670ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 1998

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

La discipline de parti est-elle un problème libéral?

•••

Michel Vastel
chroniqueur politique, Le Soleil

Les tensions entre Ottawa et les provinces dans les années 80, puis l'émergence de partis régionaux à la Chambre des communes dans les années 90, sont une conséquence directe des excès où la discipline de parti a conduit le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau et, dans une moindre mesure, celui de Brian Mulroney. Est-ce parce que les partis fédéraux traditionnels n'intègrent plus une vision nationale du pays et de ses valeurs? Ou l'arrivée de partis régionaux rebelles au Parlement n'annonce-t-elle pas tout simplement l'éclatement de la fédération canadienne?

Les effets de la discipline de parti sur le moral des députés sont sans aucun doute ce que j'ai observé de plus triste en vingt ans de couverture de la vie parlementaire à Ottawa. La rigueur de cette discipline est telle qu'on avait surnommé le Préfet du Parti libéral du Canada, Marc Lalonde, «le père fouettard»! Et j'ai vu un député libéral, Jean-Robert Gauthier, pleurer pendant que ses collègues entonnaient le «Ô Canada»: la nouvelle Charte des droits et libertés de 1982 n'offrait pas assez de garanties à ses compatriotes de l'Ontario français, il avait voté contre, il savait que sa carrière parlementaire finissait là. La discipline de parti, ce n'est donc pas rien! En fait, c'est ce qui domine chaque étape de la carrière des députés, pour le meilleur et pour le pire...

C'est sans doute la chute inattendue du gouvernement conservateur de Joe Clark en 1979, puis l'adoption d'un Programme énergétique national par le gouvernement libéral l'année suivante, qui marquèrent un point tournant. Les conservateurs eurent l'impression qu'ils s'étaient littéralement fait «voler le pouvoir». Pire encore, les libéraux fraîchement revenus au pouvoir, s'en servirent pour imposer une politique largement défavorable à l'Ouest.

Bientôt, le mouvement réformiste allait traiter les députés fédéraux de «chiens savants».

À l'égard du Québec, ce ne fut guère mieux. Des 74 députés libéraux, seulement deux, Louis Duclos et Warren Allmand, osèrent défier Pierre Trudeau sur la question du rapatriement de la Constitution et de l'adoption d'une Charte des droits et libertés. Pourtant la quasi unanimité de l'Assemblée nationale exprima son désaccord. Il y avait donc rupture entre les élus à la Chambre des communes et la majorité de l'opinion publique au Québec. D'ailleurs le seul député d'opposition de la province, Roch LaSalle, n'hésita pas à les traiter de «nouilles»

«Chiens savants» ou «nouilles», la réputation des membres du Parlement fédéral en a pris un coup depuis le début des années 80. Et les avertissements se sont succédés les uns après les autres, sans jamais être pris au sérieux par les libéraux ou les conservateurs. Pourtant, un sondage Gallup de 1983 indiquait qu'une nette majorité des électeurs des Prairies et de la Colombie-Britannique souhaitait que les députés votent comme le désirent leurs électeurs plutôt que selon leur conscience. L'aliénation de l'Ouest a donc commencé sur les banquettes de la Chambre des communes. D'ailleurs, malgré qu'il soit un ami d'enfance, Preston Manning a toujours méprisé Joe Clark pour s'être lancé en politique fédérale avec le Parti conservateur, plutôt que comme lui et son père en politique provinciale, sous la bannière créditiste. «Il a choisi la voie de la facilité» reprochait souvent Manning.

Car plus on s'éloigne de sa circonscription et qu'on représente un parti dont la base est très diversifiée — ce qui est toujours le cas du Parti libéral du Canada — plus il est difficile de rester proche des préoccupations de ses électeurs. Dans une certaine mesure, les coups de force des libéraux contre l'Ouest et le Québec au début des années 80 ont d'abord provoqué un durcissement des relations avec les gouvernements provinciaux de l'Ouest et du Québec. Puis, comme ces gouvernements provinciaux n'avaient pas d'alliés naturels au Parlement — même au Sénat qui aurait pourtant dû jouer ce rôle — les citoyens ont décidé de créer leurs propres partis régionaux et d'envoyer des députés plus revendicateurs à Ottawa. Dans l'Ouest, le cynisme a atteint un tel stade qu'on revendique en plus une procédure de «rappel» au cas où même les députés réformistes se laisseraient «corrompre» par l'air de la capitale!

Sentant bien lever le vent de la révolte dans l'Ouest, le gouvernement de Brian Mulroney créa un Comité spécial sur la réforme de la Chambre des

communes, le comité McGrawth, qui recommandait en juin 1985 que «les députés puissent affirmer dans une certaine mesure leur indépendance, sans compromettre leur loyauté envers le parti». Le rapport restera largement lettre morte.

En 1990, après l'échec de négociations constitutionnelles auxquelles on reprochait surtout d'avoir été tenues dans le plus grand secret, le Forum des citoyens fit un constat navrant: «Le Parlement est un théâtre burlesque où chacun essaie d'avoir la vedette» dirent les uns. «Il faut davantage de votes libres et il faut s'affranchir de la ligne de parti, suggérèrent d'autres. Un député n'est pas libre de voter selon les désirs de ses électeurs: il transmet le message d'Ottawa à sa circonscription plutôt que de transmettre le message de sa circonscription à Ottawa!»

En 1991, le leader du gouvernement conservateur aux Communes confia une étude sur «Le vote libre à la Chambre des communes» au meilleur spécialiste de la question, le professeur Franks de l'université Queen's. Ses recommandations sont limpides: «La discipline de parti pourrait être adoucie et les interprétations exagérément sévères des règles sur les questions de confiance pourraient être modifiées sans que cela conduise obligatoirement au vote libre».

En clair, cela signifie que le rétablissement de la confiance des citoyens dans leur Parlement tiendrait bien plus à un changement de comportement de la part des chefs de parti qu'à une modification de la procédure parlementaire.

Les quatre tests de la loyauté

Le premier contact du député avec la discipline de parti survient au moment de sa candidature. Audrey McLaughlin par exemple, candidate du NPD lors d'élections partielles au Yukon en juillet 1987, avait pris soin de prévenir son chef, Ed Broadbent, qu'elle ferait campagne contre l'Accord du lac Meech. C'est un cas assez rare mais qui mérite d'être rapporté: l'adhésion à un programme de parti justifie par la suite son chef d'imposer une façon de voter aux Communes pourvu qu'il puisse prouver que les politiques de son gouvernement sont conformes à ce programme. D'où l'avantage, souvent bien compris par les libéraux, d'avoir un programme assez vague et de s'y tenir scrupuleusement pendant les campagnes électorales!

Le deuxième contact du député avec la discipline de parti, c'est à l'intérieur du groupe parlementaire — le «caucus». On n'y tient généralement pas de vote mais le consensus qui s'y élabore devient la ligne de parti... C'est une «deuxième» ligne de parti car les délibérations du groupe parlementaire permettent au gouvernement issu du parti majoritaire aux Communes de prendre ses distances avec son propre programme. La politique anti-inflationniste du gouvernement Trudeau — contraire à ses engagements électoraux — est ainsi devenue la politique du parti parce que le groupe parlementaire l'a entérinée. C'est pour cela que l'une des règles les plus respectées de la vie parlementaire est le secret des délibérations du caucus: la discipline de parti censure ainsi les députés rebelles et leur impose le silence.

Quand le député a la chance de devenir ministre, il est lié par la «solidarité ministérielle». C'est le niveau le plus contraignant de discipline: le ministre n'a même plus le recours, dans un vote «libre», d'agir selon sa propre conscience si le projet sur lequel le Parlement se prononce est parrainé par un de ses collègues du cabinet.

Enfin, le vote enregistré constitue le moment où les effets de la discipline du Parti sont les plus visibles. Et les plus dévastateurs pour les députés qui cautionnent des politiques auxquelles leurs électeurs sont farouchement opposés. La politique sur les langues officielles, le Programme énergétique national, le rapatriement de 1982 ont coûté bien des sièges aux libéraux dans l'Ouest et au Québec. La politique de libre-échange avec les États-Unis et surtout la taxe sur les produits et services ont scellé la fin de la carrière de bien des conservateurs en Ontario et dans les Maritimes.

Les gouvernements minoritaires

Curieusement, les partis sont plus faciles à discipliner en situation minoritaire. Cela tient en partie au fait que les députés craignent d'être défaits. On estime en effet que l'élection d'un candidat est due en premier lieu à la popularité du chef et à celle du Parti qu'il représente. Seulement cinq à dix pour cent des suffrages exprimés sont à porter au crédit du candidat lui-même. Les simples députés ne sont donc pas naturellement pressés de se présenter devant leur électorat.

Le cas classique de rébellion d'un groupe parlementaire contre la discipline imposée par le chef est celui des conservateurs de John Diefenbaker en 1963. Le cabinet était profondément divisé sur la question du déploiement de

missiles nucléaires américains au Canada et les démissions de ministres se succédaient à un rythme effarant. Le chef, dont la majorité avait déjà été réduite un an plus tôt par l'émergence de partis régionaux — le CCF dans les Prairies et les Créditistes au Québec — ne contrôlait tout simplement plus son groupe parlementaire.

La défaite de Joe Clark en 1979 était due à une suite d'erreurs stratégiques plutôt qu'à une révolte de ses députés. Outre que les conseillers du premier ministre avaient naïvement cru que les libéraux, sans Pierre Trudeau, les laisseraient gouverner, ils avaient sous-estimé la détermination des six Créditistes du Québec qui ne réclamaient pourtant qu'un allègement de la taxation sur les carburants agricoles, une concession marginale par rapport à l'objectif budgétaire du ministre des Finances. Le plus surprenant dans la chute du gouvernement minoritaire de 1979, ce fut la remarquable discipline des partis d'opposition! Ed Broadbent réussit à rallier tous ses députés néo-démocrates sur le fait que, face à la menace d'un référendum au Québec, le premier ministre Clark n'aurait pas l'autorité nécessaire. Et les libéraux, pourtant divisés par la course à la succession de Pierre Trudeau, acceptèrent une trêve. On vit même un député, à peine relevé d'une crise cardiaque, venir au Parlement en ambulance et enregistrer son vote, debout comme le veut la tradition, soutenu par deux de ses collègues!

Les chefs libéraux ont généralement mieux su que les conservateurs — à l'exception notable de John Turner — imposer la discipline du parti. En 1974, ils ont même littéralement planifié leur défaite sur le budget de John Turner pour revenir ensuite avec une vraie majorité aux Communes. Dans une certaine mesure, toute la stratégie des libéraux de Pierre Trudeau en 1974 reposait sur le sens de la discipline dont feraient preuve les deux partis d'opposition!

Lester Pearson en particulier a dirigé trois gouvernements minoritaires, traversant des crises sérieuses comme celles entourant la création d'un régime de pensions et d'un programme universel d'assurance-maladie, et les fameux débats sur l'abolition de la peine de mort et le choix d'un nouveau drapeau qui donnèrent lieu aux premiers votes libres de l'histoire moderne des Communes. Comme Brian Mulroney vingt ans plus tard, Pearson était passé maître dans l'art de susciter la loyauté de ses députés. Son talent était d'amener le député à considérer tout ce qu'il pourrait accomplir pour ses électeurs en faisant partie d'un parti ministériel plutôt que de siéger dans l'opposition ou comme indépendant. Mulroney de son côté faisait appel à la pitié que ses difficultés inspiraient aux députés: «J'ai besoin de toi» leur disait-il en mettant la main sur leur épaule.

Majoritaire ou minoritaire, c'est donc le chef qui, en premier lieu, inspire la loyauté de ses députés. Son charisme, sa conviction, la façon dont il exprime la vision du pays, sont bien plus convaincants que les rappels à l'ordre du « whip », le préfet de discipline. Mais le chef n'est pas non plus sans outils pour imposer son autorité...

Les « lignes » de parti

Les députés sont bien souvent des victimes consentantes de la discipline de parti, surtout lorsque celui-ci est au pouvoir...

La première ligne de parti à laquelle les parlementaires sont sensibles est en effet l'ambition. Je ne connais pas un député qui ne se sente capable, ni ne rêve, de devenir ministre, voire premier ministre. Or c'est une prérogative presque exclusive du chef de « désigner » les membres du cabinet. Je dis « presque » exclusive parce qu'il arrive que les militants imposent leur candidat comme dans le cas de Monique Bégin à qui Trudeau a longtemps préféré Jeanne Sauvé. Jean Chrétien, de son côté, a imposé à John Turner un certain nombre de ses propres « candidats » au cabinet après la difficile course au leadership de 1984. Avec une trentaine de postes de ministres — le cinquième du groupe parlementaire — et les avantages financiers et le prestige qui se rattachent à la fonction, le chef du gouvernement a là un argument convaincant pour calmer bien des récalcitrants.

La deuxième ligne d'autorité du chef sur ses troupes, c'est la capacité qu'a un député bien en cour à Ottawa d'obtenir la coopération des fonctionnaires et des ministres, voire du bureau du premier ministre, pour mieux servir ses électeurs ou les groupes d'intérêt qu'il représente. Il n'est en effet pas nécessaire d'être ministre pour faire avancer de nouvelles politiques ou décrocher une subvention pour une entreprise de sa circonscription. Ce sont en général des députés très convaincus au plan idéologique — et convaincants! — qui jouent le plus adroitement cette carte.

En troisième ligne, bien que ce soit un peu moins honorable, viennent les faveurs: cela peut aller de la taille et de la localisation d'un bureau, avec une ou deux fenêtres de plus, dans l'Édifice du Centre plutôt que dans un autre plus éloigné!, aux invitations à des dîners officiels, aux missions à l'étranger, aux présidences des comités parlementaires ou aux postes honorifiques de Secrétaires parlementaires. Ces faveurs sont d'autant plus appréciées qu'elles sont généralement accompagnées d'avantages financiers importants.

Enfin il y a l'ultime «ligne de parti», celle qu'on ne peut franchir en espérant revenir en arrière. Le chef du parti a en effet le privilège de refuser de signer les bulletins de mise en candidature. Brian Mulroney y a eu souvent recours, contre un ministre, Sinclair Stevens, et contre une demi-douzaine de députés de l'Ouest qui s'étaient opposés à sa politique sur les langues officielles. C'est une véritable loi d'airain que le chef du parti impose cette fois aux militants de son propre parti puisqu'il ne les laisse pas libres de choisir leur propre candidat. La procédure illustre surtout à quel point un député n'est jamais entièrement libre de voter selon les désirs de ses électeurs...

Le député «indépendant»

Certains députés aiment croire qu'ils sont indépendants. Rares sont ceux qui ont réussi à changer de parti, ou à se faire réélire contre la volonté de leur chef. Un certain Jack Horner par exemple, qui recueillait les plus grosses majorités en Alberta, passa en 1976 de l'Opposition conservatrice aux banquettes ministérielles des libéraux. Aux élections suivantes de 1979, il termina au troisième rang dans le comté d'Acadia qu'il représentait depuis 1958. David Kilgour réussit à passer des conservateurs aux libéraux en 1993, mais seulement après avoir dénoncé un parti déjà impopulaire et avoir siégé un certain temps comme député indépendant.

Ce sont là des cas assez rares car au Canada la durée moyenne d'une carrière parlementaire est de 4,6 ans (contre une douzaine d'années en Grande-Bretagne). Le taux de roulement est extrêmement élevé puisqu'on estime que, dans un parlement «normal», de 40 à 60 % des élus en sont à leur premier mandat. Le député qui veut accomplir au moins deux mandats, et ainsi acquérir des droits à une retraite intéressante, doit se faire réélire au moins une fois.

Pendant le débat sur les armes à feu, on a vu de simples députés, qui représentaient généralement des régions rurales peu importantes pour le Parti libéral, s'opposer ouvertement à la politique du gouvernement. Ils n'en finiront pas moins par voter pour le projet de loi, ou à s'absenter prudemment d'Ottawa le jour du vote!

Le cas le plus célèbre d'indépendance assise sur une grande popularité personnelle est celui de Roch LaSalle dans sa circonscription de Joliette: il démissionna du Parti conservateur, siégea puis se fit réélire comme indépendant, démissionna à nouveau pour tenter sa chance à la tête de l'Union

nationale aux élections provinciales de 1981, se fit battre puis réélire à la Chambre des communes quelques mois plus tard. Ayant enfin réintégré les rangs du Parti conservateur, il devint ministre de Brian Mulroney en 1984!

Les députés les plus récalcitrants sont évidemment ceux qui ont renoncé à toute ambition de devenir ministres et épousent alors des causes personnelles. Les libéraux Dennis Mills, champion d'un régime d'impôt unique, ou Charles Ciaccia, farouche adversaire de toute concession au Québec, sont de ceux-là. Un député libéral de Toronto, John Nunziata, révolté de voir son parti faire volte face sur sa promesse d'abolir la TPS en 1996, a été facilement réélu l'année suivante.

Les votes soi-disant «libres»

Depuis le début des années 80, plusieurs comités parlementaires ont étudié la question des votes libres. Leur effet sur l'indépendance du député reste à prouver.

Rares sont les questions qui donnent lieu à un vote libre. En 1964, le gouvernement libéral minoritaire de Lester Pearson autorisa un vote libre sur le choix d'un nouveau drapeau mais le vote se déroula largement selon les lignes de parti, une forte majorité de libéraux appuyant la proposition du gouvernement et une majorité de conservateurs s'y opposant.

Ce sont plutôt des questions de conscience comme l'abolition de la peine de mort, la légalisation de l'avortement, et sans doute bientôt l'euthanasie, qui donnent lieu à des votes libres. L'abolition de la peine de mort a d'abord été rejetée en 1966 et n'a été adoptée en 1967 que provisoirement et dans le cadre d'un projet omnibus sur une réforme du Code criminel défendue par le ministre de la Justice de l'époque, Pierre Trudeau. À noter cependant que le Parlement a confirmé l'abolition de la peine de mort en 1987 alors qu'à l'époque, de 70 à 80% de l'opinion publique canadienne y était favorable. Le vote libre n'est donc pas forcément une façon de rapprocher le comportement des élus des désirs de leurs électeurs!

Le débat sur l'avortement suggère même que les votes libres peuvent conduire à la paralysie du Parlement. En effet, en 1988, cinq propositions ont été rejetées avant que le gouvernement ne présente lui-même une solution modérée et oblige tous les ministres à voter en sa faveur, ce qui influença une bonne majorité de conservateurs appuyée par des néo-

démocrates qui, eux, n'avaient pas droit au vote libre. En fin de compte, c'est le Sénat qui a rejeté le projet de légalisation de l'avortement. On s'est aperçu, à la faveur de ce débat, que sans ligne de parti derrière laquelle ils peuvent se retrancher, les députés sont soumis au tordage de bras de puissants groupes de pression capables de les faire battre aux élections suivantes plus certainement que leurs chefs ne sont capables de les faire réélire.

L'indiscipline des partis d'opposition

La première fonction de la discipline de parti est d'assurer la stabilité du gouvernement en place. Mais il ne faut pas oublier non plus que, sans discipline, les partis d'opposition ne peuvent renverser les gouvernements minoritaires, voire battre les partis majoritaires aux élections générales.

En fait, on peut prétendre que «l'apprentissage du pouvoir», c'est l'apprentissage de la discipline de parti! Lorsqu'un parti se retrouve dans l'opposition, son chef est d'abord contesté et a du mal à imposer sa loi. De plus les députés, enfin libérés de la discipline du parti au pouvoir, ne se sentent plus obligés d'être sages et réalistes. Leur seul objectif est alors de s'opposer aux idées des autres, plutôt que de défendre les leurs. C'est la période des députés turbulents comme les troupes de Joe Clark qui assiégèrent littéralement le fauteuil de la présidente des Communes, Jeanne Sauvé, en 1981, ou celui du «rat pack» de John Turner en 1985.

Puis vient la période de réflexion et l'élaboration d'un nouveau programme. Plus un parti d'opposition se rapproche du pouvoir, plus il doit faire preuve de prudence: la discipline de parti reprend toute son importance car il faut convaincre les électeurs que le chef sera en mesure de tenir ses promesses si on lui donne un nombre suffisant de députés.

Ce serait donc une erreur de croire qu'il n'y a pas de discipline dans les partis d'opposition. Le Parti réformiste par exemple en fit difficilement l'apprentissage, son chef allant même jusqu'à suspendre deux députés dont les propos, un peu trop radicaux au goût de la presse nationale, heurtaient l'image du parti. Même au Bloc québécois, du temps de Lucien Bouchard, la discipline de parti était particulièrement rigoureuse.

En conclusion...

On pourrait se demander si la crise de confiance dont souffre le Parlement est passagère. Le Parti réformiste, devenu un «grand» parti, sera-t-il jamais

«traditionnel» au sens où il se comporterait alors comme les libéraux ou les conservateurs?

Il faudrait d'abord changer les statuts du parti qui confient un rôle important aux membres et soumettent les députés à toutes sortes d'examens de la part de leurs électeurs. Il faudrait surtout changer la mentalité des gens de l'Ouest qui ne se sentiront jamais bien représentés à Ottawa tant qu'on n'aura pas réformé le Sénat et tant qu'on ne fera pas davantage appel aux référendums.

Je me suis cependant demandé si l'arrivée d'un leader charismatique à la Trudeau modifierait les données du problème. Il faudrait qu'il propose une vision du pays à la fois acceptable aux gens de Terre-Neuve, aux Québécois, aux gens de Colombie-Britannique... Et ne pas trop déplaire aux Ontariens! C'est peut-être demander l'impossible.

N'oublions pas qu'on a commencé à débattre des mérites ou des désavantages de la discipline de parti lorsque le Parti libéral du Canada — le parti de gouvernement naturel au Canada — s'est montré incapable de faire élire des députés dans toutes les régions à la fois.

Les difficultés du Parti libéral du Canada, ou l'incapacité des autres partis de prendre sa place dans toutes les régions, ne témoignent-elles pas de l'impossibilité de développer une vision du pays, et de sa gouvernance, qui rallie tous les Canadiens. Le régime du gouvernement responsable est-il approprié dans une fédération dont les États membres ont des intérêts fort divergents? C'est une question qu'on finira bien par se poser... Quand les régions rebelles et leurs représentants au Parlement du Canada auront décidé une fois pour toutes que le Canada devra rester, pour toujours, une fédération.

En attendant, la discipline de parti n'est peut-être qu'un artifice qui permet au Parti libéral, avec la complicité de ses députés, de se maintenir au pouvoir en jouant les régions les unes contre les autres...

Quelques lectures:

C.E.S. Franks, *Le vote libre à la chambre des communes*,
Université Queen's, 1991.

James Robertson, *Free Votes and Partisanship*,
Bibliothèque du Parlement, 1991.

James Robertson, *Free Votes, Responsible Government and Legislative Reform*,
Bibliothèque du Parlement, 1993.

Jonathan Lemco, *The Fusion of Powers, Party Discipline,
and The Canadian Parliament*, Presidential Studies Quarterly, Spring 1988.

Le Forum des Citoyens sur l'avenir du Canada,
Rapport à la population et au gouvernement, 1991.

— fin du dossier thématique —