CI – 009M
C.P. – P.L. 39
Nouveau mode
de scrutin

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 39 :
Loi établissant un nouveau mode de scrutin

Mémoire

SUR LE MODE DE DÉSIGNATION DU PREMIER MINISTRE DU QUÉBEC et autres questions d'intérêt

présenté à la
Commission des institutions
Assemblée nationale

Janvier 2020

MAXIME LAPORTE, avocat
Président général de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

SURVOL p. 2
Contribution particulière de ce mémoire p. 2
Commentaires généraux sur le projet de réforme électorale p. 5

DÉVELOPPEMENT p. 8
Remarque liminaire : une démocratie *de province* p. 8

LA NOMINATION A PRIORI DU PM PAR LE LG :
UNE PRATIQUE DÉPASSÉE p. 8
Mise en situation p. 10

POUR UN PARLEMENTARISME « POSITIF » p. 13

CULTURE POLITIQUE :
DU POUVOIR HOMOGÈNE AU POUVOIR PARTAGÉ p. 16
Les coalitions gouvernementales au regard de l'histoire p. 17
Les coalitions gouvernementales au regard de notre culture politique p. 20
Les coalitions gouvernementales et le statut du Québec p. 22

DÉSIGNATION PARLEMENTAIRE DU PM :
ESQUISSE D'UNE ÉTUDE COMPARÉE p. 24
Dans le Commonwealth p. 24
Le cas de la Nouvelle-Zélande p. 27
Ailleurs dans le monde p. 28

MISE EN ŒUVRE ET CONSIDÉRATIONS CONSTITUTIONNELLES p. 30

RÉFORMES COMPLÉMENTAIRES p. 31
L'encadrement du recours à la prorogation p. 32

CONCLUSION p. 33

ANNEXE I : CHOIX DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES : PROPOSITION DÉTAILLÉE

ANNEXE II : À TRAVERS LE MONDE : TABLEAU COMPARATIF

SURVOL

Contribution particulière de ce mémoire

Le présent mémoire est au soutien de la contribution de la Société Saint-Jean-Baptiste (SSJB) de Montréal[1] au débat entourant le projet de loi 39 : *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*.

Outre nos commentaires généraux sur le projet de loi dans son ensemble, nous nous sentons le devoir d'attirer plus spécifiquement l'attention du public et des membres de l'Assemblée nationale sur ce qui constitue, à nos yeux, un angle mort de la réforme souhaitée.

Il s'agit de **l'absence, jusqu'ici, de toute discussion relative au mode de désignation du chef du gouvernement**, c'est-à-dire du premier ministre du Québec, du moins à quelques rares exceptions[2].

---

[1] Qualifiée par la loi de « société d'utilité publique » (*3 George V c. 93*), la SSJB est le plus ancien organisme citoyen voué à l'émancipation de la nation québécoise ainsi qu'à l'épanouissement du fait français en Amérique du Nord. « Entêtée d'avenir » depuis 1834, elle s'est toujours investie dans la vie démocratique, économique, culturelle et sociale du Québec et de la francophonie de ce continent. Elle a pris part à tous les grands débats constitutionnels qui ont marqué notre histoire. Non-partisane et laïque, la Société compte des milliers de membres, et représente des citoyens et citoyennes et de tous âges, origines et classes socio-économiques.

[2] Lors des travaux du Comité spécial de la Chambre des Communes sur le projet de réforme électorale (Ottawa), le professeur Hugo Cyr, doyen de la Faculté de droit et de science politique de l'UQAM, a recommandé diverses mesures afin de « moderniser et rationaliser notre parlementarisme tout en conservant l'essence de ses traditions et la stabilité politique qui y est associée ». Parmi celles-ci, il était notamment question de « modifier le *Règlement de la Chambre des communes* pour prévoir la désignation du premier ministre par vote d'investiture à la Chambre des communes entre l'élection du Président de la Chambre et le Discours du Trône (la nomination du premier ministre demeurant la prérogative de la Couronne) ».

Voir : Cyr, Hugo, « Mise en œuvre de la réforme électorale : Quelques enjeux relatifs à la formation et le maintien d'un gouvernement responsable et légitime dans notre démocratie parlementaire », Mémoire, *Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale*, 27 juillet 2016, [EN LIGNE]

Nous soumettons que les mesures visant l'amélioration de notre démocratie représentative, telles que portées notamment par le Mouvement démocratie nouvelle (MDN), ne sauraient être complètes sans un examen sérieux de cette question.

En omettant d'aborder ce qui se veut pourtant l'aboutissement naturel, si ce n'est le but véritable de toute élection législative en régime parlementaire, soit la formation d'un gouvernement, la proposition actuelle ne satisfait que partiellement à sa propre ambition qui, à juste titre, consiste à accroître la représentativité de la gouvernance de nos institutions politiques.

Qu'à la faveur d'un mode de scrutin mixte, la composition de l'Assemblée nationale, quant aux forces politiques en présence, en vienne à mieux refléter la volonté du peuple, fort bien ! Mais en toute cohérence, cet esprit de représentativité ne devrait-il pas se retrouver tout autant lors de la formation du conseil exécutif, et *a fortiori* dans le mode de désignation de son président ?

Concrètement, le premier ministre (PM) ne devrait-il pas être **investi en premier lieu par un vote de nos élus plutôt que par le chef de l'État**, comme cela se voit dans tant et tant de démocraties parlementaires ?

De l'avis de notre conseil général et des éminents experts que nous avons consultés, la désignation parlementaire du chef du gouvernement constitue, dans le contexte québécois, une véritable clé pour garantir le progrès de notre système de représentation politique, tel qu'espéré par les tenants du projet de loi.

Autrement, les distorsions propres à nos conventions constitutionnelles, héritées de l'âge féodal, – en l'occurrence la nomination *a priori* du PM par le Lieutenant-gouverneur (LG) –, assorties de notre culture politique si réfractaire à la

---

https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/ERRE/Brief/BR8397335/br-external/CyrHugo-f.pdf

gouvernance non-monopolistique, risqueraient d'altérer la mise en œuvre des principes invoqués en faveur de la réforme attendue.

De plus, il y a lieu de mieux encadrer les pouvoirs de l'exécutif afin de rendre nos institutions plus propices à accueillir le style de joute politique qui résultera de l'adoption d'un mode de scrutin mixte. Ainsi, les questions capitales relatives au pouvoir de prorogation, à la nomination des ministres, aux votes de non-confiance et à la dissolution de l'Assemblée nationale, méritent réflexion.

Inspirée notamment par le modèle écossais, la SSJB entend donc soumettre la proposition suivante, dont le lecteur trouvera une ***version plus technique et détaillée en annexe*** :

1. **Que dans un délai de 28 jours à compter de la date d'une élection générale ou d'une vacance au poste de chef du gouvernement, l'Assemblée nationale choisisse parmi ses membres celui ou celle en qui elle place sa confiance pour occuper les fonctions de premier ministre et président du conseil exécutif. Le président de l'Assemblée nationale portera ce choix à la connaissance du Lieutenant-gouverneur qui procédera à la nomination formelle du premier ministre.**

Dans le même esprit, la Société suggère aussi :

2. **Que le choix par le premier ministre des autres membres du conseil exécutif soit soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale, préalablement à leur nomination par le Lieutenant-gouverneur.**

En complément, elle recommande :

3. **Que soit instauré le « vote de non-confiance constructive », qui consiste à choisir un nouveau premier ministre en cas de motion de censure, comme alternative possible à la dissolution de l'Assemblée nationale.**

4. **Que le premier ministre ne puisse recommander au Lieutenant-gouverneur de proroger une session parlementaire pour une durée de plus de sept jours, sans avoir obtenu l'approbation de l'Assemblée nationale.**

Commentaires généraux sur le projet de réforme électorale

Ce n'est pas d'hier que la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal privilégie l'adoption d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec… Loin de là.

Depuis les débuts de la Révolution tranquille, la SSJB aura même joué un rôle d'avant-garde en ce domaine, à l'instar du Rassemblement pour l'indépendance nationale (RIN), entre autres. En témoigne cet extrait d'un procès-verbal d'une séance ordinaire de notre conseil tenue le 9 avril 1972 sous la présidence de M. François-Albert Angers, où le propos se révèle d'une étonnante actualité :

> Le mode actuel de scrutin majoritaire à un tour fausse le sens du vote, dès qu'il y a plus de deux partis en lice. Quant au système à deux tours il n'est pas jugé vraiment démocratique.
>
> La SSJB de Montréal doit réitérer sa recommandation d'un système électoral mixte, s'inspirant du modèle allemand, qui juxtapose le système majoritaire uninominal actuellement en vigueur et celui de la représentation proportionnelle. Cette formule a le grand avantage de retenir à la fois la stabilité gouvernementale du scrutin majoritaire à un tour et l'élément d'équité et de justice de la proportionnelle.

En 2006, à l'occasion de la Commission spéciale sur la réforme électorale lancée par le gouvernement de Jean Charest, le Président général M. Jean Dorion faisait valoir que

> […] la réforme du mode de scrutin enclenchera une dynamique politique nouvelle : la formation de gouvernements par des partis qui feraient valoir leur programme plutôt que de le diluer pour attirer des appuis non traditionnels ; le pluralisme des partis ; le profil de la députation, etc. Il en découlera vraisemblablement une diminution du cynisme et de la méfiance envers les partis politiques et la chose publique en général. En corollaire d'une

participation plus importante à la gouverne, les citoyens.nes développeront leurs compétences civiques, augmenteront leur confiance envers les partis et offriront un soutien plus élevé à l'égard de leurs institutions représentatives.[3]

C'est donc forts de la constance de nos positions depuis plusieurs décennies vis-à-vis des projets successifs de réforme électorale, que **nous avons résolu, dans le cadre du présent débat sur le projet de loi 39, de nous ranger en bonne partie derrière les recommandations du Mouvement démocratie nouvelle (MDN)**, telles qu'exposées dans son mémoire[4].

La SSJB fait notamment siennes les propositions du MDN quant :

> au **seuil minimal d'appui populaire de 3 %** pour l'accès à la représentation parlementaire ;

> au **nombre de régions électorales (14)** ;

> au **nombre minimal de député.e.s de compensation par région électorale (deux)** ;

> **au rejet de la méthode retenue jusqu'ici par le gouvernement pour le calcul de la compensation régionale** (du reste, la formule que nous privilégions est celle de la compensation *nationale* avec distribution régionale, et non la compensation régionale avec distribution régionale) ;

> à **l'alternance hommes-femmes obligatoire dans la constitution des listes** de candidatures de compensation, avec des candidates en tête de liste dans la moitié des cas ;

[3] Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, « Le projet de réforme du mode de scrutin du gouvernement libéral : les nécessaires modifications », Bref mémoire, *Commission spéciale sur la réforme électorale*, 13 janvier 2006, à la page 17

[4] Mouvement démocratie nouvelle, « La réforme du mode de scrutin au Québec : un rendez-vous avec l'histoire à notre portée", Mémoire, *Commission des institutions*, janvier 2020

- à la **représentation parlementaire des Premières nations** ;

- à la **représentation des jeunes et des minorités** ;

- à l'**adaptation des budgets de la députation** en fonction de la taille accrue des circonscriptions ;

Toutefois, cet appui est accordé sous réserves de ces précisions :

- **que l'on intègre nos propositions** quant à l'encadrement parlementaire du pouvoir exécutif (le point 3 étant déjà abordé par le MDN) ;

- que soit privilégiée la **compensation nationale avec redistribution régionale**, formule retenue par la SSJB depuis les années 2000 ;

- que le Québec continue à **élaborer ses propres politiques eu égard aux frontières des circonscriptions électorales**, en fonction de ses propres études, sans les calquer d'aucune façon sur la carte électorale fédérale ;

- **que les doubles candidatures, – de circonscription et de liste –, soient interdites**.

Le présent mémoire reflétant essentiellement la contribution particulière de la SSJB quant au mode de désignation du premier ministre (et autres considérations pertinentes), nous n'élaborerons pas davantage – pas par écrit du moins – sur ces derniers éléments.

***

DÉVELOPPEMENT

Remarque liminaire : une démocratie *de province*

En tant que mouvement prônant l'agir par soi-même[5] de la nation québécoise, nous ne saurions manquer de souligner que le meilleur régime démocratique auquel un peuple puisse aspirer, réside naturellement dans son indépendance politique. Ainsi, tout au long de ces travaux, puissions-nous ne jamais perdre de vue le caractère terriblement partiel du présent exercice, sachant que c'est encore un autre parlement, dominé par des représentants d'une autre nation, qui continuera demain à exercer les plus importants pouvoirs de l'État... Or, si le mot « démocratie »[6] revêt toujours un sens, le parachèvement de la nôtre exige que l'ensemble de ces « pouvoirs » échoient, oui, à nous le « peuple » du Québec, par l'entremise des institutions qui nous appartiennent en propre, et à l'exclusion de toute autorité tierce.

***

LA NOMINATION *A PRIORI* DU PM PAR LE LG : UNE PRATIQUE DÉPASSÉE

La pratique qui encadre la formation du gouvernement, outre qu'elle repose sur des assises fondamentalement monarchiques et dépassées, confère au chef du parti ayant obtenu le plus de sièges, le privilège d'être nommé – avant quiconque – au titre de premier ministre par le Lieutenant-gouverneur.

Évidemment, lorsque le premier parti en chambre occupe une majorité absolue de sièges, cela ne pose d'ordinaire aucun problème.

Toutefois, lorsque le premier parti en chambre se trouve minoritaire, – situation qui risque de se produire fréquemment sous le régime de la loi 39 –, telle

[5] Voir : Séguin, Maurice, « Les Normes, notes polycopiées pour le cours Histoire du Canada 480 », dans Robert Comeau, éd., *Maurice Séguin, historien du pays québécois vu par ses contemporains*, 1987, VLB, Montréal, aux pages 81-197

[6] Du grec ancien *demos cratos* : « le pouvoir au peuple »

configuration, en contexte de scrutin proportionnel, soulève normalement la question des alliances parlementaires possibles en vue de former un gouvernement de coalition.

Or, l'usage parlementaire tel que nous le connaissons, et auquel se rattache notre culture politique (nous y reviendrons), constitue un obstacle non-négligeable à l'aboutissement de cette vision de la démocratie. En effet, cet usage accorde automatiquement la priorité de gouverner, – puissante prérogative s'il en est –, au chef du premier parti, fût-il minoritaire, sans que l'Assemblée nationale n'ait pu se prononcer au préalable. Cette prérogative est d'autant plus puissante qu'elle s'accompagne de plusieurs avantages stratégiques, dont :

> le bénéfice du fait accompli et corollairement, l'effet *statu quo* ;
> le *momentum* parlementaire ;
> le contrôle de l'agenda ;
> la prérogative de soumettre un discours inaugural ;
> le pouvoir du PM de provoquer le déclenchement d'une élection générale par la dissolution de l'Assemblée nationale, et donc de planifier stratégiquement l'avènement de sa propre chute ;
> la possibilité d'obtenir la prorogation de l'Assemblée, jusqu'à en abuser ;
> tous les avantages liés au contrôle de l'administration publique, comme le pouvoir de nomination ou le pouvoir réglementaire ;
> l'accès privilégié aux médias.

Le *fait* de cette royale nomination étant accompli, il devient alors gênant, voire impraticable politiquement pour les partis d'opposition, de songer sérieusement à faire cause commune pour renverser le nouveau gouvernement. De manière très générale, la *doxa* tend à rejeter cette idée, et plus encore lorsqu'il s'agit de déclencher de nouvelles élections quelques mois seulement après un scrutin, – éventualité dont on parle avec un certain dédain dans les médias comme au Parlement.

C'est là une constante, ou presque, dans notre histoire, et rien n'indique que le passage au mode de scrutin proportionnel, à lui seul, changera quoi que ce soit à cette dynamique politique bien de chez nous... Du moins, c'est là un pari risqué.

D'où l'idée que pour s'assurer de la réussite du changement de paradigme envisagé, et éviter les tergiversations et autres incertitudes pouvant résulter de ce mariage relativement peu naturel entre le système parlementaire britannique et le mode de scrutin mixte, l'installation du premier ministre et de son gouvernement ne résulte plus *a priori* de la bénédiction monarchique. Plutôt, il s'agirait de procéder tout d'abord par un vote de « recommandation » ou d'« investiture » à l'Assemblée nationale. Le Lieutenant-gouverneur, – dont la CAQ a déjà proposé l'abolition[7], soit dit au passage –, bénira par après...

À défaut de retenir cette mesure, certes la composition de l'Assemblée nationale sera plus représentative de la volonté de l'électorat. Mais, encore une fois, cet esprit de représentativité risque de ne pas se traduire dans la composition du conseil exécutif, créant ainsi de fâcheuses surprises, surtout après les promesses et les espoirs suscités par la réforme promue par le MDN et ses alliés.

Mise en situation

Pour illustrer le problème, il suffit de songer aux situations qui pourraient typiquement survenir à la suite d'une élection générale tenue selon les règles du scrutin mixte. Dans ce contexte, bien entendu, il sera toujours plus difficile pour un parti de dégager une majorité confortable. Ainsi, il n'y a aucune peine à imaginer ce genre de scénario :

Parti A : 47 sièges (38 % des voix)
Parti B : 33 sièges (26 % des voix)
Parti C : 25 sièges (20 % des voix)
Parti D : 20 sièges (16 % des voix)

[7] Coalition Avenir Québec (CAQ), « Un nouveau projet pour les nationalistes du Québec », *Déclaration*, Conseil général de la CAQ, Laval, 8 novembre 2015, [EN LIGNE] https://coalitionavenirquebec.org/wp-content/uploads/2018/08/projet-nationaliste.pdf

Dans un tel cas de figure, en vertu des normes parlementaires et constitutionnelles applicables, le chef du Parti A, au sortir de l'exercice électoral, ne boudera assurément pas l'honneur de se voir nommer *ipso facto* à la fonction de premier ministre par le Lieutenant-gouverneur… Aidé de notre culture politique qui, depuis toujours, rechigne aux renversements de gouvernements (« on va donner une chance au coureur »), il lui sera loisible, tantôt, de profiter de la division des partis d'opposition, déjà mis devant le fait accompli, tantôt de jouer tout simplement sur la fraîcheur de son élection… Bref, tout pour gouverner aussi longtemps que possible, fût-ce en minoritaire, en bénéficiant de tous les avantages stratégiques énumérés précédemment.

Cherchant à gagner du temps à tout prix, le Parti A, n'en déplaise aux 62% d'électeurs qui n'en voulaient pas, prend certes le contrôle de l'appareil gouvernemental dans son ensemble. Il nomme ses alliés aux postes clés de la fonction publique, il saisit les outils de la machine administrative pour passer ses messages, il use ici de la carotte, là du bâton, en plus de distribuer les bonbons… Bref, le *pouvoir*, *le vrai*, lui échoit.

Imaginons la suite de ce scénario. Plusieurs mois plus tard, les oppositions finissent par se ressaisir ; le vent semble avoir tourné dans l'opinion publique, de nombreux mécontents prennent la rue pour manifester leur frustration… C'est alors que le gouvernement minoritaire du Parti A, « faible » mais bien en selle jusque-là, tombe enfin à la faveur d'un vote de non-confiance – dont il avait de toute façon orchestré la tenue !

On organise donc une nouvelle élection générale… Résultats :

Parti A : 42 sièges (34 % des voix)
Parti B : 28 sièges (22 % des voix)
Parti C : 25 sièges (20 % des voix)
Parti D : 30 sièges (24 % des voix)

Le Parti A, qui peut compter sur un vote en bloc des fidèles partisans de son idéologie fondamentale, se voit réélu malgré quelques plumes en moins. Le Parti B, quant à lui, a fait une moins bonne campagne que prévu. Le Parti D se trouve pour sa part en montée fulgurante. Espérant devenir le premier parti en chambre au sortir du prochain scrutin, qui ne devrait pas tarder, il se refuse à tout projet de coalition avec son parti frère, le parti C, qu'il rêve d'avaler… D'ailleurs, ce dernier, un peu jaloux, ne tient pas tellement à accorder son appui à une formation qui, jusqu'à récemment, évoluait dans son ombre. Quant au Parti B, ses positions idéologiques, doublées de son recul électoral et de la démission de son chef, ne lui permettent pas, non plus, de susciter une alliance. Il tolérera donc, une fois encore, la présence du Parti A au pouvoir, en échange peut-être de quelques petites concessions législatives, essentiellement insignifiantes.

Encore une fois, le premier ministre sortant, vainqueur de l'élection, retournera voir le Lieutenant-gouverneur qui, faute d'un pacte de coalition entre les trois autres partis, – ce que n'encouragent pas, de toute façon, ni nos traditions politiques ni notre système parlementaire contradictoire ou « bi-polaire »[8] –, le reconduira dans ses fonctions, et rebelote…

Pendant ce temps, le gouvernement fédéral, pourvu d'une solide majorité parlementaire à Ottawa, en partie grâce au système uninominal à un tour qu'il a conservé, adopte un bouquet de mesures contraires aux intérêts du Québec, dans le but d'accroître ses votes dans l'Ouest du pays. À l'Assemblée nationale, les partis ne parviennent guère à organiser la riposte, puisque empêtrés dans les divisions et le clientélisme ; les uns cherchant à faire tomber le gouvernement, les autres marchandant leur appui sur différents points, histoire de « gagner la journée »…

À la prochaine élection, chacun espère pouvoir former le gouvernement ; avoir son heure de gloire. Le système des listes électorales tend d'ailleurs à encourager

[8] Winetrobe, Barry, "The Scotland Bill: Some Operational Aspects of Scottish Devolution", Research Paper 98/2 (7 janvier 1998), House of Commons Library, Londres, 36 p., à la page 21

cette vision plus corporatiste des choses ; ces « réflexes d'appareil », exacerbés par le cirque médiatique.

***

POUR UN PARLEMENTARISME « POSITIF »

Cette mise en situation, quelque peu caricaturale pour les fins de l'exposé, n'est pourtant pas si éloignée de la réalité.

Sans tout régler, un vote d'investiture par l'Assemblée nationale de l'un de ses membres à la fonction de premier ministre, permettrait d'éviter bien des écueils. Cela, en institutionnalisant de manière formelle la possibilité pour les différents partis, ou bien de négocier la constitution d'un gouvernement de coalition, ou bien d'accorder leur confiance à un gouvernement minoritaire de leur choix. Il n'y aurait plus de « prime à la nomination royale », pour ainsi dire…

Par ailleurs, cette façon de faire favoriserait la concertation des forces politiques autour de différents enjeux fondamentaux, – constitutionnels notamment –, et compte tenu de l'intérêt national, au-delà du tiraillement ordinaire des lignes partisanes. Les meneurs seraient davantage jugés en fonction de leur aptitude à s'unir, à faire cause commune, qu'à « écraser la concurrence ». Et l'excuse de la tradition politique ou encore les appels à ne pas bousculer le premier gouvernement arrivé, ne tiendraient plus.

Pour citer Hugo Cyr, doyen de la Faculté de droit et de science politique de l'UQAM, l'investiture parlementaire du PM :

> Permet de savoir clairement qui possède la confiance de la Chambre et qui donc peut former un gouvernement ;

> Assure une plus grande transparence dans la formation du gouvernement et est de nature à renforcer la confiance du public dans ses institutions. Lorsque plus d'un parti prétend pouvoir légitimement former le gouvernement – par exemple, lorsque le gouvernement sortant a gagné moins de sièges qu'un autre parti mais en l'absence d'un parti majoritaire, désire demeurer en poste –, le vote sur la motion d'investiture permet un débat public sur la question. Cela permet

notamment aux tiers partis d'expliquer leurs raisons pour appuyer un ou l'autre des candidats ;

> Permet de mettre en évidence que le gouvernement tire sa légitimité de la confiance que lui accorde la Chambre des communes. Il permet de mieux faire comprendre que ce sont les députés qui sont élus et non les membres de l'exécutif. Le vote d'investiture a donc une fonction pédagogique importante.[9]

En plus de faciliter l'avènement de gouvernements multipartites stables, l'instauration d'un mode de désignation parlementaire du chef du gouvernement retirerait au Lieutenant-gouverneur la possibilité de préjuger du choix du PM à l'intérieur même d'une coalition.

Car, comme l'indique le chercheur néo-zélandais Jonathan Boston[10], on ne saurait tenir pour acquis que le chef du plus important parti membre d'une coalition majoritaire sera toujours et nécessairement le candidat retenu pour exercer la fonction de Premier ministre. En effet, il peut arriver qu'à la faveur d'une négociation, ou pour une raison ou une autre, les acteurs politiques lui préfèrent un autre candidat. On peut même envisager le scénario où les partis coalisés s'entendent pour que leurs chefs respectifs occupent ce siège à tour de rôle, comme cela s'est déjà vu ailleurs.

La mise en place d'un vote de désignation du chef du gouvernement à la suite d'une élection ou de la démission du PM sortant, améliorerait assurément la dynamique politique et parlementaire. Par définition, ce vote se voudrait « positif », à savoir qu'un candidat au poste de premier ministre devrait obtenir *a priori* l'appui explicite d'une majorité en chambre. Alors que dans le système actuel, les députés, mis devant le fait accompli de la nomination du PM par le représentant du monarque, se retrouvent réduits ou bien à le tolérer, ou bien à voter « contre » le discours inaugural, le cas échéant. Il s'agit là d'une conception nettement plus « négative » des rapports parlement-gouvernement.

---

[9] Cyr, Hugo, « Mise en œuvre de la réforme électorale […] », préc., à la page 3

[10] Boston, Jonathan, "Electoral Reform in New Zealand: The Implications for the Formation, Organization and Operations of the Cabinet", *The Australian Quarterly*, Vol. 66, N° 3 (Printemps 1994), pp. 67-90, à la page 77

Le chercheur Elliot Bulmer[11] de l'Université d'Édimbourg fait valoir :

> [TRADUCTION] L'élection formelle du premier ministre par le Parlement se veut une forme de « parlementarisme positif »[12], car le gouvernement ne peut prendre ses fonctions qu'avec le soutien actif des élus. Cette pratique, qu'on retrouve au Parlement écossais depuis la Dévolution, sert un certain nombre d'objectifs symboliques, en plus de limiter la discrétion personnelle du chef de l'État en cas de formation d'une coalition. Comme l'indique Nyman, qui fait état de dispositions similaires dans la constitution suédoise, cette procédure constitue un outil de légitimation démocratique pour le gouvernement, et rappelle clairement que l'exécutif tire son autorité du Parlement, et non du roi[13]. Il oblige également les partis à « [exprimer] ouvertement s'ils entendent tolérer un nouveau cabinet avant même qu'il ne se forme. […] Même si cette élection revêt un caractère 'formel' la plupart du temps, elle s'avère une bonne pratique constitutionnelle car elle garantit la légitimité et la non-ambiguïté du processus menant à la prise de contrôle du pouvoir exécutif. »[14].

Pour J. Coakley, qui a notamment étudié le cas irlandais, cette pratique « [TRADUCTION] se révèle particulièrement utile dans les pays dotés d'un système électoral proportionnel qui génère des parlements multipartites, et où l'identité du premier ministre désigné n'est donc pas toujours apparente d'avance. »[15]

C'est une chose de gouverner en tablant sur l'acceptation résignée des autres partis, et d'autant lorsque le rapport des forces ne jouent pas tellement en leur

---

[11] Bulmer, Elliot, *Constituting Scotland: The Scottish National Movement and the Westminster Model*, 2016, Edinburgh University Press, Édimbourg, 280 p., à la page 146

[12] Bergman, T., "Formation rules and minority government", *European Journal of Political Research*, 23/1 (1993), pp. 55–66, [source citée par Elliot Bulmer]

[13] Nyman, O., "Some basic features of Swedish constitutional law", dans Ströholm, S. (dir.), *An Introduction to Swedish Law*, 2e éd., 1988, Norstedt, Stockholm, à la page 68, [source citée par Elliot Bulmer]

[14] Bergman, T., "Sweden: from separation of power to parliamentary supremacy—and back again?", dans Strøm, K., Müller, W. C. et Bergman, T. (dir.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Comparative Politics*, 2003, Oxford University Press, Oxford, à la page 602 [source citée par Elliot Bulmer]

[15] Coakley, J., "Selecting a prime minister: the Irish experience", *Parliamentary Affairs*, 37/1 (1984), à la page 411 [source citée par Elliot Bulmer]

faveur ; c'en est une autre de solliciter leur appui formel dans le but d'accéder au pouvoir et de nommer des ministres. Puissions-nous donc saisir l'occasion qui nous est donnée, afin de faire du parlement la véritable instance chargée d'installer le chef du gouvernement dans ses fonctions. En même temps, puissions-nous éloigner davantage le Lieutenant-gouverneur de nos affaires démocratiques, en endiguant *de facto* l'exercice de sa discrétion quant à la nomination du PM, – risque qui s'accroît en contexte de représentation proportionnelle.

Certes, les négociations devant mener à la formation d'un gouvernement dans ce système n'en seront pas moins ardues, mais encore une fois, la joute se révélera plus constructive que destructive. Le pouvoir exécutif reposera sur une volonté plus explicite et moins tacite de la part de nos élus ; elle résultera d'un processus parlementaire plus proactif et moins passif, de nature à favoriser la concertation, et aussi plus « républicain », au sens large. Le tout rendra le gouvernement du Québec plus *responsable* et plus imputable vis-à-vis de l'Assemblée nationale, laquelle s'en verra renforcée. L'idée étant que l'autorité de celui ou celle qui préside le conseil exécutif, chez nous, relève du peuple par le truchement du parlement ; non de la reine du Canada. Surtout, on rendra plus effectifs les bienfaits sur notre vie démocratique, qu'entend générer le projet de réforme électorale, sachant que l'actuel mode de désignation du PM s'avère autrement impropre à offrir *tel degré de garantie*.

***

CULTURE POLITIQUE :
DU POUVOIR HOMOGÈNE AU POUVOIR PARTAGÉ

Toute nation se doit d'avoir la politique de ses réalités. Cela est d'autant plus vrai en matière constitutionnelle.

Partant, on ne saurait importer ici quelque modèle d'organisation démocratique, aussi brillant et idéal soit-il sur papier, sans tenir compte de notre propre expérience électorale et parlementaire telle qu'acquise au fil des générations et

à travers nos pratiques, nos coutumes, notre culture politique, nos déterminismes sociaux, géographiques, économiques…

Les coalitions gouvernementales au regard de l'histoire

Depuis la Confédération, jamais n'a-t-on assisté, au Québec, à la formation d'un gouvernement de coalition, ni au renversement d'un gouvernement dès l'ouverture d'une session parlementaire. Les suites des élections générales de 2007 et de 2012 n'ont fait que confirmer cette règle.

Ailleurs au Canada, pareil phénomène ne s'est produit que très rarement. L'histoire récente nous en offre deux exemples : il s'agit de l'élection provinciale de 2017 en Colombie-Britannique[16] et de celle de 2018 au Nouveau-Brunswick[17]. Dans chacun de ces cas – pour le moins extraordinaires –, ce n'est qu'à la faveur d'une quasi-égalité de sièges entre les deux principaux partis, que des solutions – extraordinaires –, essentiellement dictées par la nécessité, furent mises de l'avant. Cela étant, ces arrangements politiques n'ont pas davantage mené à la constitution de cabinets multipartites.

De 1985 à 1987 en Ontario, le premier ministre libéral David Peterson, élu à la tête d'un gouvernement minoritaire, a pu se maintenir au pouvoir en vertu d'une entente formelle avec le NPD de Bob Rae. Là encore, il n'était pas prévu que ce dernier prenne part au pouvoir exécutif.

[16] Où le NPD, qui avait fait élire 41 députés, et le Parti vert, avec trois sièges, ont formé une coalition parlementaire totalisant 44 élus afin de renverser la première ministre libérale sortante, madame Christy Clark, qui ne comptait alors que 43 représentants de son parti à l'assemblée.

[17] Où l'Association libérale dirigée par le premier ministre sortant Brian Gallant s'est retrouvée avec 21 sièges, tout juste derrière son principal rival, le Parti progressiste-conservateurs (PPC) de Blaine Higgs, lequel avait faire élire 22 députés. Deux tiers partis, le Parti vert et l'Alliance des gens du Nouveau-Brunswick (AGNB) avaient chacun obtenu trois sièges. En conséquence, monsieur Gallant, qui s'accrochait au pouvoir, s'est vu perdre la confiance de l'Assemblée à la suite du discours du Trône, le PPC ayant pu compter sur l'appui de l'AGNB pour accéder au pouvoir.

Au Manitoba, dans la foulée de la crise économique des années 30, puis au temps de la Seconde guerre mondiale, ce sont des gouvernements d'union qui, pour les besoins de la cause, ont dirigé la province. Dans la décennie 1940, un phénomène similaire s'est produit à Victoria, alors que Libéraux et Conservateurs ont accepté de s'allier afin de barrer la route au CCF.

Dans les Territoires, soulignons qu'à l'exception du Yukon, l'absence de partis politiques génère des gouvernements dits de « consensus »[18], certes incomparables avec notre réalité politique.

À Ottawa, ce sont des circonstances éminemment extraordinaires, – soit la Première guerre mondiale et les velléités du Canada anglais de casser le mouvement d'opposition à la conscription au Québec –, qui ont amené le premier ministre Robert Borden à former le seul (et très court) gouvernement de coalition depuis la Confédération. À ce sujet, l'auteur John R. English fait remarquer ce qui suit :

> Le gouvernement unioniste illustre les risques liés à une coalition ; en effet, après 1917 et pour longtemps, les Canadiens français vont rejeter les coalitions, les associant systématiquement à la conscription […][19]

On dénombre en tout 13 gouvernements minoritaires dans l'histoire de la politique fédérale, les plus récents étant ceux formés en 2004, 2006, 2008 ainsi que l'actuel cabinet Trudeau. Or, aucune configuration particulière n'en est jamais résulté quant à la gouvernance.

On ne saurait ignorer, du reste, la « crise parlementaire » survenue à l'issue du scrutin de 2008. Ainsi, rappelons que quelques semaines après l'ouverture la 40e législature fédérale, Libéraux et Néo-démocrates en sont venus à conclure une

---

[18] Azzi, Stephen, Kwavnik, D. et Yarhi, Eli, « Gouvernement minoritaire au Canada », *Encyclopédie canadienne*, 2006, [EN LIGNE]
https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/gouvernement-minoritaire

[19] English, John R. et Yarhi, Eli, « Gouvernement de coalition au Canada », *Encyclopédie canadienne*, 2006, [EN LIGNE]
https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/gouvernement-de-coalition

entente portant à former, avec l'appui du Bloc québécois, une coalition gouvernementale en vue du renversement du gouvernement minoritaire conservateur de Stephen Harper. Toutefois, à la demande de ce dernier, la Gouverneure générale acceptera de proroger le parlement, faisant indirectement tomber à l'eau les plans des partis d'opposition. D'aucuns pointeront du doigt, à juste titre, le caractère anti-démocratique propre au mécanisme de la prorogation et, *a fortiori*, l'usage abusif qu'un PM – voire un représentant du monarque – peut en faire. Assurément, il y aurait lieu de mieux encadrer cette pratique (nous y reviendrons).

Autant dire que sauf circonstances exceptionnelles, le recours aux coalitions gouvernementales ne constitue en rien un réflexe naturel dans la vie politique ordinaire au Québec et au Canada. D'où ce commentaire d'Isabelle Giroux[20] :

> Pourtant, parmi les États qui ont adopté un système parlementaire de type britannique, c'est au Canada que les parlements minoritaires ont été les plus fréquents[21]. Le Canada devrait donc avoir apprivoisé cette situation et avoir eu l'occasion de tester différentes configurations. Au contraire, les coalitions brillent par leur absence tant au Parlement fédéral que dans les provinces.

On objectera peut-être que sous l'Acte d'Union (1840), le parlement de la Province du Canada-Uni, de même que ceux du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, ont vu émerger leur lot de coalitions. Mais, c'était à une époque où les lignes de fracture partisane se révélaient nettement moins marquées et plus « fluctuantes »[22] qu'aujourd'hui, à voir le nombre considérable d'élus qui, en ces années-là, « traversaient » la chambre. Surtout, le caractère quasi-consociativiste de ce régime considéré passablement « instable » par plusieurs, aura joué un rôle déterminant dans l'avènement de ces arbitrages. Toutefois, le

---

[20] Giroux, Isabelle, « Les gouvernements minoritaires à l'Assemblée nationale du Québec : entre collaboration et confrontation », Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Présentation à l'Assemblée nationale, 2014, [EN LIGNE] fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2014/Giroux_Isabelle.pdf, à la page 39

[21] Paun, Akash, "After the age of majority? Multi-party governance and the Westminster model", *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 49, no 4 (2011), pp. 440-456, à la page 445

[22] English, John R. et Yarhi, Eli, « Gouvernement de coalition au Canada », préc.

professeur Marc Chevrier a démontré que la gouvernance en cette époque n'était finalement pas moins stable qu'ailleurs[23].

En somme, le Canada n'est pas, règle générale, un terreau fertile à ce que certains appellent le « parlementarisme positif »[24].

Les coalitions gouvernementales au regard de notre culture politique :
Le culte des *deux-mains-sur-le-volant*

Si plusieurs auteurs ont su relever, dans notre histoire parlementaire, cette relative incompatibilité de la culture politique québécoise et canadienne eu égard à la gouvernance multipartite, peu se sont aventurés à en expliquer les raisons. Or, en ce qui a trait au Québec, on peut dégager certains éléments qui, par hypothèse, mettent en lumière ce qu'il convient de qualifier de « culte des deux-mains-sur-le-volant »[25]. Quelles peuvent bien être les sources de cette obsession du pouvoir homogène et majoritaire qui, s'attachant à l'idée de « stabilité » et d'« efficacité », ressort très clairement du discours politique au Québec ?

Assurément, il y a l'esprit fiduciaire et monarchique propre au système de Westminster en lui-même, doublé des répercussions de la gouvernance coloniale du passé et de l'influence historique du pouvoir clérical.

C'est un fait notoire que pendant longtemps, nous nous sommes *fait* gouverner. Puis, les siècles passant, nous aurons appris (et encore !) à nous gouverner nous-mêmes. Toutefois, cet apprentissage ne s'est pas fait seul. Par la force des choses, nous aurons pris le pli des institutions qui nous ont été imposées, et alors notre relation au pouvoir s'est exercée un peu à la manière des gouverneurs de

---

[23] Voir : Chevrier, Marc, « L'Union des deux Canadas ou l'art de se débarrasser d'Althusisus », dans : *L'empire en marche : des peuples sans qualités, de Vienne À Ottawa*, 2020, Presses de l'Université Laval, Québec, 650 p., aux pages 424 et s.

[24] Bulmer, Elliot, *Constituting Scotland: The Scottish National Movement and the Westminster Model*, préc.

[25] Expression chère à l'ancien premier ministre Jean Charest.

métropole qui, nommés par le souverain, précédèrent l'essor de notre démocratie nationale.

Dans ce contexte, la gestion de cette colonie-devenue-état commandait, dans l'opinion générale, un esprit de quiétude et d'immuabilité, pour mieux assurer la bonne marche des affaires. Dans la logique des institutions britanniques, et pour reprendre la conception qu'en avait Edmund Burke[26], le gouvernement de la province devait donc constituer, en quelque sorte, un "*trust*" ; une fiducie, – sans grand droit de regard par ailleurs.

À cela, s'ajoute « l'élément monarchique » dont George-Étienne Cartier, père fondateur du *Dominion*, a déjà dit qu'il fallait le préférer à la « démocratie », ce mot honni[27] au temps de la création du Canada moderne, – quoique affectionné par les Patriotes. De la même manière, l'idéal républicain, porté notamment par ces derniers, se verra toujours reçu avec une certaine « suspicion »[28] en ce pays. C'est plutôt le caractère de force, de permanence et de bienveillance paternelle associé à la figure du monarque, et exacerbé par l'autoritarisme du clergé d'antan, qui aura pesé le plus lourd dans le développement de notre parlementarisme. Celui-ci persistera donc à accoucher de gouvernements jaloux de leur pouvoir, et de partis avides de le monopoliser.

Outre ces considérations fondamentales, il y a le fait qu'en dépit de l'instauration des élections à date fixe, le premier ministre d'un cabinet minoritaire conserve sa prérogative de provoquer, en temps voulu, le déclenchement d'un nouveau scrutin... Ce stratagème, les gouvernements minoritaires au Canada ne se sont certes jamais privés de l'emprunter. Typiquement, ce fut le cas lorsqu'une embellie momentanée dans les sondages leur permettait de croire à leurs chances d'être bientôt réélus avec une majorité en main... D'où cette tendance

---

[26] Voir : Burke, Edmund, "The English Constitutional System", dans : Pitkin, Hannah (dir.), "The Representative as Trustee", *Representation*, 1969, Atherton Press, New-York, pp. 157-176

[27] Voir : Dupuis-Déri, Francis, « Histoire du mot démocratie au Canada et au Québec. Analyse politique des stratégies rhétoriques », Revue canadienne de science politique, 42:2 (Juin 2009), pp. 321–343. Remarque : cet article se fonde sur un échantillon de textes restreint.

[28] Voir : Chevrier, Marc, *La République québécoise*, 2016, Boréal, Montréal, 480 p.

dominante à concevoir la gouvernance minoritaire – voire toute forme de gouvernance non-monopolistique – comme nécessairement passagère, indésirable, inconfortable ; un pis-aller, un rendez-vous manqué, une anomalie à corriger... Surtout, la disponibilité de ce recours primo-ministériel à la dissolution de l'assemblée, puissant levier tactique s'il en est, en vient à dispenser le parti gouvernemental de toute collaboration sérieuse dans l'exercice du pouvoir. Pour pallier cet autre obstacle au succès attendu du présent projet de réforme démocratique, il faudra donc veiller à encadrer cette pratique. On pourra par exemple entrevoir la mise en place du mécanisme qui a fait ses preuves dans bon nombre de régimes parlementaires : le *vote de défiance constructive* (nous y reviendrons).

Ainsi, afin d'assurer le dépassement de ces lourds déterminants historiques, politiques et constitutionnels qui ont forgé notre rapport à la démocratie représentative, nul autre choix que de miser sur l'adoption de mesures formelles de modernisation, à la hauteur de nos ambitions.

Les coalitions gouvernementales et le statut du Québec

L'auteur Christian Dufour[29] n'a pas tort de souligner que vu la situation précaire du Québec au sein de la fédération canadienne, il vaut mieux compter sur des gouvernements stables et solides, et que l'on aurait certes tort de jouer à l'apprenti sorcier en ce domaine…

Du reste, peut-on sérieusement rejeter l'idée, soutenue par le MDN et tous ses nombreux appuis, d'améliorer en profondeur notre système démocratique afin de le rendre plus en phase avec nos aspirations ? Après tout, renforcer la représentativité et les assises démocratiques de notre gouvernance ne peut que renforcer en corollaire la légitimité même de nos institutions, au premier chef de notre Assemblée nationale.

[29] Voir : Dufour, Christian, *Le pouvoir québécois menacé : non à la proportionnelle !*, 2019, Les Éditeurs réunis, Montréal, 160 p.

À condition toutefois que l'enrichissement ou la sophistication de la vie parlementaire et électorale qu'entraînera naturellement le nouveau mode de scrutin, ne s'accompagne pas d'un affaiblissement corrélatif de la puissance québécoise, seul État francophone de ce continent… En effet, il serait bête de se laisser diviser et écarteler davantage par la joute des partis et des intérêts sectoriels… – Pour permettre à d'autres de régner plus confortablement encore sur nos destinées ?

En souhaitant faire aboutir la réflexion cette fois sous l'angle du pouvoir exécutif, la SSJB se trouve à offrir du même coup, jusqu'à un certain point, une synthèse ou une voie mitoyenne entre les deux principaux pôles de préoccupations qui bornent l'axe Dufour-Charbonneau.

En somme, que l'offre politique s'éclate et se diversifie à l'Assemblée nationale ; qu'elle soit plus représentative de la volonté électorale, soit. Mais, de grâce, donnons-nous une chance ; offrons-nous les meilleures conditions possibles afin de réunir nos forces une fois rendus à former le conseil exécutif, en garantissant la rupture avec nos vieilles (et mauvaises) habitudes !

Animés par l'esprit de consensus qui est le nôtre, – typique des peuples nordiques –, donnons-nous donc les leviers constitutionnels pour faire naître, lorsque les circonstances s'y prêtent, des gouvernements de coalition ou d'unité nationale qui, le temps d'une ou de plusieurs législatures, nous feront « cess[er] nos luttes fratricides », pour reprendre les mots d'Honoré Mercier… Il en va de l'intérêt national.

Contrairement à certaines idées reçues, l'efficacité et la stabilité des coalitions gouvernementales ne font d'ailleurs aucun doute dans la plupart des démocraties qui, semblables à la nôtre, en ont l'habitude. Comme l'a déjà fait remarquer Leslie Seidle, « [dans] la plupart des pays européens[, …] des coalitions multipartites durent souvent pendant toute la durée d'un mandat parlementaire et gouvernent

efficacement – tout en gérant l'économie »[30]. Aussi, en 1994, une étude d'« Arend Lijphart […] concluait que, dans la période de 1961 à 1988, la performance économique dans neuf pays utilisant la [représentation proportionnelle] était plus solide que dans quatre pays utilisant [alors] le scrutin uninominal majoritaire à un tour (Royaume-Uni, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande) »[31].

Plus proches de nous, il y a l'Écosse et la Catalogne, – États qui comme le Québec ne jouissent toujours pas de la personnalité internationale. Or, ces deux nations minoritaires tirent une expérience globalement positive de leurs systèmes électoraux et parlementaires respectifs, dont chacun prévoit d'ailleurs l'investiture parlementaire du chef du gouvernement. À tel point que, dans le cas de l'Écosse, plusieurs spécialistes voudraient bien que Westminster fasse siens les modes de fonctionnement démocratique qui prévalent à Édimbourg[32] [33].

***

DÉSIGNATION PARLEMENTAIRE DU PM : ESQUISSE D'UNE ÉTUDE COMPARÉE

Outre les systèmes purement présidentiels ou monarchiques, et à l'exclusion des régimes manifestement non-démocratiques, dans un grand nombre de démocraties parlementaires, la désignation du chef d'un gouvernement responsable repose *a priori* sur la confiance des élus, telle qu'explicitement exprimée dans le cadre d'un vote de nomination, d'investiture, de recommandation ou de confirmation.

Dans le Commonwealth

[30] Seidle, F. Leslie, « La réforme du système électoral au Canada : objectifs, promotion et conséquences pour la gouvernance », Document de recherche FI2 9, *Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques*, Octobre 2002, 47 p., à la page 27

[31] *Ibid.*

[32] Ex. 1 : Brazier, Rodney, "The Scottish Government", *Public Law*, Été 1998, pp. 212-220

[33] Ex. 2 : Cairney, Paul, "Coalition and Minority Government in Scotland: Lessons for the United Kingdom?", Vol. 82, Iss. 2, Avril-juin 2011, pp. 261-269

C'est même le cas de plusieurs pays ayant hérité, comme nous, du système de Westminster, à commencer par les trois administrations déléguées (*devolved*) du Royaume-Uni, – soit l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord –, même si le Parlement britannique lui-même n'a rien changé jusqu'ici à ses anciens usages en ce domaine.

Dans le **système écossais**, – souvent cité en exemple par les partisans de la proportionnelle mixte –, la nomination parlementaire du chef du gouvernement s'est imposée naturellement, sans grand débat.

En vertu de l'article 46 du *Scotland Act 1998*[34], dans un délai de 28 jours à la suite de toute élection générale ou en cas de vacance au poste de "*first minister*", le Parlement désigne parmi ses membres celui ou celle en qui une majorité (simple) d'élus placent leur confiance pour prendre les rênes du gouvernement. Dans le respect des conventions parlementaires et constitutionnelles britanniques, le "*president officer*" recommandera ensuite à la Reine, de donner effet à la résolution du Parlement. En conséquence, la souveraine procèdera formellement, comme il se doit, à la nomination voulue. Enfin, si le Parlement devait échouer à exprimer son choix dans le délai statutaire de 28 jours, alors le "*president officer*" serait vraisemblablement tenu de proposer à Sa Majesté la tenue d'un nouveau scrutin.

En confiant au Parlement la prérogative de choisir *a priori* le chef du gouvernement écossais, on a voulu éviter, par la même occasion, que le monarque n'ait lui-même à se mouiller advenant une situation délicate au plan politique. Autrement, tel serait le cas si, à la suite d'une élection très serrée au Parlement écossais, Elisabeth II se trouvait tiraillée entre les avis contradictoires de ses conseillers à Westminster et à Édimbourg quant au choix du "*first minister* (*FM*)". Le passage à la procédure de recommandation parlementaire du *FM* lui épargne donc pareil inconfort.

[34] *Scotland Act 1998*, c. 46 (R-U), art. 46

Notons que le *Scotland Act* force aussi l'approbation préalable par le Parlement de toute nomination ministérielle, consolidant d'autant plus le contrôle exercé par les élus sur l'exécutif.

Pour ce qui est du **Pays de Galles**, le *Government of Wales Act 2006* prévoit des dispositions similaires quant à l'accession au titre de *first minister*[35].

En **Irlande du Nord**, en vertu des *Accords du vendredi saint* ainsi que du *Northern Ireland Act 1998*[36], les règles spéciales, – de nature consociationnaliste –, qui encadrent le mode de nomination aux principales fonctions du pouvoir exécutif, n'en sont pas moins, elles aussi, d'ordre parlementaire.

Parmi les territoires britanniques outre-mer, notons qu'aux **Îles Caimans**, le premier ministre est nommé par le gouverneur sur recommandation du parlement[37]. À **Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha**, les membres élus du conseil législatif ont le pouvoir d'élire cinq membres du conseil exécutif[38].

Ailleurs dans le Commonwealth, plusieurs États ont également choisi de nommer leur chef de gouvernement par voie d'investiture parlementaire. C'est notamment le cas des îles **Fidji**, du **Pakistan**, de la **Papouasie-Nouvelle-Guinée**, de **Samoa**, des îles **Salomon**, de **Tuvalu**, de **Vanuatu**, de l'**Afrique du Sud**, du **Botswana** et de **Nauru**. Dans ces trois derniers cas, le président de la République, élu par le Parlement, agit également comme chef du gouvernement. Aux **Kiribati**, le *Beretitenti* (chef de l'État et du gouvernement) est élu au suffrage universel parmi l'un des trois ou quatre candidats choisis par la *Maneaba ni Maungatabu* (assemblée législative) au sein de la députation. En outre, soulignons qu'au **Bangladesh**, en **Dominique**, en **Inde**, à **Malte**, à l'île **Maurice** et à **Trinité-et-Tobago**, le premier ministre est nommé par le chef de l'État qui lui-même est élu par l'assemblée législative.

---

[35] *Government of Wales Act 2006*, c. 32 (R-U), art. 47

[36] *Northern Ireland Act 1998*, c. 45 (R-U), art. 16

[37] *The Cayman Islands Constitution Order 2009*, N° 1378 (R-U), par. 49(2)

[38] *The Constitution of St. Helena, Ascension and Tristan Da Cunha 2009*, N°1751 (R-U), par. 36(1)

Le cas de la Nouvelle-Zélande

En **Nouvelle-Zélande**, où le scrutin mixte compensatoire est en usage depuis l'élection de 1996, le Premier ministre est encore désigné *a priori* par le Gouverneur général, – comme ici. On soulignera à juste titre que ce fait n'a pas empêché pour autant la formation de gouvernements de coalition, désormais normaux là-bas...

Toutefois, cela peut s'expliquer par le contexte particulier ayant mené les Néo-Zélandais à modifier leurs pratiques électorales, dont on peut prétendre qu'il les avait prédisposés à l'émergence d'une telle gouvernance multipartite, ce qui n'est manifestement pas le cas au Québec. En effet, l'adoption de la loi électorale de 1993[39] en Nouvelle-Zélande résulte d'une profonde crise de la représentation[40] qui, étirée sur près de deux décennies, s'est nourrie de frustrations importantes vis-à-vis de la conduite des gouvernements successifs du *Labour* et du *National*, – véritable duopole parlementaire à l'époque. À tel point que le niveau de confiance des citoyens envers leurs élus et leur parlement, qui n'atteignait déjà qu'un maigre 32 % en 1975, s'est vu dégringoler à moins de 4 % en 1992[41] !

Qui plus est, depuis la fin des années 1970, les dernières élections générales s'étant déroulées sous l'empire du scrutin uninominal à un tour, avaient abouti à des résultats pour le moins gênants, alors qu'environ 20 % des votants, en moyenne, se trouvaient à appuyer différents tiers partis dont aucun n'a jamais réussi à faire élire plus de deux députés. En 1993, ce nombre de votants laissés orphelins ou quasi-orphelins atteindra 30,27 %[42] !

---

[39] *Electoral Act*, 1993 No 87 (N-Z)

[40] McRobie, Alan, "New Zealand's First MMP Election", *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, Vol. 4, No. 3 (1997), pp. 329-340

[41] *Ibid.*, à la page 329

[42] "New Zealand Elections 1972-1993", *New Zealand Election Study*, [EN LIGNE] nzes.com/

Enfin, on notera que le cabinet d'union nationale qui s'était formé à Wellington dans le contexte de la Grande dépression[43], n'était forcément pas si lointain à la mémoire collective au tournant des années 80, lorsque le débat sur le système électoral s'est mis en branle.

Sans dire que les coalitions gouvernementales étaient encore bien ancrées dans la culture politique néo-zélandaise, toujours est-il que cette perspective n'était pas de nature à effrayer la majorité d'entre eux qui d'ailleurs, s'exprimeront non pas à une, mais à trois reprises en faveur du scrutin mixte ("*MMP*"), lors des référendums de 1992, de 1993 et de 2011.

En somme, les "*Kiwis*" étaient mûrs pour en arriver là, sans qu'il ne soit nécessaire, dans leur cas, de procéder à la mise en place d'un mode parlementaire de nomination du chef du gouvernement, par exemple.

Or, rien n'est moins sûr en ce qui nous concerne, à voir la manière dont s'est réactualisé notre culte de la gouvernance non-partagée lors des plus récentes élections ayant porté au pouvoir des formations minoritaires, tel qu'abordé précédemment.

Ailleurs dans le monde

À l'extérieur du Commonwealth, dans l'ensemble monarchies constitutionnelles et des républiques à régime parlementaire, hybride, semi-présidentiel ou présidentiel avec PM effectif, une majorité nomment leur chef de gouvernement par voie parlementaire.

C'est donc dire que même dans des systèmes privilégiant l'élection au suffrage universel de leur chef d'État (républiques semi-présidentielles, typiquement), il arrive que le premier ministre se voie investi par le parlement et ne doive donc pas uniquement son poste à la faveur du président... Ainsi en est-il de la **Biélorussie**, de la **Bosnie-Herzégovine**, de la **Bulgarie**, de la **Corée-du-Sud**, de

[43] Bassett, Michael, *Three Party Politics in New Zealand 1911-1931*, Auckland, Historical Publications, 1982, 67 p.

la **Finlande**, de la **Géorgie**, de l'**Irlande**, de la **Lituanie**, de la **Mongolie**, de la **Pologne**, de la **Serbie**, de la **Slovénie**, de la **Tunisie**, de l'**Ukraine**…

Évidemment, cette situation est d'autant plus courante dans le cas des républiques parlementaires (ou hybrides). Sur 23 États de ce type ayant été recensés, au moins 18 sont dirigés par un chef de gouvernement – qui peut aussi être le chef de l'État dans certains cas – ayant été nommé, recommandé ou autrement investi par le parlement. On y trouve notamment l'**Allemagne**, l'**Arménie**, l'**Estonie**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, les **Iles Marshall**, la **Moldavie**, le **Monténégro**, la **Roumanie** ou encore la **Suisse** avec son système directorial (les membres du Conseil fédéral étant nommé par l'Assemblée fédérale)…

Toujours en-dehors du Commonwealth, 75 % des monarchies parlementaires recensées se sont dotées de ce mode de fonctionnement. C'est le cas par exemple de la **Suède**, des **Pays-Bas**, de la **Norvège** (par coutume), du **Liechtenstein**, du **Japon**, de l'**Espagne**, du **Cambodge**, de la **Thaïlande**, d'**Andorre**…

Pour en savoir davantage sur le mode de désignation du chef du gouvernement, du chef de l'État, de même que sur le système électoral retenu dans tous les pays cités ici, le lecteur est invité à consulter les listes en annexe, constituées grâce à différents outils de recherche[44].

Encore une fois, nous avons mis de côté, dans le cadre de cet exercice, les états purement présidentiels (qui n'ont pas de premier ministre, comme les États-Unis)

---

[44] Bureau de l'Observateur permanent de l'Union interparlementaire auprès des Nations Unies, Base de données sur les parlements, [EN LIGNE] ipu.org/fr ;

Encyclopédie Larousse en ligne, [EN LIGNE] larousse.fr ;

École de politique appliquée de la Faculté des lettres et sciences humaines de l'Université de Sherbrooke, « Perspective monde : outil pédagogique des grandes tendances mondiales depuis 1945 », [EN LIGNE], perspective.usherbrooke.ca/bilan/BMEncyclopedie/BMEphemeride.jsp ;

Mouvement démocratie nouvelle, « Famille proportionnelle », [EN LIGNE] https://www.democratienouvelle.ca/modes-de-scrutin-a-travers-le-monde/famille-proportionnelle/ ;

Nous avons également étudié les constitutions de ces différents états, dans la mesure où elles étaient disponibles sur Internet.

ou purement monarchiques, ainsi que les régimes manifestement non-démocratiques ou à parti unique.

***

MISE EN ŒUVRE ET CONSIDÉRATIONS CONSTITUTIONNELLES

On peut envisager deux voies normatives pour la mise en œuvre de la réforme quant à l'investiture du chef du gouvernement et l'approbation de la nomination des ministres. D'abord, il sera loisible au gouvernement, ou bien d'inclure au projet de loi 39 des dispositions de modification la *Loi sur l'Assemblée nationale*, ou bien de proposer un amendement au *Règlement de l'Assemblée nationale*. Dans ce dernier cas, l'usage veut qu'un tel changement recueille l'appui unanime des députés… Du reste, s'il y avait consensus sur ce point, alors cette option serait sans doute la meilleure, car en cas de contestation, les tribunaux seront plus hésitants à se prononcer sur une matière relevant du droit parlementaire.

Sans doute, certains argueront que telle réforme, si elle devait être adoptée, porterait atteinte à la charge de Lieutenant-gouverneur du Québec... Ainsi, suivant cette logique, notre Parlement national n'aurait pas compétence pour apporter cette modification constitutionnelle qui, en vertu de l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (LC1982), suppose l'approbation unanime de l'ensemble des assemblée législatives provinciales ainsi que des deux chambres du Parlement fédéral.

Or, il n'en est rien. La recommandation parlementaire du chef du gouvernement, telle que soumise par le président de l'Assemblée nationale au représentant de Sa Majesté, n'altère en rien les prérogatives constitutionnelles de ce dernier quant à la nomination du chef du gouvernement. En théorie, le Lieutenant-gouverneur conserve toujours son pouvoir de désigner, selon son bon plaisir, la personne de son choix… La procédure envisagée fournit simplement une occasion aux élus du peuple québécois d'exprimer leur confiance envers celui ou celle qui leur semble le plus à même d'exercer la fonction de premier ministre. Cette approche facilitera même la tâche du LG ! Rappelons qu'en vertu des conventions constitutionnelles, ce dernier n'a d'autre choix que de reconnaître le PM qui, effectivement, bénéficie de cette confiance.

Par ailleurs, pour les mêmes raisons, on ne saurait prétendre sérieusement que cela introduirait un changement « étranger aux institutions du Canada »[45], sachant que d'autres pays ayant hérité de la constitution anglaise s'en sont parfaitement bien accommodés…

Il serait donc plus qu'étonnant que pareille réforme soit jugée invalide constitutionnellement. À la lumière de son contenu et de ses effets concrets, il semble clair qu'elle consisterait uniquement en une modification de la « Constitution de la *province* », matière sur laquelle le Parlement du Québec a pleinement compétence en vertu de l'article 45 LC1982.

Enfin, tant mieux si cette démonstration peut aider le lecteur à se faire une tête sur les implications plus techniques, au plan juridique et constitutionnel, de cette affaire… Toutefois, la SSJB réitère que sur le fond, elle ne reconnaît pas, pour autant, la légitimité des diktats constitutionnels ayant été imposés au peuple québécois.

***

RÉFORMES COMPLÉMENTAIRES

Le vote de non-confiance constructive

Eu égard à l'idée d'instaurer le recours, dans notre parlementarisme, du vote de défiance constructive, la SSJB se rapporte aux observations du MDN et à la contribution à ce débat du professeur Patrick Taillon.

Chose certaine, cette procédure aurait l'avantage de dissuader un gouvernement minoritaire d'abuser de son pouvoir de provoquer la dissolution de l'assemblée, car celui-ci s'exposerait à ce que la majorité propose plutôt de nommer une autre personne au poste de premier ministre, évitant ainsi le déclenchement d'une élection anticipée. Une telle mesure favorisait aussi la collaboration et la formation de coalitions gouvernementales stables, en plus de responsabiliser nos dirigeants, tel que démontré par le professeur Cyr[46].

Ce système a déjà fait ses preuves dans plusieurs pays l'ayant adopté, dont l'Allemagne au premier chef, de même que l'Espagne et la Belgique. Dans le cas

[45] *In re Initiative and Referendum Act* [1919] AC 935, *a contrario*

[46] Cyr, Hugo, « Mise en œuvre de la réforme électorale […] », préc.

du Québec, il nous semblerait judicieux d'en faire une *alternative* à la motion de censure, sans interdire entièrement, pour autant, l'issue de la dissolution.

L'encadrement du recours à la prorogation

À la suite de la crise parlementaire de 2008 au fédéral, plusieurs voix se sont élevées afin de limiter le pouvoir du PM de recourir au mécanisme de la prorogation, véritable source d'abus stratégiques aux dépens du Parlement...

En 2010, à l'initiative du NPD, la Chambre des communes a adopté de justesse une résolution non-contraignante à l'effet que sans l'approbation d'une majorité de MP, une suspension volontaire des travaux parlementaires ne saurait durer plus de sept jours…

Cette formule nous paraît souhaitable et adaptée à notre contexte politique. Tout en raffermissant le contrôle du parlement sur l'exécutif, le premier ministre conserve une certaine de marge manœuvre pour interrompre une session lorsque le besoin politique s'en fait sentir.

Une autre option envisageable consisterait à introduire l'idée, en droit parlementaire québécois, qu'une prorogation non consentie par l'Assemblée nationale équivaudrait à une motion de censure (ou de défiance constructive) à l'endroit du PM.

En contexte de scrutin mixte et de gouvernance multipartite, le recours à la prorogation peut constituer une véritable arme politique pour qui sait l'utiliser à ses propres fins… Or, cela va à l'encontre des principes du parlementarisme positif, tels qu'abordés précédemment. Pour citer le professeur Christian Nadeau : « l'usage abusif d'un mécanisme comme celui de la prorogation montre à quel point nous ne sommes pas protégés contre les formes d'autoritarisme et d'abus de pouvoir »[47].

***

[47] Nadeau, Christian, *Contre Harper*, 2010, Boréal, Montréal, 168 p., à la page 50

CONCLUSION

En espérant que notre humble contribution aura permis d'éclairer davantage les membres de cette Assemblée quant à la nécessité d'assortir la réforme électorale des mesures structurantes et adaptées qui garantiront sa transposition heureuse dans l'exercice du pouvoir gouvernemental, nous vous remercions de l'attention portée au présent mémoire.

Par-delà les blocages inhérents aux traditions politiques que nous nous sommes forgées depuis 1792 ; par-delà les carcans où nous nous sommes retrouvés encarcanés, nul doute que le Québec a tout ce qu'il faut, en termes de vision et de profondeur, pour faire de cette cité un modèle d'accomplissement démocratique. C'est là un legs extraordinaire dont pourront bénéficier ceux et celles qui nous succéderont.

Cette fois, ne gaspillons pas notre chance d'avancer, ensemble, pour la suite du monde ; pour commencer, enfin, à arriver à ce qui commence.

***

ANNEXE I
CHOIX DU PREMIER MINISTRE ET DES MINISTRES : PROPOSITION DÉTAILLÉE

Cette annexe présente un modèle de dispositions relatives à l'instauration d'une formule de recommandation par l'Assemblée nationale d'un candidat à la fonction de premier ministre, de même qu'une procédure d'approbation parlementaire du choix des ministres par ce dernier. Ce modèle s'inspire largement du système écossais, plus précisément :

> les articles 3, 45, 46 et 47 du *Scotland Act 1998*, c. 46 (R-U) ;

> les articles 4.1, 4.6 et 11.10 des *Standing Orders* (*Gnàth-riaghailtean*)[48] du Parlement écossais (*Pàrlamaid na h-Alba*).

Bien qu'il soit ici proposé de procéder par voie législative, cette réforme pourrait également se traduire par une modification du *Règlement de l'Assemblée nationale*.

À la question de savoir ce qu'il devrait advenir en cas d'échec des députés à s'entendre sur le choix d'un PM à l'issue du délai prévu de 28 jours, deux réponses sont possibles :

> ou bien le président de l'Assemblée nationale recommande au Lieutenant-gouverneur de dissoudre l'Assemblée, déclenchant ainsi une nouvelle élection, comme c'est le cas dans le modèle écossais ;

> ou bien, comme le veut la tradition, on laisse au Lieutenant-gouverneur le soin de reconduire le PM sortant dans ses fonctions ou de nommer à ce poste le député qui lui semble le plus à même de recueillir l'appui de l'Assemblée nationale.

Dans ce dernier scénario, naturellement, le premier ministre aurait pour défi de faire accepter son discours inaugural par l'Assemblée, en plus de faire approuver ses choix de ministres.

---

[48] 5th Edition, 7th Revision (3 September 2019) [EN LIGNE]
https://www.parliament.scot/Parliamentaryprocedureandguidance/SOEd05Rev07201909.pdf

Toutefois, cette alternative, menant à la nomination d'un PM « par défaut », pour ainsi dire, soulève plusieurs questions dont plusieurs sont abordées par le professeur Bulmer dans son commentaire[49] sur le projet de constitution écossaise élaboré par le *Scottish National Party*.

Entre autres considérations, dans notre système constitutionnel où le Lieutenant-gouverneur agit uniquement sur l'avis de ses conseillers, nommément de ses ministres et premier ministre, l'on peut se demander qui posséderait le pouvoir effectif d'intervenir. La question sous-jacente porte à s'interroger sur le degré de légitimité de cet intervenant ou de ces intervenants, *a fortiori* dans un contexte de haute tension parlementaire. À moins qu'une telle issue ne soit interprétée comme une exception au principe voulant que le représentant de Sa Majesté n'agit que sur la foi des conseils qu'il reçoit... Auquel cas, cela poserait également problème, car on se trouverait alors à renforcer le rôle et les prérogatives du monarque, l'objectif étant pourtant de les contenir…

Tout compte fait, le premier scénario paraît plus acceptable, en dépit du risque – somme toute minime – de voir se multiplier les situations de nature à provoquer une élection avant même qu'une législature n'ait pris son envol. Minime, en effet, à voir à quel point l'Écosse vit bien avec son système, elle qui n'a jamais eu, jusqu'ici, à composer avec pareille éventualité.

***

[49] Voir : Bulmer, Elliot, *Constituting Scotland: The Scottish National Movement and the Westminster Model* […], préc.

PROJET DE DISPOSITIONS

« La *Loi sur l'Assemblée nationale* est modifiée par l'insertion, après la section IV, des dispositions suivantes :

SECTION IV.1
CHOIX DU PREMIER MINISTRE

24.1. Selon les cas suivants, l'Assemblée nationale choisit parmi ses membres celui en qui elle place sa confiance pour occuper la fonction de premier ministre :

1) après une élection générale tenue conformément à la *Loi électorale* (chapitre E-3.3) ;
2) en cas de démission du premier ministre ;
3) si la charge de premier ministre devient vacante ;
4) lorsque le premier ministre cesse d'être membre de l'Assemblée nationale, sauf pour cause de dissolution de l'Assemblée nationale.

Le choix doit être arrêté dans un délai de 28 jours à compter de la date de l'un de ces événements. Lorsqu'un nouvel événement survient au cours de cette période, la computation du délai commence à la date de ce nouvel événement.

La période prend fin dans les cas suivants :

1) si l'Assemblée nationale adopte une résolution aux fins de sa dissolution ;
2) lorsque le Lieutenant-gouverneur nomme le premier ministre.

Le président de l'Assemblée nationale recommande sans délai au Lieutenant-gouverneur, la personne choisie conformément au présent article.

24.2. En cas de vacance au poste de premier ministre ou d'incapacité de celui-ci à agir, une personne désignée par le président de l'Assemblée nationale pourra, à titre intérimaire, le suppléer dans ses fonctions. Cette personne ne peut être désignée pour ce faire qu'à la condition d'être député ou, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, d'en avoir été membre lorsque la dissolution a été décrétée.

24.3. La date et l'heure de toutes séances de votation sont fixées par l'Assemblée nationale, sur résolution du Bureau de l'Assemblée nationale ou, si ce dernier se trouve dans l'incapacité d'agir, sur avis du président de l'Assemblée nationale. Une fois fixé, le moment de l'ouverture de toutes séances de votation est communiqué sans délai à tous les députés.

24.4. Chaque député peut proposer un candidat au poste de premier ministre. Cette proposition doit être acheminée par écrit au secrétaire général de l'Assemblée nationale, au plus tard 12 heures le jour précédant la première séance de votation.

Une proposition n'est valide que si elle reçoit l'appui écrit d'un autre député.

Le secrétaire général établit par ordre alphabétique de noms la liste des candidats au poste de premier ministre.

24.5. Le président de l'Assemblée nationale est inéligible à la charge de premier ministre.

24.6. Dès l'ouverture de la séance de votation, le président de l'Assemblée nationale fait lecture des noms de tous les candidats ayant été validement proposés. Les députés procèdent ensuite au vote conformément à la présente section.

24.7. Un député ne peut voter qu'une seule fois par ronde de vote, sauf si le président de l'Assemblée nationale en ordonne la reprise.

24.8. Le résultat d'un vote n'est valide que si le nombre de députés ayant voté représente plus du quart du nombre total de sièges à l'Assemblée nationale.

24.9. Dans le calcul du nombre de députés ayant voté, on tiendra compte de ceux ayant voté pour ou contre un candidat, de même que les abstentions. Lorsque plus d'une ronde de vote est nécessaire, le résultat de chaque ronde est traité de manière distincte, et le nombre de députés ayant voté lors d'une ronde détermine chaque fois la validité du résultat.

24.10. Si un vote est déclaré invalide en vertu de la présente section, il n'en résulte alors aucun choix pour une séance de votation donnée.

24.11. Lorsqu'un seul candidat est en lice à l'occasion d'une ronde de vote, chaque député peut voter en sa faveur ou en sa défaveur, ou encore s'abstenir. À l'issue d'une ronde à candidature unique, le président de l'Assemblée nationale fait rapport du nombre de votes reçus en faveur et en défaveur du candidat, ainsi que du nombre d'abstentions.

Un candidat sera alors réputé choisi s'il a recueilli une majorité simple de votes en sa faveur.

24.12. Lorsque plus d'un candidat est en lice à l'occasion d'une ronde de vote, les députés procèdent au vote conformément aux modalités suivantes :

1) le président de l'Assemblée nationale fait lecture des noms de tous les candidats en lice, puis appelle le vote pour chacun d'eux à tour de rôle, par ordre alphabétique des noms ;
2) à l'appel du nom d'un candidat, les députés en sa faveur sont invités à exprimer leur vote ;
3) une fois reçus tous les votes en faveur du dernier candidat, les députés souhaitant exprimer leur abstention sont invités à ce faire.

À l'issue de chaque ronde à candidatures multiples, le président de l'Assemblée nationale fait rapport du nombre de votes reçus en faveur de chaque candidat, ainsi que du nombre d'abstentions.

24.13. Lorsque deux candidats sont en lice à l'occasion d'une ronde de vote, celui ayant recueilli une majorité simple de votes en sa faveur est réputé choisi.

24.13. Lorsque plus de deux candidats sont en lice à l'occasion d'une ronde de vote et que le nombre de votes recueillis par l'un dépasse le nombre total de votes recueillis par les autres, ce candidat est réputé choisi.

24.14. Lorsque plus de deux candidats sont en lice à l'occasion d'une ronde de vote mais qu'à l'issue de cette ronde, aucun candidat n'est réputé choisi en vertu de l'article 24.13, celui ou ceux ayant recueilli le plus petit nombre de votes sont éliminés. Une nouvelle ronde est alors organisée et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'un candidat soit réputé choisi ou que le résultat d'un vote soit déclaré invalide, conformément à la présente section.

24.15. Lorsqu'à l'occasion d'une ronde de vote, tous les candidats recueillent le même nombre de votes, il n'en résulte aucun choix pour cette séance de votation.

24.16. Un candidat peut se retirer en tout temps avant d'être réputé choisi.

24.17. Lorsqu'un candidat est réputé choisi à l'issue d'une séance de votation, le président de l'Assemblée nationale en fait l'annonce, puis fait rapport, dans le cas d'une candidature unique, du nombre de votes reçus en faveur et en défaveur de ce candidat, ainsi que du nombre d'abstentions. Dans le cas de candidatures multiples, le président de l'Assemblée nationale fait rapport du nombre de votes reçus en faveur de chaque candidat et des noms des candidats précédemment éliminés.

24.18. Lorsqu'aucun candidat n'est réputé choisi à l'issue d'une séance de votation, le président de l'Assemblée nationale en fait l'annonce et veille à ce qu'une nouvelle séance de votation se tienne le plus tôt possible.

SECTION IV.2
APPROBATION PARLEMENTAIRE DU CHOIX DES MINISTRES

24.19. Le premier ministre ne peut proposer au Lieutenant-gouverneur la nomination d'un ou de plusieurs ministres sans avoir obtenu l'approbation de l'Assemblée nationale.

24.20. Toute motion présentée aux fins de l'approbation du choix d'un ou de plusieurs ministres constitue une affaire prioritaire. Elle peut être présentée sans préavis et n'est pas assujettie à l'article 84.1 du *Règlement de l'Assemblée nationale*.

Le nom de chaque député proposé pour exercer une charge de ministre fait l'objet d'une motion distincte qui ne peut être amendée.

24.21. En cas de division sur une telle motion, le résultat n'est valide que si le nombre de députés ayant voté représente plus du quart du nombre total de sièges. Dans le calcul du nombre de députés ayant voté, on tiendra compte de ceux ayant voté pour ou contre un candidat, de même que les abstentions. »

***

ANNEXE II

À TRAVERS LE MONDE :
TABLEAU COMPARATIF

RÉPUBLIQUES À RÉGIME PARLEMENTAIRE OU QUASI-PARLEMENTAIRE*		
État	**Mode de scrutin****	**Mode de désignation du chef du gouvernement**
Afrique du Sud	Proportionnel régional	Élection par l'Assemblée nationale, parmi ses membres, du président de la République qui est également le chef du gouvernement, mais non sujet à un vote de confiance
Albanie	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République sur proposition du parti ou de la coalition de partis qui est majoritaire à l'Assemblée, puis approbation par l'Assemblée. Le président de la République est lui-même élu par l'Assemblée
Algérie	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Allemagne	Proportionnel mixte compensatoire à distribution régionale, basée sur la compensation nationale	Élection du chancelier par le Bundestag sur proposition du président de la République, lui-même élu par l'Assemblée fédérale
Argentine	Proportionnel régional	Nomination du chef de cabinet des ministres par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Arménie	Mixte parallèle semi-proportionnel	Élection du Premier ministre par l'assemblée nationale suivie de la nomination par le président de la République
Autriche	Proportionnel régional	Nomination du chancelier par le président fédéral, lui-même élu au suffrage universel.
Azerbaïdjan	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le président de la République avec l'approbation du Milli Majlis (assemblée législative). Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Bangladesh	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu par l'Assemblée
Biélorussie	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le président de la République avec l'accord de la Chambre des représentants. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Bosnie-Herzégovine	Proportionnel régional	Nomination du Président du Conseil des ministres par la présidence collégiale avec l'accord de la Chambre des représentants. La présidence collégiale est formée d'un Croate, d'un Bosniaque et d'un Serge, eux-mêmes élus au suffrage universel
Botswana	Uninominal à un tour	Élection par l'Assemblée nationale, parmi ses membres, du président de la République qui est également le chef du gouvernement, mais non sujet à un vote de confiance

Bulgarie	Mixte parallèle semi-proportionnel	Élection du Président du Conseil des ministres par l'Assemblée nationale, alors que le président de la république est élu au suffrage universel
Burkina Faso	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président du Faso (chef de l'état), lui-même élu au suffrage universel
Cameroun	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Cap-Vert	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République après consultation des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Corée-du-Sud	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le président de la République avec l'accord de l'Assemblée nationale. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Croatie	Proportionnel régional	Nomination du président du gouvernement par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Djibouti	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Dominique	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu par l'Assemblée
Égypte	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le président de la République avec l'assentiment de la Chambre des représentants. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Estonie	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République avec l'approbation du Riigikogu. Le président de la République est lui-même élu par le Riigikogu
Éthiopie	Uninominal à un tour	Élection du Premier ministre par le Conseil populaire des représentants
Fidji	Proportionnel intégral	Élection du Premier ministre par une majorité absolue des parlementaires
Finlande	Proportionnel régional	Élection du Premier ministre par le Parlement
France	Uninominal à deux tours	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Gabon	Plurinominal à deux tours	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel

Géorgie	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le président de la République sur proposition du Parlement. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Grèce	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu par la Chambre des députés. Le Premier ministre doit être le leader du parti majoritaire à la Chambre des députés
Guinée	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Guinée-Bissau	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, compte tenu du résultat des élections législatives et après consultation des partis représentés dans l'Assemblée nationale populaire. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Guinée équatoriale	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Guyana	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République parmi les membres de l'Assemblée nationale. Le président de la République est le candidat désigné comme tel sur la liste du parti qui obtient la majorité des sièges lors des élections législatives
Haïti	Uninominal à deux tours	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Hongrie	Proportionnel mixte compensatoire à distribution régionale, basée sur la compensation nationale	Élection du Premier ministre par l'Assemblée nationale sur proposition du président de la République, lui-même élu par l'Assemblée nationale
Inde	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu par un collège électoral composé des membres élus des deux Chambres du Parlement et des Assemblées législatives des États (dont celles des Territoires de Delhi et de Puducherry)
Iraq	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République du candidat choisi par le plus important bloc parlementaire au sein du Conseil des représentants. Le président de la République est lui-même élu par le Conseil des représentants.
Irlande***	Vote unique transférable	Nomination du Premier ministre par le président de la République sur proposition de la Chambre des représentants. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel

Islande	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Israël	Proportionnel intégral	Nomination du Premier ministre par le président de l'État, lui-même élu par la Knesset
Italie	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu par un collège électoral composé des membres du Parlement et de 58 représentants régionaux
Kazakhstan	Proportionnel intégral	Nomination du Premier ministre par le président de la République avec le consentement du Parlement. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Kirghizistan	Proportionnel intégral	Élection du Premier ministre par une majorité de députés
Kiribati	Hybride (uninominal à deux tours et plurinominal)	Élection du Beretitenti (chef de l'État et du gouvernement) au suffrage universel parmi l'un des trois ou quatre candidats choisis par la Maneaba (assemblée législative) au sein de la députation
Lettonie	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu par la Saeima
Liban	Plurinominal à un tour de listes de partis	Nomination du Premier ministre par le président de la République avec l'accord de l'Assemblée nationale. Le président de la République est lui-même élu par l'Assemblée nationale
Lituanie	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le président de la République avec l'accord du Seimas. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Macédoine du Nord	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Madagascar	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Mali	Plurinominal à deux tours	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Malte	Vote unique transférable	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu par la Chambre des représentants
Marshall (Iles)	Hybride (uninominal et plurinominal à un tour)	Élection du président de la République par le Nitijeļā (assemblée législative) parmi ses membres
Maurice	Plurinominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu par l'Assemblée nationale

Mauritanie	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Micronésie	Mixte parallèle semi-proportionnel	Élection du président de la République par le Congrès, parmi ses quatre membres élus pour quatre ans (sur 14 membres). Le président de la République assume également le rôle de chef du gouvernement, mais non sujet à un vote de confiance. Il ne peut toutefois dissoudre le Parlement
Moldavie	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, qui doit recueillir un vote de confiance auprès du Parlement. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Mongolie	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par l'Assemblée nationale sur proposition du président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Monténégro	Proportionnel intégral	Nomination du Premier ministre par le Parlement sur proposition du président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Mozambique	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Namibie	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République parmi les membres de l'Assemblée nationale. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Nauru	Vote préférentiel	Élection par le Parlement, parmi ses membres, du président de la République qui est également le chef du gouvernement
Népal	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le président de la République qui choisira le leader du parti majoritaire ou une personnalité susceptible d'obtenir la confiance de la chambre. Le Président de la République est lui-même élu par un collège électoral composé de représentants fédéraux et provinciaux
Niger	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu par l'Assemblée nationale
Ouganda	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Ouzbékistan	Uninominal à deux tours	Désignation du Premier ministre par le parti sorti vainqueur des élections législatives. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel

Pakistan	Uninominal à un tour	Élection du Premier ministre par l'Assemblée nationale
Pérou	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Pologne	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République avec l'approbation de la Sejm. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Portugal	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République après consultation des partis représentés à l'Assemblée. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
République centrafricaine	Uninominal à deux tours	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
République démocratique du	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le président de la République au sein de la majorité parlementaire. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
République du Congo	Uninominal à deux tours	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
République tchèque	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Roumanie	Proportionnel mixte compensatoire à distribution nationale, basée sur la compensation nationale	Nomination du Premier ministre par le président de la République avec l'approbation du Parlement. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Russie	Proportionnel intégral	Nomination du président du gouvernement par le président de la République avec l'approbation de la Douma d'État (assemblée législative). Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Rwanda	Proportionnel intégral	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Samoa	Uninominal à un tour	Élection du Premier ministre par le Fono (assemblée législative)
Saint-Marin	Proportionnel régional	Élection du capitaine-régent par le Grand Conseil général (assemblée législative) qui doit choisir deux de ses membres afin d'exercer conjointement cette fonction
Sao Tomé-et-Principe	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République sur proposition de l'Assemblée nationale. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel

Serbie	Proportionnel intégral	Élection du Premier ministre par l'Assemblée nationale sur proposition du président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Singapour	Hybride (uninominal et plurinominal à un tour)	Nomination du Premier ministre par le président de la République parmi les membres du Parlement. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Slovaquie	Proportionnel intégral	Nomination du Président du gouvernement par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Slovénie	Proportionnel régional	Élection du Premier ministre par l'Assemblée nationale sur proposition du président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Sri Lanka	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Suisse	Mixte parallèle semi-proportionnel	Élection des sept membres du Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale qui ne peut lui opposer un vote de défiance
Suriname	Proportionnel régional	Élection du président de la République par l'Assemblée nationale
Tadjikistan	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du président du Conseil des ministres par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Taïwan	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du président du Yuan exécutif par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Tanzanie	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le président de la République parmi les membres de l'Assemblée nationale. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Tchad	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Timor oriental	Proportionnel intégral	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Togo	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel
Trinité-et-Tobago	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu par les membres du Parlement

Tunisie	Proportionnel régional	Élection du Premier ministre par l'Assemblée des représentants du peuple qui choisit le candidat du parti politique ou de la coalition électorale ayant obtenu le plus grand nombre de sièges ou, faute d' un accord, la personnalité jugée la plus apte. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Turquie	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le président de la République parmi les membres de la Grande Assemblée nationale turque. Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Ukraine	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par la Verkhovna Rada (assemblée législative). Le président de la République est lui-même élu au suffrage universel
Vanuatu	Plurinominal à listes bloquées	Élection du Premier ministre par et parmi les membres du Parlement
Yémen	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le président de la République, lui-même élu au suffrage universel

**Sont dits "quasi-parlementaires" les régimes de type semi-présidentiel, hybride et présidentiel avec chef de gouvernement distinct. Cette recension exclut les républiques purement présidentielles, de même que les régimes manifestement militaires, dictatoriaux, transitionnels et à parti unique.*

*** Savoir : le mode de scrutin relatif à l'élection des membres de la chambre basse des différents parlements.*

MONARCHIES CONSTITUTIONNELLES À RÉGIME PARLEMENTAIRE*		
État	**Mode de scrutin****	**Mode de désignation du chef du gouvernement**
Andorre	Mixte parallèle semi-proportionnel	Élection du chef du gouvernement par le Conseil général (assemblée législative)
Antigua-et-Barbuda	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général parmi les membres de la Chambre des représentants
Australie	Vote préférentiel	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général
Bahamas	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général
Barbade	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général
Belgique	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le roi
Belize	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général
Cambodge	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le roi parmi les membres de l'Assemblée nationale sur proposition du président de celle-ci après obtention d'un vote de confiance
Canada	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général
Danemark	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le roi
Espagne	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du président du gouvernement par le roi avec l'accord du Congrès des députés
Grenade	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général parmi les membres de la Chambre des représentants
Jamaïque	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général
Japon	Mixte parallèle semi-proportionnel	Élection du Premier ministre par la Diète parmi ses membres
Jordanie	Vote unique non-transférable	Nomination du Premier ministre par le roi
Lesotho	Proportionnel mixte compensatoire à distribution nationale des sièges, basée sur la compensation nationale	Accession à la fonction de Premier ministre du leader du parti majoritaire à l'Assemblée nationale
Liechtenstein	Proportionnel régional	Nomination du chef du gouvernement par le Prince sur proposition du Landtag (assemblée législative)
Luxembourg	Proportionnel régional	Nomination du président du gouvernement par le grand-duc

Malaisie	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le Yang di-Pertuan Agong parmi les membres de la Chambre des représentants
Nouvelle-Zélande	Proportionnel mixte compensatoire à distribution nationale des sièges, basée sur la compensation nationale	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général
Norvège	Proportionnel régional	Nomination du Premier ministre par le roi, traditionnellement selon les voeux du Storting (assemblée législative)
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Vote préférentiel	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général sur proposition du Parlement
Pays-Bas	Proportionnel intégral	Nomination du Premier ministre par le roi, sous contrôle de la Chambre des représentants
Royaume-Uni	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le roi
Saint-Christophe-et-Niévès	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général
Sainte-Lucie	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	Uninominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le gouverneur général
Salomon	Uninominal à un tour	Élection du Premier ministre par le Parlement parmi ses membres
Suède	Proportionnel régional	Élection du Premier ministre par le Riksdag (assemblée législative)
Thaïlande	Mixte parallèle semi-proportionnel	Nomination du Premier ministre par le roi parmi les membres de la Chambre des représentants, avec l'approbation de celle-ci
Tuvalu	Plurinominal à un tour	Élection du Premier ministre par et parmi les membres du Parlement

**Cette recension exclut les régimes où le monarque exerce manifestement un contrôle effectif sur le pouvoir politique.*

*** Savoir : le mode de scrutin relatif à l'élection des membres de la chambre basse des différents parlements.*

ÉTATS N'AYANT PAS LA PERSONNALITÉ INTERNATIONALE		
État	**Mode de scrutin***	**Mode de désignation du chef du gouvernement**
Catalogne	Mixte parallèle semi-proportionnel	Investiture du président de la Generalitat par le Parlement parmi ses membres, sur proposition du président du Parlement ayant consulté les différents partis. Le chef du gouvernement est investi s'il recueille la majorité absolue des votes affirmatifs. À défaut d'atteindre ce seuil, un second tour est organisé où une majorité simple suffit.
Écosse	Proportionnel mixte compensatoire à distribution régionale, basée sur la compensation régionale	Nomination du First minister par le monarque parmi les membres du Parlement écossais sur recommandation de celui-ci
Iles Caïmans	Plurinominal à un tour	Nomination du Premier ministre par le monarque parmi les membres du Parlement sur recommandation de celui-ci
Irlande du Nord	Vote unique transférable	Élection conjointe du First Minister et du deputy First Minister (Vice-Premier ministre) par l'Assemblée d'Irlande du Nord, l'un étant nécessairement issu du groupe parlementaire désigné unioniste, et l'autre du groupe parlementaire nationaliste, ou vice-versa
Pays de Galles	Proportionnel mixte compensatoire à distribution régionale, basée sur la compensation régionale	Nomination du First minister par le roi parmi les membres de la Cynulliad Cenedlaethol Cymru (assemblée législative) sur recommandation de celle-ci

** Savoir : le mode de scrutin relatif à l'élection des membres de la chambre basse des différents parlements.*