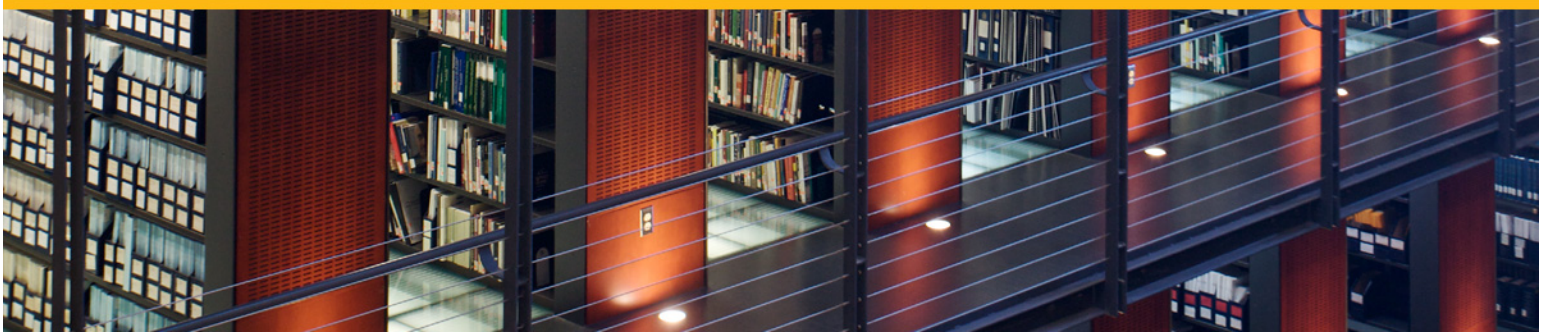
BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT
LIBRARY of PARLIAMENT

ÉTUDE GÉNÉRALE



Changement d’appartenance politique de parlementaires

Publication n° 2016-101-F
Le 20 octobre 2016

Michael Dewing

Division des affaires juridiques et sociales
Service d’information et de recherche parlementaires

Les ***études générales*** de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2016

Changement d'appartenance politique de parlementaires
(Étude générale)

Publication n° 2016-101-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1 APERÇU 1

2 APPARTENANCE POLITIQUE 1

3 CHANGEMENT D'APPARTENANCE À UN PARTI 2

4 CONSÉQUENCES POUR LE PARLEMENTAIRE 2

5 CONSÉQUENCES AU PARLEMENT 3

6 LOIS FÉDÉRALES 4

7 LOIS PROVINCIALES 4

8 MESURES ADOPTÉES AILLEURS DANS LE MONDE 5

CHANGEMENT D'APPARTENANCE POLITIQUE DE PARLEMENTAIRES*

1 APERÇU

La plupart des parlementaires canadiens appartiennent à un parti politique. Au Parlement, l'ensemble des membres d'un parti politique forme ce que l'on appelle le « caucus[1] » (groupe parlementaire).

Il arrive cependant que des parlementaires changent d'appartenance politique. Ils peuvent décider de se joindre à un autre parti ou de siéger à titre indépendant, ou, encore, leur parti peut les expulser ou cesser d'exister.

Même si le changement d'appartenance à un parti peut avoir des conséquences politiques pour les parlementaires et les partis en cause, la seule loi fédérale qui traite expressément des changements dans la composition des groupes parlementaires est la *Loi sur le Parlement du Canada*[2]. Cette loi confère notamment aux groupes parlementaires le droit de choisir d'approuver par scrutin l'expulsion ou la réadmission de membres.

À différentes reprises, des projets de loi ont été présentés au Parlement en vue d'exiger que tout député changeant d'appartenance à un parti brigue à nouveau son siège, mais aucun d'eux n'a été adopté.

Au Canada, deux provinces ont adopté des lois prévoyant des dispositions sur le changement d'appartenance politique. Ailleurs dans le monde, une quarantaine de pays comptent des dispositions constitutionnelles en la matière. En outre, de nombreux pays protègent, dans leurs lois ou leur constitution, la liberté d'action des parlementaires. À cet égard, la *Loi électorale du Canada* interdit aux candidats de signer des engagements qui les empêcheraient d'exercer leur liberté d'action au Parlement[3].

Le présent document porte sur des questions relatives au changement d'appartenance politique au Canada et fait un bref survol des pratiques d'autres démocraties parlementaires à cet égard.

2 APPARTENANCE POLITIQUE

Bien que la Constitution du Canada ne fasse nullement mention des partis politiques, la *Loi électorale du Canada* donne une définition de « parti politique » et d'« appartenance politique » et énonce les modalités relatives à l'enregistrement des partis et à l'agrément des candidats[4]. Il est également question des partis dans la *Loi sur le Parlement du Canada* et le *Règlement de la Chambre des communes*.

Au Parlement, les partis reconnus reçoivent une aide financière et jouissent de certains avantages procéduraux, par exemple la possibilité de prendre la parole avant d'autres durant les débats et les périodes de questions[5]. Au Sénat, un parti reconnu est défini comme un « [c]aucus formé d'au moins cinq sénateurs membres du même parti politique. Pour être reconnu, ce dernier doit avoir été enregistré à l'origine conformément à la *Loi électorale du Canada* et ne jamais compter moins de cinq sénateurs[6]. » À la Chambre des communes, la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que tout parti politique doit compter au moins 12 députés pour être reconnu[7].

3 CHANGEMENT D'APPARTENANCE À UN PARTI

On dit souvent du parlementaire qui change d'appartenance politique qu'il « traverse le parquet ». Cette image vient de la disposition des chambres du parlement dans la tradition britannique, où le parti au pouvoir et les partis de l'opposition siègent de part et d'autre d'une allée centrale.

Sur le plan juridique, rien n'empêche un parlementaire de changer d'affiliation politique. Comme l'a souligné l'ancien commissaire à l'éthique Bernard J. Shapiro[8] : « Il n'existe […] pas d'usages, de lois ni de règles parlementaires qui portent sur le changement d'allégeance[9]. »

Comme l'indique *La procédure du Sénat en pratique*, « un sénateur qui était membre d'un parti au moment de sa nomination peut changer d'affiliation ou décider de siéger comme indépendant[10] ». De même, il est mentionné dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes* que « l'affiliation politique n'est pas une condition préalable du droit de siéger comme député[11] ».

Les changements d'appartenance politique peuvent se faire de différentes façons. Les parlementaires peuvent quitter leur parti de leur propre chef ou en être expulsés par leur groupe parlementaire. La création, la fusion ou la dissolution de partis politiques peuvent aussi donner lieu à de tels changements, voire à des changements massifs[12]. Ainsi, pendant la première législature du Canada (1867-1872), par suite de l'effondrement du mouvement d'opposition à la Confédération, 16 députés ont adhéré à d'autres partis ou ont siégé sans être affiliés à un parti[13].

Historiquement, il est souvent arrivé que les députés qui traversent le parquet le fassent plus d'une fois, généralement de façon successive. Il ressort d'une étude réalisée au sujet des députés ayant changé d'allégeance entre 1921 et 2005 que « [l]a plupart des députés qui quittent leur parti deviennent indépendants pendant quelques jours ou quelques mois, jusqu'à ce qu'ils se taillent une place au sein d'une autre formation politique et, parfois même, jusqu'à ce qu'ils réintègrent leur ancien parti[14] ».

4 CONSÉQUENCES POUR LE PARLEMENTAIRE

La décision de quitter un parti entraîne pour le parlementaire la conséquence immédiate de devoir changer de place en chambre. Au Sénat, le whip du parti détermine l'attribution des sièges; les whips du gouvernement et de l'opposition

se consultent au sujet de l'attribution des sièges aux sénateurs indépendants[15]. À la Chambre des communes, « l[e] Président, sur avis des whips des partis reconnus, qui se seront consultés au préalable, attribue à chaque député un siège et un pupitre[16] ».

Le changement d'appartenance politique peut également influer sur les responsabilités du parlementaire au sein d'un comité ou sur sa capacité de participer aux débats. Par exemple, les députés indépendants siègent rarement à des comités[17] et prennent moins souvent la parole au cours de la période des questions que les membres des partis reconnus[18]; lors des délibérations, ils peuvent prendre la parole seulement après que les députés des partis reconnus « ont participé au débat proportionnellement à leur nombre à la Chambre[19] ».

Le sénateur ou le député qui fait office de whip du parti ou de secrétaire parlementaire et qui change d'appartenance politique perd alors ce poste, ainsi que les indemnités supplémentaires s'y rattachant. En outre, les parlementaires qui quittent leur parti pour siéger comme indépendants ne peuvent plus se prévaloir des services de recherche et de soutien du caucus.

À deux occasions, soit en 2005 et en 2006, on a demandé à l'ancien commissaire à l'éthique, M. Shapiro, de faire enquête pour déterminer si certains événements liés au changement d'appartenance politique contrevenaient au *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*[20]. Dans le rapport sur la première enquête, il a affirmé : « Il n'existe […] pas d'usages, de lois ni de règles parlementaires qui portent sur le changement d'allégeance, et je ne souhaite en établir aucun dans le présent rapport[21]. » Dans le rapport sur la deuxième enquête, il a indiqué que l'endroit approprié pour régler les questions éthiques concernant le changement d'allégeance « n'est pas au sein du Bureau du commissaire à l'éthique mais dans le Parlement lui-même[22] ».

Il ne semble pas qu'une poursuite fructueuse ait été engagée contre un parlementaire ayant changé d'affiliation politique.

5 CONSÉQUENCES AU PARLEMENT

Les changements d'appartenance politique peuvent aussi avoir de plus vastes répercussions sur le Parlement. À titre d'exemple, au cours de la 14e législature (1922-1925), des changements d'allégeance ont fait en sorte que le gouvernement de William Lyon Mackenzie King a été tantôt minoritaire, tantôt majoritaire[23].

Les changements d'appartenance politique peuvent avoir une incidence sur la position des partis et, de ce fait, sur les droits qui y sont rattachés. Par exemple, à la Chambre des communes, les partis de l'opposition reconnus ont « la possibilité de réagir aux déclarations des ministres, de proposer des motions lors des jours désignés ou de l'opposition et de présider certains comités permanents[24] ». Ces privilèges disparaîtraient si, par suite de changements d'allégeance, un parti n'était plus reconnu comme parti de l'opposition.

De même, un changement dans la position d'un parti pourrait annuler certaines mesures d'aide financière. En vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, des indemnités additionnelles sont accordées aux chefs de parti, aux whips, aux whips

suppléants et aux présidents des groupes parlementaires des partis reconnus. Par ailleurs, le Bureau de régie interne de la Chambre des communes accorde une aide financière aux groupes de recherche des partis reconnus[25].

6 LOIS FÉDÉRALES

Au niveau fédéral, des dispositions législatives portent sur la composition des groupes parlementaires, mais ne restreignent pas les changements d'appartenance politique. Adoptée en 2015, la *Loi de 2014 instituant des réformes*[26] a modifié la *Loi sur le Parlement du Canada* en venant y ajouter des dispositions concernant l'expulsion et la réadmission de députés de groupes parlementaires. Ces dispositions s'appliquent uniquement aux caucus des partis qui choisissent d'y être liés[27]. Dans le cas des caucus qui adhèrent à ces dispositions, un député peut être expulsé uniquement si au moins 20 % des députés du caucus signent un avis écrit demandant que l'adhésion du député soit examinée et si la majorité des députés en approuve l'expulsion au scrutin secret[28]. Pour être réadmis, le député doit être réélu à titre de candidat du parti, ou sa réadmission doit être approuvée à la majorité des voix exprimées au scrutin secret par les députés du caucus[29].

Au fil des ans, un certain nombre de projets de loi d'initiative parlementaire portant sur le changement d'appartenance politique ont été déposés à la Chambre des communes. La plupart n'ont pas franchi l'étape de la première lecture, mais en 2005, un projet de loi à ce sujet a été débattu en deuxième lecture. Il s'agit du projet de loi C-251, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (changement d'appartenance politique), qui prévoyait le déclenchement d'une élection partielle si un député changeait de parti, sauf s'il décidait de siéger à titre de député indépendant[30]. Mis aux voix, ce projet de loi a été rejeté[31]. Depuis, des projets de loi similaires ont été déposés au cours de chaque session parlementaire, mais aucun ne s'est rendu plus loin que la première lecture[32].

Sur une note historique, jusqu'en 1931, les députés qui devenaient membres du cabinet devaient démissionner et se faire réélire à une élection partielle[33].

En ce qui concerne de manière plus générale la liberté des parlementaires, l'article 550 de la *Loi électorale du Canada* interdit à tout candidat de signer un document qui « le contraint à suivre une ligne de conduite qui l'empêchera d'exercer sa liberté d'action au Parlement, s'il est élu, ou à démissionner comme député s'il en est requis par une ou des personnes ou associations[34] ».

7 LOIS PROVINCIALES

Le Manitoba et le Nouveau-Brunswick ont adopté, en 2006 et en 2014 respectivement, des lois renfermant des dispositions sur le changement d'appartenance politique.

Les lois des deux provinces sont très semblables et prévoient que tout membre de l'Assemblée législative qui cesse de faire partie du caucus du parti politique sous la bannière duquel il a été élu doit siéger à titre de député indépendant pour le reste du mandat. La loi du Nouveau-Brunswick prévoit également qu'au lieu de siéger à titre de député indépendant, le député peut démissionner.

L'article 52.3.1 de la *Loi sur l'Assemblée législative* du Manitoba est ainsi libellé :

> Le député qui est élu avec l'appui d'un parti politique et qui cesse de faire partie du caucus de ce parti au cours de son mandat siège comme député indépendant et, pour l'application de la présente loi ainsi que dans le cadre de toutes les procédures à l'Assemblée, conserve ce statut jusqu'à la fin de son mandat[35].

L'article 26 de la *Loi sur l'Assemblée législative* du Nouveau-Brunswick est ainsi libellé :

> (1) Le député à l'Assemblée législative qui représente un parti politique enregistré et qui cesse d'appartenir au caucus de ce parti au cours de son mandat siège comme député indépendant à l'Assemblée législative ou abandonne son siège […]
>
> (2) Le député visé au paragraphe (1) qui n'abandonne pas son siège conserve le statut de député indépendant à l'Assemblée législative jusqu'à la fin de son mandat relativement à l'intégralité des délibérations de l'Assemblée législative et à toutes autres fins[36].

8 MESURES ADOPTÉES AILLEURS DANS LE MONDE

Alors que certains pays ont adopté des mesures pour dissuader les parlementaires de changer d'appartenance politique, d'autres interdisent que la liberté d'action des parlementaires soit restreinte.

Une quarantaine de pays prévoient, dans leurs lois ou leur constitution, des mesures visant à pénaliser les parlementaires qui changent d'appartenance politique. Dans la plupart de ces pays, les parlementaires qui quittent un parti doivent céder leur siège[37].

Par exemple, en Inde, dans les années 1960 et 1970, il est arrivé que des législateurs quittent par centaines leurs partis, causant la chute de nombreux gouvernements d'États[38]. En 1985, une modification constitutionnelle a été adoptée afin que les membres ayant quitté leur parti ou ayant voté contre leur parti sans en avoir reçu l'autorisation ne puissent siéger dans un État ou dans une législature fédérale[39].

En Nouvelle-Zélande, une loi dissuadant les députés de traverser le parquet a été adoptée en 2001[40]. Cependant, à l'expiration de la loi en 2005, un comité parlementaire s'est opposé à ce qu'elle soit à nouveau adoptée au motif qu'elle n'augmentait pas la confiance du public à l'égard de l'institution du Parlement[41].

En revanche, un certain nombre de pays, dont l'Allemagne, la France, la Grèce et l'Italie, ont adopté des mesures juridiques qui interdisent de restreindre la liberté d'action des parlementaires[42].

NOTES

* Une version antérieure du présent document a été rédigée par Charles Feldman, anciennement de la Bibliothèque du Parlement.

1. Chambre des communes, « Partis politiques au Canada », *Compendium – Procédure en ligne*, octobre 2015.
2. *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1.
3. *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 550.
4. *Loi électorale du Canada*.
5. Audrey O'Brien et Marc Bosc (dir.), *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2e éd., Chambre des communes, 2009, « Les institutions parlementaires du Canada : Le gouvernement responsable et la responsabilité ministérielle – Les partis politiques ».
6. Sénat du Canada, « Annexe I : Terminologie », *Règlement du Sénat*.
7. *Loi sur le Parlement du Canada*.
8. Le Bureau du commissaire à l'éthique est devenu le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique.
9. Bureau du commissaire à l'éthique, *L'Enquête Grewal-Dosanjh conformément au Code régissant les conflits d'intérêt des députés*, janvier 2006, p. 4.
10. Sénat du Canada, *La procédure du Sénat en pratique*, juin 2015, p. 29.
11. O'Brien et Bosc (2009), « L'attribution des sièges à la Chambre : Changement de parti ».
12. « Unite the right: Timeline », *CBC News Online*, 2 février 2006.
13. Bibliothèque du Parlement, PARLINFO, « Députés qui ont traversé le parquet de la Chambre des communes ou qui ont changé d'affiliation politique », *Chambre des communes*. Cette liste comprend toutes les sessions parlementaires depuis la Confédération jusqu'à aujourd'hui.
14. Desmond Morton, « Réflexions sur les transfuges politiques », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 29, no 2, été 2006, p. 8.
15. Sénat du Canada (2015), p. 84.
16. O'Brien et Bosc (2009), « L'attribution des sièges à la Chambre ».
17. *Ibid*., « Composition, dirigeants et personnel des comités ».
18. *Ibid*., « Les questions orales : Déroulement de la période des questions ».
19. *Ibid*., « Attribution du droit de parole : Ordre de parole habituel ».
20. Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*.
21. Bureau du commissaire à l'éthique (2006), *L'Enquête Grewal-Dosanjh*, p. 4.
22. Bureau du commissaire à l'éthique, *L'Enquête Harper-Emerson conformément au Code régissant les conflits d'intérêt des députés*, mars 2006, p. 14.
23. Bibliothèque du Parlement, PARLINFO, « Durée des gouvernements minoritaires : 1867 à aujourd'hui », *Législatures*.
24. Chambre des communes (2006), « Rôle des partis d'opposition au Canada ».
25. O'Brien et Bosc (2009), « Les institutions parlementaires du Canada : Le gouvernement responsable et la responsabilité ministérielle – Les partis politiques ».
26. *Loi de 2014 instituant des réformes*, L.C. 2015, ch. 37.

27. Pour plus de renseignements, voir Andre Barnes, *Résumé législatif du projet de loi C-586 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant les candidatures et les groupes parlementaires)*, publication n° 41-2-C586-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 14 janvier 2015.

28. *Loi sur le Parlement du Canada*, art. 49.2.

29. *Ibid*., art. 49.3.

30. Projet de loi C-251, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (changement d'appartenance politique), 1re session, 38e législature.

31. Chambre des communes, *Journaux*, 1re session, 38e législature, 23 novembre 2005, p. 1322 et 1333.

32. Pour un exposé détaillé de cette proposition et de ses diverses incarnations, voir Cameron Siles, « Modest Steps Toward Reform: A Review of Post-Emerson Initiatives to Curtail Floor Crossing », *National Journal of Constitutional Law*, vol. 30, n° 2, 2012, p. 171 à 187.

33. Voir David Gussow, « Le changement d'allégeance politique, les conflits d'intérêts et la Loi sur le Parlement du Canada », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 29, n° 2, 2006, p. 10 à 12.

34. *Loi électorale du Canada*, art. 550.

35. *Loi sur l'Assemblée législative*, C.P.L.M., ch. L110, art. 52.3.1.

36. *Loi sur l'Assemblée législative*, L.R.N.-B. 2014, ch. 116, art. 26.

37. Csaba Nikolenyi, « The Adoption of Anti-Defection Laws in Parliamentary Democracies », *Election Law Journal*, vol. 15, n° 1, 2016, p. 5.

38. Csaba Nikolenyi et Shaul R. Shenhav, « The Constitutionalisation of Party Unity: The Origins of Anti-defection Laws in India and Israel », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 21, n° 3, 2015, p. 1 à 18.

39. Voir *The Constitution of India*, Tenth Schedule (dixième annexe de la constitution de l'Inde).

40. Nouvelle-Zélande, *Electoral (Integrity) Amendment Act 2001*, Public Act 2001 n° 105.

41. Parlement de la Nouvelle-Zélande, *Electoral (Integrity) Amendment Bill (3-1) (19 May 2006)*. (Le rapport du Justice and Electoral Committee [comité de la justice et des élections] peut être téléchargé à cet emplacement.)

42. Anthony W. Bradley et Cesare Pinelli, « Parliamentarism », dans Michel Rosenfeld et András Sajó (dir.),*The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 662.