
Conséquences de la réforme des communes sur le Canada « périphérique »

par Howard Cody

Les perspectives de réforme du Sénat ne semblent pas prometteuses dans le climat constitutionnel qui a suivi les pourparlers du Lac Meech. Cependant, il ressort du présent document que la réforme de la Chambre des communes, dans l'esprit des conclusions du Comité McGrath, pourrait réaliser certains objectifs des réformateurs du Sénat. Plus précisément, le maintien du processus de réforme de la Chambre des communes pourrait encourager la participation des Canadiens des Maritimes et de l'Ouest au processus d'élaboration des politiques nationales. Les députés Canadiens des régions « périphériques » pourraient atténuer le « majoritarisme » de l'Ontario et du Québec à la Chambre des communes. En outre, la réforme de la Chambre des communes pourrait être conçue de façon à éviter certaines des caractéristiques moins souhaitables du « congressionnalisme » américain. La présente étude commence par une brève récapitulation du processus. Pour rédiger le présent document, l'auteur a rencontré vingt-six députés, soit quatorze de l'Atlantique en 1987 et douze de la Colombie-Britannique en 1989.

Le Comité McGrath, cinq ans après

La réforme des Communes issue des travaux du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a vécu son cinquième anniversaire. Ce comité, présidé par le terre-neuvien James McGrath, avait reçu le mandat d'examiner « les pouvoirs, les procédures, les pratiques, l'organisation et les installations » de la Chambre des communes, et de formuler des recommandations. Le troisième rapport du comité, publié en juin 1985, soutient que « les simples députés doivent une fois de plus devenir les instruments par le truchement desquels les citoyens pourront contribuer à façonner les lois qui doivent régir leur existence. Dans le passé, la formulation des lois constituait la tâche primordiale des membres du Parlement, et c'est ce qu'elle doit devenir une fois de plus. »¹ Le comité proposait que l'on accorde aux députés une « latitude raisonnable » pour qu'ils puissent appliquer leur propre

« jugement délibératif » en ce qui concerne les travaux de leur comité et leur manière de voter.² Une telle proposition entamerait considérablement l'autorité des chefs de parti sur leur propres députés de l'arrière-ban. Plus précisément, le rapport proposait l'intervention du whip à l'occasion de quelques votes seulement (comme par exemple les votes explicites de confiance et certaines questions budgétaires importantes), ainsi que la liberté des députés de fonctionner de façon collégiale et sans sectarisme politique au niveau des travaux des comités. Les comités permanents de la Chambre des communes, libérés ainsi de l'étude des projets de loi, examineraient les questions de leur propre choix et présenteraient des rapports non partisans proposant les futures initiatives en matière de politique gouvernementale. Des lois seraient déférées à des comités législatifs spéciaux qui s'occuperaient séparément de chaque projet de loi ayant reçu la deuxième lecture. Par ailleurs, on consacrerait plus de temps aux objets d'initiative parlementaire.

Depuis lors, ces réformes ainsi que d'autres ont été mises en oeuvre. Le Comité McGrath reconnaissait que la mise en oeuvre de ses propositions exigerait un changement au niveau des attitudes et des attentes de la part des gouvernements, des partis d'opposition et des médias. Ils devraient tous accepter que l'exercice par les députés d'une « latitude raisonnable compatible avec leur loyauté envers le parti » ne discréditerait pas les partis ou leurs chefs, et risquerait encore moins de faire tomber un gouvernement. Les gouvernements devraient surtout accepter que certains de leurs projets de loi seraient amendés en dépit de leurs objections, ou carrément rejetés.³

Dans un éditorial paru en octobre 1985, le *Globe and Mail* soulignait que les changements d'attitude devraient généralement accompagner ou suivre la réforme institutionnelle. L'éditorial faisait valoir que les gouvernements céderaient dès lors certains de leurs pouvoirs aux comités de la Chambre. Les chefs de parti devraient accepter l'érosion de la discipline partisane dès lors que les questions de confiance se limitaient à quelques votes. Les députés seraient maintenant libres d'exprimer leurs opinions, puisqu'ils ne seraient plus obligés de marquer quelques maigres points sur le plan politique. Ainsi, la qualité des débats à la Chambre s'améliorerait considérablement. L'éditorialiste posait ces questions : les médias reconnaîtront-ils la

Howard Cody enseigne les sciences politiques à l'Université du Maine.

différence entre une mutinerie de parti et une discussion franche au sein de ce parti ? Les députés d'arrière-ban emploieront-ils leur nouvelle indépendance de façon constructive ?⁴

Dans les entrevues avec les députés des Maritimes et de la Colombie-Britannique, on constate clairement que les attentes de 1985 ne sont presque pas réalisées. Ils ont tous convenus que l'ambiance générale demeure partisane, polarisée par une mentalité antagoniste mettant aux prises le gouvernement et l'opposition. Des députés conservateurs de l'arrière-ban aux longs états de service ont fait remarquer que les gouvernements, à l'heure actuelle, ne sont pas plus tolérants qu'ils l'étaient il y a une décennie à l'égard des divergences d'opinion au sein des caucus. Les députés de l'arrière-ban doivent toujours éviter d'embarrasser le premier ministre ou les membres du Cabinet en critiquant leurs politiques. Les députés jugés « peu fiables » sont toujours stigmatisés. Les chefs des partis d'opposition ne tolèrent qu'un peu plus de latitude.

La réforme des comités permanents de la Chambre des communes constituait un élément clé des propositions McGrath. Des personnes entrevues au sein de tous les partis ont admis que certains nouveaux comités, libérés de l'obligation de légiférer, oeuvrent consciencieusement dans un esprit non partisan et produisent d'excellents rapports. Cependant, un ancien Conservateur de la Colombie-Britannique faisait remarquer que les décideurs politiques du Cabinet passent outre à quelque 90 p. 100 des recommandations formulées par les comités. Les députés de l'arrière-ban du parti gouvernemental doivent appuyer leur parti lorsque le Cabinet rejette les propositions formulées par leurs comités, y compris les amendements proposés par les comités législatifs.

Les députés de l'arrière-ban compromettent leurs chances d'avancer dans la carrière s'ils défendent sur le parquet de la Chambre les résultats de leurs propres travaux. Un Néo-Démocrate affirmait que les députés conservateurs membres des comités consacrent peu de temps aux travaux des comités et, bien souvent, ils y assistent uniquement pour voter selon les directives de leur whip. L'on peut comprendre pareil comportement, bien qu'un bon nombre de Conservateurs oeuvrent diligemment au sein des comités. En général, on ne peut s'attendre à ce que les députés utilisent leur nouvelle indépendance de façon constructive tant qu'ils ne réaliseront pas que leurs efforts entraînent des récompenses et non des sanctions.

Les députés interrogés ont souvent fait remarquer que les présidents des comités permanents occupent une position clé. Cependant, les présidences qui sont peu rémunérées et peu appréciées sont malgré tout largement perçues comme des tremplins en vue de nominations au Cabinet plutôt que des fins en elles-mêmes. Seuls quelques rares présidents qui ont abandonné l'espoir d'une nomination au Cabinet exploitent à fond les récentes réformes et entreprennent sans crainte des enquêtes indépendantes. En l'absence de changements d'attitude majeurs, les députés ont témoigné d'un optimisme mitigé à propos

des comités de la Chambre des communes et de leur présidence au cours des années à venir.

Les députés ont évalué d'autres réformes de la même manière. Peu d'entre eux sont convaincus de l'utilité des comités législatifs tant que les membres se sentent obligés de voter selon la ligne de leur parti. Les réformes visant à faciliter les projets de loi d'initiative privée étaient bien accueillies. Cependant, quelques députés ont fait remarquer que les médias consacraient peu d'attention aux simples députés. Les députés dont les projets de loi sont adoptés reçoivent peu de reconnaissance de la part de leur parti, des médias et par conséquent de leurs commettants. En fait, quelles qu'aient pu être les attentes du *Globe*, les médias au Canada exigent toujours la solidarité au sein d'un parti. Les médias continuent à dépeindre la dissension partisane comme le signe d'une désintégration du caucus, de la faiblesse du chef ou des deux à la fois. Un Conservateur de la Nouvelle-Écosse soulignait que ce sont les médias et non les députés eux-mêmes (comme en Grande-Bretagne) qui doivent montrer la voie s'il faut atténuer la solidarité partisane. Les chefs de parti n'approuveront pas un surcroît d'indépendance chez les députés d'arrière-ban lorsque les médias dépeignent les débats « libres » comme le signe d'une grave crise interne.

Les répondants des Maritimes et de la Colombie-Britannique ont soulevé certaines questions présentant des difficultés particulières pour le Canada « périphérique » au Parlement. Ces problèmes découlent de deux faits immuables: la plupart des députés sont des Ontariens et des Québécois, et la ville d'Ottawa est située près du centre du couloir Québec-Windsor. Un Conservateur de la Colombie-Britannique s'est plaint que les comités permanents de la Chambre des communes sont toujours dominés par des députés ontariens et québécois. Pour leur part, les ministres protègent évidemment leurs propres arrières-cours, comme le disait un député originaire de l'Île-du-Prince-Édouard. Avec quelques rares ministres, dans les meilleures circonstances, et quelques puissants ministres supérieurs, encore plus rares (pour ne pas dire inexistantes), les Maritimes se trouvent ainsi nettement désavantagées. La bureaucratie installée à Ottawa a mérité les critiques des députés de la Colombie-Britannique dont certains ont jugé que les fonctionnaires étaient trop puissants et n'étaient comptables envers personne. Ils ont également jugé que ces fonctionnaires étaient extrêmement isolés des Canadiens « périphériques », notamment des députés de l'Ouest, qu'ils ignoraient plutôt leur existence et qu'ils étaient indifférents à leur égard.

Incidences des réformes à venir

Qu'arriverait-il si les gouvernements et les députés de l'arrière-ban mettaient la réforme McGrath entièrement à l'épreuve ? Si pratiquement tous les votes de la Chambre et toutes les délibérations des comités étaient laissés au jugement délibératif des députés ? On constatera que, pour le meilleur ou pour le pire (ou pour les deux à la fois), le marchandage

(c'est-à-dire le commerce des votes et d'autres faveurs) s'étendrait du Cabinet à l'ensemble des députés aussi bien au niveau de leurs travaux au sein des comités qu'au moment du vote en Chambre. Le marchandage est déjà pratique courante à Ottawa. Les ministres du Cabinet pratiquent régulièrement le marchandage entre eux dans l'arrière-scène pour protéger leurs arrières-cours. Un ministre des Maritimes appelait cela le « régime des petits billets ». Cette pratique avantage les provinces qui comptent plusieurs ministres à la fois puissants et agressifs. Cependant, dans le Canada « périphérique », seule l'Alberta répond de loin à cette description, et encore, seulement dans les gouvernements conservateurs. À l'heure actuelle, les députés de l'arrière-ban pratiquent le marchandage au sein des caucus de leur parti, mais cette situation présente de graves inconvénients. Le marchandage dans les caucus d'opposition, aussi réussi peut-il être, ne peut influencer le processus politique. L'aliénation des régions « périphériques » s'intensifie lorsque les députés des provinces qui ne votent pas du bon côté perdent l'accès au patronage d'Ottawa et au processus politique en général. Les caucus gouvernementaux ne sont pas mieux placés. Les députés savent que tout gouvernement qui désire se faire réélire doit satisfaire aux électeurs de l'Ontario et du Québec. Le Canada « périphérique » est une autre affaire. S'il restait un doute quelconque que la victoire électorale d'un parti dépend nécessairement de sa popularité dans les Maritimes, les élections fédérales de 1988 ont réglé la question de façon concluante. Dans ces circonstances, les députés des Maritimes se trouvent en bien mauvaise position pour marchander ou pour exercer autrement une influence, même au sein du caucus du Parti conservateur.

Les pratiques actuelles entourant le processus politique au Canada aggravent plutôt qu'elles n'allègent l'aliénation dans les régions périphériques. Le relâchement de la discipline partisane aux Communes peut-il améliorer la perception que le Canada périphérique a d'une participation véritable au processus politique national ? Peut-il entraîner la réintégration des députés de l'opposition et des provinces, qui ont voté du mauvais côté, dans le processus politique ? Ce sont là les grands objectifs des réformateurs du Sénat. Si ces objectifs peuvent être réalisés de façon satisfaisante à la Chambre des communes, on pourra alors éviter les nombreuses complications que présente la réforme du Sénat. Le plus grave problème auquel doit faire face le Canada « périphérique », notamment les provinces Maritimes, aux Communes se situe tout simplement au niveau du nombre. L'Ontario et le Québec jouissent peut-être toujours d'une majorité numérique absolue. Pourtant, cette condition comporte actuellement pour les huit autres provinces des incidences plus défavorables que ce ne serait le cas si les partis étaient plus décentralisés. Après la décentralisation, lorsque les résultats du vote au sein des comités et sur le parquet de la Chambre seraient incertains, chaque vote, et par conséquent chaque député, compterait. Ainsi, tous les

députés, quelle qu'en soit la province d'appartenance ou le parti, auraient accès au marchandage, aux faveurs administratives et aux inadvertances préméditées de la Fonction publique. Et surtout, les commettants pourraient observer leurs représentants élus oeuvrer manifestement et parfois avec succès en leur nom.

Les régions périphériques du Canada tireraient de ce changement des avantages additionnels. À certains points de vue, elles jouissent d'une représentation appréciable à la Chambre des communes. Avec un plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes que la Californie n'en détient à la Chambre des représentants, la Colombie-Britannique pourrait acquérir une part du pouvoir législatif et de la confiance reconnue à la Californie. L'Alberta suit la Colombie-Britannique de près. La région Atlantique possède des intérêts compatibles sur plusieurs questions. Les députés de la région Atlantique, partiellement libérés des engagements pris à l'égard des partis nationaux orientés vers l'Ontario et le Québec, pourraient égaler le nombre de leurs homologues de la Colombie-Britannique et offrir un appui formidable aux politiques pour avantager leur région. La tendance des provinces Atlantiques à élire des députés pragmatiques et non idéologiques aiderait dans cet effort.

Le relâchement de la discipline partisane forcerait les députés à déployer de gros efforts d'adaptation qui produiraient une nouvelle race de députés. Le modèle du législateur sérieux, du négociateur souple et non dogmatique, coexisterait avec l'idéologue et le loyaliste partisan; la collégialité non partisane coexisterait avec l'esprit de parti. Un bon nombre de députés, notamment les plus idéologues et les plus sectaires des Conservateurs et des Néo-Démocrates seraient traumatisés par un tel changement. La plupart des députés regretteraient l'étroite collégialité des partis fermement disciplinés, ainsi que leur sentiment de sécurité à la fois convenable et relativement peu compliqué. Les Canadiens ambitieux, qui jusqu'ici n'étaient pas intéressés à passer leur vie sur les arrières-bans, se laisseraient séduire par une carrière parlementaire. Dans ces circonstances, la désignation des candidats par les partis, qui jusqu'ici n'était souvent pas disputée, ferait l'objet d'une concurrence plus vive. Les députés constateraient qu'il est à la fois possible et souhaitable de se bâtir au sein de leur circonscription une réputation de législateur éclairé et de travailleur social diligent. Les députés élus se feraient les défenseurs efficaces des quelques questions importantes qui intéressent leur circonscription. Dans la majorité des dossiers, ils appliqueraient leur propre jugement, défendraient la position de leur parti ou auraient recours au marchandage. Les députés qui seraient en mesure d'assurer l'équilibre entre leur souci de protéger leur réputation dans la circonscription et le besoin de conserver l'appui dont ils jouissent au sein de leur association de comté et de leur parti national pourraient se tailler des carrières profitables de législateurs et de membres de Cabinet sans succomber aux glissements de vote nationaux ou régionaux. Or, il arrive souvent que

ce genre de glissements (comme en 1984 et en 1988) mettent un terme à des carrières prometteuses au Parlement ou au sein du Cabinet lorsque les électeurs ne tiennent compte que des questions nationales et de l'image des chefs de parti que projettent les médias.⁵

Certains Canadiens craignent qu'un important affaiblissement de l'esprit de parti au parlement pousse le Canada à adopter les caractéristiques peu souhaitables du régime politique américain. Ils appréhendent le particularisme des groupes d'intérêt et la réélection quasi-automatique des titulaires. Ces préoccupations ne sont pas tout à fait justifiées. Une Chambre des communes réformée ne souffrirait pas de cette maladie du « congressionnalisme » qui facilite le particularisme et les réélections trop faciles : la puissance des groupes de pression au niveau du financement électoral, les mandats de deux ans au Congrès, les élections primaires, le régime de l'ancienneté, la majorité extraordinaire détenue par le Sénat pour mettre fin au débat, le caractère politisé de la branche de l'exécutif et les réseaux des groupes de pression de Washington.

La première de ces caractéristiques alimente quelques autres. Elle est largement connue pour exercer une influence pernicieuse. Les élections au Congrès, où les dépenses ne sont pas plafonnées, sont lourdement financées par les groupes de pression. Le titulaire qui est le mieux financé remporte presque toujours l'élection, et se met, par la suite, au service de ses donateurs tout en sollicitant leur appui futur. Le mandat des élus à la Chambre des représentants qui est d'une durée de deux ans a été conçu pour tenir les membres de la Chambre étroitement comptables envers leurs commettants. Or, un tel mandat aide à maintenir l'influence des groupes de pression et à assurer une longue carrière au Congrès en induisant les membres à faire campagne et à solliciter des fonds de façon continue. Le régime des primaires favorise également les titulaires bien nantis. Le critère d'ancienneté qui régit la présidence des comités confère des pouvoirs aux membres mêmes devenus les plus redevables aux groupes de pression grâce à une succession de campagnes électorales bien financées. L'extraordinaire majorité du Sénat qui permet à cette institution d'invoquer la clôture permet aux minorités régionales et aux groupes de pression anti-réformistes de faire obstacle aux votes sur des mesures auxquelles ils s'opposent. Par ailleurs, un cinquième des effectifs de la branche de l'exécutif aux États-Unis consiste en des nominations politiques. C'est le cas de l'ensemble du Bureau exécutif du Président. Les titulaires politiques ont tendance à suivre des lignes de conduite partisans ainsi que des programmes idéologiques. Ils oeuvrent en étroite collaboration avec des groupes de pression et des groupes d'analystes compatibles. Enfin, l'interpénétration des effectifs intéressés des comités et des sous-comités du Congrès et de leurs comités d'action politique raffermirait encore plus l'intégration des intérêts établis dans le processus politique.

Même une brève discussion devrait prouver qu'une réforme parlementaire n'assujettit pas nécessairement les Canadiens à

un « congressionnalisme » intégral. Ce qui est probablement le plus significatif, c'est que la *Loi sur les dépenses d'élection* serait retenue. Lorsque les intérêts ne peuvent « acheter » les législateurs, les comités législatifs n'ont aucune raison de constituer un « triangle d'airain » collusoire d'orientation politique avec les groupes de pression et l'exécutif. De toute manière, le pouvoir dont jouissent les partis canadiens et les chefs de parti demeurerait plus proche du modèle britannique que du modèle américain. Les partis et leurs chefs continueraient d'influencer les désignations de candidats aux sièges parlementaires, les affectations à des postes et à des comités ainsi que les présidences des comités, pour ne pas mentionner les nominations à des postes qui sont de plus en plus brigués au sein du Cabinet. Les électeurs canadiens tiendraient toujours compte de leur évaluation des chefs de parti au moment du scrutin, bien que l'évaluation qu'ils feront de leurs propres députés jouerait un certain rôle. La pluralité de la procédure électorale survivrait. La Fonction publique du Canada, y compris le Bureau du conseil privé, retiendrait son professionnalisme non partisan.

Conclusion

Les Canadiens blâment souvent les partis décentralisés et le marchandage du « congressionnalisme » pour l'enclassement du particularisme régional dans le processus politique national. Fort bien. Pourtant, le particularisme présente pour le Canada de l'après-Meech des défis irrésistibles. Est-il dans l'intérêt du Canada que les gouvernements provinciaux détiennent un quasi-monopole au niveau de l'articulation et de l'avancement des intérêts régionaux ? Les premiers ministres des provinces de l'Ouest affirment aujourd'hui qu'ils pourraient revendiquer pour leur province une certaine forme de « souveraineté-association ». Si les Canadiens « périphériques », exaspérés par des décisions politiques prises par l'élite dans le secret et sans consultation, continuent de croire que le gouvernement fédéral sert uniquement les intérêts de l'Ontario et du Québec, il est possible que les décisions politiques prises à Ottawa se feroient bientôt très rares. La question est donc la suivante : quel est le rajustement le moins déstabilisant qui puisse atténuer l'aliénation au Canada « périphérique » ? Ceux qui cherchent une réponse à cette question trouveront un schéma directeur dans le Rapport McGrath.*

Notes

1. Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, *Rapport* (Troisième Rapport) (Ottawa : Imprimeur de la Reine, juin 1985), p. 2.
2. *Ibid.*, p. 9 et 10.
3. *Ibid.*, p. 9.
4. « The Independent MP », *Globe and Mail*, 12 octobre 1985.
5. C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada* (Toronto : Presse de l'Université de Toronto, 1987), notamment aux pages 258 et 259.