

**« Nomadisme ou transhumance politique post-électoral
et discipline de parti dans l'espace francophone »**

RAPPORT DÉFINITIF

Présenté par

**Madame Carole Poirier, députée,
rapporteuse de la Section du Québec
et Monsieur Blaise Lambert Kyelem, député,
rapporteur de la Section du Burkina Faso**

* * *

BRUXELLES, LE 10 JUILLET 2012

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	2
Introduction	3
1. Expériences du nomadisme (ou transhumance)	6
1.1. Description des situations de nomadisme	6
1.2. Les causes	13
2. Implications et conséquences du nomadisme sur le Parlement	17
3. Traitement des cas de nomadisme selon la loi ou le règlement interne du Parlement	27
4. Influence du nomadisme sur l'opinion de la population à l'égard de la classe politique	38
5. Solutions au problème du nomadisme	42
Conclusion	47
Annexe : le questionnaire	53

Avant-propos

Lors de la réunion de notre Commission tenue à Marrakech en mars 2010, les sections du Burkina Faso et du Québec ont proposé de se pencher ensemble sur le thème de la transhumance ou du nomadisme politique post-électoral dans l'espace francophone. Lors de la réunion de Dakar, en juillet 2010, le projet a été présenté aux sections. À l'automne, un questionnaire leur a été transmis en vue de recueillir de l'information sur l'expérience de chacune à cet égard, l'objectif étant la confection d'un rapport sur cette délicate question qu'est le phénomène du changement d'allégeance partisane en cours de mandat électoral. Lors de la réunion intersessionnelle d'avril 2011 à Clermont-Ferrand, un premier rapport d'étape traçant le portrait de la situation au sein de 13 pays et États (le Burkina Faso, le Burundi, le Canada (fédéral), la Fédération Wallonie-Bruxelles, la France, le Luxembourg, la Macédoine, le Québec, la Roumanie, le Rwanda, la Suisse, la Vallée d'Aoste et le Canton de Vaud) a été présenté.

Puis, à Kinshasa, en juillet 2011, un second rapport d'étape présenta la synthèse des contributions de 16 sections – avec l'ajout de celles du Gabon, de l'île du Prince-Édouard et du Sénégal – nous décrivant les tenants et les aboutissants du phénomène du nomadisme politique tel que vécu dans leur Parlement.

Un troisième et dernier rapport d'étape sur ce thème a été présenté à Vancouver, en mars 2012. Celui-là traitait de la situation dans 19 parlements de l'espace francophone puisque les sections de l'Alberta, de la Grèce et de la Guinée Équatoriale s'ajoutaient à l'échantillon.

Ce rapport définitif trace le portrait du nomadisme politique post-électoral dans quelque 23 parlements membres de l'APF avec l'ajout des contributions de la Principauté d'Andorre, de la Bulgarie, de la Moldavie et du Tchad. On comprendra qu'il s'agit d'une synthèse des 23 rapports reçus, lesquels sont disponibles au Secrétariat de l'APF.

Introduction

Le phénomène du changement d'allégeance partisane en cours de mandat parlementaire — appelé soit nomadisme, soit transhumance selon les pays — est assez répandu au sein de l'espace francophone, au Nord comme au Sud, et il a généralement mauvaise presse. Certains d'entre nous avons déjà vécu, dans nos parlements respectifs au moins une, sinon plusieurs situations de « migration » d'un groupe politique à un autre impliquant des collègues, individuellement ou en groupe.

Quels sont les tenants et aboutissants de cette problématique, en d'autres termes qu'elles sont les causes, les implications et les conséquences, à tous égards, de ce phénomène qui interpelle tout particulièrement l'exercice de la discipline au sein des partis politiques?

C'est là l'objet de cette étude que les sections du Burkina Faso et du Québec ont choisi de mener conjointement, afin d'illustrer ce qu'il en est, tant dans les pays à système parlementaire inspiré du régime présidentiel français que dans les États à régime parlementaire de type britannique.

Le nomadisme politique revêt divers habits selon les circonstances. En effet, dans certains cas, le parlementaire nomade peut ne pas se sentir vraiment lié au parti pour lequel il s'est présenté, soit parce que l'idéologie, les principes et le projet de société véhiculés par le parti revêtent peu d'importance pour lui, soit parce que le parti n'a pas de véritable idéologie ou de projet commun qui puisse justifier son adhésion au parti. Ce parlementaire peut même estimer, à tort ou à raison, qu'il apporte lui-même davantage au parti que l'inverse et que pour cette raison, il ne doit rien à son parti d'origine.

En outre, la transhumance politique reflétant parfois sinon souvent le fait de partis qui sont davantage orientés et dirigés par leurs membres que l'inverse, il peut arriver qu'un parlementaire cherche à imposer telle ou telle condition à son parti, que celui-ci refuse, et que pour cette raison le parlementaire s'autorise à quitter le parti. Il pourra alors « traverser le parquet de la chambre », selon l'expression consacrée, en vue par exemple de rechercher une certaine stabilité financière.

Dans d'autres cas, le parlementaire nomade qui appartient à un parti fragilisé par rapport au parti au pouvoir pourra vouloir transhumer en vue de s'assurer les avantages de la majorité et ainsi joindre un parti plus stable et plus susceptible d'être appelé au gouvernement. Il arrive aussi qu'on impute à l'élu nomade des motifs moins nobles comme une course vers les privilèges¹.

Voilà donc, en résumé, une première esquisse du pourquoi et du comment du nomadisme politique. Mais qu'en est-il des conséquences de ce phénomène sur la vie politique, en termes de stabilité, de fonctionnement du Parlement, de l'application des règles, de reconnaissance des partis, de la discipline interne des partis, du rôle du président, etc.?

Comme nous le savons tous, pour toutes sortes de raisons, dans plusieurs de nos pays, il semble que le cynisme ne cesse de croître envers l'exercice de la politique et envers la classe politique. Ce cynisme est très néfaste pour la démocratie. En effet, lorsque la population perd toute confiance et tout respect envers ses dirigeants politiques, le spectre de l'anarchie, de la désobéissance civile, du désordre et du chaos social nous guette. Or, lorsque les citoyens constatent que des élus qui se sont présentés sous les couleurs d'un parti et en défendant les principes et le programme de ce parti, rompent en quelque sorte ce « contrat moral » et renient leurs présumées convictions d'hier pour adhérer à un parti qu'ils dénigraient auparavant, on peut comprendre que cela alimente leur cynisme.

D'autre part, la transhumance s'accompagnant souvent de révélations, de déballage de secrets du parti que quittent les élus nomades, voire de règlements de compte à l'égard d'anciens compagnons d'armes, il peut s'ensuivre une grande déstabilisation de ce parti.

Ce rapport permettra de témoigner des diverses expériences vécues dans les régions de l'APF, notamment en Amérique, en Afrique et en Europe.

¹ Plusieurs des idées évoquées ici sont tirées du rapport intitulé « La transhumance politique évoquée à travers des faits évoqués dans quelques pays », Association des Secrétaires généraux des parlements francophones (ASGPF), réunion tenue Bruxelles et au Luxembourg, 9-12 septembre 2009.

Il s'agira donc d'examiner de plus près ces situations et, comme nous le disions plus tôt, de chercher à en déterminer les causes, les implications et les conséquences sur la vie politique dans les pays concernés. Entre autres, qui conserve le siège du député nomade? Le parti? Le député, peu importe qu'il demeure ou non dans le même parti? Doit-on le faire remplacer par son suppléant? Ou encore doit-on plutôt tenir une élection partielle pour combler le siège? Quelles sont les règles présentement applicables en ces matières? Y aurait-il lieu d'en proposer de nouvelles? Quelle est la juridiction qui les applique?

Enfin, si la conclusion de notre examen de la situation devait accréditer l'opinion largement répandue à l'effet que le nomadisme politique entraîne son lot d'effets néfastes pour la démocratie et qu'il faut trouver une solution au problème, nous tenterons d'évoquer des pistes de solution.

1. Expériences du nomadisme (ou transhumance)

À l'exception notable du Rwanda², où on affirme « que ce phénomène n'existe pas dans notre système parlementaire », de la Guinée Équatoriale et de l'Île du Prince-Édouard, tous les parlements de notre échantillon ont connu des expériences de nomadisme politique post-électoral, c'est-à-dire de changement d'allégeance partisane d'un ou de plusieurs parlementaires en cours de mandat.

Il semble que les cas de nomadisme soient extrêmement rares en Suisse, très rares en France, plutôt rares en Fédération Wallonie-Bruxelles et au Luxembourg, mais assez fréquents en Alberta, à Andorre, en Bulgarie, au Burkina Faso, au Burundi, au Canada, au Gabon, en Grèce, en Macédoine, en Moldavie, au Québec, en Roumanie, au Sénégal, au Tchad, dans le Canton de Vaud et en Vallée d'Aoste.

1.1. Description des situations de nomadisme

En **Alberta**, tout en spécifiant qu'il y a eu plusieurs cas de changement d'allégeance politique depuis la première législature de la province en 1906, on mentionne six événements de nomadisme politique depuis 2009. Dans un cas, un député expulsé du caucus du parti au pouvoir a d'abord siégé comme indépendant puis a traversé le parquet de la chambre pour rejoindre le parti de l'opposition officielle, dont il est devenu le chef. Trois autres députés ont quitté le parti ministériel pour rejoindre le deuxième parti d'opposition, dont un qui a entre-temps siégé comme indépendant. En outre, deux députés de l'opposition officielle ont quitté leur parti pour rejoindre dans un cas le parti gouvernemental et dans l'autre le second parti d'opposition.

En **Principauté d'Andorre**, la plupart des situations de nomadisme post-électoral se traduisent par le passage des députés dans la catégorie des non-inscrits (n'appartenant à aucun groupe parlementaire). Puis, si les conditions prévues par le règlement sont réunies, ces députés doivent intégrer un groupe parlementaire mixte.

² La Constitution interdit ce phénomène au Rwanda.

En **Bulgarie**, depuis l'effondrement du régime à parti unique en 1990 jusqu'à l'amendement de 2009 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, le nomadisme postélectoral était fréquent et revêtait divers habits. Ainsi, outre la migration d'un député ou d'un groupe de députés d'un parti ou d'un groupe parlementaire à un autre, on mentionne notamment la dispersion des membres d'un groupe parlementaire dissous dans les autres groupes parlementaires. Depuis 2009, cependant, les députés abandonnant leur groupe parlementaire ne peuvent intégrer un autre groupe parlementaire ni en constituer un autre; ils siègent alors comme indépendants.

Au **Burkina Faso**, on souligne que le premier cas de nomadisme politique de la quatrième République date de 1993, soit une année à peine après les élections législatives du 24 mai 1992, celles marquant le début de la 1^{ère} législature de la quatrième République. On raconte que les circonstances de cette situation étaient les suivantes : 12 sièges sur les 109 que comptait l'Assemblée des Députés du Peuple (aujourd'hui l'Assemblée nationale) avaient été remportés par le parti politique Convention nationale des patriotes progressistes / Parti social démocrate, dénommé CNPP/PSD. Or en 1993, 9 des 12 députés que comprenait ce parti firent sécession et allèrent créer le Parti pour la démocratie et le progrès (PDP).

Le dernier cas de transhumance politique a été constaté il y a moins d'une année, soit le 14 mai 2010, alors qu'un député, élu sur la liste du parti Rassemblement pour le développement du Burkina (RDB), a quitté en cours de mandat son parti pour occuper un poste au sein de l'organe dirigeant d'un nouveau parti politique, l'Union pour le progrès et le changement (UPC).

En ce qui concerne le **Burundi**, on mentionne qu'en 2003-2004, avec la fin de la guerre, le Parlement était dominé par 2 partis: le FROBEDU et l'UPRONA. Mais dès que la principale rébellion du CNDD-FDD a intégré les institutions de transition, on a vu plusieurs députés changer de casquette pour se réclamer désormais de ce dernier.

Ensuite, en 2007, après que des problèmes internes au CNDD-FDD (au pouvoir après avoir gagné les élections de 2005) aient conduit au limogeage de son président, un groupe de députés et de sénateurs fidèles à ce dernier ont quitté le CNDD-FDD pour se refondre dans un autre parti (UPD) qui n'était même pas représenté au Parlement. En 2009-2010, quelques cas rares d'adhésion au FNL (dernier mouvement rebelle qui allait devenir un parti politique après la fin de la guerre) ont été enregistrés.

Au **Canada**, on nous dit que depuis le début de la confédération canadienne en 1867, 248 députés ont « traversé le parquet de la Chambre des communes » pour se joindre à un autre parti, à la suite de l'expulsion du caucus de leur parti politique ou afin de changer d'affiliation politique. De ce nombre, il importe de souligner que sont également inclus les députés élus sous la bannière d'un parti quelconque et qui ont par la suite décidé de se retirer de ce parti et de siéger à titre d'indépendants³.

Il importe également de souligner qu'à différents moments dans l'histoire canadienne, certains nouveaux partis politiques ont vu le jour. À quelques reprises, ces nouveaux partis se sont formés à la suite de scissions d'anciens partis politiques.

Concrètement, en janvier dernier, une députée du Nouveau Parti Démocratique, formant l'Opposition officielle, quittait son parti pour rejoindre le Parti libéral du Canada, deuxième parti d'opposition. En 2006 un député élu sous la bannière du Parti libéral a fait défection au lendemain de l'annonce des résultats électoraux et a rejoint les rangs du Parti conservateur pour devenir ministre du Commerce international. Deux ans plus tôt, en 2004, une députée conservatrice bien connue avait fait défection pour rejoindre le Parti libéral. Et si nous remontons dans le temps à la recherche d'autres exemples, en 1980, un député du Parti du Crédit social du Canada avait traversé le parquet pour se joindre au caucus du Parti progressiste-conservateur.

Du côté de la **Fédération Wallonie-Bruxelles**, il est fait mention qu'en 2008 une députée a changé de groupe politique en cours de législature, un phénomène qui a aussi déjà existé, précise-t-on, dans les chambres fédérales belges.

En **France**, on spécifie que les très rares cas de nomadisme au Parlement se traduisent essentiellement par le passage dans la catégorie des non-inscrits (députés n'appartenant à aucun groupe politique). On ajoute que les quelques cas de transhumance politique constatés ont plutôt concerné la sphère de l'exécutif (où ils sont présentés comme une preuve de l'« ouverture politique » du nouveau gouvernement, et parfois comme une « prise de guerre » sur l'opposition).

³ Une liste exhaustive de ces députés est disponible à l'adresse suivante :

<http://lp-bp/apps/parlinfo/lists/CrossedTheFloor.aspx?Language=F&Menu=HOC-Politic&Section=03d93c58-f843-49b3-9653-84275c23f3fb>.

Il s'agit le plus souvent, précise-t-on, de personnalités reconnues, souvent non parlementaires au moment du « transfert », à la carrière déjà bien établie, et ne courant pas un grand risque politique à accepter une fonction ministérielle « dans l'autre camp ». On cite entre autres les noms de MM. Edgar Pisani, Bernard Kouchner et Éric Besson.

Au **Gabon**, le rétablissement du multipartisme en 1990 entraîne le nomadisme de membres du Parti Démocratique Gabonais (PDG), au pouvoir, séduits par de nouvelles idéologies et de nouveaux projets de société. Entre 1993 et 1995, avec les premières élections multipartites, les transfuges du PDG créent pas moins de sept nouvelles formations politiques, dont le Mouvement de Redressement National (MORENA), dont les propres transfuges donneront naissance à six autres partis.

Cependant, par la suite, indique-t-on, on a parfois assisté à un mouvement inverse du balancier, la stabilité du PDG exerçant un certain pouvoir d'attraction, par opposition à des nouveaux partis instables. Ainsi, plusieurs partis se sont rapprochés du PDG, formant ce qu'il est convenu d'appeler les partis de la majorité présidentielle qui soutiennent les actions du président de la République. Puis, le décès du président Omar Bongo en 2009 provoquera une nouvelle vague de nomadisme qui conduisit à la création d'un nouveau parti, l'Union nationale, dissous par le ministère de l'Intérieur tout récemment.

En **Grèce**, après une décennie au cours de laquelle les cas de transhumance ont été assez rares, on relate, depuis 2010, 22 cas de députés nomades. Toutefois, de ce nombre, un seul a rejoint un autre groupe parlementaire représenté au Parlement, les autres ayant quitté leur parti pour créer ou joindre de nouvelles formations politiques qui ne sont pas (encore) représentées au Parlement.

Au **Luxembourg**, on répertorie plusieurs exemples de cas de nomadisme, et ce, même si, dit-on, de tels changements d'allégeance partisane ne sont pas fréquents. Depuis la fin de la seconde Guerre mondiale, 11 députés ont quitté leur parti d'origine au cours d'une législature, dont 6 en 1971 à l'occasion d'une scission du parti socialiste. La plupart du temps, les députés en question ont rejoint un autre parti. Deux députés seulement ont siégé en tant qu'indépendants après avoir quitté leur parti.

En ce qui regarde la République de **Macédoine**, on apprend que dans les dernières législatures il y a eu plusieurs exemples de nomadisme politique post-électoral. Dans la plupart des cas, le député quitte tout d'abord le groupe parlementaire avec lequel il a été élu député et devient député indépendant pour une certaine période. Ensuite, il adhère un autre parti politique ou groupe parlementaire. Puisque les règlements relatifs à ces situations sont assez flexibles, le député notifie sa décision au président de l'Assemblée sans donner d'explication.

C'est dans la période de la législature 2002-2006 qu'apparaissent pour la première fois des épisodes de nomadisme politique postélectoral. 22 députés ont alors changé d'allégeance partisane, 21, passant à de nouveaux groupes parlementaires issus des deux partis politiques ayant quitté la coalition électorale et dotés d'une plateforme politique autonome, et un député acquérant le statut de député indépendant.

Par rapport à la précédente, la législature 2006-2008 est caractérisée par une relative stabilité postélectorale, et ce, même si certains députés quittent leur groupe parlementaire pour se proclamer députés indépendants, pour ensuite, après une certaine période, être nommés à des fonctions exécutives par la majorité parlementaire au pouvoir.

Enfin, pour la législature 2008-2012, il n'y a jusqu'à présent que 5 députés qui ont transhumé, passant de députés indépendants à un groupe parlementaire nouvellement formé.

En **Moldavie**, les cas de transhumance sont fréquents. Ils prennent la forme de la désagrégation de blocs préélectoraux, quand des députés décident de créer de nouveaux groupes parlementaires, ou du départ de députés quittant un parti pour former un groupe de députés indépendants.

Au **Québec**, s'il arrive assez fréquemment que des députés élus sous la bannière d'un parti politique décident de quitter ce dernier pour siéger comme indépendants, les cas de changement d'allégeance en cours de mandat sont généralement plutôt rares. En fait, jusqu'à l'an dernier, il n'était arrivé qu'à trois reprises, au cours des vingt années précédentes, que des députés quittent leur caucus et se joignent à une autre formation politique :

Le 11 octobre 1991, un député était expulsé de son groupe parlementaire formé de quatre députés (le Parti égalité), pour siéger comme indépendant jusqu'au 11 août 1992, jour où il se joignit à l'opposition officielle formée par le Parti Québécois. Aux élections générales de 1994, il fut défait à titre de candidat du Parti québécois.

Le 9 février 1994, un député quittait officiellement le groupe formant le gouvernement (le Parti libéral), pour se joindre plus tard à une nouvelle formation politique, l'Action démocratique du Québec (ADQ). Le député siégea comme député indépendant (l'ADQ ne comptant alors aucun autre député à l'Assemblée) jusqu'à la fin de son mandat, mais ne se représenta pas aux élections générales.

Le 23 octobre 2008, deux députés ont quitté les rangs de l'opposition officielle (ADQ) et ont traversé le parquet de la chambre pour se joindre au groupe parlementaire formant le gouvernement (Parti libéral). Quelques semaines plus tard, le 5 novembre 2008, l'Assemblée fut dissoute et des élections générales déclenchées. Tous les deux se portèrent candidats pour le Parti libéral et furent défaits dans leur circonscription respective.

Mais en 2011, la situation a changé radicalement à cet égard au Québec. D'abord, le 6 juin 2011, 3 députés de l'Opposition officielle, le Parti Québécois, annonçaient leur démission. Le lendemain, un quatrième les imitait. Ce dernier a plus tard créé, en septembre, un nouveau parti, Option Nationale, qui n'est cependant pas reconnu officiellement en chambre. L'une des démissionnaires du 6 juin l'a rejoint au sein de ce nouveau parti en novembre. Entre-temps, 2 autres députés du Parti Québécois ont démissionné, pendant qu'un troisième était expulsé du caucus de ce parti.

Au même moment émergeait un nouveau parti en voie de formation, dirigé par un autre ancien député du Parti Québécois, auquel se sont joints les 3 derniers ayant quitté l'opposition officielle ainsi que 2 députés qui avaient quitté le deuxième groupe d'opposition en 2009 pour siéger comme indépendants. En janvier dernier, ce nouveau parti, appelé la Coalition avenir Québec, et le deuxième parti d'opposition, l'Action Démocratique du Québec, ont fusionné. Cependant, en vertu des règles régissant la reconnaissance officielle des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale, ce nouveau parti ne peut pour l'heure être reconnu comme tel et ses 9 députés siègent comme députés indépendants.

En ce qui concerne la **Roumanie**, on mentionne qu'une radiographie du Parlement actuel (le mandat 2008-2012; 471 parlementaires - sénateurs et députés) démontre que 18,9% des parlementaires actuels (dont 23.2% des parlementaires membres du parti au pouvoir) ont été, au cours de leur carrière politique, membres d'un autre parti que celui qu'ils représentent actuellement. De ce nombre, 39 parlementaires qui sont actuellement membres d'un parti de droite ont été, dans leur carrière politique, membres d'un parti de gauche. Un seul parti, l'Union Démocratique Hongroise (le parti de la plus large minorité en Roumanie - la minorité hongroise), n'a pas été touché par des situations de nomadisme.

Au Parlement roumain, les situations de transhumance s'avèrent plus fréquentes après les élections, quand des parlementaires membres de l'opposition démissionnent de leur parti en choisissant d'être indépendants ou de rejoindre le parti au pouvoir, ou encore au cours du mandat quand un groupe parlementaire cherche à attirer les membres d'autres partis afin de constituer une majorité nécessaire pour passer ou pour bloquer des lois très importantes ou des motions de censure. Enfin, cela survient également en fin de mandat, avant les élections, quand des parlementaires se négocient des places sur les listes d'un autre parti devenu plus populaire.

Le **Sénégal** a connu plusieurs épisodes de transhumance, les périodes les plus marquées à cet égard ayant été de 1978 à 1983, et de 2002 à 2007.

Dans le cas de la **Suisse**, on nous dit que les très rares cas de transhumance concernent des membres de partis politiques qui se sont affranchis de leur appartenance lors de leur dernier mandat. On mentionne également des scissions, à savoir la création d'un nouveau parti fondé par des membres d'un parti existant, mais pas du passage d'un député (du Conseil national ou du Conseil des États) d'une formation existante à une autre formation existante.

Au **Tchad**, qui en est à sa 3^e législature depuis l'instauration de la démocratie et du pluralisme politique, le nomadisme post-électoral est assez fréquent, en particulier lors des deux premières législatures.

En **Vallée d'Aoste**, on affirme qu'il est impossible de décrire les différentes situations de nomadisme survenant au Conseil de la Vallée d'Aoste, compte tenu du nombre élevé de cas pendant la durée d'une seule législature. Il apparaît également qu'il s'agit d'une pratique courante au Parlement italien.

Au **Canton de Vaud**, où le principe de la liberté des élus prévaut sur l'appartenance politique, les cas ont été nombreux durant la présente législature (1^{er} juillet 2007-30 juin 2012). On nous décrit la situation en mentionnant d'abord la répartition des 150 sièges de députés (39 au Groupe socialiste, 29 au Groupe radical, 26 au Groupe UDC (Union démocratique du Centre), 24 au Groupe des Verts, 22 au Groupe libéral, 5 au Groupe *A gauche toute* et 5 élus sous d'autres couleurs (dont 3 démocrates-chrétiens).

Puis, on relate que les 5 députés élus sous d'autres couleurs ont décidé de s'unir pour former un nouveau groupe politique (le minimum requis est de 5 députés pour former un groupe selon la loi), qu'ils ont été rejoints, entre les élections du mois de mars et l'assermentation du 26 juin 2007, par deux députés élus sur les listes libérales, mais ne désirant pas siéger avec leurs collègues. Ainsi a été créé le Groupe Alliance du Centre (AdC), qui comptait 7 membres. Puis, successivement, une députée libérale et une députée socialiste ont démissionné de leur parti pour rejoindre le Groupe AdC qui compte désormais 9 députés. Ce nomadisme a fait en sorte que le Groupe socialiste compte désormais 38 élus et le Groupe libéral 19.

1.2. Les causes des situations de nomadisme

Relativement aux causes de ces situations de nomadisme politique, en **Alberta**, on suppose que les motifs qui ont amené, en novembre 2011, un député à quitter l'opposition officielle pour rejoindre le caucus du gouvernement, ont trait à ses affinités avec les politiques et le nouveau chef – depuis octobre 2011 – du gouvernement. Quant aux motivations des autres députés ministériels nomades de ces deux dernières années, on dira qu'ils étaient en désaccord avec des politiques du gouvernement ou souhaitaient représenter les points de vue de leurs électeurs qui, selon eux, étaient mécontents du gouvernement.

Du côté de la **Principauté d'Andorre**, on mentionne les conflits d'intérêts idéologiques, les divergences d'opinion et la perte de confiance des députés nomades envers le projet politique que préconisait le groupe parlementaire auquel ils avaient adhéré, comme causes du phénomène du nomadisme parlementaire.

En **Bulgarie**, historiquement, depuis 1990, le nomadisme des députés a été le plus souvent motivé par des causes idéologiques, de nouveaux partis apparaissant qui épousent davantage leurs convictions idéologiques. Les cas motivés par d'autres facteurs comme des « arrangements internes » sont beaucoup plus rares.

Il arrive aussi que le nomadisme découle de la dissolution d'un groupe parlementaire dont les membres se dispersent au sein des autres groupes parlementaires ou du réaménagement des coalitions de partis qui amènent la dissolution de groupes parlementaires et la création de nouveaux, sans que les députés concernés n'aient changé d'appartenance politique partisane eux-mêmes.

Au **Burkina Faso**, on nous dit que les députés nomades avancent souvent les mêmes raisons, soit le reproche aux instances dirigeantes de ne pas respecter les statuts du parti, le manque de transparence dans la gestion du parti, la trahison de la ligne idéologique par les dirigeants du parti, le manque de démocratie interne, le clientélisme et le favoritisme dans le choix des hommes et des femmes appelés à occuper des postes de responsabilité, et le manque d'alternance.

On ajoute cependant qu'il arrive aussi que le nomadisme politique trouve ses causes dans la corruption, les ambitions personnelles non assouvies, la volonté de gravir rapidement l'échelle sociale en étant inscrit sur les listes des partis, etc.

En ce qui concerne le **Burundi**, on mentionne que le passage de députés des partis FROBEDU et UPRONA au parti CNDD-FDD a vraisemblablement été motivé par le fait que ce dernier présentait de fortes chances de gagner les élections qui allaient être organisées. Quant au nomadisme d'un groupe de députés et de sénateurs, qui, en 2007, ont quitté le CNDD-FDD, vainqueur des élections de 2005, pour se refondre dans le Parti UPD, il semble qu'il était motivé, tel que mentionné précédemment, par la fidélité au président du CNDD-FDD qui avait été limogé à la suite de problèmes internes. Enfin, on allègue un repositionnement stratégique, en raison des spéculations sur les chances électorales du FNL, pour expliquer les cas de nomadisme favorisant ce dernier parti en 2009-2010.

Dans le cas du **Canada**, tout en mentionnant que les causes de nomadisme politique des députés sont diverses et fort variées, et sans référer à ces cas particuliers de nomadisme, on invoque l'expulsion du parti, pour diverses raisons, pour expliquer que certains députés cessent de siéger dans le caucus du parti sous la bannière duquel ils avaient été élus. Dans d'autres cas, dit-on, des députés décident tout simplement de siéger à titre d'indépendants, soit en raison de divergences d'opinion ou encore motivés par l'opportunisme politique.

Dans ces derniers cas, on mentionne que certains choisiront de changer de parti politique à la veille d'élections générales afin d'accroître leur chance de réélection, alors que d'autres se laisseront tenter par des promesses de fonctions plus prestigieuses dans leur nouveau parti, notamment des postes de ministre. En ce qui concerne la transfuge de janvier 2012, il semble que celle-ci ne se reconnaissait plus d'affinités avec le parti sous la bannière duquel elle avait été élue 8 mois plus tôt.

Au **Gabon**, on mentionne la quête effrénée du pouvoir et du bien-être personnel et la fragilité des partis politiques d'opposition comme causes du phénomène de la transhumance.

En **Grèce**, on dira des causes de transhumance qu'elles sont diverses, de la divergence d'opinion sur des propositions législatives au désaccord avec les chefs des partis.

Au **Luxembourg**, on dira que la transhumance politique post-électorale est plus souvent causée par des désaccords au sujet de l'attribution de certains postes que par des désaccords d'ordre idéologique.

En ce qui regarde la **Macédoine**, il est mentionné qu'officiellement les causes de transhumance politique relèvent de divergences quant à la plateforme, au programme ou aux positions des partis, mais qu'il ne faut pas exclure la possibilité que le nomadisme post-électoral soit dû à certains intérêts d'une autre nature, sans que la nature de ces intérêts soit spécifiée.

En **Moldavie**, on identifie les divergences avec les leaders de l'alliance ou du parti comme cause principale du nomadisme, soulignant qu'il n'y a pas eu de départ « sur intérêt », c'est-à-dire pour des fonctions politiques notamment.

Dans le cas du **Québec**, on allègue également l'opportunisme politique en référence à ces deux députés qui, en 2008, quittèrent les rangs de l'opposition officielle quelques semaines avant les élections pour rejoindre le parti en avance dans les sondages. La version officielle est qu'ils étaient déçus de leur chef et de leur parti. Quant au député qui avait quitté le parti au pouvoir pour rejoindre une nouvelle formation, on évoqua un différend d'ordre idéologique.

L'opportunisme est à nouveau largement évoqué par les médias lorsqu'il est question du nomadisme de membres de l'Opposition officielle vers un nouveau parti que les sondages semblaient promettre au pouvoir à la prochaine élection prévue cette année. On mentionne aussi tantôt des désaccords avec le chef du parti que l'on quitte, tantôt des affinités personnelles avec le chef du nouveau parti vers lequel on transhume comme causes de ces cas de nomadisme.

En **Roumanie**, on parle bien de l'absence de loi visant à prévenir ou empêcher le nomadisme politique, pour rendre compte de ce phénomène. Mais, selon une étude effectuée en 2004 auprès des différents partis politiques, il est surtout question de l'incapacité des partis à fidéliser leurs membres, soit en raison de la réorganisation ou de la dissolution de leur parti, soit en raison de sa fusion avec d'autres formations politiques, pour expliquer la transhumance de quelque 31,9% des parlementaires. D'autre part, 20,3% ont invoqué le changement de leurs convictions politiques (l'orientation vers une autre doctrine politique).

Au **Sénégal**, on mentionne les avantages matériels et sociaux ainsi que les changements de conviction politique comme causes du nomadisme politique.

Au **Tchad**, on raconte que les raisons de la transhumance sont tantôt pécuniaires et matérielles, tantôt politiques. De manière plus précise, on signale que les députés ayant rejoint le parti au pouvoir ont estimé que ce parti est peu exigeant pour ses députés en ce qui concerne les contributions financières et que des facilités leur ont été offertes pendant les deux premières législatures afin qu'ils puissent se doter de véhicules.

On y rapporte aussi qu'un député nomade a été désigné Rapporteur général d'une commission permanente de l'Assemblée nationale par son nouveau parti, poste auquel il n'aurait pas eu accès s'il n'avait pas transhumé, et que d'autres ont transhumé en raison de désaccords sur la gestion des affaires du parti.

En ce qui concerne la **Suisse** ainsi que la **Vallée d'Aoste** et le **Canton de Vaud**, il semble que la cause principale soit des divergences de vues sur la forme et le fond de l'engagement politique.

2. Implications et conséquences du nomadisme sur le Parlement

Relativement aux implications et aux conséquences du phénomène du nomadisme politique sur le Parlement, il ne semble pas que les cas de nomadisme survenus en **Alberta** aient eu d'impact, que ce soit sur la stabilité de la vie politique au Parlement, sur les travaux parlementaires ou l'application des règles, ou sur la discipline interne et le rôle du président de l'Assemblée. En termes de reconnaissance des partis toutefois, le phénomène de transhumance a conduit à la création d'un nouveau parti d'opposition reconnu (en vertu de la loi) regroupant 4 transfuges.

En **Principauté d'Andorre** toutefois, on mentionne que certaines situations de nomadisme ont eu un certain impact sur la stabilité de la vie politique au Parlement en raison du petit nombre de députés (28) et du vote imprévisible des députés indépendants. En ce qui a trait au fonctionnement du Parlement, le nomadisme peut entraîner une recomposition des commissions, ces dernières étant composées à la proportionnelle des groupes parlementaires. Idem pour le temps de parole qui dépend de l'appartenance ou non d'un député à tel ou tel groupe parlementaire.

En **Bulgarie**, il ne semble pas que les épisodes de nomadisme n'ont pas eu d'importantes incidences sur le fonctionnement ou la stabilité du Parlement. La prééminence de la majorité parlementaire n'a en effet jamais été menacée. Toutefois, on mentionne que le comportement et le vote imprévisibles des députés indépendants peuvent entraîner une déstabilisation lors de la prise d'importantes décisions politiques. Par contre, la transhumance politique et sa dynamique semblent influencer considérablement sur la vie des partis. En effet, dit-on, « la transhumance revêt un rôle important dans la vie politique des partis, car elle implique souvent l'abandon du parti non seulement par les députés concernés qui ont un rôle important dans la structure interne du parti en question, mais par des groupes entiers d'adhérents sympathisants des députés migrants. On assiste dans ces cas-là à la création d'une nouvelle entité politique.»

En ce qui concerne le **Burkina Faso**, on mentionne que les implications et conséquences du nomadisme sont nombreuses et se situent à différents niveaux. D'abord au plan politique et en ce qui concerne l'électeur qui se sent trompé, car le sens de son vote a été transféré sans son consentement à d'autres fins que celles qu'il avait choisies au moment de l'élection.

C'est donc, affirme-t-on, une tromperie à l'égard de l'électeur et une instrumentalisation à des fins personnelles de son droit au suffrage et de l'expression de son vote. Cela contribue à discréditer les hommes politiques dans leur ensemble et à jeter l'opprobre sur la politique en général.

Ensuite, dit-on, pour les partis politiques qui sont victimes du nomadisme de leurs élus, cela est ressenti comme une perte puisque les moyens et les efforts qui ont été consentis par le parti auront finalement servi à assurer « la promotion d'un individu peu vertueux » et à accroître le nombre des élus d'un autre parti, sans que ce dernier n'ait eu à fournir le moindre effort. Par ailleurs, le nomadisme d'un ou de plusieurs députés d'un parti politique peut remettre en cause l'équilibre de ce groupe parlementaire, voire entraîner sa disparition faute d'un nombre suffisant de députés y demeurant. Une autre conséquence de la transhumance dont est victime un parti politique est la fragilisation des instances dirigeantes du parti en regard de la discipline au sein du parti.

Au **Burundi**, il semble que la première situation de nomadisme rapportée, celle de 2003-2004, n'ait pas eu d'impact visible, le Parlement de l'époque ayant été recomposé après des négociations entre partis politiques. Ainsi, la majorité des partis s'y retrouvaient, même ceux de la société civile avaient obtenu des postes. Dans ce contexte de partage des postes, chacun y avait son compte et donc la transhumance ne signifiait pas grand-chose.

Par contre, en 2007, rapporte-t-on, la situation est venue bouleverser les tendances et le parti au pouvoir a perdu sa majorité au Parlement. La vie politique du pays en a grandement souffert, car certaines décisions du président de la République ne pouvaient plus passer. La situation a conduit à la paralysie du travail au Parlement et à l'inertie du gouvernement pendant presque une année. Dans la foulée, le président de l'Assemblée Nationale et plus tard les deux vice-présidents ont été limogés. L'application des règles n'avait plus sa place au Parlement car les déserteurs du parti majoritaire s'étaient joints à l'opposition pour saboter systématiquement toute initiative de la majorité, allant jusqu'à chercher la disqualification du président de la République.

La discipline interne aux partis en a également souffert, et on a par exemple vu un parti qui a décidé de dissoudre son groupe parlementaire, juste pour se débarrasser de celui qui le représentait au Bureau. Les absences aux sessions n'étaient plus sanctionnées et le rôle du président était désormais éclipsé par la cacophonie des uns et des autres qui s'était installée à l'Assemblée nationale, dans une campagne de diabolisation systématique du parti vainqueur des élections, du gouvernement et du président de la République.

En ce qui regarde le **Canada**, on raconte que dans l'histoire politique canadienne récente, le cas de nomadisme politique qui a eu le plus d'impact en termes de stabilité politique s'est produit le 17 mai 2005 lorsqu'une députée conservatrice a choisi de traverser le parquet de la Chambre des communes et de se joindre au Parti libéral. Cette défection s'est produite à la veille d'un vote de confiance qui risquait sérieusement de causer la chute du gouvernement libéral de l'époque. En se joignant au Parti libéral, la députée a assuré la survie du gouvernement et a été nommée ministre.

Une situation quelque peu similaire s'être produite à la suite de l'élection de 2006 lorsqu'un député élu sous la bannière du Parti libéral a fait défection et a choisi de siéger à titre de député du Parti conservateur afin d'obtenir un portefeuille ministériel.

Malgré de telles défections et les commentaires négatifs qui ont suivi, ni la *Loi sur le Parlement du Canada*⁴, ni le *Règlement de la Chambre des communes* n'ont été amendés afin d'encadrer ou d'interdire de telles pratiques.

Pour ce qui est de la **Fédération Wallonie-Bruxelles**, il est mentionné que la composition des deux groupes politiques concernés par l'unique situation de transhumance rapportée a été modifiée sans aucune autre conséquence pour le Parlement.

Du côté de la **France**, la situation politique se caractérise par la primauté du chef de l'État, le fait majoritaire et la constitution progressive d'une majorité et d'une opposition institutionnalisées. Même si le système de partis donne l'impression d'une certaine instabilité, il reste articulé autour de 2 pôles, droite et gauche, qui constituent la colonne vertébrale du clivage politique et la base du système partisan.

⁴ (L.R., 1985, ch. P-1).

Depuis 1962, ajoute-t-on, tous les gouvernements ont bénéficié d'une majorité à l'Assemblée nationale. Celles-ci peuvent être hégémoniques (comme en 2002 et 2007), divisées (seconde partie du septennat de Valéry Giscard d'Estaing), courtes et à géométrie variable (1988), ou plurielles (1997). Majorité comme opposition trouvent leur origine dans l'élection présidentielle la plus récente, phénomène encore renforcé depuis la réduction du mandat présidentiel à 5 ans et le fait que l'élection du Chef de l'État précède désormais celle des députés. La majorité et l'opposition se concrétisent en 2 étapes au cours de l'élection. Dès le premier tour, le noyau dur qu'est le parti du président s'élargit à un premier cercle où rentrent quelques alliés privilégiés. Au second tour, place est faite aux forces ayant soutenu les autres candidats du même camp. Ceux qui ont participé à la victoire participent au gouvernement et la majorité présidentielle devient majorité gouvernementale.

En regard des incidences sur les groupes parlementaires, chaque groupe politique détermine librement la conséquence qu'il entendra tirer du changement d'affiliation politique d'un de ses membres. Quant aux incidences sur les organes de l'Assemblée, des changements dans la structure des groupes en cours de session seraient sans incidence sur la composition de la plupart d'entre eux, du moins jusqu'au début de la session annuelle suivante. En effet, composition et droits particuliers sont principalement attribués « *sur le fondement de la situation des groupes au début de la législature, pour un an, puis chaque année au début de la session ordinaire* ». La composition du *Bureau* doit s'efforcer de reproduire « la configuration politique de l'Assemblée », et il est renouvelé chaque année, sauf celle qui précède le renouvellement de l'Assemblée, à la séance d'ouverture de la session ordinaire, et sauf pour le président, élu au scrutin secret, pour toute la durée de la législature. Le président, une fois élu, pourrait donc en théorie changer de groupe politique et rester président. Mais c'est politiquement inenvisageable compte tenu du système politique décrit précédemment.

Les sièges au sein des *commissions permanentes* sont attribués à leurs membres par les groupes politiques. Les commissions sont renouvelées chaque année de la législature (sauf la dernière) et sont composées à la proportionnelle des groupes. Un changement de groupe d'un député en cours de session n'a pas d'incidence immédiate : les députés concernés conservent leur siège jusqu'au plus prochain renouvellement des commissions.

Par contre, les membres de la commission des affaires européennes, ainsi que des délégations (Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et Délégation parlementaire au renseignement) « sont nommés au début de la législature et pour la durée de celle-ci ». Aussi, les éventuels changements d'appartenance à un groupe n'ont pas d'effet sur sa composition durant la législature.

Dans la procédure législative, certains droits, notamment en termes de temps de parole, dépendent de l'appartenance ou non d'un député à un groupe d'opposition. De ce point de vue, l'article 19 du Règlement dispose que les droits spécifiques reconnus à l'opposition et aux groupes minoritaires « sont attribués sur le fondement de la situation des groupes au début de la législature, puis chaque année au début de la session ordinaire ».

En ce qui concerne le **Gabon**, l'expérience du nomadisme apparaît à certains égards positifs. En effet, on mentionne que la situation de transhumance a apporté des changements tant au plan de la forme que du fond des travaux parlementaires en termes d'une « émulation » accrue du travail parlementaire, d'un choc des idées, d'un apport plus constructif en commission. Toutefois, on admet que le nomadisme a également pour effet d'entraîner une fragilisation et une instabilité des partis ainsi qu'une perte de crédibilité auprès de la population.

En **Grèce**, on dit que la transhumance donne l'impression d'une certaine instabilité et d'un manque de discipline au sein des partis, mais que dans les faits elle n'a pas d'implications sérieuses en termes de stabilité.

Au **Luxembourg**, l'incidence sur les institutions et la vie politique dans son ensemble est mineure, car il s'agit, au fond, de cas isolés, si l'on fait abstraction de la scission d'un parti qui s'est traduite par le départ simultané de 6 députés en 1971. Même dans ce dernier cas, il s'avère que le parti de départ a largement su affirmer son pouvoir à long terme et que le parti nouvellement créé à l'époque par les députés « nomades » n'a pas survécu. Il a été dissous en 1982 et une seule députée qui en était issue a réussi à être réélue par la suite (en changeant de nouveau vers un autre parti faisant partie de la majorité).

Sur le moment même, les changements de parti affectent certes beaucoup les partis et les groupes politiques concernés (notamment parce que les groupes politiques perdent une voix au Parlement) Il n'existe cependant aucun exemple de changement de majorité lié à la transhumance partisane d'un député.

À long terme, il s'avère que les partis récupèrent en partie leurs sièges perdus et que les députés « nomades » qui maintiennent leur siège perdent pour leur part en influence dans la mesure où ils migrent très majoritairement vers des partis d'opposition souvent très minoritaires. Ainsi, sur les 11 députés qui ont changé de parti en cours de mandat depuis 1945, 7 ont réussi à se faire réélire (dont 3 membres du parti qui a été dissous en 1982, après quoi ils n'ont plus été réélus). Les deux députés qui ont siégé à la Chambre en tant qu'indépendants après avoir quitté leur parti n'ont pas été réélus par la suite, faute sans doute d'avoir bénéficié du soutien d'un parti.

Parmi les députés qui ont été réélus, la plupart sont devenus membres de partis d'opposition qui n'ont jamais été au gouvernement. Cette migration a sans doute été bénéfique pour la notoriété de ces petits partis, qui ont donc gagné un siège, tout en réussissant à le maintenir par la suite grâce à la notoriété du député qui les a rejoint. Cependant, ces partis sont restés largement minoritaires et n'ont pas profité davantage de la présence du député « nomade » en question.

Inversement, le départ d'un député d'un groupe politique d'opposition a récemment entraîné la perte du statut de « groupe politique » pour son ancien parti. Ce parti disposait de 5 députés au début de la période législative 2004-2009, nombre minimal pour constituer un groupe politique et bénéficier ainsi de moyens financiers substantiels, tout en accédant aux organes décisionnels du Parlement (Bureau). Après le départ d'un député, les députés du parti en question ne remplissaient plus les conditions pour former un groupe politique.

Il s'agit là d'un exemple concret qui montre que pour un petit parti, la perte d'un député est beaucoup plus grave que pour un grand parti. Or, la plupart des députés qui ont quitté un parti en cours de mandat ont été membres de grands partis pour rejoindre essentiellement des petits partis. Deux député(e)s seulement ont choisi de migrer vers des « partis de gouvernement », dont une seule a été réélue par la suite.

Ces éléments expliquent pourquoi la transhumance politique post-électorale n'a finalement eu qu'un effet anecdotique sur l'institution parlementaire et la politique luxembourgeoise. En fonction de leur taille, les groupes politiques sont, pour leur part, plus ou moins exposés à des risques de turbulence. Aucun changement de majorité n'a eu lieu à la Chambre des Députés à la suite d'un changement de parti d'un membre du Parlement. De manière générale, ce phénomène n'a pas particulièrement affecté les rapports de force politiques au Grand-Duché de Luxembourg.

Du côté de la **Macédoine**, on nous dit que les transhumances politiques ne sont pas si nombreuses et de telle forme qu'elles puissent avoir des implications sérieuses dans les travaux et la prise de décisions dans le Parlement ou dans le fonctionnement de la vie politique en termes de stabilité. Cependant, les nouveaux partis politiques existent conformément aux dispositions de la *Loi sur les partis politiques relatives à leur règlement et enregistrement*. Le président du Parlement ne joue aucun rôle dans les procès de transhumance, laquelle représente une caractéristique de base du mandat libre du député.

En **Moldavie**, la dernière situation de transhumance a été bénéfique en termes de stabilité politique et institutionnelle. En effet, le départ de 3 députés communistes a permis de dénouer une crise constitutionnelle vieille de 3 ans causée par le boycott de l'élection du président du pays par le Parti communiste, les députés pouvant alors élire le président.

Au **Québec**, ces changements d'allégeance n'avaient eu, jusqu'à l'année dernière, que très peu de répercussions sur le plan parlementaire. Dans le premier cas rapporté, les quatre députés du Parti égalité ne répondant pas aux conditions pour former un groupe parlementaire; ils siégeaient donc comme indépendants. La perte d'un député n'a eu aucune conséquence sur leur statut.

Dans le deuxième cas, le gouvernement étant majoritaire, la décision du député de quitter son groupe parlementaire pour siéger comme indépendant n'a eu aucune incidence sur le plan parlementaire. Par la suite, sa décision de se joindre à l'ADQ n'a rien changé à son statut de député indépendant, puisque l'ADQ n'était alors représentée à l'Assemblée nationale par aucun autre député.

La décision de deux députés de l'opposition officielle en 2008 de se joindre au groupe formant le gouvernement (Parti libéral) n'a pas eu d'impact réel sur le statut de chacun des trois groupes parlementaires représentés à l'Assemblée nationale. Le gouvernement, avec deux députés en plus, comptait 48 élus et demeurait donc minoritaire.

L'ADQ conservait son statut d'opposition officielle avec 39 députés contre 36 pour le deuxième groupe d'opposition (Parti Québécois), et deux sièges étant vacants. Par ailleurs, l'opposition officielle avec 39 députés plutôt que 41 perdit le droit à un whip adjoint⁵. Outre ce point, la seule conséquence sur le plan parlementaire fut dans la répartition de temps de parole lors de débats à durée limitée (débat restreint), le temps de parole étant réparti en proportion du nombre de sièges détenus par chaque groupe. Cependant, l'équilibre existant entre les trois groupes parlementaires aurait pu être menacé advenant le cas où d'autres députés, en particulier de l'opposition officielle, auraient décidé de quitter leur groupe pour se joindre à un autre parti politique.

Ainsi, étant donné que seulement trois sièges séparaient l'opposition officielle du deuxième groupe d'opposition, on peut s'interroger sur les conséquences qu'auraient pu avoir d'autres défections sur le statut de l'opposition officielle.

Cependant, les plus récents événements de transhumance ont considérablement changé la donne en termes partisans au Québec. En effet, le nomadisme de députés de l'Opposition officielle et du Deuxième groupe d'opposition vers un nouveau parti – la Coalition avenir Québec – la CAQ -a conduit à la fusion de ce nouveau parti avec le parti qui formait jusque-là le Deuxième groupe d'opposition, l'Action Démocratique du Québec -ADQ, deux partis qui occupaient le même créneau politique de droite ou centre-droite.

Comme je le mentionnais précédemment, la CAQ ne jouit cependant pas du statut de parti reconnu et ses 9 députés siègent à titre de députés indépendants. En outre, un autre nouveau parti – Option Nationale – est représenté par 2 députés en chambre, mais ne peut non plus jouir du statut de parti reconnu en vertu de la *Loi de l'Assemblée nationale*. En tout, pas moins de 16 parlementaires – sur 125 – siègent présentement comme indépendants, du jamais vu au Québec.

⁵ Selon le paragraphe 7 (11) de la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale* (L.R.Q., c. C-52.1), le gouvernement et l'opposition officielle ont droit à un whip adjoint pour chaque groupe de 20 députés en sus de 20. Dans le système parlementaire de style britannique, le whip a pour fonctions d'assurer la cohésion et l'assiduité au sein du groupe parlementaire, de présider le caucus (dans certains groupes) et de remplir diverses fonctions touchant des aspects matériels de la vie de ses collègues.

En **Roumanie**, on signale, pour la Chambre basse, que jusqu'à la récente modification du *Règlement de la Chambre des Députés*, les députés élus en tant qu'indépendants ou devenus indépendants suivant leur démission de leur parti, ne pouvaient pas s'associer pour former un groupe parlementaire. En outre, les membres des partis politiques, des alliances politiques ou des alliances électorales n'ayant pas le nombre minimum des membres requis pour former un groupe parlementaire (10 députés) ainsi que les députés indépendants pouvaient s'associer en groupes parlementaires mixtes ou rejoindre d'autres groupes parlementaires. Selon le nouveau Règlement de la Chambre "*les députés indépendants ou qui sont devenus indépendants au cours d'une législature peuvent créer leur propre groupe parlementaire*". À présent, on compte 14 députés ayant fondé un nouveau groupe parlementaire, ce qui devra être pris en compte aux négociations des fonctions au sein de la Chambre et qui change l'algorithme politique résulté des élections. De plus, une autre modification du Règlement a récemment éliminé l'obligation du quorum aux réunions du Bureau Permanent (les décisions sont prises par la majorité des membres présents).

Au Sénat, les indépendants et les démissionnaires ne sont habilités à former leur propre groupe parlementaire que dans la situation où ils remplissent la condition prévue par le *Règlement du Sénat*, soit d'avoir au moins sept sénateurs qui ont été élus sur les listes du même parti. Toutefois, ils peuvent s'associer et former un groupe parlementaire mixte — qui n'est pas représenté au Bureau Permanent — et qui est actuellement composé de cinq anciens sénateurs libéraux et de six anciens sénateurs démissionnaires du Parti Social Démocrate. En définitive, donc, au Sénat les situations de nomadisme n'affectent pas l'algorithme politique résulté des élections.

Au **Sénégal**, on dit que le nomadisme a entraîné de l'instabilité, un affaiblissement du débat parlementaire, un changement de la configuration du Parlement et, avec la disparition de groupes parlementaires, l'affaiblissement du pluralisme politique.

La **Suisse** se distingue à cet égard en raison de la configuration très particulière de son système parlementaire. En effet, le Conseil national est élu selon le système proportionnel, dans 26 circonscriptions. Le Conseil des États est élu selon le système majoritaire dans 24 circonscriptions et au système proportionnel dans deux.

Il n'y a donc pas, en Suisse, de majorité et d'opposition, mais des coalitions variables qui se forment au gré des sujets. Les conséquences sur le travail parlementaire sont donc faibles.

Tout au plus, la création d'un nouveau groupe parlementaire entraîne une modification de la répartition des sièges dans les commissions parlementaires. Mais cela n'a généralement pas de conséquence sur la construction des majorités.

Au **Tchad**, on nous dit que la première conséquence est le renforcement du parti au pouvoir qui bénéficie le plus de la transhumance, aux dépens du contrôle de l'action gouvernementale, le Parlement devenant une instance d'enregistrement au service de l'Exécutif. En conséquence, le parti d'origine des députés nomades s'affaiblit, se disloque, mettant à mal le pluralisme politique.

En **Vallée d'Aoste**, les délibérations du Conseil de la Vallée ne sont valables que si la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance et les décisions sont prises à la majorité des conseillers présents. La majorité du Conseil de la Vallée est composée de 18 membres au minimum. Si un certain nombre de conseillers adhérant aux groupes de majorité change d'allégeance partisane, cela peut, évidemment, avoir des conséquences sur la stabilité et le fonctionnement du Conseil et, par conséquent, sur l'action du gouvernement.

En regard des situations de nomadisme politique répertoriées au **Canton de Vaud**, la stabilité de l'institution parlementaire n'a pas été mise en cause, ni la stabilité de la vie politique vaudoise. En termes de fonctionnement, on peut mentionner le fait que, pour la constitution des commissions *ad hoc*, le Bureau du Grand Conseil a tenu compte de l'évolution des forces par rapport à la situation du début de législature (pertes pour les socialistes et les libéraux et gain pour l'AdC). En revanche, la répartition au sein des commissions de surveillance et thématiques (élection en début de législature) n'a pas été remise en cause (le Parlement vaudois fonctionne avec un système hybride de deux commissions de surveillance et huit commissions thématiques ; pour tous les objets n'entrant pas dans la sphère d'activité de ces 10 commissions, le Bureau désigne des commissions *ad hoc*, dont le nombre de membres est variable en fonction de l'importance des sujets et, par ailleurs, dont le nombre de représentants par groupe dépend de la force de ceux-ci).

3. Traitement des cas de nomadisme selon la loi ou le règlement interne du Parlement

En **Alberta**, la loi ne contient aucune disposition touchant les situations de transhumance politique. Les députés traversent le parquet de la chambre en vertu d'une convention qui l'autorise. Le député conserve son siège.

En **Principauté d'Andorre**, les situations de transhumance sont prévues dans le règlement du Parlement, qui précise qu'un député ne peut faire partie que d'un groupe parlementaire. Précisons aussi que les députés ne sont soumis à aucun mandat impératif. On ne peut pas parler de véritable jurisprudence en la matière. Le député, même s'il change de groupe parlementaire, conserve son siège pendant toute la législature. Il ne sera remplacé par son suppléant sur la liste électorale que s'il quitte le Parlement.

En **Bulgarie**, des règles encadrant les situations de nomadisme au sein du Parlement existent depuis juillet 2009. Il est interdit aux députés ayant quitté leur groupe parlementaire ou en ayant été exclus d'intégrer d'autres groupes parlementaires ou d'en constituer de nouveaux.

« Du point de vue du principe constitutionnel que l'élu est le représentant du peuple entier et non seulement de ses électeurs, ces règles sont la contrainte maximale que l'on puisse imposer au nomadisme parlementaire. Par principe, toutes les lois dans le pays autorisent la libre circulation des adhérents d'une formation politique à une autre. La loi sur les partis politiques interdit l'adhésion parallèle à plusieurs partis politiques, mais n'interdit pas l'abandon d'un parti politique et l'adhésion à un autre. En ce sens, interdire à un député d'abandonner le parti politique pour lequel il a été élu serait contraire à la Constitution et au sens plus large représenterait une atteinte à un droit politique important. »

« Les actes du député pouvant être qualifiés de nomadisme politique ou de transhumance ne sont pas soumis au contrôle judiciaire. La théorie et la pratique constitutionnelle considèrent que le député, une fois élu par les électeurs d'une circonscription, est investi de ce qu'on appelle un mandat libre, c'est-à-dire qu'il devient le représentant du peuple entier et non seulement de ses électeurs. C'est de là que découle la conclusion que le mandat dont le député est investi appartient à lui et non pas au parti politique. Par conséquent, il ne peut pas être révoqué par ses électeurs ni remplacé par un autre député. Cette thèse est consacrée à ce point qu'il est impossible de créer au Parlement un contexte favorisant la mise en place d'amendements constitutionnels dans le sens contraire. »

D'autant plus que la société véhicule l'opinion que les forces politiques représentées au Parlement seraient susceptibles d'abuser de l'éventuelle possibilité de révocation de députés pour se débarrasser de personnes qui ne se conforment pas à l'intérêt du parti qui ne correspond pas toujours à l'intérêt public. À l'heure actuelle, cette situation est considérée comme étant plus dangereuse que le phénomène de la transhumance parlementaire politique. »

Au **Burkina Faso**, devant l'ampleur que prenait le phénomène du nomadisme, la révision constitutionnelle du 30 avril 2009 a été l'occasion de l'adoption de la *Loi portant révision de la Constitution* (loi no 015-2009/AN), qui stipule à l'article 85, que « tout député qui démissionne librement de son parti ou de sa formation politique en cours de législature est de droit déchu de son mandat et remplacé par un suppléant ».

Considérant qu'il n'y avait pas, avant 2009, de texte permettant de sanctionner ou de tirer les conséquences du nomadisme politique, le juge appelé à se prononcer dans l'affaire opposant les dissidents de la CNPP/PSD ayant créé un nouveau parti ayant dès sa création en 1993 neuf députés, avait conclu à la régularité de la transhumance pour les raisons suivantes :

- (1) le mandat politique des députés ou mandat représentatif découlant de la théorie de la souveraineté nationale confère à ceux-ci un pouvoir provenant non pas d'une fraction du peuple, mais de la nation entière quelque soit la nature du scrutin;
- (2) le député, dans l'exercice de son mandat, jouit d'une liberté qui fait qu'il est impossible pour un parti politique, une formation politique ou un corps électoral de le démettre ou de rectifier ses actes;
- (3) la liberté fondamentale pour tous les citoyens de créer des partis politiques et la liberté qui leur est reconnue de fusionner ou de se scinder sans préjudice du mandat en cours des élus concernés, etc.

La deuxième affaire est celle du député démissionnaire de son parti, le RDB, en cours de législature, pour adhérer à l'UPC dès sa création. Dans cette affaire, introduite devant le Conseil Constitutionnel par le président de l'Assemblée nationale aux fins de faire constater par cette institution la déchéance du mandat du député concerné, le juge constitutionnel a conclu, le 4 juin 2010, à la recevabilité du recours et déclaré le député dissident démissionnaire de son parti d'origine. En conséquence, le président de l'Assemblée nationale a invité le parti concerné à lui faire connaître le nom du suppléant du « transhumant » et on a procédé à la validation du mandat de ce dernier suivant la procédure prescrite par le Règlement.

Cette décision a eu pour base légale les dispositions de l'article 85 de la Constitution révisée qui frappent désormais de déchéance du mandat tous les députés volontairement démissionnaires du parti politique sous la bannière duquel ils ont été élus.

Ainsi donc, alors qu'avant la révision constitutionnelle de 2009 le député transhumant conservait son siège jusqu'à la fin de son mandat, depuis lors le député nomade perd son siège et on fait appel au suppléant.

À cet égard, en ce qui concerne le **Burundi**, la Constitution prévoit seulement dans son article 169 que « les candidats présentés par les partis politiques ou les listes d'indépendants ne peuvent être considérés comme élus et siéger à l'Assemblée Nationale que si, à l'échelle nationale, leur parti ou leur liste a totalisé un nombre de suffrages égal ou supérieur à 2% de l'ensemble des suffrages exprimés ». Cette disposition a permis la radiation des députés qui avaient quitté le CNDD-FDD pour n'appartenir à aucun parti ayant obtenu les 2% de suffrages. Ils ont été chassés de l'Assemblée nationale pour occupation inconstitutionnelle de sièges et remplacés par leurs suppléants.

Après cette expérience, les législateurs ont modifié le code électoral pour y inclure une disposition stipulant que « le mandat d'un député (ou sénateur) peut aussi prendre fin quand il quitte volontairement le parti pour lequel il a été élu ou s'il en est exclu après avoir exercé toutes les voies de recours devant les juridictions compétentes ». Le député est remplacé d'office par le suppléant en position utile (sur la liste bloquée), le cas échéant, de même ethnie ou de même genre pour sauvegarder les équilibres sur la liste électorale de la circonscription concernée. Le sénateur est remplacé par son suppléant. Le Parlement burundais se donne du temps pour expérimenter cette nouvelle disposition

Au **Canada**, il n'existe ni jurisprudence ni tradition ou *modus operandi* qui se soit dégagé au cours des années à cet égard. De fait, l'affiliation politique n'est pas une condition préalable du droit de siéger comme député. En pratique, quand un député décide de traverser le parquet de la Chambre des communes et de s'associer à un autre parti, le whip du nouveau parti du député lui attribuera un siège dans ce parti⁶.

Au Canada, la Chambre des communes est composée de 308 députés dont les sièges correspondent à autant de fractions de territoire du pays (les circonscriptions électorales). Chaque député de la Chambre des communes est désigné par un collège électoral bien précis, à savoir les électeurs de sa circonscription. Une fois élu, le rôle du député consiste à représenter ses électeurs et sa circonscription électorale. Le mandat du député dure le temps que durera elle-même la Chambre des communes qui pourra être dissoute en tout temps par le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre. Conformément à l'article 4 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁷, « le mandat maximal de la Chambre des communes est de cinq ans à compter de la date fixée pour le retour des brefs relatifs aux élections générales correspondantes ».

Tout au long de son mandat, le député demeure entièrement libre. Ainsi, bien que « la plupart des députés sont affiliés à un parti (une très faible proportion d'entre eux se font élire sans la bannière d'un parti), ils ne sont pas tenus de le rester jusqu'à la fin de leur mandat »⁸.

⁶ O'Brien, Audrey et Bosc, Marc. *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (Ottawa : Chambre des communes, 2009). Disponible à l'adresse suivante : <http://www2.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=1A48A60F-44EC-4A7D-8D78-FC10505F56C7&sbpid=FB144AC0-9AF3-4241-837F-EFE0D344D11C&Language=F&Mode=1>.

⁷ *Loi constitutionnelle de 1982* (R.-U.), constituant l'annexe B de la [*Loi de 1982 sur le Canada* \(R.-U.\), 1982, c. 11](#).

⁸ O'Brien, Audrey et Bosc, Marc. *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (Ottawa : Chambre des communes, 2009). Disponible à l'adresse suivante : <http://www2.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=1A48A60F-44EC-4A7D-8D78-FC10505F56C7&sbpid=FB144AC0-9AF3-4241-837F-EFE0D344D11C&Language=F&Mode=1>.

Au Canada, les députés n'ont pas de suppléant. Ainsi, seuls les députés élus ont droit de siéger et de voter dans la Chambre des communes. Il importe de préciser qu'à sept reprises⁹, un député a proposé un projet de loi visant à modifier la *Loi sur le Parlement du Canada* afin que le siège d'un député ayant choisi de changer d'affiliation soit déclaré vacant et que se tienne une élection partielle. Cependant, ses projets de loi n'ont jamais atteint leur objectif.

De fait, la *Loi sur le Parlement du Canada* ne prévoit aucune règle quant aux députés qui décident de « traverser le parquet de la Chambre ». Ainsi, tout au long de leur mandat de député, ceux-ci sont libres de changer de parti ou de quitter le parti sous la bannière duquel il a été élu.

En **Fédération Wallonie-Bruxelles**, le règlement du Parlement prévoit dans son article 13.2 que « toute modification à la composition d'un groupe est portée à la connaissance du président du Parlement sous la signature du membre intéressé s'il s'agit d'une démission, sous la signature du président du groupe s'il s'agit d'une radiation, et sous la double signature du membre et du président de groupe s'il s'agit d'une adhésion. » Le député nomade conserve son siège. Il a la possibilité de s'affilier à un autre groupe ou de siéger en tant qu'indépendant.

En **France**, le *Règlement de l'Assemblée nationale* précise simplement qu'un député ne peut faire partie que d'un seul groupe. Les groupes parlementaires se constituent en remettant à la présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. Ces documents sont publiés au *Journal officiel*.

Des modifications peuvent survenir postérieurement à la constitution initiale d'un groupe : sous la double signature du président et de l'intéressé en cas d'adhésion ou d'apparement, sous la simple signature de l'un ou de l'autre en cas de radiation ou de démission du groupe. Ces modifications sont également portées à la connaissance du public.

⁹ À cet effet, les trois derniers projets de loi présentés sont le projet de loi C-202, intitulé *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (changement d'appartenance politique)* lors de la [40^e législature, 1^{ère} session](#), le projet de loi C-208 lors de la 39^e législature, 1^{ère} session, intitulé *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (changement d'appartenance politique)* et le projet de loi C-251, intitulé *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (changement d'appartenance politique)* lors de la 38^e législature, 1^{ère} session.

Il n'y a cependant pas de jurisprudence en la matière en France, ni de tradition ou de *modus operandi*. Selon le principe traditionnel que rappelle l'article 27 de la Constitution française, « tout mandat impératif est nul ». Les députés se déterminent librement dans l'exercice de leur mandat et ne sont juridiquement liés par aucun engagement.

Au **Gabon**, le règlement interne du Parlement ne prévoit pas les situations de transhumance comme telles. Cependant, la Constitution de la République du Gabon stipule, par son article 39, que « toutefois, en cas de démission ou d'exclusion dans les conditions statutaires d'un membre du Parlement du parti politique auquel il appartient au moment de son élection, et si ce parti a présenté sa candidature, son siège devient vacant à la date de sa démission ou de son exclusion. Il est alors procédé dans un délai de deux mois au plus à une élection partielle. » Le parlementaire dont le siège devient ainsi vacant peut néanmoins se représenter à l'élection partielle sous une autre bannière.

En **Grèce**, l'article 60, paragraphe 2, de la Constitution, stipule que « la démission du mandat parlementaire est un droit du député; elle est accomplie par la soumission d'une déclaration écrite au président de la Chambre des députés, et est irrévocable ». Le règlement du Parlement prévoit à son article 15, paragraphe 6, que les sièges parlementaires, qui deviennent vacants pour quelconque motif, appartiennent au groupe parlementaire pour lequel le député a été élu. Mais en pratique, le député qui change d'allégeance politique conserve son siège. S'il démissionne, le siège est occupé par son suppléant. On estime que la législation hellénique actuelle couvre tous les cas de figure.

En **Guinée Équatoriale**, on mentionne que ni la loi ni le règlement interne du Parlement ne prévoient quoi que ce soit eu égard à la transhumance politique. On dit cependant qu'il existe une jurisprudence en matière d'incompatibilité. Quant à la « propriété » du siège, il semble que si une situation de nomadisme parlementaire devait se présenter, le parti du député nomade conserverait son siège, le suppléant l'y remplaçant.

À l'**Île du Prince-Édouard**, le règlement de l'Assemblée législative ne contient aucune disposition qui empêcherait un député de quitter un parti pour un autre.

Au **Luxembourg**, ni la loi ni le règlement de la Chambre des Députés ne prévoient ces situations. Bien que la question de savoir à qui appartient un mandat de député ait été discutée à plusieurs reprises par le passé, aucune réponse définitive n'a été apportée.

La proposition de loi relative aux partis politiques et portant modification de la loi du 12 décembre 1967 modifiée concernant l'impôt sur le revenu qui avait été déposée le 27 janvier 2004 par un député prévoyait dans son article 13 que les « sièges attribués aux différents élus appartiennent à la liste de la circonscription sur laquelle ces élus se sont présentés ». Cependant, cette proposition de loi n'a jamais été adoptée par la Chambre des Députés

Il n'existe pas de jurisprudence au sens juridique du terme en la matière. Les sièges appartiennent aux députés. Aucune réglementation et aucune loi ne mentionne explicitement que les sièges pourraient revenir aux partis d'une manière ou d'une autre. En pratique, c'est le député nomade qui conserve le siège.

Compte tenu qu'il conserve son siège tant qu'il ne démissionne pas; il n'y a donc pas lieu de le remplacer, ni de tenir de nouvelles élections. Dès lors qu'un député démissionne, la loi électorale prévoit dans son article 167 que « les candidats venant sur chaque liste après ceux qui ont été proclamés élus sont appelés à achever le terme des députés de cette liste dont les sièges deviennent vacants par suite d'option, de démission, de décès ou pour toute autre cause ». Aucune juridiction n'a été spécifiquement désignée pour réguler cette problématique.

En République de **Macédoine**, il n'existe actuellement pas de règlements pour les situations de nomadisme parlementaire ou politique. Cependant, nous dit-on, après quelques élections parlementaires, nous pouvons constater que les situations de transhumance deviennent une tradition, un *modus operandi*.

En 2002, l'Assemblée a adopté la *Loi sur les députés* pour laquelle un groupe de députés a immédiatement soumis une requête devant la Cour constitutionnelle de la République de Macédoine afin d'évaluer la conformité des dispositions de l'article 101 avec la Constitution.

Cet article établissait que le mandat du député cessait dès qu'il démissionnait de son parti ou passait à un autre parti politique. Mais en 2004, la décision de la Cour constitutionnelle a fait en sorte d'annuler cet article de ladite loi, la Cour estimant que l'Assemblée en tant que chambre des représentants des citoyens et conformément à l'article 62 de la Constitution de la République de Macédoine, est déterminée pour le concept de libre mandat des députés – généralement accepté dans les sociétés démocratiques contemporaines.

La Constitution établit que les citoyens, indépendamment du mode de scrutin pour l'élection des députés, élisent des députés en tant que leurs représentants et pas des représentants des partis politiques. Donc, le mandat obtenu des citoyens n'appartient qu'au député. Le député représente tous les citoyens de la République et pas seulement les citoyens de son unité électorale. Il a donc pleine liberté de décider selon ses convictions. En vertu de ce principe de libre mandat parlementaire, le député ne peut pas perdre son mandat même si aux élections il a promu des positions politiques et qu'en cours de mandat il adopte d'autres positions. En raison de l'application de ce concept de libre mandat parlementaire, le nomadisme politique ne fait pas non plus perdre son mandat parlementaire au député.

En **Moldavie**, rien n'est prévu relativement au nomadisme parlementaire dans la législation ou la réglementation du Parlement. Dans les faits toutefois, le député nomade conserve son siège jusqu'au terme de son mandat électoral.

En ce qui concerne le **Québec**, l'article 15 du *Règlement de l'Assemblée nationale* reconnaît implicitement la possibilité pour un député de quitter son groupe parlementaire¹⁰ pour adhérer à un autre groupe parlementaire. En effet, cet article prévoit ce qui suit :

¹⁰ Constitue un groupe parlementaire, au sens de l'article 13 du Règlement, tout parti politique qui, aux dernières élections générales, a fait élire au moins 12 députés ou a recueilli au moins 20 % des voix. Les députés élus sous la bannière d'un parti politique qui ne répond pas à ces conditions siègent comme indépendants. Des règles temporaires sont toutefois en vigueur pour la durée de la présente législature. Ainsi, jusqu'à la fin de la 39^e législature, tout parti politique qui, aux dernières élections générales, a fait élire au moins cinq députés et qui a recueilli 11 % des voix constitue un groupe parlementaire.

Art. 15.

Changement d'allégeance — Le député qui quitte un groupe parlementaire sans adhérer à un autre groupe parlementaire siège à titre d'indépendant. Celui qui siège à titre d'indépendant peut adhérer à un groupe parlementaire.

Quant à savoir s'il existe au Québec une jurisprudence en la matière, ou encore une tradition, un *modus operandi*, l'article 13 du Règlement est en quelque sorte la codification d'une pratique longuement établie au Québec.

Dans leur traité de droit constitutionnel, les constitutionnalistes Brun, Tremblay et Brouillet font une distinction entre deux types de mandats des représentants élus. D'une part, dans un type de mandat impératif, qui prévaut dans certains États américains, le représentant doit rendre compte et peut même recevoir des directives. D'autre part, dans un type de mandat dit représentatif, le représentant représente la communauté étatique tout entière et n'a pas à recevoir d'ordres de ceux qui l'ont élu¹¹. Au Québec, c'est le mandat représentatif qui est la règle juridique :

« Le député ne demeure pas subordonné à ses électeurs au-delà de l'élection; il n'a pas de directives à recevoir d'eux ni de comptes à leur rendre en cours de mandat, et ce mandat ne peut faire l'objet d'une révocation. C'est dire que le député, une fois élu, peut prendre librement ses décisions en fonction de ses seules convictions. Il arrive même régulièrement qu'un député change d'allégeance politique sans démissionner pour faire entériner sa décision par ses électeurs...¹²»

En outre, signalons qu'au Québec le député qui change d'allégeance conserve son siège jusqu'aux prochaines élections générales.

En **Roumanie**, les situations de nomadisme politique ne sont pas réglementées parce qu'il s'agit d'une décision personnelle de nature politique qui n'a pas des conséquences juridiques et qui ne touche pas le mandat parlementaire ou les droits et les obligations prévues par le statut du député et du sénateur. Les conséquences de la démission pour le parlementaire lui-même se réfèrent à la perte des fonctions au sein de la Chambre où il a été nommé sur proposition de son parti. Le député nomade conserve son siège.

¹¹ Henri Brun, Guy Tremblay, Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 94.

¹² *Ibid.*, p. 306.

Quant à savoir s'il serait pertinent d'établir de nouvelles règles, il y a des voix qui soutiennent que la loi électorale doit être modifiée de sorte que le sénateur ou le député qui quitte son groupe parlementaire ou est exclu du son parti perde son mandat et ne puisse le regagner qu'en s'engageant dans une nouvelle compétition électorale partielle. Cette proposition vise à forcer les parlementaires à y penser à deux fois avant, dit-on, de trahir l'électorat ou le parti. Toutefois, cette mesure ne pourrait pas empêcher la migration et ne ferait que la sanctionner après le fait.

En outre, même si cela permettait de rétablir le rapport de forces reflétant la volonté exprimée par les électeurs, il n'est pas facile de gérer une vague d'élections partielles immédiatement après le vote d'investiture du gouvernement ou après une motion de censure, et cela pourrait se faire au prix de l'instabilité politique.

On ajoute qu'il faut plutôt penser que c'est la responsabilité des partis de réduire la migration politique en inscrivant sur leurs listes électorales des membres qui ont fait preuve de leur attachement envers les valeurs et les actions du parti. Les partis peuvent décider de sanctionner les parlementaires qui pratiquent la transhumance politique en leur interdisant de revenir dans le parti ou d'occuper une fonction au sein du parti lors d'un éventuel retour, ou en réduisant d'une manière considérable (de moitié par exemple) les indemnités des parlementaires qui la pratiquent.

Au **Sénégal**, l'article 60 de la Constitution de la République ainsi que l'article 7 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale stipulent que « tout député qui démissionne de son parti en cours de législature est automatiquement déchu de son mandat. » Le Règlement intérieur précise que « le Bureau (de l'Assemblée nationale) reçoit et constate la démission d'un député et installe son suppléant. »

En ce qui regarde la **Suisse**, les situations de nomadisme politique ne sont pas prévues dans la loi ou le règlement interne du Parlement. Il n'y a ni jurisprudence, ni tradition ou *modus operandi* à cet égard.

Au Conseil national, le parti conserve les sièges des députés nomades, à moins que la conséquence soit la constitution d'un nouveau groupe (il faut au moins 5 députés), auquel cas les sièges sont soumis à une nouvelle répartition proportionnelle. Par contre, au Conseil des États, le parlementaire concerné conserve son siège.

La Suisse ne connaît pas le système de suppléance. Une élection complémentaire n'est réalisée qu'en cas de démission d'un membre du Conseil des États élu à la majoritaire. Dans tous les autres cas, c'est le premier des *viennent-ensuite* qui prend la place. La répartition des sièges dans les commissions est une affaire de groupe parlementaire.

Au **Tchad**, la loi organique no 025/PR/2009 proscrit la transhumance politique des élus. L'élu qui démissionne du parti politique qui l'a investi perd son mandat. Par contre, si ce sont les instances dirigeantes du parti qui prennent l'initiative de l'expulser, il conserve son mandat. En cas de perte de mandat d'un parlementaire, des élections partielles sont déclenchées, le poste de suppléant ayant été supprimé.

Du côté de la **Vallée d'Aoste**, la loi régionale n° 3 du 12 janvier 1993 portant dispositions pour l'élection du Conseil régional, à l'art. 57 "Siège vacant", édicte que: *"le siège vacant pour cause de nullité de l'élection d'un conseiller ou pour toute autre cause survenue pendant les cinq années de la législature, est attribué au candidat qui, dans la même liste, suit immédiatement le dernier élu selon les voix préférentielles obtenues et suivant l'ordre établi par l'organe de vérification des pouvoirs"*.

Le chapitre IV du règlement intérieur du Conseil "Des Groupes du Conseil", règle à l'article 15 la "Déclaration d'appartenance" et à l'article 16 la "Composition des groupes" :

Art. 15

1^{er} alinéa *"Dans les cinq jours suivant la validation des élections, chaque conseiller est tenu de déclarer par écrit au Président du Conseil le groupe du Conseil dont il entend faire partie."*

3^e alinéa *"En cas de changement du groupe d'appartenance, le Conseiller est tenu d'en informer le Président du Conseil par écrit."*

Art. 16

"Au début de la législature, les groupes du Conseil se composent des Conseillers élus dans la même liste, quel qu'en soit le nombre. Les groupes constitués en cours de législature doivent être formés de deux Conseillers au moins. Un seul groupe mixte peut être constitué pour réunir les Conseillers qui n'appartiennent à aucun groupe."

Le siège est conservé par le conseiller régional nomade, et la loi régionale n° 3 du 12 janvier 1993 portant dispositions pour l'élection du Conseil régional de la Vallée d'Aoste, ne prévoit pas les suppléants.

Dans le cas du **Canton de Vaud**, rien n'est formellement prévu dans la loi ou le règlement du Parlement. Le Parlement et son Bureau se bornent à prendre acte de l'évolution d'une situation et à adapter les modes de calcul des répartitions au sein des commissions *ad hoc*.

Mais dans les faits, le député nomade est libre d'adhérer au groupe qui lui sied. S'il démissionne, c'est le premier viennent-ensuite de la liste sur laquelle il est élu qui choisit d'accepter ou de refuser son élection et, s'il l'accepte, de siéger « au gré de ses convenances », soit avec le groupe politique du moment de sa candidature aux élections générales, soit avec un autre groupe, voire en indépendant. Notons qu'advenant un refus de siéger de tous les viennent-ensuite sur la liste, les parrains de la liste cooptent une personne qui n'était pas candidate. Ce n'est que si personne n'est coopté qu'a lieu une élection complémentaire, en vertu de l'article 67 de la *Loi sur l'exercice des droits politiques* (Recueil systématique vaudois, 160.01)

4. Influence du nomadisme sur l'opinion de la population à l'égard de la classe politique

En **Alberta**, on mentionne qu'on ignore l'effet précis de la transhumance sur l'électorat. Depuis 1969, tous les députés, sauf 2, qui avaient traversé le parquet de la chambre, soit pour se rallier à un nouveau parti, soit pour devenir député indépendant, ont été réélus à l'élection suivante. Ce qui signifie que l'électorat n'a pas « puni » ces députés nomades, peut-être, dit-on, parce que les électeurs ont voté davantage pour le candidat que pour le parti, bien que chaque situation de transhumance comporte des circonstances et un contexte uniques.

En **Principauté d'Andorre**, le nomadisme politique a généralement mauvaise presse et il occasionne une perte de confiance envers les dirigeants politiques, en plus de donner l'impression d'une certaine instabilité politique et d'un manque de discipline au sein des partis.

En **Bulgarie**, il semble que le nomadisme politique soit plutôt mal vu de la population qui y voit une manière de tronquer le vote des électeurs. Elle aurait aussi un impact négatif sur l'image des partis et les personnes politiques changeant fréquemment d'allégeance partisane sont condamnées par l'opinion publique qui voit en elles des personnes à la recherche d'un profit personnel. Cependant, il arrive semble-t-il fréquemment que des gens qui ont abandonné leur parti pour créer une nouvelle formation politique bénéficient d'un niveau plus élevé de confiance de la part de la société.

Au **Burundi**, on dira qu'il est difficile de mesurer l'incidence de la transhumance politique sur l'opinion de la population à l'égard de la classe politique, étant donné que la majorité des politiques (Parlement y compris) opèrent dans la capitale où sont concentrés presque tous les médias. Les médias ont fait un large écho de la transhumance de 2007, et « dans la capitale l'encre et la salive ont coulé là-dessus », mais les résultats des élections qui ont suivi en 2010 n'ont fait que confirmer les tendances de 2005.

En ce qui concerne le **Canada**, naturellement le fait de voir certains députés « traverser le parquet de la Chambre » contribue à rendre une partie de la population de plus en plus cynique à l'encontre de la classe politique.

Tel que relaté précédemment, une telle réaction semble s'être accrue à la suite de l'élection de 2006 lorsqu'un député élu sous la bannière du Parti libéral a fait défection et a choisi de siéger à titre de député du Parti conservateur afin d'obtenir un portefeuille de ministre.

Une telle défection est similaire à ce qui s'était produit un an plus tôt, en 2005, quand une ancienne candidate à la chefferie du Parti conservateur et députée élue sous cette même bannière conservatrice avait fait défection pour se joindre au Parti libéral et occuper un poste de ministre.

En ce qui concerne la **Fédération Wallonie-Bruxelles**, il est mentionné que le phénomène de la transhumance est tout à fait exceptionnel dans le pays et n'a aucune réelle influence sur le fonctionnement des parlements.

Du côté de la **France**, on émet l'opinion que ce processus (le nomadisme) peut donner l'image d'un gouvernement ou d'une majorité ouvert(e), qui fait appel aux meilleures capacités ou compétences, là où elles se trouvent. Mais on admet aussi que cela peut amener l'opinion publique à s'interroger et à minimiser les différences entre les partis politiques, au détriment de la clarté des engagements politiques.

La Section du **Gabon** souligne qu'au début la population gabonaise a cru que le nomadisme post-électoral produirait des élus capables de se battre réellement pour le bien-être de tous. Mais que l'expérience a plutôt montré que ces parlementaires qui virevoltaient d'un parti à l'autre étaient en fait des « opposants alimentaires », des adeptes de la « politique du ventre ». Le résultat en est que la classe politique gabonaise a beaucoup perdu en crédibilité au sein de la population.

S'ensuivent un taux d'abstention élevé aux élections (ou de non inscription sur les listes électorales) et un certain désengagement à l'égard des formations politiques.

En **Grèce**, on dit que le fait que dans la plupart des cas la transhumance soit la manifestation d'une divergence d'opinions sur des propositions législatives partagée par l'opinion publique fait en sorte que le député nomade devient alors le favori du peuple. Cependant, cet effet est plutôt éphémère et il est difficile d'identifier une influence véritable de la transhumance sur l'opinion de la population à l'égard de la classe politique.

Au **Luxembourg** on mentionne qu'aucune étude n'a été menée à cet égard, et on dit que l'incidence sur la classe politique dans son ensemble est très ponctuelle. Généralement, la transhumance politique post-électorale est largement débattue par la presse et fait l'objet de nombreux commentaires sur les députés et les partis concernés.

Il ne semble pas y avoir d'effets à long terme sur la classe politique dans la mesure où ce phénomène reste malgré tout assez ponctuel et que les migrations de députés d'un parti à un autre en cours de mandat sont plutôt rares.

En **Macédoine**, il semble que le nomadisme n'ait aucune influence sur l'opinion de la population à l'égard de la classe politique.

Du côté de la République de **Moldavie**, on mentionne que les électeurs pénalisent le nomadisme politique puisque les députés nomades ne sont jamais réélus.

Mais au **Québec**, même si les cas de transfuge politique sont traditionnellement peu fréquents à l'Assemblée nationale, ils contribuent, de l'avis de plusieurs observateurs, à accroître le cynisme de la population envers la classe politique. Par contre, certains établissent une distinction entre les députés qui changent d'allégeance pour leurs intérêts personnels et ceux qui quittent leur parti par conscience personnelle ou par loyauté envers leurs électeurs.

Les nombreux cas de nomadisme survenus depuis une année au Québec ont eu, pour la plupart, très mauvaise presse. Les médias ont parlé d'opportunisme, de déloyauté, de trahison, du triomphe des ambitions sur les convictions, etc. On a déploré que le député qui change d'allégeance en cours de mandat ne soumette pas sa décision au jugement de l'électorat en démissionnant et en se représentant devant lui lors d'une élection partielle. Apparemment, cela a alimenté le cynisme qui prévaut de plus en plus au sein de la population québécoise à l'égard de l'exercice de la politique.

En ce qui regarde la **Roumanie**, la démission d'un parlementaire de son parti est généralement suivie, dans le deuxième temps, de son inscription dans un autre parti ou de son retour vers le même parti (!). Cela peut générer des réactions d'approbation ou de désapprobation, selon le cas. Un parlementaire peut démissionner ou être rejeté par son parti à la suite de son refus d'agir ou de voter dans une certaine circonstance de la manière imposée par son parti. Il pourra également migrer comme moyen d'obtenir des avantages personnels.

En ce qui concerne le **Sénégal**, il est dit que l'opinion de la population est en général négative et qu'il y a incompréhension et regret de la transhumance.

Du côté de la **Suisse**, on affirme que les cas de nomadisme sont extrêmement rares après les élections, mais plus courants avant, en fonction des espoirs d'être élu. Et on ajoute qu'il s'agit, en politique suisse, d'un problème marginal qui n'est que très peu débattu publiquement.

Au **Tchad**, on dit que la transhumance politique donne une mauvaise image des hommes politiques, voire de la politique d'une manière générale, qu'elle conforte la thèse selon laquelle les dirigeants politiques ne sont motivés que par des intérêts personnels. Cela justifie et accentue, ajoute-t-on, le désintérêt de la population à l'égard de la chose publique.

Au **Canton de Vaud**, on ne considère pas non plus que la transhumance politique ait quelque influence sur l'opinion publique à l'égard des politiciens.

5. Solutions au problème du nomadisme

Il ne semble pas qu'en **Alberta** la transhumance politique soit perçue comme un problème et on estime qu'aucune législation ou réglementation n'est justifiée à cet égard puisque la sanction, s'il doit y en avoir une, se fera lors de l'élection suivante.

En **Principauté d'Andorre**, on mentionne que la seule manière de changer le système serait de procéder à une réforme du système électoral. On dit aussi qu'il faudrait peut-être assouplir la discipline de vote au sein des groupes parlementaires.

En **Bulgarie**, il n'est pas envisagé d'adopter de nouvelles règles, car jusqu'ici le phénomène du nomadisme n'a entraîné ni la perte de la majorité parlementaire ni la dissolution de la formation au pouvoir ni un changement fondamental d'orientation politique. Il semble bien que l'amendement de 2009 au Règlement intérieur de l'Assemblée nationale bulgare qui empêche que des députés abandonnant leur groupe parlementaire puissent rejoindre un autre groupe parlementaire ou en créer un nouveau — leur conférant le statut de députés indépendants — suffise.

Au **Burkina Faso**, on dira que la déchéance du mandat du député nomade apparaît la solution la mieux indiquée pour résoudre un tant soit peu ce problème.

Du côté du **Burundi**, on pense que les principales solutions à ce problème sont des solutions légales. Comme les postes qu'occupent les transhumants potentiels sont prévus par la loi, cette dernière doit déterminer les modalités de gestion de ce qu'en font ces titulaires. « Dans des démocraties naissantes comme les nôtres, affirme-t-on, il faut des lois qui rappellent tout un chacun à ses responsabilités ». Dans un système où les élections déterminent le choix du peuple, la loi doit clairement protéger ce choix.

Au **Canada**, on dira que cette question relève entièrement du Parlement et que la solution est entre les mains des parlementaires qui sont entièrement libres de proposer des amendements à la *Loi sur le Parlement du Canada* ou au *Règlement de la Chambre des communes*. À cet égard, soulignons que par le passé des projets de loi ont été proposés à la Chambre des communes afin que le siège d'un député soit considéré comme vacant s'il décide, au cours de son mandat, de se joindre à un parti politique autre que celui pour lequel il a été élu. En outre, dans la province canadienne du Manitoba, la *Loi sur l'Assemblée législative*¹³ interdit depuis 2006 à un député de changer de caucus durant son mandat,

En **Fédération Wallonie-Bruxelles**, on règle la question en disant qu'on ne peut considérer ce phénomène comme problématique en Belgique.

En ce qui concerne la **France**, on suggère qu'un mode de scrutin qui permet l'émergence par l'élection de majorités claires et stables, et donc rend peu attirant, pour la majorité comme pour les parlementaires, un changement d'affiliation partisane au lendemain de l'élection, pourrait être un élément de la solution. De même que des droits institutionnellement reconnus et suffisants à l'opposition parlementaire, avec un accès garanti aux médias, pour permettre aux parlementaires non membres de la majorité d'exercer de façon satisfaisante leurs fonctions. Enfin, un autre élément de solution identifié serait un financement public, transparent et reposant sur une représentation significative des partis politiques.

Du côté du **Gabon**, il est recommandé d'inclure la notion de nomadisme dans le règlement intérieur des partis et des parlements, de l'encadrer de règles juridiques visant à éviter l'instabilité et de sensibiliser les parlementaires au problème du nomadisme.

En **Grèce**, on mentionne que dans la mesure où il s'agit d'un phénomène sporadique, la transhumance politique ne pose pas de problème.

¹³ C.P.L.M., C. 1110, art. 52.3 : « Le député qui est élu avec l'appui d'un parti politique et qui cesse de faire partie du caucus de ce parti au cours de son mandat siège comme député indépendant et, pour l'application de la présente loi ainsi que dans le cadre de toutes les procédures à l'Assemblée, conserve ce statut jusqu'à la fin de son mandat. »

En **Guinée Équatoriale**, il est dit que tout en admettant que l'adhésion à un parti politique est libre et personnelle et que pour cette raison les parlementaires ont le droit de quitter un parti politique dont l'idéologie ou les principes ne leur conviennent plus, la seule solution au nomadisme serait de refuser l'adhésion du parlementaire nomade à un autre parti lorsque les motifs de cette adhésion ne sont pas fondés ou qu'on puisse prouver qu'elle est motivée par le cynisme ou des intérêts égoïstes.

Par ailleurs, on souligne qu'au **Luxembourg** les avis divergent sur la question de savoir si le problème est suffisamment grand pour que des mesures réglementaires ou législatives soient nécessaires afin d'y remédier. La seule manière de changer le système de manière légitime serait sans doute de procéder à une réforme plus large du système électoral luxembourgeois.

En effet, le système proportionnel luxembourgeois est en ceci spécifique qu'il donne aux électeurs la possibilité de répartir leurs voix entre plusieurs listes lors du vote législatif. Traditionnellement, le choix d'une partie des électeurs se porte par conséquent davantage sur les qualités d'un(e) candidat(e) que sur le programme d'un parti.

Aussi longtemps que ce système de « panachage » qui incite en partie les électeurs à voter pour des personnes plus que pour des partis est en vigueur, il n'est guère probable que le législateur se décide à attribuer les sièges aux partis. En revanche, l'on peut partir de l'idée qu'aucun député ne pourrait obtenir un siège à la Chambre des Députés sans appartenir à un parti. Cet état de fait n'est toutefois pas suffisant pour que les partis puissent légitimement exiger que les sièges leur appartiennent en l'absence d'une réforme de la loi électorale.

Dans la mesure où les cas de transhumance politique montrent que l'incidence de ce phénomène est mineure, il n'est pas probable qu'un changement de la législation interviendra sur ce plan.

En **Moldavie**, on évoque la possibilité d'encadrer le nomadisme par une mesure législative, mais on ajoute que cet encadrement législatif ou réglementaire doit être adapté aux situations nationales différentes, notamment les différents systèmes électoraux (par circonscriptions, par liste des partis, etc.).

Au **Québec**, on mentionne que jusqu'à tout récemment, c'est-à-dire avant 2008, le nomadisme parlementaire n'avait jamais réellement fait l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale. Mais une analyse des réactions dans les médias aux quelques cas de transfuge survenus jusqu'alors permet de trouver des arguments pour et contre une solution législative ou réglementaire à ce problème, si tant est qu'on le considère comme tel.

Au soutien de cette proposition, on peut avancer que les députés sont d'abord élus en fonction de leur appartenance à un parti politique et de leur adhésion aux idées défendues par ce dernier. À preuve, il est très rare que des candidats indépendants réussissent à se faire élire. Les élus ont donc un devoir moral envers leurs électeurs et il est inconcevable que des députés puissent quitter leur parti politique et en rejoindre un autre, sans être d'abord retournés devant leurs citoyens pour se faire réélire.

À l'encontre de cette proposition, on peut soutenir que les cas de transfuge sont traditionnellement rares au Québec et qu'il ne vaut pas la peine de légiférer sur cette question. Vouloir restreindre la possibilité pour un député de quitter son parti lorsqu'il est en désaccord avec ce dernier sur une question qu'il estime fondamentale irait à l'encontre de sa liberté d'expression et de son indépendance, d'ailleurs reconnue dans la Loi sur l'Assemblée nationale¹⁴. Ultiment, il appartiendra aux électeurs d'exprimer leur désaccord avec ce choix de leur député en votant contre celui-ci s'il se porte candidat aux élections suivantes.

Les cas récents de transfuges ont relancé ce débat de plus belle au Québec, plusieurs, surtout du Parti Québécois, principale victime de ces épisodes de transhumance, réclamant que l'on légifère pour empêcher le changement d'allégeance en cours de mandat en obligeant le député nomade à démissionner et à faire entériner son geste par ses électeurs lors d'une élection partielle.

Du côté de la **Roumanie**, il faut ajouter ici qu'en 2004 le gouvernement a élaboré un *Projet de loi portant le combat de la migration politique des parlementaires et des élus locaux* (maires, membres des Conseils Locaux, Conseils Départementaux, Conseil Général et Conseils des arrondissements de Bucarest), en stipulant que la qualité de sénateur / député cesse lorsque le parlementaire n'est plus membre du parti qui a soutenu sa candidature ou lorsque le parlementaire qui gagne son mandat comme indépendant s'inscrit dans un parti. Ce projet de loi a cependant été rejeté par le Parlement.

¹⁴ L.R.Q., c. A-23.1, art. 43 : « Un député jouit d'une entière indépendance dans l'exercice de ses fonctions. »

En 2006, suivant les nombreux débats sur la migration politique des élus locaux, le Parlement a adopté la *Loi 249/ 2006 concernant le statut des élus locaux*. Selon la loi, un élu local qui démissionne ou qui est exclu du parti dont il fait partie perd sa fonction administrative. L'adoption de cette loi a suscité des commentaires divers. On a dit, par exemple, que « les fonctionnaires locaux ne sont plus des citoyens libres qui peuvent voter selon leur conscience, mais de simples marionnettes entre les mains des chefs de parti ».

Certaines voix ont mentionné « qu'il ne s'agit pas de la démocratie. Tout le monde peut changer son point de vue politique, c'est une chose très naturelle dans toute démocratie. Afin de voir comment les gens ont changé leur point de vue, on fait des élections.» Enfin, pour d'autres, « si le parti qui a obtenu aux élections un certain nombre des mandats les perd, c'est qu'il le mérite: ça signifie que ce parti ne sait pas comment bien choisir ses membres.»

Au **Sénégal**, on signale qu'à partir de son histoire politique le pays a trouvé ses solutions fortes inscrites à même la Constitution, mais que cela n'excluait pas le débat.

Du côté du **Tchad**, on allègue que la solution au phénomène du nomadisme passe par le renforcement et la mise en œuvre effective de la législation sanctionnant cette pratique, des programmes politiques plus pertinents et des règles de fonctionnement réellement démocratiques chez les partis politiques, l'éducation citoyenne des populations et la formation des militants en vue d'une meilleure compréhension du rôle et de la fonction d'un parti politique, et la lutte à la corruption.

Enfin, au **Canton de Vaud**, on souligne que comme d'habitude les Suisses ont trouvé une solution pragmatique, privilégiant la responsabilité individuelle de l'élu. La sanction éventuelle au nomadisme politique — ou la confirmation de la pertinence d'un choix ! — intervient lors des élections suivantes, si la personne qui a changé de groupe en cours de législature se présente à nouveau au suffrage des électeurs ou si, avec d'autres, elle a créé entre-temps une formation politique qui présente une liste auxdites élections.

Conclusion

De l'avis du juriste et ancien ministre béninois Théodore Holo, « la transhumance politique apparaît aujourd'hui comme un redoutable fléau qui, non seulement discrédite et déstabilise les partis politiques, mais encore empêche la réalisation de l'alternance démocratique »¹⁵

Décrivant le phénomène, l'auteur souligne qu'il

« ...est évident que dans certains États africains, malgré la légitimité affirmée de l'opposition, des dirigeants demeurent réfractaires à la critique et sont tentés de faire supporter à l'opposition leur échec ou les difficultés de mise en œuvre de leur programme. D'autres n'hésitent pas à corrompre les opposants, à les appâter par des offres de portefeuilles ministériels ou des sinécures. Cette corruption qui se traduit parfois par le débauchage des opposants fragilise en réalité la démocratie. C'est pourquoi certains États n'hésitent pas à interdire dans leur Constitution le nomadisme politique. »¹⁶

Nous verrons un peu plus loin que plusieurs États ont en effet opté pour l'outil législatif comme solution à ce problème. Le Professeur Holo, qui assimile le nomadisme à « l'attitude de l'homme politique qui migre d'un parti politique auquel il appartient au moment de son élection vers un autre parti pour des intérêts personnels »¹⁷, recommande « de prévoir une clause constitutionnelle de fidélité des élus à leur parti politique »¹⁸ :

« Dans le lieu d'expression par excellence de la volonté populaire qu'est le Parlement, il semble légitime que le vote du député soit déterminé par les consignes de son parti politique ou du groupe parlementaire auquel il appartient. La discipline de vote s'impose même aujourd'hui dans les régimes démocratiques comme un pilier essentiel de la stabilité, de l'efficacité et de la cohésion du débat et de la vie parlementaires [...] La lutte contre la transhumance politique dans ces conditions s'impose comme une exigence de la démocratie, car c'est l'alternance politique qui crée chez l'électeur la conviction que la souveraineté appartient au peuple, que les gouvernants, non seulement procèdent de la volonté et de la confiance du corps électoral, mais exercent pour un temps un mandat pour le compte et dans l'intérêt du peuple souverain. »¹⁹

¹⁵ *Les défis de l'alternance démocratique en Afrique*, Communication présentée à la Conférence internationale Les défis de l'alternance démocratique, Cotonou, 23-25 février 2009, p. 7.

¹⁶ *Ibid.* p. 5

¹⁷ *Ibid.*, pp. 5-6.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7

¹⁹ *Ibid.*, p. 8.

Dans un article intitulé « Le nomadisme politique : une pratique amoralisée et antidémocratique »²⁰, le Sénégalais Bakary Sogoba dira d'abord que :

«...sous le couvert du mandat représentatif, le député vote ainsi qu'il l'entend au Parlement, mais cela lui accorde-t-il le droit de se faire élire sur la liste d'un parti politique et de se désapparenter comme et quand bon lui semble de ce parti ? La réponse est un non catégorique. Il s'agirait là d'une confusion malsaine entre le mandat représentatif et la trahison, qu'induit le nomadisme.»²¹

Pour ensuite ajouter :

« Supposons, comme cela est déjà arrivé du reste, qu'un député s'inscrive et se fasse élire sur la liste d'un parti et qu'avant même la première session de l'Assemblée nationale, cet élu quitte ce parti pour rejoindre un autre. Notre député nomade ne peut prétendre expliquer son attitude par une quelconque application du mandat représentatif : il est tout simplement un traître. Il engage non seulement sa responsabilité morale devant la nation et sa propre conscience, mais aussi sa responsabilité civile, voire pénale.»²²

À l'évidence, comme nous l'avons vu dans ce rapport qui porte sur un échantillon de quelque 23 États, le nomadisme politique pose problème, notamment, mais pas exclusivement en Afrique. En effet, outre les cas particuliers du Rwanda, où on affirme que ce phénomène est inconnu (parce qu'interdit par la Constitution), de la Guinée Équatoriale et de l'Île du Prince-Édouard, les 21 autres parlements répertoriés ont connu un ou des épisodes de transhumance politique. Si les cas de nomadisme post-électoral sont très rares en France, en Fédération Wallonie-Bruxelles et en Suisse (Parlement fédéral), et peu fréquents en Principauté d'Andorre, au Luxembourg et au Canada, ils sont cependant plus nombreux en Alberta, en Bulgarie, au Burkina Faso, au Burundi, au Gabon, en Grèce, en Macédoine, en Moldavie, au Québec, en Roumanie, au Sénégal, au Tchad, en Vallée d'Aoste et dans le Canton de Vaud.

Quant aux causes de ces changements d'allégeance partisane en cours de mandat électoral, outre les divergences de vues avec le parti sur le fond et la forme de l'engagement politique invoquées un peu partout comme motif premier de la migration, l'opportunisme politique revient tel un leitmotiv, sauf en Alberta, à Andorre, en Grèce, au Luxembourg, en Moldavie, en Roumanie, en Suisse, en Vallée d'Aoste et dans le Canton de Vaud.

²⁰ Dans le collectif de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, publié sous la direction de Falilou Mbacké Cissé, 2003.

²¹ *Ibid.*,

²² *Ibid.*, pp. 1-2.

En outre, dans certains pays, comme en Bulgarie, bien qu'ils puissent être considérés comme des conséquences du nomadisme, on identifie le réaménagement des alliances ou des coalitions entre partis ou groupes parlementaires ou carrément la dissolution d'un groupe parlementaire comme facteurs pouvant provoquer le nomadisme. En outre, il peut arriver, comme au Tchad, que des raisons d'ordre pécuniaire et matériel puissent être évoquées comme motifs de transhumance.

À la lumière des données recueillies à ce jour, les implications et les conséquences du nomadisme sur le Parlement, en termes de stabilité, de fonctionnement du Parlement, de l'application des règles, sur la reconnaissance des partis, sur la discipline interne des partis et sur le rôle du président, apparaissent peu importantes voire négligeables au Canada, en Fédération Wallonie-Bruxelles, en France, en Grèce, au Luxembourg, en Macédoine, en Roumanie et au Canton de Vaud, un peu plus importantes en Alberta, à Andorre, en Bulgarie, au Québec et en Vallée d'Aoste, et nombreuses et variées au Burkina Faso, au Burundi, au Gabon, au Sénégal et au Tchad. Ce qui pourrait tendre à confirmer que les répercussions du nomadisme se font sentir de manière plus significative dans les régimes présidentiels africains. Cependant, force est d'admettre que récemment la transhumance politique a quelque peu perturbé la vie parlementaire d'États nord-américains et européens comme l'Alberta, la Grèce et le Québec, en plus d'avoir un impact déterminant en Moldavie.

En ce qui regarde le traitement des cas de nomadisme selon la loi ou le règlement interne du Parlement, la législation au Burkina Faso et au Sénégal, et le code électoral au Burundi et en Guinée Équatoriale prévoient que le député nomade perd son siège et est remplacé par un suppléant. Au Gabon et au Tchad, le député nomade perd également son siège et une élection partielle est tenue dans les deux mois suivants.

Par contre, en Alberta, en Principauté d'Andorre, au Canada, en Fédération Wallonie-Bruxelles, en France, en Grèce, au Luxembourg, en Macédoine, en Moldavie, au Québec, en Roumanie, en Vallée d'Aoste et au Canton de Vaud, le député nomade conserve son siège.

Le cas de la Suisse est particulier. On dit que les situations de nomadisme politique ne sont pas prévues dans la loi ou le règlement interne du Parlement (fédéral) et qu'il n'y a ni jurisprudence ni tradition à cet égard, mais au Conseil national le parti conserve les sièges des députés nomades (à moins que la conséquence soit la constitution d'un nouveau groupe), alors qu'au Conseil des États le député nomade conserve son siège. Celui de la Grèce l'est également puisque tant la Constitution que la pratique (par laquelle le député nomade conserve son siège) semblent contredire le Règlement du Parlement qui prévoit que les sièges devenant vacants appartiennent au groupe parlementaire pour lequel les députés nomades ont été élus.

Il faut par ailleurs noter qu'aucune loi ou règlement ne traite formellement de la question en Alberta, au Canada, au Luxembourg, en République de Macédoine, en République de Moldavie, en Roumanie, en Suisse et au Canton de Vaud.

En regard de l'influence du nomadisme politique sur l'opinion de la population à l'égard de la classe politique, on la prétend difficile à mesurer en Alberta, au Burundi, marginale en Fédération Wallonie-Bruxelles, en Grèce et en Suisse, voire inexistante en Macédoine et au Canton de Vaud. Au Luxembourg, il semble que ces situations soient largement débattues publiquement, mais que l'effet véritable sur l'opinion publique soit assez faible.

En France comme en Bulgarie et en Roumanie, il semble que la perception de ces situations au sein de la population puisse être positive comme négative. Il n'y a qu'à Andorre, au Canada, au Gabon, au Québec, au Sénégal et au Tchad où on mentionne une perception nettement négative du nomadisme et l'effet potentiel d'accroître le cynisme de la population à l'égard de la classe politique. En Moldavie comme au Québec, les électeurs pénalisent le nomadisme puisque les députés nomades ne sont pratiquement jamais réélus.

Relativement aux solutions au problème du nomadisme, le recours à la voie législative ou réglementaire a été privilégié à Andorre, au Burkina Faso, au Burundi, au Gabon, en Roumanie, au Rwanda, au Sénégal et au Tchad, qui en cela rejoignent « le Congo (Brazzaville), le Niger et la République démocratique du Congo [qui] l'interdisent dans leur loi fondamentale ²³ ».

²³ Holo, *loc. cit.*, p.6.

En Moldavie, sans avoir encore agi en ce sens, on préconise l'encadrement législatif du phénomène de la transhumance politique, tout en précisant que pareille législation doit être adaptée à la situation particulière de chaque pays ou État. Au Québec, l'hypothèse de recourir à une législation pour empêcher le changement d'allégeance partisane en cours de mandat parlementaire a été largement évoquée par des membres du parti formant l'opposition officielle, victime de plusieurs cas récents de transhumance politique.

Ailleurs, en Alberta, au Canada et au Luxembourg, si la possibilité du recours à la solution législative et réglementaire est évoquée, il n'est cependant pas retenu comme pertinent ou nécessaire, compte tenu du peu d'influence que les cas de nomadisme politique ont sur la vie parlementaire. Alors qu'en France comme au Luxembourg, on estime que c'est sur le mode de scrutin et sur des droits suffisants à l'opposition parlementaire qu'il est possible de jouer pour décourager le nomadisme politique.

En matière de solution à cette problématique, le cas de la Bulgarie est particulièrement intéressant. En effet, en amendant, en 2009, le Règlement intérieur de son Parlement, la Bulgarie semble en quelque sorte avoir résolu le problème. Sans interdire formellement à un député de quitter son parti ou son groupe parlementaire, le Règlement lui interdit d'en joindre ou d'en créer un autre, l'obligeant ainsi à siéger comme député indépendant et diminuant de la sorte l'effet déstabilisateur du nomadisme sur la vie parlementaire.

Rappelons qu'en Bulgarie le député nomade conserve son siège en vertu du principe constitutionnel du mandat libre, ce qui pose le problème sous un angle différent par rapport aux régimes présidentiels africains où les scrutins de liste font en sorte que le siège appartient au parti plutôt qu'au député nomade. Dans ces derniers cas, la solution législative retenue, bien que plus radicale en ce que le député nomade perd son siège pour être remplacé par son suppléant, apparaît efficace et conforme à la Constitution de ces pays.

En définitive, donc, il semble, à la lumière de ce que nous révèle l'examen des situations de nomadisme politique post-électoral dans 23 pays et États de l'espace francophone, que, sans pour autant être l'apanage de l'Afrique, c'est sur la vie parlementaire des pays africains que les effets de ce phénomène se font sentir de la manière la plus significative. Sans oublier, toutefois, comme nous l'avons vu, que le changement d'allégeance partisane en cours de mandat parlementaire a récemment entraîné des répercussions non négligeables sur la vie parlementaire d'États nord-américains et européens comme la Principauté d'Andorre, l'Alberta, la Grèce, la Moldavie et le Québec.

Mais il demeure rassurant de constater que les États les plus concernés et affectés négativement par les stigmates du nomadisme politique semblent en voie de régler le problème au moyen de l'outil législatif ou réglementaire. La démocratie ne s'en portera que mieux!



Annexe

Commission des affaires parlementaires

QUESTIONNAIRE SUR LE PHÉNOMÈNE DU NOMADISME OU DE LA TRANSHUMANCE POLITIQUE POST-ÉLECTORAL DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

QUESTIONNAIRE

- 1. À votre connaissance, le Parlement de votre pays ou de votre État a-t-il déjà connu un ou des épisodes de transhumance ou de nomadisme politique post-électoral, c'est-à-dire de changement d'allégeance partisane d'un ou de plusieurs parlementaires en cours de mandat?**
 - 1.1. Si oui, pouvez-vous décrire la ou les situations de transhumance ou de nomadisme que vous avez connues ?
 - 1.2. Quelles en étaient, selon vous, les causes?

- 2. Pouvez-vous nous parler des implications et des conséquences de ces situations de transhumance ou nomadisme sur votre Parlement? Y a-t-il eu des conséquences sur la vie politique en termes de stabilité? de fonctionnement du Parlement? de l'application des règles? de reconnaissance des partis? de la discipline interne des partis? du rôle du Président?**

- 3. Les situations de transhumance sont-elles prévues dans la loi ou le règlement interne de votre Parlement?**
 - 3.1. Sinon, existe-t-il une jurisprudence en la matière? Ou encore une tradition, un *modus operandi*?
 - 3.2. En pratique, qui conserve le siège du député nomade? Le parti? Le député, peu importe qu'il demeure ou non dans le même parti?
 - 3.3. Doit-on le faire remplacer par son suppléant? Ou encore doit-on plutôt tenir une élection partielle ou complémentaire pour combler le siège? Quelles sont les règles présentement applicables en ces matières? Quelle est la juridiction qui les applique?
 - 3.4. Selon vous, y aurait-il lieu d'en proposer de nouvelles?
- 4. Selon vous, dans votre pays ou État, la transhumance a-t-elle une influence sur l'opinion de la population en général à l'égard de la classe politique? De quelle nature?**
- 5. Si l'on admet que la transhumance ou le nomadisme en cours de mandat électoral constitue un problème, quelles sont, selon vous, les solutions possibles à ce problème?**