
Le processus gouvernemental canadien est-il en train de s'américaniser ?

Gary Levy

Le présent article reprend, avec certaines modifications, une communication prononcée devant la section des affaires canadiennes de l'Americas Society à New York le 25 janvier dernier. L'auteur était chercheur invité, sous le parrainage de la Fondation Donner, de la Society en 1988-1989. Les vues exprimées ici sont celles de l'auteur et non celles de l'Americas Society, de la Fondation Donner ou de la Région canadienne de l'APC.

Dans leur lutte constante pour conserver une identité distincte en Amérique du Nord, les Canadiens ont toujours opposé fièrement leurs institutions parlementaires à celles du Congrès américain.

Le parlementarisme convient tout à fait à une culture politique dont les éléments fondamentaux sont l'ordre, la structure hiérarchique et la centralisation, par opposition aux préoccupations des Américains pour l'application régulière de la loi, les libertés individuelles et le partage du pouvoir au moyen d'un échaffaudage complexe de freins et de contrepoids¹.

Depuis plus d'un siècle, la vie politique canadienne est caractérisée par les éléments fondamentaux du parlementarisme – gouvernement responsable, révision judiciaire restreinte et conseil des ministres puissant où le premier ministre tient les rênes du pouvoir. Chacun de ces éléments a toutefois été remis en cause au cours des dix dernières années, si bien que le premier ministre et le conseil des ministres partagent maintenant certaines de leurs anciennes prérogatives avec une Cour suprême regaillardie, un Sénat activiste dont l'opposition est maître et une

Chambre des communes réformée dans le but précis de rehausser le rôle des simples députés².

Nous nous pencherons dans les paragraphes suivants sur d'importants événements de la dernière décennie et sur l'avenir du parlementarisme au Canada.

Gouvernement divisé

Ce terme est habituellement utilisé dans le contexte du système politique américain lorsqu'un parti occupe la présidence alors que l'autre a la majorité des sièges dans l'une ou les deux chambres du Congrès. En théorie, une telle scission de l'exécutif et du législatif est impossible dans un système parlementaire. Mais si le parti ministériel n'a pas aussi la majorité des sièges au Sénat et que ce dernier décide d'exercer son droit constitutionnel pour bloquer les mesures législatives, la situation est essentiellement la même : elle est même pire puisqu'il n'existe pas de disposition dérogatoire ou de mécanisme efficace, autre qu'une élection, pour régler les différends.

Le refus du Sénat canadien, en 1988, d'adopter la loi sur l'Accord de libre-échange canado-américain sans la tenue d'une élection, « forçant » ainsi le gouvernement à s'en remettre au peuple, était tout à fait inhabituel. L'élection est maintenant chose du passé et l'Accord de libre-échange a été adopté. À tout autre égard, la situation politique n'a pas changé. Nous avons toujours un premier ministre conservateur appuyé par une majorité à la Chambre des communes et un Sénat, dominé par les libéraux, prêt à exercer intégralement ses pouvoirs constitutionnels.

L'activisme croissant du Sénat remonte bien avant le débat sur le libre-échange, au gouvernement minoritaire de Joe Clark, en 1979 ; il s'agissait de la première administration conservatrice depuis 1962. Comme il détenait peu de sièges au Québec, province qui compte habituellement de 8 à 12 ministres, M. Clark décida de faire entrer un certain nombre de sénateurs conservateurs du Québec au conseil des ministres et de leur confier des porte-feuilles prestigieux dont celui de la Justice. Le conseil des ministres compte toujours au moins un représentant du Sénat pour veiller aux intérêts du gouvernement dans cette chambre, mais la présence de plusieurs sénateurs chargés de diriger des ministères posait des problèmes évidents eu égard au principe du gouvernement responsable. Les deux chambres étant totalement indépendantes, il est plutôt difficile pour les membres élus de la Chambre des communes d'interroger les sénateurs et de les tenir responsables devant le peuple.

Dans les circonstances, les sénateurs libéraux décidèrent que si le gouvernement mettait des ministres hors de portée des représentants du peuple à la Chambre des communes, il incombait au Sénat de les tenir responsables. Contrairement aux Communes, l'ordre du jour du Sénat ne comporte pas de période de questions à heure fixe, et la durée des interventions n'est pas limitée ; le président du Sénat n'a pas non plus les mêmes pouvoirs que celui de la Chambre pour rappeler les membres à l'ordre³. La Chambre haute a toujours eu comme principe que, législateurs mûrs, les sénateurs ont moins besoin de règles de procédure détaillées et de la vigilance constante d'un président. La situation nouvelle n'a pas tardé à rendre le Sénat plutôt désordonné.

Le gouvernement minoritaire de M. Clark a été de courte durée puisque, dirigés par Pierre Trudeau, les libéraux reprurent le contrôle de la Chambre des communes à l'élection de 1980. Faute de députés suffisants des provinces de l'Ouest, M. Trudeau décida à son tour de combler à cette lacune en nommant au conseil des ministres plusieurs sénateurs de cette région. La Chambre haute continua de fonctionner plus ou moins comme une mini-Chambre des communes, tendance que vint renforcer la nomination au Sénat, par M. Trudeau et son successeur, John Turner, juste avant l'élection de 1984, de plusieurs jeunes députés encore énergiques.

Après la victoire massive des conservateurs à l'élection de 1984, le nouveau premier ministre, Brian Mulroney, qui ne manquait pas de représentants de tous les coins du pays à la Chambre, n'a nommé qu'un seul sénateur au conseil des ministres pour servir de leader du gouvernement en cette chambre. Même si les libéraux conservaient une forte majorité à la Chambre haute, l'absence de ministres chargés de responsabilités ministérielles faisait disparaître l'intérêt de poser des questions puisque le leader du gouvernement pouvait tout simplement prendre les questions sous avis et les transmettre au ministre responsable à la Chambre des communes qui communiquerait sa réponse au Sénat par son intermédiaire. Les sénateurs libéraux ne tardèrent cependant pas à trouver d'autres moyens de tenir le gouvernement responsable. Après avoir retardé plusieurs projets de loi et forcé le gouvernement à en modifier d'autres, leur stratégie aboutit à sa conclusion logique, à savoir le refus d'étudier toute mesure législative découlant de l'Accord de libre-échange à moins que le gouvernement ne tienne une élection.

S'il y a eu si peu d'impasses entre les Communes et le Sénat dans le passé, c'est surtout parce que, grâce aux longues périodes pendant lesquelles l'un ou l'autre dominait la scène politique, le même parti avait pendant presque toute l'histoire du pays le contrôle des deux chambres. Lorsque les Communes et le Sénat étaient contrôlés par des partis adverses, le Sénat, dont les membres sont nommés, se pliait habituellement à la volonté des Communes, dont les membres sont élus par l'ensemble de la population. La convention de gouvernement responsable a été interprétée dans le sens de la responsabilité envers la chambre élue. Cette conception et les conditions qui l'ont rendue possible ont évolué depuis 1979. Le débat sur le libre-échange n'a été que l'aboutissement de ce processus. Il n'est toutefois pas facile de rétablir de telles conventions ou de telles conceptions des choses une fois qu'elles ont été brisées. Même s'il était naïf de croire que la majorité libérale au Sénat profiterait de cette situation pour faire obstruction aux démarches du gouvernement Mulroney au début de son second mandat, il ne fait aucun doute que, avec le temps et à mesure que les positions se préciseront, le Sénat sera tenté, en se fondant sur les précédents des dernières années, de s'affirmer davantage et de s'arroger un rôle plus grand dans le processus politique canadien.

Ce qui importe, dans l'immédiat, pour les observateurs de l'arène politique canadienne, c'est de constater que nous sommes en présence d'une forme de « gouvernement divisé » sans disposer de mécanisme efficace pour régler les différends. On reproche souvent aux Pères de la Confédération de n'avoir pas prévu les conséquences de la modernisation. Ils avaient cependant prévu la possibilité de désaccords entre les Communes et le Sénat, et envisagé un mécanisme de conférences conjointes pour tenter de les

résoudre. Cette procédure a cependant si peu servi – pas depuis 1947 – que personne n'en connaît réellement le fonctionnement normal. Il faudrait peut-être créer un comité spécial conjoint pour étudier la façon dont d'autres fédérations, y compris les États-Unis, règlent ce genre de problèmes.

À long terme, il n'est pas exclu que l'existence d'un « gouvernement divisé » nous oblige à remettre en question le principe de gouvernement responsable. Il serait peut-être possible, par exemple, d'envisager de tenir des élections à dates fixes, ce sur quoi les puristes du parlementarisme ont toujours jeté l'anathème, si la tendance à un bicaméralisme strict persiste. On a toujours prétendu que l'idée d'élections à dates fixes est incompatible avec le parlementarisme. On l'a aussi prétendu au sujet de la Charte des droits constitutionnelle, ce qui ne nous a pas empêchés d'en adopter une en 1982. La souplesse et la facilité d'adaptation comptent parmi les éléments qui font la force du système parlementaire.

L'Accord du lac Meech

Le Canada est sur le point de procéder à d'importants changements constitutionnels qu'il faut examiner dans le contexte des événements survenus depuis l'élection québécoise de 1976. René Lévesque et le Parti Québécois ont alors pris le pouvoir en promettant de tenir un référendum sur la question de l'indépendance du Québec. Les forces du NON l'ont cependant emporté au référendum tenu en 1980. Au cours du débat référendaire, le premier ministre Trudeau et d'autres figures politiques fédérales avaient promis, quoiqu'assez vaguement, d'améliorer le sort des Québécois s'ils l'emportaient. Fidèle à sa promesse, le premier ministre Trudeau a convoqué par la suite tous les premiers ministres provinciaux à une conférence constitutionnelle au cours de laquelle il a proposé d'adopter par voie d'amendement constitutionnel, une Charte des droits et libertés.

La Charte énonçait plusieurs catégories de droits, y compris des libertés fondamentales (parole, religion), des droits juridiques (protection contre l'arrestation arbitraire, le droit à un avocat), des droits démocratiques (le droit de vote), et des droits relatifs à la mobilité et à l'égalité. Elle renfermait également une section qui, en plus de donner la reconnaissance constitutionnelle à l'anglais et au français comme langues officielles, garantissait certains droits à l'enseignement en langues anglaise et française, lorsque le nombre le justifie, d'un bout à l'autre du Canada. M. Trudeau proposait également de « rapatrier » la constitution en y greffant une formule d'amendement qui éliminait, à l'avenir, la nécessité d'en référer au Royaume-Uni.

Comme les participants à la conférence n'arrivaient pas à s'entendre sur ces propositions, M. Trudeau déclara que le gouvernement fédéral irait de l'avant sans l'approbation des

provinces et demanderait à la Grande-Bretagne de procéder aux changements envisagés. Toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, se sont opposées à son plan d'action unilatéral. La « bande des huit » soutenait que, pour un amendement aussi fondamental que la Charte des droits, l'accord des provinces était nécessaire. Non seulement l'autorité des provinces était-elle réduite au profit des juges de la Cour suprême, nommés par le fédéral, cela était, à leur sens, incompatible avec la doctrine de la suprématie parlementaire.

Les actions en justice intentées sur la légalité de la démarche unilatérale du gouvernement fédéral ont donné lieu à des opinions diverses dans différentes cours provinciales. Lorsque son avis fut finalement sollicité, la Cour suprême a émis l'opinion que même si le gouvernement fédéral pouvait légalement aller de l'avant sans l'appui des provinces, cela ne serait pas conforme aux conventions établies à l'égard des amendements.

L'on ne saura jamais ce qui se serait passé si M. Trudeau avait mis sa menace à exécution puisqu'un compromis politique de dernière minute a permis de rallier toutes les provinces, sauf le Québec. Il fut convenu d'ajouter à la Charte une clause permettant à toute assemblée législative de déclarer une loi opérante nonobstant certains des droits garantis par la Charte. C'est ainsi, par exemple, qu'une clause dérogatoire peut permettre de passer outre aux libertés fondamentales, aux droits juridiques et aux droits concernant l'égalité pendant cinq ans, après quoi l'assemblée législative peut encore, si elle le désire, la proroger. Les autres droits ne peuvent pas faire l'objet d'une telle clause.

À l'exception du Québec, tous les gouvernements se sont également entendus sur une formule d'amendement qui, tout en exigeant le consentement unanime des provinces dans quelques domaines, tels que les changements apportés à la Cour suprême, exige pour la plupart des autres amendements l'appui du Parlement et de deux tiers des provinces réunissant plus de 50 p. 100 de la population canadienne. À la suite de ce compromis, la Charte des droits et la nouvelle formule d'amendement furent soumises au Parlement britannique qui les adopta.

Les changements apportés en 1982 causaient beaucoup de problèmes au Québec. D'abord, l'obligation de recueillir l'appui de deux tiers des provinces regroupant 50 p. 100 de la population faisait effectivement disparaître ce qui, à ses yeux, constituait un droit de veto traditionnel à l'égard de tout amendement constitutionnel. Par ailleurs, les dispositions de la Charte relatives à l'enseignement en langue minoritaire rendaient inconstitutionnelles certaines mesures législatives du Québec en matière d'éducation. Pour marquer son mécontentement, le gouvernement du Québec, toujours dirigé par René Lévesque, refusait de participer aux conférences fédérales-provinciales, sauf à titre d'observateur, et ajoutait systématiquement aux projets de loi

présentés à l'Assemblée nationale un préambule stipulant que nonobstant la nouvelle Charte des droits, la loi était opérante.

M. Trudeau, M. Lévesque et leurs partis respectifs n'étaient déjà plus au pouvoir en 1985 et les nouveaux gouvernements dirigés par Brian Mulroney à Ottawa et Robert Bourassa au Québec promettaient de ramener le Québec dans le giron constitutionnel. M. Bourassa posait cinq conditions pour accepter les changements apportés en 1982 :

- La reconnaissance constitutionnelle du caractère distinct de la société québécoise.
- Une modification de la formule d'amendement pour redonner au Québec un droit de veto sur les amendements.
- La participation au processus de nomination des juges de la Cour suprême.
- Des garanties constitutionnelles d'un rôle accru dans la politique d'immigration.
- Des limites au pouvoir fédéral de dépenser afin que le Québec puisse, s'il se retire de programmes nationaux, en recevoir les fonds pour des programmes analogues.

À la suite de discussions avec les autres premiers ministres, dont certains ajoutaient leurs propres revendications, comme un nouveau processus de nomination des sénateurs à partir de listes présentées par les provinces, une entente fut signée en 1987. La formule d'amendement de 1982 rendait nécessaire l'accord du Parlement et de chacune des dix provinces. Alors qu'en 1982 le consentement des gouvernements avait suffi, il fut convenu de soumettre les amendements de 1987 à l'assemblée législative de chaque juridiction pour ratification. Le Parlement fédéral et huit des provinces ont donné leur approbation jusqu'ici. Deux provinces où, à la suite d'élections, des changements de gouvernement se sont produits depuis la signature de l'Accord (le Manitoba et le Nouveau-Brunswick) menacent de refuser leur consentement à moins que soient apportés certains changements.

En moins d'une décennie nous avons été témoins de changements qui découlent d'une perception très américaine du processus politique. Parmi ces changements, signalons la nécessité d'une Charte des droits qui limite les pouvoirs de tous les paliers de gouvernement, le partage de certains pouvoirs de nomination réservés jusqu'ici au premier ministre et une foi encore moindre en un système fondé sur la souveraineté parlementaire auquel l'on préfère une structure de freins et de contrepoids.

Réforme de la Chambre des communes

Outre les changements constitutionnels apportés au cours de la dernière décennie, les règles de la Chambre des communes

ont subi des réformes majeures. Peu après son accession au pouvoir, M. Mulroney a même fait comprendre clairement que la réforme d'une institution qui avait atteint son nadir en 1982 lors de la « crise de la sonnerie d'appel », véritable paralysie des Communes causée par le refus de l'Opposition officielle de se présenter pour un vote et la décision du président de laisser la sonnerie retentir pendant 14 jours, tant que les partis ne se seraient pas entendus sur un compromis, serait l'une de ses priorités.

La présidence

Rien ne personnifie mieux les principes du parlementarisme que la présidence de la Chambre des communes britannique. La lutte historique entre la Couronne et les Communes ont produit une fonction qui consiste essentiellement à défendre les droits des députés pris individuellement contre le gouvernement et à servir de porte-parole des Communes en tant qu'entité. Pour des raisons historiques et sociales, la présidence de la Chambre n'a jamais revêtu, au Canada, le prestige et l'indépendance dont elle jouit au Royaume-Uni. Les législateurs ont toutefois constaté tout récemment seulement qu'il n'est peut-être pas possible de reproduire le contexte dont la présidence de la Chambre des communes britannique tire sa force et qu'il ne faut peut-être pas tant imiter qu'innover.

L'une des premières recommandations du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes acceptée par le gouvernement et adoptée par la Chambre vise l'élection du président par scrutin secret au lieu d'une nomination par le premier ministre. Comme le montre l'exemple de l'ancienne présidente M^{me} Sauvé pendant la crise de la sonnerie d'appel, les présidents canadiens ont toujours hésité à se servir de l'autorité considérable dont ils jouissent. Le premier président élu au suffrage secret, M. John Fraser, s'est toutefois montré prêt, au besoin, à jouer un rôle plus actif pour favoriser le bon fonctionnement de la Chambre. Il a effectivement, en 1987, mis fin à l'obstruction systématique dont faisait l'objet un projet de loi étendant la protection accordée aux médicaments brevetés même si, pour ce faire, il a dû juger recevable une motion assez inhabituelle du gouvernement. Lorsque, l'année suivante, après avoir donné pour instruction à son Comité des finances de diviser un projet de loi adopté par la Chambre, le Sénat a renvoyé la moitié du projet de loi à celle-ci, le président a laissé entendre qu'il s'agissait d'une transgression des droits de la Chambre et le Sénat a fini par faire marche arrière.

Il s'agissait, dans un cas comme dans l'autre, plutôt d'un affrontement politique que d'un problème de procédure. Comme la Chambre et le Sénat resteront sous la domination de partis adverses pendant un avenir prévisible et qu'il n'y a pas de mécanisme de règlement des différends en vue, le président pourrait continuer à faciliter le déroulement des affaires parlementaires et à servir à l'endroit du Sénat de porte-parole pour les Communes. Il ne serait d'ailleurs pas

illogique que, à terme, ayant donné au président un mandat qui lui confère beaucoup de pouvoirs, les législateurs laissent à la présidence plus d'initiative dans des domaines comme la répartition du temps. Cela ne risque toutefois pas de se produire du jour au lendemain et il faudra peut-être encore plusieurs gouvernements minoritaires avant que la nouvelle présidence n'entre en possession de tous ses pouvoirs. Nous pourrions cependant nous retrouver au bout du compte avec une charge qui ressemble davantage à la présidence de la Chambre des représentants des États-Unis qu'à la présidence des Communes britanniques.

Le rôle du simple député

Les affaires de la Chambre des communes sont en très grande partie dominées par le gouvernement. C'est lui qui décide à quel moment les projets de loi seront déposés, combien de temps durera le débat et, s'il dispose d'une majorité, quelle en sera l'issue. Une période spéciale d'une heure, réservée aux « affaires émanant des députés » pendant laquelle plusieurs fois par semaine, les simples députés, c'est-à-dire ceux qui ne font pas partie du conseil des ministres, peuvent présenter des motions ou des mesures législatives, nous est restée d'une époque où la domination gouvernementale était moins complète. Ces projets de loi sont d'une portée restreinte en ce sens qu'ils ne peuvent pas comporter de taxes ou de dépenses publiques ; dans une certaine mesure ce qui constitue une dépense est parfois assez subjectif cependant et il revient habituellement au président de trancher.

Après une heure de discussions, ces projets de loi étaient habituellement, dans le passé, rayés du Feuilleton sans même être mis aux voix. Selon les nouvelles règles, la présentation des projets de loi et motions se fait toujours par tirage au sort, mais il appartient au Comité des affaires émanant des députés de décider quels projets de loi seront mis aux voix. Cela encourage évidemment les manoeuvres de couloirs, les coalitions et le marchandage entre députés d'allégeances politiques opposées pour tenter de convaincre le Comité de retenir un projet de loi ou un autre. Pour quiconque connaît bien les jeux politiques du Congrès, cela n'aura rien d'étonnant, mais les parlementaires canadiens n'ont guère été exposés à de telles manoeuvres depuis l'avènement de la discipline des partis il y a un siècle. En réalité, si l'on peut reprocher aux politiciens canadiens d'être obsédés par le règlement, c'est peut-être parce que 75 p. 100 des députés (ceux qui ne font pas partie du conseil des ministres) participent peu à l'élaboration des politiques au jour le jour et ont donc tendance, ce qui est bien compréhensible, à concentrer leur attention sur la démarche politique et les problèmes de leurs commettants. La réforme dont les affaires émanant des députés ont fait l'objet a-t-elle changé quelque chose ? Le mieux qu'un simple député pouvait espérer dans le passé, c'était d'avoir le plaisir douteux de voir le gouvernement s'approprier son idée et la mettre en oeuvre. Une députée néo-démocrate, Lynn McDonald, a présenté un

projet de loi en 1988, pour interdire de fumer dans pratiquement tous les locaux sous juridiction fédérale. Lorsque le ministre de la Santé en a présenté une version modifiée, chacun croyait que la majorité conservatrice se liguerait pour défaire le projet de loi initial et appuyer celui du gouvernement. Ce ne fut cependant pas le cas. Le projet de loi de Lynn McDonald fut adopté, coupant ainsi l'herbe sous le pied du gouvernement sur cette question. Il n'y a là rien de bien révolutionnaire, mais cela n'aurait pas pu se produire il y a cinq ans.

Le système des comités

Comme un corps législatif qui compte près de 300 membres n'est pas, dans bien des cas, un lieu de discussion efficace, il n'est guère étonnant qu'une bonne part du travail de la Chambre se fasse en comité. Sans décrire en détail la structure et le fonctionnement du système des comités avant et après la réforme récente, il serait bon de retenir quelques éléments de nature générale.

Les législateurs canadiens se sont consciemment efforcés, en réformant la structure des comités, d'éviter les aspects les plus anarchiques – la prolifération des sous-comités entre autres – du système des comités du Congrès. D'un autre côté, cette réforme visait à rendre les comités plus indépendants de l'exécutif. Avant d'entreprendre une étude par exemple, les comités devaient jusque-là attendre de recevoir un renvoi de la Chambre, ce qui donnait au conseil des ministres la mainmise sur leurs activités.

Chaque comité permanent peut maintenant, sans attendre d'être mandaté par la Chambre, entreprendre de son propre chef des études ou enquêtes sur des questions relevant de son domaine de compétence. Un comité composé des présidents de chacun des comités permanents et présidé par le président de la Chambre approuve, pour chaque comité, le budget de voyage et de contrats de service. Un système plus égalitaire, dans lequel les présidents et les membres doivent lutter entre eux pour déterminer qui obtient quoi et à quel moment, a ainsi remplacé un système hiérarchique de fonctionnement et de pensée.

Le Comité permanent des finances est le meilleur exemple d'un comité qui a fonctionné selon les nouvelles règles au cours de la dernière législature. Il a entrepris des études indépendantes de la réforme fiscale, du crédit, des banques et d'autres sujets de préoccupation gouvernementale. Il est ainsi devenu un autre lieu de discussion des questions de l'heure. L'importance de son président sur la colline du Parlement s'en trouva rehaussée et, loin d'être une corvée ingrate, la nomination à ce comité est maintenant perçue comme un atout politique⁴.

Cette nouvelle liberté n'a pas créé de problèmes perceptibles au gouvernement ou conduit à l'effondrement de la discipline des partis. Comme les présidents de comité sont à deux doigts d'entrer au conseil des ministres, la nature humaine étant ce qu'elle est, chacun y pense sérieusement

avant de mettre ses chances de promotion en péril en critiquant trop ouvertement. Un mécanisme qui assure une participation beaucoup plus grande au processus législatif a néanmoins vu le jour et il ne serait pas étonnant que les choses continuent d'évoluer dans ce sens.

Révision des nominations

Les parlementaires canadiens ont rarement eu l'occasion jusqu'à maintenant de passer à la loupe les nominations gouvernementales. Au cours de la campagne électorale de 1984, M. Mulroney a laissé entendre qu'il y aurait sans doute moins de patronage s'il existait une forme de révision législative. La question a été renvoyée elle aussi au Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes.

D'aucuns ont fait valoir, dès le départ, qu'un processus de ratification comme celui des États-Unis serait incompatible avec les principes de gouvernement responsable. À la suite d'un long et houleux débat, le Comité a recommandé que deux catégories de nominations fassent l'objet d'une révision. Dans le cas des sous-ministres et des chefs de certaines sociétés d'État, le parlement n'aurait pas de droit de veto. L'autre catégorie engloberait les nominations à certains organismes de réglementation qui, alors que l'exécutif exerce peu de contrôle sur leurs activités, influent fortement sur les politiques. Les nominations à ces organismes seraient renvoyées automatiquement au comité parlementaire approprié. Advenant que le comité exprime un avis négatif sur la personne désignée, le gouvernement serait tenu de retirer la nomination.

Le gouvernement a finalement rejeté cette dernière partie de la recommandation. On a décidé que les personnes désignées feraient l'objet d'un examen en comité sans qu'il soit possible de bloquer leur nomination. Il faut croire que la mauvaise publicité serait suffisante en soi pour décourager les nominations inacceptables. L'on peut toutefois se demander quel poids un tel argument peut avoir aux yeux des parlementaires. Une fois engagés dans la voie de la révision, ceux-ci ne vont-ils pas chercher à renforcer leur rôle à cet égard ? Il faudra peut-être, de nouveau, un parlement minoritaire pour que la question refasse surface. Par ailleurs, la révision des nominations pourrait éventuellement être envisagée dans le contexte, idéal, de la réforme du Sénat.

Conclusion

Les Canadiens ont toujours été fascinés par certains aspects du régime politique américain : le fédéralisme au siècle dernier, la Déclaration des droits plus récemment. Est-ce qu'il s'ensuit que nous nous dirigeons vers un régime semblable ? Je ne le crois pas. D'abord, le caractère distinct de la législature américaine découle, en pratique, non pas tant d'une théorie constitutionnelle divergente que du mode d'élection des membres du Congrès et de l'indépendance que cela leur laisse vis-à-vis du parti.

Le laissez-faire qui règne aux États-Unis à l'égard de l'inscription électorale et des élections primaires, le rituel qui entoure les congrès et débats politiques, et les méthodes de financement électorale et de redécoupage des circonscriptions électorales qu'on y trouve présentent peu d'attraits pour la plupart des Canadiens. Il n'y a guère lieu de s'inquiéter que, à moins de modifier en profondeur la loi électorale canadienne et l'organisation des partis, le système parlementaire canadien prenne l'allure du Congrès. Grand admirateur de la forme américaine de gouvernement, Sir John A. Macdonald n'a jamais hésité à y puiser des idées. Son intention de parer aux défauts que le temps et les événements avaient mis en évidence dans le système américain demeure, pour les réformateurs canadiens, tout à fait sage.★

Notes

1. De nombreux auteurs ont traité des différences entre les États-Unis et le Canada sur le plan de la mentalité politique. Voir, par exemple, Edgar Z. Friedenberg, *Deference to Authority*, M.E. Sharpe, Inc., White Plains, New York, 1980.
2. Le point de départ de la plupart des réformes apportées depuis 1984 est exposé dans le *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, Ottawa, juin 1985, également connu sous le nom de Rapport McGrath.
3. Voir la déclaration de l'ancien président du Sénat, Allister Grosart. Le Sénat, *Débats*, 18 octobre 1979, pages 115-116..
4. Voir Robert J.O. O'Brien, « Le Comité des finances s'affirme et crée des remous », *Le Gouvernement parlementaire*, vol. 8, n° 1, pages 3-0.