

---

# Le Parlement et le simple député

---

par Paul McCrossan

Notre système parlementaire est basé sur les partis, lesquels doivent faire l'objet d'une certaine discipline pour que le tout puisse fonctionner. Ainsi les membres ont rarement la possibilité de voter contre leur propre parti, sauf quand des questions de convictions personnelles ou d'intérêt régional sont en jeu. Cependant, si la réforme parlementaire et les droits du simple député signifiaient qu'ils ne peuvent exprimer leur désaccord que dans de ce genre de situations extrêmes, ils ne représenteraient pas grand chose.

Permettez-moi de donner une interprétation philosophique à ma compréhension du processus parlementaire. Toute liberté supplémentaire accordée aux députés doit être exercée avec discernement. Comme l'a dit George Bernard Shaw : « La liberté est synonyme de responsabilité et c'est pourquoi les hommes en ont peur ».

Mais le contraire est également vrai. La liberté d'action ne peut être limitée que si le manque de discipline met en péril la viabilité du système politique. John Stuart Mill a dit à peu près la même chose quand il a écrit : « La seule raison que l'humanité est en droit d'invoquer pour imposer des limites à la liberté d'action d'un de ses membres est sa propre protection ».

Le poète Milton estime que, bien souvent, lorsque l'on demande plus de liberté d'action, c'est en fait pour se soustraire à ses responsabilités collectives : « Ils crient liberté, mais ils veulent dire licence ».

Permettez-moi maintenant de vous expliquer comment je faisais pour choisir entre mon parti, mes électeurs et mes convictions personnelles. Au Canada, la réforme parlementaire a eu pour effet de faciliter grandement le dépôt des projets de loi d'initiative parlementaire, mais elle n'a pas eu la même conséquence pour les projets de lois émanant du gouvernement.

J'ai eu l'honneur de déposer le premier projet de loi d'initiative parlementaire adopté dans le cadre du nouveau système et aussi de contribuer à l'adoption d'un second projet

de loi auquel s'opposait un grand nombre des membres du Cabinet.

Je pense que, à moins qu'un principe fondamental du parti ou du gouvernement soit en jeu, les députés devraient être libres de voter comme ils l'entendent au sujet des projets de loi déclarés conformes par le Comité des affaires émanant des députés. La première loi à laquelle j'ai fait allusion était la *Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques*, qui oblige le gouvernement - même s'il s'y était opposé pendant quinze ans - à déposer au moins aux trois ans une évaluation de toutes les dépenses relatives aux programmes de pensions, qu'il s'agisse de programmes sociaux ou encore, de régimes pour les employés du gouvernement ou pour les députés. Le projet a été adopté à l'unanimité. Ce succès est en grande partie attribuable à un rapport présenté par le vérificateur général à la même époque. Celui-ci insistait sur le fait que les personnes au pouvoir ne peuvent fixer des objectifs de politique cohérents à moins d'avoir une bonne idée des engagements financiers auxquels ils ont astreint le pays.

La seconde mesure législative dont j'ai parlé porte le titre de *Loi sur la santé des non-fumeurs*, déposée par la Néo-démocrate Lynn MacDonald. Ce projet de loi était notamment appuyé par l'Association médicale canadienne, la *Heart and Lung Society* et la Société canadienne du cancer. Il portait sur l'interdiction de fumer dans les installations et les réseaux de transport du gouvernement fédéral. Sa portée débordait largement la politique gouvernementale, mais il avait reçu l'appui personnel du ministre de la Santé et du Bien-être social et d'une grande partie du caucus gouvernemental.

À l'époque, j'étais président du comité du parti gouvernemental pour les questions de santé et de bien-être social. Comme je pensais que le projet de loi pouvait être rendu administrativement fonctionnel par le comité et qu'il ne représentait pas un élément fondamental de la politique gouvernementale, j'ai accepté d'aider à M<sup>me</sup> MacDonald à mettre sur pied un groupe d'appui gouvernemental destiné à faciliter les étapes de la deuxième et troisième lectures. Je dois préciser que chaque article du projet de loi a été remanié en profondeur au cours des audiences du comité, soit durant près de six mois. Le projet de loi a été adopté de justesse en troisième lecture, même si tous les membres du Cabinet ont voté contre.

Le troisième projet de loi auquel j'ai contribué à titre de simple député portait sur les pratiques bancaires. Le Comité

---

*Ancien parlementaire fédéral, M. Paul McCrossan est expert-conseil auprès de la firme torontoise d'actuaire Eckler Partners. L'article est la traduction d'une version révisée d'un discours qu'il a prononcé en mai 1990 au deuxième Colloque parlementaire de l'APC.*

des finances de la Chambre des communes avait étudié pendant plusieurs mois la question des frais d'administration facturés par les banques au Canada et avait invité les cinq présidents des plus grandes banques établies au pays à discuter de ses conclusions relatives aux pratiques abusives. La réaction des banquiers a été sans équivoque : ils n'avaient pas de comptes à rendre au Parlement. Leur seule obligation était de respecter la *Loi sur les banques*, un point c'est tout.

Le Comité des finances déposa en mon nom, le même jour, un rapport ainsi qu'un projet de loi intitulé *Loi modifiant la Loi sur les banques (pratiques bancaires équitables)*. Le président de l'Association des banquiers canadiens convoqua immédiatement une conférence de presse dénonçant à la fois le rapport, le projet de loi et le processus parlementaire. Le Comité permanent des affaires émanant des députés répliqua dans la semaine en décrétant que le projet de loi était une mesure prioritaire et qu'il devait faire l'objet d'un vote au Parlement.

Pourtant, et c'est là que le bât blessait, le gouvernement ne tenait pas particulièrement à soumettre les pratiques bancaires à une législation. Mais les banques affichaient vraiment trop de mauvaise volonté. Or, dès que le Comité des affaires émanant des députés donna à la mesure législative un statut prioritaire, certains banquiers vinrent me demander si j'accepterais de la retirer s'ils instituaient, volontairement, toutes les dispositions qui y étaient prévues. Et c'est ce qui se produisit pour le plus grand bien de tous.

Tant qu'il respecte les lignes du parti concernant les simples députés, un député devrait pouvoir exprimer l'opinion de ses électeurs ou son opinion propre. Mais il reste encore la question des affaires d'intérêt public.

Je pense que nous sommes tous d'accord pour accepter quelques entorses à la discipline du parti dans certains cas extrêmes mettant en jeu des convictions personnelles ou des intérêts régionaux. Par exemple, lors de la dernière législature, les députés du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest ont voté contre l'Accord du lac Meech, qu'ils considéraient injuste à l'égard de leurs électeurs. Personne, autant que je sache, n'a tenté de les dissuader, et ils n'ont eu à souffrir aucune conséquence fâcheuse.

Il y a évidemment des questions de politique gouvernementale fondamentale telles que les mesures budgétaires, contre lesquelles un député ne peut voter tout en continuant à faire partie du caucus. Et il y a des questions de convictions personnelles qui peuvent aussi pousser un député à démissionner d'un parti. Mais ce sont là des exemples plutôt extrêmes. Si la liberté accordée aux députés ne se limite qu'à des situations de ce genre, aux conséquences extrêmes, que reste-t-il comme droits au simple député ? Or, celui-ci peut souvent avoir l'impression que la politique du parti n'avantage ni ses électeurs, ni ses chances de réélection, en fait, qu'elle nuit au pays et au parti lui-même.

Dans de telles situations, quel choix faire entre le parti, les électeurs et les convictions personnelles ? J'estime que, tant qu'une question peut être débattue, un député peut et doit essayer d'influencer ses collègues dans le sens de ses convictions personnelles ou en fonction de son évaluation de l'intérêt du pays, de sa région ou du parti. Et je pense qu'en fait le processus de discussion est beaucoup plus long qu'on ne le reconnaît généralement.

Par exemple, pour autant que la question ne porte pas sur la politique gouvernementale, je pense que le député peut et doit travailler au sein des comités appropriés pour changer la politique en question.

Ce problème comporte un autre aspect. Le député doit toujours se souvenir que les dispositions d'un projet de loi ou d'une politique gouvernementale ne découlent peut-être pas des convictions profondes d'un ministre ou même de la politique du parti, mais représentent simplement la solution la plus pratique du point de vue bureaucratique. Dans ce cas, le vrai problème peut consister à convaincre le ministre en cause que la législation proposée n'est ni dans son intérêt ni dans celui du gouvernement.

Des exemples ? J'en ai une foule qui viennent de mon travail au sein du comité des finances et de celui de la santé et du bien-être social. Ainsi les dispositions de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* auraient pu avoir pour conséquence de rendre public le nom de toute institution financière qui, de l'avis du surintendant, risque de connaître des difficultés financières. Je ne connais pas de moyen plus sûr de provoquer un mouvement de défection à l'égard d'une banque que d'obliger celle-ci à exposer ses difficultés à la vue de tous. Mais c'était pourtant l'effet que pouvait avoir ce projet de loi, et les hauts fonctionnaires du ministère des Finances insistaient pour qu'il soit adopté sans modification. La réponse unanime du Comité des finances fut de refuser d'adopter quoi que ce soit sans modification.

Voici un second exemple : malgré un rapport unanime de tous les partis recommandant que les liens entre les établissements financiers et les entreprises commerciales soient considérablement réduits, le gouvernement était sur le point de permettre à la société Imasco de prendre contrôle de notre compagnie fiduciaire la plus importante, le Canada Trust, et ce, sans imposer la moindre restriction.

Le Comité des finances avait présenté un rapport demandant l'imposition de rigoureuses restrictions, mais le gouvernement nous opposait une fin de non-recevoir. J'ai donc utilisé un moyen inhabituel et demandé l'adoption par la Chambre du rapport du Comité des finances, ce qui a entraîné un débat d'une demi-journée. Au cours de ce débat, aucun député d'aucun parti n'a voulu défendre la prise de contrôle inconditionnelle du Canada Trust. Le lendemain, le ministre m'informait que la transaction n'aurait pas lieu à moins de conditions très strictes imposées à la société Imasco, ce dont celle-ci avait été avisée.

---

Comme troisième exemple, je mentionnerai le fait que, bien que les taux d'intérêt aient chuté de 7 p. 100 au Canada de 1982 à 1987, les taux appliqués aux cartes de crédit par toutes les grandes banques, à l'exception d'une seule, n'avaient pas suivi le mouvement. Le Comité des finances a entrepris sa propre étude et, avec l'aide de trois grandes institutions financières, a pu démontrer comment et pourquoi les taux étaient si élevés.

Le Comité déposa un rapport recommandant, non pas que les taux d'intérêt soient réduits au moyen d'une mesure législative, mais simplement que le gouvernement procède à une enquête sur les manœuvres anti-concurrentielles menées par les banques, à moins que les taux d'intérêt appliqués aux cartes de crédit ne soient réduits de 3 p. 100 dans les trente jours. Deux semaines plus tard, c'était fait.

Même si le Comité des finances appuyait la législation visant à contrôler et à restreindre les opérations entre apparentés, comme je viens d'en parler au sujet des institutions financières, la législation déposée par le gouvernement à la Chambre était si déficiente qu'elle mettait en péril les transactions les plus légitimes de la plupart des institutions financières canadiennes. Le ministre responsable refusa de retirer les dispositions fautives, comme le lui demandait le Comité, qui refusa à son tour d'adopter le projet de loi.

Le président du Comité des finances et moi-même avons alors pris le parti de rencontrer le vice-premier ministre, qui était aussi le leader parlementaire, pour l'avertir que le Comité était disposé à rejeter publiquement le projet de loi si le ministre insistait pour que les articles en cause soient adoptés. Le Comité dut rapidement s'ajourner, et le ministre lui-même retira les dits articles.

S'il est difficile pour un député d'être publiquement en désaccord avec son parti, il est également difficile pour un parti de voir un de ses membres s'opposer publiquement à lui.

Permettez-moi de mentionner un autre cas où j'ai été très près de me dissocier du gouvernement. Lorsque celui-ci déposa

son projet de réforme du régime fiscal des institutions financières, il ne tint aucun compte des recommandations du Comité des finances et imposa une taxe qui avait deux défauts majeurs, l'un politique, l'autre économique.

Politiquement, cette réforme enrageait l'industrie et, six mois avant les élections, aurait en pour effet de mobiliser les agents d'assurance qui, du moins au Canada, peuvent constituer une force politique considérable contre le gouvernement. Économiquement, le projet de loi était si boiteux qu'il ne serait pas parvenu à lever les fonds prévus.

Après l'échec de mes discussions avec le ministre des Finances, je pris contact une fois de plus avec le leader parlementaire pour lui faire connaître les dangers politiques du projet de loi et le prévenir que, si le gouvernement insistait pour procéder à son adoption, je me déclarerais publiquement en désaccord et tenterais de le faire échouer. Le vice-premier ministre organisa sans tarder plusieurs réunions spéciales à l'issue desquelles le ministre retira le projet de loi et le remplaça par un autre.

Que nous enseignent ces expériences ? Tout d'abord qu'il est tout à fait possible de défendre ses opinions personnelles de même que les intérêts de ses électeurs ou de sa région. Deuxièmement, la façon de s'y prendre est au moins aussi importante que le but visé. Troisièmement, si un député entrevoit des risques de désaccord entre lui et son parti, il devrait en informer aussitôt que possible son leader parlementaire et être prêt à défendre sa cause.

Je me permettrai de conclure, au sujet de la nécessité de respecter les règles du jeu, officielles ou non, en citant Cicéron, pour qui : « C'est pour être libres que nous sommes contraints d'obéir aux lois ».

La réforme parlementaire n'accordera aux simples députés la liberté qu'ils réclament que s'ils s'engagent à respecter scrupuleusement les usages parlementaires.\*