

---

# Mesure de l'efficacité d'un parlement minoritaire

---

par Paul E.J. Thomas

*Le système électoral majoritaire du Canada permet souvent à des partis qui obtiennent moins de la moitié du vote populaire de remporter la majorité des sièges au Parlement. Plusieurs analystes ont suggéré que ce problème devrait être corrigé en modifiant le système électoral de manière à accroître la proportionnalité entre le pourcentage des voix obtenues par un parti et son pourcentage des sièges législatifs. Cependant, alors que ce type de réforme améliorerait la proportionnalité, il accroîtrait aussi grandement la fréquence des parlements minoritaires. La présente étude prend l'exemple du gouvernement minoritaire de la 38<sup>e</sup> législature pour examiner comment le système politique du Canada pourrait être affecté si le pays adoptait un nouveau système électoral qui rendrait les gouvernements minoritaires plus fréquents. Elle situe le contexte procédural de la 38<sup>e</sup> législature et présente six critères pour évaluer son comportement. Chaque critère est ensuite examiné à l'aide d'une comparaison qualitative et quantitative des mesures prises dans les 36<sup>e</sup>, 37<sup>e</sup> et 38<sup>e</sup> législatures. Cette évaluation montre que la 38<sup>e</sup> législature n'a pas été moins efficace que les précédentes, que les délibérations législatives y ont été plus importantes et qu'elle a permis de mieux tenir l'exécutif responsable de ses actes. La conclusion est donc que, même si les gouvernements minoritaires ne sont pas parfaits, l'exemple de la 38<sup>e</sup> législature semble indiquer qu'un système électoral qui produirait plus de gouvernements minoritaires pourrait accroître la qualité de la démocratie au Canada.*

Les changements procéduraux qui ont été apportés à la Chambre des communes depuis 25 ans permettent très difficilement de comparer directement la 38<sup>e</sup> législature et les parlements minoritaires précédents au Canada. Ces modifications, qui ont été apportées pour rendre la Chambre des communes plus efficiente et démocratique, ont donné aux députés de la 38<sup>e</sup> législature de nombreuses possibilités auxquelles leurs prédécesseurs n'avaient pas accès.

Les modifications les plus importantes touchent probablement à l'indépendance des comités permanents<sup>1</sup>. Avant le milieu des années 1980, les comités permanents avaient besoin d'un ordre de renvoi de la Chambre afin de pouvoir mener une étude, voire de se réunir<sup>2</sup>. En vertu des nouvelles règles, les comités peuvent entreprendre de leur propre chef des études sur des questions qui relèvent de leur compétence et formuler des recommandations sur les mesures prises par le gouvernement. L'indépendance des comités permanents a aussi été renforcée par l'adoption du vote secret pour la sélection des présidents de comité. Cette innovation, adoptée en 2004 après l'adoption d'une motion de l'opposition demandant ce changement, a mis fin à la pratique antérieure

---

*Paul E.J. Thomas a été stagiaire parlementaire en 2005-2006. Le présent article est une version revue et modifiée de son essai qui lui a valu le prix Alf Hale du meilleur essai d'un stagiaire en 2005-2006.*

---

selon laquelle les présidents de comité étaient choisis par le gouvernement<sup>3</sup>. Cependant, étant donné qu'il y avait un parlement majoritaire au moment du changement, la 38<sup>e</sup> législature a été la première de l'histoire canadienne au cours de laquelle les partis d'opposition ont pu élire un président de comité ne correspondant pas aux souhaits des députés du parti au pouvoir.

Un deuxième changement important apporté à la procédure de la Chambre a été la simplification des règles régissant les affaires émanant des députés, qui a permis de débattre, mettre aux voix et adopter à la Chambre des communes un plus grand nombre de projets de loi d'initiative parlementaire. Néanmoins, le taux de réussite est encore très faible.

Le contexte procédural de la 38<sup>e</sup> législature a aussi été fortement influencé par le *Plan d'action pour la réforme démocratique* présenté par le premier ministre Paul Martin au début de la 3<sup>e</sup> session de la 37<sup>e</sup> législature au début de 2004. Étant donné que cette session n'a duré que 55 jours de séance, les conséquences du *Plan d'action* n'étaient pas toutes connues au début de la 38<sup>e</sup> législature. Parmi les réformes instaurées dans le *Plan d'action*, les quatre les plus susceptibles d'influencer la 38<sup>e</sup> législature étaient : 1) la mise en place d'un système de vote de trois catégories; 2) l'augmentation du nombre de projets de loi d'initiative ministérielle renvoyés en comité avant la deuxième lecture; 3) l'accroissement de la capacité des comités permanents d'examiner les budgets des dépenses; 4) l'examen, par les comités permanents, des nominations aux postes élevés du gouvernement<sup>4</sup>. Le système de vote de trois catégories détermine la mesure dans laquelle le gouvernement considère un projet de loi comme une question de confiance. En vertu de ce système, les votes sur les projets de loi de première catégorie sont considérés comme un « vote libre » pour tous les députés, ce qui signifie que le gouvernement ne prend pas position sur la question et que le résultat du vote n'influe pas sur la confiance du Parlement dans le gouvernement. Dans un vote de deuxième catégorie, le Cabinet prend position, mais les députés ministériels d'arrière-ban ne sont pas obligés de l'adopter et le résultat n'influe pas sur la survie du gouvernement. Enfin, le vote de troisième catégorie est réservé aux éléments clés du programme législatif du gouvernement qui sont des questions de confiance pouvant entraîner la chute de celui-ci. Par conséquent, on s'attend à ce que tous les députés du parti au pouvoir respectent la discipline du parti. Les partisans du système de vote de trois catégories soutiennent qu'il permet un plus large éventail de compromis et de débats sur les projets de loi moins importants, tout en permettant au gouvernement de démontrer qu'il a la confiance de la Chambre sur les enjeux majeurs.

Comme le système de vote de trois catégories, le renvoi des projets de loi aux comités avant la deuxième lecture est considéré comme une mesure qui accroît la démocratie à la Chambre. Selon le *Règlement*, la capacité des comités de

modifier le fond d'un projet de loi est très limitée après la deuxième lecture<sup>5</sup>. En outre, les membres des comités sont moins libres de dégager un compromis sur la question après la deuxième lecture, étant donné que les partis sont forcés de prendre position durant le débat et le vote à cette étape. Le renvoi des projets de lois aux comités plus tôt dans le processus législatif est donc considéré comme une mesure qui accroît le rôle délibérant du Parlement en permettant un débat significatif sur le projet de loi avant que son contenu soit établi définitivement. Il convient de souligner que le gouvernement pouvait renvoyer les projets aux comités avant la deuxième lecture depuis la modification du *Règlement* en 1994<sup>6</sup>. Mais la disposition pertinente était rarement invoquée, ce qui a soulevé des plaintes des analystes et des députés de l'opposition.

Par contraste avec l'instauration récente du système de vote de trois catégories, les comités permanents sont chargés d'examiner les budgets des dépenses pour leurs ministères correspondants depuis les années 1960. Mais il arrivait souvent que les comités ne possédaient pas l'information nécessaire pour avoir un débat informé sur les budgets, ce qui les empêchait de demander des comptes à l'exécutif. Par conséquent, la proposition du premier ministre Martin visait à donner aux comités les ressources nécessaires pour pouvoir effectuer un examen significatif des budgets.

À l'instar de la capacité de renvoyer les projets de loi aux comités avant la deuxième lecture, l'exécutif avait, depuis longtemps, le choix de demander aux comités permanents d'examiner les nominations aux postes gouvernementaux, mais il ne l'avait fait que rarement. Cette concentration du processus de nomination au sein de l'exécutif a souvent entraîné le lancement d'accusations de patronage contre le gouvernement et sapé la confiance du public dans les institutions gouvernementales<sup>7</sup>. Pour améliorer la situation, le *Plan d'action pour la réforme démocratique* permettait aux comités d'examiner les qualifications des candidats et de présenter au Parlement un rapport sur leurs constatations. Toutefois, vu les craintes que ces examens deviennent trop politisés, le plan laissait l'approbation finale des nominations entre les mains du premier ministre<sup>8</sup>.

Dans ce contexte procédural, on peut déterminer quelques critères pour évaluer la performance démocratique de la 38<sup>e</sup> législature. On peut constater les avantages démocratiques des parlements minoritaires par la mesure dans laquelle la 38<sup>e</sup> législature a accru : 1) les compromis législatifs et les délibérations; 2) la responsabilité de l'exécutif envers l'assemblée législative; 3) les possibilités d'influence pour les simples députés. Par contre, les critères relatifs aux effets potentiellement nuisibles des parlements minoritaires comprennent la mesure dans laquelle la 38<sup>e</sup> législature a *réduit* : 1) l'efficacité législative; 2) la stabilité du gouvernement; 3) la responsabilité envers les citoyens au moment des élections.

## Compromis législatifs et délibérations durant la 38<sup>e</sup> législature

Deux grands indicateurs seront utilisés pour déterminer si la 38<sup>e</sup> législature a accru les compromis et les débats sur les mesures législatives par rapport aux législatures précédentes : le nombre de projets de loi d'initiative ministérielle renvoyés à un comité avant la deuxième lecture et le nombre de projets de loi amendés par les comités. Les partisans de la réforme électorale soutiennent que les gouvernements minoritaires doivent faire des compromis avec les partis d'opposition et accepter des changements à leurs propositions législatives. De plus, dans des parlements minoritaires, l'opposition peut défaire le gouvernement lors de n'importe quel vote. Par conséquent, on pourrait s'attendre à ce qu'un plus grand nombre de projets de loi soient adoptés avec amendements par un parlement minoritaire que par un parlement majoritaire. Il semble également probable que les amendements adoptés dans un parlement minoritaire modifieraient davantage le fond que ceux adoptés par un parlement majoritaire, étant donné que les partis d'opposition peuvent unir leurs forces pour adopter tous les changements qu'ils souhaitent. Cependant, les tentatives de quantifier le fond d'un amendement sont subjectives par nature, les amendements qui semblent triviaux pour l'observateur moyen revêtant souvent une grande importance pour un groupe de la population en particulier. Par conséquent, la présente étude ne visera à établir que si le nombre de projets de loi amendés augmente dans un parlement minoritaire.

D'après le *Règlement*, tous les projets de loi doivent être renvoyés à un comité après la première ou la deuxième lecture. Les comités réalisent alors un examen détaillé des projets de loi, convoquant souvent des témoins qui donnent leurs points de vue sur la loi proposée, puis ils effectuent une étude article par article de ses dispositions. Par conséquent, l'étude en comité est souvent l'étape où la majorité des amendements ont

la possibilité d'être apportés. Le tableau 1 compare le nombre de projets de loi qui ont été amendés à l'étape de l'étude en comité durant les 36<sup>e</sup>, 37<sup>e</sup> et 38<sup>e</sup> législatures. Afin de limiter les influences extérieures et d'isoler l'influence du passage d'un parlement majoritaire à un parlement minoritaire, le tableau ne comprend que les données sur les seize comités permanents thématiques qui existaient durant les trois législatures<sup>9</sup>. Afin de faciliter la comparaison, les données pour chaque session ont été normalisées en fonction d'une session d'une durée de 150 jours de séance<sup>10</sup>.

Le tableau 1 présente des résultats assez intéressants. Si l'on ne considère que les projets de loi renvoyés à un comité *après* la deuxième lecture, la 38<sup>e</sup> législature a été la seule période visée par l'étude durant laquelle les projets de loi faisant l'objet d'un rapport sans amendement ont été plus nombreux que ceux qui ont fait l'objet d'un rapport avec un ou plusieurs amendements. Cependant, quand on ajoute les projets de loi renvoyés à un comité *avant* la deuxième lecture, la situation devient très différente. En effet, pas moins de 80 % des projets de loi de ce groupe ont fait l'objet d'un rapport avec amendements, ce qui porte à 56 % le pourcentage de projets de loi amendés à l'étape du comité pendant la 38<sup>e</sup> législature. Ce résultat semble indiquer que la majorité des projets de loi renvoyés à un comité *après* la deuxième lecture étaient relativement peu controversés et n'avaient pas besoin d'être modifiés, tandis que la plupart de ceux renvoyés à un comité *avant* la deuxième lecture nécessitaient des ajustements avant de pouvoir être appuyés par le comité. Étant donné que les projets de loi renvoyés à un comité avant la deuxième lecture sont ceux sur lesquels le gouvernement n'a pas encore adopté de position définitive, le pourcentage élevé d'amendements semble indiquer que les comités en ont profité pour avoir un débat significatif sur ces projets de loi. Par conséquent, même s'il n'y a pas eu de changement dans la proportion de projets de loi modifiés par les comités permanents dans la 38<sup>e</sup> législature,

	36.1	36.2	37.1	37.2	37.3	38
Projets de loi renvoyés après la 2 <sup>e</sup> lecture						
Rapport sans amendement	21	15	18	15	8	12
Non amendés	14	10	13	8	3	15
Projets de loi renvoyés avant la 2 <sup>e</sup> lecture						
Rapport sans amendement	2	–	1	1	–	10
Non amendés	1	–	0	2	8	2
Nombre total de projets de loi renvoyés	37	25	32	26	19	39
% du total ayant fait l'objet d'un rapport avec amendements	59 %	60 %	59 %	61 %	45 %	56 %
Nota : Le nombre précis de projets de loi sur lesquels chacun des seize comités a fait rapport pendant chaque législature se trouve dans les annexes de la version originale de la présente étude.						

Tableau 2						
Sort des projets de loi renvoyés à un comité avant la 2 <sup>e</sup> lecture et ayant fait l'objet d'un rapport à la Chambre des communes par quelques comités permanents durant les 36 <sup>e</sup> , 37 <sup>e</sup> et 38 <sup>e</sup> législatures. Données normalisées en fonction d'une session de 150 jours de séance.						
Sort	36.1	36.2	37.1	37.2	37.3	38
<b>Amendé par le comité</b>						
Sanction royale	2	–	1	–	–	8
Non adopté	–	–	–	1	–	2
<b>Non amendé par le comité</b>						
Sanction royale	1	–	–	1	8	2
Non adopté	–	–	–	1	–	–
Pourcentage recevant la sanction royale	100 %	–	100 %	33 %	100 %	83 %

les comités se sont concentrés sur la modification des textes sur lesquels ils pouvaient exercer la plus grande influence.

Bien qu'il puisse être important en soi, l'amendement d'un projet de loi par un comité a peu de sens si le projet de loi n'est pas adopté ensuite par le Parlement. C'est particulièrement vrai des projets de loi amendés avant la deuxième lecture, étant donné que les modifications apportées sont probablement plus importantes. Afin de déterminer si les comités ont une incidence sur le contenu final des projets de loi, le tableau 2 examine le sort des projets de loi renvoyés à un comité avant la deuxième lecture au cours des 36<sup>e</sup>, 37<sup>e</sup> et 38<sup>e</sup> législatures. Afin de faciliter la comparaison, les résultats sont normalisés en fonction d'une session de 150 jours de séance.

Le tableau 2 démontre qu'avant le *Plan d'action pour une réforme démocratique*, très peu de projets de loi étaient renvoyés à un comité avant la deuxième lecture. Fait intéressant à souligner, la vaste majorité des projets de loi renvoyés à un comité avant la deuxième lecture ont été adoptés; une poignée d'entre eux seulement n'a pas reçu la sanction royale. Cependant, il y a eu, pendant la 38<sup>e</sup> législature, une forte augmentation du nombre absolu de projets de loi qui ont été modifiés par le comité avant la deuxième lecture et qui ont reçu la sanction royale. La 38<sup>e</sup> législature a donc été plus portée à modifier les projets de loi renvoyés à un comité avant la deuxième lecture et aussi plus portée à les adopter.

### Efficacité législative de la 38<sup>e</sup> législature

Les opposants à la réforme électorale soutiennent souvent que les parlements minoritaires réussissent moins bien à faire adopter des lois que les parlements majoritaires à cause du besoin de dégager un compromis. Le tableau 3 examine cette hypothèse en comparant le sort des projets de loi d'initiative ministérielle déposés pendant les 36<sup>e</sup>, 37<sup>e</sup> et 38<sup>e</sup> législatures. Afin de faciliter la comparaison, les résultats sont normalisés en fonction d'une session de 150 jours de séance.

Comme le révèle le tableau 3, lorsque les résultats sont normalisés en fonction d'une session de 150 jours de séance, la 38<sup>e</sup> législature a adopté un nombre absolu plus élevé de projets de loi que les deux sessions de la 36<sup>e</sup> législature ou les deux premières sessions de la 37<sup>e</sup>. Cette productivité signifie que la 38<sup>e</sup> législature a utilisé son temps plus efficacement qu'un grand nombre des législatures récentes qui l'ont précédée, ce qui semble contredire l'affirmation que les parlements minoritaires sont foncièrement inefficaces. En outre, même si la proportion de projets de loi d'initiative ministérielle adoptés a été moins élevée durant la 38<sup>e</sup> législature que durant la 36<sup>e</sup>, elle était égale ou supérieure au taux de réussite des deux dernières sessions de la 37<sup>e</sup> législature. Il semble donc que la 38<sup>e</sup> législature n'a pas été beaucoup moins efficace que le gouvernement majoritaire qui l'avait précédée.

Tableau 3						
Efficacité législative des 36 <sup>e</sup> , 37 <sup>e</sup> et 38 <sup>e</sup> législatures. Données normalisées en fonction d'une session de 150 jours de séance.						
	36.1	36.2	37.1	37.2	37.3	38
Projets de loi d'initiative ministérielle déposés	52	56	53	59	98	86
Projets de loi d'initiative ministérielle adoptés	43	34	42	28	57	50
Projets de loi d'initiative ministérielle rejetés	–	–	–	–	–	2
<b>Taux de réussite des projets de loi déposés</b>	82 %	60 %	79 %	47 %	58 %	58 %

**Tableau 4**  
**Sort des projets de loi d'initiative parlementaire qui ont atteint l'étape du débat de la deuxième lecture durant les 37<sup>e</sup> et 38<sup>e</sup> législatures.**  
**Données normalisées en fonction d'une session de 150 jours de séance.**

<b>Chambre des communes</b>	<b>37,1</b>	<b>37,2</b>	<b>37,3</b>	<b>38</b>
Projets de loi d'initiative parlementaire ayant atteint la deuxième lecture	46	44	87	44
Projets de loi d'initiative parlementaire adoptés	0	4	8	4
Taux de réussite des projets de loi ayant atteint la deuxième lecture	0	9 %	9 %	9 %

### Rôle des simples députés dans la 38<sup>e</sup> législature

Des analystes prédisent que les récentes modifications apportées à la procédure devraient permettre aux simples députés de jouer un plus grand rôle dans les parlements minoritaires, ce qui accroîtrait leur capacité de représenter les intérêts de leurs électeurs. Malheureusement, il est difficile de mesurer directement le rôle des députés à la Chambre, étant donné que certains critères, comme la capacité du député de contribuer de manière significative au débat parlementaire, ne sont pas faciles à quantifier. Toutefois, il est relativement simple de voir si le nombre de projets de loi d'initiative parlementaire adoptés par le Parlement a changé avec l'arrivée d'un gouvernement minoritaire.

Le tableau 4 présente le sort des projets de loi d'initiative parlementaire qui ont atteint la deuxième lecture dans les 37<sup>e</sup> et 38<sup>e</sup> législatures. Les résultats sont normalisés en fonction d'une session de 150 jours de séance.

Comme le montre le tableau 4, il n'y a pas eu de modification notable du nombre de projets de loi d'initiative parlementaire adoptés par la Chambre durant la 38<sup>e</sup> législature. Le taux de réussite a plutôt été conforme à celui des deux dernières sessions de la 37<sup>e</sup> législature et a été beaucoup plus élevé que celui de la première session de celle-ci. Par conséquent, la présence d'un parlement minoritaire n'a tout de même pas semblé avoir une incidence significative sur le taux de réussite des projets de loi d'initiative parlementaire.

### Responsabilisation de l'exécutif par les comités permanents

La reddition de comptes de l'exécutif au parlement est l'une des pierres angulaires du système parlementaire de Westminster. Comme l'a écrit McMenemy, elle se définit ainsi :

L'obligation qu'une personne ou un groupe expliquent et acceptent leur responsabilité envers une autre personne ou un autre groupe pour les mesures prises par eux et ceux qu'ils supervisent. Dans le système parlementaire canadien, le principe du gouvernement responsable exige que l'exécutif politique [...] réponde aux critiques à l'assemblée législative et maintienne la « confiance » de la Chambre des communes ou de l'assemblée législative provinciale, afin de rester au pouvoir<sup>11</sup>.

Les outils de la responsabilisation de l'exécutif dont dispose le Parlement font généralement partie de deux grands groupes : ceux employés par les comités permanents et ceux utilisés par l'ensemble de la Chambre des communes. Comme nous l'avons dit plus tôt, les comités permanents doivent examiner les budgets annuels des ministères et organismes qui relèvent de leur mandat. Les comités peuvent aussi entreprendre des études du fonctionnement des ministères et ont le pouvoir d'examiner « les textes législatifs pertinents; les objectifs d'un ministère ou d'un organisme; leurs plans de dépenses immédiats ainsi qu'à moyen et à long terme; l'évaluation de leurs activités par rapport à leurs objectifs; toute autre question liée au mandat ou aux activités du ministère ou de l'organisme »<sup>12</sup>. Même si ces études ne sont pas exécutoires, elles donnent aux députés la possibilité d'exprimer leurs points de vue sur l'exécutif et offrent aux citoyens la chance d'exprimer leurs préoccupations en témoignant devant les comités<sup>13</sup>. De plus, les comités ont le pouvoir de demander que le gouvernement réponde à une étude dans les 150 jours qui suivent le dépôt de leur rapport à la Chambre, ce qui force l'exécutif à se prononcer sur les constatations et les recommandations des comités. Par conséquent, les études des comités peuvent constituer des outils efficaces pour attirer l'attention publique sur les faiblesses de l'exécutif, en particulier lorsque tous les partis s'entendent sur les résultats de l'étude.

En plus des études, les comités permanents peuvent aussi adopter des motions demandant au gouvernement d'adopter certaines politiques ou d'examiner un enjeu donné. Ces motions peuvent être présentées après que le comité a délibéré sur une question ou être mises aux voix immédiatement, sans discussion préalable. Comme nous l'avons signalé plus tôt, on peut aussi demander aux comités permanents d'examiner les candidats aux nominations par décret. Même si un comité ne peut pas rejeter une nomination, il peut faire enquête sur le candidat et donner son opinion quant à savoir si le candidat est qualifié pour le poste.

Le tableau 5 résume les mesures prises par les 16 comités permanents thématiques qui existaient de la 36<sup>e</sup> à la 38<sup>e</sup> législature. Tout comme pour les tableaux précédents, les résultats sont normalisés en fonction d'une session de 150 jours, afin de faciliter la comparaison.

**Tableau 5**  
**Comparaison du contrôle sur l'exécutif exercé par quelques comités permanents durant les 36<sup>e</sup>, 37<sup>e</sup> et 38<sup>e</sup> législatures.**  
**Données normalisées en fonction d'une session de 150 jours de séance.**

	36,1	36,2	37,1	37,2	37,3	38
Nominations examinées et acceptées	1	–	–	2	3	8
Nominations examinées et rejetées	–	–	–	–	–	1
Budgets modifiés	–	–	–	2	–	6
Motions demandant au gouvernement d'agir	3	9	5	10	8	30
Études	45	41	44	60	25	46

Les données montrent que, même si le nombre d'études et de règlements examinés a été relativement constant dans toutes les sessions observées, il y a eu, durant la 38<sup>e</sup> législature, une forte augmentation du nombre de nominations examinées, de budgets modifiés et de motions demandant au gouvernement d'agir. Des exemples précis de ces trois activités seront maintenant présentés afin de donner une vue plus globale de la manière dont ces outils ont été employés dans la 38<sup>e</sup> législature.

En ce qui concerne l'examen des nominations, la plupart des candidats ont fini par être approuvés par le comité qui les a examinés. Ce taux élevé d'approbation semble indiquer que les comités n'ont pas pris le temps d'examiner les nominations avec soin ou que le gouvernement a choisi ses candidats avec soin afin d'éviter de se retrouver dans l'embarras lors des examens. Cependant, le respect, par le gouvernement, du processus d'examen a été mis en doute lorsqu'on a demandé au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de se pencher sur la candidature de l'ancien maire de Winnipeg, Glen Murray, au poste de président de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Le Comité permanent a recommandé de ne pas nommer M. Murray en raison de ses liens étroits avec le Parti libéral. Néanmoins, le premier ministre a choisi de ne pas tenir compte des conclusions du Comité et a confirmé la nomination, ce qui a incité les députés d'opposition membres du Comité à se venger lors de l'examen du budget, comme nous le verrons ci-dessous. Le rejet de la nomination de M. Murray a cependant démontré que les comités permanents étaient disposés à rejeter de candidats qu'ils ne jugeaient pas qualifiés.

Quant à l'examen des budgets, le tableau 5 montre que les comités permanents n'avaient modifié des budgets qu'à deux reprises avant la 38<sup>e</sup> législature, les deux fois pendant la deuxième session de la 37<sup>e</sup>. Dans le premier cas, le Comité permanent des opérations gouvernementales avait réduit le budget du commissaire à la protection des renseignements personnels, George Radwanski, de 1 000 \$ afin d'indiquer qu'il se préoccupait de la taille démesurée du budget du commissaire et désapprouvait le fait que ce dernier n'était pas venu témoigner pour justifier ses dépenses. Dans le deuxième cas, le budget de VIA Rail avait été réduit de 2,9 %, pour des

raisons inconnues, étant donné que le comité se réunissait à huis clos lors du vote.

Dans la 38<sup>e</sup> législature, les partis d'opposition ont utilisé le processus d'examen des budgets pour tenir le gouvernement responsable de mesures jugées inopportunes. En novembre 2005, les députés de l'opposition membres du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires ont décidé que le Bureau du Conseil privé (BCP) n'aurait pas dû mener des sondages pour déterminer comment atténuer la réaction du public au rapport de 2005 de la vérificatrice générale. Afin d'exprimer son mécontentement, le Comité a voté de réduire le budget du BCP de 127 233 \$, soit le coût déclaré du sondage. À la même séance, les membres de l'opposition ont également réduit le budget du Bureau du gouverneur général de 10 % ou 417 000 \$, parce que celui-ci n'avait pas pris de mesures suffisantes pour réduire les coûts. Par ailleurs, en mars 2005, les membres de l'opposition du Comité permanent des affaires étrangères ont réduit de 1 \$ le budget supplémentaire des dépenses du ministère des Affaires étrangères. La mesure était symbolique et visait à exprimer le mécontentement du Comité au sujet du sous-financement du Ministère par le gouvernement (aux termes du *Règlement*, les comités permanents ne peuvent que réduire le budget d'un ministère).

Le processus budgétaire a aussi été utilisé pour montrer au gouvernement qu'il y aurait un prix à payer si les comités permanents ne recevaient pas le respect qui leur était dû. Des députés de l'opposition membres du Comité permanent de l'environnement se sont vengés du premier ministre au sujet de la nomination de Glenn Murray en réduisant le budget de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie de 40 000 \$, soit ce qu'ils estimaient être le traitement de M. Murray à titre de président. De même, après que le ministre des Travaux publics a refusé, à deux reprises, de se présenter devant le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, des membres de l'opposition ont décidé de le punir en réduisant son traitement et ses dépenses de voyages à même le budget du Ministère. Les députés de l'opposition membres du Comité de la citoyenneté et de l'immigration ont également voté une réduction de tous les

---

budgets supplémentaires de Citoyenneté et Immigration Canada parce que le Ministre n'avait pas expliqué correctement la nécessité des crédits supplémentaires. Cependant, le Comité a donné au Ministre une deuxième chance de s'expliquer et a finalement été convaincu d'approuver le budget. De toute évidence, les partis d'opposition ont assez bien réussi, durant la 38<sup>e</sup> législature, à utiliser le processus d'examen budgétaire pour tenir le gouvernement responsable de ses actes.

En ce qui concerne les motions relatives aux mesures gouvernementales, il y a eu, au cours de la 38<sup>e</sup> législature, une augmentation massive du nombre de motions adoptées et de la diversité de leur contenu. Avant, près de la moitié des motions des comités étaient celles du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international demandant au gouvernement de réagir à une question internationale d'actualité. Les autres portaient généralement sur des questions techniques relatives au mandat du comité en question. Parmi elles, on trouve la motion du Comité de la santé qui a demandé au gouvernement d'instaurer une politique sur les conflits d'intérêts à l'intention des Instituts de recherche en santé du Canada et celle du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants qui a demandé au gouvernement d'élargir l'expansion des prestations aux conjoints survivants de manière à inclure les conjoints survivants des anciens combattants déjà décédés. La plupart du temps, ces motions n'étaient pas conflictuelles et n'attiraient pas l'attention sur une défaillance du gouvernement.

Par contre, les motions adoptées durant la 38<sup>e</sup> législature ont porté sur un éventail beaucoup plus large de sujets et ont été beaucoup plus conflictuelles. De nombreux comités ont adopté des motions visant à s'attaquer à des lacunes des politiques gouvernementales existantes, comme la motion du Comité de la santé visant à indemniser toutes les victimes de l'hépatite C, la motion du Comité de l'immigration visant à créer un nouveau système pour les visas de résidents temporaires, la motion du Comité du patrimoine visant à accroître le financement de Radio-Canada, et les motions répétées du Comité de la justice visant à mettre fin à la fermeture de détachements de la GRC au Québec. Des exemples d'autres motions comprennent celles qui demandaient au gouvernement : de défendre le système canadien de gestion de l'offre agricole à l'OMC; de créer un registre national des implants mammaires; d'interdire les ventes par Internet de produits pharmaceutiques aux États-Unis; de permettre l'immigration de 2 000 familles vietnamiennes vivant aux Philippines; d'établir une commission pour examiner le mandat de Radio-Canada; d'améliorer le système de nomination des juges pour le rendre plus transparent. Même s'il y a eu également quelques motions non conflictuelles (par exemple, la motion du Comité de la citoyenneté et de l'immigration demandant que Postes Canada émette une série de timbres pour célébrer le 50<sup>e</sup> anniversaire du premier

mouvement important de réfugiés au Canada), les comités permanents de la 38<sup>e</sup> législature ont beaucoup mieux réussi que leurs prédécesseurs des deux législatures précédentes à utiliser les motions pour obliger l'exécutif à rendre des comptes.

### **Responsabilisation de l'exécutif par la Chambre des communes**

---

Le plus puissant outil dont dispose la Chambre des communes pour tenir l'exécutif responsable est sa capacité de retirer sa confiance dans le gouvernement et de déclencher ainsi une élection. Cependant, il s'agit d'un pouvoir énorme qui doit être utilisé avec modération, parce que les citoyens peuvent être implacables envers les partis qui donnent l'impression d'avoir déclenché une élection sans motif suffisant<sup>14</sup>. Les menaces de vote de censure sont donc proférées avec soin, le gouvernement acceptant la plupart des demandes de l'opposition, dans la mesure où elles sont raisonnables. La Chambre des communes peut aussi défier le gouvernement lors de l'adoption du discours du Trône et de la loi de mise en œuvre du budget, qui énoncent les priorités du gouvernement et les moyens de les réaliser. En outre, la Chambre peut bloquer des lois dont le gouvernement a besoin pour concrétiser son programme et perturber le fonctionnement du Parlement jusqu'à ce que le gouvernement accepte d'apporter les changements nécessaires.

La 38<sup>e</sup> législature a commencé dans un climat d'assez grande collaboration à la Chambre des communes. Même si les conservateurs et les bloquistes ont d'abord menacé de voter contre, le discours du Trône du gouvernement a finalement été adopté à l'unanimité après que tous les partis se sont entendus pour le modifier afin d'inclure des plans pour un vote sur la participation canadienne au programme de défense antimissiles américain et des baisses d'impôt pour les familles à faible et moyen revenu.

Toutefois, cet esprit de collaboration a été assez éphémère et, au début de 2005, la mésentente régnait entre le gouvernement et les partis d'opposition. Le premier grand incident où la Chambre des communes a forcé le gouvernement à modifier ses plans est survenu en février 2005, quand les partis d'opposition se sont unis pour rejeter deux projets de loi qui auraient scindé le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en deux ministères distincts. Les partis d'opposition voulaient exprimer ainsi leur désapprobation de cette scission, qui avait déjà commencé avant même qu'une approbation législative officielle ait été obtenue.

Les tensions entre l'exécutif et les partis d'opposition se sont ravivées durant le débat sur le budget fédéral de 2005. Le Parti conservateur a d'abord appuyé le budget, parce qu'il diminuait l'impôt sur le revenu des sociétés et accroissait les dépenses militaires. En revanche, le NPD lui a reproché de ne pas appuyer l'éducation et les programmes environnementaux,

---

tandis que le Bloc s'y est opposé parce qu'il n'élargissait pas l'admissibilité à l'assurance-emploi et n'accroissait pas les paiements de transfert au Québec. La situation a toutefois changé après qu'un témoignage particulièrement scandaleux à l'enquête Gomery a poussé les conservateurs à conclure que le gouvernement libéral était corrompu et devait être renversé rapidement, tandis que le NPD a vu une possibilité d'imposer les changements qu'il souhaitait dans le budget. En fin de compte, le gouvernement libéral a décidé de modifier le budget pour obtenir l'appui du NPD, et accepté de reporter les baisses de l'impôt sur le revenu des sociétés afin de permettre 4,6 milliards de dollars de nouvelles dépenses dans les secteurs de l'éducation postsecondaire, du logement à prix modique, de l'aide étrangère et du transport en commun. Toutefois, craignant que le budget ne soit pas adopté, même avec l'appui du NPD, le gouvernement a ensuite commencé à reporter le vote à la deuxième lecture. Les bloquistes et les conservateurs se sont alors unis pour perturber le fonctionnement du Parlement afin de faire ressortir le manque de contrôle du gouvernement et la nécessité d'une élection anticipée. Finalement, les libéraux ont fait volte face et accepté de tenir le vote sur le budget, qui a été adopté parce que le président a brisé l'égalité. Les libéraux se sont ensuite organisés pour que le budget soit adopté en troisième lecture en concluant, avec le Bloc, un accord en vertu duquel ce parti appuierait une motion de clôture du débat sur le budget en contrepartie de la mise aux voix du projet de loi sur le mariage entre conjoints de même sexe avant le congé estival. Les conservateurs n'étaient pas préparés pour le vote surprise et n'ont pas réussi à obtenir le nombre de voix nécessaires pour rejeter le budget.

Néanmoins, les retombées du scandale des commandites ont fini par rattraper les libéraux. Après la publication de la première partie du rapport Gomery, les bloquistes et les conservateurs ont déclaré à nouveau que le gouvernement libéral avait perdu l'autorité morale pour gouverner et devrait faire face à une élection immédiate. Les néo-démocrates ont alors entamé des négociations avec les libéraux, afin d'obtenir d'autres concessions en contrepartie de leur appui continu. En l'absence d'une réponse satisfaisante de la part des libéraux, le NPD s'est uni aux autres partis d'opposition pour adopter une motion non exécutoire qui demandait au gouvernement de dissoudre le Parlement en janvier afin de tenir des élections le 13 février 2006. Les libéraux ont cependant déclaré qu'ils ignoreront la motion de l'opposition, ce qui a poussé les partis d'opposition à adopter une motion de censure contre le gouvernement le 29 novembre 2005.

Durant la 38<sup>e</sup> législature, la Chambre des communes possédait clairement des pouvoirs importants pour tenir le gouvernement responsable de ses actes. Les députés ont pu modifier le discours du Trône et le budget, rejeter des projets de loi du gouvernement et imposer des compromis sur des projets de loi controversés, des mesures qui ne s'étaient jamais vues durant les gouvernements majoritaires précédents. Les partis

d'opposition ont aussi pu retirer leur confiance lorsque le gouvernement a refusé de déclencher une élection qu'ils estimaient nécessaire.

Cependant, malgré cette responsabilisation accrue, le gouvernement a eu de nombreuses possibilités de faire avancer son programme sans rendre de comptes à la Chambre des communes. Voici des exemples de mesures gouvernementales prises sans débat ou consentement parlementaire : le déploiement de militaires en Afghanistan; le lancement du « Nouveau pacte pour les collectivités canadiennes »; la signature des accords sur la garde des enfants avec les provinces et les territoires; des accords sur les marchés du travail avec l'Ontario et le Manitoba; l'élaboration de l'« Accord de Kelowna » avec les Premières Nations du Canada; la négociation d'accords sur le partage des recettes provenant de l'exploitation du pétrole produit en mer avec les provinces de l'Atlantique. Même si ces initiatives exigeaient des crédits budgétaires, leur élaboration par le gouvernement a fait naître des attentes chez les partenaires et engagé le gouvernement dans une direction de politique difficile à modifier. Le gouvernement a également maintenu ses prérogatives exécutives traditionnelles, y compris la nomination de la gouverneure générale et de sénateurs. Par conséquent, même si la 38<sup>e</sup> législature a pu demander davantage au gouvernement de rendre des comptes par rapport à un grand nombre de ses prédécesseurs, le gouvernement avait encore une grande marge de manœuvre, parce qu'il était capable de conclure des ententes et d'effectuer certaines nominations sans le consentement du Parlement.

Enfin, il y a également quelques signes que les partis d'opposition ont brandi la menace de tenir le gouvernement responsable de ses actes afin d'atteindre leurs propres objectifs. L'utilisation des dispositions relatives à la responsabilité pour obtenir des avantages partisans semble avoir été une tactique employée par le NPD, qui a menacé de ne pas donner son appui si le gouvernement ne modifiait pas le budget de 2005, et par le Bloc Québécois, qui a aidé le gouvernement à faire adopter le budget à la troisième lecture, à condition que le projet de loi sur le mariage entre conjoints de même sexe soit mis aux voix avant le congé de l'été 2005. Ces ententes ont permis au gouvernement de reporter l'élection de plusieurs mois, même si le Bloc et le NPD avaient répété à maintes reprises que le scandale des commandites avait privé les libéraux de l'autorité morale pour gouverner. De plus, elles ont permis à ces deux partis d'opposition (et particulièrement au NPD) d'exercer sur la politique gouvernementale une influence disproportionnée par rapport au nombre de sièges dont ils disposaient à la Chambre des communes.

---

### **Stabilité du gouvernement**

Les opposants aux gouvernements minoritaires soutiennent que ces gouvernements sont beaucoup moins stables que les

Tableau 6 Durée des 36 <sup>e</sup> , 37 <sup>e</sup> et 38 <sup>e</sup> législatures			
	36 <sup>e</sup> législature	37 <sup>e</sup> législature	38 <sup>e</sup> législature
Mois entre les élections	42	43	19
Jours de séance	381	422	160

gouvernements majoritaires, ce qui leur donne une durée de vie beaucoup plus courte. Afin de vérifier cette hypothèse, le tableau 6 compare la durée des 36<sup>e</sup>, 37<sup>e</sup> et 38<sup>e</sup> législatures en fonction du nombre de jours de séance et de mois entre les élections.

Le tableau 6 démontre que la durée de la 38<sup>e</sup> législature correspond à moins de la moitié de celle de ses deux prédécesseurs immédiats, aussi bien en nombre de mois entre les élections qu'en jours de séance. L'analyse de la responsabilisation de l'exécutif ci-dessus démontre clairement que cette durée plus courte est attribuable à une concurrence accrue entre les partis, comme les opposants aux parlements minoritaires le prouvent. De fait, même si la 38<sup>e</sup> législature a fini par durer jusqu'en novembre 2005, le gouvernement est presque tombé à plusieurs reprises sur un vote de censure dont l'issue était incertaine, le vote en deuxième lecture sur le budget de mai 2005 en étant peut-être l'exemple le plus spectaculaire. On pourrait donc facilement affirmer que la 38<sup>e</sup> législature a été moins stable que les gouvernements majoritaires qui l'avaient précédée.

### Capacité des citoyens de tenir les gouvernements et les parlements responsables lors des élections

Pour le moment, il n'existe pas de preuves détaillées indiquant si les divers compromis entre le gouvernement et les partis d'opposition durant la 38<sup>e</sup> législature ont semé la confusion chez les électeurs qui ont tenté de déterminer qui était responsable des réussites et des lacunes du gouvernement. Toutefois, un bref examen des programmes électoraux des partis indique qu'il y avait un risque de confusion, étant donné que le Parti libéral et le NPD se sont tous les deux attribués le crédit des mêmes dispositions du budget de 2005.

Comme nous l'avons dit plus tôt, les néo-démocrates ont appuyé les libéraux en échange de concessions sur le budget sous forme de hausses des dépenses consacrées aux programmes sociaux, environnementaux et de développement international. Quand l'amendement a été déposé à la Chambre des communes, le NPD l'a qualifié de « budget du NPD » et il a continué d'utiliser ce terme tout au long de la campagne électorale de 2005-2006. Le NPD s'est aussi attribué le fait que le budget était équilibré, qu'il remboursait la dette, qu'il prévoyait des allègements fiscaux pour les petites entreprises et qu'il ne prévoyait pas de nouvelle mesure fiscale. Cependant,

les libéraux s'attribuaient aussi dans leur programme électoral les dépenses sociales prévues par l'amendement ainsi que l'équilibre budgétaire, le remboursement de la dette et les dispositions fiscales.

En réalité, aucun des deux partis ne peut s'attribuer complètement tous les éléments du budget. Le NPD a raison de faire remarquer que le Parti libéral n'aurait pas accru ses dépenses sociales s'il n'avait pas été forcé de le faire (les libéraux auraient prévu de telles dispositions dans le budget original s'ils en avaient vraiment eu l'intention). Toutefois, puisque l'amendement budgétaire ne portait que sur la réaffectation de 4,6 milliards de dollars de baisses d'impôt prévues vers de nouvelles dépenses, l'équilibre général du budget, ses dispositions en matière de remboursement de la dette et ses allègements fiscaux pour les petites entreprises peuvent être attribués directement au document budgétaire original déposé par les libéraux. Par conséquent, les deux partis s'attribuent des éléments du budget dont ils ne sont pas directement responsables, ce qui pourrait tromper les électeurs. En outre, ni le Parti libéral ni le NPD ne peut s'attribuer entièrement le mérite du budget, étant donné que c'est le Bloc Québécois qui a appuyé la motion de clôture ayant permis au budget d'être adopté en troisième lecture, au moment où les conservateurs n'étaient pas préparés. En outre, le budget n'aurait pas été adopté en deuxième lecture sans l'appui de quelques députés indépendants, soit Carolyn Parish et Chuck Cadman, ainsi que l'ancienne députée conservatrice Belinda Stronach, qui avait traversé la Chambre pour devenir libérale peu de temps avant le vote. De toute évidence, les électeurs ont certainement eu beaucoup de mal à décider qui était responsable du budget de 2005.

### Conclusion

Il était impossible d'être stagiaire parlementaire dans les derniers mois de la 38<sup>e</sup> législature et de ne pas être frappé par la manière dont la présence d'un gouvernement minoritaire modifiait le fonctionnement habituel du Parlement. Finie l'époque où le Parlement ne faisait qu'approuver automatiquement le programme législatif du gouvernement. Chaque vote était plutôt devenu une mini-crise, les leaders à la Chambre s'efforçant d'obtenir l'appui des autres partis pendant que le bureau du whip se démenait pour qu'un nombre suffisant de députés soit présent afin d'empêcher (ou de provoquer) la défaite de la question à l'étude. Cette tension était palpable non seulement dans le cadre habituellement tapageur de la Chambre des communes, mais aussi au sein des comités permanents, normalement plus calmes, qui sont devenus des lieux où se livraient des batailles rangées sur l'adoption de projets de loi, des budgets des dépenses et des motions demandant au gouvernement d'agir.

Même si la plupart des députés ont trouvé cette situation plus désagréable, pour la première fois depuis plus de deux

---

décennies, tous les partis et tous les députés ont pu véritablement influencer sur le résultat des travaux parlementaires. Étant donné que la démocratie canadienne repose sur le principe que les députés sont élus pour représenter leurs électeurs dans le processus politique, la 38<sup>e</sup> législature pourrait bien avoir été l'assemblée la plus démocratique que le Canada a jamais vu depuis la chute du gouvernement Clark.

La présente étude visait à réduire les incertitudes au sujet de la réforme électorale en prenant l'exemple de la 38<sup>e</sup> législature pour déterminer si des changements électoraux qui accroîtraient la fréquence des gouvernements minoritaires amélioreraient ou affaibliraient la qualité de la démocratie au Canada. Bien que certains soutiennent que l'incidence d'une réforme électorale serait tellement grande qu'elle rendrait vides de sens toute comparaison avec les législatures précédentes, ces arguments ne tiennent pas compte du fait que les parlementaires choisis au moyen d'un nouveau système électoral seraient assujettis aux mêmes règles, procédures et conventions que celles qui régissent les élus dans le système actuel. Une évaluation du fonctionnement des gouvernements minoritaires actuels peut donc laisser entrevoir comment le fonctionnement de la démocratie changerait si les parlements minoritaires devenaient plus fréquents.

Plusieurs des arguments en faveur de la réforme électorale sont étayés par les événements de la 38<sup>e</sup> législature. Comparativement aux deux législatures qui l'ont immédiatement précédée, la 38<sup>e</sup> a été caractérisée par plus de compromis législatifs entre les partis et un nombre beaucoup plus élevé de projets de loi d'initiative ministérielle renvoyés à un comité avant la deuxième lecture. La capacité du Parlement de tenir l'exécutif responsable a aussi été grandement renforcée, les comités permanents ayant pu modifier les budgets des dépenses, examiner les candidats à des postes élevés et adopter de nombreuses motions demandant une intervention du gouvernement. De même, la Chambre des communes a pu exercer la responsabilisation en rejetant des projets de loi, en modifiant le budget et le discours du Trône et en retirant sa confiance au gouvernement. Curieusement, l'hypothèse que les simples députés jouent un plus grand rôle dans les parlements minoritaires ne s'est pas confirmée, aucun changement n'ayant été observé dans le nombre de projets de loi d'initiative parlementaire qui ont été adoptés.

En plus de confirmer quelques avantages présumés des parlements minoritaires, la production législative relativement élevée de la 38<sup>e</sup> législature semble indiquer que les gouvernements minoritaires ne sont pas fondamentalement inefficaces, ce qui contredit l'un des principaux arguments contre la réforme électorale. Toutefois, les affirmations que les gouvernements sont plus instables et plus éphémères ont été appuyées par les événements de la 38<sup>e</sup> législature. Il y a eu également des signes que les compromis conclus entre les partis durant celle-ci pourraient avoir nui à la capacité des citoyens de tenir le gouvernement responsable lors de

l'élection suivante, étant donné que plusieurs partis se sont attribué les mêmes programmes gouvernementaux. De plus, la capacité du NPD d'imposer des modifications au budget de 2005 semble indiquer que les petits partis dans la 38<sup>e</sup> législature ont exercé plus d'influence sur la politique du gouvernement que leur part des votes l'aurait laissé supposer, ce qui pourrait confirmer les inquiétudes au sujet de la « tyrannie de la minorité » exprimée par ceux qui s'opposent à la réforme électorale<sup>15</sup>.

Il faut réaliser d'autres recherches pour mesurer l'incidence des parlements minoritaires sur la capacité des citoyens de tenir les gouvernements responsables lors des élections, mais, dans l'ensemble, les résultats de la présente étude semblent indiquer que les avantages démocratiques potentiels des parlements minoritaires pourraient l'emporter sur les inconvénients. La 38<sup>e</sup> législature s'est certainement caractérisée par plus de compromis législatifs et de responsabilisation de l'exécutif que ce qui avait été vu à la Chambre des communes depuis de nombreuses années, et les problèmes auxquels elle a été confrontée ne semblent pas insurmontables. Ainsi, bien que le Parlement ait certainement été moins stable et plus éphémère, il a tout de même pu résoudre quelques questions épineuses, comme le mariage entre conjoints de même sexe. De même, bien que la question de la confusion des électeurs et de la tyrannie de la minorité soit certainement préoccupante, on peut espérer que les médias pourront démythifier les tentatives des partis de s'attribuer plus que leur part du mérite pour les réussites du gouvernement ou d'éviter leur part de blâme pour ses échecs.

Même si les événements de la 38<sup>e</sup> législature semblent indiquer que la démocratie du Canada pourrait s'améliorer avec l'adoption d'un système électoral qui accroît la fréquence des gouvernements minoritaires, il faut mener d'autres recherches avant de pouvoir affirmer de manière concluante que le Canada devrait réformer son système électoral. Le contexte de la 38<sup>e</sup> législature était assez particulier, car il y a rarement eu par le passé dans l'histoire canadienne un moment où le parti au pouvoir a été surveillé d'aussi près et a fait l'objet de critiques aussi vives. En outre, le gouvernement Martin s'était engagé à donner des pouvoirs aux parlementaires pour qu'ils jouent un rôle plus actif dans l'examen des mesures prises par le gouvernement. Par conséquent, il faudrait étudier la 39<sup>e</sup> législature pour voir si les constatations au sujet de la 38<sup>e</sup> se répèteront lorsqu'un autre parti est au pouvoir. En outre, avant de procéder à une réforme électorale, il faudrait également réaliser des études pour savoir : 1) si l'instabilité des gouvernements minoritaires pourrait empêcher le gouvernement et le parlement de résoudre des problèmes à plus long terme ou de prendre des mesures nécessaires mais impopulaires sur des enjeux controversés; 2) si la capacité des électeurs de voter de manière éclairée est grandement réduite par les compromis que font les parlements minoritaires; 3) si des élections plus fréquentes accroîtraient la lassitude des

---

électeurs; 4) si les partis peuvent obtenir un financement suffisant pour participer utilement aux campagnes électorales lorsque les élections deviennent plus fréquentes. Les réponses à ces questions aideront les Canadiens à prendre une décision informée sur les avantages et les inconvénients d'une réforme de leur système électoral.

## Notes

---

1. Peter Dobell, « À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire? », *Enjeux publics*, vol. 1, n° 6 (novembre 2000), p. 12-13.
2. CES Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 181.
3. David Docherty, *Legislatures*, Vancouver, UBC Press, 2005, p. 162-163.
4. Canada, Bureau du Conseil privé, *Éthique, responsabilité, imputabilité : Plan d'action pour la réforme démocratique*, 2004, p. 4-5, 8, 12.
5. Canada, Chambre des communes, « Règles de recevabilité des amendements aux projets de loi à l'étape de l'étude en comité et du rapport », *Compendium de procédure en ligne*, mars 2006, consulté le 27 février 2007. Internet : <[www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c\\_g\\_legislativeprocess-f.htm?Language=F](http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_g_legislativeprocess-f.htm?Language=F)>
6. Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes; Montréal, Chenelière/McGraw-Hill, 2000, chapitre 20.
7. Peter Aucoin et Elizabeth Goodyear-Grant, « Designing a merit-based process for appoint boards of ABCs: Lessons from the Nova Scotia reform experience », *Administration publique du Canada*, vol. 45, n° 3 (automne 2002), p. 302-304.
8. Peter Aucoin et Lori Turnbull, « The democratic deficit: Paul Martin and parliamentary reform », *Administration publique du Canada*, vol. 26, n° 4 (hiver 2003), p. 434-435.
9. Ces comités sont : Affaires autochtones et développement du Grand Nord; Affaires étrangères et commerce international; Agriculture et agroalimentaire; Citoyenneté et immigration; Comptes publics; Défense nationale et anciens combattants; Développement des ressources humaines, développement des compétences et développement social; Environnement et développement durable; Finances; Industrie, ressources naturelles, sciences et technologie; Justice; Opérations gouvernementales et prévisions budgétaires; Patrimoine canadien; Pêches et océans; Santé; Transports.
10. Nombre de jours de séance : 36<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session : 248; 36<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session : 133; 37<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session : 214; 37<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session : 153; 37<sup>e</sup> législature, 3<sup>e</sup> session : 55; 38<sup>e</sup> législature : 160.
11. John McMenemy, *The Language of Canadian Politics: A Guide to Important Terms and Concepts*, éd. rev., Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1999, p. 1.
12. Robert Marleau et Camille Montpetit, *op. cit.*, chapitre 20.
13. David Docherty, *op. cit.*, p. 166-167.
14. Chuck Strahl, « Politique et procédure dans un parlement minoritaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n° 4 (hiver 2004-2005), p. 7.
15. Jim Nielsen, « Le Parlement et la démocratie au XXI<sup>e</sup> Siècle [*sic*] : Plaidoyer à l'encontre de la représentation proportionnelle », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n° 4 (hiver 2004-2005), p. 2.