

PIER-LUC MIGNEAULT

# LES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES AU CANADA ET AU QUÉBEC

HISTORIQUE,  
CONTEXTE ÉLECTORAL  
ET EFFICACITÉ LÉGISLATIVE



Presses de l'Université du Québec



LES GOUVERNEMENTS  
**MINORITAIRES**  
AU CANADA ET AU QUÉBEC

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC  
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450  
Québec (Québec) G1V 2M2  
Téléphone : 418-657-4399 • Télécopieur : 418-657-2096  
Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

**CANADA et autres pays**

PROLOGUE INC.  
1650, boulevard Lionel-Bertrand  
Boisbriand (Québec) J7H 1N7  
Téléphone : 450-434-0306 / 1 800 363-2864

**SUISSE**

SERVIDIS SA  
Chemin des Chalets  
1279 Chavannes-de-Bogis  
Suisse

**FRANCE**

AFPUD  
SODIS

**BELGIQUE**

PATRIMOINE SPRL  
168, rue du Noyer  
1030 Bruxelles  
Belgique

**AFRIQUE**

ACTION PÉDAGOGIQUE  
POUR L'ÉDUCATION ET LA FORMATION  
Angle des rues Jilali Taj Eddine  
et El Ghadfa  
Maârif 20100 Casablanca  
Maroc



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

# LES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES AU CANADA ET AU QUÉBEC

HISTORIQUE,  
CONTEXTE ÉLECTORAL  
ET EFFICACITÉ LÉGISLATIVE

PIER-LUC MIGNEAULT

2010



**Presses de l'Université du Québec**

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450  
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
et Bibliothèque et Archives Canada*

Migneault, Pier-Luc, 1982-

Les gouvernements minoritaires au Canada et au Québec:  
historique, contexte électoral et efficacité législative

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-2647-1

1. Gouvernements minoritaires - Canada. 2. Pouvoir législatif - Canada. 3. Gouvernements  
minoritaires - Québec (Province). 4. Pouvoir législatif - Québec (Province). I. Titre.

JL167.M53 2010 320.471 C2010-941748-8

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement  
du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada  
pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible  
grâce à l'aide financière de la Société de développement  
des entreprises culturelles (SODEC).

**Intérieur**

Mise en pages : ALPHATEK

**Couverture**

Conception : RICHARD HODGSON

Photographie : © Bibliothèque du parlement / ROY GROGAN

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2010 9 8 7 6 5 4 3 2 1

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*

© 2010 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 4<sup>e</sup> trimestre 2010

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada  
Imprimé au Canada

# Table des matières

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURE .....	IX
INTRODUCTION .....	1
Chapitre 1	
LES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES EN THÉORIE ET EN PRATIQUE .....	5
1.1 Fondements du régime parlementaire .....	5
1.2 Le gouvernement minoritaire vu par les auteurs .....	10
Chapitre 2	
LES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES AU CANADA .....	27
2.1 Les circonstances d'apparition des gouvernements minoritaires .....	27
2.2 Historique des gouvernements minoritaires .....	36
Chapitre 3	
L'EFFICACITÉ LÉGISLATIVE DES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES .....	55
3.1 Comment mesurer l'efficacité législative d'un Parlement .....	55
3.2 Interprétation de la performance des Parlements en situation de gouvernement minoritaire .....	58
Projets de loi importants .....	58
Rythme d'adoption des projets de loi .....	60
Taux de réussite des projets de loi émanant du gouvernement .....	63
Proportion de lois d'origine gouvernementale parmi le total de lois publiques adoptées .....	65
Taux de réussite des projets de loi émanant des députés .....	67
Proportion de lois émanant de l'opposition parmi le total de lois publiques adoptées .....	69
Taux de propositions législatives par les députés .....	71
Intervalle entre l'ouverture du Parlement et l'adoption du budget .....	77
Projets de loi modifiés par le Sénat .....	79
Analyse globale .....	81

Chapitre 4	
LES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES AU QUÉBEC . . . . .	85
4.1 Le gouvernement minoritaire de Joly de Lotbinière . . . . .	85
4.2 Analyse de l'efficacité législative du gouvernement minoritaire de 2007 . . . . .	87
Chapitre 5	
LA FIN DES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES ET LA CLASSE POLITIQUE . . . . .	97
5.1 Comment prennent fin les gouvernements minoritaires? . . . . .	98
5.2 À qui profite la fin d'un gouvernement minoritaire? . . . . .	108
5.3 Attitude et comportement de la classe politique . . . . .	112
CONCLUSION . . . . .	117
BIBLIOGRAPHIE . . . . .	121



# Liste des tableaux et figure

Tableau 1.1 Les gouvernements fédéraux au Canada, 1867-2008 .....	4
Tableau 1.1 Les gouvernements minoritaires provinciaux .....	11
Tableau 2.1 Résultats électoraux du duopole et des tiers partis, 1867-2008 .....	30
Tableau 2.2 Écart entre les deux partis formant le duopole .....	32
Tableau 2.3 Différence entre l'écart du duopole et la présence des tiers partis. ....	34
Tableau 2.4 Résultats électoraux de 1921.....	37
Tableau 2.5 Résultats électoraux de 1925 .....	38
Tableau 2.6 Résultats électoraux de 1926 .....	40
Tableau 2.7 Résultats électoraux de 1957 .....	41
Tableau 2.8 Résultats électoraux de 1962 .....	42
Tableau 2.9 Résultats électoraux de 1963 .....	44
Tableau 2.10 Résultats électoraux de 1965 .....	45
Tableau 2.11 Résultats électoraux de 1972 .....	46

Tableau 2.12	
Résultats électoraux de 1979 .....	48
Tableau 2.13	
Résultats électoraux de 2004 .....	49
Tableau 2.14	
Résultats électoraux de 2006 .....	50
Tableau 2.15	
Résultats électoraux de 2008 .....	52
Tableau 3.1	
Lois importantes adoptées au Parlement de la 14 <sup>e</sup> législature à la 40 <sup>e</sup> législature .....	59
Tableau 3.2	
Rythme d'adoption des projets de loi (ordre croissant) .....	62
Tableau 3.3	
Taux de réussite des projets de loi émanant du gouvernement (ordre croissant) .....	64
Tableau 3.4	
Proportion de lois adoptées proposées par le gouvernement parmi l'ensemble des lois publiques adoptées (ordre croissant) .....	66
Tableau 3.5	
Taux de réussite des projets de loi émanant des députés .....	68
Tableau 3.6	
Proportion de lois adoptées émanant de l'opposition parmi l'ensemble des lois publiques adoptées (ordre croissant) .....	70
Figure 3.1	
Taux de propositions législatives de l'opposition .....	72
Tableau 3.7	
Taux de propositions législatives par les députés, 1921-1940 .....	73
Tableau 3.8	
Taux de propositions législatives par les députés, 1945-1965 .....	74
Tableau 3.9	
Pourcentage moyen de propositions législatives par les députés, 1945-1965. ....	75
Tableau 3.10	
Taux de propositions législatives par les députés, 1968-1979 .....	75
Tableau 3.11	
Pourcentage moyen de propositions législatives par les députés, 1968-1979. ....	76

Tableau 3.12	
Taux de propositions législatives par les députés, 1997-2008 .....	76
Tableau 3.13	
Pourcentage moyen des propositions législatives par les députés, 1997-2008. ....	77
Tableau 3.14	
Moyenne des intervalles entre le dépôt et l'adoption du budget (normalisé). ....	78
Tableau 3.15	
Intervalle entre l'ouverture de la législature et l'adoption du budget (ordre décroissant) (normalisé) .....	79
Tableau 3.16	
Proportion de projets de loi modifiés par le Sénat de la 24 <sup>e</sup> à la 40 <sup>e</sup> législature (ordre décroissant) .....	81
Tableau 4.1	
Rythme d'adoption des projets de loi .....	90
Tableau 4.2	
Délai moyen entre la présentation et l'adoption d'un projet de loi .....	90
Tableau 4.3	
Proportion de projets de loi publics adoptés émanant des députés .....	91
Tableau 4.4	
Division du travail des commissions parlementaires .....	93
Tableau 4.5	
Rythme de travail des députés en séances .....	94
Tableau 5.1	
La fin des gouvernements minoritaires, 1921-2006 .....	99
Tableau 5.2	
Manière dont prennent fin les gouvernements minoritaires en %, 1921-2006. ....	99
Tableau 5.3	
La durée* des gouvernements minoritaires, 1921-2006 .....	109
Tableau 5.4	
Configuration ayant succédé aux gouvernements minoritaires, 1921-2006. ....	109
Tableau 5.5	
Configuration ayant succédé au gouvernement minoritaire en %, 1921-2006. ....	110
Tableau 5.6	
Groupe parlementaire profitant de la fin d'un gouvernement minoritaire, 1921-2006 .....	110





# Introduction

Lorsqu'il y a des élections générales au Canada, les grands réseaux de télévision présentent toujours une soirée électorale au cours de laquelle on annonce les résultats des différents scrutins tenus partout au pays. La grande question lors d'un tel événement est de savoir quel parti politique formera le prochain gouvernement et, par le fait même, qui sera le nouveau premier ministre. Toutefois, depuis les élections fédérales de 2004, à la grande question s'est ajouté un élément s'étant fait discret jusqu'à tout récemment : le gouvernement sera-t-il majoritaire ou minoritaire ? Le gouvernement minoritaire est un phénomène relativement peu fréquent au cours de l'histoire politique canadienne. De 1867 à 2010, des quarante législatures fédérales, douze se caractérisaient par la présence d'un gouvernement minoritaire<sup>1</sup>. Historiquement donc, un peu moins du tiers des Parlements se sont retrouvés en configuration minoritaire<sup>2</sup>. C'est à partir de 1921 que les gouvernements minoritaires ont fait leur entrée au Parlement fédéral. Il semble qu'ils aient été particulièrement présents au cours de trois périodes : de 1921 à 1930, de 1957 à 1974 et depuis 2004. Les gouvernements minoritaires sont donc prédominants au Parlement fédéral depuis quelques années. Au Québec, la 38<sup>e</sup> législature élue en 2007 était elle aussi en situation de gouvernement minoritaire. C'était seulement la deuxième fois que cela se produisait à l'Assemblée nationale. Le premier cas remontait à 1878.

Le régime politique canadien est de type parlementaire. En principe, ce système se caractérise par son bipartisme. Deux partis sont donc prépondérants en Chambre. Celui disposant de la majorité des sièges forme le gouvernement, alors que le second constitue l'opposition officielle. Mais lorsque aucune formation politique ne parvient à obtenir de majorité absolue en raison de la présence d'un troisième parti ou de plusieurs tiers partis, le Parlement se retrouve en situation de gouvernement minoritaire.

---

1. Peter H. Russell (2008). *Two Cheers for Minority Government: The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, Toronto, Emond Montgomery Publications, p. 8-9.

2. Voir le tableau I.1.

Ailleurs dans le monde, en situation minoritaire, la pratique fait en sorte que les gouvernements sont bien souvent formés de plusieurs partis politiques. C'est ce qu'on désigne par le terme de gouvernement de coalition. Le Canada semble faire figure à part parmi les régimes parlementaires. Les gouvernements au Canada, et en particulier au fédéral, sont presque toujours monopartisan; une seule formation politique compose l'exécutif malgré la configuration minoritaire. Toutefois, en décembre 2008, il y a eu une tentative des partis d'opposition de former une coalition, mais qui a échoué. De plus, en mars 2010, un sondage faisait état d'une idée de coalition entre le Parti libéral et le Nouveau Parti démocratique<sup>3</sup>. Que l'on commence à envisager de former des coalitions est un élément tout à fait nouveau concernant la politique fédérale. Le Canada se caractérise par un parlementarisme fortement inspiré de son équivalent britannique: le système de Westminster. Or, même dans ce pays d'où provient la forme la plus stricte du parlementarisme, l'idée de coalition a fait son chemin pendant la campagne électorale de 2010, au point où c'est finalement une alliance entre conservateurs et libéraux-démocrates qui a formé le nouveau gouvernement britannique. On peut donc se questionner sur cet attachement au sacro-saint modèle monopartisan qui prédomine au Parlement fédéral canadiens, alors que les gouvernements minoritaires se succèdent les uns après les autres. L'approche qu'ont les partis politiques fédéraux de la configuration minoritaire est donc particulière et distincte de ce qui se fait ailleurs dans le monde, et même par rapport aux États provinciaux. Mais avant d'approfondir cette question, il faut préciser que l'on connaît globalement peu de choses sur les gouvernements minoritaires au Canada. Il s'avère donc pertinent de s'intéresser à cette configuration parlementaire méconnue.

Cet ouvrage tentera de répondre aux questions suivantes: Dans quel contexte électoral les gouvernements minoritaires apparaissent-ils? Quel est l'historique de ces gouvernements? Les Parlements en situation de gouvernement minoritaire sont-ils efficaces quant à leur fonction législative? Il est en effet possible de concevoir que les Parlements caractérisés par la présence d'un gouvernement minoritaire puissent avoir certains problèmes à exercer cette fonction. Il s'avère donc pertinent de comparer l'efficacité législative des configurations majoritaire et minoritaire. De cette façon, il sera possible d'avoir une meilleure idée du rendement législatif des gouvernements minoritaires. D'autre part, il faut également se questionner sur l'attitude de la classe politique à l'égard de la configuration minoritaire. Comment celle-ci est-elle perçue par les politiciens? Est-ce qu'ils démontrent le même enthousiasme à travailler en contexte

---

3. Paul Journet (2010). «Une coalition PLC-NPD dirigée par Layton déferait Harper», Montréal, *La Presse*, 31 mai, p. A8.

minoritaire qu'ils le font en situation majoritaire? Répondre à ces interrogations permettra sans doute d'en apprendre bien davantage sur cet objet d'étude qu'est le gouvernement minoritaire au Canada.

Cet ouvrage se divisera en cinq chapitres. En premier lieu, il sera question des gouvernements minoritaires en théorie et en pratique, où seront présentés les fondements du régime parlementaire britannique et différents concepts et modèles concernant les gouvernements minoritaires. Le second chapitre portera sur les gouvernements minoritaires au Canada, à savoir leurs circonstances d'apparition et leur historique. Par la suite, la question de l'efficacité législative des gouvernements minoritaires fédéraux sera l'objet d'une analyse approfondie. Cette partie comprendra la comparaison empirique du fonctionnement des gouvernements minoritaire et majoritaire. Le cinquième chapitre présentera les deux cas de gouvernement minoritaire de l'histoire du Québec: le gouvernement de Joly de Lotbinière de 1878 et le gouvernement Charest de 2007. Ce dernier fera d'ailleurs l'objet d'une analyse comparative concernant son efficacité législative. Finalement, le dernier chapitre traitera des gouvernements minoritaires et de la classe politique. Ce sera alors l'occasion de se pencher sur la perception qu'ont les élites politiques des gouvernements minoritaires et l'attitude qu'ils préconisent à l'égard de ce type de configuration parlementaire.

Il est à noter qu'avant 1921, il n'y a eu aucun gouvernement minoritaire au niveau fédéral. Les données qui sont utilisées pour le présent ouvrage sont disponibles jusqu'à la 40<sup>e</sup> législature élue en 2008. Toutefois, il faut savoir qu'au moment de la rédaction de cet ouvrage au printemps 2010, la 40<sup>e</sup> législature était la législature qui siégeait au Parlement. Les données la concernant couvrent donc les deux premières sessions<sup>4</sup>, et en partie la troisième. L'étude couvrira donc la période allant de la 14<sup>e</sup> législature du Parlement fédéral, élue en 1921, à la 40<sup>e</sup>, élue en 2008.

---

4. Une session, qui est une des divisions de base d'une législature, se compose habituellement de nombreuses séances distinctes. Elle commence par la lecture du discours du Trône, lorsque le Parlement est convoqué par proclamation du gouverneur général, et se termine par la prorogation ou la dissolution du Parlement. Le nombre de sessions, dont la durée n'est pas fixe, peut varier énormément; il a varié d'une à sept dans le passé. Source: Parlement du Canada, *Le cycle parlementaire*. <<http://www2.parl.gc.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch08&Seq=2&Lang=F>>, consulté le 1<sup>er</sup> juin 2010.

Tableau I.1

## LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAUX AU CANADA, 1867-2008

Législature	Gouvernement	Législature	Gouvernement
1 <sup>re</sup> – 1867	Macdonald (Cons.)	21 <sup>e</sup> – 1949	St-Laurent (Lib.)
2 <sup>e</sup> – 1872	Macdonald (Cons.)	22 <sup>e</sup> – 1953	St-Laurent (Lib.)
3 <sup>e</sup> – 1874	Mackenzie (Lib.)	<b>23<sup>e</sup> – 1957</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>
4 <sup>e</sup> – 1878	Macdonald (Cons.)	24 <sup>e</sup> – 1958	Diefenbaker (Cons.)
5 <sup>e</sup> – 1882	Macdonald (Cons.)	<b>25<sup>e</sup> – 1962</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>
6 <sup>e</sup> – 1887	Macdonald (Cons.)	<b>26<sup>e</sup> – 1963</b>	<b>Pearson (Lib.)</b>
7 <sup>e</sup> – 1891	Macdonald (Cons.)	<b>27<sup>e</sup> – 1965</b>	<b>Pearson/Trudeau (Lib.)</b>
8 <sup>e</sup> – 1896	Laurier (Lib.)	28 <sup>e</sup> – 1968	Trudeau (Lib.)
9 <sup>e</sup> – 1900	Laurier (Lib.)	<b>29<sup>e</sup> – 1972</b>	<b>Trudeau (Lib.)</b>
10 <sup>e</sup> – 1904	Laurier (Lib.)	30 <sup>e</sup> – 1974	Trudeau (Lib.)
11 <sup>e</sup> – 1908	Laurier (Lib.)	<b>31<sup>e</sup> – 1979</b>	<b>Clark (Cons.)</b>
12 <sup>e</sup> – 1911	Borden (Cons.)	32 <sup>e</sup> – 1980	Trudeau/Turner (Lib.)
13 <sup>e</sup> – 1917	Borden (Cons.)	33 <sup>e</sup> – 1984	Mulroney (Cons.)
<b>14<sup>e</sup> – 1921</b>	<b>King (Lib.)</b>	34 <sup>e</sup> – 1988	Mulroney/Campbell (Cons.)
<b>15<sup>e</sup> – 1925</b>	<b>King (Lib.)</b>	35 <sup>e</sup> – 1993	Chrétien (Lib.)
<b>1926</b>	<b>Meighen (Cons.)</b>	36 <sup>e</sup> – 1997	Chrétien (Lib.)
<b>16<sup>e</sup> – 1926</b>	<b>King (Lib.)</b>	37 <sup>e</sup> – 2000	Chrétien/Martin (Lib.)
17 <sup>e</sup> – 1930	Bennett (Cons.)	<b>38<sup>e</sup> – 2004</b>	<b>Martin (Lib.)</b>
18 <sup>e</sup> – 1935	King (Lib.)	<b>39<sup>e</sup> – 2006</b>	<b>Harper (Cons.)</b>
19 <sup>e</sup> – 1940	King (Lib.)	<b>40<sup>e</sup> – 2008</b>	<b>Harper (Cons.)</b>
20 <sup>e</sup> – 1945	King/St-Laurent (Lib.)		

\* Les gouvernements minoritaires sont indiqués en caractères gras.



# Les gouvernements minoritaires en théorie et en pratique

## 1.1 Fondements du régime parlementaire

Bien connaître les caractéristiques des institutions politiques canadiennes est primordial afin de comprendre la problématique des gouvernements minoritaires. Le Canada dispose d'un régime politique parlementaire calqué sur le modèle britannique<sup>1</sup>. Le principe fondamental qui le caractérise est la responsabilité ministérielle. Le gouvernement est responsable devant l'assemblée élue, le Parlement. Il peut donc être sanctionné. Louis Massicotte définit le gouvernement responsable comme suit :

On parle de gouvernement responsable pour désigner l'obligation pour le premier ministre et ses collègues de jouir de la confiance d'une majorité des élus du peuple, et de céder leur place si cette confiance leur est retirée. [...] Si la majorité parlementaire change, le plus souvent à la suite d'élections générales, le Cabinet sera remplacé en conséquence<sup>2</sup>.

C.E.S. Franks précise davantage en quoi consiste le principe de responsabilité ministérielle :

*In the third sense of "responsible" government, ministers are not only responsible for the use of these powers, but are also responsible and accountable to parliament. Parliament, and particularly the House of Commons, is consequently the central forum for discussion about the use and abuse of political power, and is the source of the legitimacy and authority of a government. [...] A cabinet must have the support of a majority in parliament. If it loses this support on a question of confidence it must resign or ask for an election<sup>3</sup>.*

- 
1. James J. Guy (2003). « Les fondements de la société politique canadienne », dans Manon Tremblay, Réjean Pelletier et Marcel R. Pelletier (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 31.
  2. Louis Massicotte (2005). « Le pouvoir exécutif », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 323.
  3. C.E.S. Franks (1987). *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, p. 11-12.

Philippe Lauvaux considère que la séparation du pouvoir exécutif entre deux composantes constitue également une caractéristique du régime parlementaire<sup>4</sup>. Ainsi, contrairement au type présidentiel, les fonctions de chef d'État et chef de gouvernement sont attribuées à deux personnes distinctes. L'auteur estime aussi que le pouvoir de dissolution de la Chambre par le pouvoir exécutif n'est pas un critère à retenir malgré le fait qu'il soit présent dans la grande majorité des États disposant d'un régime parlementaire. Des exceptions existent, c'est le cas de la Norvège par exemple. Gilles Toulemonde mentionne cette exception dans son ouvrage sur les institutions politiques :

En réalité, l'ensemble des régimes parlementaires étudiés ici reconnaissent au chef de l'État ou au chef du Gouvernement la possibilité de dissoudre le Parlement à l'exception de la Norvège qui est pourtant indiscutablement un régime parlementaire<sup>5</sup>.

Toulemonde considère par ailleurs qu'il existe cinq critères pour qu'un régime politique soit considéré comme parlementaire. Le premier est évidemment le principe de responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement. Le second est la liberté d'action de l'exécutif : « Ensuite, le gouvernement doit jouir d'une forte autonomie, malgré sa responsabilité envers le Parlement, vis-à-vis de ce dernier<sup>6</sup>. » Le troisième critère est l'initiative législative. Celle-ci doit être partagée entre le gouvernement et le Parlement. Les députés provenant de formations politiques ne faisant pas partie de la majorité gouvernementale peuvent donc proposer des projets de loi. La présence des ministres en Chambre constitue le quatrième critère : « Les ministres doivent pouvoir entrer au sein des assemblées parlementaires pour y défendre leurs idées<sup>7</sup>. » Et finalement, l'irresponsabilité du chef d'État est le dernier critère établi par Toulemonde. Le chef d'État – roi ou président – d'un régime parlementaire ne peut être renversé<sup>8</sup>. Le principe de responsabilité ministérielle ne le concerne donc pas directement.

Pour Philippe Lauvaux<sup>9</sup>, outre le régime parlementaire, il existe deux autres catégories de régimes politiques : présidentiel et directorial. Le régime présidentiel se caractérise par le fait que les fonctions de chef d'État et de chef de gouvernement sont cumulées chez une même personne. Celle-ci est personnellement élue au suffrage universel et elle est donc chargée du pouvoir exécutif. Dans ses fonctions, elle est assistée de ministres

4. Philippe Lauvaux (2004). *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, p. 191.

5. Gilles Toulemonde (2006). *Institutions politiques comparées*, Paris, Éditions Ellipses, p. 60.

6. *Ibid.*, p. 60.

7. *Ibid.*, p. 61.

8. *Ibid.*, p. 62.

9. Philippe Lauvaux, *op. cit.*, p. 177.

qui ne sont pas redevables devant les Chambres élues. Le principe de responsabilité ministérielle est donc complètement absent du régime présidentiel<sup>10</sup>. De plus, la dissolution de l'assemblée par le pouvoir exécutif est inexistante. En ce qui concerne le type directorial, on le retrouve exclusivement en Suisse. Il se caractérise par un exécutif généralement collégial non responsable devant le Parlement, mais qui est tenu d'opérer selon les plans de celui-ci. Dans le cas helvétique, les membres du gouvernement, le Conseil fédéral, sont élus par l'assemblée et ils ont une certaine autonomie par rapport au Parlement.

À l'intérieur du régime parlementaire, différentes dynamiques peuvent être présentes. Certains pays européens ont un système politique qui se caractérise par un processus politique plutôt coopératif, malgré la présence en Chambre de différentes formations politiques. Ce modèle de Parlements dits « de travail » peut s'appliquer pour certains États scandinaves, notamment :

*[...] Norway and Sweden best fit the model of a "working parliament", in which the "action" occurs in standing committees and where legislators are oriented to detailed policy matters rather than debating or being drawn to the media spotlight. Let us call those systems in this cluster ones of "cooperative policy-making diffusion" with a working parliament<sup>11</sup>.*

Alain Siaroff y inclut aussi les Pays-Bas et l'Allemagne. La dynamique en régime parlementaire peut également prendre une forme inverse, celle où l'exécutif est dominant. Siaroff le définit comme suit : « [...] where the government can "easily" (in an institutional sense) call early elections, where ministers sit in parliament, where governments MPs<sup>12</sup> run what committees there are, and where interest groups can be marginalized [...]»<sup>13</sup>. » C'est le cas de figure qui s'applique au Canada. Il constitue l'archétype du régime parlementaire, puisqu'il est proche du modèle originel issu du Parlement britannique. Ce type de parlementarisme est souvent désigné par le qualificatif « Westminster ». Rand Dyck le décrit ainsi :

*In the British parliamentary system, then, the prime minister and Cabinet ministers, who have seats in Parliament, are given the power to introduce most legislation and the right to control most of the time of the legislature. [...] The parliamentary system is executive-dominated, and because the British Parliament operates in the Palace of Westminster, this system is sometimes called the Westminster model<sup>14</sup>.*

10. Gilles Toulemonde, *op. cit.*, p. 56.

11. Alain Siaroff (2003). «Varieties of parliamentarianism in the advanced industrial democracies», *International Political Review*, vol. 24, n° 4, p. 460.

12. MPs: «members of Parliament».

13. *Ibid.*, p. 454.

14. Rand Dyck (2004). *Canadian politics*, Scarborough, Nelson, p. 29.

Il est présent chez les États ayant eu à un moment de leur histoire la Grande-Bretagne comme métropole coloniale. Mais il semble que c'est le Canada qui est demeuré l'État le plus proche du modèle de Westminster, alors que des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'en sont quelque peu éloignés. Il existe une troisième dynamique pouvant caractériser le régime parlementaire. Il s'agit des systèmes polarisés, où un Parlement fragmenté détient un rôle central<sup>15</sup>. Ce genre de configuration a été présent en Italie et en Israël. Il se caractérise notamment par la difficulté à former des gouvernements stables. Mais il s'agit d'un genre moins fréquent que les deux précédents. Il est donc à retenir que le cas canadien s'inscrit dans le modèle de Westminster, où l'exécutif est dominant.

Ces variétés du régime parlementaire ne constituent pas en soi des modèles formels et reconnus de tous, mais bien une manière de concevoir la diversité des configurations possibles. À ce sujet, Daniel-Louis Seiler s'est également intéressé à ce genre de typologie concernant les régimes politiques. Il considère qu'il existe deux types de démocraties représentatives: la démocratie majoritaire et la démocratie de concordance. Pour lui, le modèle de Westminster constitue l'archétype d'une démocratie majoritaire: «[...] c'est avec le bipartisme à l'anglaise que la démocratie majoritaire atteint sa quintessence<sup>16</sup>.» Et sa brève définition de la démocratie majoritaire correspond effectivement bien au parlementarisme à la Westminster: «Le gouvernement gouverne et l'opposition critique. Le premier bénéficie de l'appui d'une majorité parlementaire, en principe, sans failles et est la source de presque toute la législation<sup>17</sup>.» Là encore, il est question d'un exécutif dominant.

Un autre élément qu'il faut absolument connaître pour bien comprendre le fonctionnement du Parlement canadien, c'est le concept d'opposition. Il s'agit de l'ensemble des partis politiques présents en Chambre qui ne font pas partie du gouvernement. À la suite des élections générales, la formation politique ayant réussi à faire élire le plus grand nombre de députés formera alors le gouvernement. Les autres partis constitueront l'opposition et la formation la plus nombreuse parmi ceux-ci sera désignée par le terme «opposition officielle». Robert Dahl propose une définition générale, mais qui semble bien s'appliquer au parlementarisme de type Westminster:

15. Alain Siaroff, *op. cit.*, p. 460.

16. Daniel-Louis Seiler (1998). *La vie politique des Européens*, Paris, Economica, p. 90.

17. *Ibid.*, p. 90.

*Suppose that A determines the conduct of some aspect of the government of a particular political system during some interval. [...] Suppose that during this interval B cannot determine the conduct of the government; and that B is opposed to the conduct of government by A. Then B is what we mean by "an opposition"<sup>18</sup>.*

Marcel Pelletier précise en quoi consistent les fonctions de l'opposition dans le système parlementaire canadien :

Si le rôle de la majorité à la Chambre est d'appuyer le gouvernement, celui de l'opposition est de le critiquer, de proposer des solutions à ses politiques et d'influencer l'opinion publique afin de former une majorité contre le gouvernement à la prochaine élection générale<sup>19</sup>.

Comme il a été mentionné précédemment, le régime parlementaire de type Westminster se caractérise par un exécutif dominant. Cela se traduit par un premier ministre dont le rôle est central et incontournable. André Bernard traduit ce constat par l'idée de suprématie du premier ministre :

Le premier ministre du Canada exerce sur les institutions fédérales une sorte de suprématie. Cette prééminence lui vient à la fois de ses attributions à titre de chef du gouvernement et du prestige qu'il a acquis en devenant chef de son parti, puis, grâce à la victoire aux élections, chef du groupe dominant à la Chambre des communes<sup>20</sup>.

L'un des aspects qui illustrent bien la prédominance du chef de l'exécutif en régime parlementaire est la discipline de parti. Celle-ci consiste dans le fait que la députation est habituellement unanime en Chambre à l'égard du programme législatif du gouvernement. Cela est également vrai pour ce qui est des autres formations politiques présentes au Parlement. C'est une caractéristique très représentative du modèle de Westminster. Sylvie Arend et Christiane Rabier confirment ce constat dans leur ouvrage sur le processus politique :

Contrairement à ce qui se produit dans le régime de type présidentiel américain, la discipline de parti constitue une caractéristique importante du régime parlementaire. Les membres des deux Chambres doivent voter en conformité avec les directives émanant du caucus de leur parti. [...] Le manquement à la discipline peut entraîner diverses sanctions contre les parlementaires récalcitrants, sanctions qui, en cas de récidive, notamment, peuvent conduire à l'exclusion du caucus. La discipline de parti assure donc la cohésion des partis politiques au moment du vote d'un projet de loi<sup>21</sup>.

18. Robert Dahl (1969). *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, p. 47.

19. Marcel R. Pelletier (2003). « Le pouvoir législatif », dans Manon Tremblay, Réjean Pelletier et Marcel R. Pelletier (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 243.

20. André Bernard (2005). *La vie politique au Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 255.

21. Sylvie Arend et Christiane Rabier (dir.) (2000). *Le processus politique*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 330-331.

## 1.2 Le gouvernement minoritaire vu par les auteurs

Si à l'intérieur de la famille des régimes parlementaires la dynamique du fonctionnement peut être diverse, c'est également le cas en ce qui concerne la formation de l'exécutif. Plus précisément, il faut savoir qu'on peut identifier globalement quatre systèmes de gouvernements. Autrement dit, l'exécutif peut généralement être formé en régime parlementaire selon quatre modèles. Le premier consiste en la formation d'un exécutif monopartisan majoritaire, c'est-à-dire qu'un seul parti compose le gouvernement et qu'il dispose de la majorité absolue des sièges à la Chambre. Le second type est le gouvernement monopartisan minoritaire. Dans ce cas-ci, le gouvernement est toujours formé d'un seul parti, mais il ne dispose toutefois pas de la majorité absolue des sièges en Chambre. Comme troisième système on retrouve la coalition majoritaire. Celle-ci se caractérise par un gouvernement ayant la majorité absolue des sièges, mais formé par plus d'un parti. À l'inverse, la coalition minoritaire ne s'appuie pas sur une majorité absolue des sièges. C'est un cas de figure plus rare. Une coalition, qu'elle soit majoritaire ou minoritaire, implique une entente formelle entre formations politiques composant le gouvernement et un partage des fonctions ministérielles, notamment. Linda Geller-Schwartz définit la coalition comme suit : « [...] *where two or more parties govern the country jointly, each having ministers in the Cabinet and contributing policies to the government's legislative programme*<sup>22</sup>. »

Au Canada et tout particulièrement en ce qui concerne le Parlement fédéral, ce sont historiquement les deux premiers systèmes de gouvernements que l'on retrouve : le gouvernement monopartisan majoritaire et le gouvernement monopartisan minoritaire. Il y a toutefois l'exception du gouvernement Borden de 1917, qui constitua un gouvernement d'unité nationale correspondant donc au système de gouvernement de coalition majoritaire<sup>23</sup>. Mais il s'agit du seul cas répertorié pour le Parlement fédéral. David E. Smith confirme ce dernier constat :

*Except for the wartime Union Government of 1917-1919, there has never been a coalition frame of mind in national politics, even though the opportunity, in the form of minority governments, has presented itself eight times in the last fifty years*<sup>24</sup>.

Du côté des États provinciaux toutefois, il y a eu plusieurs cas de gouvernements de coalition.

22. Linda Geller-Schwartz (1979). «Minority government reconsidered», *Journal of Canadian Studies*, vol. 14, n° 2, p. 68.

23. Plus de détails sont disponibles concernant le gouvernement Borden au chapitre suivant, p. 36-37.

24. David E. Smith (2007). *The People's House of Commons: Theories of Democracy in Contention*, Toronto, University of Toronto Press, p. 125.

Tableau 1.1

## LES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES PROVINCIAUX

Province	Législature	Gouvernement
Île-du-Prince-Édouard	26 <sup>e</sup> – 1873	James Colledge Pope Lemuel Cambridge Owen <i>Conservateur</i>
	27 <sup>e</sup> – 1876	Louis Henry Davies <i>Libéral (coalition avec protestants libéraux et conservateurs)</i>
Québec	4 <sup>e</sup> – 1878	Henri-Gustave Joly de Lotbinière <i>Libéral</i>
	38 <sup>e</sup> – 2007	Jean Charest <i>Libéral</i>
Manitoba	4 <sup>e</sup> – 1879	John Norquay
	10 <sup>e</sup> – 1899	Hugh John Macdonald <i>Conservateur</i>
	16 <sup>e</sup> – 1920	Tobias C. Norris <i>Libéral</i>
	20 <sup>e</sup> – 1936	John Bracken <i>Libéral-progressiste</i>
	21 <sup>e</sup> – 1941	John Bracken <i>Libéral (gouvernement d'union nationale)</i>
	22 <sup>e</sup> – 1945	Stuart Garson <i>Libéral (coalition avec les conservateurs et les créditistes)</i>
	25 <sup>e</sup> – 1958	Dufferin Roblin <i>Conservateur</i>
	29 <sup>e</sup> – 1969	Edward Schreyer <i>NPD</i>
	34 <sup>e</sup> – 1988	Gary Filmon <i>Conservateur</i>
Ontario	15 <sup>e</sup> – 1919	Ernest Charles Drury <i>United Farmers of Ontario (coalition avec les ouvriers)</i>
	21 <sup>e</sup> – 1943	George Drew <i>Conservateur</i>
	30 <sup>e</sup> – 1975	Bill Davis <i>Conservateur</i>
	31 <sup>e</sup> – 1977	Bill Davis <i>Conservateur</i>
	35 <sup>e</sup> – 1985	David Peterson <i>Libéral</i>

Tableau 1.1 (suite)

Province	Législature	Gouvernement
<i>Nouveau-Brunswick</i>	35 <sup>e</sup> – 1920	Walter Edward Foster <i>Libéral (coalition avec United Farmers)</i>
<i>Colombie-Britannique</i>	16 <sup>e</sup> – 1924	John Oliver <i>Libéral</i>
	20 <sup>e</sup> – 1941	John Hart <i>Libéral (coalition avec les conservateurs)</i>
	23 <sup>e</sup> – 1952	William Bennett <i>Crédit social</i>
<i>Saskatchewan</i>	7 <sup>e</sup> – 1929	James Gardiner <i>Libéral</i>  James T.M. Anderson <i>Conservateur (coalition avec les progressistes)</i>
	24 <sup>e</sup> – 1999	Roy Romanow <i>NPD</i>
<i>Nouvelle-Écosse</i>	27 <sup>e</sup> – 1970	Gerald Regan <i>Libéral</i>
	34 <sup>e</sup> – 1998	Russell MacLellan <i>Libéral</i>
	36 <sup>e</sup> – 2003	John Hamm <i>Conservateur</i>
	37 <sup>e</sup> – 2006	Rodney MacDonald <i>Conservateur</i>
<i>Terre-Neuve</i>	33 <sup>e</sup> – 1971	Joey Smallwood <i>Libéral</i>

Entre les deux systèmes, le gouvernement majoritaire constitue la configuration parlementaire la plus fréquente au Canada<sup>25</sup>. Kaare Strom le définit comme suit :

*Any cabinet that meets all appropriate constitutional requirements and that is composed of persons acting as representatives of political parties or parliamentary groups that collectively control no less than one half of all seats in the national legislature, or that chamber of legislature to which the cabinet is constitutionally responsible*<sup>26</sup>.

Dans le cas d'un gouvernement minoritaire, Strom apporte la précision suivante : « *Minority cabinets (or governments) are cabinet that meet all of the foregoing requirement except the majority clause*<sup>27</sup>. »

25. Des quarante et un gouvernements fédéraux de 1867 à 2008, 27 furent majoritaires (65,9%), 13 furent minoritaires (31,7%) et un fut un gouvernement majoritaire d'unité nationale (2,4%).

26. Kaare Strom (1990). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 6.

27. *Ibid.*



Dans le cas canadien, le gouvernement monopartisan minoritaire peut être divisé en deux modes opératoires selon Linda Geller-Schwartz. Si traditionnellement les partis politiques fédéraux sont peu tentés de former des coalitions<sup>28</sup>, il existe tout de même deux modèles de coopération en situation minoritaire qui sont fréquents au Canada. Il s'agit de l'entente informelle et de la majorité *ad hoc*. Dans le premier cas, il est question d'un accord entre deux formations politiques sans qu'il y ait de pacte formel. Les deux formations vont par ailleurs nier le fait qu'elles coopèrent et négocient :

*While there is no stated agreement between the “negotiating partners”, there is an implied understanding that as long as the government responds in some reasonable measure to the demands of the third party, the latter will provide the necessary votes to keep the government in power. Negotiations are based primarily on “open confrontation”, with each side denying that it is bargaining with the other<sup>29</sup>.*

Dans le deuxième cas, c'est lorsque le parti qui forme le gouvernement s'assure que chaque projet de loi présenté ait l'appui d'une des formations de l'opposition. La négociation se fait ici au cas par cas : « *A looser form of cooperation occurs where the minority government tries to piece together “ad hoc majorities” from somewhere in the House on each issue or bill<sup>30</sup>.* »

Rand Dyck précise davantage en quoi consiste la situation lorsqu'il y a un gouvernement minoritaire au Canada :

*In a minority government situation, much is made of one or more opposition parties holding the balance of power. On occasion, for example, this position has allowed the CCF or NDP to force a Liberal minority to adopt some of its policies. But holding the balance of power is not normally an enviable position, especially if the opposition cannot amend or defeat a government measure without throwing out the whole government. If any such defeat were taken as a vote of non-confidence in the government, it would precipitate another election. Such an opposition party may not have the finances to engage in a quick succession of election campaigns, and is sometimes thought to suffer at the hands of an electorate that blames it for the inconvenience and expense of another vote<sup>31</sup>.*

En ce qui concerne la littérature scientifique, il faut noter que rares sont les auteurs à avoir théorisé la problématique des gouvernements minoritaires. En fait, l'étude des gouvernements minoritaires semble être plutôt négligée en science politique. C'était déjà le cas au début des

28. Lawrence LeDuc (2009). «Coalition government: when it happens, how it works», dans Peter H. Russell et Lorne Sossin (dir.), *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 130.

29. Linda Geller-Schwartz, *op. cit.*, p. 68.

30. *Ibid.*

31. Rand Dyck, *op. cit.*, p. 594.

années 1990 du côté de l'Europe. Kaare Strom le confirmait en 1990 dans son ouvrage *Minority Government and Majority Rule*: « *There has been no systematic cross-national study of the legislative effectiveness of minority governments. The literature is generally restricted to impressionistic evaluations with a largely negative flavor*<sup>32</sup>. » Dans son mémoire de maîtrise présenté en 2008, Paul F. Black constatait lui aussi le peu d'études consacrées aux gouvernements minoritaires au Canada: « *There is a paucity of literature on the topic of minority government, particularly when one considers the frequency with which it occurs in the Western democracies using the Westminster system of parliamentary government*<sup>33</sup>. »

Au Canada, plusieurs auteurs dont Eugene Forsey et Paul Black ont écrit sur les gouvernements minoritaires de façon à démystifier certaines croyances selon lesquelles ceux-ci seraient inefficaces et condamnés à la paralysie. En fait, rares sont ceux ayant critiqué ce type de configuration gouvernementale. La tendance est plutôt inverse, où l'on prétend qu'au fond, les gouvernements minoritaires sont tout aussi valables d'un point de vue de l'efficacité de la fonction législative que l'équivalent majoritaire.

La seule exception apparente est un ouvrage écrit en 1980 par Robert J. Jackson et Michael M. Atkinson intitulé *The Canadian Legislative System: Politicians and Policymaking*<sup>34</sup>. Dans ce livre, environ deux pages sont consacrées à la performance législative des gouvernements minoritaires. On y évoque, chiffres à l'appui, que ce type de gouvernement se révèle moins efficace que ceux en situation majoritaire, puisque le processus législatif se retrouve ralenti:

*According to some politicians minority governments result in a slow movement of legislation through the House. Governments may be more responsive to the House, but during these periods parliament is at its least expeditious. Some indication of support for this hypothesis is provided in Table 8-1. The three periods with the lowest performance ratios together contain eight of the nine minority government sessions in the postwar period*<sup>35</sup>.

Le constat fait par Jackson et Atkinson n'a pas été repris ou critiqué par d'autres auteurs. Si certaines comparaisons statistiques qu'ils ont effectuées s'avèrent pertinentes, certaines le sont sans doute un peu moins, comme le fait de comparer la performance des gouvernements majoritaires à celle des gouvernements minoritaires d'après le nombre de pages que

32. Kaare Strom, *op. cit.*, p. 17.

33. Paul F. Black (2007). «What factors need to be present for minority government to work?», Mémoire de maîtrise, Halifax, Dalhousie University, p. 3.

34. Robert J. Jackson et Michael Atkinson (1980). *The Canadian Legislative System*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Gage, p. 222.

35. *Ibid.*, p. 179.

contiennent les projets de loi adoptés. On ne peut juger de la portée d'une loi par le dénombrement de ses pages. Les données utilisées par Jackson et Atkinson leur permettent d'évoquer la possibilité d'une faiblesse relative des gouvernements minoritaires par rapport à leurs pendants majoritaires. Toutefois, leur analyse s'avère très peu développée. Il aurait été souhaitable que leur réflexion soit plus approfondie, d'autant plus qu'ils semblent être les seuls à avoir tenté, certes timidement, de démontrer une certaine inefficacité des gouvernements minoritaires.

Récemment par contre, un article a été publié concernant l'efficacité du gouvernement minoritaire dirigé par Paul Martin. L'auteur, Paul E.J. Thomas, a lui aussi utilisé des données statistiques pour mesurer la performance législative, notamment le taux de réussite des projets de loi émanant du gouvernement. L'analyse s'est concentrée sur le cas précis de la législature de 2004. Le constat de l'auteur est toutefois fort intéressant, mais surtout diamétralement opposé à celui de Jackson et Atkinson. Thomas affirme que les chiffres auxquels il est arrivé tendent plutôt à démontrer que le Parlement sous le gouvernement Martin n'a pas été moins efficace que les précédentes législatures concernant la fonction législative. « 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<sup>36</sup>. » L'étude de l'auteur s'avère pertinente et l'aurait été sans doute davantage s'il avait effectué l'exercice avec plus d'un gouvernement minoritaire.

Également à l'opposé du constat de Jackson et d'Atkinson se trouvent les conclusions d'Eugene Forsey. Ce dernier constitue sans doute l'un des premiers auteurs à s'être intéressé à la question des gouvernements minoritaires et à y apporter une vision somme toute positive. Il affirme notamment que, pour certains observateurs, ces gouvernements sont de mauvais augure, puisqu'ils sont problématiques du point de vue de l'efficacité. « *The second popular Canadian notion about minority government is that it is necessarily bad: incompetent, weak, indecisive, if not worse*<sup>37</sup>. » Forsey estime qu'en situation minoritaire, le gouvernement aura tendance à se montrer plus ouvert et davantage prudent dans sa prise de décision :

*Having to get support from outside its own party may not only help a government to do good and sensible things but also prevent it from doing bad and foolish things. [...] A government without a clear majority is more likely to stop, look, and listen*<sup>38</sup>.

36. Paul E.J. Thomas (2007). « Mesure de l'efficacité d'un Parlement minoritaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, n° 1, p. 4.

37. Eugene Forsey (1964). « The problem of "minority" government in Canada », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 30, n° 1, p. 3.

38. *Ibid.*, p. 4.

De plus, il considère comme problématique le fait que les politiciens ne semblent pas toujours enclins à vouloir œuvrer dans un contexte de gouvernement minoritaire. Leurs réactions seraient alors de provoquer rapidement des élections afin d'obtenir une majorité en Chambre. C'est là une pratique contre laquelle s'insurge Forsey :

*If that means minority government, then the politicians will just have to lump it. They have no right to inflict on us the conspicuous waste of a series of general elections just because we elect a Parliament that does not suit them. It is our Parliament, not theirs. They are our servants, not our masters*<sup>39</sup>.

Peter H. Russell va dans le même sens que Forsey, c'est-à-dire à l'opposé de Jackson et Atkinson. Tout d'abord, Russell considère que malgré leur durée limitée, qu'il estime en moyenne à 20 mois<sup>40</sup>, les gouvernements minoritaires au Canada ont été somme toute efficaces. « *Despite their relatively short duration, most minority governments were able to achieve a good deal*<sup>41</sup>. » Il donne par la suite quelques exemples d'accomplissements notables sur le plan législatif qui ont été réalisés sous des gouvernements minoritaires. Il s'agit d'une appréciation qualitative. Il est question du développement de l'État-providence canadien sous Pearson, par exemple : « *The foundations of the Canadian welfare state were completed with the adoption of the Canada Pension Plan and a national medicare program [...]*<sup>42</sup>. » Rand Dyck, dans un ouvrage sur la politique canadienne, partage également un constat semblable :

*[...] 1957-1958 Diefenbaker, were more active and courageous than the majority governments that preceded or followed them. Some were exceptionally bold and decisive, especially the Pearson governments and the Trudeau minority, the latter being particularly sensitive to opposition demands*<sup>43</sup>.

Ce type de constatation n'est pas la seule à faire consensus chez les auteurs. En effet, tout comme Forsey le prétendait en 1964, Peter Russell affirme que la classe politique considère les gouvernements minoritaires comme étant contre nature par rapport au système majoritaire : « *[...] minority government are still widely regarded in Canada as aberrant deviations from the norm*<sup>44</sup>. » L'auteur poursuit plus loin : « *The fundamental reason for the short lives of minority governments is the mindset of politicians who view these governments as unfortunate interludes between nirvanas of majority governments*<sup>45</sup>. »

39. *Ibid.*, p. 6.

40. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 61.

41. *Ibid.*, p. 63.

42. *Ibid.*, p. 30.

43. Rand Dyck, *op. cit.*, p. 594.

44. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 14.

45. *Ibid.*, p. 63.

Stewart Hyson a écrit un article concernant l'expérience de la Nouvelle-Écosse avec les gouvernements minoritaires. Il affirme que l'efficacité peut effectivement aller de pair avec la situation minoritaire. Par contre, la notion d'efficacité chez Hyson concerne davantage l'aspect délibératif que productif :

Ce qui compte ce n'est pas tellement le nombre de projets de loi adoptés en une session ou la vitesse à laquelle ils sont adoptés : c'est là une affaire de nombre. Le rendement législatif est quelque chose de beaucoup plus complexe qu'on ne peut (ni ne devrait) réduire au critère de l'efficacité. Mais peut-être la plus grande faille de l'argument de l'efficacité, c'est qu'il fait fi du rôle premier du Parlement, celui d'être un lieu où parler<sup>46</sup>.

Pour l'auteur, un Parlement est efficace en situation minoritaire, puisqu'il favorise la participation des députés. Dans ce sens, il estime que puisque le gouvernement parlementaire devrait favoriser la délibération en Chambre et non pas concentrer tout le pouvoir entre les mains d'un cabinet, le gouvernement minoritaire est plus respectueux de l'esprit du parlementarisme. « Le débat est au cœur du parlementarisme britannique [...] En fait, quand il est minoritaire, le gouvernement responsable peut fonctionner comme il est censé le faire en permettant une plus grande contribution de la part des députés<sup>47</sup>. »

Pour Peter Dobell, en situation de gouvernement minoritaire, les politiciens sont prêts à déclencher des élections à tout moment, dès que des conditions favorables sont présentes. « Ils sont à l'affût des sautes d'humeur de l'électorat : préoccupés de savoir si le déclenchement d'une nouvelle élection pourrait leur apporter la majorité, et prêts à bouger rapidement dès qu'apparaissent quelques signes encourageants<sup>48</sup>. » Ce constat est partagé par Valentine Herman et John Pope dans leur article sur les gouvernements minoritaires en Occident :

*Why are general elections prematurely called? On some occasions, an almost minority government appeals to the voters when it thinks it can achieve a majority. These types of decisions are generally influenced by the findings of opinion polls and/or rather vaguer feelings of popular support in the country<sup>49</sup>.*

Pour revenir à Dobell, celui-ci considère d'ailleurs que les gouvernements minoritaires au Canada sont plutôt stables. Pour l'auteur, le fait que ces gouvernements prennent fin bien souvent par une dissolution

46. Stewart Hyson (1998). « La Nouvelle-Écosse et le "problème" du gouvernement minoritaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 21, n° 4, p. 4.

47. *Ibid.*

48. Peter Dobell (2000). « À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire ? », *Enjeux publics*, vol. 1, n° 6, p. 10.

49. Valentine Herman et John Pope (1973). « Minority governments in Western democracies », *British Journal of Political Science*, vol. 3, n° 2, p. 205.

déclenchée par le premier ministre, et non pas par un vote de censure de l'assemblée, constitue une preuve en quelque sorte de leur relative stabilité :

[...] c'est que neuf gouvernements minoritaires, seulement trois sont tombés par suite d'un vote que le gouvernement ne pouvait éviter de tenir. Parmi les six gouvernements minoritaires restants, cinq furent dissous à la demande du premier ministre en exercice, et le sixième fut défait par un vote que le gouvernement lui-même souhaitait perdre. En général, donc, les Parlements minoritaires constitués à Ottawa se sont montrés relativement stables<sup>50</sup>.

Dans son mémoire de maîtrise, Paul F. Black s'est intéressé aux gouvernements minoritaires néo-écossais<sup>51</sup>. Sa question de recherche portait sur les facteurs qui font en sorte qu'un gouvernement minoritaire peut se révéler fonctionnel. Les aspects identifiés par Black sont l'acceptation de la situation par les membres du parti formant le gouvernement, la perception d'une politique de coopération, la dynamique interne au sein du parti au pouvoir, la tolérance du caucus, des militants et du public à l'égard du contexte minoritaire et finalement, la relation entre les leaders politiques. Linda Geller-Schwartz, dans son article de 1979, s'est elle aussi intéressée à cette question, mais pour le niveau fédéral. Elle a établi quatre facteurs. En résumé, ceux-ci concernent la perception selon laquelle la situation minoritaire est attribuable à un rejet de la part de l'électorat, l'appui d'une autre formation ayant un programme applicable, une bonne communication entre les partis négociants et un constat général selon lequel une nouvelle élection ne portera pas automatiquement au pouvoir un gouvernement majoritaire :

*First, a government which was many seats short of a majority in the House and which felt itself on the inexorable route to rejection by the voters; secondly, the existence of a single balancing party which was committed to a specific, viable and comprehensive programme; third, new structures in the Commons, including the House Leaders meeting and a new committee system which facilitated communications and negotiations among parties; and finally, a general recognition among parliamentarians and the public that minority governments would not necessarily go away simply by having another election<sup>52</sup>.*

Finalement, certains auteurs ont évoqué la question des gouvernements minoritaires sous l'angle de l'apport démocratique d'une telle configuration. C'est le cas de David A. Good. Dans un article sur les gouvernements minoritaires et la fonction publique, l'auteur explique essentiellement que ce genre de situation exige des fonctionnaires une

50. Peter Dobell, *op. cit.*, p. 9.

51. Paul F. Black, *op. cit.*

52. Linda Geller-Schwartz, *op. cit.*, p. 76.

grande souplesse: «Pour les fonctionnaires, cela augmente les probabilités d'imprévu et accroît considérablement les exigences pour ce qui est de réagir et de s'ajuster rapidement aux propositions stratégiques et aux mesures législatives<sup>53</sup>.» En ce qui concerne l'aspect démocratique, l'auteur estime qu'en situation minoritaire, l'ensemble des députés a un rôle à jouer. Les exigences de la population sont plus élevées en ce qui a trait à la représentation de leurs intérêts à la Chambre:

Les gouvernements minoritaires constituent un moyen de réduire le déficit démocratique. Les simples députés ne sont plus relégués à l'arrière-plan; les voix de tous les députés comptent et elles sont toujours comptées. Ces derniers ont intérêt à soutenir leur propre parti, mais ils ont également intérêt et ils s'attendent à procurer des avantages et à répondre aux besoins de leurs commettants. Le public s'attend à ce que les gouvernements minoritaires soient au service des citoyens, ce qui signifie, pour les députés, qu'ils veillent aux intérêts de leur circonscription de leurs électeurs<sup>54</sup>.

En somme, la littérature consacrée à l'étude des gouvernements minoritaires monopartisans se révèle plutôt mince. Dans l'ensemble, les écrits contiennent une partie historique où l'on décrit la formation et le déroulement du mandat des différents gouvernements minoritaires au Canada. Dans certains cas, c'est parfois très détaillé, comme en ce qui concerne l'ouvrage de Russell et le mémoire de Black. Mais les éléments théoriques et analytiques sont bien souvent peu développés. Ainsi, ce sujet constitue un terrain fertile pour de nouvelles recherches. Il s'agit de toute évidence d'une dimension qui a peu intéressé les chercheurs, quoiqu'il semble y avoir un certain regain d'intérêt à l'égard des gouvernements minoritaires. Les écrits récents de Paul F. Black, de Peter Russell et de Lorne Sossin en sont notamment la preuve<sup>55</sup>. Il faut dire que le fait que les gouvernements fédéraux se retrouvent en situation minoritaire depuis 2004 a sans aucun doute contribué à ce phénomène.

Mais ce qui est également marquant lorsqu'on compare les écrits, c'est l'absence de débats entre les auteurs. À la lumière de ce qui a été présenté précédemment, plusieurs auteurs ont cherché à défendre en quelque sorte les gouvernements minoritaires. De Forsey à Russell en passant par Dobell, ils ont tous affirmé que les gouvernements minoritaires pouvaient tout à fait constituer des gouvernements efficaces. Cette défense des gouvernements minoritaires exprimée par ces auteurs ne s'inscrit pas vraiment dans le cadre de débats entre chercheurs. En fait, l'idée fait consensus chez plusieurs alors que la thèse inverse, celle de l'inefficacité

53. David A. Good (2004). «Le gouvernement minoritaire et les fonctionnaires», *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n° 3, p. 3.

54. *Ibid.*, p. 5.

55. Paul F. Black, *op. cit.*, p. 127; Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 494; Peter H. Russell et Lorne Sossin (dir.) (2009). *Parliamentary democracy in crisis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 201.



des gouvernements minoritaires, est pratiquement absente. La seule exception est Jackson et Atkinson, avec leurs maigres deux pages consacrées à la question. Par contre, ces arguments concernant l'efficacité semblent s'adresser non pas à d'autres chercheurs comme s'ils s'inscrivaient dans un débat scientifique, mais plutôt à une certaine perception sans doute présente chez la population ou chez la classe politique. Comme si ces auteurs cherchaient à démontrer que l'idée selon laquelle les gouvernements minoritaires sont inaptes, inefficaces et en constante paralysie était en fait un mythe.

Si l'idée de l'efficacité des gouvernements minoritaires est bien présente dans la littérature, on ne peut en dire autant de la démonstration. Effectivement, plusieurs auteurs affirment que les gouvernements minoritaires peuvent très bien se révéler performants d'un point de vue de la fonction législative, mais sans pour autant y ajouter une démonstration convaincante, à l'exception de Paul E.J. Thomas concernant le gouvernement Martin. Peter Russell défend sa thèse en mentionnant quelques exemples de réformes adoptées sous un gouvernement minoritaire. Mais il n'en demeure pas moins qu'il n'existe aucune étude globale démontrant empiriquement que les gouvernements minoritaires canadiens eurent en matière législative la même efficacité que ceux en situation majoritaire. L'absence d'une analyse de l'efficacité à la fois quantitative et, dans la mesure du possible, qualitative s'avère être une lacune de la littérature.

Un second élément bien présent dans la littérature et sur lequel les auteurs s'entendent est l'idée selon laquelle la classe politique considère la situation minoritaire comme étant une anomalie du système parlementaire. En effet, d'après les auteurs, les chefs politiques ne semblent guère démontrer de volonté à vouloir œuvrer dans un contexte minoritaire. Leur attitude se résumerait plutôt à déclencher des élections dès que les conditions favorables sont présentes. Cette approche quelque peu négative de la classe politique à l'égard des gouvernements minoritaires est évoquée par Forsey, Russell, Dobell, Herman et Pope. Le mémoire de Paul Black tend par contre à démontrer que cette situation a été différente pour certaines provinces. Des coalitions parfois informelles ont caractérisé plusieurs gouvernements provinciaux, dont l'un en Nouvelle-Écosse récemment. Black met en lumière les facteurs qui font en sorte qu'un gouvernement minoritaire comme celui de John Hamm, élu en 1999, a pu bien fonctionner.

Ces deux derniers constats, l'absence de démonstration de l'efficacité et cette perception négative qu'aurait la classe politique à l'égard des gouvernements minoritaires constituent les éléments que nous utilisons pour définir notre question de recherche. Celle-ci se lit donc comme suit : « Les gouvernements minoritaires au Canada occasionnent-ils une situation où le Parlement se retrouve dans l'incapacité de remplir sa fonction



législative? » D'autre part, la manière dont est perçu le gouvernement minoritaire par les élites politiques constitue un élément auquel nous nous intéressons. En effet, la revue de la littérature a mis en évidence une certaine aversion des chefs politiques à l'égard de la situation minoritaire. Il reste à voir si c'est effectivement le cas, et il faudra alors identifier les répercussions que cela entraîne lors d'un mandat minoritaire.

Or, malgré l'absence de démonstration empirique, il nous apparaît que les arguments des auteurs s'avèrent malgré tout défendables. Certains se révèlent, bien entendu, plus convaincants que d'autres. C'est le cas de ceux avancés par Peter Russell. Ce dernier présente des exemples concrets de réalisations accomplies sous des gouvernements minoritaires. Nous avons précédemment cité l'auteur lorsqu'il mentionne l'édification de l'État-providence effectuée sous Pearson. Il partage un constat semblable concernant le gouvernement minoritaire de Trudeau, appuyé par le NPD à l'époque. « [...] *it formed an effective legislative alliance with the NDP that accomplished a good deal, including major improvements in social security, legislation on election expenses and foreign investment [...]*<sup>56</sup>. » Ainsi, l'auteur, par ces exemples, tente de démontrer de manière qualitative que les gouvernements minoritaires peuvent être efficaces. Ces éléments peuvent être considérés comme preuve d'efficacité parce qu'ils constituent des mesures qui ont eu un impact important sur la société canadienne. Les cas de Pearson et de Trudeau ne correspondent donc pas, selon l'auteur, à l'image d'un Parlement inefficace ou incapable de mener à bien un programme législatif. Les exemples donnés par Russell s'avèrent pertinents et l'argumentation qui en découle s'avère plausible. En fait, il est pratiquement le seul des auteurs de la revue de la littérature à avoir utilisé ce type d'exemples pour illustrer l'efficacité des gouvernements minoritaires.

À cela s'ajoute la question de la perception des gouvernements minoritaires au sein de la classe politique. Peter Dobell mentionne que les occasions où ce type de gouvernement a été renversé par un vote de l'opposition sont peu fréquentes, seulement trois fois sur neuf<sup>57</sup>. À l'inverse, c'est plutôt à l'initiative de l'exécutif que la Chambre est dissoute. Ainsi, leur courte durée de vie serait peut-être imputable à la préférence tenace qu'ont les partis au pouvoir de gouverner avec une majorité. Il s'agirait donc d'un aspect de la culture politique canadienne. Cela nous semble plausible, mais il reste toutefois à le démontrer.

En somme, malgré le peu d'écrits sur le sujet, il n'en demeure pas moins qu'il existe des arguments présentés par les auteurs qui rendent plausible l'efficacité des gouvernements minoritaires. Des auteurs comme

---

56. Peter Russell, *op. cit.*, p. 35.

57. *Ibid.*, p. 10.

Russell, Forsey et Dobell expliquent que cette efficacité est possible en raison de la dynamique de fonctionnement de la Chambre en situation de gouvernement minoritaire. L'exécutif n'a d'autre choix que d'agir prudemment et de discuter avec les autres formations politiques s'il ne souhaite pas être renversé par les partis d'opposition. Eugene Forsey exprime ce constat comme suit : « *A government without a clear majority is more likely to stop, look, and listen*<sup>58</sup>. » Peter Russell explique que les gouvernements minoritaires cherchent à obtenir l'appui des autres partis pour faire adopter leurs politiques. « *They all have had to find parliamentary allies, and to do that have had to accommodate the views of other parties. So decisiveness often has had to give way to building a broader consensus*<sup>59</sup>. » Robert et William Dawson partagent un constat semblable : « *Several parties allow for the presentation of several points of views, and a government that does not command a majority of seats in the House of Commons on its own behalf may show a wholesome sensitivity to criticism and new ideas*<sup>60</sup>. » L'opposition dans un Parlement en situation de gouvernement minoritaire voit son influence augmenter. Mais avec de nouveaux pouvoirs viennent de nouvelles responsabilités, comme l'explique Peter Dobell :

Mais dans un Parlement minoritaire, cette même opposition, placée devant la perspective d'être appelée soudainement par le gouverneur général à former un gouvernement ou à retourner en élection, a tendance à se montrer plus prudente. Quant aux petits partis, capables d'utiliser leur vote comme levier politique, ils apprennent bientôt ce qu'il en coûte pour influencer les politiques gouvernementales : il leur faut désormais tempérer leurs ardeurs, dans les travaux de la Chambre et dans ceux des comités. [...] Il s'ensuit une plus grande cohérence à l'intérieur de chaque formation<sup>61</sup>.

Ainsi, les gouvernements minoritaires peuvent se révéler efficaces en raison du fait que, placés devant la perspective de pouvoir se retrouver en élections à tout moment, les partis ont tendance à collaborer ou du moins à négocier. Cela peut donc faire en sorte que la législation présentée par le gouvernement peut alors être adoptée malgré l'absence d'une majorité absolue pour le parti formant l'exécutif. Du côté de l'opposition, certains tiers partis peuvent percevoir dans la configuration minoritaire une occasion de jouer un rôle plus important dans le processus législatif. Ces formations pourraient être tentées d'appuyer le gouvernement ; en échange, ce dernier pourrait adopter ou amender des projets de loi dans le sens souhaité par le tiers parti. En somme, les différentes formations politiques peuvent être portées à coopérer afin de ne pas se retrouver de

58. Eugene Forsey, *op. cit.*, p. 4.

59. Peter Russell, *op. cit.*, p. 63-64.

60. Robert M. Dawson et William F. Dawson (1971). *Democratic government in Canada*, 4<sup>e</sup> éd., Toronto, University of Toronto Press, p. 19.

61. Peter Dobell, *op. cit.*, p. 10.

façon précipitée en élections. De plus, la coopération entre les partis peut assurer un avancement des travaux en Chambre, chose difficile lorsqu'il y a constamment un climat de confrontation. Et finalement, certains tiers partis peuvent y trouver leur compte puisqu'ils peuvent, en situation minoritaire, participer plus activement à la législation.

Bien que de nombreux auteurs évoqués précédemment aient traité de l'efficacité législative du Parlement, aucun n'a défini ce concept. Jackson et Atkinson, auteurs d'un ouvrage sur le système législatif canadien, ont consacré un chapitre de leur livre à l'évaluation du Parlement. Ils considèrent qu'il est difficile d'identifier des indicateurs reconnus et signifiants qui mesurent la qualité de la législation adoptée par un Parlement: «*Unfortunately, it is difficult to develop a consistent, meaningful classification of legislation and almost impossible to achieve agreement on criteria suitable to measure the quality of legislation*<sup>62</sup>.» Ils indiquent également que l'évaluation d'une législature peut être interprétée de bien des manières: «*The reader will have to decide what is the "best" level of legislative output and whether slow, methodical (and sometimes obstructive) legislature is to be preferred to one that is responsive (and sometimes overindulgent)*<sup>63</sup>.» Les auteurs associent principalement l'efficacité au rythme auquel une Chambre adopte des lois: «*If efficiency is the only value involved, then the more output produced in the same time, the better the performance of the lawmaking function. But rapidity is not the only consideration in lawmaking [...]*<sup>64</sup>.» Notre définition de l'efficacité va plus loin que la notion de vitesse ou de rythme.

Ce que nous entendons par «efficacité du Parlement en situation de gouvernement minoritaire» est sa capacité à fonctionner, à être pratiquement tout aussi opérationnel qu'un Parlement en situation majoritaire. Autrement dit, un Parlement efficace, au sens où nous l'entendons, doit être capable de remplir son rôle. Plus précisément, nous faisons ici référence aux trois fonctions classiques du Parlement<sup>65</sup>: fonction législative, fonction budgétaire et fonction de contrôle. Évidemment, d'autres fonctions pourraient être considérées. C.E.S. Franks, par exemple, considère qu'il existe six fonctions qu'on peut attribuer au Parlement<sup>66</sup>. Montigny et Pelletier, quant à eux, ajoutent aux trois fonctions traditionnelles la fonction de représentation<sup>67</sup>. Il s'avère toutefois difficile d'identifier des indicateurs

62. Robert J. Jackson et Michael Atkinson, *op. cit.*, p. 176.

63. *Ibid.*, p. 177.

64. *Ibid.*

65. Michel Ameller (1966). *Parlements*, Paris, Presses universitaires de France, p. 376-378.

66. C.E.S. Franks, *op. cit.*, p. 4-5. 1) Composer un gouvernement, 2) donner au gouvernement les moyens de gouverner, 3) contrôler le gouvernement, 4) disposer d'un gouvernement alternatif (opposition), 5) recruter et former le personnel politique, 6) informer le gouvernement ainsi que la population.

67. Éric Montigny et Réjean Pelletier (2005). «Le pouvoir législatif», dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 287.

permettant de bien évaluer l'aspect représentatif d'un Parlement. C'est notamment pourquoi la présente étude se limitera plus spécifiquement à la fonction législative et, dans une moindre mesure, à la fonction budgétaire. Pour ce qui est de la fonction de contrôle, il est également difficile d'effectuer une évaluation empirique de la surveillance qu'exercent les députés sur le gouvernement. Par contre, il existe des outils concernant l'aspect législatif et budgétaire qui permettent de comparer et d'évaluer différentes législatures. Nous souhaitons donc nous concentrer sur l'élément législatif, puisqu'il s'agit d'une fonction centrale du Parlement. De plus, nous avons identifié des indicateurs qui peuvent être utilisés pour mener à bien l'étude empirique. Il faut tout de même reconnaître que l'évaluation de la fonction de contrôle est une dimension manquante à notre étude. Il est possible qu'une analyse axée sur l'élément de contrôle puisse amener des conclusions différentes des nôtres.

L'objectif poursuivi est donc de vérifier si un Parlement en situation de gouvernement minoritaire est en mesure de remplir ses fonctions législative et budgétaire. Comment savoir si c'est le cas ? Nous effectuerons systématiquement un exercice de comparaison avec les législatures disposant de gouvernements majoritaires. Dans le dictionnaire encyclopédique Quillet, la définition d'« efficacité » est la suivante : « Dont le rendement est excellent<sup>68</sup>. » Comparer entre eux les différents Parlements permettra donc d'évaluer le rendement de ceux en situation minoritaire par rapport à leurs équivalents majoritaires. Si les législatures en configuration minoritaire obtiennent un rendement équivalant aux législatures avec gouvernement majoritaire, cela démontrera que les Parlements avec gouvernement minoritaire ne sont pas nécessairement moins efficaces que leur équivalent majoritaire. Par exemple, pour un indicateur donné, nous pourrions comparer les moyennes obtenues pour les deux configurations, majoritaire et minoritaire. Et de cette façon, s'il y a des différences marquantes entre les deux systèmes de gouvernement, celles-ci seront mises en évidence. Un Parlement efficace est donc exactement le contraire d'une institution paralysée et incapable de remplir ses fonctions ou qui se caractérise par un rendement diminué.

Nous chercherons donc à démontrer ce que plusieurs auteurs ont évoqué, à savoir que malgré une certaine perception négative, le Parlement fédéral, en présence d'une situation de gouvernement minoritaire, peut se révéler efficace sur le plan législatif et aussi budgétaire. Les indicateurs que nous utiliserons pour effectuer l'exercice de comparaison apporteront sans doute davantage d'éclaircissements sur ce que nous comptons faire. La manière dont est perçu le gouvernement minoritaire dans la culture politique des élites constituera un second élément de réflexion.

---

68. *Dictionnaire encyclopédique Quillet* (1968), vol. 3, Paris, Aristide Quillet, p. 2011.

Notre contribution consistera donc principalement à tester l'hypothèse générale suivante: les gouvernements minoritaires au Canada ne sont pas nécessairement synonymes d'inefficacité. Ils peuvent se révéler efficaces en ce qui a trait à leur fonction législative, même s'ils sont toutefois peu considérés dans notre culture politique, notamment par la classe politique.



## Les gouvernements minoritaires au Canada

### 2.1 Les circonstances d'apparition des gouvernements minoritaires

Avant d'aborder plus en détail notre analyse, il s'avère pertinent de dresser un portrait des gouvernements minoritaires canadiens afin de bien comprendre ce dont il sera question. Mais tout d'abord, les circonstances d'apparition de ce type de gouvernement seront brièvement expliquées.

Le parlementarisme de type Westminster s'est longtemps caractérisé par son aspect bipartisan. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle en Grande-Bretagne, deux partis se sont partagé le pouvoir<sup>1</sup>. Il s'agissait du Parti conservateur et du Parti libéral<sup>2</sup>. Toutefois, à partir de 1922, c'est le Parti travailliste qui devint la seconde formation politique la plus importante<sup>3</sup>. Le même phénomène s'est également produit au Canada, où conservateurs et libéraux ont été aussi les deux partis prépondérants, du moins pendant une longue période. En 1993, le Bloc québécois devint le second parti en importance à la Chambre des communes, bien qu'il n'ait obtenu que la quatrième place en nombre de suffrages<sup>4</sup>. Cela fut de courte durée puisque dès l'élection suivante en 1997, l'Alliance canadienne, qui deviendra en 2003 le Parti conservateur du Canada, devint l'opposition officielle.

Ce bipartisme peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Monica Charlot, dans un ouvrage portant sur le pouvoir politique en Grande-Bretagne, en donne quelques exemples :

---

1. Philippe Chassaing (2001). *Histoire de l'Angleterre*, Paris, Flammarion, p. 254.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*, p. 322.

4. Pierre Martin (2006). *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, p. 39.

Les fondements de ce système de partis spécifiques sont divers: institutionnels (le scrutin majoritaire à un seul tour); tactiques (le refus des deux grands partis de former une coalition avec des tiers partis); idéologiques (la faible distance idéologique entre les deux grands partis); sociologiques enfin (la différenciation sociale des clientèles de chacun des deux principaux partis)<sup>5</sup>.

André Bernard mentionne quant à lui qu'au Canada, le choix de préférer les gouvernements monopartisans minoritaires aux gouvernements de coalition a renforcé le bipartisme:

La pratique de former des gouvernements minoritaires plutôt que des gouvernements de coalition a favorisé le bipartisme, puisqu'elle a retiré aux petits partis l'espoir de participer à un gouvernement de coalition. [...] Par conséquent, les petits partis n'ont pas vraiment de chance lorsque les grands partis ne veulent pas de coalition<sup>6</sup>.

Un des facteurs expliquant la tendance au bipartisme est celui du mode de scrutin. Tout comme le Royaume-Uni, le Canada utilise le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour. Celui-ci tend à favoriser le parti disposant du plus de votes. C'est d'ailleurs ce qu'explique Pierre Martin:

Ce scrutin utilisé en Grande-Bretagne y favorise incontestablement le bipartisme: dans le cadre d'un système bipartisan électoralement dominé par deux grands partis, ce mode de scrutin facilite l'obtention d'une majorité absolue de sièges de l'un des deux grands partis<sup>7</sup>.

Il faut également savoir que non seulement ce mode de scrutin favorise les grands partis, mais qu'il pénalise les tiers partis:

Dans ce mode de scrutin, le parti arrivé en seconde position subit ordinairement une sous-représentation, car il arrive derrière le parti nationalement le plus fort dans la plupart des circonscriptions. La situation se révèle généralement beaucoup plus dramatique pour les autres partis. Un parti qui n'arrive qu'en troisième ou quatrième position au niveau national a très peu de chance de gagner dans un nombre significatif de circonscriptions et sa sous-représentation peut alors être très forte<sup>8</sup>.

Afin de bien comprendre comment apparaissent les gouvernements minoritaires, il s'avère primordial d'analyser les données électorales des différentes élections générales, y compris celles d'octobre 2008. Généralement, pour qu'il y ait configuration minoritaire, donc qu'aucun parti ne dispose de la majorité absolue des sièges, il faut que plus de deux

5. Monica Charlot (1998). *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Paris, Presses universitaires de France, p. 59.

6. André Bernard (2005). *La vie politique au Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 124.

7. Pierre Martin (2000). «Les principaux modes de scrutin en Europe», dans Pascal Delwit et Jean-Michel De Waele (dir.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, p. 42.

8. Pierre Martin (2006). *op. cit.*, p. 38.



formations politiques soient présentes en Chambre. En effet, s'il n'y a que deux partis, celui qui aura le plus de députés aura assurément la confiance du Parlement peu importe la proportion de sièges détenue par l'autre parti. Seule une situation d'égalité où les deux formations détiennent chacune 50 % peut constituer un cas de figure proche de la dynamique minoritaire. Au Canada, avant 1921, la présence de tiers partis en Chambre, donc autres que ceux du duopole associé au bipartisme, était très faible. Celle-ci a atteint un maximum de 3,3 % du total de sièges en 1896<sup>9</sup>. Mais en moyenne, les tiers partis représentaient moins de 0,5 %<sup>10</sup> du total des sièges entre 1867 et 1917. Depuis 1921, le pourcentage du vote à l'égard des tiers partis n'est jamais descendu en bas de 6 %<sup>11</sup>. Les premiers gouvernements minoritaires font leur apparition en même temps que la présence des tiers partis s'est accrue à partir des élections de 1921<sup>12</sup>.

L'analyse de statistiques électorales permet sans doute d'identifier le modèle électoral qui cause l'apparition de gouvernement minoritaire. Autrement dit, la question est de savoir dans quel type de configuration électorale un Parlement se retrouve lorsque aucun parti ne dispose de la majorité absolue des sièges ? Afin de répondre à la question, deux exercices ont été effectués. Le premier a consisté à dresser un tableau qui présente, en pourcentage de votes et en pourcentage de sièges, les résultats électoraux de chacune des législatures (1867-2008), et ce, en divisant les données selon leur appartenance au duopole d'un côté, et aux tiers partis de l'autre. L'idée est de voir si les résultats électoraux de l'ensemble des tiers partis permettent de percevoir une configuration récurrente à tous les Parlements en situation de gouvernement minoritaire. Le deuxième exercice concerne les écarts, en pourcentage de votes et en pourcentage de sièges, entre les deux grands partis du duopole. Là encore, l'objectif est d'évaluer s'il existe des écarts typiques associés à toutes les législatures ayant eu des gouvernements minoritaires. Les deux tableaux sont présentés dans les deux pages suivantes.

En ce qui concerne l'analyse proprement dite de ces données, effectuer des comparaisons sur la base du pourcentage de votes est sans doute moins signifiant que le pourcentage de sièges puisqu'en fin de compte, c'est ce dernier qui illustre le mieux la configuration de la Chambre. À partir de 1921 jusqu'à 2008, si l'on prend la proportion de la présence des tiers partis en Chambre (pourcentage de sièges), celle-ci est en moyenne de 14,3 % pour les législatures en situation majoritaire et de 19,3 % pour celles en situation de gouvernement minoritaire. Ainsi, les tiers partis

9. James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, p. 289.

10. *Ibid.*

11. André Bernard, *op. cit.*, p. 121.

12. *Ibid.*, p. 290.

occupent en moyenne une part plus importante du parquet de la Chambre lorsqu'il y a un gouvernement minoritaire. Toutefois, il est difficile d'établir un seuil à partir duquel apparaît la configuration minoritaire. En effet, si la moyenne de sièges est de 19,3 % pour les gouvernements minoritaires, il n'en demeure pas moins que quatre législatures avec un gouvernement majoritaire ont un pourcentage entre 20 % et 28 %. Un pourcentage élevé de tiers parti en Chambre ne garantit donc pas la présence d'un gouvernement minoritaire.

L'analyse du second tableau concernant les écarts à l'intérieur du duopole est révélatrice. Lorsqu'il y a un gouvernement majoritaire, l'écart moyen pour le pourcentage de sièges est de 38,8 % et de 10,6 % pour les gouvernements minoritaires. Il y a donc une grande différence entre les deux configurations. De plus, il s'avère que lorsque l'écart est de moins de 13 % entre les deux partis formant le duopole, il y a une présence de gouvernement minoritaire. Il y a tout de même deux exceptions. Il s'agit de la 14<sup>e</sup> législature de 1921 et de la 40<sup>e</sup> législature de 2008. L'écart entre les deux partis du duopole est de 28,1 % et de 21,4 % respectivement. Pourtant, ces deux Parlements ont été en situation de gouvernement minoritaire.

Tableau 2.1

RÉSULTATS ÉLECTORAUX DU DUOPOLE ET DES TIERS PARTIS,  
1867-2008

Élection générale	Duopole		Tiers partis	
	% suffrages	% sièges	% suffrages	% sièges
1867	99,1	100	0,9	0
1872	99	100	1	0
1874	99,2	99,5	0,8	0,5
1878	98,3	99,5	1,7	0,5
1882	100	100	0,1	0
1887	99,6	100	0,4	0
1891	98,4	99,1	1,6	0,9
1896	91,4	96,7	8,6	3,3
1900	99,4	100	0,6	0
1904	99,4	100	0,7	0
1908	97,6	99,5	2,4	0,5
1911	99	100	1	0
1917	97,1	100	2,9	0

Élection générale	Duopole		Tiers partis	
	% suffrages	% sièges	% suffrages	% sièges
<b>1921</b>	<b>71</b>	<b>70,6</b>	<b>29</b>	<b>29,4</b>
<b>1925</b>	<b>87</b>	<b>87,8</b>	<b>13</b>	<b>12,2</b>
<b>1926</b>	<b>89,8</b>	<b>84,5</b>	<b>10,2</b>	<b>15,5</b>
1930	92,9	91,8	7,1	8,2
1935	74,2	85,7	25,8	14,3
1940	85,5	90,2	14,5	9,8
1945	69,1	79,6	30,9	20,4
1949	79,8	89,3	20,2	10,7
1953	81	84,2	19	15,8
<b>1957</b>	<b>81,3</b>	<b>82,3</b>	<b>18,7</b>	<b>17,7</b>
1958	87,5	96,6	12,5	3,4
<b>1962</b>	<b>74,7</b>	<b>81,1</b>	<b>25,3</b>	<b>18,9</b>
<b>1963</b>	<b>74,5</b>	<b>81,1</b>	<b>25,4</b>	<b>15,8</b>
<b>1965</b>	<b>72,6</b>	<b>86</b>	<b>27,4</b>	<b>14</b>
1968	76,9	86	23,1	14
<b>1972</b>	<b>73,4</b>	<b>81,8</b>	<b>26,5</b>	<b>18,2</b>
1974	78,6	89,4	21,3	10,6
<b>1979</b>	<b>76</b>	<b>88,7</b>	<b>24</b>	<b>11,3</b>
1980	76,8	88,7	23,2	11,3
1984	78	89	21,9	11
1988	74,9	85,4	25,1	14,6
1993	54,8	78,3	45,2	21,7
1997	57,9	71,4	42,1	28,6
2000	66,3	79,1	33,6	20,1
<b>2004</b>	<b>66,3</b>	<b>75,9</b>	<b>33,6</b>	<b>24</b>
<b>2006</b>	<b>66,5</b>	<b>73,7</b>	<b>33,5</b>	<b>26,3</b>
<b>2008</b>	<b>64</b>	<b>71,4</b>	<b>36</b>	<b>28,6</b>

\* Les gouvernements minoritaires sont indiqués en caractères gras.

Tableau 2.2

## ÉCART ENTRE LES DEUX PARTIS FORMANT LE DUOPOLE

Élection générale	Écart		
	...en % suffrages	...en nombre de sièges	...en % de sièges
<b>1921</b>	<b>10,4</b>	<b>66</b>	<b>28,1</b>
<b>1925</b>	<b>6,2</b>	<b>17</b>	<b>6,9</b>
<b>1926</b>	<b>2,6</b>	<b>25</b>	<b>10,2</b>
1930	5,1	49	20
1935	14,6	132	53,9
1940	24,3	141	57,6
1945	13,7	59	24,1
1949	20,4	152	58
1953	19	121	45,7
<b>1957</b>	<b>3,3</b>	<b>6</b>	<b>2,3</b>
1958	19,9	160	60,4
<b>1962</b>	<b>0,1</b>	<b>17</b>	<b>6,4</b>
<b>1963</b>	<b>8,9</b>	<b>33</b>	<b>12,5</b>
<b>1965</b>	<b>7,8</b>	<b>34</b>	<b>12,8</b>
1968	14,1	83	31,3
<b>1972</b>	<b>3,6</b>	<b>2</b>	<b>0,8</b>
1974	7,8	46	17,4
<b>1979</b>	<b>4,2</b>	<b>22</b>	<b>7,8</b>
1980	11,8	44	15,6
1984	22	171	60,6
1988	11,1	86	29,2
1993 <sup>a</sup>	27,8	123	41,7
1997 <sup>b</sup>	19,1	95	31,6
2000	15,3	106	35,2
<b>2004</b>	<b>7,1</b>	<b>36</b>	<b>11,7</b>
<b>2006</b>	<b>6,4</b>	<b>21</b>	<b>6,8</b>
<b>2008</b>	<b>11,4</b>	<b>66</b>	<b>21,4</b>

Cela peut s'expliquer par le fait que la présence des tiers partis en Chambre est établie pour chacun à près de 30 % du total des sièges, ce qui est très élevé.

Mais une forte représentation des tiers partis ne résultera pas nécessairement par une configuration minoritaire. Il faut surtout tenir compte de l'écart au sein du duopole. Il est difficile pour une formation politique d'obtenir la majorité absolue si le second parti en importance obtient un pourcentage de sièges proche du sien. C'est d'autant plus le cas lorsque les tiers partis détiennent une portion élevée du total des sièges. La Chambre est alors fortement divisée. En 1980, l'écart entre les deux partis du duopole était de 15,6 %, ce qui est tout de même faible, et la présence des tiers partis était de seulement 11,3 %. Cela a débouché sur la formation d'un gouvernement majoritaire. L'écart était relativement faible entre les deux plus grands partis, mais la représentation des tiers partis était insuffisante pour qu'il y ait configuration minoritaire. On peut observer un exemple semblable pour la législature de 1974, puisque l'écart à l'intérieur du duopole était de 17,4 % et la présence de tiers partis établie à 10,6 %. En 1979, les tiers partis représentaient 11,3 %, ce qui est peu élevé, mais l'écart du duopole était de seulement 7,8 %. Cette législature s'est donc caractérisée par la présence d'un gouvernement minoritaire.

Une autre observation qui peut être effectuée concerne la différence entre l'écart du duopole et la présence des tiers partis. Pour les législatures avec gouvernement majoritaire, l'écart du pourcentage de sièges entre les deux partis du duopole est toujours plus élevé que celui qui correspond au pourcentage de sièges appartenant aux tiers partis. Pour les gouvernements minoritaires, c'est exactement l'inverse. La proportion de tiers partis est toujours plus élevée que l'écart entre les deux grands partis. Et il n'y a aucune exception.

En résumé, si l'écart du pourcentage de sièges entre les deux partis du duopole est plus grand que le pourcentage de sièges des tiers partis, cela a historiquement entraîné la présence d'un gouvernement majoritaire. Inversement, si l'écart du duopole est plus petit que le pourcentage de sièges des tiers partis, cela a donné un gouvernement minoritaire. Ce constat est illustré au tableau 2.3.

Pour ce qui est de la valeur du seuil qu'on peut associer à ces résultats, il faut savoir que dans l'échantillon analysé, un écart en pourcentage de sièges de moins de 13 % à l'intérieur du duopole a signifié dans dix cas sur douze la présence d'une configuration minoritaire.

Tableau 2.3

DIFFÉRENCE ENTRE L'ÉCART DU DUOPOLE ET LA PRÉSENCE  
DES TIERS PARTIS

Élection générale	Écart entre les deux partis formant le duopole en % de sièges	Présence des tiers partis en Chambre en % de sièges	Différence entre l'écart du duopole et la présence des tiers partis en %
<b>1921</b>	<b>28,1</b>	<b>29,4</b>	<b>-1,3</b>
<b>1925</b>	<b>6,9</b>	<b>12,2</b>	<b>-5,3</b>
<b>1926</b>	<b>10,2</b>	<b>15,5</b>	<b>-5,3</b>
1930	20	8,2	11,8
1935	53,9	14,3	39,6
1940	57,6	9,8	47,8
1945	24,1	20,4	3,7
1949	58	10,7	47,3
1953	45,7	15,8	29,9
<b>1957</b>	<b>2,3</b>	<b>17,7</b>	<b>-15,4</b>
1958	60,4	3,4	57
<b>1962</b>	<b>6,4</b>	<b>18,9</b>	<b>-12,5</b>
<b>1963</b>	<b>12,5</b>	<b>15,8</b>	<b>-3,3</b>
<b>1965</b>	<b>12,8</b>	<b>14</b>	<b>-1,2</b>
1968	31,3	14	17,3
<b>1972</b>	<b>0,8</b>	<b>18,2</b>	<b>-17,4</b>
1974	17,4	10,6	6,8
<b>1979</b>	<b>7,8</b>	<b>11,3</b>	<b>-3,5</b>
1980	15,6	11,3	4,3
1984	60,6	11	49,6
1988	29,2	14,6	14,6
1993 <sup>a</sup>	41,7	21,7	20
1997 <sup>b</sup>	31,6	28,6	3
2000	35,2	20,1	15,1
<b>2004</b>	<b>11,7</b>	<b>24</b>	<b>-12,3</b>
<b>2006</b>	<b>6,8</b>	<b>26,3</b>	<b>-19,5</b>
<b>2008</b>	<b>21,4</b>	<b>28,6</b>	<b>-7,2</b>

Comparer le pourcentage de votes au pourcentage de sièges permet également d'observer un phénomène fort intéressant. En calculant la différence qu'il y a entre le pourcentage de votes et le pourcentage de sièges pour l'ensemble des législatures depuis 1921, nous obtenons une moyenne de 8,1 % pour le duopole et de -8,2 % pour les tiers partis. Or, il a été mentionné précédemment que le mode de scrutin en vigueur pour les élections fédérales favorise les grands partis au détriment des tiers partis. Il n'y a donc jusque-là rien de bien surprenant. On peut remarquer toutefois que tant pour le duopole que pour l'ensemble des tiers partis, la différence entre le pourcentage de votes et le pourcentage de sièges est moins élevée lorsqu'il y a configuration minoritaire. Par exemple, pour le duopole, différence est de 10 % en moyenne pour les législatures en situation de gouvernement majoritaire et de 5,7 % pour celles avec un gouvernement minoritaire. Pour les tiers partis, la différence est établie à 12,6 % pour les gouvernements majoritaires et à 5,9 % pour les gouvernements minoritaires. Il semble donc que les législatures en configuration minoritaire ont tendance à être plus proportionnelles que leurs équivalents majoritaires, puisque l'écart entre le pourcentage de votes et le pourcentage de sièges est plus faible.

Avec ces nouvelles informations, nous sommes alors en mesure de mieux expliquer certaines périodes où les gouvernements minoritaires se sont faits plus fréquents. De 1957 à 1965, sur les cinq législatures, quatre se caractérisaient par la présence d'un gouvernement minoritaire. Les écarts à l'intérieur du duopole, tant en ce qui touche le pourcentage de suffrages que le pourcentage de sièges, se sont réduits à partir de 1957. À l'élection suivante en 1962, les écarts se sont agrandis, ce qui a contribué à l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement majoritaire. Ensuite, ces écarts ont à nouveau diminué en 1962 et sont restés bas jusqu'en 1965. Cette période où les gouvernements minoritaires ont été nombreux s'est donc caractérisée par des écarts faibles au sein du duopole, mais aussi à un pourcentage de sièges attribué aux tiers partis relativement élevé. On peut observer un phénomène semblable pour la période récente. L'arrivée des gouvernements minoritaires à partir de 2004 coïncide avec le resserrement des écarts à l'intérieur du duopole. Les tiers partis, quant à eux, ont obtenu encore là un pourcentage de sièges important. Mais cela ne correspond toutefois pas à une augmentation marquante par rapport aux Parlements précédents, caractérisés par des gouvernements majoritaires.

En somme, on peut donc affirmer que la transition de la configuration majoritaire vers la configuration minoritaire survient lorsqu'il y a un resserrement important des écarts à l'intérieur du duopole. Mais il faut impérativement que les tiers partis maintiennent une présence importante en Chambre. Celle-ci doit être généralement plus élevée que la valeur de l'écart du duopole.

## 2.2 Historique des gouvernements minoritaires

En ce qui concerne plus spécifiquement l'histoire des gouvernements minoritaires au Canada sur la scène fédérale, il faut savoir qu'il y a eu treize cas de configurations minoritaires de 1867 à 2009<sup>13</sup>. Cette période couvre un ensemble de quarante et un gouvernements et quarante législatures. Le cas du gouvernement Meighen constitue un cas particulier où il y a eu un changement de gouvernement sans dissolution de la Chambre et donc sans nouvelles élections. C'est ce qui explique qu'il y ait un gouvernement de plus que le nombre de législatures. Toutefois, le gouvernement Meighen ne dura que trois mois<sup>14</sup>. L'analyse tiendra compte des douze gouvernements minoritaires de la quatorzième législature (1921-1925) à la quarantième (2008-...), excluant donc le cas Meighen qui s'avère, en raison de sa courte durée, peu significatif sur le plan de la recherche. Aucun projet de loi n'a été adopté durant le mandat de Meighen. En somme, sur les quarante et un gouvernements, vingt-sept ont été majoritaires, treize furent minoritaires (Meighen inclus) et le gouvernement Borden, durant la Première Guerre mondiale, fut un gouvernement majoritaire d'unité nationale<sup>15</sup>. Mais ce cas unique de coalition au Parlement fédéral est justement attribuable à la situation particulière qui avait cours durant le conflit, et non pas à une nouvelle pratique concernant la formation de l'exécutif. C'est d'ailleurs ce que rappelle Lawrence LeDuc :

*But the only instance of coalition government at the federal level was the Borden Union government of 1917, in which both Conservatives and Liberals held positions. However, this was brought about more by the pressures of wartime than by the tides of politics*<sup>16</sup>.

Il faut préciser qu'avant la confédération de 1867, il y a eu de nombreuses coalitions gouvernementales au Canada-Uni. Par exemple, Baldwin et Lafontaine ont dirigé un gouvernement de coalition en 1848 formé des libéraux et des réformistes<sup>17</sup>. Par la suite, il y a eu la coalition libérale-conservatrice de 1854 dirigée par MacNab et Morin, et plus tard par Macdonald et Cartier<sup>18</sup>. De cette coalition naîtra la grande coalition de 1864, où les « *Clear grits* » de Georges Brown<sup>19</sup> se joindront.

13. Peter H. Russell et Lorne Sossin (dir.) (2009). *Parliamentary democracy in crisis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 8-9.

14. Meighen fut premier ministre du 29 juin au 24 septembre 1926, mais le Parlement ne siégea que pendant trois jours durant son court mandat.

15. André Bernard, *op. cit.*, p. 123.

16. Lawrence LeDuc (2009). « Coalition government: when it happens, how it works », dans Peter H. Russell et Lorne Sossin (dir.), *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 129.

17. André Bernard, *op. cit.*, p. 102.

18. *Ibid.*, p. 105.

19. *Ibid.*, p. 104.



Dans l'ère « moderne » du parlementarisme canadien, le premier gouvernement minoritaire sur la scène fédérale fut celui de Mackenzie King en 1921. Il succéda au gouvernement d'union de Borden. Le successeur de ce dernier à la tête du Parti conservateur, Arthur Meighen, a tenté lors des élections de 1921 de rendre permanente l'union entre conservateurs et les éléments du Parti libéral proconscription. Cette tentative se solda par un échec. En effet, William Lyon Mackenzie King réussit à rassembler les libéraux sur une seule bannière, celle du Parti libéral, et il remporta les élections générales.

Tableau 2.4

## RÉSULTATS ÉLECTORAUX DE 1921

Formation politique	% de suffrages	Nombre de sièges
Libéral	40,7	116
Conservateur	30,3	50
Progressiste	23,1	65
Ouvrier/CCF	2,2	2
Fermiers-Unis	0,1	0
Autre	3,6	2
TOTAL	100	235

Source: James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, p. 290.

Des changements de personnel, des démissions et des défections caractérisèrent cette législature qui balança pendant toute sa durée entre majorité et minorité. Mais quoi qu'il en soit, ce premier gouvernement King est considéré dans la littérature comme ayant été un gouvernement minoritaire puisque les fois où il fut majoritaire, il atteignit tout juste le nombre minimal requis pour détenir la majorité absolue<sup>20</sup>. King pouvait compter sur l'appui des progressistes, deuxième parti en Chambre, mais sans pour autant former une coalition formelle.

À ce sujet, Peter H. Russell a fait le constat suivant: « *The agreed to support King government so long as its legislative program was progressive, which in those days meant, essentially, antitariff*<sup>21</sup>. » Mais il approfondit son analyse lorsqu'il affirme que ce premier gouvernement minoritaire au Canada a façonné la manière dont allaient se comporter les suivants. « *This first minority government set the pattern for the future: hung*

20. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 8-15.

21. *Ibid.*, p. 16.

*parliaments would result not in multiparty coalition governments, but in minority governments sustained by parliamentary alliances*<sup>22</sup>. » Ainsi, il est effectivement plausible que l'un des deux modèles de coopération identifiés par Linda Geller-Schwartz, l'entente informelle, trouve sa source dans la première expérience d'un gouvernement minoritaire.

Pour ce qui est du bilan des réalisations du gouvernement de Mackenzie King, Russell estime qu'il est plutôt mince. Il croit que cela s'explique non pas par le contexte minoritaire, mais bien par l'attitude de King et sa préoccupation de ménager les principales factions de son parti. « [...] Mackenzie King was a very cautious politician, preoccupied with holding together the Montreal-based big business and Western reform wings of his party<sup>23</sup>. » Russell reconnaît toutefois au premier gouvernement King le travail effectué concernant l'autonomie du Canada par rapport à la Grande-Bretagne, ce qui contribua à la déclaration Balfour de 1926 reconnaissant l'autonomie des Dominions britanniques. Après trois ans et demi au pouvoir, Mackenzie King fit dissoudre la Chambre et des élections furent déclenchées.

Tableau 2.5

## RÉSULTATS ÉLECTORAUX DE 1925

Formation politique	% de suffrages	Nombre de sièges
Libéral	40,4	99
Conservateur	46,6	116
Progressiste	8,8	24
Ouvrier/CCF	1,6	2
Autre	2,6	4
TOTAL	100	245

Source : James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, p. 290.

Ce fut alors les conservateurs de Meighen qui remportèrent le plus de sièges, 17 de plus que les libéraux de King. Pire, le premier ministre sortant termina deuxième dans sa propre circonscription. Toutefois, les progressistes disposaient, quant à eux, de vingt-quatre sièges, ce qui faisait en sorte qu'additionnés à ces derniers, les libéraux pouvaient constituer un gouvernement ayant la confiance de la Chambre<sup>24</sup>. C'est le risque que prit Mackenzie King en refusant de démissionner de son poste

22. *Ibid.*

23. *Ibid.*, p. 17.

24. James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith, *op. cit.*, p. 299.

de premier ministre et de céder sa place à Meighen. Mais plus important encore et malgré les réticences du gouverneur général, il fit présenter au Parlement un discours du Trône. À la suite de la période de débat prévue, celui-ci obtint la confiance de la Chambre par une très mince majorité. « *King's efforts were successful: on January 15, his government received enough support from the Progressives and Labour MPs to survive Meighen's amendments to the throne speech by three votes*<sup>25</sup>. » Ainsi, Mackenzie King se retrouva à la tête d'un second gouvernement minoritaire. Comme auparavant, il put compter sur l'appui des progressistes, mais aussi des travaillistes. Le gouvernement libéral consentit des mesures favorables à ces deux alliés. On accepta d'appuyer le développement de l'Ouest par le chemin de fer, la colonisation des terres et le contrôle des ressources naturelles par les provinces. Pour les travaillistes, il s'agissait de mettre sur pied un vaste programme de pensions de vieillesse. De plus, des députés des tiers partis purent participer à la rédaction de projets de loi déposés par le gouvernement: « *Progressive and Labour MPs were invited to participate in the drafting of legislation. King's earlier career as an industrial relations conciliator had prepared him well for this kind of cross-bench collaboration*<sup>26</sup>. »

Malgré la dynamique de collaboration avec les tiers partis, le second gouvernement de Mackenzie King fut de courte durée. Moins de six mois après les élections, le premier ministre, anticipant une défaite en Chambre à la suite d'un scandale concernant les douanes, tenta d'obtenir la dissolution de celle-ci auprès du gouverneur général Byng. Mais ce dernier refusa sous prétexte qu'étant donné que les conservateurs avaient plus de sièges que les libéraux, ceux-ci devaient avoir une chance de former le nouveau gouvernement<sup>27</sup>. De plus, les dernières élections ne remontaient qu'à huit mois. Cela provoqua une crise constitutionnelle opposant le premier ministre au gouverneur général. C'est la vision de ce dernier qui s'imposa<sup>28</sup>. Néanmoins, une fois Meighen au pouvoir, King exploita les technicités de la procédure et attaqua vigoureusement les conservateurs. S'en est suivi la défaite du gouvernement Meighen sur une motion de censure. Ce gouvernement minoritaire conservateur ne dura que trois jours au Parlement<sup>29</sup>. Peter Dobell résume les événements ayant mené à la défaite de Meighen :

---

25. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 18.

26. *Ibid.*, p. 19.

27. Rand Dyck (2004). *Canadian politics*, Scarborough, Nelson, p. 498.

28. *Ibid.*

29. Il faut rappeler que Meighen fut premier ministre pendant trois mois (du 29 juin au 24 septembre 1926), mais le Parlement ne fut en séance que pendant trois jours durant cette période.

Il ne nous reste à examiner que l'éphémère gouvernement minoritaire dirigé en 1926 par le premier ministre Meighen. Ce dernier, en plus d'affronter une opposition conjuguée qui lui était hostile sur le plan idéologique, dut affronter un problème qui n'existe plus de nos jours. Car, en vertu des règles de procédure en vigueur à cette époque, tout ministre, avant d'occuper officiellement ses fonctions, devait démissionner de son siège de député et se faire réélire. Pour contourner cette exigence, M. Meighen nomma des ministres intérimaires; le chef de l'opposition, M. King, brandit cette pratique pour discréditer le nouveau gouvernement, qui fut défait en trois jours<sup>30</sup>.

À la suite de la défaite de Meighen sur une motion de censure, le Parlement fut dissous et de nouvelles élections furent déclenchées. Mackenzie King évoqua durant la campagne électorale la crise constitutionnelle: «*Certainly, King pounded away at the constitutional issue in the election campaign; it was a welcome diversion from the stretch of the customs scandal*<sup>31</sup>.»

Tableau 2.6

## RÉSULTATS ÉLECTORAUX DE 1926

Formation politique	% de suffrages	Nombre de sièges
Libéral	43,6	116
Conservateur	46,2	91
Progressiste	6,2	22
Ouvrier/CCF	1,5	3
Fermiers-Unis	1,9	11
Autre	0,6	2
TOTAL	100	245

Source: James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, p. 290.

Les libéraux remportèrent les élections, mais toujours avec une majorité relative et donc un troisième gouvernement minoritaire ayant Mackenzie King à sa tête. Et encore une fois, il put compter sur le soutien des tiers partis, ce qui lui permit de gouverner pendant quatre ans. Les grands projets chers aux progressistes et aux travaillistes qui avaient été négociés sous le précédent gouvernement King se concrétisèrent davantage, comme le mentionne Russell:

30. Peter Dobell (2000). «À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire?», *Enjeux publics*, vol. 1, n° 6, p. 9.

31. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 24.

*Among its accomplishments were two of the initiatives negotiated and launched by the previous minority government: Canada's first old-age pension scheme and a constitutional amendment giving the western provinces control over their natural resources*<sup>32</sup>.

En somme, le troisième gouvernement King put manœuvrer comme s'il était pratiquement majoritaire. Certains le considèrent comme ayant été un gouvernement majoritaire en réalité, puisqu'il pouvait compter sur le soutien indéfectible des députés progressistes. Le chef de ce groupe parlementaire fut par ailleurs nommé membre du cabinet. La seizième législature se caractérisait donc par un gouvernement officiellement minoritaire, puisqu'il lui manquait sept sièges pour avoir une majorité absolue, mais qui, en pratique, gouvernait comme en situation majoritaire. Le Parlement fut dissous à l'initiative du gouvernement en mai 1930 sur fond de crise économique. C'est un gouvernement conservateur majoritaire qui succéda aux libéraux de Mackenzie King.

Alors que l'appui des électeurs aux deux plus importantes formations était stable<sup>33</sup>, les élections de 1957 marquèrent une certaine rupture. Les conservateurs, avec John Diefenbaker à leur tête, modifièrent leur politique économique pour se rapprocher des agriculteurs de l'Ouest canadien, qui étaient auparavant peu portés vers le Parti conservateur<sup>34</sup>. Cela eut pour résultat une victoire électorale de Diefenbaker. Les libéraux obtinrent le deuxième plus grand nombre de sièges suivis du CCF (précurseur du NPD) et du crédit social. La défaite des libéraux et de leur chef, Louis St-Laurent, provoqua la démission de ce dernier. Le Parti libéral se retrouvait alors grandement affaibli alors qu'on lui prédisait une victoire.

Tableau 2.7

## RÉSULTATS ÉLECTORAUX DE 1957

Formation politique	% de suffrages	Nombre de sièges
Libéral	42,3	106
Progressiste-conservateur	39	112
CCF/NPD	10,8	25
Crédit social	6,6	19
Autre	1,3	3
TOTAL	100	265

Source : James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, p. 291.

32. *Ibid.*, p. 24-25.

33. James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith, *op. cit.*, p. 52.

34. *Ibid.*, p. 52-53.

Tout au long de son mandat, Diefenbaker ne sembla guère préoccupé par la possibilité d'être défait en Chambre, tellement l'adversaire libéral était en déroute. Peter H. Russell corrobore cette affirmation :

*Though in a minority position, Diefenbaker showed no concern about the possibility of defeat in the House. It was clear that none of the opposition parties were in a hurry to have another election, least of all the defeated and demoralized Liberals, who were preoccupied with finding a new leader<sup>35</sup>.*

Diefenbaker exploita cette situation. En effet, il en profita pour proposer un ensemble de mesures législatives. Russell en donne quelques exemples :

*Increases in old-age pensions, unemployment insurance benefits, and National Housing Act loans; tax cuts for low income earners and small business; a new winter program to combat seasonal unemployment; setting up a Royal Commission on Energy and another on Price Spreads; and a federal-provincial conference on health insurance, there were all among the measures launched in this flurry of activity<sup>36</sup>.*

Ce premier gouvernement Diefenbaker fut donc très actif sur le plan des réalisations. Fort de ce bilan législatif somme toute assez important, Diefenbaker crut bon de déclencher des élections hâtives afin d'obtenir une majorité absolue en Chambre. C'est pourquoi huit mois après les élections qui l'avaient porté au pouvoir, John Diefenbaker demanda la dissolution du Parlement. Le premier ministre remporta son pari et son parti fut réélu. Son triomphe fut total, puisque les conservateurs mirent la main sur près de 24% des sièges de la Chambre des communes et obtinrent un suffrage populaire de 54%.

Tableau 2.8

#### RÉSULTATS ÉLECTORAUX DE 1962

Formation politique	% de suffrages	Nombre de sièges
Libéral	37,4	99
Progressiste-conservateur	37,3	116
Nouveau Parti démocratique	13,4	19
Crédit social	11,7	30
Autres	0,2	1
TOTAL	100	265

Source : James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, p. 292.

35. *Ibid.*, p. 26.

36. *Ibid.*

Diefenbaker connut toutefois la situation minoritaire pour une deuxième fois à la suite des élections de 1962. Cette fois-ci, ce fut beaucoup plus difficile pour les conservateurs.

Alors que le premier mandat, celui de 1957, avait montré un gouvernement proactif, celui de 1962 fut plutôt l'inverse. Le Parti conservateur était alors divisé et Diefenbaker était un chef contesté<sup>37</sup>. Le principal point de divergence concernait la défense nationale, alors que le monde se trouvait en pleine guerre froide. Il était question d'implanter des armes nucléaires de fabrication américaine au sein du système de défense canadien. Diefenbaker était opposé à cette idée, tout comme bon nombre de membres de son caucus<sup>38</sup>. Toutefois, certains conservateurs étaient favorables à cette initiative, tout comme les libéraux. Certains ministres exprimèrent leur désaccord avec la position du premier ministre. Flairant une situation favorable, le chef du Parti libéral, Lester B. Pearson, déposa une motion de censure qui fut adoptée avec l'appui notamment des créditistes. Le gouvernement de Diefenbaker fut donc renversé, la Chambre dissoute et des élections déclenchées. Peter Dobell résume le mandat difficile du troisième gouvernement de Diefenbaker :

La brièveté du second gouvernement minoritaire de Diefenbaker eut pour cause les divergences d'opinion, à l'intérieur de ce gouvernement, sur l'acceptation ou le refus d'ogives nucléaires à l'intention des missiles Bomarc, que le Canada avait achetés des États-Unis pour assurer sa défense aérienne. Après que M. Pearson eut prononcé à Scarborough un discours engageant le Parti libéral à accepter ces ogives, les tensions devinrent telles, à l'intérieur du gouvernement, que plusieurs ministres se joignirent à l'opposition pour défaire une motion demandant les crédits nécessaires à l'achat [...] <sup>39</sup>

Ainsi, en avril 1963, les libéraux sont de retour au pouvoir avec Lester B. Pearson comme premier ministre. Ce dernier avait fait campagne en promettant de nombreuses mesures. Mais malgré un suffrage populaire de plus de 41 %, il manqua quatre sièges aux libéraux pour détenir une majorité absolue en Chambre et ainsi constituer un gouvernement majoritaire. Le premier gouvernement Pearson est le septième gouvernement minoritaire au Parlement fédéral. Les tiers partis obtinrent quarante-deux sièges sur un total de 265.

Ces derniers furent appelés à jouer un rôle non négligeable durant ce mandat libéral, en particulier le NPD. Il faut dire qu'à l'époque, Pearson préconisait une série de mesures à caractère social, ce qui était non sans plaisir au NPD, parti résolument à gauche sur l'échiquier politique.

37. *Ibid.*, p. 182.

38. Peter Dobell, *op. cit.*, p. 8.

39. James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith, *op. cit.*, p. 310.

Tableau 2.9

## RÉSULTATS ÉLECTORAUX DE 1963

Formation politique	% de suffrages	Nombre de sièges
Libéral	41,7	128
Progressiste-conservateur	32,8	95
Nouveau Parti démocratique	13,1	17
Crédit social	11,9	24
Autres	0,4	1
TOTAL	100	265

Source : James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, p. 292.

Ce gouvernement libéral s'est caractérisé par un ensemble de réformes. Peter H. Russell en donne quelques exemples :

*The foundations of the Canadian welfare state were completed with the adoption of the Canada Pension Plan and a national medicare program, the country finally got his own flag, the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism was established, and Canada celebrated its first century in style with Expo '67*<sup>40</sup>.

D'autres accomplissements sont également mentionnés par John English :

*[...] the Tax Structure Committee that revised fiscal federalism; the creation of the Economic Council of Canada; the Canada Assistance Program, which helped those whom the Canada Pension Plan missed; youth allowances; student loans; more regional development funds; grants to assist people who moved to new jobs; and expanded federal funding for technical and vocational training*<sup>41</sup>.

Si ce premier gouvernement Pearson semble s'être révélé plutôt productif et audacieux, le premier ministre était en revanche convaincu que son gouvernement serait plus efficace en situation majoritaire, notamment pour faire face à l'opposition officielle. Cela a contribué à persuader Pearson de déclencher des élections prématurées :

*It was Dief's ability in opposition to take advantage of the Liberals' troubles with scandal and with Quebec, and the anxiety of finding a way of placating Quebec without weakening Canada, that wore Pearson down and made him believe that everything would be so much easier if he had a parliamentary majority*<sup>42</sup>.

40. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 30.

41. John English (1992). *The Life of Lester Pearson, vol. II: 1949-1972*, Toronto, Alfred A. Knopf, p. 307.

42. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 31.



En septembre 1965, à l’initiative du premier ministre, le Parlement est dissous<sup>43</sup>. Les élections qui ont suivi ont donné un résultat quelque peu semblable à celui de 1963.

Tableau 2.10

## RÉSULTATS ÉLECTORAUX DE 1965

Formation politique	% de suffrages	Nombre de sièges
Libéral	40,2	131
Progressiste-conservateur	32,4	97
Nouveau Parti démocratique	17,9	21
Ralliement des créditistes	4,6	9
Crédit social	3,7	5
Autres	1,2	2
TOTAL	100	265

Source: James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, p. 292.

Les libéraux sont demeurés au gouvernement en situation minoritaire et les conservateurs dans l’opposition. Les deux principaux partis ont obtenu respectivement trois et quatre sièges de plus par rapport aux élections de 1963. La configuration de la Chambre des communes a donc peu changé.

Comme lors de son premier mandat, Pearson a pu compter sur les tiers partis pour aller de l’avant avec son programme législatif: «*One opposition party or another supported each of Pearson’s measures so that he was able to continue in office [...]*»<sup>44</sup>. Cela a permis au gouvernement libéral de se révéler encore une fois productif malgré la situation minoritaire: «*[...] it was productive, implementing medicare, establishing a new system of fiscal federalism [...]*»<sup>45</sup>.

La visite du général de Gaulle et son «*Vive le Québec libre*» a toutefois nui au gouvernement fédéral<sup>46</sup>. Le Parti libéral souhaitant une nouvelle direction, Pearson démissionna et Pierre Elliott Trudeau lui succéda en avril 1968. Désirant légitimer ses nouvelles fonctions de premier ministre, Trudeau fit dissoudre la Chambre afin que des

43. John English, *op. cit.*, p. 304.

44. Rand Dyck, *op. cit.*, p. 298.

45. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 32.

46. Rand Dyck, *op. cit.*, p. 298.

élections se tiennent en juin<sup>47</sup>. Le second gouvernement Pearson aura duré un peu plus de deux ans, comme cela avait été le cas pour son premier mandat<sup>48</sup>.

Trudeau remporta ses premières élections et forma alors un gouvernement majoritaire jusqu'en 1972, où des élections générales furent déclenchées. Face à des problèmes économiques, le gouvernement sortant éprouva certaines difficultés pendant la campagne électorale, notamment au Québec. Quoi qu'il en soit, les libéraux réussirent à se maintenir au pouvoir, mais dans une situation minoritaire où ils n'obtinrent que deux sièges de plus que les conservateurs. Le NPD, quant à lui, remporta trente et un sièges et détint alors la balance du pouvoir.

Tableau 2.11

## RÉSULTATS ÉLECTORAUX DE 1972

Formation politique	% de suffrages	Nombre de sièges
Libéral	38,5	109
Progressiste-conservateur	34,9	107
Nouveau Parti démocratique	17,7	31
Crédit social	7,6	15
Autres	1,2	2
TOTAL	100	264

Source : James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, p. 292.

Tout comme l'avaient fait auparavant Pearson et King, Trudeau a su obtenir l'appui d'un tiers parti, à savoir le NPD, mais à la différence que la coopération entre les deux partis s'est plus solidement développée, ce que soulignent les propos de Dobell :

C'est le gouvernement de 1972 qui donna lieu à la collaboration la plus étroite avec un tel partenaire. L'aile parlementaire du NPD, consciente de ce que les libéraux avaient aussi le choix de se tourner vers le Crédit social, en conclut qu'elle pourrait, par une étroite collaboration avec le gouvernement libéral, infléchir vers la gauche le programme de celui-ci. Le NPD, tout en se refusant à un arrangement de type coalition, décida de former une alliance avec les libéraux. Toute politique mise de l'avant et tout projet de loi à soumettre à la Chambre faisaient l'objet de discussions préalables entre les représentants des deux partis [...] <sup>49</sup>.

47. John English, *op. cit.*, p. 384.

48. Peter Dobell, *op. cit.*, p. 7.

49. *Ibid.*, p. 5.

Évidemment, l’alliance entre les libéraux et le NPD a fait en sorte que le programme législatif de Trudeau s’est révélé plutôt social-démocrate. Russell présente la situation comme suit : « [...] *and effective alliance with the NDP that accomplished a good deal, including major improvements in social security, legislation on election expenses and foreign investment* [...]»<sup>50</sup>. » Malgré l’approche coopérative préconisée, le gouvernement libéral a pris la décision en 1974 de présenter un budget inacceptable pour le partenaire néo-démocrate. C’est du moins ce que prétend Russell : « *They concocted a budget with just enough in it to offend the NDP*»<sup>51</sup>. » Dobell, bien qu’il confirme ce qu’avance Russell, estime quant à lui que le NPD avait préalablement pris la décision de voter contre le budget, peu importe ce qu’il contenait, afin de bien exprimer son indépendance envers les libéraux :

Cet accommodement prit fin en 1974 lorsque le NDP, craignant d’être compromis par une collaboration trop étroite avec les libéraux, décida de voter contre le budget de ces derniers. Le gouvernement eut vent de la chose grâce à une fuite. Il évalua la conjoncture politique et, ayant jugé bonnes ses chances d’obtenir une majorité dans une nouvelle élection, conçut délibérément un budget apte à passer la rampe durant une campagne. Au fond, le gouvernement cherchait, dans la défaite de son propre budget, le prétexte pour déclencher une élection qu’il s’attendait à gagner, et son calcul s’avéra juste<sup>52</sup>.

C’est ainsi que le gouvernement est défait sur un vote sur le budget et que de nouvelles élections sont déclenchées en mai 1974. Cet événement démontre que les apparences peuvent être trompeuses. Une défaite du gouvernement sur un vote ne constitue pas toujours un revers inopiné. À ce sujet, Russell a fait l’observation suivante : « *The Trudeau minority government was the third to be terminated by an opposition vote in the House and the first to be defeated on a budget vote. Never was a government happier in defeat!*»<sup>53</sup> » Trudeau gagna son pari en 1974 et obtint un autre mandat, mais majoritaire cette fois.

---

50. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 34-35.

51. *Ibid.*, p. 34.

52. Peter Dobell, *op. cit.*, p. 5.

53. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 34.

Tableau 2.12

## RÉSULTATS ÉLECTORAUX DE 1979

Formation politique	% de suffrages	Nombre de sièges
Libéral	40,1	114
Progressiste-conservateur	35,9	136
Nouveau Parti démocratique	17,9	26
Crédit social	4,6	6
Autres	1,5	0
TOTAL	100	282

Source : James Bickerton, Alain-G. Gagnon et Patrick J. Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, p. 292.

En mai 1979, les conservateurs sont de retour au pouvoir après onze ans de gouvernements libéraux. Avec Joe Clark comme premier ministre, il leur manque toutefois cinq sièges pour espérer constituer une majorité absolue en Chambre. Néanmoins, Clark ne sembla pas s'inquiéter outre mesure de son statut de gouvernement minoritaire. Alors qu'il aurait pu négocier l'appui des créditistes, qui disposaient de six sièges et donc de la balance du pouvoir, il préféra agir comme s'il était chef d'un gouvernement majoritaire. C'est ce que confirme Dobell : « Avec le recul, il apparaît que M. Clark commit une erreur de jugement en décidant de gouverner comme s'il détenait la majorité<sup>54</sup>. » Joe Clark aurait même rejeté l'offre d'alliance proposée par les créditistes : « *When Conservative MP David Kilgour told Clark that the Créditistes were willing to enter into an informal coalition to enable the government to survive for eighteen months, Clark spurned the offer*<sup>55</sup>. » Dans un tel contexte, le gouvernement se devait d'agir de façon prudente s'il ne voulait pas être renversé. Or, les conservateurs ont plutôt adopté l'attitude inverse lorsqu'ils ont présenté leur premier budget. Celui-ci contenait une importante hausse de taxe sur l'essence, mesure inacceptable pour les partis d'opposition. Lors du vote budgétaire en décembre, les partis d'opposition se liguèrent pour voter contre. Le gouvernement minoritaire fut donc de très courte durée et son bilan législatif excessivement faible. Clark a donc été sanctionné pour ne pas avoir eu la prudence de faire comme ses prédécesseurs libéraux, s'assurer un certain soutien de la part des tiers partis.

54. Peter Dobell, *op. cit.*, p. 8.

55. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 37.

Dans les années qui suivirent, les gouvernements minoritaires se firent par ailleurs moins fréquents. En fait, pendant près de vingt-cinq ans, il n’y en a eu aucun. Il a fallu attendre en 2004 pour revoir ce type de configuration.

Paul Martin, chef nouvellement élu du Parti libéral, devint alors premier ministre d’un gouvernement minoritaire. Il faut préciser que les élections de 2004 ont été caractérisées par la première présence du nouveau Parti conservateur du Canada, né de la fusion du Parti progressiste-conservateur et de l’Alliance canadienne. De plus, le gouvernement libéral sortant était aux prises avec le scandale des commandites. Ces facteurs ont sans doute favorisé l’émergence d’un gouvernement minoritaire.

Tableau 2.13

## RÉSULTATS ÉLECTORAUX DE 2004

Formation politique	% de suffrages	Nombre de sièges
Libéral	36,7	135
Conservateur	29,6	99
Nouveau Parti démocratique	15,7	19
Bloc québécois	12,4	54
Parti vert	4,3	0
Autres	1,3	1
TOTAL	100	308

Source: Élections Canada. *Résultats officiels du scrutin*, <<http://www.elections.ca/scripts/OVR2004/default.html>>, consulté le 29 juin 2009.

Les débuts du gouvernement Martin ont été marqués par une approche semblable à celle qu’avait adoptée Joe Clark en 1979, c’est-à-dire un style de gouvernement semblant faire fi de la situation minoritaire. Dès le discours du trône, les partis d’opposition se sont faits menaçants, ce qui a poussé Paul Martin à modérer ses ardeurs et donc à écouter ce que les autres formations avaient à proposer. Peter Russell décrit ainsi la situation: «*After the exercise in brinkmanship, the government and opposition parties cooled things down and began to operate in the way that minority government parliamentarians should*<sup>56</sup>.» Le gouvernement a donc négocié avec le NPD leur accord sur le budget en échange de concessions. Les néo-démocrates ont voté en faveur du budget, alors que les conservateurs et les bloquistes s’y sont opposés. Le vote fut toutefois égal et ce fut le président de la Chambre, un libéral, qui dut trancher en faveur du gouvernement.

56. *Ibid.*, p. 41.

Alors que le Parti libéral était de plus en plus critiqué en raison du scandale des commandites, l'opposition s'est montrée plus agressive et c'est pourquoi, en novembre 2005, le gouvernement dut faire face à une motion de censure. Celle-ci fut adoptée, le Parlement fut dissous et de nouvelles élections furent déclenchées. La durée de ce gouvernement fut de dix-neuf mois. Pour ce qui est du bilan des réalisations, Paul E.J. Thomas en dresse une liste dans un article portant sur l'efficacité du Parlement sous Martin :

[...] 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<sup>57</sup>.

À cela s'ajoute l'accord sur la santé, conclu avec les provinces en septembre 2004<sup>58</sup>.

Tableau 2.14

## RÉSULTATS ÉLECTORAUX DE 2006

Formation politique	% de suffrages	Nombre de sièges
Libéral	30,2	103
Conservateur	36,3	124
Nouveau Parti démocratique	17,5	29
Bloc québécois	10,5	51
Parti vert	4,5	0
Autres	1	1
TOTAL	100	308

Source: Élections Canada. *Résultats officiels du scrutin*, <<http://www.elections.ca/scripts/OVR2006/default.html>>, consulté le 29 juin 2009.

En 2006, au gouvernement minoritaire libéral a succédé l'équivalent conservateur, cette fois-ci avec Stephen Harper à sa tête. Les conservateurs obtiennent 124 sièges, les libéraux 103, les bloquistes 51 et le NPD 29. À la suite de la défaite libérale, le premier ministre Martin a démissionné

57. Paul E.J. Thomas (2007). « Mesure de l'efficacité d'un Parlement minoritaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, n° 1, p. 8.

58. Raymond Giroux (2004). « Un pacte de 18 milliards\$ et une clause "Québec" : Martin et les PM concluent une entente à l'arraché », *Le Soleil* (Québec), 16 septembre, p. A1. Cabinet du premier ministre, Communiqué de presse, *Un plan décennal pour consolider les soins de santé*. <<http://nouvelles.gc.ca/web/dsp/tdhstrbrfra.do?crtr.sj1D=&cmthd=advSrch&crtr.mnthndVI=9&crtr.dpt1D=&crtr.tp1D=&crtr.lc1D=&crtr.yrStrtVI=2004&crtr.kw=&crtr.dyStrtVI=16&crtr.aud1D=&crtr.mnthStrtVI=9&crtr.page=3&crtr.yrndVI=2004&crtr.dyndVI=20>>, consulté le 6 octobre 2009.

de ses fonctions de chef du parti. Le gouvernement Harper a donc profité de la situation de flottement laissée par le départ de Martin: «*The Harper Conservatives faced a political scene that gave them a period of security from a parliamentary defeat that could force an early election*<sup>59</sup>.»

Par la suite, le gouvernement Harper, se trouvant en situation de relative stabilité, a pu mener à bien son programme en partie, mais tout en concédant de gré à gré certaines mesures aux autres formations politiques. C'est ce que Russell confirme :

*The government could get much of its program done, but not all of it. From time to time Harper would be induced to adjust his program and accommodate ideas and interests of the opposition parties. Canadians would now experience a period of classic minority government rule, when a government proposals have to be effectively defended in Parliament and policy-making must be opened up to include views different from those of the minority who voted for the government*<sup>60</sup>.

Malgré une attitude prudente, voire conciliante à l'égard des partis d'opposition, libéraux et néo-démocrates votèrent contre le budget Harper alors que le Bloc l'appuya en raison de l'augmentation des transferts fédéraux aux provinces. En mars 2005, malgré des tensions grandissantes entre le gouvernement et l'opposition, Harper présenta un nouveau budget dont le contenu s'avérait plutôt proche des idées du Parti libéral: «[...] *a budget so Liberal, the Grits should sue*<sup>61</sup>.» En mai 2006, le gouvernement fait adopter un amendement à la loi électorale instituant des élections à date fixe. Plus tard, les frictions, notamment au sein des différents comités législatifs de la Chambre, commencèrent à s'aggraver. Toutefois, le gouvernement Harper gouverna tant bien que mal. Le nouveau chef du Parti libéral, Stéphane Dion, se montra peu enthousiaste à l'idée de retourner en élections. C'est finalement en septembre 2008, après deux ans et demi au pouvoir que Stephen Harper prit la décision de faire dissoudre la Chambre et de déclencher des élections, et ce, malgré sa loi sur les élections à date fixe<sup>62</sup>. Pour ce qui est de son bilan, ce gouvernement minoritaire conservateur a mis de l'avant des baisses de taxes et l'adoption de la loi sur l'imputabilité. Russell, dans son ouvrage, énumère d'autres mesures notables :

59. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 46.

60. *Ibid.*, p. 47.

61. *Ibid.*, p. 53.

62. Projet de loi C-16: Loi modifiant la Loi électorale du Canada. Gary Levy (2009). «The crisis: a narrative», dans Peter H. Russell et Lorne Sossin (dir.), *Parliamentary democracy in crisis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 24.

[...] a veterans' bill of rights and ombudsman, a \$1.5 billion trust fund for greenhouse gas reduction, a science and technology strategy to increase private-sector innovation, and a commitment to keep Canadian troops in Afghanistan for another two years [...] <sup>63</sup>.

À la suite des élections générales d'octobre 2008, les conservateurs furent réélus, mais toujours en position minoritaire à la Chambre. Ils réalisèrent toutefois certains gains. Leur députation passa de 124 à 143 députés.

Tableau 2.15

## RÉSULTATS ÉLECTORAUX DE 2008

Formation politique	% de suffrages	Nombre de sièges
Libéral	26,3	77
Conservateur	37,7	143
Nouveau Parti démocratique	18,2	37
Bloc québécois	10	49
Parti vert	6,8	0
Indépendant	0,6	2
Autres	0,4	0
TOTAL	100	308

Source: Élections Canada (2008). *Résultats officiels du scrutin*, <<http://www.elections.ca/scripts/OVR2008/defaultf.html>>, consulté le 1<sup>er</sup> juin 2010.

À peine quelques semaines après les élections, le Parlement se retrouva en situation de crise. L'énoncé économique du gouvernement suscita le mécontentement des partis d'opposition, alors que le Canada était plongé en récession. Les partis d'opposition ont alors eu pour projet la formation d'une coalition gouvernementale, ce qui est rarissime au niveau fédéral. Les libéraux et les néo-démocrates formeraient la coalition gouvernementale qui serait toutefois soutenue par le Bloc québécois. Le premier ministre Harper, envisageant alors cette possibilité, a accusé les partis d'opposition de commettre un geste inacceptable et antidémocratique<sup>64</sup>. Harper a ensuite demandé à la gouverneure générale de proroger<sup>65</sup> la session au Parlement, ce qu'elle a accepté. Par la suite, le projet de coalition fut abandonné par le nouveau chef du Parti libéral Michael Ignatieff, qui succéda à Stéphane Dion.

63. Peter H. Russell., *op. cit.*, p. 57.

64. Michael Valpy (2009). «The crisis: A narrative», dans Peter H. Russell et Lorne Sossin (dir.), *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 14-15.

65. La prorogation du Parlement met fin à une session [...] par une proclamation du gouverneur général en ce sens. Source: Parlement du Canada. *Le cycle parlementaire*, <<http://www2.parl.gc.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch08&Seq=2&Lang=F>>, consulté le 1<sup>er</sup> juin 2010.



Ce second gouvernement minoritaire dirigé par les conservateurs se caractérisa par une attitude contrôlante, notamment à l'égard des médias. Le gouvernement fut également sévèrement critiqué pour son inaction concernant l'emprisonnement par les Américains du citoyen canadien d'origine afghane Omar Khadr. La question du transfert de prisonniers aux autorités afghanes par les forces canadiennes en Afghanistan fut aussi un sujet de controverse pour le premier ministre Harper. Le gouvernement se serait montré peu enclin à donner accès aux parlementaires à des documents secrets et aurait peu apprécié le témoignage d'un diplomate canadien devant un comité de la Chambre des communes établissant que les autorités canadiennes avaient été averties du risque de torture des prisonniers confiés aux Afghans. Alors aux prises avec de nombreuses questions provenant des partis d'opposition, Stephen Harper décida à la fin de décembre 2009 de proroger la session parlementaire, mettant fin aux travaux des comités de la Chambre. Cette façon de faire fut sévèrement dénoncée comme un manque de respect flagrant envers les institutions parlementaires. Malgré tout, l'opposition libérale s'est montrée peu enthousiaste à l'idée de renverser le gouvernement et de déclencher ainsi des élections générales. Il faut dire que le chef libéral Michael Ignatieff semble peu populaire aux yeux de l'électorat. Ainsi, bien qu'il puisse y avoir plusieurs raisons motivant un renversement du gouvernement, les libéraux seraient peu enclins à plonger le pays en élections, sachant que la population n'en souhaite pas et qu'elle risque de reporter au pouvoir encore une fois les conservateurs de Stephen Harper<sup>66</sup>.

Il est à noter que Stephen Harper détient actuellement le record de longévité pour un gouvernement minoritaire conservateur. Son premier mandat a duré 33 mois. Il faut savoir que la moyenne de durée d'un gouvernement majoritaire fédéral est de quatre ans (48 mois). Dans le cas de gouvernements minoritaires, on parle d'une moyenne de 22 mois, donc d'un peu moins de deux ans. En excluant le cas Harper, la moyenne des gouvernements minoritaires conservateurs est de huit mois, alors que celle de l'équivalent libéral est de 29 mois. Il faut dire que pour le mandat de 2006, les conservateurs ont su profiter de la faiblesse des libéraux, encore éclaboussés par le scandale des commandites et par la faiblesse de leur nouveau chef d'alors, Stéphane Dion. De plus, le fait qu'il y eut des élections fédérales en 2004 et en 2006 a contribué à stabiliser la situation pour le gouvernement Harper, puisque les différentes formations politiques étaient peu emballées par l'idée de se retrouver à nouveau en campagne électorale.

---

66. Raymond Giroux (2010). «Ignatieff dans de mauvais draps», Québec, *Le Soleil*, 22 mai, p. 26.

La manière dont les gouvernements minoritaires ont pris fin permet d'identifier un nouveau constat empirique. Six gouvernements minoritaires ont pris fin à l'initiative du gouvernement. À cela il faudrait peut-être ajouter le cas du gouvernement Trudeau de 1972, qui aurait volontairement provoqué sa défaite sur le budget. Mais quoi qu'il en soit, ces questions seront approfondies dans le dernier chapitre. Finalement, plusieurs gouvernements ont, à un degré variable, accepté de coopérer avec une autre formation. Ce fut particulièrement le cas de Mackenzie King, de Pearson et de Trudeau. Il semble *a priori* que certains de ces gouvernements ont alors été en mesure de mener à bien un programme législatif. Par contre, cette collaboration semble dans presque tous les cas avoir été de courte durée. À l'inverse, le gouvernement de Joe Clark s'est montré arrogant et téméraire au regard de la situation délicate dans laquelle il se trouvait. Certains autres gouvernements semblent avoir été bien servis par les circonstances. On peut penser aux premiers mandats de Diefenbaker et d'Harper, alors que les circonstances ne se prêtaient guère à de nouvelles élections.

## L'efficacité législative des gouvernements minoritaires

### 3.1 Comment mesurer l'efficacité législative d'un Parlement

Afin de mener à bien notre analyse, nous devons utiliser différents indicateurs permettant de mesurer l'efficacité législative d'un Parlement en situation minoritaire. Il s'agit principalement d'indicateurs de nature statistique. Une comparaison sera effectuée entre les différentes législatures en adoptant comme angle d'approche la comparaison entre gouvernements minoritaires et majoritaires. Nous aurons donc à compiler et à analyser des données relatives aux bilans législatifs des différents gouvernements.

Un premier indicateur concerne les réformes/projets de loi importants qui ont été adoptés sous un gouvernement minoritaire. L'idée étant ici de voir si, en situation minoritaire, un Parlement peut faire preuve d'audace d'un point de vue législatif. Déjà, certains auteurs comme Peter Russell ont identifié des éléments pertinents. Mais la source principale d'informations sont les documents officiels publiés par le Parlement fédéral intitulés *Lois du Parlement du Canada*<sup>1</sup>. Ces documents fournissent, par session parlementaire, la liste des projets de loi qui ont été adoptés. Notre travail consiste tout d'abord à recenser ceux qui nous apparaissent importants et de voir si, parmi eux, certains ont été adoptés sous des gouvernements minoritaires. Évidemment, identifier les projets de loi importants constitue un exercice subjectif. Mais l'idée est de retenir parmi l'ensemble des lois adoptées celles qui semblent avoir eu un impact majeur pour la société canadienne ou pour les institutions gouvernementales.

Le nombre de projets de loi est un second indicateur que nous utilisons. Il s'agit ici d'un indice quantitatif de la productivité d'une législature. L'idée consiste à effectuer une comparaison entre la production

---

1. Parlement du Canada (1951). *Lois du Parlement du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, s.p.

législative de Parlements avec gouvernements minoritaires et ceux qui sont en situation majoritaire. Évidemment, le nombre de jours où les parlementaires sont en session varie d'une législature à une autre. Donc, le total de projets de loi pris seul n'est guère significatif. Afin de pouvoir effectuer une comparaison valable, nous avons produit pour chaque assemblée un coefficient à partir du nombre de séances par législature et le nombre total de projets de loi adoptés, incluant les projets de loi privés<sup>2</sup>. De cette manière, nous obtiendrons une valeur mathématique qui correspondra au rythme d'adoption d'un projet de loi pour chaque législature. Autrement dit, il s'agit de la productivité législative. Avec l'ensemble de ces données, nous pourrions effectuer les comparaisons.

L'une des caractéristiques d'un Parlement en situation minoritaire, c'est que les partis d'opposition disposent de plus de pouvoirs en Chambre. Afin de mesurer à quel point cet aspect se révèle effectif, nous avons utilisé un troisième indicateur qui concerne la proportion, exprimée en pourcentage, de projets de loi publics déposés par le gouvernement qui sont adoptés. L'idée est de voir quelle variation, s'il y a lieu, cet élément subit en situation minoritaire. Ainsi, il est raisonnable de penser que si un gouvernement est constamment bloqué à la Chambre par une opposition qui lui est majoritaire, le taux de succès de sa législation sera plus faible qu'en situation majoritaire. Afin de pouvoir approfondir l'analyse, un autre indicateur sera utilisé en lien avec les taux de réussite du gouvernement. Il s'agit de la proportion de lois d'origine gouvernementale adoptées parmi l'ensemble des lois publiques adoptées pour une législature donnée. Cela constituera notre quatrième indicateur de performance.

Il faut également savoir que le gouvernement fédéral comptabilise les projets de loi publics selon deux catégories : projets de loi gouvernementaux et projets de loi proposés par les députés. La première catégorie fait référence aux projets de loi qui sont habituellement présentés par un ministre et qui font partie du programme législatif du gouvernement. La seconde catégorie concerne tout projet de loi proposé par un simple député, qu'il fasse partie ou non du groupe parlementaire gouvernemental. Ainsi, les projets de loi des députés regroupent ceux présentés à titre individuel par les parlementaires faisant partie du gouvernement en Chambre, et ceux émanant de tout député de l'une des formations de l'opposition. Il est possible qu'en situation minoritaire, les projets de loi émanant de députés puissent être adoptés plus aisément qu'en situation majoritaire. Il est donc pertinent d'évaluer le taux de succès de la

---

2. Au contraire d'un projet de loi public, un projet de loi d'intérêt privé concerne des intérêts particuliers ou locaux et donc une portion restreinte de la population, comme une municipalité, une compagnie ou des particuliers. Source: Assemblée nationale du Québec. *L'ABC de l'Assemblée*, <<http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/projets-loi.html#PLpriv%C3%A9s>>, consulté le 1<sup>er</sup> juin 2010.

législation émanant des députés. Il s'agit ici du cinquième indicateur. Par la suite, c'est la proportion de projets de loi de l'opposition adoptés parmi l'ensemble des projets de loi publics adoptés qui sera évaluée. Il s'agit ici du sixième indicateur. Les données disponibles ne permettent malheureusement pas de calculer précisément le taux de réussite de la législation émanant de l'opposition. C'est pourquoi nous nous concentrerons sur la proportion de projets de loi proposés par l'opposition qui sont adoptés parmi l'ensemble des projets de loi adoptés. Le taux de réussite, que ce soit pour le gouvernement ou pour les simples députés, sera calculé en fonction du nombre de lois proposées et du nombre de lois adoptées. Avec ces quatre indicateurs, il sera alors possible d'évaluer le pouvoir législatif du gouvernement et de l'opposition, et ainsi d'identifier les variations subies selon le type de configuration en place.

Dans le même ordre d'idées, une opposition potentiellement revigorée par un contexte de gouvernement minoritaire pourrait être tentée de proposer davantage de projets de loi que dans une situation majoritaire où elle est consciente du faible potentiel de réussite d'une telle entreprise, étant donné le monopole du gouvernement sur la législation. Un septième indicateur concerne donc la proportion de propositions de projets de loi émanant de députés par législature. Tout comme dans le cas de l'indicateur concernant le taux de réussite des projets de loi émanant de députés, la base de données officielle du Parlement ne fait pas la distinction entre les propositions provenant de députés du groupe parlementaire gouvernemental et les propositions des députés de l'opposition. Néanmoins, cette statistique peut tout de même constituer un indice à savoir si, dans un contexte de gouvernement minoritaire, les partis d'opposition en profitent pour présenter massivement un grand nombre de textes législatifs, ce qui pourrait en principe nuire quelque peu à l'efficacité du Parlement.

Un autre indicateur pertinent consiste à calculer pour chaque législature le temps écoulé entre l'ouverture du Parlement et l'adoption du premier budget. Dans un gouvernement minoritaire, il est possible que des négociations doivent avoir lieu entre le parti au pouvoir et l'opposition afin d'obtenir un appui suffisant pour adopter le budget. Ainsi, comparer le délai entre les différentes législatures majoritaires et minoritaires permettra de constater si l'action d'un gouvernement minoritaire peut être ralentie par d'après discussions avec les partis d'opposition concernant le budget.

Finalement, un neuvième indicateur constitue le calcul de la proportion pour chaque législature de projets de loi ayant été amendés par le Sénat. En situation minoritaire, il est en principe possible que des partis politiques utilisent leur présence au Sénat pour faire amender certains projets de loi. L'idée consiste donc à vérifier si cela se produit effectivement et à évaluer l'ampleur du phénomène. Plus précisément, il s'agit de

voir si la présence d'un gouvernement minoritaire modifie la dynamique à la Chambre haute. Est-ce que les gouvernements se servent du Sénat pour mieux faire avancer leur législation en situation de gouvernement minoritaire? C'est là une question intéressante à laquelle nous tenterons de répondre.

La source de référence pour l'ensemble des indicateurs présentés précédemment, à l'exception du premier concernant les projets de loi/réformes importantes, est le site Internet officiel du Parlement du Canada<sup>3</sup>. La section «ParlInfo» constitue une base de données contenant de nombreuses informations. C'est à partir de celles-ci que seront effectués les différents calculs statistiques. Il faut savoir que les données qui sont utilisées sont disponibles pour toutes les législatures, à l'exception de celles concernant les projets de loi amendés par le Sénat qui ne sont recensés qu'à partir de 1958. Il faut également rappeler que les statistiques associées à la 40<sup>e</sup> législature concernent uniquement les deux premières sessions et en partie la troisième session. C'est donc à l'aide de ces données que nous effectuerons notre analyse de l'efficacité législative concernant les gouvernements minoritaires.

### 3.2 Interprétation de la performance des Parlements en situation de gouvernement minoritaire

#### *Projets de loi importants*

À la suite de nos recherches dans les recueils de *Lois du Canada*, nous avons identifié trente-quatre lois qui nous apparaissent majeures et qui ont été adoptées par le Parlement fédéral depuis 1921. Cette liste apparaît dans le tableau 3.1. Plusieurs lois concernent des questions sociales comme les pensions de vieillesse, le divorce ou l'assurance-emploi. D'autres concernent plutôt la gouvernance et la transparence des institutions: *Lois d'accès à l'information*, *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, *Loi sur la Réforme de la fonction publique*, etc. Il y a également des lois comme la *Loi sur les armes à feu*, la *Loi sur la sécurité automobile* et la *Loi canadienne de protection de l'environnement*. Il s'agit donc ici de lois que nous estimons majeures par leurs impacts ou pour les changements qu'elles ont entraînés. Bien entendu, c'est là un exercice subjectif. C'est pourquoi il serait peu significatif d'opposer le nombre de lois majeures adoptées sous des gouvernements minoritaires à celui qui est adopté sous l'équivalent majoritaire. Il ne s'agit pas ici de la valeur d'un gouvernement par rapport à un autre, mais bien de voir si un Parlement en situation de gouvernement minoritaire a la capacité

---

3. Parlement du Canada. ParlInfo, <<http://www2.parl.gc.ca/ParlInfo/default.aspx?Language=F&Menu=Home>>, consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2008.

d’adopter des lois de grande importance. Nous avons identifié dix lois majeures qui ont été adoptées sous un gouvernement minoritaire. En 1925, c’était une première loi sur le divorce, puis en 1927 une première loi sur les pensions de vieillesse ; elles ont toutes deux été votées dans le cadre d’un Parlement en situation minoritaire. C’était sous le gouvernement de Mackenzie King. Le gouvernement Pearson, par la suite, a su faire adopter des lois importantes en 1965-1966 : *Code canadien du travail*, *Loi sur le régime des pensions du Canada*, *Loi instituant la retraite des membres du Sénat* et *Loi sur le régime d’assistance publique*. En 1973, le gouvernement minoritaire de Trudeau faisait voter la première *Loi sur la protection de la vie privée*.

Tableau 3.1

LOIS IMPORTANTES ADOPTÉES AU PARLEMENT  
DE LA 14<sup>e</sup> LÉGISLATURE À LA 40<sup>e</sup> LÉGISLATURE

Loi	Année d’adoption	Législature	Gouvernement
<b>Loi de 1925 sur le divorce</b>	<b>1925</b>	<b>14<sup>e</sup></b>	<b>King</b>
<b>Loi sur les pensions de vieillesse</b>	<b>1927</b>	<b>16<sup>e</sup></b>	<b>King</b>
<i>Loi allouant des secours pour remédier au chômage</i>	1930	17 <sup>e</sup>	Bennett
<i>Loi concernant les mesures de secours</i>	1932	17 <sup>e</sup>	Bennett
<i>Loi sur l’impôt sur le revenu (2<sup>e</sup>)</i>	1945	20 <sup>e</sup>	King/St-Laurent
<i>Loi sur l’union avec Terre-Neuve</i>	1945	20 <sup>e</sup>	King/St-Laurent
<i>Loi de 1947 sur la citoyenneté canadienne</i>	1947	20 <sup>e</sup>	King/St-Laurent
<i>Loi sur les faillites</i>	1949	21 <sup>e</sup>	St-Laurent
<i>Loi sur la sécurité de la vieillesse</i>	1951	21 <sup>e</sup>	St-Laurent
<i>Loi de 1955 sur l’assurance-chômage (élargissement du régime)</i>	1955	22 <sup>e</sup>	St-Laurent
<i>Déclaration canadienne des droits</i>	1960	24 <sup>e</sup>	Diefenbaker
<i>Loi sur les libertés conditionnelles</i>	1961	24 <sup>e</sup>	Diefenbaker
<b>Code canadien du travail</b>	<b>1965</b>	<b>26<sup>e</sup></b>	<b>Pearson</b>
<b>Loi sur le régime des pensions du Canada</b>	<b>1965</b>	<b>26<sup>e</sup></b>	<b>Pearson</b>
<b>Loi instituant la retraite des membres du Sénat</b>	<b>1965</b>	<b>26<sup>e</sup></b>	<b>Pearson</b>
<b>Loi sur le régime d’assistance publique du Canada</b>	<b>1966</b>	<b>27<sup>e</sup></b>	<b>Pearson/Trudeau</b>
<i>Loi de 1968 sur le divorce</i>	1968	28 <sup>e</sup>	Trudeau
<i>Loi sur les langues officielles de 1968</i>	1968	28 <sup>e</sup>	Trudeau

Loi	Année d'adoption	Législature	Gouvernement
<i>Loi sur la sécurité automobile</i>	1970	28 <sup>e</sup>	Trudeau
<i>Loi de 1971 sur l'assurance-chômage (élargissement du régime)</i>	1971	28 <sup>e</sup>	Trudeau
<b>Loi sur la protection de la vie privée</b>	<b>1973</b>	<b>29<sup>e</sup></b>	<b>Trudeau</b>
<i>Loi de 1976 sur la citoyenneté canadienne</i>	1976	30 <sup>e</sup>	Trudeau
<i>Loi d'accès à l'information</i>	1983	32 <sup>e</sup>	Trudeau/Turner
<i>Loi sur l'équité en matière d'emploi</i>	1985	33 <sup>e</sup>	Mulroney
<i>Loi sur le multiculturalisme</i>	1985	33 <sup>e</sup>	Mulroney
<i>Loi sur l'enregistrement des lobbyistes</i>	1988	33 <sup>e</sup>	Mulroney
<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i>	1988	33 <sup>e</sup>	Mulroney
<i>Loi sur la Réforme de la fonction publique</i>	1992	34 <sup>e</sup>	Mulroney/Campbell
<i>Loi sur le Nunavut</i>	1993	34 <sup>e</sup>	Mulroney/Campbell
<i>Loi sur la sécurité automobile (2<sup>e</sup>)</i>	1993	34 <sup>e</sup>	Mulroney/Campbell
<i>Loi sur les armes à feu</i>	1995	35 <sup>e</sup>	Chrétien
<i>Loi antiterroriste</i>	2001	37 <sup>e</sup>	Chrétien/Martin
<b>Loi sur le mariage civil (mariage gai)</b>	<b>2005</b>	<b>38<sup>e</sup></b>	<b>Martin</b>
<b>Loi sur la protection des fonctionnaires divulguant des actes répréhensibles</b>	<b>2006</b>	<b>38<sup>e</sup></b>	<b>Martin</b>

\* Les lois provenant de gouvernements minoritaires sont indiquées en caractères gras.

Plus récemment, sous le gouvernement de Paul Martin, la *Loi sur le mariage civil* (mariage gai) était adoptée de même que la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulguant des actes répréhensibles*. Ces exemples constituent à notre avis des preuves comme quoi, malgré son statut minoritaire en Chambre, un gouvernement peut faire adopter des projets de loi majeurs, voire audacieux. Un Parlement avec un gouvernement minoritaire pourrait donc être en mesure de remplir une première partie de son rôle d'organe législatif, celui d'adopter des lois importantes pour la société.

### *Rythme d'adoption des projets de loi*

Concernant les données relatives à la productivité législative des différents Parlements, il s'agit du rythme auquel une loi a été adoptée pour une législature donnée. La moyenne pour l'ensemble des Parlements est établie à 3,3 séances. Autrement dit, une loi est adoptée à toutes les 3,3 séances en moyenne. Pour les législatures en situation de gouvernement



majoritaire, cette moyenne est de 2,8 séances et de 3,8 séances pour un Parlement se caractérisant par la présence d'un gouvernement minoritaire. Ainsi, il apparaît donc que la productivité législative est en moyenne plus élevée quand le parti au pouvoir dispose d'une majorité absolue à la Chambre. Le tableau 3.2 semble confirmer ce dernier constat. En effet, parmi les dix législatures les plus productives, seulement deux se caractérisaient par un gouvernement minoritaire. À l'inverse, pour les Parlements les moins productifs, sept sur dix étaient en situation de gouvernement minoritaire. Il est à noter que le gouvernement Diefenbaker de 1957, qui est considéré comme ayant été efficace par Russell<sup>4</sup>, a obtenu un taux de productivité égal à la moyenne des législatures en situation majoritaire, à savoir de 2,9.

Ces données nous permettent donc d'effectuer deux constats. Tout d'abord, les législatures en situation de gouvernement minoritaire se révèlent moins productives quantitativement que celles avec un gouvernement majoritaire. Cela n'a rien de surprenant. En effet, il a été question précédemment qu'un système de gouvernement minoritaire fait en sorte que les différentes formations politiques doivent bien souvent négocier ce qui peut ralentir le rythme de travail en Chambre. Il est raisonnable également de croire que par exemple, dans les commissions parlementaires, le processus législatif peut être freiné étant donné que le parti gouvernemental ne dispose pas de la majorité des sièges, ce qui peut créer certains aléas pour l'adoption de la législation. Le second constat est que, malgré le fait que les législatures avec gouvernement minoritaire se révèlent moins productives, il existe néanmoins quelques cas où cette productivité s'avère tout à fait comparable à l'équivalent majoritaire. Effectivement, les deux Parlements les plus productifs sont ceux où Mackenzie King était minoritaire, à savoir la 16<sup>e</sup> et la 14<sup>e</sup> législature. Le rythme d'adoption était alors de 0,9 et de 1,1. Cela signifie un rythme d'adoption d'environ un projet de loi à chacune des séances. Il faut également mentionner le cas du gouvernement Diefenbaker de 1957, qui a obtenu un taux équivalent à la moyenne des législatures majoritaires. Il ne faut pas oublier que les deux gouvernements King mentionnés précédemment et celui de Diefenbaker de 1957 étaient tous les trois dans une situation relativement confortable, puisqu'ils disposaient d'un appui solide en Chambre venant des tiers partis, ou alors l'opposition était nettement affaiblie. Un exemple plus récent est le gouvernement Martin, qui fait bonne figure avec un taux de 3,2, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne majoritaire, qui est de 2,8. En somme, les gouvernements minoritaires semblent moins productifs que les gouvernements majoritaires, mais il existe tout de même quelques cas de figure où ils se sont révélés productifs malgré tout. Dans ce cas-ci, la variable gouvernement

---

4. Peter H. Russell et Lorne Sossin (dir.). *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 26.

minoritaire semble très marquante chez cet indicateur, comme en fait foi le classement, où sept des dix législatures les moins productives étaient en situation de gouvernement minoritaire.

Tableau 3.2

## RYTHME D'ADOPTION DES PROJETS DE LOI (ORDRE CROISSANT)

Législature	Gouvernement	Nombre de séances à la Chambre des communes	Nombre de projets de loi adoptés	Rythme d'adoption de projets de loi (en nombre de séances)
<b>16<sup>e</sup> – 1926</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>292</b>	<b>340</b>	<b>0,9</b>
<b>14<sup>e</sup> – 1921</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>366</b>	<b>328</b>	<b>1,1</b>
17 <sup>e</sup> – 1930	Bennett (Cons.)	507	324	1,6
18 <sup>e</sup> – 1935	King (Lib.)	390	211	1,9
20 <sup>e</sup> – 1945	King/St-Laurent (Lib.)	487	235	2,1
21 <sup>e</sup> – 1949	St-Laurent (Lib.)	527	245	2,2
33 <sup>e</sup> – 1984	Mulroney (Cons.)	597	240	2,5
34 <sup>e</sup> – 1988	Mulroney/Campbell (Cons.)	590	224	2,6
19 <sup>e</sup> – 1940	King (Lib.)	565	206	2,7
35 <sup>e</sup> – 1993	Chrétien (Lib.)	447	161	2,8
22 <sup>e</sup> – 1953	St-Laurent (Lib.)	507	181	2,8
<b>23<sup>e</sup> – 1957</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>78</b>	<b>27</b>	<b>2,9</b>
24 <sup>e</sup> – 1958	Diefenbaker (Cons.)	605	208	2,9
<b>38<sup>e</sup> – 2004</b>	<b>Martin (Lib.)</b>	<b>159</b>	<b>50</b>	<b>3,2</b>
32 <sup>e</sup> – 1980	Trudeau/Turner (Lib.)	707	200	3,5
36 <sup>e</sup> – 1997	Chrétien (Lib.)	376	106	3,5
<b>27<sup>e</sup> – 1965</b>	<b>Pearson/Trudeau (Lib.)</b>	<b>405</b>	<b>112</b>	<b>3,6</b>
30 <sup>e</sup> – 1974	Trudeau (Lib.)	767	208	3,7
28 <sup>e</sup> – 1968	Trudeau (Lib.)	688	180	3,8
<b>29<sup>e</sup> – 1972</b>	<b>Trudeau (Lib.)</b>	<b>256</b>	<b>66</b>	<b>3,9</b>
<b>39<sup>e</sup> – 2006</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>292</b>	<b>75</b>	<b>3,9</b>
37 <sup>e</sup> – 2000	Chrétien/Martin (Lib.)	409	103	4
<b>25<sup>e</sup> – 1962</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>72</b>	<b>17</b>	<b>4,2</b>
<b>40<sup>e</sup> – 2008</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>141</b>	<b>33</b>	<b>4,3</b>
<b>26<sup>e</sup> – 1963</b>	<b>Pearson (Lib.)</b>	<b>418</b>	<b>96</b>	<b>4,4</b>
<b>15<sup>e</sup> – 1925</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>111</b>	<b>23</b>	<b>4,8</b>
<b>31<sup>e</sup> – 1979</b>	<b>Clark (Cons.)</b>	<b>49</b>	<b>6</b>	<b>8,2</b>

### *Taux de réussite des projets de loi émanant du gouvernement*

En ce qui concerne le taux de réussite de la législation déposée par le parti au pouvoir, l'ensemble des législatures étudiées voit en moyenne 77,9% des projets de loi publics proposés par le gouvernement être adoptés. Dans le cas majoritaire, il s'agit de 83,5% qui sont adoptés et de 66,6% pour les Parlements en situation de gouvernement minoritaire. Les gouvernements minoritaires de Clark, de Diefenbaker (1962), d'Harper (2006 et 2008) et de Martin constituent les cinq cas où il a été le plus difficile pour le gouvernement de faire adopter sa législation. À l'inverse, les gouvernements majoritaires de King et de St-Laurent ont vu plus de 95% de leurs projets de loi être adoptés. Il faut toutefois préciser que les données sont établies à partir du nombre de projets de loi proposés et du nombre de projets de loi adoptés. Parmi ces données, on retrouve donc autant les projets de loi ayant été défaits par un vote en Chambre que ceux qui ont été retirés ou qui n'ont pu être adoptés avant la fin de la session. C'est une nuance importante à apporter, puisqu'un faible taux de réussite ne signifie pas automatiquement que les partis d'opposition en sont entièrement responsables. Mais quoi qu'il en soit, il y a une nette différence entre configuration majoritaire et configuration minoritaire. L'écart entre les deux moyennes est de près de 15%. La situation minoritaire constitue donc un cas de figure où il est potentiellement plus difficile pour un gouvernement de faire adopter son programme législatif. Cela peut s'expliquer par le fait que les partis d'opposition ont la possibilité de voter en majorité contre ces projets de loi gouvernementaux. Mais cette nette différence peut également s'expliquer par le fait que les gouvernements minoritaires prennent fin parfois brusquement, ce qui peut faire en sorte que de nombreux projets de loi déposés par le gouvernement meurent au feuillet.

Parmi les dix législatures où le gouvernement a vu ses projets de loi les moins souvent adoptés, six se caractérisaient par la présence d'un gouvernement minoritaire. On peut aussi affirmer que sur les cinq Parlements au taux de réussite le plus bas, quatre se caractérisent par des gouvernements minoritaires. Pour les dix assemblées où le parti gouvernemental a eu le plus de succès, trois étaient des Parlements avec un gouvernement minoritaire. De plus, cinq gouvernements minoritaires ont eu un taux de réussite supérieur à la moyenne des gouvernements majoritaires. Les gouvernements de King (1921 et 1926), de Pearson (1963), de Diefenbaker (1957) et de Pearson/Trudeau (1965) ont obtenu un taux de réussite entre 84,2% et 93,8%. Ces gouvernements minoritaires sont parmi ceux qui ont reçu l'appui en Chambre de tiers partis. King pouvait compter sur les progressistes, tandis que Pearson et Trudeau ont eu pour un certain temps le soutien du NPD. Cela tend à démontrer qu'avec l'appui d'un tiers parti, un gouvernement minoritaire peut opérer plus efficacement concernant sa fonction législative. Pour ce qui est de Diefenbaker, il faut

rappeler qu'en 1957-1958, l'opposition libérale d'alors était plongée dans une course à la direction du parti, ce qui a laissé en quelque sorte le champ libre aux conservateurs.

Tableau 3.3

TAUX DE RÉUSSITE DES PROJETS DE LOI ÉMANANT  
DU GOUVERNEMENT (ORDRE CROISSANT)

Législature	Gouvernement	Nombre de projets de loi publics proposés par le gouvernement	Nombre de projets de loi publics adoptés émanant du gouvernement	Pourcentage de projets de loi adoptés émanant du gouvernement
<b>31<sup>e</sup> – 1979</b>	<b>Clark (Cons.)</b>	<b>28</b>	<b>6</b>	<b>21,4</b>
<b>40<sup>e</sup> – 2008</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>93</b>	<b>33</b>	<b>35,5</b>
<b>25<sup>e</sup> – 1962</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>33</b>	<b>17</b>	<b>51,5</b>
<b>39<sup>e</sup> – 2006</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>125</b>	<b>65</b>	<b>52</b>
<b>38<sup>e</sup> – 2004</b>	<b>Martin (Lib.)</b>	<b>82</b>	<b>46</b>	<b>56,1</b>
37 <sup>e</sup> – 2000	Chrétien/Martin (Lib.)	156	96	61,5
30 <sup>e</sup> – 1974	Trudeau (Lib.)	276	176	63,8
<b>29<sup>e</sup> – 1972</b>	<b>Trudeau (Lib.)</b>	<b>89</b>	<b>57</b>	<b>64</b>
32 <sup>e</sup> – 1980	Trudeau/Turner (Lib.)	256	178	69,5
<b>15<sup>e</sup> – 1925</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>69,6</b>
35 <sup>e</sup> – 1993	Chrétien (Lib.)	216	152	70,4
36 <sup>e</sup> – 1997	Chrétien (Lib.)	132	97	73,5
28 <sup>e</sup> – 1968	Trudeau (Lib.)	204	157	77
33 <sup>e</sup> – 1984	Mulroney (Cons.)	285	233	81,8
<b>14<sup>e</sup> – 1921</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>291</b>	<b>245</b>	<b>84,2</b>
34 <sup>e</sup> – 1988	Mulroney/Campbell (Cons.)	234	200	85,5
<b>26<sup>e</sup> – 1963</b>	<b>Pearson (Lib.)</b>	<b>106</b>	<b>93</b>	<b>87,7</b>
<b>23<sup>e</sup> – 1957</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>30</b>	<b>27</b>	<b>90</b>
<b>16<sup>e</sup> – 1926</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>256</b>	<b>239</b>	<b>93,4</b>
<b>27<sup>e</sup> – 1965</b>	<b>Pearson/Trudeau (Lib.)</b>	<b>112</b>	<b>105</b>	<b>93,8</b>
24 <sup>e</sup> – 1958	Diefenbaker (Cons.)	215	203	94,4
17 <sup>e</sup> – 1930	Bennett (Cons.)	296	280	94,6
18 <sup>e</sup> – 1935	King (Lib.)	212	202	95,3
21 <sup>e</sup> – 1949	St-Laurent (Lib.)	251	240	95,6
20 <sup>e</sup> – 1945	King/St-Laurent (Lib.)	244	234	95,9
19 <sup>e</sup> – 1940	King (Lib.)	211	203	96,2
22 <sup>e</sup> – 1953	St-Laurent (Lib.)	184	179	97,3

### *Proportion de lois d'origine gouvernementale parmi le total de lois publiques adoptées*

Il faut rappeler que le taux de réussite ne fait pas la distinction entre les projets de loi qui ont été battus en Chambre et ceux qui sont morts au feuilleton à la suite de la fin d'une session. Un taux de succès faible pour le gouvernement ne signifie pas que ce dernier n'est pas en mesure de dominer le processus législatif. Un autre indicateur permet d'établir le poids du gouvernement et de l'opposition pour l'ensemble de la législation adoptée. Nous avons donc calculé la proportion de lois publiques adoptées proposées par le gouvernement parmi le total de lois publiques adoptées. Un gouvernement qui a obtenu un taux de réussite relativement faible peut malgré tout être à l'origine de l'adoption de la très grande majorité des projets de loi. Pour l'ensemble des législatures de 1921 à 2008, 95,4 % des lois adoptées ont été d'origine gouvernementale. Pour les gouvernements minoritaires, la moyenne est de 96,5 %, tandis qu'elle est de 94,6 % pour les équivalents majoritaires. La différence entre les types de configuration est donc faible. Si le programme législatif du gouvernement semble connaître plus de difficultés à être adopté en situation minoritaire, cela ne signifie pas pour autant que l'opposition réussit à faire adopter une plus grande proportion de lois. Au contraire, le gouvernement demeure l'acteur central du processus législatif. Parmi les six Parlements où le pourcentage de projets de loi du gouvernement est établi à 100 % du total des lois adoptées, cinq se caractérisaient par la présence d'un gouvernement minoritaire. Ces cinq gouvernements minoritaires ont donc dominé en quelque sorte le total de lois adoptées. Il s'agit des gouvernements de King de 1925, de Diefenbaker de 1957 et de 1962, de Clark de 1979 et d'Harper de 2008. Il faut préciser que quatre<sup>5</sup> de ces gouvernements n'ont duré qu'entre 8 et 10 mois.

Il est possible que la proportion de lois d'origine gouvernementale ait été plus basse si les législatures avaient duré plus longtemps. Les chances que toutes les lois publiques adoptées sous un Parlement soient d'origine gouvernementale sont probablement plus élevées lorsque le nombre de projets de loi présenté est faible, ce qui est naturellement le cas lorsque la législature dure peu de temps. Les cinq gouvernements minoritaires mentionnés précédemment ont fait adopter entre 6 et 33 projets de loi publics durant leur mandat. Il est à noter que quatre des cinq gouvernements ayant eu les proportions les plus faibles de lois adoptées d'origine gouvernementale étaient dirigés par Trudeau. Cela peut signifier que ce dernier était plus ouvert que d'autres premiers ministres à l'adoption de lois émanant des partis d'opposition.

---

5. Au moment de la rédaction du présent ouvrage, le gouvernement Harper de 2008 avait dépassé les 18 mois de durée.

Tableau 3.4

PROPORTION DE LOIS ADOPTÉES PROPOSÉES  
PAR LE GOUVERNEMENT PARMIS L'ENSEMBLE  
DES LOIS PUBLIQUES ADOPTÉES (ORDRE CROISSANT)

Législature	Gouvernement	Nombre de lois publiques adoptées émanant du gouvernement	Nombre total de lois publiques adoptées	Pourcentage de projets de loi adoptés émanant du gouvernement
19 <sup>e</sup> – 1940	King (Lib.)	203	203	100
<b>15<sup>e</sup> – 1925</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>100</b>
<b>23<sup>e</sup> – 1957</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>100</b>
<b>25<sup>e</sup> – 1962</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>100</b>
<b>31<sup>e</sup> – 1979</b>	<b>Clark (Cons.)</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>100</b>
<b>40<sup>e</sup> – 2008</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>100</b>
20 <sup>e</sup> – 1945	King/St-Laurent (Lib.)	234	235	99,6
22 <sup>e</sup> – 1953	St-Laurent (Lib.)	179	181	98,9
21 <sup>e</sup> – 1949	St-Laurent (Lib.)	240	243	98,8
<b>16<sup>e</sup> – 1926</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>239</b>	<b>242</b>	<b>98,8</b>
<b>14<sup>e</sup> – 1921</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>245</b>	<b>249</b>	<b>98,4</b>
17 <sup>e</sup> – 1930	Bennett (Cons.)	280	287	97,6
24 <sup>e</sup> – 1958	Diefenbaker (Cons.)	203	208	97,6
<b>27<sup>e</sup> – 1965</b>	<b>Pearson/Trudeau (Lib.)</b>	<b>105</b>	<b>108</b>	<b>97,2</b>
33 <sup>e</sup> – 1984	Mulroney (Cons.)	233	240	97,1
18 <sup>e</sup> – 1935	King (Lib.)	202	208	97,1
<b>26<sup>e</sup> – 1963</b>	<b>Pearson (Lib.)</b>	<b>93</b>	<b>96</b>	<b>96,9</b>
35 <sup>e</sup> – 1993	Chrétien (Lib.)	152	161	94,4
37 <sup>e</sup> – 2000	Chrétien/Martin (Lib.)	96	103	93,2
<b>38<sup>e</sup> – 2004</b>	<b>Martin (Lib.)</b>	<b>46</b>	<b>50</b>	<b>92</b>
36 <sup>e</sup> – 1997	Chrétien (Lib.)	97	106	91,5
34 <sup>e</sup> – 1988	Mulroney/Campbell (Cons.)	200	224	89,3
32 <sup>e</sup> – 1980	Trudeau/Turner (Lib.)	178	200	89
28 <sup>e</sup> – 1968	Trudeau (Lib.)	157	178	88,2
<b>29<sup>e</sup> – 1972</b>	<b>Trudeau (Lib.)</b>	<b>57</b>	<b>65</b>	<b>87,7</b>
<b>39<sup>e</sup> – 2006</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>65</b>	<b>75</b>	<b>86,7</b>
30 <sup>e</sup> – 1974	Trudeau (Lib.)	176	204	86,3

En somme, le taux de réussite de la législation est calculé en tenant compte du nombre de projets de loi déposés et adoptés. La proportion de lois adoptées émanant du gouvernement parmi l'ensemble des lois publiques adoptées permet d'apporter une nuance importante concernant la performance législative. Un gouvernement peut avoir eu de nombreux projets de loi battus par l'opposition, mais cela ne l'empêche pas de dominer le processus législatif au point où, parfois, il est le seul groupe parlementaire à avoir fait adopter les projets de loi publics durant une législature.

### *Taux de réussite des projets de loi émanant des députés*

Pour ce qui est du taux de réussite des projets de loi proposés par les simples députés, celui-ci est habituellement plutôt faible. La moyenne des législatures se situe à 2,8%. Alors que l'on pourrait s'attendre à ce que ce taux augmente lorsqu'il y a gouvernement minoritaire, la situation est plutôt inverse. Avec un gouvernement majoritaire, il est de 3,6%, tandis qu'en cas de gouvernement minoritaire, il tombe à 1,7%. Ainsi, en se basant sur les moyennes, on peut affirmer qu'une législature en situation de gouvernement minoritaire n'entraîne pas automatiquement un accroissement des chances d'adoption de la législation émanant des députés. L'indicateur précédent a d'ailleurs démontré que bien souvent, en configuration minoritaire, le gouvernement domine la législation. Des dix Parlements où les projets de loi des députés ont été les plus fréquemment adoptés, seulement deux se caractérisaient par la présence d'un gouvernement minoritaire. Il s'agit des gouvernements King de 1921 et de 1926. À l'inverse, neuf des douze législatures où les députés ont connu le moins de succès étaient en situation de gouvernement minoritaire. Ce fut le cas des gouvernements de Diefenbaker et de Clark, qui ont été exempts de toute adoption de projets de loi émanant des partis d'opposition. La configuration minoritaire ne semble donc pas avoir été déterminante concernant le taux de réussite des projets de loi des députés. Il ne faut pas oublier que cet indicateur comprend à la fois les projets de loi de députés provenant du gouvernement en Chambre et des projets de loi de députés de l'opposition. En effectuant la distinction, cela permettra de se faire une idée plus précise du pouvoir qu'a l'opposition en contexte minoritaire.

Tableau 3.5

## TAUX DE RÉUSSITE DES PROJETS DE LOI ÉMANANT DES DÉPUTÉS

Législature	Gouvernement	Nombre de projets de loi publics émanant des députés	Nombre de projets de loi publics adoptés émanant des députés	Pourcentage de projets de loi publics adoptés émanant des députés
17 <sup>e</sup> – 1930	Bennett (Cons.)	57	7	12,3
<b>14<sup>e</sup> – 1921</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>45</b>	<b>4</b>	<b>8,9</b>
18 <sup>e</sup> – 1935	King (Lib.)	75	6	8
21 <sup>e</sup> – 1949	St-Laurent (Lib.)	49	3	6,1
<b>16<sup>e</sup> – 1926</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>58</b>	<b>3</b>	<b>5,2</b>
34 <sup>e</sup> – 1988	Mulroney/Campbell (Cons.)	520	24	4,6
33 <sup>e</sup> – 1984	Mulroney (Cons.)	223	7	3,1
22 <sup>e</sup> – 1953	St-Laurent (Lib.)	70	2	2,9
30 <sup>e</sup> – 1974	Trudeau (Lib.)	1016	28	2,8
28 <sup>e</sup> – 1968	Trudeau (Lib.)	776	21	2,7
32 <sup>e</sup> – 1980	Trudeau/Turner (Lib.)	851	22	2,6
24 <sup>e</sup> – 1958	Diefenbaker (Cons.)	226	5	2,2
35 <sup>e</sup> – 1993	Chrétien (Lib.)	410	9	2,2
<b>29<sup>e</sup> – 1972</b>	<b>Trudeau (Lib.)</b>	<b>398</b>	<b>8</b>	<b>2</b>
20 <sup>e</sup> – 1945	King/St-Laurent (Lib.)	55	1	1,8
<b>39<sup>e</sup> – 2006</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>615</b>	<b>10</b>	<b>1,6</b>
<b>38<sup>e</sup> – 2004</b>	<b>Martin (Lib.)</b>	<b>265</b>	<b>4</b>	<b>1,5</b>
36 <sup>e</sup> – 1997	Chrétien (Lib.)	632	9	1,4
<b>26<sup>e</sup> – 1963</b>	<b>Pearson (Lib.)</b>	<b>304</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
<b>27<sup>e</sup> – 1965</b>	<b>Pearson/Trudeau (Lib.)</b>	<b>384</b>	<b>3</b>	<b>0,8</b>
37 <sup>e</sup> – 2000	Chrétien/Martin (Lib.)	880	7	0,8
<b>15<sup>e</sup> – 1925</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
19 <sup>e</sup> – 1940	King (Lib.)	35	0	0
<b>23<sup>e</sup> – 1957</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>25<sup>e</sup> – 1962</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>77</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>31<sup>e</sup> – 1979</b>	<b>Clark (Cons.)</b>	<b>282</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>40<sup>e</sup> – 2008</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>664</b>	<b>0</b>	<b>0</b>



### *Proportion de lois émanant de l'opposition parmi le total de lois publiques adoptées*

En analysant la liste des projets de loi adoptés émanant des députés, nous avons pu identifier ceux qui provenaient de parlementaires appartenant aux partis d'opposition. Ainsi, nous avons calculé la proportion de la législation émanant de l'opposition. La moyenne pour l'ensemble des législatures est de 1,8 %. Dans le cas des Parlements en situation de gouvernement majoritaire, la proportion est 1,5 % et elle est de 2,2 % pour les législatures en configuration de gouvernement minoritaire. Le contexte minoritaire semble favoriser un peu plus l'adoption de projets de loi émanant de l'opposition, mais l'écart entre les moyennes est faible. Toutefois, il est à noter que sept des dix législatures ayant la plus haute proportion de la législation émanant de l'opposition ont été élues dans les années 1980 et plus tard. À l'inverse, parmi les neuf législatures où aucun projet de loi émanant d'un député de l'opposition n'a été adopté, sept ont été élues avant 1963. L'élément chronologique semble donc être un facteur ici. Les gouvernements minoritaires d'Harper (2006), de Trudeau (1972) et de Martin se distinguent des autres, puisque 8 %, 7,7 % et 6 % des projets de loi publics adoptés avaient été proposés par des députés de l'opposition. Ce sont des proportions nettement supérieures à la moyenne de 2,2 % obtenue chez les législatures en situation de gouvernement minoritaire. Toutefois, ces trois législatures sont les seules à s'être caractérisées par une configuration minoritaire parmi les huit ayant eu une proportion supérieure à 2 %. Et parmi les neuf législatures n'ayant adopté aucun projet de loi de l'opposition, cinq étaient en situation de gouvernement minoritaire.

Il est difficile de tirer une conclusion claire concernant l'aspect comparatif de cet indicateur. Les moyennes pour les configurations minoritaires et majoritaires sont similaires. Trois législatures en contexte minoritaire se distinguent par leurs proportions nettement plus élevées que les autres, alors que cinq législatures en situation de gouvernement minoritaire n'ont fait adopter aucun projet de loi de l'opposition. Mais quoi qu'il en soit, la configuration minoritaire n'a pas favorisé historiquement davantage de projets de loi émanant de l'opposition. Toutefois, il ne faut pas oublier que la période à laquelle appartient une législature semble être un facteur. Les législatures plus récentes se sont caractérisées par des proportions plus élevées.

Il n'en demeure pas moins que les projets de loi de l'opposition sont peu nombreux parmi l'ensemble des projets de loi publics adoptés. Il faut savoir qu'en situation de gouvernement minoritaire, les partis d'opposition disposent d'autres moyens pour faire avancer leurs idées que de seulement faire adopter leurs propres projets de loi. Ils peuvent négocier leur appui sur certains éléments du programme législatif du gouvernement. Il est plausible qu'en configuration minoritaire, étant donné la perpétuelle

menace de voir le Parlement dissous, les différents partis politiques préfèrent agir avec prudence. Peut-être que le gouvernement préfère alors amender ses projets de loi, plutôt que d'appuyer ceux de l'opposition, tout cela dans le but de satisfaire un tant soit peu les autres formations politiques. Du côté de l'opposition, il est possible que pour éviter qu'un de leurs projets de loi puisse être interprété comme mettant en jeu la confiance du gouvernement, et donc qu'il puisse entraîner de nouvelles élections, on préfère se montrer prudent. Les partis d'opposition privilégieraient alors l'adoption d'amendements aux textes gouvernementaux plutôt que l'adoption de leurs propres projets de loi. À cela peut s'ajouter un climat de plus grande tension en contexte minoritaire, ce qui ne facilite certainement pas l'adoption de projets de loi émanant de l'opposition. Il ne faut pas oublier que, malgré la configuration minoritaire, le gouvernement demeure l'acteur central de l'organisation des travaux au Parlement, et il peut en tirer avantage même s'il est en situation minoritaire en Chambre.

Tableau 3.6

PROPORTION DE LOIS ADOPTÉES ÉMANANT DE L'OPPOSITION PARMIL'ENSEMBLE DES LOIS PUBLIQUES ADOPTÉES (ORDRE CROISSANT)

Législature	Gouvernement	Nombre de projets de loi publics adoptés	Nombre de projets de loi publics adoptés émanant de l'opposition	%
<b>15<sup>e</sup> – 1925</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
19 <sup>e</sup> – 1940	King (Lib.)	206	0	0
21 <sup>e</sup> – 1949	St-Laurent (Lib.)	245	0	0
22 <sup>e</sup> – 1953	St-Laurent (Lib.)	181	0	0
<b>23<sup>e</sup> – 1957</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
24 <sup>e</sup> – 1958	Diefenbaker (Cons.)	208	0	0
<b>25<sup>e</sup> – 1962</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>31<sup>e</sup> – 1979</b>	<b>Clark (Cons.)</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>40<sup>e</sup> – 2008</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>33</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
20 <sup>e</sup> – 1945	King/St-Laurent (Lib.)	235	1	0,4
33 <sup>e</sup> – 1984	Mulroney (Cons.)	240	1	0,4
<b>16<sup>e</sup> – 1926</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>340</b>	<b>2</b>	<b>0,6</b>
17 <sup>e</sup> – 1930	Bennett (Cons.)	324	2	0,6
18 <sup>e</sup> – 1935	King (Lib.)	211	2	0,9
<b>26<sup>e</sup> – 1963</b>	<b>Pearson (Lib.)</b>	<b>96</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>14<sup>e</sup> – 1921</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>328</b>	<b>4</b>	<b>1,2</b>

Législature	Gouvernement	Nombre de projets de loi publics adoptés	Nombre de projets de loi publics adoptés émanant de l'opposition	%
28 <sup>e</sup> – 1968	Trudeau (Lib.)	180	3	1,7
<b>27<sup>e</sup> – 1965</b>	<b>Pearson/Trudeau (Lib.)</b>	<b>112</b>	<b>2</b>	<b>1,8</b>
32 <sup>e</sup> – 1980	Trudeau/Turner (Lib.)	200	4	2
35 <sup>e</sup> – 1993	Chrétien (Lib.)	161	4	2,5
36 <sup>e</sup> – 1997	Chrétien (Lib.)	106	3	2,8
37 <sup>e</sup> – 2000	Chrétien/Martin (Lib.)	103	3	2,9
30 <sup>e</sup> – 1974	Trudeau (Lib.)	208	7	3,4
34 <sup>e</sup> – 1988	Mulroney/Campbell (Cons.)	224	11	4,9
<b>38<sup>e</sup> – 2004</b>	<b>Martin (Lib.)</b>	<b>50</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
<b>29<sup>e</sup> – 1972</b>	<b>Trudeau (Lib.)</b>	<b>65</b>	<b>5</b>	<b>7,7</b>
<b>39<sup>e</sup> – 2006</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>75</b>	<b>6</b>	<b>8</b>

Tout cela pourrait donc expliquer les faibles proportions de projets de loi émanant de l'opposition parmi le total des projets de loi publics adoptés. Il faut également nuancer l'importance de la législation provenant de l'opposition. Lorsqu'on examine l'objet concerné par ces projets de loi, il s'agit bien souvent de lois à portée limitée, et qui concernent dans beaucoup de cas la création d'une journée commémorative, par exemple.

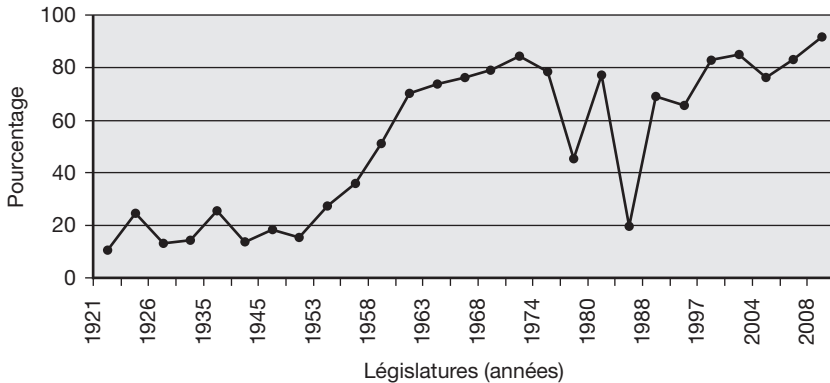
### *Taux de propositions législatives par les députés*

Alors que l'indicateur précédent cherchait à connaître la proportion de projets de loi de l'opposition parmi l'ensemble des projets de loi adoptés, celui-ci s'intéresse aux propositions de loi sans égard au fait qu'elles soient adoptées ou non. Il faut savoir que les données officielles provenant du Parlement fédéral ne font pas la distinction entre les propositions émanant des députés du groupe parlementaire gouvernemental et des députés de l'opposition. Tout comme dans le cas des projets de loi publics, les propositions législatives sont regroupées. Généralement, les députés proposent environ la moitié des projets de loi présentés en Chambre. En effet, la moyenne pour l'ensemble des législatures se situe à 52,1 %. Celle pour les Parlements avec gouvernement majoritaire est de 48,2 %, tandis que dans la situation minoritaire, elle est de 57,1 %. *A priori*, la configuration minoritaire favorise donc une augmentation des propositions législatives. C'est un constat peu surprenant, étant donné le pouvoir accru de l'opposition dans les Parlements en situation de gouvernement minoritaire. Lorsqu'on observe le classement, parmi les dix législatures où le taux de propositions

législatives de l'opposition est le plus élevé, la moitié correspond à des gouvernements minoritaires. À l'inverse, parmi les dix législatures où le taux est faible, seulement trois sont des gouvernements minoritaires. Mais l'élément qui se distingue le plus du classement est le lien évident entre le taux de propositions et l'année à laquelle correspond la législature.

Figure 3.1

## TAUX DE PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DE L'OPPOSITION



En effet, les législatures qui datent d'après 1958 ont toutes un taux de propositions législatives par les députés de plus de 50%. Il existe deux exceptions. Le gouvernement de Joe Clark de 1979 et celui de Mulroney de 1984. Il appert donc que les législatures de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, minoritaires ou non, se caractérisaient par des députés qui proposaient moins que les Parlements actuels. De 1921 à 1957, le taux de propositions des députés a varié de 10,5% à 36,2%. Il a par la suite connu certains bonds.

Par exemple, dès 1962, le taux a atteint 70%. Il a progressivement augmenté avec quelques épisodes de diminution, comme en 1979 et en 1984. L'hypothèse avancée pour expliquer ce phénomène pourrait consister dans le fait que le Parlement fédéral a effectué au fil des ans des changements à ses règlements afin de faire plus de place aux partis d'opposition, notamment en augmentant les journées qui leur sont consacrées au Parlement, ainsi que les moyens mis à leur disposition pour le travail en Chambre. Cela pourrait donc expliquer la nette progression du taux de propositions qui était en 1921 de 10,5%, alors qu'en 2008, il s'établissait à 91,3%. Avant 1950, les partis d'opposition n'avaient probablement pas les moyens qu'ils ont actuellement. Ils ont aujourd'hui la capacité de proposer un grand nombre de projets de loi. Mais quoi qu'il en soit, les moyennes ne disent pas tout concernant cet indicateur. La période pendant laquelle le

gouvernement fut en fonction est une donnée importante. C’est pourquoi il s’avère pertinent d’effectuer l’analyse des taux de propositions législatives selon les périodes.

Tableau 3.7

Taux de propositions législatives par les députés, 1921-1940

Législature	Gouvernement	Nombre total de projets de loi proposés	Nombre de projets de loi proposés par les députés	%
<b>14<sup>e</sup> – 1921</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>429</b>	<b>45</b>	<b>10,5</b>
<b>15<sup>e</sup> – 1925</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>53</b>	<b>13</b>	<b>24,5</b>
<b>16<sup>e</sup> – 1926</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>437</b>	<b>58</b>	<b>13,3</b>
17 <sup>e</sup> – 1930	Bennett (Cons.)	402	57	14,2
18 <sup>e</sup> – 1935	King (Lib.)	294	75	25,5
19 <sup>e</sup> – 1940	King (Lib.)	249	35	14,1

Nous avons établi quatre périodes où il était possible de comparer un nombre de législatures où l’on retrouve autant de gouvernements majoritaires que minoritaires, le but étant d’effectuer une comparaison significative. La première débute en 1921 et se termine en 1940. On y retrouve six gouvernements, dont la moitié est minoritaire. Pour cette période, le Parlement où le taux de propositions législatives des députés était le plus élevé avec 25,5% avait comme gouvernement Mackenzie King en configuration majoritaire. Par la suite, on retrouve le second mandat minoritaire de King en 1925 avec 24,5%. Les deux autres gouvernements majoritaires (Bennett 1930 et King 1940) suivent avec respectivement 14,2% et 14,1%. Puis, les mandats minoritaires de King (1921 et 1926) s’avèrent pour cette période les deux législatures où le taux de propositions des députés fut le plus faible avec 10,5% et 13,3%. Ce premier échantillon semble indiquer que ce n’est pas parce qu’il y a un gouvernement minoritaire que les partis d’opposition s’exercent à proposer massivement des projets de loi. À tout le moins, ce n’était certainement pas le cas pendant cette période. En fait, il ne semble pas y avoir de différence très marquante entre les deux types de configuration relativement au taux de propositions, la moyenne du taux de propositions pour les gouvernements majoritaires étant de 17,9%, alors que pour les gouvernements minoritaires, elle est de 16,1%.

La seconde période concerne les législatures de 1945 à 1965 : huit Parlements, quatre avec gouvernement majoritaire et quatre avec gouvernement minoritaire.

Tableau 3.8

## TAUX DE PROPOSITIONS LÉGISLATIVES PAR LES DÉPUTÉS, 1945-1965

Législature	Gouvernement	Nombre total de projets de loi proposés	Nombre de projets de loi proposés par les députés	%
20 <sup>e</sup> – 1945	King/St-Laurent (Lib.)	299	55	18,4
21 <sup>e</sup> – 1949	St-Laurent (Lib.)	314	49	15,6
22 <sup>e</sup> – 1953	St-Laurent (Lib.)	254	70	27,6
<b>23<sup>e</sup> – 1957</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>47</b>	<b>17</b>	<b>36,2</b>
24 <sup>e</sup> – 1958	Diefenbaker (Cons.)	441	226	51,3
<b>25<sup>e</sup> – 1962</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>110</b>	<b>77</b>	<b>70</b>
<b>26<sup>e</sup> – 1963</b>	<b>Pearson (Lib.)</b>	<b>412</b>	<b>304</b>	<b>73,8</b>
<b>27<sup>e</sup> – 1965</b>	<b>Pearson/Trudeau (Lib.)</b>	<b>503</b>	<b>384</b>	<b>76,3</b>

Dans ce cas-ci, ce sont trois législatures minoritaires qui ont le plus haut taux de propositions législatives par les députés. Plus précisément, on y retrouve trois gouvernements successifs : Diefenbaker de 1962, Pearson de 1963 et Pearson/Trudeau de 1965. Leurs taux se situent entre 70% et 76,3%. On remarque que ces données sont nettement supérieures à celles des autres législatures de la période étudiée. En effet, le quatrième Parlement ayant le plus haut taux avec 51,3% est celui de Diefenbaker de 1958, qui était majoritaire. Par ailleurs, entre 1958 et 1962, on peut constater la progression importante du taux de propositions législatives des députés. Le premier gouvernement minoritaire de Diefenbaker, celui de 1957, suit par la suite avec un taux de 36,2%, ce qui est nettement moins que le mandat majoritaire de l'année suivante. Suivent les Parlements majoritaires de 1953, 1945 et 1949. À mesure que l'on observe de manière décroissante le pourcentage du taux de propositions législatives, on s'aperçoit que cela correspond de manière générale à la chronologie. Plus le taux est élevé, plus il s'agit d'une législature récente. Cela complique donc l'analyse comparative. Pour ce cas-ci, on peut associer un taux de propositions élevé à des gouvernements minoritaires. C'est d'ailleurs ce que démontrent les moyennes.

Mais il faut tenir compte du fait qu'il y a surtout eu des configurations minoritaires à la fin de la période, en particulier de 1962 à 1965. Ainsi, il s'avère difficile d'associer automatiquement taux de propositions élevé et gouvernement minoritaire, étant donné le lien apparent avec les années auxquelles correspondent les législatures.

Tableau 3.9

POURCENTAGE MOYEN DE PROPOSITIONS LÉGISLATIVES  
PAR LES DÉPUTÉS, 1945-1965

Pourcentage moyen des projets de loi proposés par les députés pour l’ensemble des législatures, 1945-1965	46,2 %
Pourcentage moyen des projets de loi proposés par les députés pour les législatures en situation de gouvernement <b>majoritaire</b> , 1945-1965	28,2 %
Pourcentage moyen des projets de loi proposés par les députés pour les législatures en situation de gouvernement <b>minoritaire</b> , 1945-1965	64,1 %

La troisième période identifiée sera peut-être plus significative. Celle-ci concerne les législatures de 1968, 1972, 1974 et 1979 et comprend quatre gouvernements, deux majoritaires et deux minoritaires. Trois d’entre eux avaient comme premier ministre Pierre Elliott Trudeau.

Tableau 3.10

TAUX DE PROPOSITIONS LÉGISLATIVES PAR LES DÉPUTÉS, 1968-1979

Législature	Gouvernement	Nombre total de projets de loi proposés	Nombre de projets de loi proposés par les députés	%
28 <sup>e</sup> – 1968	Trudeau (Lib.)	983	776	78,9
<b>29<sup>e</sup> – 1972</b>	<b>Trudeau (Lib.)</b>	<b>472</b>	<b>398</b>	<b>84,3</b>
30 <sup>e</sup> – 1974	Trudeau (Lib.)	1296	1016	78,4
<b>31<sup>e</sup> – 1979</b>	<b>Clark (Cons.)</b>	<b>623</b>	<b>282</b>	<b>45,3</b>

Dans ce cas-ci, ce ne sont pas nécessairement les Parlements les plus récents, ceux de 1974 et 1979 où l’on peut observer les taux de propositions les plus élevés. Le gouvernement minoritaire de Trudeau de 1972 correspond à un taux de 84,3 %, ce qui est le résultat le plus élevé pour cette période. C’est par la suite le mandat majoritaire de 1968 de Trudeau qui détient le second taux le plus élevé avec 78,9 %. En troisième position on retrouve encore une fois Trudeau majoritaire, avec un taux de 78,4 %. Et c’est finalement le gouvernement minoritaire de Joe Clark de 1979 qui détient le taux le plus bas de la période avec 45,3 %. Mais il faut rappeler la courte durée de ce gouvernement ; celui-ci peut donc s’avérer moins significatif. On remarque par ailleurs que les deux mandats majoritaires de Trudeau ont un taux pratiquement égal, autour de 78,7 %. Par contre, pour Trudeau en situation minoritaire, ce même taux a fait un bond, puisqu’il est de 84,3 % en 1972. En se limitant aux trois gouvernements Trudeau de cette période, on constate que la configuration minoritaire semble favoriser un plus grand taux de propositions législatives. En effet, sur les trois

gouvernements Trudeau, 1968, 1972 et 1974, c'est celui en situation minoritaire qui se caractérise par le plus haut taux de propositions législatives émanant des députés.

Tableau 3.11

POURCENTAGE MOYEN DE PROPOSITIONS LÉGISLATIVES  
PAR LES DÉPUTÉS, 1968-1979

Pourcentage moyen des projets de loi proposés par les députés pour l'ensemble des législatures, 1968-1979	71,7 %
Pourcentage moyen des projets de loi proposés par les députés pour les législatures en situation de gouvernement <b>majoritaire</b> , 1968-1979	78,7 %
Pourcentage moyen des projets de loi proposés par les députés pour les législatures en situation de gouvernement <b>minoritaire</b> , 1968-1979	64,8 %

La dernière période étudiée concerne les cinq dernières législatures concernées dans la présente étude, celles de 1997 à 2008. Trois d'entre elles (1997, 2000 et 2006) ont un taux d'environ 84 %. Celle de 2004 fait figure à part, puisque son taux de propositions est de 76,4 %. Il faut rappeler que les Parlements de 2004 et 2006 se caractérisaient par la présence de gouvernements minoritaires. Pour les quatre premiers exemples, rien ne tend à démontrer que les gouvernements minoritaires seraient aux prises avec un taux de propositions émanant des députés plus élevé. Les moyennes confirment ce dernier constat. Celle pour les deux législatures avec gouvernement majoritaire est de 83,8 %, alors que celle pour les deux gouvernements minoritaires est établie à 79,8 %. Par contre, la 40<sup>e</sup> législature semble se distinguer par son taux de propositions nettement plus élevé, que les législatures soient en situation de gouvernement minoritaire ou non.

Tableau 3.12

TAXE DE PROPOSITIONS LÉGISLATIVES PAR LES DÉPUTÉS, 1997-2008

Législature	Gouvernement	Nombre total de projets de loi proposés	Nombre de projets de loi proposés par les députés	%
36 <sup>e</sup> – 1997	Chrétien (Lib.)	764	632	82,7
37 <sup>e</sup> – 2000	Chrétien/Martin (Lib.)	1036	880	84,9
<b>38<sup>e</sup> – 2004</b>	<b>Martin (Lib.)</b>	<b>347</b>	<b>265</b>	<b>76,4</b>
<b>39<sup>e</sup> – 2006</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>740</b>	<b>615</b>	<b>83,1</b>
<b>40<sup>e</sup> – 2008</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>727</b>	<b>664</b>	<b>91,3</b>



Tableau 3.13

**POURCENTAGE MOYEN DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES  
PAR LES DÉPUTÉS, 1997-2008**

Pourcentage moyen des projets de loi proposés par les députés pour l’ensemble des législatures, 1997-2008	83,7 %
Pourcentage moyen des projets de loi proposés par les députés pour les législatures en situation de gouvernement <b>majoritaire</b> , 1997-2008	83,8 %
Pourcentage moyen des projets de loi proposés par les députés pour les législatures en situation de gouvernement <b>minoritaire</b> , 1997-2008	83,6 %

En somme, il s’avère difficile de démontrer que les Parlements en situation de gouvernement minoritaire favorisent une plus grande quantité de propositions législatives provenant des partis d’opposition. Tout d’abord, les données ne font pas la distinction entre propositions provenant des députés du groupe parlementaire gouvernemental et propositions émanant des députés de l’opposition. Deuxièmement, le taux de propositions semble augmenter au fil des années, peu importe le système de gouvernement en place. Cela rend difficile l’établissement d’un lien évident entre gouvernement minoritaire et propositions législatives de l’opposition. L’exemple du gouvernement Trudeau en 1972 constitue certes un exemple de configuration minoritaire avec un taux de propositions élevé alors que pour les deux législatures précédente et suivante, qui sont en situation majoritaire, ce même taux s’avère plus faible. C’est certainement le cas le plus convaincant, mais il y a peu d’équivalents. En résumé, on peut donc affirmer que l’analyse n’a pas repéré de lien évident entre un haut taux de propositions législatives par les députés et un gouvernement minoritaire.

*Intervalle entre l’ouverture du Parlement et l’adoption du budget*

Outre tout l’aspect législatif, les parlementaires doivent également voter sur des questions budgétaires. Pour évaluer la capacité à faire adopter un budget, nous avons donc retenu l’indicateur concernant les intervalles entre l’ouverture du Parlement et l’adoption du budget pour chaque législature. En ce qui concerne les résultats, la moyenne pour l’ensemble des Parlements étudiés se situe à 73,9 jours. Celle pour les législatures majoritaires est de 78,4 jours, tandis que quand il y a un gouvernement minoritaire, il est question de 67,7 jours. Par ailleurs, les données pour la 25<sup>e</sup> législature ne sont pas disponibles. De plus, la 17<sup>e</sup> législature n’a pas adopté de budget lors de sa première session. Le 25<sup>e</sup> et le 17<sup>e</sup> Parlement doivent donc être exclus de la présente analyse. Il faut également préciser que certains longs délais entre l’ouverture et l’adoption ne s’expliquent pas par de longues négociations entre les partis, mais bien par le fait que l’ouverture se fait à l’automne et que le budget n’est adopté qu’en janvier ou en février.

La pause des Fêtes peut être un facteur d'explication d'un long délai. Au total, six Parlements ont été dans cette situation et parmi ceux-ci, quatre se distinguent par leurs délais les plus longs de l'ensemble des législatures. Afin d'éviter que les données relatives à ces Parlements puissent fausser l'ensemble des résultats, il s'avère pertinent de normaliser les délais pour les six cas particuliers. Au nombre de jours entre l'ouverture et l'adoption du budget a été soustraite la durée du congé des Fêtes. Cela a donc permis d'obtenir de nouvelles moyennes.

Tableau 3.14

MOYENNE DES INTERVALLES ENTRE LE DÉPÔT ET L'ADOPTION  
DU BUDGET (NORMALISÉ)

Moyenne du nombre de jours entre l'ouverture de la législature et l'adoption du budget pour l'ensemble des législatures	57 jours
Moyenne du nombre de jours entre l'ouverture de la législature et l'adoption du budget pour les législatures en situation de gouvernement <b>majoritaire</b>	59,5 jours
Moyenne du nombre de jours entre l'ouverture de la législature et l'adoption du budget pour les législatures en situation de gouvernement <b>minoritaire</b>	53,8 jours

Alors que la différence entre la moyenne des gouvernements majoritaires et minoritaires était de 10,7 jours précédemment, elle est établie à 5,4 jours après normalisation des données. La nouvelle moyenne pour l'ensemble des Parlements est de 57 jours, celle concernant les gouvernements majoritaires est de 59,5 jours, tandis que la moyenne pour les gouvernements minoritaires est de 53,8 jours. La différence entre situation majoritaire et minoritaire est donc plutôt faible. Parmi les dix Parlements ayant les délais les plus élevés, les configurations majoritaire et minoritaire se partagent chacun la moitié. Quatre des cinq législatures ayant les délais les plus élevés sont toutefois majoritaires. Pour ce qui est des dix Parlements ayant les délais les plus faibles, quatre se caractérisent par des gouvernements minoritaires. Il semble donc n'y avoir définitivement qu'une faible différence pour ce qui est de la comparaison majoritaire-minoritaire concernant l'intervalle entre l'ouverture de la législature et l'adoption du budget.

Une fois les données normalisées, la configuration minoritaire obtient une moyenne plus faible, tandis que l'analyse du classement n'a pas démontré de différences marquantes entre les deux types de systèmes de gouvernements. Les législatures avec gouvernement minoritaire ne sont donc pas nécessairement plus lentes à faire adopter leur premier budget que celles en situation de gouvernement majoritaire.

Tableau 3.15

## INTERVALLE ENTRE L'OUVERTURE DE LA LÉGISLATURE ET L'ADOPTION DU BUDGET (ORDRE DÉCROISSANT) (NORMALISÉ)

Législature	Gouvernement	Nombre de jours entre l'ouverture de la législature et l'adoption du budget
34 <sup>e</sup> – 1988	Mulroney/Campbell (Cons.)	130
22 <sup>e</sup> – 1953	St-Laurent (Lib.)	119
36 <sup>e</sup> – 1997	Chrétien (Lib.)	110
37 <sup>e</sup> – 2000	Chrétien/Martin (Lib.)	108
<b>15<sup>e</sup> – 1925</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>98</b>
<b>38<sup>e</sup> – 2004</b>	<b>Martin (Lib.)</b>	<b>95</b>
18 <sup>e</sup> – 1935	King (Lib.)	85
<b>14<sup>e</sup> – 1921</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>76</b>
<b>27<sup>e</sup> – 1965</b>	<b>Pearson/Trudeau (Lib.)</b>	<b>70</b>
<b>31<sup>e</sup> – 1979</b>	<b>Clark (Cons.)</b>	<b>63</b>
<b>23<sup>e</sup> – 1957</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>53</b>
30 <sup>e</sup> – 1974	Trudeau (Lib.)	49
<b>29<sup>e</sup> – 1972</b>	<b>Trudeau (Lib.)</b>	<b>46</b>
28 <sup>e</sup> – 1968	Trudeau (Lib.)	40
19 <sup>e</sup> – 1940	King (Lib.)	39
20 <sup>e</sup> – 1945	King/St-Laurent (Lib.)	36
24 <sup>e</sup> – 1958	Diefenbaker (Cons.)	36
35 <sup>e</sup> – 1993	Chrétien (Lib.)	36
21 <sup>e</sup> – 1949	St-Laurent (Lib.)	35
<b>39<sup>e</sup> – 2006</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>29</b>
<b>26<sup>e</sup> – 1963</b>	<b>Pearson (Lib.)</b>	<b>28</b>
<b>40<sup>e</sup> – 2008</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>18</b>
<b>16<sup>e</sup> – 1926</b>	<b>King (Lib.)</b>	<b>16</b>
32 <sup>e</sup> – 1980	Trudeau/Turner (Lib.)	7
33 <sup>e</sup> – 1984	Mulroney (Cons.)	3

*Projets de loi modifiés par le Sénat*

Le dernier indicateur concerne donc la proportion de projets de loi modifiée par le Sénat pour chaque législature. Il faut d'abord préciser que les données ne sont disponibles qu'à partir de 1958 et donc du 24<sup>e</sup> Parlement. La moyenne de projets de loi amendés pour l'ensemble des législatures

étudiées (de la 24<sup>e</sup> à la 39<sup>e</sup>) est de 5,2 %. Pour celles en situation de gouvernement majoritaire, la moyenne est de 6,2 %, tandis que pour les gouvernements minoritaires, elle est de 4 %. Selon ces moyennes, le Sénat aurait historiquement amendé plus de projets de loi lorsque la Chambre se caractérisait par la présence d'un gouvernement majoritaire. En ce qui concerne le classement, parmi les cinq législatures où l'on retrouve les proportions de projets de loi amendés les plus élevées, seulement deux, Harper 2006 et Harper 2008, concernent les gouvernements minoritaires. Il faut dire que le Sénat était formé jusqu'en 2009 d'une majorité libérale. Cela peut expliquer les proportions plus élevées de projets de loi amendés par le Sénat dans le cas des deux gouvernements Harper. Toutefois, les trois gouvernements Chrétien, qui étaient majoritaires, ont eux aussi vu des proportions importantes de leurs projets de loi être amendés par la Chambre haute. Ainsi, il est possible qu'il y ait une tendance récente selon laquelle le Sénat amenderait davantage de projets de loi qu'auparavant, puisque les cinq législatures qui ont les proportions les plus élevées ont toutes été élues après 1992.

Et parmi ceux où les proportions sont les plus faibles, trois sur cinq sont des gouvernements minoritaires. Il s'agit de Trudeau en 1972, de Diefenbaker en 1962 et de Clark en 1979. Évidemment, la présence du gouvernement Clark n'a rien de surprenant. Sa courte durée a sans doute contribué à diminuer les chances que la Chambre haute modifie un quelconque projet de loi. Évidemment, l'échantillon est plus réduit pour cet indicateur que pour les précédents, puisque les données ne sont disponibles qu'à partir de 1958. Mais il n'en demeure pas moins que rien ne semble indiquer que le Sénat ait un rôle législatif renforcé lorsqu'il y a un gouvernement minoritaire. Trois législatures avec gouvernement minoritaire sur huit ont obtenu un pourcentage plus élevé que la moyenne générale. Par ailleurs, aucune des deux familles politiques à avoir été à la tête du gouvernement, libérale et conservatrice, ne semble avoir été avantagée ou désavantagée par rapport aux amendements émanant du Sénat. Ainsi, cet indicateur ne semble guère être influencé par la configuration majoritaire-minoritaire.

Tableau 3.16

PROPORTION DE PROJETS DE LOI MODIFIÉS PAR LE SÉNAT  
DE LA 24<sup>e</sup> À LA 40<sup>e</sup> LÉGISLATURE (ORDRE DÉCROISSANT)

Législature	Gouvernement	Nombre de projets de loi adoptés	Nombre de projets de loi amendés par le Sénat	Pourcentage de projets de loi amendés par le Sénat
37 <sup>e</sup> – 2000	Chrétien/Martin (Lib.)	103	14	13,6
36 <sup>e</sup> – 1997	Chrétien (Lib.)	106	10	9,4
<b>39<sup>e</sup> – 2006</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>75</b>	<b>7</b>	<b>9,3</b>
<b>40<sup>e</sup> – 2008</b>	<b>Harper (Cons.)</b>	<b>33</b>	<b>3</b>	<b>9,1</b>
35 <sup>e</sup> – 1993	Chrétien (Lib.)	161	14	8,7
33 <sup>e</sup> – 1984	Mulroney (Cons.)	240	18	7,5
28 <sup>e</sup> – 1968	Trudeau (Lib.)	180	12	6,7
<b>38<sup>e</sup> – 2004</b>	<b>Martin (Lib.)</b>	<b>50</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
<b>27<sup>e</sup> – 1965</b>	<b>Pearson/Trudeau (Lib.)</b>	<b>112</b>	<b>5</b>	<b>4,5</b>
30 <sup>e</sup> – 1974	Trudeau (Lib.)	208	9	4,3
34 <sup>e</sup> – 1988	Mulroney/Campbell (Cons.)	224	8	3,6
<b>26<sup>e</sup> – 1963</b>	<b>Pearson (Lib.)</b>	<b>96</b>	<b>3</b>	<b>3,1</b>
24 <sup>e</sup> – 1958	Diefenbaker (Cons.)	208	4	1,9
<b>29<sup>e</sup> – 1972</b>	<b>Trudeau (Lib.)</b>	<b>66</b>	<b>1</b>	<b>1,5</b>
32 <sup>e</sup> – 1980	Trudeau/Turner (Lib.)	200	1	0,5
<b>25<sup>e</sup> – 1962</b>	<b>Diefenbaker (Cons.)</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>31<sup>e</sup> – 1979</b>	<b>Clark (Cons.)</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

### Analyse globale

L'analyse des statistiques avec les neuf indicateurs avait pour but d'évaluer l'efficacité législative des gouvernements minoritaires. Évidemment, ce genre d'exercice a ses limites, l'idée n'étant pas de voir si un gouvernement est meilleur qu'un autre, mais bien de savoir si un Parlement en situation de gouvernement minoritaire peut remplir son rôle législatif. La proportion de lois émanant du gouvernement parmi l'ensemble des lois publiques adoptées, le taux de réussite des projets de loi émanant des députés, la proportion de lois émanant de l'opposition parmi le total de lois publiques adoptées, le taux de propositions de projets de loi par les députés, l'intervalle entre l'ouverture de la législature et l'adoption du budget et la proportion de projets de loi amendés par le Sénat sont six indicateurs qui partagent un élément en commun. Ils n'ont rien démontré

de bien marquant. *A priori*, un tel constat n'apporte rien de bien utile. Toutefois, le fait que l'étude de ces six indicateurs n'a pas fait ressortir de différence notable entre la situation majoritaire et minoritaire s'avère significatif. Si en observant attentivement les données, il n'a pas été possible d'établir de différences marquantes entre configurations majoritaire et minoritaire, cela révèle qu'au fond, ces deux systèmes de gouvernement peuvent être équivalents, à tout le moins concernant ces six indicateurs-ci. L'objectif n'étant pas d'établir une quelconque hiérarchie entre gouvernements majoritaire et minoritaire, mais bien de voir si les gouvernements minoritaires peuvent remplir leurs fonctions. Or, en n'établissant aucune distinction notable entre les deux formes de gouvernements, cela tend à démontrer qu'au fond, le gouvernement minoritaire n'est pas une situation se comparant désavantageusement à son équivalent majoritaire pour ces cinq indicateurs.

Par contre, pour les trois autres indicateurs, des observations beaucoup plus révélatrices ont été effectuées. Tout d'abord, en ce qui concerne les projets de loi importants, il a été démontré qu'un gouvernement minoritaire peut tout à fait faire adopter des lois d'importance pour la société ou l'État canadien. Une liste de trente-cinq lois jugées marquantes a été dressée. Dix de ces lois émanaient de gouvernements minoritaires, ce qui démontre que ce système de gouvernement peut tout à fait être apte à mettre en avant des mesures importantes. Cela appuie par ailleurs les affirmations de Russell, présentées dans le premier chapitre, où ce dernier affirmait que certains gouvernements minoritaires avaient effectivement fait adopter des lois importantes<sup>6</sup>. La question de l'adoption des projets de loi importants avait donc déjà été abordée en partie par des auteurs dont les ouvrages ont été consultés pour la revue de la littérature. Les observations effectuées sont donc complémentaires à ce qui avait déjà été établi par ces auteurs.

Toutefois, la productivité législative ainsi que le taux de succès de la législation du gouvernement sont deux indicateurs où la configuration minoritaire s'est distinguée négativement par rapport à son équivalent majoritaire. En effet, le rythme d'adoption de projets de loi est en moyenne plus élevé dans les législatures se caractérisant par la présence d'un gouvernement minoritaire. Cela signifie que le processus législatif est plus lent et le Parlement est donc moins productif quantitativement. Quatre législatures avec des gouvernements minoritaires ont toutefois obtenu un rythme d'adoption comparable à ceux en situation de gouvernement majoritaire. Malgré leur productivité globale plus faible, certaines configurations minoritaires ont tout de même été relativement productives. Un phénomène semblable peut être observé en ce qui concerne l'indicateur du

---

6. Voir chapitre 2, p. 16.

taux de réussite de la législation gouvernementale. Le taux de succès des législatures avec gouvernement majoritaire est nettement plus élevé. Mais près de la moitié des gouvernements minoritaires ont toutefois obtenu un taux de réussite égal ou supérieur à celui de la moyenne des législatures en configuration majoritaire. Là encore, si globalement les gouvernements minoritaires se révèlent désavantagés concernant cet indicateur, il y a tout de même quelques exemples de législatures pouvant tout à fait être considérées sur un pied d'égalité avec leurs équivalents majoritaires. Il faut également rappeler que le taux de réussite du gouvernement ne fait pas la distinction entre les projets de loi battus en Chambre et ceux qui n'ont pu être adoptés avant la fin de la session.

En somme, il a été démontré qu'un gouvernement minoritaire peut être en mesure de faire adopter des projets de loi d'envergure. En ce qui concerne les huit indicateurs davantage orientés sur la comparaison, pour six d'entre eux, la configuration majoritaire ou minoritaire semble avoir peu d'impact. Les gouvernements minoritaires ne sont donc ni meilleurs, ni pires que leurs vis-à-vis majoritaires en ce qui a trait à ces indicateurs. Autrement dit, ils sont de valeur équivalente et ils peuvent remplir leur fonction législative au même titre que le font les gouvernements majoritaires.

Par contre, pour deux indicateurs, la configuration minoritaire semble produire un rendement négatif. Plus précisément, les gouvernements minoritaires sont moins productifs quantitativement et le taux de succès de la législation du gouvernement est globalement un peu plus faible. Toutefois, il existe pour ces deux indicateurs des exemples de législatures en situation de gouvernement minoritaire qui ont malgré tout obtenu des résultats comparables aux Parlements avec gouvernement majoritaire. Il appert donc que les gouvernements minoritaires peuvent faire adopter des projets de loi importants. Ils sont toutefois moins productifs quantitativement et le taux de succès des projets de loi émanant du gouvernement est généralement plus faible. Et la proportion de lois adoptées d'origine gouvernementale parmi l'ensemble des lois publiques adoptées est relativement stable pour les deux types de configuration. Les gouvernements minoritaires ne semblent donc pas prisonniers d'une situation où une grande quantité de projets de loi émanant des partis d'opposition vient fragiliser la cohésion de leur programme législatif. Par contre, des négociations avec les autres formations politiques peuvent faire en sorte que les projets de loi du gouvernement sont modifiés de manière à satisfaire les exigences de l'opposition.

En définitive, les gouvernements minoritaires au Parlement fédéral ne constituent pas un bloc monolithique. Chaque gouvernement et législature est unique et a son propre historique. Malgré le fait que certains

indicateurs ont démontré que les gouvernements minoritaires peuvent être comparés négativement par rapport à leur équivalent majoritaire, il n'en demeure pas moins qu'il existe des exemples de mandats minoritaires qui de toute évidence se sont caractérisés par une certaine efficacité. Diefenbaker en 1957 et Pearson en 1963 constituent deux cas de ces gouvernements minoritaires qui sont considérés comme ayant été efficaces. Pearson s'est distingué par de nombreuses lois d'envergure comme celle concernant le *Code canadien du travail* et la *Loi sur le régime des pensions*. Le gouvernement Diefenbaker s'est quant à lui distingué par un rythme d'adoption de projets de loi comparable à celui des gouvernements majoritaires. Par ailleurs, le taux de réussite de la législation du gouvernement fut de 93,8 % pour Pearson et de 90 % pour Diefenbaker, alors que la moyenne des législatures en situation de gouvernement minoritaire est de 66,6 %. De plus, la proportion de projets de loi de l'opposition parmi le total de projets adoptés fut de 1 % pour Pearson et de 0 % pour Diefenbaker, alors que la moyenne pour les mandats minoritaires est de 1,6 %. Finalement, le gouvernement Pearson se distingue par le faible intervalle entre l'ouverture de la législature et l'adoption du budget. Celui-ci est de 28 jours, alors que la moyenne pour la configuration minoritaire est de 54,1 jours. Ainsi, ces deux cas constituent des exemples que les gouvernements minoritaires peuvent être somme toute efficaces, du moins au regard des indicateurs utilisés dans cette analyse. Le bon rendement du gouvernement Pearson est toutefois encore plus révélateur que celui du gouvernement Diefenbaker, puisque ce dernier a pu profiter de la faiblesse de l'opposition libérale d'alors. Pearson, quant à lui, a dû négocier avec l'opposition.



## Les gouvernements minoritaires au Québec

Si les gouvernements minoritaires sont relativement fréquents au Parlement fédéral, ils le sont beaucoup moins dans certains États provinciaux<sup>1</sup>. C'est le cas du Québec, où seulement deux législatures se sont caractérisées par la présence d'un gouvernement minoritaire. Ce fut tout d'abord le cas en 1878, à l'époque de la 4<sup>e</sup> législature (1878-1881), puis en 2007, lors de la 38<sup>e</sup> législature (2007-2008). Ainsi, pendant environ 125 ans, les différents gouvernements obtinrent toujours une majorité absolue à l'Assemblée nationale. Depuis 1867, 95 % des législatures (37 sur 39) ont donc été en situation de gouvernement majoritaire. Par comparaison, au Parlement fédéral de 1867 à 2010, c'est plutôt 70 % des législatures (28 sur 40) qui se sont caractérisées par la présence d'un gouvernement majoritaire. Le gouvernement minoritaire est donc une configuration rarissime au Québec. La classe politique avait ainsi très peu de précédents québécois dont elle pouvait s'inspirer en 2007 lorsque le gouvernement se retrouva en situation minoritaire. Il est donc intéressant d'examiner le rendement de l'Assemblée nationale sous cette configuration particulière par rapport à celui des législatures précédentes, qui étaient en situation de gouvernement majoritaire. Mais d'abord, il s'avère important de revenir sur le cas du premier gouvernement minoritaire au Québec.

### 4.1 Le gouvernement minoritaire de Joly de Lotbinière

En 1878, le gouvernement conservateur, qui était majoritaire en Chambre, fut démis de ses fonctions par le lieutenant-gouverneur, Luc Letellier de Saint-Just, un ancien ministre libéral du cabinet Macdonald-Dorion<sup>2</sup>. Dans un échange écrit avec le premier ministre daté du 2 mars 1878, Letellier de

---

1. Louis Massicotte (2008). «Un gouvernement minoritaire au Québec: transition réussie», *Notes pour une présentation organisée par le Groupe canadien d'étude des parlements*, Ottawa, 28 mars, p. 2.  
2. Marcel Hamelin (1974). *Les premières années du parlementarisme québécois*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 273.

Saint-Just affirme sans équivoque qu'il renvoie le chef du gouvernement : « Le lieutenant-gouverneur ne saurait clore ce mémoire sans exprimer à M. le Premier (sic) le regret qu'il éprouve à l'idée de ne pas pouvoir continuer à le maintenir dans sa position à l'encontre des droits et des privilèges de la Couronne<sup>3</sup>. » Il semble que le représentant de la monarchie était en conflit avec le premier ministre d'alors, le conservateur Boucher de Boucherville, concernant notamment le financement du chemin de fer. D'autre part, le lieutenant-gouverneur était un proche du chef de l'opposition, Henry-Gustave Joly de Lotbinière. Cela est confirmé par Hamelin, dans son ouvrage sur le parlementarisme québécois : « La complicité entre Letellier et l'opposition libérale nous semble évidente<sup>4</sup>. » Joly de Lotbinière est alors appelé à former le nouveau gouvernement. Le 8 mars, à l'Assemblée législative, les libéraux font face à l'hostilité évidente des conservateurs, qui détiennent la majorité absolue. Des élections sont donc rapidement déclenchées, étant donné la position délicate du nouveau gouvernement : « Le cabinet n'a rien à attendre d'une telle assemblée ; le lieutenant-gouverneur décide donc de proroger la session et de dissoudre la législature<sup>5</sup>. » L'Assemblée comptait alors 65 sièges. À la suite des élections générales de mai 1878, les conservateurs obtinrent 32 sièges, un de plus que les libéraux de Lotbinière, qui en obtinrent 31<sup>6</sup>. Les deux sièges restants étaient détenus par deux conservateurs indépendants, William Evan Price de Chicoutimi et Arthur Turcotte de Trois-Rivières. Joly de Lotbinière fit toutefois le pari de demeurer premier ministre, puisqu'il comptait sur l'appui de ces deux députés conservateurs indépendants et qu'il pouvait donc espérer obtenir la confiance de la Chambre. Le député Turcotte fut par ailleurs nommé orateur<sup>7</sup> de l'Assemblée législative. Ainsi, disposant de deux sièges de moins que la majorité absolue, le gouvernement de Joly de Lotbinière devint en 1878 le premier gouvernement minoritaire du Québec. La situation des libéraux était toutefois fort délicate. Il faut rappeler qu'à l'époque, le Parlement du Québec était composé à la fois d'une Chambre basse, l'Assemblée législative, et d'une Chambre haute, le Conseil législatif. Or, les libéraux de Joly de Lotbinière ne pouvaient prétendre maîtriser que la Chambre basse grâce à l'appui des deux députés conservateurs indépendants, qui disposaient de la balance du pouvoir. En effet, la Chambre haute était composée d'une importante majorité conservatrice. Cela compliqua la tâche du gouvernement. Ce n'était donc qu'une question de temps avant que le Parlement ne se retrouve plongé dans une crise. Ainsi, lorsqu'il fut temps de voter les subsides annuels, la

---

3. *Ibid.*, p. 274.

4. *Ibid.*, 275.

5. *Ibid.*, p. 270.

6. Pierre Drouilly (1989). *Atlas des élections au Québec : 1867-1985*, Québec, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, s.p.

7. Fonction parlementaire équivalente actuellement à celle de président de l'Assemblée nationale.

Chambre haute, contrôlée par les conservateurs, opposa une fin de non-recevoir<sup>8</sup>. Pendant ce temps, le lieutenant-gouverneur Saint-Just fut renvoyé par le gouvernement fédéral, formé de conservateurs nouvellement élus. Au Québec, le chef conservateur à la Chambre basse, Adolphe Chapleau, réussit alors à faire changer d'allégeance cinq députés libéraux<sup>9</sup>. Ceux-ci devinrent membres du caucus conservateur. Grâce à cela, Chapleau put renverser le gouvernement à l'automne 1879<sup>10</sup>. Les conservateurs formèrent alors un gouvernement majoritaire et Chapleau devint premier ministre. Le gouvernement de Joly de Lotbinière n'aura donc duré qu'un an et demi. Il faut dire que ce dernier s'était placé dans une situation délicate en refusant de céder sa fonction de chef de gouvernement malgré le fait que c'étaient les conservateurs qui détenaient, par un siège, la majorité simple à l'Assemblée à la suite des élections de 1878. De plus, il faut rappeler que c'est avant tout la décision controversée prise par le lieutenant-gouverneur Saint-Just de renvoyer le gouvernement conservateur qui permit à Joly de Lotbinière de devenir premier ministre et de le demeurer durant l'intervalle électoral du printemps 1878. À la suite de cela, il put se présenter en Chambre comme étant le premier ministre sortant qui refusait de céder sa place à son opposant conservateur, sous prétexte qu'il pouvait disposer de la confiance de la Chambre grâce à l'appui de deux députés conservateurs indépendants. De cette situation particulière est issue la première et pendant longtemps la seule expérience de gouvernement minoritaire au Québec.

#### 4.2 Analyse de l'efficacité législative du gouvernement minoritaire de 2007

Il faut attendre en 2007, soit 128 ans après le renversement du gouvernement de Joly de Lotbinière, pour pouvoir observer un second gouvernement minoritaire à l'Assemblée nationale du Québec. En 2003, le Parti libéral du Québec avec Jean Charest à sa tête forma le nouveau gouvernement. Ce premier mandat fut difficile pour les libéraux. Plusieurs décisions du gouvernement avaient suscité de la grogne chez la population. En février 2007, Charest déclencha des élections. Sur les 125 sièges de l'Assemblée nationale, les libéraux n'en obtinrent que 48, soit 28 de moins que lors des élections de 2003. Le Parti québécois mit la main sur 36 sièges, tandis que l'Action démocratique du Québec devint l'opposition officielle avec 41 sièges. Les libéraux de Jean Charest furent donc réélus, mais en position minoritaire à la Chambre. Il est à noter que seulement 12 sièges séparent le

---

8. Louis Massicotte, *op. cit.*, p. 1.

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

premier parti (PLQ) du troisième (PQ). Cela illustre à quel point l'électorat était divisé. C'est d'ailleurs ce qu'a constaté Louis Massicotte au sujet des élections de 2007 :

L'élection d'un gouvernement minoritaire résulta probablement de l'impopularité conjuguée des deux grands partis. Les péquistes étaient doublement handicapés par leur chef et par leur promesse de tenir un nouveau référendum sur la souveraineté, une idée rejetée par les deux tiers de l'électorat. Les libéraux s'étaient mérité le statut peu enviable de gouvernement le plus impopulaire de l'histoire récente du Québec. On peut interpréter la soudaine envolée de l'ADQ de Mario Dumont durant la campagne comme un reflet de l'ambivalence de l'électorat, peu désireux d'élire le PQ mais peu enthousiaste à l'idée d'un nouveau mandat Charest.

Comme il a été expliqué au chapitre 2<sup>11</sup>, lorsqu'il y a un resserrement à l'intérieur du duopole (deux plus importants partis en Chambre) et lorsque les tiers partis réussissent à obtenir une présence importante en nombre de sièges, cela tend à favoriser grandement la configuration minoritaire. Autrement dit, il n'est guère surprenant de constater qu'une Chambre divisée entre trois formations comme l'était l'Assemblée nationale à la suite des élections de 2007 favorise grandement la présence d'un gouvernement minoritaire.

Alors que le Québec n'avait pas connu de gouvernement minoritaire depuis plus de 125 ans, plusieurs observateurs étaient impatients de voir comment les chefs de parti entrevoyaient le travail au Parlement dans un contexte si particulier. L'idée de former une coalition, peu importe les partis impliqués, n'a jamais été une option envisagée<sup>12</sup>. Il semble que le premier ministre Charest a donc décidé de gouverner selon le mode de coopération *ad hoc* évoqué précédemment<sup>13</sup>. Plutôt que de s'appuyer sur un partenaire en Chambre, le gouvernement vise à obtenir les appuis au cas par cas en fonction des enjeux. Il reste à savoir si ce gouvernement a bien su s'adapter à la situation minoritaire dans laquelle il s'est retrouvé.

Au début de la législature, les partis ont semblé peu enclins à vouloir collaborer. L'adoption du budget donna lieu à un psychodrame politique où, pendant un moment, l'on a cru possible une défaite du gouvernement sur ce vote crucial. Finalement, plusieurs députés du Parti québécois s'abstinrent lors du vote, ce qui assura l'adoption du budget<sup>14</sup>. À la suite de cet incident, la dynamique en Chambre se transforma de manière à favoriser une plus grande collaboration. Cela est confirmé par Massicotte : « Par la suite, les attitudes ont profondément changé. [...] L'impression

11. Voir p. 33.

12. Louis Massicotte, *op. cit.*, p. 3.

13. Voir p. 13.

14. Louis Massicotte, *op. cit.*, p. 6.

se dégage que les partis ont vite abandonné la voie de la confrontation et compris qu'ils avaient intérêt à collaborer pour se mériter la confiance du public<sup>15</sup>.»

Afin d'en évaluer plus empiriquement le rendement, nous proposons d'analyser l'efficacité législative de ce gouvernement minoritaire en fonction de différents indicateurs, un peu de la même manière que nous avons procédé pour les gouvernements minoritaires fédéraux. Nous avons comparé le gouvernement minoritaire de 2007 (38<sup>e</sup> législature) aux deux législatures précédentes, soit la 36<sup>e</sup> législature, élue en 1998, et la 37<sup>e</sup> législature, élue en 2003. En fonction des données disponibles<sup>16</sup>, nous avons donc identifié cinq indicateurs mesurant l'efficacité législative du gouvernement Charest de 2007. Le premier indicateur concerne le rythme d'adoption des projets de loi. Il s'agit ici d'évaluer la productivité de la législature en situation de gouvernement minoritaire par rapport à celle des deux législatures précédentes, qui étaient en situation de gouvernement majoritaire. Le délai moyen entre la présentation d'un projet de loi et son adoption constituera le second indicateur. Le troisième indicateur consiste à comparer la proportion de projets de loi émanant de l'opposition qui ont été adoptés. Le quatrième indicateur comparera la manière dont a été divisé le travail en commissions parlementaires selon les différentes fonctions du Parlement. Et finalement, le temps de travail à l'Assemblée sera également comparé, ce qui constitue notre cinquième indicateur.

Le rythme d'adoption des projets de loi a été calculé de la même manière que pour les législatures fédérales. Il s'agit d'établir à quelle fréquence est adopté un projet de loi en tenant compte de deux éléments : le nombre total de projets de loi et le nombre total de séances par législature. Ainsi, selon les données obtenues, le rythme d'adoption a été de 0,72 séance pour la 36<sup>e</sup> législature, à 1,18 séance pour la 37<sup>e</sup> législature et la 38<sup>e</sup> législature. Pour ces deux derniers cas, les libéraux de Jean Charest formaient le gouvernement, mais ils étaient toutefois en situation minoritaire lors de la 38<sup>e</sup> législature. La configuration minoritaire de 2007 obtient un rythme plus lent que la 36<sup>e</sup> législature. Cela n'est guère surprenant, étant donné que la situation minoritaire peut faire en sorte que les différentes formations politiques doivent davantage discuter et négocier que lorsqu'il y a configuration majoritaire, ce qui peut ralentir le processus législatif. Par contre, la productivité législative a été la même pour les deux gouvernements libéraux, alors que l'on pourrait s'attendre à ce que celle du mandat minoritaire ait été plus faible. *A priori*, la configuration minoritaire ne semble donc pas avoir affecté la productivité de l'Assemblée nationale. Avec un rythme d'adoption de 1,18, cela place la 38<sup>e</sup> législature parmi

---

15. *Ibid.*

16. Nous avons utilisé les rapports d'activité publiés annuellement par l'Assemblée nationale.

les Parlements les plus productifs si elle était comparée aux législatures fédérales, qui adoptent en moyenne un projet de loi toutes les 3,2 séances. Un taux de productivité de 1,18 signifie qu'un projet de loi est adopté pour pratiquement chaque séance en Chambre. Cela illustre à quel point l'Assemblée nationale semble avoir été productive malgré la situation minoritaire.

Tableau 4.1

## RYTHME D'ADOPTION DES PROJETS DE LOI

Législature	Gouvernement	Nombre de séances à l'Assemblée nationale	Nombre de projets de loi adoptés	Fréquence d'adoption de projets de loi (en nombre de séances)
36 <sup>e</sup> – 1998	Bouchard/Landry	291	406	0,72
37 <sup>e</sup> – 2003	Charest	274	233	1,18
<b>38<sup>e</sup> – 2007</b>	<b>Charest</b>	<b>110</b>	<b>93</b>	<b>1,18</b>

Le second indicateur concerne également l'aspect productivité du Parlement. Il s'agit de comparer le délai moyen entre la présentation d'un projet de loi en Chambre et son adoption.

Tableau 4.2

## DÉLAI MOYEN ENTRE LA PRÉSENTATION ET L'ADOPTION D'UN PROJET DE LOI

Législature	Année	Délai moyen entre la présentation et l'adoption d'un projet de loi (en nombre de jours)	Moyenne annuelle par législature (en nombre de jours)
36 <sup>e</sup> – 1998	1999-2000	78	92,5
	2000-2001	89	
	2001-2002	126	
	2002-2003	77	
37 <sup>e</sup> – 2003	2003-2004	47	76,25
	2004-2005	79	
	2005-2006	115	
	2006-2007	64	
<b>38<sup>e</sup> – 2007</b>	<b>2007-2008</b>	<b>52</b>	<b>81,5</b>
	<b>2008-2009</b>	<b>111</b>	

Pour la 36<sup>e</sup> législature, le délai moyen est de 92,5 jours. Dans le cas de la 37<sup>e</sup> législature il est de 76,3 jours, tandis que le délai moyen est évalué à 81,5 jours dans le cas de 38<sup>e</sup> législature. Cette dernière législature se caractérisait donc par un délai plus long que dans le cas de la 37<sup>e</sup> législature, mais ce délai est tout de même plus court que la 36<sup>e</sup> législature. Alors que l’on aurait pu s’attendre à ce que le délai soit nettement plus élevé dans le cas du Parlement en situation de gouvernement minoritaire, ce n’est pas le cas. Encore une fois, il semble que la configuration minoritaire ne semble pas être un facteur déterminant pour cet indicateur.

En ce qui concerne la proportion de projets de loi adoptés émanant de simples députés, ce qui inclut les projets de loi proposés par les partis d’opposition, celui-ci est habituellement peu élevé.

Tableau 4.3

PROPORTION DE PROJETS DE LOI PUBLICS ADOPTÉS ÉMANANT DES DÉPUTÉS

Législature	Gouvernement	Nombre de séances à l’Assemblée nationale	Nombre de projets de loi publics adoptés émanant des députés	Proportion de projets de loi publics adoptés émanant des députés
36 <sup>e</sup> – 1998	Bouchard/Landry	291	18 (13 sur 18 unanimité)	6,2 %
37 <sup>e</sup> – 2003	Charest	274	5 (100 % unanimité)	1,8 %
<b>38<sup>e</sup> – 2007</b>	<b>Charest</b>	<b>110</b>	<b>2</b> <b>(100 % unanimité)</b>	<b>0,9 %</b>

Tout comme dans le cas du Parlement fédéral, il est impossible avec les données disponibles de faire la distinction entre projet de loi émanant d’un député du parti gouvernemental et projet de loi émanant d’un député de l’opposition. Tous les projets de loi publics n’ayant pas été présentés par un ministre sont désignés comme étant des projets de loi de député. Mais quoi qu’il en soit, on pourrait s’attendre à ce que ces projets de loi émanant de députés, et donc dans certains cas de l’opposition, soient plus facilement adoptés en période de gouvernement minoritaire. Or, sur les 93 lois adoptées pendant la 38<sup>e</sup> législature, seulement deux émanaient de simples députés. Tous les autres étaient des projets de loi gouvernementaux. Ainsi, seulement 0,9% de l’ensemble des projets de loi adoptés ont été proposés par l’opposition. Il faut également préciser que ces deux projets de loi ont été adoptés à l’unanimité, et il est possible qu’ils aient été proposés par des députés provenant du groupe parlementaire. Ainsi, il est probable qu’il ne s’agissait pas de projets de loi majeurs. Dans le cas

de la 36<sup>e</sup> législature, cette proportion est établie à 6,2%, ce qui correspond à 18 projets de loi, dont 13 ont été adoptés à l'unanimité. Pour ce qui est de la 37<sup>e</sup> législature, la proportion est de 1,8%, correspondant à cinq projets de loi, tous adoptés à l'unanimité.

Il apparaît donc que la configuration minoritaire ne semble pas avoir favorisé l'adoption de projets émanant de députés. En fait, c'est la 38<sup>e</sup> législature qui obtient la proportion d'adoption la plus faible. Il aurait pourtant été plausible que ce soit plutôt l'inverse, c'est-à-dire que la proportion de projets de loi adoptés émanant de députés soit plus élevée pour le Parlement en situation de gouvernement minoritaire. Mais ce n'est pas ici. Cela ne signifie pas pour autant que l'opposition n'a pas su influencer le processus législatif. Il est possible que des projets de loi gouvernementaux aient été modifiés au cours du processus par l'adoption d'amendements proposés par les députés des partis d'opposition.

Le quatrième indicateur concerne la division du travail en commission parlementaire. De manière générale, les travaux en commission peuvent être divisés en trois catégories : la fonction législative, la fonction de contrôle et les autres mandats. Selon les données disponibles dans les rapports d'activité de l'Assemblée nationale, on peut établir pour chaque législature la proportion dédiée à chacune des fonctions<sup>17</sup>. Pour la 36<sup>e</sup> législature, la fonction législative représentait en moyenne 30,3% du temps de travail en commission, la fonction de contrôle s'établissait à 35% et les autres mandats à 34,7%. Dans le cas de la 37<sup>e</sup> législature, 22,8% du temps de travail était consacré à l'aspect législatif, tandis que la fonction de contrôle occupait 44,3% du temps, alors que les autres mandats représentaient 33%. Finalement, pour ce qui est de la 38<sup>e</sup> législature, la fonction législative occupait 31% du temps de travail en commission, alors que la fonction de contrôle représentait 36% et les autres mandats 33%. Il semble donc que la division du travail en commission s'est faite de manière semblable pour la 36<sup>e</sup> et la 38<sup>e</sup> législature, puisque le pourcentage pour chacune des fonctions se révèle similaire. Ainsi, ce n'est pas le Parlement en configuration minoritaire qui se distingue ici. C'est plutôt la 37<sup>e</sup> législature qui fait figure à part, puisque le travail en commissions a été davantage orienté vers la fonction de contrôle plutôt que sur la fonction législative, et ce, contrairement aux deux législatures. La situation minoritaire ne semble donc pas avoir eu un impact quant à la division du travail en commission parlementaire.

---

17. Ces données sont non disponibles pour la période 2002-2003.



Tableau 4.4

## DIVISION DU TRAVAIL DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Législature	Année	Pourcentage du temps de travail relié à la fonction législative	Pourcentage du temps de travail relié à la fonction de contrôle	Pourcentage du temps de travail relié à d'autres mandats
36 <sup>e</sup> – 1998	1999-2000	34	33	33
	2000-2001	28	37	35
	2001-2002	29	35	36
	2002-2003	-	-	-
37 <sup>e</sup> – 2003	2003-2004	23	40	37
	2004-2005	25	46	29
	2005-2006	21	46	33
	2006-2007	22	45	33
<b>38<sup>e</sup> – 2007</b>	<b>2007-2008</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>35</b>
	<b>2008-2009</b>	<b>32</b>	<b>37</b>	<b>31</b>

La configuration minoritaire de 2007 ne semble pas avoir été un fardeau pour l'avancement des travaux législatifs, comme en font foi les indicateurs précédents. Toutefois, il faut examiner si le gouvernement lorsqu'il est en situation minoritaire aura tendance à limiter le temps de travail à l'Assemblée nationale. En faisant moins travailler le Parlement, les chances de se faire renverser en Chambre ou de voir la législation gouvernementale lourdement amendée par les partis d'opposition seraient ainsi grandement diminuées. Autrement dit, le gouvernement pourrait chercher à réduire le travail des parlementaires à l'Assemblée de manière à circonscrire les occasions où l'opposition peut user de son statut renforcé par la configuration minoritaire. Pour évaluer si c'est effectivement le cas, nous avons utilisé des données relatives au temps de travail en Chambre. Les rapports d'activité de l'Assemblée nationale publiés annuellement mentionnent le nombre d'heures qu'ont passé les députés à la fois en séance à la Chambre et également en séance en commissions parlementaires. Nous avons donc compilé le rythme de travail pour chacune des trois législatures étudiées. Pour ce faire, nous avons pris en compte la durée totale de la législature et le nombre total d'heures travaillées en séances, que ce soit en Assemblée ou en commission, pour chacune des législatures. Grâce à ces données, nous avons calculé le nombre d'heures travaillées en moyenne par mois. Ainsi, pour la 36<sup>e</sup> législature, les députés ont travaillé à un rythme moyen de 145,5 heures par mois. Pour la 37<sup>e</sup> législature, il s'agit de 150,2 heures, tandis que le rythme de travail se situe à 115,5 heures pour la 38<sup>e</sup> législature.

Tableau 4.5

## RYTHME DE TRAVAIL DES DÉPUTÉS EN SÉANCES

Législature	Durée totale de la législature	Nombre total d'heures travaillées	Rythme moyen de travail à l'Assemblée par mois
36 <sup>e</sup> – 1998	48 mois	6985	145,5
37 <sup>e</sup> – 2003	43 mois	6458	150,2
<b>38<sup>e</sup> – 2007</b>	<b>18 mois</b>	<b>2079</b>	<b>115,5</b>

Il appert donc que le Parlement en situation de gouvernement minoritaire a tourné quelque peu au ralenti comparé aux deux législatures précédentes. Cela avait déjà été relevé par le journaliste du journal *La Presse*, Tommy Chouinard, et ce, dès juin 2008 :

Le nombre d'heures de travail au Parlement est le plus bas depuis au moins 10, voire 20 ans. Le rapport d'activité de l'Assemblée nationale, rendu public cette semaine, confirme ce que toute la colline parlementaire percevait depuis un moment déjà. Le menu législatif proposé par le gouvernement est léger, et les députés ont peu de pain sur la planche à Québec<sup>18</sup>.

En somme, lorsque l'Assemblée ou les commissions parlementaires siègent, le processus législatif semble suivre son cours de manière pratiquement similaire à ce qui se passe lorsque le Parlement est en situation majoritaire, comme en font foi les indicateurs comparatifs. Par contre, lorsqu'on examine le temps qu'ont passé les députés en séances, il apparaît clairement que le travail a nettement diminué dans le cas du gouvernement Charest de 2007. L'une des hypothèses avancées précédemment est que cela est une manière de limiter les risques inhérents à la configuration minoritaire. Questionné quant aux raisons expliquant la baisse de travail à l'Assemblée, le leader du gouvernement déclarait en 2008 : « La dynamique parlementaire est différente. Les discussions, au contraire d'un gouvernement majoritaire, se font plus dans les corridors et les bureaux que dans les commissions<sup>19</sup>. » Ainsi, il est effectivement possible qu'étant donné la configuration minoritaire, qu'une large part de la délibération entre groupes parlementaires s'effectue en coulisses plutôt qu'en séance d'Assemblée ou de commissions parlementaires. Ainsi, le gouvernement privilégierait une approche prudente où il discute avec les autres partis sur les différents projets de loi en amont du processus législatif habituel. Le constat selon lequel la charge de travail a diminué considérablement au Parlement apporte donc une nuance importante quant à l'idée de l'efficacité législative de la 38<sup>e</sup> législature. Il est par ailleurs dommage que des données similaires ne soient pas disponibles concernant le Parlement fédéral.

18. Tommy Chouinard (2008). « Moins de boulot pour nos élus », Montréal, *La Presse*, 12 juin, p. A1.

19. *Ibid.*

En définitive, il semble que la législature en situation de gouvernement minoritaire ne semble pas s'être révélée moins efficace que les deux législatures l'ayant précédée. Suivant ce constat, on pourrait donc affirmer que l'expérience minoritaire au Québec a été réussie en quelque sorte. Louis Massicotte estimait en 2008 que la classe politique s'était bien adaptée à la situation minoritaire : « [...] l'impression qui prévaut à ce stade est que la première expérience de gouvernement minoritaire de l'histoire moderne du Québec a révélé la capacité du milieu parlementaire à s'adapter à une situation inédite<sup>20</sup>. » Par contre, le fait que le temps de travail à l'Assemblée nationale ait été diminué peut sembler démontrer que la classe politique québécoise, ou du moins dans ce cas-ci le gouvernement libéral et son premier ministre Jean Charest, sont peu enclins à vouloir œuvrer en contexte minoritaire. Ils préfèrent être prudents et limiter sensiblement les occasions qu'a l'opposition d'influencer le processus législatif ou de contrôler le gouvernement. Et dès que le contexte sera favorable, des élections générales seront déclenchées afin de transformer la minorité en majorité. Ainsi, on pourrait affirmer qu'il semble que la principale préoccupation n'est pas ici de tenter de réaliser de grands projets ou d'adopter d'audacieuses mesures, mais plutôt de s'assurer de demeurer au pouvoir en diminuant les risques de renversement. C'est du moins la première hypothèse expliquant la diminution du temps de travail au Parlement. Mais d'un autre côté, le fait que l'Assemblée nationale se soit révélée somme toute productive semble démontrer qu'effectivement, un travail de concertation s'est effectué préalablement en coulisses par le gouvernement afin de s'assurer de l'appui de l'un ou l'autre des partis de l'opposition. Cela pourrait donc expliquer la diminution de la charge de travail des parlementaires. C'est la deuxième hypothèse. Mais peu importe laquelle de ces deux hypothèses peut être considérée comme la plus représentative de la réalité, il n'en demeure pas moins que la 38<sup>e</sup> législature s'est révélée être relativement efficace quant à sa fonction législative en comparaison de deux législatures précédentes.

---

20. Louis Massicotte, *op. cit.*, p. 8.



## La fin des gouvernements minoritaires et la classe politique

Dans les deux chapitres précédents, il a été démontré que les Parlements en situation de gouvernements minoritaires n'étaient pas nécessairement inefficaces quant à leur fonction législative. En ne s'en tenant qu'à ce critère, on pourrait affirmer que les gouvernements minoritaires ne sont pas des configurations qui doivent être honnies, puisque leur efficacité législative est relativement comparable à leur équivalent majoritaire. Toutefois, certains pourraient avancer que les gouvernements minoritaires ne sont pas pour autant une situation souhaitable, dans la mesure où ils ont tendance à être de courte durée et donc qu'ils entraînent des élections plus fréquentes. En effet, au fédéral, les gouvernements minoritaires ont une durée moyenne de 22 mois, alors que la configuration majoritaire obtient une moyenne de 48 mois. Un gouvernement minoritaire a donc en moyenne une durée d'un peu moins de la moitié de son équivalent majoritaire. Ils entraînent des élections environ tous les deux ans en moyenne, alors que c'est plutôt aux quatre ans dans le cas d'un gouvernement majoritaire. Or, il s'avère primordial de s'interroger sur ce qui cause cette relative instabilité. C'est pourquoi il sera question de la manière dont les gouvernements minoritaires prennent fin<sup>1</sup>. Ensuite, il sera intéressant d'identifier, si possible, à qui profite la fin d'un gouvernement minoritaire : est-ce le gouvernement sortant ou l'opposition ? Le gouvernement succédant à un gouvernement minoritaire a-t-il tendance à se retrouver également en situation minoritaire ? Finalement, l'attitude de la classe politique à l'égard de la configuration minoritaire sera examinée.

---

1. Le second gouvernement Harper (2008) est exclu de l'analyse pour ce chapitre, étant donné qu'il était toujours en fonction au moment de la rédaction du présent ouvrage.

## 5.1 Comment prennent fin les gouvernements minoritaires ?

La fin d'un mandat pour un gouvernement peut être provoquée par différentes manières. Le premier ministre peut demander au gouverneur général de dissoudre la Chambre. En fait, lorsqu'il est en situation majoritaire, le chef du gouvernement demeure celui qui décide de la dissolution de la Chambre et donc du déclenchement d'élections générales. C'est d'ailleurs ce que confirment Montigny et Pelletier : « Dans le système canadien, il lui appartient enfin de juger, lorsqu'il dirige un gouvernement majoritaire, du moment de la dissolution de la Chambre<sup>2</sup>. » En situation minoritaire toutefois, le gouvernement peut être renversé par l'opposition. Plus précisément, s'il perd la confiance de la Chambre, celle-ci se retrouve habituellement dissoute. Toutefois, pour qu'un vote de la Chambre entraîne la démission du gouvernement, la défiance de l'opposition envers le gouvernement doit être sans équivoque<sup>3</sup>. Louis Massicotte précise les trois moyens qui sont à la disposition de l'opposition :

D'abord, elle peut rejeter en bloc l'ensemble des crédits budgétaires, paralysant ainsi la machine gouvernementale. Ensuite, elle peut rejeter toute motion sur laquelle le premier ministre a préalablement et publiquement posé la question de confiance. Enfin, elle peut adopter une motion de censure explicite à l'endroit du gouvernement. [...] L'adoption de telles motions rompt de façon irrémédiable le lien de confiance jusque-là présumé exister entre le gouvernement et la majorité parlementaire, et ne laisse plus au gouvernement le choix qu'entre la démission immédiate et l'appel au peuple<sup>4</sup>.

Finalement, en cas de défaite du gouvernement sur un vote ne constituant pas automatiquement une question de confiance, le premier ministre peut décider si cela remet ou non en doute la confiance de la Chambre envers son gouvernement. Il est donc libre d'interpréter une défaite sur un vote en Chambre, sauf pour les cas mentionnés dans la citation précédente<sup>5</sup>. S'il estime qu'il vient de perdre la confiance de la majorité, il peut démissionner ou demander la dissolution du Parlement afin que des élections générales soient tenues<sup>6</sup>.

Historiquement, on peut identifier quatre manières dont ont pris fin les douze gouvernements minoritaires qu'a connus le Parlement fédéral (le gouvernement de Meighen inclus). Il y a la dissolution déclenchée par le premier ministre, qui constitue par ailleurs le moyen privilégié de mettre fin à un gouvernement en ce qui concerne les configurations majoritaires.

2. Éric Montigny et Réjean Pelletier (2005). « Le pouvoir législatif », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 290.

3. Louis Massicotte (2008). « Un gouvernement minoritaire au Québec : transition réussie », *Notes pour une présentation organisée par le Groupe canadien d'étude des parlements*, Ottawa, 28 mars, p. 325.

4. *Ibid.*, p. 325-326.

5. *Ibid.*, p. 324.

6. *Ibid.*

On retrouve par la suite l'adoption d'une motion de censure par les partis d'opposition. Une défaite sur le budget constitue un autre cas de scénario mettant fin à un gouvernement minoritaire. Puis, il y a aussi le cas particulier de démission de Mackenzie King. Les tableaux 5.1 et 5.2 présentent les différents cas de figure et leurs fréquences respectives pour les gouvernements minoritaires.

Tableau 5.1

## LA FIN DES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES, 1921-2006

Législature	Gouvernement	Manière dont prend fin un gouvernement minoritaire
14 <sup>e</sup> – 1921	King (Lib.)	Dissolution à l'initiative du premier ministre
15 <sup>e</sup> – 1925	King (Lib.)	Refus du gouverneur général de prononcer la dissolution exigée par le premier ministre, démission du gouvernement
1926	Meighen (Cons.)	Adoption d'une motion de censure
16 <sup>e</sup> – 1926	King (Lib.)	Dissolution à l'initiative du premier ministre
23 <sup>e</sup> – 1957	Diefenbaker (Cons.)	Dissolution à l'initiative du premier ministre
25 <sup>e</sup> – 1962	Diefenbaker (Cons.)	Adoption d'une motion de censure
26 <sup>e</sup> – 1963	Pearson (Lib.)	Dissolution à l'initiative du premier ministre
27 <sup>e</sup> – 1965	Pearson/Trudeau (Lib.)	Dissolution à l'initiative du premier ministre
29 <sup>e</sup> – 1972	Trudeau (Lib.)	Défaite sur le vote du budget (dissolution déguisée)
31 <sup>e</sup> – 1979	Clark (Cons.)	Défaite sur le vote du budget
38 <sup>e</sup> – 2004	Martin (Lib.)	Adoption d'une motion de censure
39 <sup>e</sup> – 2006	Harper (Cons.)	Dissolution à l'initiative du premier ministre

Tableau 5.2

## MANIÈRE DONT PRENNENT FIN LES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES EN %, 1921-2006

Moyen mettant fin au mandat d'un gouvernement minoritaire	Nombre	Pourcentage
Dissolution	6	50
Motion de censure	3	25
Défaite sur le budget	2	16,7
Démission du gouvernement*	1	8,3
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

\* En 1926, le gouvernement minoritaire de Mackenzie King a démissionné à la suite du refus du gouverneur général de dissoudre la Chambre.

Les données présentées en appendice démontrent donc que la moitié des gouvernements minoritaires ont pris fin à l'initiative du chef de l'exécutif. Ainsi, pour six des douze gouvernements minoritaires, le moyen utilisé fut le même que pour un gouvernement majoritaire : le premier ministre demande au gouverneur général de dissoudre la Chambre afin que des élections générales soient déclenchées.

On peut également considérer le second gouvernement de Mackenzie King (1925) comme ayant pris fin à l'initiative du premier ministre. Officiellement, il démissionna à la suite du refus du gouverneur général d'autoriser la dissolution du Parlement. King souhaitait déclencher des élections alors qu'il était critiqué par les partis d'opposition pour un scandale concernant les douanes, mais le gouverneur général refusa, sous prétexte que les conservateurs avaient droit de former un nouveau gouvernement du fait qu'ils avaient obtenu plus de sièges que les libéraux lors des dernières élections générales. Cet épisode de l'histoire canadienne, mieux connu sous le nom de l'affaire King-Byng, a déjà été abordé dans le chapitre 2<sup>7</sup>. King a donc dû démissionner de son poste de chef de gouvernement. C'est Arthur Meighen qui lui succéda. En demandant la dissolution, King a fait intervenir le gouverneur général, ce qui a entraîné une suite d'événements qui ont donné lieu à la crise King-Byng. Ainsi, malgré le caractère exceptionnel des circonstances, il n'en demeure pas moins que, dans ce cas-ci, c'est le premier ministre qui a été l'initiateur de la fin du gouvernement.

On peut donc considérer que ce n'est pas six, mais bien sept gouvernements minoritaires qui ont pris fin à l'initiative du premier ministre. Cela représente 58,3% du total de douze gouvernements. Le reste, 41,7%, donc cinq gouvernements, ont pris fin par l'action des partis d'opposition. Dans trois cas, il s'agissait de motion de censure, tandis que pour deux gouvernements, ce fut une défaite sur un vote sur le budget<sup>8</sup>. Mais il semble qu'il est possible qu'une défaite en Chambre sur une question de confiance comme un vote budgétaire puisse être souhaitée par le gouvernement. En effet, le premier ministre, en proposant des mesures qu'il sait d'avance inacceptables pour les partis d'opposition, peut provoquer sa défaite sans avoir à porter le blâme pour le déclenchement d'élections générales. Il s'agit d'une dissolution déguisée. Aussi particulière que puisse paraître une telle stratégie, il semble qu'elle se soit produite à au moins une reprise, en 1974 sous Trudeau, comme en fait foi l'historique présenté au chapitre 2<sup>9</sup>.

---

7. Voir chapitre 2, p. 39-40.

8. Il s'agit des gouvernements de Meighen de 1926, de Diefenbaker de 1962 et de Martin de 2004 en ce qui concerne les motions de censure; et des gouvernements de Trudeau de 1972 et de Clark de 1979 pour ce qui est des défaites sur le budget.

9. Voir p. 47.



L'initiative prise par le premier ministre constitue donc majoritairement le moyen utilisé pour mettre fin à un gouvernement minoritaire, ce qui est d'ailleurs le cas pour la configuration majoritaire également. Toutefois, dans le cas minoritaire, la décision de déclencher des élections se produit plus tôt. Il s'avère donc important de s'interroger sur ce qui pousse les premiers ministres à provoquer des élections aussi tôt.

L'historique de certains gouvernements révèle quelques précisions concernant les motivations du chef du gouvernement au moment de mettre fin à son mandat. En 1926, dans le cas de Mackenzie King, son parti était plongé dans un scandale concernant les douanes<sup>10</sup>. Voulant couper court au débat, King a donc demandé la dissolution. De plus, il craignait l'adoption d'une motion de censure<sup>11</sup>. Une telle motion avait évidemment des chances d'être adoptée, étant donné la configuration minoritaire. Est-ce que la réaction du premier ministre aurait été différente en situation majoritaire? L'opposition n'aurait alors eu pratiquement aucune chance de faire adopter une motion de censure. Mais dans ce cas-ci, l'opposition, disposant de pouvoirs accrus étant donné la configuration minoritaire, a pu faire pression sur le gouvernement. Ce dernier, ne voyant que pour seule alternative un déclenchement d'élections, demanda la dissolution, qui lui fut refusée, par ailleurs.

L'éphémère gouvernement Meighen de 1926 fut quant à lui renversé par un vote de l'opposition au troisième jour des travaux parlementaires. Une motion de censure fut adoptée. Quarante-seize députés ont voté « pour » l'adoption alors que 95 ont voté « contre ». Quarante-six députés ont « pairé<sup>12</sup> » lors du vote en Chambre<sup>13</sup>. Le vote fut donc très serré. Évidemment, la situation était alors particulière. Le gouvernement conservateur de Meighen faisait face à une opposition lui étant nettement hostile en raison de la crise King-Byng. La manière dont avait été nommé le cabinet ne respectait pas certaines règles parlementaires<sup>14</sup>. C'est d'ailleurs ce à quoi le texte de la motion de censure fait référence: « Que les actes accomplis dans cette Chambre par les honorables députés qui ont rempli

10. Rand Dyck (2004). *Canadian politics*, Scarborough, Nelson, p. 498.

11. *Ibid.*

12. « Il y a pairage lorsque les whips prennent des dispositions pour qu'un député s'entende avec un député du parti opposé afin de s'abstenir de voter à une occasion particulière pour permettre à l'un ou l'autre ou aux deux de s'absenter de la Chambre. Leurs votes sont alors neutralisés, et le poids relatif de leur parti à la Chambre demeure identique. » Source: Parlement du Canada. Votes par appel nominal, <[http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c\\_d\\_recordedvotes-f.htm](http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_d_recordedvotes-f.htm)>, consulté le 25 octobre 2009.

13. Parlement du Canada (1926). *Débats de la Chambre des communes*, session 1926, vol. IV, Ottawa, Imprimeur de la Reine, p. 5320.

14. À cette époque, un membre du Parlement nouvellement désigné comme ministre se devait de démissionner, puis il devait se faire réélire lors d'une élection partielle. Meighen ne respecta pas cette pratique. Source: Peter H. Russell et Lorne Sossin (dir.), *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 20.

les fonctions de ministre de la Couronne [...] constituent une violation et une infraction des privilèges de cette Chambre [...]»<sup>15</sup>. On peut évidemment considérer qu'une fin aussi prématurée pour le gouvernement Meighen aurait été impossible sous un gouvernement majoritaire. Il faut toutefois rappeler que l'hostilité des partis d'opposition est née d'une crise politique qui s'est déclenchée dans un contexte minoritaire. De plus, en situation majoritaire, il est peu probable que le gouverneur général ait à se prononcer sur une demande de dissolution huit mois après les dernières élections générales.

En 1957, John Diefenbaker, alors à la tête d'un gouvernement minoritaire conservateur, décida de dissoudre la Chambre huit mois seulement après les élections générales. Le gouvernement était alors sur une lancée et comptait bien profiter de la faiblesse des libéraux, alors occupés à se trouver un nouveau chef. Lorsque Lester B. Pearson fut nommé chef du Parti libéral, le climat en Chambre changea et l'opposition devint plus agressive, ce qui semble avoir encouragé Diefenbaker à déclencher des élections. C'est ce que confirme la une du journal *Le Devoir* du 1<sup>er</sup> février 1958 :

Quand le 21 juin, M. Diefenbaker a consenti à devenir premier ministre et à former un cabinet, il savait, en tout état de cause qu'il acceptait de diriger un gouvernement minoritaire et en prenait tous les risques. Il comptait sur la paralysie momentanée du parti libéral mais celui-ci s'est donné un nouveau chef et plus rien ne l'excuse de ne pas reprendre son rôle d'opposition normale<sup>16</sup>.

La décision de dissoudre la Chambre n'a pas plu aux partis d'opposition. Le premier ministre s'est défendu en prétextant le climat de travail de plus en plus difficile<sup>17</sup>. À la suite des élections, Diefenbaker gagna son pari en remportant 79 % des sièges et plus de 54 % des suffrages<sup>18</sup>.

En 1963, Diefenbaker dirigeait alors son troisième gouvernement, mais son deuxième en situation minoritaire. Son mandat se termina par l'adoption d'une motion de censure. Il était alors un chef contesté à l'intérieur de son parti et sa position concernant la possibilité d'installer des armes nucléaires au Canada suscitait de nombreuses critiques<sup>19</sup>. Huit mois après son élection, Diefenbaker fut donc renversé par un vote de la Chambre. Dans ce cas-ci, il ne fait aucun doute que la situation minoritaire a été le facteur déterminant dans la fin du troisième gouvernement Diefenbaker. C'est l'opposition, formée de libéraux, de néo-démocrates et

15. *Ibid.*

16. Clément Brown (1958). « M. Diefenbaker se doit de demander la dissolution », Montréal, *Le Devoir*, 1<sup>er</sup> février, p. 1.

17. Parlement du Canada (1958). *Débats de la Chambre des communes*, session 1957-1958, vol. IV, Ottawa, Imprimeur de la Reine, p. 4405.

18. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 8.

19. Rand Dyck, *op. cit.*, p. 182.

de créditistes, qui a adopté la motion de censure. Une telle chose aurait été pratiquement impossible en configuration majoritaire, étant donné le contrôle de la majorité par le chef de l'exécutif. Cette motion de censure fut la deuxième adoptée dans l'histoire du Parlement fédéral, après celle de 1926 à l'encontre de Meighen. 142 députés ont voté « pour » l'adoption de la motion, tandis que 111 étaient « contre »<sup>20</sup>.

Ce sont les libéraux de Pearson qui ont succédé à Diefenbaker. Un peu moins de deux ans après l'élection, le premier ministre a demandé la dissolution. Pearson souhaitait déclencher des élections afin d'obtenir une majorité absolue en Chambre. C'est ce que confirme John English : « *Mike wanted a majority government in 1965, but that meant an election*<sup>21</sup>. » Un article du journal *Le Devoir* confirme d'ailleurs l'objectif du premier ministre :

La principale raison évoquée par le premier ministre est l'incertitude provenant du fait qu'aucun parti n'a pu obtenir de majorité aux communes lors des dernières élections. [...] M. Pearson s'est dit persuadé qu'un gouvernement majoritaire pourra s'acquitter bien mieux de sa tâche<sup>22</sup>.

Mais contrairement à Diefenbaker, Pearson échoua dans sa tentative d'obtenir un mandat majoritaire. Son parti fut réélu, mais toujours en situation minoritaire. Il obtint le même pourcentage de sièges, soit 42 %, et son pourcentage du vote populaire descendit à 40 %, alors qu'il avait obtenu 42 % en 1958. Non seulement l'élection n'apporta pas de majorité absolue à Pearson, mais elle ne modifia que de très peu la configuration de la Chambre. Les principaux partis obtinrent sensiblement le même nombre de sièges.

En 1968, Trudeau succéda à Pearson comme premier ministre libéral. Il demanda rapidement la dissolution de la Chambre. L'idée de Trudeau était de légitimer ses nouvelles fonctions auprès de l'électorat et de se dissocier des politiques de son prédécesseur<sup>23</sup>. Autrement dit, cette élection visait à marquer un renouveau. Cela est d'ailleurs confirmé par les propos de Pierre C. O'Neil, journaliste au *Devoir* en 1968 :

Plus que tout autre événement dans le passé récent, le déclenchement d'élections générales au pays marque véritablement le début d'une ère nouvelle dans la politique canadienne. [...] Deux nouveaux chefs politiques prennent charge de leur parti, de vieilles figures politiques quittent la Chambre des communes [...]<sup>24</sup>.

20. Parlement du Canada (1963). *Débats de la Chambre des communes*, session 1962-1963, vol. III, p. 3624.

21. John English (1992). *The Life of Lester Pearson, vol. II: 1949-1972*, Toronto, Alfred A. Knopf, p. 304.

22. « Des élections le 8 novembre », Montréal, *Le Devoir*, 8 septembre 1965, p. 1.

23. John English, *op. cit.*, p. 384.

24. Pierre C. O'Neil (1968). « Des élections générales le 25 juin », Montréal, *Le Devoir*, 24 avril, p. 8.

Outre la question d'obtenir un nouveau mandat sur des bases nouvelles, la couverture médiatique de la course à la chefferie aurait favorisé le déclenchement d'élections :

Les partisans d'un scrutin accéléré invoquent aussi le fait que le parti libéral, et son nouveau leader ont bénéficié d'une extraordinaire publicité pendant la course au leadership et, à leur avis, c'est là un élément psychologique de première importance<sup>25</sup>.

De plus, au moment du déclenchement des élections, le gouvernement s'apprêtait à présenter une série de projets de loi controversés, qui auraient pu rendre la coopération avec les partis d'opposition difficile<sup>26</sup>.

Le cas de Trudeau en 1974 constitue un cas atypique. Un an et demi après les élections, le gouvernement a proposé un budget en ayant comme objectif une défaite sur le vote, provoquant ainsi des élections générales. Cela est confirmé par Dobell et Russell<sup>27</sup>. Ce dernier résume la situation ainsi : « [...] *the Liberals, sensing that an election would give them a majority, concocted a budget sufficiently offensive to the NDP to lead to the government's defeat and an election*<sup>28</sup>. » Un amendement budgétaire proposé par l'opposition et qui, en cas d'adoption avait pour résultat la défaite du gouvernement, a été mis aux voix. Cent trente-sept députés ont voté « pour » et 123 ont voté « contre<sup>29</sup> ». Mais cette défaite sur le budget était souhaitée par Trudeau. Il faut donc se méfier des apparences. Ce n'est pas parce qu'un gouvernement est défait par un vote en Chambre qu'on doit automatiquement en déduire que c'est uniquement l'opposition qui en est responsable. L'exemple précédent le démontre bien. Toutefois, d'après la littérature traitant de l'historique des gouvernements minoritaires, il semble bien que la défaite de Trudeau en 1974 constitue un cas unique. Ainsi, aux sept gouvernements minoritaires dont la fin est imputée au premier ministre s'en ajoute un nouveau, portant désormais le compte à huit.

En 1979, le gouvernement était dirigé par les conservateurs de Joe Clark. Ce gouvernement fut de courte durée. Il fut renversé après seulement neuf mois à la suite d'une défaite sur le budget. Contrairement au cas de Trudeau en 1974, où il est admis que ce dernier souhaitait une défaite, celle de Clark en 1979 semble résulter du comportement téméraire du premier ministre. En effet, ce dernier dirigeait un gouvernement comme s'il détenait une majorité<sup>30</sup>. Ce constat est partagé par le journaliste Michel Vastel, interrogé par le journal *Le Devoir* en 2005 :

25. Fernand Beaugregard (1968). « Le premier ministre Trudeau propose à son cabinet des élections le 17 juin », Montréal, *La Presse*, 20 avril, p. 1.

26. *Ibid.*

27. Peter Dobell (2000). « À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire? », *Enjeux publics*, vol. 1, n° 6, p. 5 ; Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 34.

28. Peter H. Russell (2009). « Learning to live with minority parliaments », dans Peter H. Russell et Lorne Sossin (dir.), *Parliamentary democracy in crisis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 145.

29. Parlement du Canada. *Débats de la Chambre des communes*, session 1974, vol. II, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1974, p. 2164-2165.

30. Peter Dobell, *op. cit.*, p. 8.

À titre de correspondant parlementaire pour *Le Devoir*, il a couvert en 1979 le court gouvernement minoritaire conservateur de Joe Clark. Et si un gouvernement minoritaire s'est comporté en « matamore », c'est bien celui-là. « Dès sa première conférence de presse, Joe Clark a dit qu'il gouvernerait comme s'il dirigeait un gouvernement majoritaire. Il n'a pas eu de lune de miel<sup>31</sup>. »

L'attitude de Clark a donc causé sa perte. Selon Lawrence LeDuc, le premier ministre estimait qu'en cas de défaite prématurée en Chambre, ce serait les partis d'opposition qui subiraient les foudres de l'électorat :

*The Clark government was mesmerized by the Diefenbaker example, believing that if it were defeated in Parliament, the voters would punish the opposition parties for denying the government the legitimate opportunity to carry out its electoral mandate. Of course, the government was proven wrong in that perception<sup>32</sup>.*

C'était la quatrième fois au Parlement fédéral qu'un gouvernement était défait par un vote de l'opposition et la deuxième fois que cela se produisait sur un vote du budget. Dans ce cas-ci, l'amendement budgétaire de l'opposition fut appuyé par le vote de 139 députés, alors que 133 s'y sont opposés<sup>33</sup>. Si c'est bien les partis d'opposition qui ont voté de manière à renverser le gouvernement conservateur, il n'en demeure pas moins que ce dernier avait en quelque sorte suscité l'hostilité des autres partis par son attitude. D'ailleurs, pour Peter H. Russell, ce gouvernement fut véritablement un fiasco<sup>34</sup>.

En 2005, un autre gouvernement minoritaire a subi un destin semblable. En effet, le gouvernement libéral de Paul Martin a été défait par un vote de l'opposition, mais qui consistait dans ce cas-ci à une motion de censure. Les libéraux étaient alors aux prises avec le scandale des commandites. Le texte de la motion était simple et concis : « La Chambre a perdu confiance dans le gouvernement<sup>35</sup>. » Encore une fois, cette défaite a été rendue possible par la situation minoritaire. Cent soixante et onze députés ont voté pour l'adoption de la motion, tandis que 133 s'y sont opposés<sup>36</sup>. Les partis d'opposition se sont ligüés pour renverser un gouvernement dont la réputation était ternie par un scandale.

31. Hélène Buzetti (2005). « Un gouvernement minoritaire pas comme les autres », Montréal, *Le Devoir*, 25 novembre, p. A3.

32. Lawrence LeDuc (2009). « Coalition government: when it happens, how it works », dans Peter H. Russell et Lorne Sossin (dir.), *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 131.

33. Parlement du Canada (1979). *Débats de la Chambre des communes*, session 1979, vol. II, Ottawa, Imprimeur de la Reine, p. 2361-2362.

34. Peter H. Russell, *op. cit.*, p. 63.

35. Sylvain Larocque (2005). « Une première depuis plus de quarante ans », Québec, *Le Soleil*, 29 novembre, p. A8.

36. Parlement du Canada. *Travaux de la Chambre – Débats (Hansard)*, <<http://www2.parl.gc.ca/housechamberbusiness/ChamberSittings.aspx?Language=F&Mode=1&Parl=&Ses=&View=H>>, consulté le 15 septembre 2009.

Puis, en 2008, alors qu'il était au pouvoir depuis près de trois ans, le gouvernement minoritaire conservateur de Stephen Harper a fait dissoudre la Chambre et a provoqué ainsi des élections générales. Il estimait que le Parlement était devenu dysfonctionnel et qu'il fallait avoir un nouveau mandat fort en ces temps de crise économique<sup>37</sup>. Ce qui est particulier dans ce cas-ci, c'est que le premier ministre a contourné en quelque sorte une loi<sup>38</sup> qu'il avait fait adopter en 2006 concernant les élections à date fixe, ce qui a provoqué une certaine controverse. En faisant cela, Harper semble avoir démontré à quel point sa décision de provoquer des élections était délibérée et qu'au fond, la perspective d'une majorité valait plus que le respect de l'esprit de sa propre loi. Il fut réélu, mais toujours comme étant minoritaire. Ces élections générales ont donc peu modifié la situation pour les conservateurs. La décision de déclencher des élections dans le but d'obtenir une majorité peut constituer un grand risque pour un gouvernement minoritaire. C'est ce que confirmait Denis Lessard dans un article du journal *La Presse* en octobre 2008 :

Déclencher des élections en prétextant une crise appréhendée au Parlement, ramener les gens aux urnes sur des enjeux artificiels quand ils sont satisfaits d'avoir un gouvernement minoritaire : Stephen Harper a payé pour son pari risqué<sup>39</sup>.

Tout comme l'ont fait plusieurs premiers ministres en situation minoritaire, Harper a tenté d'obtenir une majorité en Chambre en déclenchant des élections générales. En fait, il semble que nombreuses ont été ces tentatives de passer d'une configuration minoritaire à une configuration majoritaire. Diefenbaker a réussi l'exercice avec brio en 1958, de même que Trudeau en 1968 et 1974. La fin du premier mandat d'Harper correspond davantage à celle de Pearson en 1965. Dans les deux cas, il s'agissait de gouvernements minoritaires ayant provoqué des élections qui ont eu pour résultat un retour à la case départ, en quelque sorte. Autrement dit, ils ont tous les deux tenté de faire comme Diefenbaker en 1958, passer d'une minorité à une majorité, mais ont partiellement échoué puisqu'ils ont été réélus, mais toujours en configuration minoritaire.

En somme, huit gouvernements minoritaires sur douze ont pris fin à l'initiative du premier ministre. Il semble que l'objectif était d'obtenir une majorité parlementaire. Est-ce que ce désir d'être majoritaire en Chambre peut avoir été motivé par les difficultés à travailler dans un contexte minoritaire ? Les gouvernements de Diefenbaker (1957-1958), de Pearson (1963-1965) et de Trudeau (1972-1974) sont considérés comme ayant été

37. Michael Valpy (2009). «The Crisis: A Narrative», dans Peter H. Russell et Lorne Sossin (dir.), *Parliamentary democracy in crisis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 4-5.

38. Projet de loi C-16 : *Loi modifiant la Loi électorale du Canada*. Sanctionné en mai 2007.

39. Denis Lessard (2008). «Le sort que les Canadiens ont réservé à Stephen Harper va refroidir Jean Charest», Montréal, *La Presse*, 15 octobre, p. A12.

des gouvernements qui ont été efficaces en ce qui concerne leur fonction législative. Pourtant, ils ont tous les trois tenté assez tôt d'en finir avec la configuration minoritaire.

Pour les mandats minoritaires de King de 1921 et de 1926, ils constituent les deux gouvernements minoritaires ayant duré le plus longtemps, près de quarante-huit mois, soit la durée moyenne d'un gouvernement majoritaire. Le recours aux élections à l'initiative du premier ministre dans ces deux cas est justifié, dans la mesure où c'est la durée normale de tout gouvernement majoritaire. Concernant le mandat de King de 1925, il semble que le recours à la dissolution était motivé par les menaces de l'opposition concernant un scandale impliquant le gouvernement. King ne souhaitait pas être défait par une motion de censure, il a donc choisi la dissolution, qui mènera à la crise King-Byng. Dans ce cas, la configuration minoritaire a sans doute joué un rôle non négligeable, puisque si ce gouvernement avait été majoritaire, les chances qu'une motion de censure soit adoptée auraient été nulles. Pour ce qui est de Trudeau en 1972, la dissolution semble avoir été motivée par un ensemble de facteurs comme il en a été question précédemment<sup>40</sup>. Parmi ceux-ci, il y a le changement de direction à la tête du Parti libéral et le désir de profiter de la « Trudeau-manie ». Et puis finalement, le gouvernement Harper (2006-2008), après près de trois ans au pouvoir, a estimé qu'il était temps d'élire un nouveau Parlement. Là encore, il semble que l'objectif était d'obtenir une majorité. Pour les huit gouvernements minoritaires ayant pris fin à l'initiative du premier ministre, le problème n'était pas que le Parlement était ingouvernable, mais bien qu'ils ne disposaient pas de majorité en Chambre. Pour remédier à cela, leur solution fut le déclenchement d'élections générales.

Il reste donc les quatre gouvernements minoritaires ayant été renversés par l'opposition. Il s'agit du gouvernement Meighen (1926), du second gouvernement Diefenbaker (1962), du gouvernement Clark (1979) et du gouvernement Martin (2004). Le cas de Trudeau en 1972 a été volontairement ignoré, étant donné qu'il semble bel et bien que le premier ministre est celui ayant véritablement pris l'initiative de provoquer la fin de son gouvernement en proposant un budget inacceptable. Des quatre gouvernements restants, celui de Meighen n'a duré que trois mois. Cela n'a rien de surprenant, étant donné sa nomination controversée à la suite de l'affaire King-Byng. Pour Diefenbaker en 1963, son parti était alors fortement divisé sur la question de la défense nationale et des armes nucléaires, ce qui a nui à sa crédibilité de chef de parti. L'opposition a profité de la situation pour renverser le gouvernement. En 1979, Clark agissait comme s'il était majoritaire. Son attitude peu conciliante lui coûta cher, puisqu'il fut rapidement renversé sur un vote sur le budget. Pour ce qui est du gouvernement Martin, son parti était plongé dans le scandale

---

40. Voir p. 103-104.



des commandites. Au fur et à mesure que de nouvelles informations étaient révélées au sujet du scandale, l'opposition devint plus agressive. Un peu plus d'un an et demi après son élection, le gouvernement libéral fut renversé par l'adoption d'une motion de censure.

Les défaites de ces quatre gouvernements minoritaires auraient été peu probables en situation majoritaire. Toutefois, il n'en demeure pas moins que dans au moins deux des cas, le gouvernement a été artisan de sa propre défaite. Pour Meighen, accepter d'être premier ministre dans un tel contexte de crise politique était politiquement suicidaire. Et pour Clark, gouverner sans reconnaître la situation de minorité dans laquelle il se trouvait n'avait rien pour attirer l'appui des autres formations politiques, pourtant nécessaire pour assurer la survie de son gouvernement. Il reste donc les gouvernements de Diefenbaker et de Martin, où l'opposition a profité de la situation difficile dans laquelle se trouvaient alors les deux gouvernements respectifs pour provoquer des élections. Ainsi, examiner de manière plus approfondie la fin des gouvernements minoritaires permet de constater qu'au fond, la courte durée de ce type de configuration peut sembler s'expliquer par l'ambition des premiers ministres à gouverner en situation majoritaire. La défaite de gouvernements minoritaires en Chambre s'explique pour au moins un cas par l'attitude peu conciliante ou mal avisée du premier ministre. Pour les autres, des circonstances particulières peuvent expliquer que le gouvernement fut renversé : crise politique pour le gouvernement Meighen, crise à l'intérieur de son propre groupe parlementaire pour Diefenbaker et scandale politique pour Martin. Règle générale, l'opposition ne renverse donc pas le gouvernement sans motif sérieux.

## 5.2 À qui profite la fin d'un gouvernement minoritaire ?

Afin de pouvoir expliquer l'attitude de la classe politique à l'égard de la configuration minoritaire, il faut examiner de plus près le schéma de succession d'un gouvernement minoritaire. Quel groupe parlementaire, le gouvernement ou l'opposition, semble le plus profiter de la fin d'un mandat minoritaire ? La configuration demeure-t-elle alors minoritaire ? Celui ayant provoqué la fin d'un gouvernement minoritaire est-il celui à qui profite son action ?

Tout d'abord, il faut savoir que la moitié des douze gouvernements minoritaires ont été réélus à la suite d'élections générales. Et donc, dans la moitié des cas, ils ont été remplacés par un gouvernement d'un autre parti politique. En ce qui concerne ceux qui ont réussi à être réélus, là encore on peut diviser le groupe en deux moitiés égales : réélection avec une minorité



et réélection avec une majorité absolue. Ainsi, trois gouvernements ont été réélus, mais toujours en configuration minoritaire, tandis que trois autres l'ont été avec majorité.

Tableau 5.3

## LA DURÉE\* DES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES, 1921-2006

Législature	Gouvernement	Durée du gouvernement (en nombre de mois)
14 <sup>e</sup> – 1921	King (Lib.)	47
15 <sup>e</sup> – 1925	King (Lib.)	8
1926	Meighen (Cons.)	3
16 <sup>e</sup> – 1926	King (Lib.)	46
23 <sup>e</sup> – 1957	Diefenbaker (Cons.)	10
25 <sup>e</sup> – 1962	Diefenbaker (Cons.)	10
26 <sup>e</sup> – 1963	Pearson (Lib.)	31
27 <sup>e</sup> – 1965	Pearson/Trudeau (Lib.)	32
29 <sup>e</sup> – 1972	Trudeau (Lib.)	20
31 <sup>e</sup> – 1979	Clark (Cons.)	10
38 <sup>e</sup> – 2004	Martin (Lib.)	19
39 <sup>e</sup> – 2006	Harper (Cons.)	33

\* La durée constitue le nombre de mois entre deux élections générales, sauf en ce qui concerne les gouvernements King de 1925 et Meighen de 1926 dont les mandats ne sont pas séparés par une élection générale.

Tableau 5.4

## CONFIGURATION AYANT SUCCÉDÉ AUX GOUVERNEMENTS MINORITAIRES, 1921-2006

Législature	Gouvernement	Configuration ayant succédé au gouvernement minoritaire
14 <sup>e</sup> – 1921	King (Lib.)	Réélection minoritaire
15 <sup>e</sup> – 1925	King (Lib.)	Remplacé par un gouvernement minoritaire
1926	Meighen (Cons.)	Remplacé par un gouvernement minoritaire
16 <sup>e</sup> – 1926	King (Lib.)	Remplacé par un gouvernement majoritaire
23 <sup>e</sup> – 1957	Diefenbaker (Cons.)	Réélection majoritaire
25 <sup>e</sup> – 1962	Diefenbaker (Cons.)	Remplacé par un gouvernement minoritaire
26 <sup>e</sup> – 1963	Pearson (Lib.)	Réélection minoritaire
27 <sup>e</sup> – 1965	Pearson/Trudeau (Lib.)	Réélection majoritaire
29 <sup>e</sup> – 1972	Trudeau (Lib.)	Réélection majoritaire
31 <sup>e</sup> – 1979	Clark (Cons.)	Remplacé par un gouvernement majoritaire
38 <sup>e</sup> – 2004	Martin (Lib.)	Remplacé par un gouvernement minoritaire
39 <sup>e</sup> – 2006	Harper (Cons.)	Réélection minoritaire

Tableau 5.5

**CONFIGURATION AYANT SUCCÉDÉ AU GOUVERNEMENT  
MINORITAIRE EN %, 1921-2006**

<b>Configuration ayant succédé au gouvernement minoritaire</b>	<b>Nombre</b>	<b>Pourcentage</b>
Réélection minoritaire	3	25
Réélection majoritaire	3	25
Remplacé par un gouvernement minoritaire	4	33,3
Remplacé par un gouvernement majoritaire	2	16,7
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

Tableau 5.6

**GROUPE PARLEMENTAIRE PROFITANT DE LA FIN  
D'UN GOUVERNEMENT MINORITAIRE, 1921-2006**

<b>Législature</b>	<b>Gouvernement</b>	<b>Groupe parlementaire à l'origine de la fin du gouvernement</b>	<b>Groupe parlementaire ayant profité de la fin du gouvernement</b>
14 <sup>e</sup> – 1921	King (Lib.)	Gouvernement	Gouvernement
15 <sup>e</sup> – 1925	King (Lib.)	Gouvernement (démission et absence d'élections générales)	Opposition
1926	Meighen (Cons.)	Opposition	Opposition
16 <sup>e</sup> – 1926	King (Lib.)	Gouvernement	Opposition
23 <sup>e</sup> – 1957	Diefenbaker (Cons.)	Gouvernement	Gouvernement
25 <sup>e</sup> – 1962	Diefenbaker (Cons.)	Opposition	Opposition
26 <sup>e</sup> – 1963	Pearson (Lib.)	Gouvernement	Gouvernement
27 <sup>e</sup> – 1965	Pearson/Trudeau (Lib.)	Gouvernement	Gouvernement
29 <sup>e</sup> – 1972	Trudeau (Lib.)	Gouvernement (dissolution déguisée)	Gouvernement
31 <sup>e</sup> – 1979	Clark (Cons.)	Opposition	Opposition
38 <sup>e</sup> – 2004	Martin (Lib.)	Opposition	Opposition
39 <sup>e</sup> – 2006	Harper (Cons.)	Gouvernement	Gouvernement

Pour ce qui est des gouvernements ayant été défaits aux élections<sup>41</sup>, quatre sur six ont été remplacés par un autre gouvernement minoritaire. Autrement dit, il y a eu un changement de parti au pouvoir, mais la configuration est demeurée la même. Deux sur six ont été défaits et remplacés par un gouvernement majoritaire.

41. Il faut préciser que le second gouvernement King, élu en 1925, n'a pas été défait aux élections. Il a dû démissionner. Un autre parti l'a remplacé, mais ce dernier est demeuré en situation minoritaire.

Il est à noter que sur les sept gouvernements ayant pris fin par l'initiative avouée ou non du premier ministre, ce qui inclut le cas de Trudeau de 1972, et qui se sont retrouvés en élections générales, ce qui exclut le cas de King de 1925, six ont réussi à être réélus et pour la moitié d'entre eux, en situation majoritaire. On pourrait donc affirmer que l'expérience minoritaire profite au gouvernement sortant s'il prend l'initiative du déclenchement des élections puisque dans six cas sur sept, le parti au pouvoir a obtenu un nouveau mandat. Par contre, pour trois d'entre eux, l'expérience s'est soldée par un retour à la configuration minoritaire. Ce fut le cas de King en 1925, de Pearson en 1965 et d'Harper en 2008.

À l'inverse, chaque fois qu'un gouvernement a été défait par un vote de l'opposition, à l'exception notable de Trudeau en 1974, le parti au pouvoir a été remplacé. Étant donné que la fin d'un gouvernement minoritaire semble presque toujours profiter à celui qui a déclenché le processus menant à des élections, on peut affirmer que cela ne semble relever aucunement d'un quelconque hasard. En fait, il est plausible que lorsqu'un gouvernement provoque une dissolution ou lorsque l'opposition renverse un gouvernement, ceux-ci sont convaincus qu'ils peuvent remporter l'élection. La manœuvre est donc calculée. De plus, la fin d'un gouvernement provoquée par la défaite sur un vote en Chambre s'est rarement décidée par un vote très serré. La seule exception est celle concernant l'adoption d'une motion de censure à l'encontre du gouvernement Meighen. Une seule voix séparait les « pour » des « contre ». De plus, la grande majorité des membres du Parlement semblent être présents lorsqu'il y a eu vote ayant entraîné la fin d'un gouvernement. La manœuvre ne semble donc pas improvisée ou fortuite. De nos jours, il est logique de croire qu'un parti ne provoquera pas une dissolution de la Chambre s'il sait très bien que les intentions de votes exprimées dans les sondages ne le favorisent aucunement.

Pour ce qui est de savoir si les configurations minoritaires ont tendance à se suivre, il est à noter que c'est le cas pour 58,3% des gouvernements minoritaires ayant pris fin. Ainsi, la fin de sept gouvernements minoritaires sur douze s'est caractérisée par le retour d'un gouvernement minoritaire. Cela n'a rien de surprenant. Il a été démontré que lorsque l'écart entre les deux partis du duopole est faible et que le pourcentage de sièges des tiers partis en Chambre est élevé, la configuration minoritaire est plus fréquente. Dans une telle situation, le vote des électeurs est donc grandement divisé. Autrement dit, aucune formation politique ne dispose d'un appui dominant chez l'électorat. Par conséquent, cela influence le type de système de gouvernement qui se retrouvera au pouvoir. Une tendance lourde se caractérisant par un électorat dont les appuis sont partagés dans un grand nombre de partis politiques peut entraîner la formation de gouvernements minoritaires à répétition, d'autant plus que les élections

sont plus fréquentes en période minoritaire. Les périodes de 1921 à 1926, de 1957 à 1965 ainsi que celle de 2004 à 2008 se sont caractérisées par une forte présence de gouvernements minoritaires successifs.

En somme, l'expérience minoritaire semble profiter à celui qui en provoque la fin. Ainsi, que ce soit le gouvernement par la dissolution ou l'opposition par une motion de censure ou un vote sur le budget, celui qui entraîne le déclenchement d'élections est historiquement celui qui a le plus de chances de profiter de la situation. Ce fut le cas au Québec lorsque le premier ministre Charest réussit à transformer sa minorité en majorité lors des élections de décembre 2008 qu'il avait lui-même déclenchées en avouant ouvertement qu'il souhaitait obtenir une majorité absolue en Chambre. À cette occasion, le premier ministre avait d'ailleurs déclaré qu'en situation de crise économique, le Québec ne pouvait être dirigé avec trois paires de mains sur le volant<sup>42</sup>.

### 5.3 Attitude et comportement de la classe politique

Environ un tiers des gouvernements canadiens ont été en situation minoritaire. Leur efficacité, du moins concernant leur fonction législative, a été empiriquement démontrée. Néanmoins, il semble que la classe politique a peu d'estime pour ce type de configuration. Certes, il peut être plus aisé pour un gouvernement de faire adopter son programme législatif lorsqu'il est en situation majoritaire en Chambre. Il n'est alors pas obligé de jauger ou de négocier l'appui des autres formations. Mais plusieurs gouvernements minoritaires ont tout de même eu un rendement législatif tout à fait comparable à celui de la plupart des gouvernements majoritaires. Il semble en fait que plusieurs des premiers ministres s'étant retrouvés à la tête d'un gouvernement minoritaire ont souhaité imiter Diefenbaker en 1958. Ce dernier, plutôt que de s'empêtrer dans les négociations avec les partis d'opposition afin de garantir la survie de son gouvernement, a choisi de déclencher des élections générales moins d'un an après son élection. C'était un pari risqué, mais qui a eu comme résultat la réélection de son gouvernement, et ce, avec une majorité absolue en Chambre. Il semble qu'il s'agit là du scénario rêvé pour un premier ministre se trouvant en situation minoritaire : déclencher rapidement des élections, être réélu et obtenir une majorité en Chambre. Au fond, pour bien des chefs de gouvernement, la configuration minoritaire n'est qu'une situation temporaire qui prendra fin dès qu'il y aura possibilité de former un gouvernement majoritaire. Ce constat est partagé par Lawrence LeDuc : « *Another reason that works against the formation of coalitions in Canada is the common belief held by the leaders*

---

42. Alexandre Robillard (2008). « Élections imminentes au Québec », Ottawa, *Le Droit*, 28 octobre, p. 3.

*of minority governments that they will soon be able to convert their minority position into a parliamentary majority*<sup>43</sup>. » LeDuc va plus loin en affirmant que les chefs politiques refusent de reconnaître la réalité lorsqu'ils sont en situation de gouvernement minoritaire :

*Instead of considering coalitions, leaders of minority governments in Canada talk bravely about governing as if they had a majority or carrying out a mandate to govern. Such statements are nothing more than a refusal to recognize political reality*<sup>44</sup>.

Certains gouvernements minoritaires pourtant reconnus comme ayant été efficaces au regard de leur fonction législative ont toutefois pris fin en raison de la croyance que le gouvernement serait plus efficace avec une majorité en Chambre. C'est le cas du premier ministre Pearson qui, en 1965, a demandé la dissolution du Parlement<sup>45</sup>. Or, malgré le bilan somme toute impressionnant de son gouvernement qui a réussi à mettre en place les bases d'un État-providence, Pearson a choisi de provoquer des élections afin d'obtenir une majorité :

La principale raison évoquée par le premier ministre est l'incertitude provenant du fait qu'aucun parti n'a pu obtenir de majorité aux communes lors des dernières élections. [...] M. Pearson s'est dit persuadé qu'un gouvernement majoritaire pourra s'acquitter bien mieux de sa tâche<sup>46</sup>.

Il semble que cette attitude de dédain à l'égard du gouvernement minoritaire s'est surtout affirmée à partir du premier gouvernement Diefenbaker. Il y eut auparavant quatre gouvernements minoritaires au Parlement fédéral. Deux parmi ceux-ci (King 1921 et King 1926) détiennent encore aujourd'hui le record de longévité pour un gouvernement minoritaire. Ils ont duré 47 et 46 mois respectivement, soit environ la durée moyenne d'un gouvernement majoritaire. Il faut toutefois dire que ces deux gouvernements libéraux ont pu compter sur l'appui durable de députés progressistes. Mais quoi qu'il en soit, Mackenzie King, qui était chef de ces deux gouvernements, a demandé la dissolution du Parlement quand il eut presque atteint les quatre années au pouvoir, tout comme le fait habituellement n'importe quel gouvernement majoritaire. Certes, les deux autres gouvernements minoritaires de cette période ont eu une durée bien moindre, mais qui peut s'expliquer par le contexte particulier du scandale des douanes de 1925 et de la crise King-Byng. En somme, les mandats des quatre premiers gouvernements minoritaires du Parlement fédéral peuvent être associés à une relative stabilité. Aucun gouvernement minoritaire subséquent n'a réussi à atteindre les quatre ans au pouvoir.

43. Lawrence LeDuc, *op. cit.*, p. 130.

44. *Ibid.*

45. Voir p. 103.

46. « Des élections le 8 novembre », *op. cit.*

À partir de 1957, il semble que l'attitude envers la configuration minoritaire s'est plutôt orientée vers une absence de volonté à vouloir gouverner longtemps dans un tel contexte.

Il s'avère intéressant de mettre en évidence certaines citations d'anciens premiers ministres et tout particulièrement celles de Diefenbaker, qui semble avoir inspiré chez les chefs de gouvernements un discours sur l'inefficacité de la configuration minoritaire. Lorsqu'il a provoqué des élections en 1958, moins d'un an après son arrivée au pouvoir, ce dernier a déclaré :

Compte tenu de toutes les circonstances, le gouvernement ne peut s'attendre de réaliser son programme à longue échéance [...] à moins d'être assuré d'un appui suffisant à la Chambre [...] En vérité, le programme du gouvernement s'est heurté de plus en plus à une obstruction systématique à la Chambre et à des retards. Vu la manière dont la Chambre des communes est aujourd'hui divisée, il est impossible d'assurer un gouvernement stable<sup>47</sup>.

Il était donc question des manœuvres de l'opposition pour justifier le recours aux élections générales. Ainsi, les difficultés de travailler avec l'opposition sont évoquées par Diefenbaker pour justifier la dissolution de la Chambre. Alors que la collaboration devint plus difficile, le premier ministre décida de provoquer des élections. Il faut savoir que les conservateurs avaient profité pendant les premiers mois de leur mandat de la faiblesse des libéraux, occupés à désigner leur nouveau chef. Une fois ce dernier en fonction, l'opposition devint plus agressive. Il semble donc que le changement de climat en Chambre attribuable à l'arrivée de Pearson comme nouveau chef a encouragé Diefenbaker à déclencher des élections. Il est toutefois difficile d'évaluer à quel point cela a effectivement joué dans la décision du premier ministre de demander la dissolution. L'un des arguments évoqués par Diefenbaker pour justifier le déclenchement des élections est la difficulté de faire adopter comme il le souhaitait son programme législatif. C'est d'ailleurs ce que révèle une citation de ce dernier, parue dans *La Presse* en février 1958 : « Les gens comprennent qu'il nous a été impossible de faire tout ce que nous aurions aimé faire<sup>48</sup>. » Or, il s'avère que son gouvernement est pourtant reconnu pour avoir été en mesure de faire adopter 90 % des projets de loi proposés, alors que l'opposition n'a pas réussi à en faire adopter. Ce taux de succès de son gouvernement le classe d'ailleurs parmi le premier tiers de l'ensemble des gouvernements étudiés dans la présente analyse. C'est donc surprenant de constater que les propos de Diefenbaker ne semblent pas correspondre tout à fait à la réalité empirique. *A priori*, malgré une opposition revigorée avec

47. Parlement du Canada (1958). *Débats de la Chambre des communes*, session 1957-1958, vol. IV, Ottawa, Imprimeur de la Reine, p. 4405.

48. « M. Diefenbaker veut la majorité absolue », Montréal, *La Presse*, 3 février 1958, p. 21.

L'arrivée de Pearson, le gouvernement semble avoir connu peu de difficultés concernant l'adoption de son programme législatif. Par contre, il est possible que pour Diefenbaker, « 90 % » n'était pas un taux de réussite satisfaisant ou peut-être avait-il prévu connaître des difficultés croissantes en Chambre et qu'il a préféré déclencher des élections plutôt que de faire face à une situation potentiellement imprévisible. Mais on peut aussi affirmer que le premier ministre a tout simplement utilisé le prétexte de la difficile coopération avec le nouveau chef pour justifier sa tentative d'obtenir une majorité. Mais quoi qu'il en soit, il semble que l'attitude de Diefenbaker a provoqué un précédent pour les gouvernements minoritaires subséquents. Par exemple, il a déjà été mentionné que Pearson a demandé en 1965 la dissolution afin de pouvoir avoir une majorité absolue en Chambre. Pour ce qui est de Trudeau, la dissolution de 1968 peut s'expliquer par différents facteurs, dont le souhait de vouloir légitimer ses nouvelles fonctions de premier ministre succédant à Pearson. Il faut toutefois ne pas exclure l'idée qu'il souhaitait profiter de sa popularité grandissante pour obtenir une majorité en Chambre. En 1974, il a volontairement provoqué sa défaite sur un vote sur le budget dans le but de déclencher des élections. Cette stratégie de dissolution déguisée visait à ne pas être blâmé pour la tenue d'élections générales et ainsi de maximiser ses chances d'être réélu avec une majorité. Plus récemment, Harper a demandé la dissolution en septembre 2008, mais sans exprimer le souhait publiquement qu'il cherchait à obtenir une majorité<sup>49</sup>. Ainsi, Trudeau et Harper n'ont pas été aussi clairs sur leurs intentions que l'avait été Diefenbaker en 1958. Mais il n'en demeure pas moins qu'ils sont eux aussi à l'origine du déclenchement d'élections bien avant les « quatre ans » usuels, et cela peut laisser présager que tous deux souhaitaient au fond obtenir une majorité en Chambre. On peut penser que s'il avait eu une grande détermination à travailler en contexte minoritaire, leur gouvernement aurait duré plus longtemps. Mais cela aurait signifié davantage de compromis avec les autres formations politiques. Au Québec en 2008, contrairement à Stephen Harper, Jean Charest a clairement affirmé souhaiter obtenir une majorité absolue à l'Assemblée nationale. Il considérait qu'il était plus facile de faire face aux difficultés économiques reliées à la récession de 2008 si le gouvernement était majoritaire<sup>50</sup>.

Pour revenir aux deux gouvernements minoritaires fédéraux qui ont été durables dans les années 1920, il faut savoir que King, à l'époque, a pu compter sur un soutien indéfectible provenant de tiers partis. Il est possible que si ce n'avait pas été le cas, il aurait pu adopter une attitude semblable à ses successeurs. Au fond, ces deux gouvernements minoritaires (1921 et 1926) ont pu œuvrer au Parlement comme s'ils étaient

---

49. Hélène Buzetti, *op. cit.*

50. Simon Boivin (2008). « Charest en mal de majorité », Québec, *Le Soleil*, 6 novembre, p. 2.

en situation majoritaire. Cela peut donc expliquer la différence d'attitude qu'il semble y avoir entre cette période des années 1920 et les périodes subséquentes. Ainsi, tant qu'un gouvernement minoritaire peut compter sur un appui solide en Chambre émanant d'un ou des partis d'opposition, celui-ci peut être plus enclin à vouloir continuer à travailler dans un contexte minoritaire. Mais pour cela, il faut être prêt à faire des compromis. Et pour les partis d'opposition, il y a la crainte d'y perdre son identité en collaborant trop étroitement avec le parti gouvernemental. Dès que la collaboration est difficile ou que les conditions sont réunies pour transformer la minorité en majorité, la tentation de provoquer des élections n'en est que plus grande.

Malgré leur efficacité législative somme toute comparable à un gouvernement majoritaire, les situations minoritaires ne demeurent pas moins des configurations où l'incertitude est plus présente et où il faut constamment discuter et négocier avec les autres partis. Pour un gouvernement, la configuration majoritaire est éminemment plus simple et plus prévisible. Par contre, l'argument de l'inefficacité législative ne semble pas être des plus solides, comme l'a démontré l'étude empirique du chapitre précédent. On peut donc affirmer que l'attitude de la classe politique est compréhensible, mais qu'elle comporte un inconvénient majeur, à savoir une fréquence plus élevée d'élections générales, ce qui peut contribuer à un certain désintéressement chez l'électorat. De plus, l'attachement au modèle de gouvernement monopartisan majoritaire fait en sorte que la plupart des membres de la classe politique refusent d'envisager de former des coalitions gouvernementales. À l'automne 2008, les partis d'opposition ont eu pour projet la formation d'une coalition gouvernementale, ce qui est rarissime au niveau fédéral. Le premier ministre Harper, envisageant alors cette possibilité, a accusé les partis d'opposition de commettre un geste inacceptable et antidémocratique<sup>51</sup>. Harper a ensuite demandé à la gouverneure générale de proroger la session au Parlement, ce qu'elle a accepté. Par la suite, le projet de coalition fut abandonné par le nouveau chef du Parti libéral, Michael Ignatieff. La réaction vivement hostile du premier ministre à l'égard du projet de coalition démontre bien à quel point certains dirigeants politiques sont attachés au modèle monopartisan, alors que la pratique des coalitions est présente dans de nombreux pays. Cela fait dire à certains auteurs<sup>52</sup> qu'il serait souhaitable que la culture politique évolue de manière à favoriser en situation minoritaire la formation de coalitions qui pourraient être plus stables que le modèle actuel d'exécutif monopartisan, où la coopération entre les différentes formations politiques est bien incertaine.

---

51. Michael Valpy, *op. cit.*, p. 14-15.

52. Voir Lawrence LeDuc, *op. cit.*



## Conclusion

En définitive, le présent ouvrage a démontré que les Parlements en situation de gouvernement minoritaire ont été relativement efficaces pour ce qui est de leur fonction législative. Ils peuvent soutenir la comparaison avec leurs équivalents majoritaires. Il faut rappeler que pour six des huit indicateurs quantitatifs, il n'y a pas de différence notable entre les deux types de configuration concernant le Parlement fédéral. De plus, des gouvernements minoritaires ont réussi à faire adopter des lois qui peuvent être considérées comme importantes pour la société canadienne. Il serait donc faux d'associer systématiquement la configuration minoritaire à une absence de prise de risque pour les gouvernements. Pour le gouvernement minoritaire de 2007 au Québec, là également la performance législative du Parlement a été comparable à ses équivalents majoritaires, à l'exception que son temps de travail a nettement diminué.

La Chambre des communes se révèle par contre moins productive quantitativement lorsqu'il y a présence de gouvernements minoritaires et le taux de succès de la législation gouvernementale est plus faible. Mais il faut préciser que ces observations ont été effectuées en comparant les moyennes des deux types de configuration. Alors que pour certains indicateurs la configuration minoritaire a obtenu une moyenne plus faible que la configuration majoritaire, pour ces mêmes indicateurs, certains gouvernements minoritaires se sont pourtant distingués par leur rendement tout à fait comparable ou même parfois supérieur à leur équivalent majoritaire. C'est notamment le cas des indicateurs concernant la productivité législative et le taux de réussite de la législation gouvernementale.

Ainsi, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les gouvernements minoritaires ne constituent pas des configurations incapables de remplir leur fonction législative. Au contraire, certaines d'entre elles se sont même révélées être tout aussi efficaces que leurs équivalents majoritaires. Il semble que cette efficacité puisse s'expliquer par le fait que certains gouvernements minoritaires ont su compter, pour un certain temps du moins, sur l'appui d'un partenaire parlementaire. Plus précisément,

les gouvernements minoritaires dirigés par les libéraux dans les années 1920 ont eu le soutien en Chambre de députés progressistes afin de mener à bien leur programme législatif. Un peu de la même manière, le NPD a appuyé les gouvernements libéraux de Pearson et de Trudeau. Ces gouvernements ont ainsi pu travailler en Chambre avec une certaine marge de manœuvre. Cela a sans doute contribué à ce que ces gouvernements puissent faire adopter par exemple des projets de loi importants. Cette coopération, qui a souvent été de courte durée, a permis au Parlement de relativement bien fonctionner au regard de sa fonction législative. Les gouvernements en situation minoritaire semblent avoir eu historiquement un meilleur bilan législatif lorsqu'ils ont su s'appuyer sur l'une des autres formations politiques. Sinon, ils ont pu compter sur la faiblesse de l'opposition officielle. C'est le cas du premier gouvernement conservateur de Diefenbaker, qui a su profiter de la paralysie momentanée de l'opposition libérale, qui était alors plongée dans une course à la direction du parti. Pendant un certain temps, Diefenbaker a donc pu agir à sa guise, pratiquement comme s'il était majoritaire. Un gouvernement en situation minoritaire ne signifie donc pas que le Parlement se retrouvera en difficulté pour remplir sa fonction législative. Et à l'inverse, la configuration minoritaire ne garantit en rien l'efficacité législative de la Chambre. Chaque gouvernement est un cas unique. Certains se sont révélés plus efficaces que d'autres. La coopération entre partis a certainement contribué à assurer un minimum d'efficacité pour plusieurs législatures. Mais celle-ci n'a parfois duré qu'un certain temps. En fait, il semble que les tiers partis qui acceptent d'appuyer un gouvernement minoritaire ne sont disposés à le faire que pour un temps limité, puisqu'ils craignent que cela puisse nuire à leur image.

Cela nous amène donc à la question de l'attitude de la classe politique. Il est évident que pour les chefs politiques, la configuration minoritaire n'est absolument pas le scénario rêvé. C'est une situation imprévisible où, à tout moment pratiquement, le Parlement peut se retrouver en élections. Le processus législatif peut également être ralenti et rien ne garantit l'adoption des projets de loi proposés par le gouvernement. Le gouvernement doit constamment discuter avec les autres formations politiques afin de garantir l'adoption des mesures constituant des votes de confiance comme le budget, par exemple. L'attitude de la classe politique semble peu favorable à la configuration minoritaire. Dès que l'occasion se présente de pouvoir remplacer le gouvernement, l'opposition n'hésite pas à le renverser. Quant à ce dernier, s'il croit pouvoir transformer sa minorité en majorité, il n'hésitera pas à déclencher des élections. La configuration majoritaire assure au gouvernement une grande liberté d'action, en plus de garantir en principe un minimum de quatre ans au pouvoir. En tenant compte de tous ces éléments, il faut dire que l'attitude de la classe politique

semble tout à fait compréhensible. Il est probable que celle-ci a retenu les leçons de l'Histoire. En 1963, le gouvernement minoritaire de Lester B. Pearson a réussi à faire adopter des mesures qui ont contribué à mettre en place un État-providence au Canada. Selon les indicateurs que nous avons utilisés pour effectuer l'étude comparative, le Parlement de 1963 s'est très bien classé parmi l'ensemble des législatures. En fait, il constitue assurément l'un des gouvernements les plus efficaces parmi les configurations minoritaires. Et pourtant, un peu moins d'un an et demi après son élection, Pearson a déclenché des élections. Il est possible que pour une partie de la classe politique actuelle, si Pearson, qui a réussi à diriger un gouvernement grandement efficace, a choisi malgré tout de provoquer des élections, c'est que la configuration minoritaire constitue une situation peu souhaitable pour un gouvernement, et ce, peu importe les réalisations accomplies. Il semble donc que la configuration majoritaire est tellement confortable pour le parti au pouvoir qu'elle rend la situation minoritaire bien peu attrayante. C'est d'ailleurs ce qui fait dire à Peter H. Russell que pour les politiciens, les gouvernements minoritaires ne sont vus que comme une déviation aberrante du système majoritaire et qu'ils ne constituent qu'un interlude entre le nirvana des gouvernements majoritaires<sup>1</sup>.

L'étude nous a également permis de bien saisir le fonctionnement d'un Parlement en situation minoritaire, et donc de mieux comprendre la position dans laquelle se retrouve un gouvernement placé dans une telle configuration. Il n'en demeure pas moins que nous avons constaté avec un certain étonnement que même les gouvernements considérés comme ayant été efficaces ont tenté, parfois avec succès, de déclencher des élections dans le but de transformer la minorité en majorité, et ce, même si les dernières élections remontaient à moins d'un an. Cela semble bien démontrer à quel point le contexte minoritaire suscite peu d'intérêt pour la classe politique. Mais si cette attitude chez les élites politiques peut être compréhensible, il n'en demeure pas moins qu'elle peut constituer un problème. C'est le cas lorsque les gouvernements minoritaires se succèdent les uns aux autres. Les menaces d'élections viennent à occuper une part importante de la vie politique au Parlement, et bien souvent, ces menaces deviennent bien réelles et les élections se font alors plus fréquentes. Tout cela ne contribue certainement pas à rehausser l'intérêt de la population canadienne pour la politique, au contraire. Il est possible que, d'un point de vue extérieur, le simple citoyen ne voie dans la configuration minoritaire qu'une situation suscitant des psychodrames politiques et des élections à répétition. Il est alors difficile d'y percevoir un système de gouvernement somme toute efficace. C'est d'ailleurs pourquoi des auteurs comme

---

1. Peter H. Russell et Lorne Sossin (dir.). *Parliamentary democracy in crisis*, Toronto, University of Toronto Press, p. 14-63.

Peter H. Russell et Lorne Sossin croient que la culture politique chez les élites devrait évoluer de manière à privilégier les systèmes de gouvernements de coalitions, au lieu de s'en tenir systématiquement au modèle monopartisan lorsqu'aucun parti ne parvient à obtenir de majorité absolue en Chambre.

Dernièrement, l'idée de coalition au Parlement fédéral semble avoir été quelque peu plus présente qu'auparavant. En fait, un projet de coalition avait vu le jour en décembre 2008 entre libéraux et néo-démocrates qui avaient l'appui des bloquistes. Il faut toutefois préciser que le projet de coalition est né plus d'un mois après l'assermentation du gouvernement conservateur. Traditionnellement, les coalitions sont formées immédiatement après les élections ou même parfois au déclenchement des élections. Plus récemment, un sondage demandait aux Canadiens s'ils appuieraient, lors d'une élection générale, une coalition PLC-NPD. Il s'agissait sans doute de la première fois qu'un sondage électoral offrait aux répondants comme choix de réponse une coalition hypothétique. Bien que ces deux exemples constituent des indications comme quoi l'idée de former une coalition semble faire son chemin, rien n'indique que cela se produira effectivement à moyen ou à long terme. La culture du gouvernement monopartisan est bien ancrée à l'échelon fédéral. Nous estimons toutefois qu'il serait souhaitable d'envisager une approche moins unilatérale pour former le gouvernement. La pratique de coalition n'est en rien une panacée, mais elle permet toutefois d'établir, lorsqu'il y a configuration minoritaire, des règles claires, pour une certaine période du moins. En formant une coalition, les partis concernés s'entendent habituellement sur les députés qui seront désignés comme ministres, sur un programme législatif commun et acceptent de collaborer de manière à maintenir le gouvernement en place pour une période donnée. Cela fait en sorte que la situation est bien moins imprévisible que lorsqu'il y a gouvernement minoritaire monopartisan où, à tout moment pratiquement, le gouvernement peut être renversé. On peut penser que pour les membres de la fonction publique, cela facilite grandement leur travail, puisqu'ils peuvent alors travailler dans un contexte bien plus stable et où les imprévus sont moins nombreux. Et même pour la population en général, la coalition pourrait être bien perçue dans la mesure où cette approche semble plus constructive et coopérative par rapport au contexte monopartisan. Dans ce dernier cas, les menaces d'élections omniprésentes, les psychodrames politiques et les prorogations hâtives ne font que cultiver le cynisme envers notre régime politique. La partisanerie semble alors exacerbée au détriment de l'intérêt commun. Le gouvernement minoritaire n'est pas une configuration dysfonctionnelle, mais elle pourrait certainement être mieux abordée par la classe politique en privilégiant la formation de coalition. Toutefois, est-ce que les chefs de partis quels qu'ils soient sont prêts à sérieusement envisager cette possibilité? Rien n'est moins sûr.

# Bibliographie

## Articles de journaux

- (1958). « M. Diefenbaker veut la majorité absolue », Montréal, *La Presse*, 3 février, p. 21.
- (1965). « Des élections le 8 novembre », Montréal, *Le Devoir*, 8 septembre, p. 1.
- BEAUREGARD, Fernand (1968). « Le premier ministre Trudeau propose à son cabinet des élections le 17 juin », Montréal, *La Presse*, 20 avril, p. 1.
- BOIVIN, Simon (2008). « Charest en mal de majorité », Québec, *Le Soleil*, 6 novembre, p. 2.
- BROWN, Clément (1958). « M. Diefenbaker se doit de demander la dissolution », Montréal, *Le Devoir*, 1<sup>er</sup> février, p. 1.
- BUZETTI, Hélène (2005). « Un gouvernement minoritaire pas comme les autres », Montréal, *Le Devoir*, 25 novembre, p. A3.
- CHOUINARD, Tommy (2008). « Moins de boulot pour nos élus », Montréal, *La Presse*, 12 juin, p. A1.
- GIROUX, Raymond (2004). « Un pacte de 18 milliards\$ et une clause “Québec” : Martin et les PM concluent une entente à l’arraché », Québec, *Le Soleil*, 16 septembre, p. A1.
- GIROUX, Raymond (2010). « Ignatieff dans de mauvais draps », Québec, *Le Soleil*, 22 mai, p. 26.
- JOURNET, Paul (2010). « Une coalition PLC-NPD dirigée par Layton déferait Harper », Montréal, *La Presse*, 31 mai, p. A8.
- LAROCQUE, Sylvain (2005). « Une première depuis plus de quarante ans », Québec, *Le Soleil*, 29 novembre, p. A8.
- LESSARD, Denis (2008). « Le sort que les Canadiens ont réservé à Stephen Harper va refroidir Jean Charest », Montréal, *La Presse*, 15 octobre, p. A12.
- O’NEIL, Pierre C. (1968). « Des élections générales le 25 juin », Montréal, *Le Devoir*, 24 avril, p. 8.
- ROBILLARD, Alexandre (2008). « Élections imminentes au Québec », Ottawa, *Le Droit*, 28 octobre, p. 3.

### Articles de périodiques

- DOBELL, Peter (2000). « À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire? », *Enjeux publics*, vol. 1, n° 6, s.p.
- FORSEY, Eugene (1964). « The problem of "minority" government in Canada », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 30, n° 1, p. 1-11.
- GELLER-SCHWARTZ, Linda (1979). « Minority government reconsidered », *Journal of Canadian Studies*, vol. 14, n° 2, p. 67-79.
- GOOD, David A. (2004). « Le gouvernement minoritaire et les fonctionnaires », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n° 3, s.p.
- HERMAN, Valentine et John Pope (1973). « Minority governments in Western democracies », *British Journal of Political Science*, vol. 3, n° 2, p. 191-212.
- HYSON, Stewart (1998). « La Nouvelle-Écosse et le "problème" du gouvernement minoritaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 21, n° 4, s.p.
- MCDANDLESS, Henry E. (2004). « Reddition de comptes au public dans un gouvernement minoritaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n° 3, s.p.
- SIAROFF, Alain (2003). « Varieties of parliamentarianism in the advanced industrial democracies », *International Political Review*, vol. 24, n° 4, p. 445-464.
- STRAHL, Chuck (2004). « Politique et procédure dans un Parlement minoritaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n° 4, s.p.
- THOMAS, Paul E.J. (2007). « Mesure de l'efficacité d'un Parlement minoritaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, n° 1, s.p.

### Communications

- MASSICOTTE, Louis (2008). « Un gouvernement minoritaire au Québec : transition réussie », *Notes pour une présentation organisée par le Groupe canadien d'étude des parlements*, Ottawa, 28 mars 2008, 8 p.

### Documents officiels

- Parlement du Canada (1926). *Débats de la Chambre des communes*, Session 1926, vol. IV, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 4258 p.
- Parlement du Canada (1951). *Lois du Parlement du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, s.p.
- Parlement du Canada (1958). *Débats de la Chambre des communes*, Session 1957-1958, vol. IV, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 4406 p.
- Parlement du Canada (1963). *Débats de la Chambre des communes*, Session 1962-1963, vol. III, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 3625 p.
- Parlement du Canada (1974). *Débats de la Chambre des communes*, Session 1974, vol. II, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 2165 p.
- Parlement du Canada (1979). *Débats de la Chambre des communes*, Session 1979, vol. II, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 2363 p.

### Mémoire

- BLACK, Paul F. (2007). « What factors need to be present for minority government to work? », *Mémoire de maîtrise*, Halifax, Dalhousie University, 127 p.

*Monographies*

- AMELLER, Michel (1966). *Parlements*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, 378 p.
- AREND, Sylvie et Christiane RABIER (dir.) (2000). *Le processus politique*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 441 p.
- BERNARD, André (2005). *La vie politique au Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 466 p.
- BICKERTON, James, Alain-G. GAGNON et Patrick J. SMITH (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada*, Montréal, Boréal, 379 p.
- BUTLER, David (1986). *Governing Without a Majority: Dilemmas for Hung Parliaments in Britain*, 2<sup>e</sup> éd., Basingstoke, Macmillan, 156 p.
- CHARLOT, Monica (1998). *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Paris, Presses universitaires de France, 361 p.
- CHASSAIGNE, Philippe (2001). *Histoire de l'Angleterre*, Paris, Flammarion, 514 p.
- DAHL, Robert (1969). *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 458 p.
- DAWSON, Robert M. et William F. DAWSON (1971). *Democratic Government in Canada*, 4<sup>e</sup> éd., Toronto, University of Toronto Press, 185 p.
- DELWIT, Pascal et Jean-Michel DE WAELE (dir.) (2000). *Le mode de scrutin fait-il l'élection*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 214 p.
- DYCK, Rand (2004). *Politics: Critical Approaches*, 4<sup>e</sup> éd., Scarborough, Nelson, 706 p.
- ENGLISH, John (1992). *The Life of Lester Pearson. Volume II: 1949-1972*, Toronto, Alfred A. Knopf, 473 p.
- FRANKS, C.E.S. (1987). *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 305 p.
- GAZIBO, Mamadou et Jane JENSON (2004). *La politique comparée*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 322 p.
- HAMELIN, Marcel (1974). *Les premières années du parlementarisme québécois*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 386 p.
- JACKSON, Robert J. et Michael ATKINSON (1980). *The Canadian Legislative System*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Gage, 222 p.
- LAUVAUX, Philippe (2004). *Les grandes démocraties contemporaines*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Presses universitaires de France, 1060 p.
- LIJPHART, Arend (1999). *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 351 p.
- MARTIN, Pierre (2006). *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 514 p.
- MASSICOTTE, Louis et Leslie SEIDLE (dir.) (1999). *Le point sur 150 ans de gouvernement responsable au Canada*, Ottawa, Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, 145 p.
- PELLETIER, Réjean et Marcel R. PELLETIER (dir.) (2000). *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 456 p.
- PELLETIER, Réjean et Manon TREMBLAY (dir.) (2005). *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 541 p.



- POCKLINGTON, T.C. (1994). *Representative Democracy: An Introduction to Politics and Government*, Toronto, Harcourt Brace, 494 p.
- RUSSELL, Peter H. (2008). *Two Cheers for Minority Government: The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, Toronto, Emond Montgomery Publications, 184 p.
- RUSSELL, Peter H. et Lawrence LEDUC (dir.) (2009). *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, University of Toronto Press, 201 p.
- SEILER, Daniel-Louis (1998). *La vie politique des Européens*, Paris, Economica, 264 p.
- SMITH, David E. (2007). *The People's House of Commons: Theories of Democracy in Contention*, Toronto, University of Toronto Press, 217 p.
- STROM, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 293 p.
- TOULEMONDE, Gilles (2006). *Institutions politiques comparées*, Paris, Éditions Ellipses, 151 p.

### Ouvrages généraux

- Dictionnaire encyclopédique Quillet* (1968). Paris, Aristide Quillet, vol. 3, 2694 p.
- DROUILLY, Pierre (1989). *Atlas des élections au Québec : 1867-1985*, Québec, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, s.p.
- HAMELIN, Jean (dir.) (1994). *Dictionnaire bibliographique du Canada : de 1901 à 1910*, vol. XIII, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1396 p.

### Sites Internet

- Assemblée nationale du Québec. *Rapport d'activité de l'Assemblée nationale*, <<http://www.assnat.qc.ca/fr/publications/fiche-rapport-activite.html>>, consulté le 1<sup>er</sup> mai 2010.
- Assemblée nationale du Québec. *L'ABC de l'Assemblée*, <<http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/projets-loi.html#PLpriv%C3%A9s>>, consulté le 1<sup>er</sup> juin 2010.
- Cabinet du premier ministre. Communiqué de presse, *Un plan décennal pour consolider les soins de santé*, <<http://nouvelles.gc.ca/web/dsp/tdchdstrbrfra.do?ctr.sj1D=&mrhd=advSrch&ctr.mnthndVl=9&ctr.dpt1D=&ctr.tp1D=&ctr.lc1D=&ctr.yrStrtVl=2004&ctr.kw=&ctr.dyStrtVl=16&ctr.aud1D=&ctr.mnthStrtVl=9&ctr.page=3&ctr.yrndVl=2004&ctr.dyndVl=20>>, consulté le 6 octobre 2009.
- Parlement du Canada. *Le cycle parlementaire*, <<http://www2.parl.gc.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch08&Seq=2&Lang=F>>, consulté le 1<sup>er</sup> juin 2010.
- Parlement du Canada. ParlInfo, <<http://www2.parl.gc.ca/ParlInfo/default.aspx?Language=F&Menu=Home>>, consulté le 6 octobre 2009.
- Parlement du Canada. Travaux de la Chambre – Débats (Hansard), <<http://www2.parl.gc.ca/housechamberbusiness/ChamberSittings.aspx?Language=F&Mode=1&Parl=&Ses=&View=H>>, consulté le 15 septembre 2009.
- Parlement du Canada. Votes par appel nominal, <[http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c\\_d\\_recordedvotes-f.htm](http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_d_recordedvotes-f.htm)>, consulté le 25 octobre 2009.





**D**epuis les élections fédérales de 2004, trois gouvernements minoritaires se sont succédé au Parlement du Canada. En 2007, l'Assemblée nationale du Québec s'est également retrouvée, pour la deuxième fois de son histoire seulement, en situation minoritaire. Ces gouvernements ont-ils été aussi efficaces que les gouvernements majoritaires qui les ont précédés ?

À l'aide de huit indicateurs quantitatifs, tels que le taux de réussite des projets de loi émanant du gouvernement ou la proportion de lois adoptées provenant de l'opposition, Pier-Luc Migneault compare l'efficacité législative des gouvernements minoritaires à celle des gouvernements majoritaires. Il en profite pour exposer les concepts et modèles généraux des législatures minoritaires et en dresser l'historique. Il aborde enfin l'attitude des politiciens à l'égard de ces législatures, questionnant au passage le modèle monopartisan qui prédomine au Canada, contrairement aux autres pays où des gouvernements de coalition sont formés en cas de configuration minoritaire.

Tout acteur de la scène politique, de même que tout observateur de celle-ci, qu'il soit journaliste, étudiant, enseignant ou simple citoyen, sera intéressé par cet ouvrage qui comble un vide dans la littérature de langue française.



*PIER-LUC MIGNEAULT est diplômé en histoire et en science politique de l'Université du Québec à Montréal. Comme chercheur, il s'intéresse au parlementarisme et à l'étude des régimes politiques.*

