

---

# *Réflexions sur les régimes politiques canadien et américain*

James C. Simeon

**L**e Canada est gouverné selon un régime parlementaire, mais sa structure actuelle s'inspire énormément du système fédéral américain. Les Canadiens ont tendance à comparer leurs institutions à celles de leurs voisins du sud. Lorsque les élections américaines et canadiennes ont lieu à quelque mois d'intervalle, comme cela risque d'être le cas cette année, il est particulièrement tentant d'essayer de relever des similitudes ou des différences entre les deux régimes de gouvernement.

Dans le contexte des changements survenus récemment au Parlement et au Congrès, il est particulièrement opportun de réfléchir sur les orientations que peuvent prendre les deux régimes. Il est impossible au Canada de ne pas tenir compte de ce qui se passe aux États-Unis.

La fièvre pré-électorale au Canada et l'avènement des primaires, aux États-Unis, débouchant sur le congrès à l'investiture présidentielle pour les partis Démocrate et Républicain, viennent mettre en évidence des différences importantes entre les régimes de gouvernement canadien et américain. Il n'empêche que l'issue des élections américaines aura un effet sur le Canada. Il semble y avoir une concordance historique entre la présence, à la Maison Blanche, des Républicains et celle des Conservateurs à la Chambre des communes ; réciproquement, quand le gouvernement canadien était libéral, les Démocrates étaient à la Maison Blanche. Si les Libéraux ont gagné des élections alors que les Républicains étaient au pouvoir, l'inverse ne s'est jamais produit. Cette constatation vient éclairer les liens politiques étroits, encore que complexes, entre le Canada et les États-Unis. C'est ainsi que les changements survenus aux États-Unis et les réformes parlementaires au Canada reflètent cet aspect particulier de nos régimes politiques respectifs.

Même si la réforme constitutionnelle et parlementaire n'était pas le principal enjeu de la campagne électorale de 1984, la question a quand même été discutée, en particulier par le Parti conservateur. Le tout premier sujet abordé dans le discours du trône après ces élections faisait état de l'intention du gouvernement de créer un Comité spécial sur la réforme de la Chambre.

Les députés canadiens, en particulier ceux de l'arrière-ban, envient depuis longtemps l'autonomie dont jouissent les législateurs américains et d'aucuns croient que le contrôle

exercé par leurs homologues américains sur l'adoption des projets de loi devrait servir de modèle à la réforme parlementaire. Les comités du Congrès sont totalement indépendants du pouvoir exécutif et exercent un véritable contrôle sur le processus législatif. Les réformes proposées par le Comité spécial visent à renforcer substantiellement le rôle des comités permanents de la Chambre des communes tout en créant des comités législatifs chargés d'examiner les projets de loi et de tenir les enquêtes nécessaires. Les comités législatifs peuvent retenir, au besoin, les services de spécialistes ou de personnel de soutien technique et professionnel, mais ils sont dissous dès qu'ils ont déposé leur rapport sur un projet de loi. Les comités permanents peuvent recruter leur propre personnel et jouissent d'une plus grande autonomie en matière de gestion financière. Les réformes proposées s'inspirent en grande partie des règles régissant le fonctionnement des comités du Congrès à cet égard.

Le rapport propose même d'assouplir la notion de « confiance » afin d'accorder aux simples députés une plus grande autonomie en matière législative. Il propose d'exercer, comme aux États-Unis, un certain contrôle législatif sur les nominations par décret du conseil et de permettre, à cette fin, aux comités d'inviter les candidats nommés à comparaître et à répondre à leurs questions.

Les Conservateurs avaient également promis de ramener le Québec dans le giron constitutionnel. En 1987, le premier ministre du Canada et les dix premiers ministres provinciaux ont convenu de différentes réformes constitutionnelles, dont l'ensemble forme ce que nous appelons l'Accord du lac Meech. La réforme du Sénat est abordée dans le document en question. En effet, beaucoup souhaitent cette réforme et les revendications les plus insistantes viennent du groupe de pression qui réclame un Sénat élu et efficace au sein duquel toutes les provinces jouiraient d'une représentation égale (principe des trois « E »). Ici encore, on se sert de l'exemple du Sénat américain pour démontrer la façon dont un Sénat élu - donc plus démocratique - pourrait exercer un rôle plus actif au chapitre de la représentation des intérêts régionaux.

L'Accord canado-américain de libre-échange signé en janvier 1988 ne prévoit aucun changement particulier des institutions politiques de l'un ou l'autre des pays signataires, mais nombreux sont ceux qui soutiennent que

l'établissement de liens économiques plus étroits resserrera inévitablement les liens politiques. Par exemple, l'Accord prévoit la création d'un mécanisme binational de règlement des litiges, en l'occurrence la Commission du commerce canado-américaine, et l'adoption de différentes mesures visant à assurer l'application efficace des dispositions de l'Accord et à résoudre les différends commerciaux entre les deux pays. L'Accord oblige les gouvernements canadien et américain à « harmoniser » leurs lois commerciales afin de favoriser l'application efficace et souple de l'Accord de même que l'échange de biens et de services. Lorsque l'Accord de libre-échange entrera en vigueur, les législateurs des deux côtés de la frontière devront être plus conscients de l'incidence des décisions émanant des nouveaux mécanismes binationaux sur leurs lois respectives.

Les décisions prises récemment par la Cour suprême du Canada, qui s'appuient sur la Charte des droits et libertés de 1982, témoignent également de l'influence américaine. Selon la tradition britannique inspirée de la Common Law, les droits et libertés fondamentaux sont protégés par les tribunaux mais ils n'ont pas priorité sur les lois adoptées par le Parlement, dont le pouvoir est suprême. La façon de procéder américaine, qui consiste plutôt à inclure ces droits dans la Constitution pour ainsi limiter la marge de manoeuvre des gouvernements, a encore une fois prévalu, malgré les divergences importantes existant entre nos déclarations de droits respectives et notre mode de sélection des juges.

Nous acheminons-nous graduellement vers un gouvernement de style américain avec des comités influents du genre de ceux du Congrès et vers un Sénat élu au sein duquel les provinces jouiraient d'une représentation égale, où la discipline de parti et le recours au vote de confiance auraient de moins en moins leur place et où les simples députés jouiraient d'une plus grande autonomie et exerceraient, par conséquent, une plus grande influence sur la politique gouvernementale ? Autrement dit, est-ce que notre Parlement pourrait finir par ressembler davantage au Congrès américain qu'au Parlement britannique de Westminster ?

Cette évolution de notre régime de gouvernement ne passe pas inaperçue. Toutefois, ceux qui déplorent cette tendance et qui tiennent à préserver le régime parlementaire devront proposer des solutions de remplacement valables pour accroître le rôle des députés d'arrière-ban à la Chambre, pour revitaliser le Sénat ou pour protéger davantage les droits du citoyen au sein de la société. Sinon, notre régime parlementaire poursuivra sa tangente vers un régime de style américain.

Les Américains vénèrent leur Constitution et leurs institutions ; ils ne sont donc pas enclins à vouloir apporter des changements en profondeur à leur régime. Toutefois, certaines raisons nous portent à croire que les Américains

sont peut-être mûrs pour ce genre de réflexion et prêts à faire certaines grandes réformes dans leur système.

L'an dernier, dans le cadre des célébrations du bicentenaire de la Constitution américaine, on a beaucoup insisté sur les lacunes du régime politique américain et sur les réformes à envisager. Ainsi, un certain nombre d'organismes et de groupes ont été créés pour se pencher sur la Constitution américaine et sur le fonctionnement du régime politique américain en vue de formuler des propositions de réforme. À cet égard, l'une des initiatives les plus remarquées fut celle du Committee on the Constitutional System, qui a publié un ouvrage rédigé par Donald L. Robinson et intitulé *Reforming American Government*.

L'affaire des ventes d'armes à l'Iran a non seulement ébranlé le gouvernement Reagan, mais elle a soulevé encore une fois de graves interrogations sur le régime politique américain. À l'instar du Watergate et du bombardement secret du Cambodge pendant la guerre du Vietnam, cette affaire est un autre exemple d'opération secrète menée par des personnes appartenant à l'appareil exécutif en contravention flagrante des lois votées par le Congrès. Ironiquement, ce scandale a éclaté publiquement, et les audiences du Congrès au cours desquelles on en a interrogé les principaux acteurs ont été télévisées en direct au moment même où les célébrations du bicentenaire battaient leur plein. Les critiques de l'actuel régime politique américain expliquent l'élargissement de l'écart entre l'intention et la mise en pratique en matière gouvernementale par l'affaiblissement des partis politiques.

Il est de plus en plus difficile aux gouvernements de faire adopter leurs programmes législatifs par le Congrès, parce que le président et la majorité au Congrès ne sont habituellement pas de même allégeance politique. Le professeur James MacGregor Burns est l'un des partisans de la tenue d'élections concomitantes au Sénat, à la Chambre des représentants et à la présidence. D'autres proposent que les membres du Cabinet siègent à la législature ou, suivant l'idée de Woodrow Wilson, que les législateurs aguerris fassent partie du Cabinet. Les réformes électorales Fraser-McGovern de 1972 ont apparemment exacerbé ce problème de l'affaiblissement des partis. Par exemple, 75 p. 100 des délégués participant aux congrès à la direction d'un parti doivent être élus aux élections primaires. Par voie de conséquence, les congrès à la direction ne font plus que consacrer les candidats choisis par les partis en vue de la course à la présidence. Les traditionnelles négociations et ententes de coulisse entre les chefs de parti sont pratiquement disparues. Une fois qu'un candidat est élu à la présidence, il n'y a aucune coalition au sein du parti pour le soutenir tout au long de son mandat de quatre ans. Les candidats à la présidence comptent de moins en moins sur leur parti pour l'emporter et de plus en plus sur leur partisans loyaux et leur

propre personnel de même que sur la télévision et la radio pour rejoindre les électeurs.

Ce sont les comités d'action politique, et non les partis politiques, qui sont devenus la principale source de financement des candidats à la présidence. Le financement des campagnes des aspirants à un siège au Congrès est également devenu une préoccupation majeure ces dernières années. Les candidats dépensent jusqu'à 3 millions de dollars pour obtenir un siège à la Chambre des représentants et trois fois plus pour occuper un siège au Sénat. Il n'existe aux États-Unis aucune mesure efficace pour restreindre les dépenses électorales. Rien d'étonnant alors à ce que l'on ait accusé le Congrès d'être un club de millionnaires. Les membres du Congrès, dont le mandat n'est que de deux ans, doivent constamment mener des campagnes de levée de fonds pour financer leur réélection. C'est ainsi que bon nombre d'observateurs éclairés réclament maintenant l'imposition d'une limite aux dépenses électorales. De plus, certaines réformes ont été adoptées en vue de limiter les contributions aux partis politiques.

La situation de la Maison Blanche elle-même est un autre sujet de préoccupation. Le *Reorganization Act* de 1939, qui marque l'émergence du Bureau de la Maison Blanche moderne, était initialement perçu comme essentiel pour tout président ayant à faire face à une bureaucratie en plein essor. Rares sont ceux aujourd'hui qui seraient prêts à nier que le Bureau de la Maison Blanche soit à son tour devenu une puissante bureaucratie. Un président est-il en mesure, peu importe son zèle ou sa compétence, de contrôler son propre personnel, dont la présence est absolument essentielle au fonctionnement efficace de son bureau ? Le personnel du Bureau de la Maison Blanche, essentiellement constitué de candidats ayant fait l'objet de nominations partisans, doit faire preuve de loyauté politique envers le président. Certains diront que plus le président assume de pouvoir, plus les hauts fonctionnaires de la Maison Blanche deviennent arrogants et méprisants.

Certains auteurs d'ouvrages sur la présidence américaine se sont penchés sur le phénomène et les titres sont éloquentes : *The Imperial Presidency*, *The Impossible Presidency* ou *The Twilight of the Presidency*. Il faut voir là un net revirement dans la façon dont les Américains perçoivent la présidence. Jouissant d'un « pouvoir » accru, le bureau du président semble être davantage à la merci des « démons du pouvoir ».

Les Américains sont ambivalents, semble-t-il, quant à l'étendue des pouvoirs acquis par le président par rapport aux deux autres ordres de gouvernement. Le sénateur Daniel Moynihan soutient que chaque gain de pouvoir réalisé par le président incite le Congrès à réclamer un pouvoir d'obstruction proportionnel. Chaque gain de la présidence est donc contrebalancé par un gain équivalent du côté du Congrès. Par exemple, l'influence de plus en plus grande

exercée par l'Office of the Management of the Budget (OMB) au sein du bureau exécutif du président a été à l'origine de la création du Congress Budget Office (CBO), dont le mandat est d'éplucher les plans budgétaires de l'appareil exécutif.

Cette situation reflète sans doute certaines caractéristiques fondamentales du régime politique américain : autorité parcellaire, partage des pouvoirs et tension créatrice. Comme l'a si bien fait remarquer Edward Corwin, spécialiste reconnu en histoire constitutionnelle, la Constitution américaine est une invitation à la lutte entre le législatif et l'exécutif.

Les États-Unis ne vont fort probablement jamais modifier les principes fondamentaux de « séparation des pouvoirs » et « d'équilibre des pouvoirs » sur lesquels se fonde leur régime de gouvernement. Pas plus, d'ailleurs, que les Canadiens ne sont prêts à faire consciemment leurs certains des problèmes inhérents à ce genre de gouvernement et de gestion politique.

Il est néanmoins remarquable, de notre point de vue, de constater que bon nombre des propositions de réforme formulées par des observateurs éclairés du régime politique américain ressemblent aux conventions et aux principes de gouvernement parlementaire ou en reprennent l'essentiel... et que tandis que certains Américains semblent vouloir s'inspirer du modèle parlementaire pour améliorer leur régime de gouvernement, les Canadiens continuent à être séduits par certains aspects du régime du Congrès américain. Faut-il voir là un indice de convergence des deux régimes politiques ? Nous avons, en tout cas, beaucoup de points en commun et nos deux pays semblent se rapprocher l'un de l'autre à bien des égards.

Peu d'Américains sont vraiment conscients des avantages ou des inconvénients du régime parlementaire lui-même. De la même façon, la plupart des Canadiens qui préconisent l'adoption de réformes inspirées du modèle américain ne sont pas au fait des problèmes inhérents à ce régime de gouvernement. On a tendance à idéaliser le modèle implicite ou explicite privilégié sans reconnaître ses éventuelles lacunes ou ses conséquences néfastes imprévues. Les députés insatisfaits considèrent sans doute le régime américain comme le paradis des législateurs, tandis que les hauts fonctionnaires de l'appareil exécutif américain perçoivent l'élection d'un premier ministre jouissant de la majorité au Parlement comme la meilleure façon de gouverner avec efficacité. De toute évidence, d'un côté comme de l'autre, on semble oublier qu'aucun système n'est parfait et qu'aucune réforme ne doit être mise en œuvre sans d'abord en évaluer les conséquences néfastes.

À l'approche d'élections à l'échelle nationale au Canada et aux États-Unis, Canadiens et Américains auraient tout intérêt à réfléchir sur la situation actuelle de leur régime respectif et sur les façons de l'améliorer. Les mises en garde étant faites, ne craignons pas, de part et d'autre, de tirer le meilleur de ce que chacun a à offrir. □