
Réforme parlementaire : Obstacles et occasions

par Preston Manning, député

Il y a quatre obstacles à la réforme parlementaire qui me sautent aux yeux, surtout depuis que notre groupe est à Ottawa : l'inertie; l'absence, chez les élus, d'une théorie cohérente de la représentation démocratique; la méconnaissance profonde des réformes proposées; et la convention de la question de confiance.

L'inertie est un obstacle qui se dresse inmanquablement devant quiconque essaie de changer quelque chose. C'est la résistance au changement. Quelle que soit la nature du changement, les gens répugnent toujours à modifier leurs façons de faire. Il en est ainsi du Parlement et d'autres institutions.

Quand notre groupe de 52 nouveaux députés est arrivé à Ottawa, notre premier contact avec la résistance au changement n'a pas eu lieu à propos d'un bouleversement de la procédure. Nous voulions tout simplement agencer autrement notre salle de réunion. Au lieu de disposer les chaises comme dans un auditorium, nous voulions grouper des tables en carré. Or, pour obtenir ce petit changement, il nous a fallu huit réunions avec les responsables de l'Édifice de l'Ouest. On nous a expliqué en long et en large pourquoi les tables étaient hors de question et les chaises obligatoires, puis pourquoi nous ne pouvions pas disposer les tables en carré. Le changement était tout ce qu'il y a de plus simple puisqu'il s'agissait de l'agencement de la salle. N'empêche qu'il nous a fallu huit réunions et force négociations pour y parvenir.

La seule façon de venir à bout de l'inertie, c'est de faire preuve de persévérance, de revenir inlassablement à la charge. Sinon, il est très facile de se décourager et d'abandonner.

Le second obstacle à la réforme parlementaire, c'est l'absence, au sein des partis traditionnels, d'une théorie intégrée de la représentation démocratique qui donne du poids aux intérêts et aux opinions des électeurs. Quand on demande aux Canadiens ce qu'ils attendent de leur député, ils tendent à

donner trois réponses autour desquelles les politologues ont bâti des théories.

Certains veulent que leur député exprime leurs opinions sur telle ou telle question, surtout lorsqu'il y a consensus dans la circonscription. C'est la théorie de la représentation dite du «délégué». Quand le député prend la parole ou vote au Parlement, il agit à titre de délégué des gens qui l'ont élu.

D'autres veulent que leurs élus tiennent leurs promesses et mettent en oeuvre le programme qu'ils ont soumis à l'approbation du public. C'est la théorie dite du «mandataire». Vous avez proposé un programme. Vous avez été élu. À vous de le défendre au Parlement.

D'autres encore veulent que leur député se serve de son jugement sur les questions dont le Parlement est saisi, notamment celles qui n'ont pas été prévues pendant la campagne électorale. C'est la théorie dite du «dépositaire» Le député a pour mission de défendre du mieux qu'il peut les intérêts de ses commettants.

Il me semble que ce que les partis et les institutions démocratiques modernes doivent faire, c'est d'intégrer les trois conceptions du député — le délégué, le mandataire et le dépositaire — en une théorie cohérente de la représentation et d'élaborer des lignes directrices sur la façon de voter en caucus et au Parlement en conformité avec le modèle.

Les réformistes de la 35^e législature interrogent souvent le premier ministre et ses collègues sur leur façon de concevoir la représentation démocratique. Il ressort de leurs réponses qu'il n'existe pas de théorie cohérente, globale de la représentation, même parmi les membres d'un même parti. Et que les théories qui ont cours tendent à accorder beaucoup plus d'importance à la ligne du parti et au jugement des députés qu'à l'opinion des électeurs.

Voici une question que l'une de nos députées a posée au premier ministre :

Je crois que pour rétablir la confiance du public dans le jugement du Parlement, le Parlement doit d'abord montrer qu'il a confiance dans le jugement des électeurs. Le premier ministre serait-il d'accord pour dire que l'une des façons les plus efficaces d'y arriver consisterait à associer de temps en temps

Preston Manning est chef du Parti réformiste du Canada. Le présent article s'inspire d'un discours prononcé lors d'une conférence sur la réforme parlementaire organisée par la Canada West Foundation en février 1994.

les gens aux grandes décisions par un référendum national dont les résultats seraient exécutoires?

Voici la réponse du premier ministre :

Monsieur le Président, nous avons eu un référendum au Canada il y a un an et demi. C'est un moyen qu'on peut utiliser de temps à autre, mais il ne peut pas servir à diriger le Parlement. Ce n'est pas la façon de procéder. Nous avons été élus sur la base d'un programme.

La députée lui a alors demandé :

Lorsque les députés ministériels votent à la Chambre, le premier ministre s'attend-il à ce qu'ils s'en remettent à la position de leur parti, à leur jugement personnel ou à l'opinion majoritaire de leurs électeurs?

Et le premier ministre lui a répondu :

J'ai dit hier, et c'est très simple, que cette idée de nous remplacer par les sondages me répugne. Et je le répète aujourd'hui, on nous a élus pour que nous exercions notre jugement. Les membres de mon parti exercent leur jugement en sachant qu'ils appartiennent à un parti qui a été élu sur la base d'un programme. Voilà ce que c'est qu'un parti politique.

Vous constaterez que les réformistes posent beaucoup de questions sur la théorie de la représentation au Parlement. Vous noterez dans la réponse du premier ministre la grande importance qu'il accorde à la ligne du parti, au jugement des députés, et son scepticisme quant à l'opportunité de donner aux électeurs voix au chapitre. C'est la façon de penser de bien des parlementaires traditionnels.

Un troisième obstacle à la réforme parlementaire, c'est la méconnaissance des réformes proposées. Si vous proposez de recourir davantage au référendum, par exemple, on vous accuse de vouloir «gouverner par référendum». Cette opinion me semble complètement ridicule.

Nous proposons non pas de gouverner par référendum, mais de consulter le public plus souvent par ce moyen qu'on ne l'a fait par le passé. Nous devons lutter contre cette idée que, lorsqu'on parle de référendum, on aspire à instaurer la démocratie directe totale dans tous les dossiers dont le Parlement est saisi.

Si vous proposez des mécanismes de révocation, on vous accuse de prôner l'anarchie, comme si des députés allaient être révoqués tous les mois. Il faut lutter contre cette erreur. Je dis : «Non, le mécanisme comporte des seuils, des protections...» On y aurait recours dans des cas extrêmes et surtout comme menace. L'efficacité d'un mécanisme de révocation ne tient pas aux modalités de son fonctionnement, puisque c'est la menace d'y recourir qui constitue son plus grand atout. Il faut donc lutter contre cette idée que, lorsque vous parlez de révocation, vous prônez la déstabilisation des élections.

Si vous parlez de votes plus libres, on vous accuse souvent de miner les concepts de responsabilité ministérielle et de gouvernement responsable. Il vous faut alors expliquer que vous ne voulez pas la disparition des partis politiques. Même

si les votes étaient plus libres, il y aurait toujours des partis politiques et la plupart des votes se tiendraient sur la base d'une position adoptée d'avance. Tout ce que vous voulez, c'est permettre un peu plus aux députés de voter conformément aux vœux de leurs commettants, surtout lorsque cela va à l'encontre de la ligne de leur parti ou de leur position personnelle.

Notre pays n'a eu que trois référendums dans toute son histoire. Or, quand vous proposez de tenir des référendums, on semble croire que vous allez en organiser un toutes les deux semaines.

Certaines des attaques lancées à tort et à travers contre les réformes proposées découlent d'idées fausses, mais je pense que beaucoup d'entre elles résultent aussi d'un trait pernicieux du débat politique canadien. Nos politiciens ne se contentent jamais d'argumenter pour ou contre la position d'un adversaire; ils la poussent d'abord à l'extrême pour ensuite argumenter contre l'extrême.

La méthode est particulièrement efficace au Canada, sans doute parce que les Canadiens ont peur de l'extrémisme. Je crois que c'est M. Trudeau qui a dit que les Canadiens étaient des modérés extrêmes, ce qui est un concept intéressant. Si la terre était plate, les Canadiens seraient tous au milieu de peur d'être trop près du bord.

Souvent, dans nos débats politiques, on ne discute pas des positions réelles des gens. On a tendance à pousser le point de vue de l'adversaire jusqu'à l'absurde pour mieux le détruire. Mais il ne s'agit pas alors de sa position réelle. C'est ce que je constate souvent lorsqu'il est question de référendum, de révocation, d'initiative populaire et d'élections à date fixe. On ne parle pas de la vraie question, on pousse à l'extrême et on argumente contre l'extrême. C'est là quelque chose qui empêche de communiquer et de comprendre la réforme, d'où la difficulté extrême de la faire accepter.

Le quatrième obstacle à la réforme parlementaire, c'est la question de confiance, c'est-à-dire la convention qui veut que, dans la plupart des assemblées législatives, toutes les motions soient considérées comme des motions de confiance. Il s'agit là d'une convention qu'on pourrait changer au moyen d'une déclaration de politique des premiers ministres fédéral et provinciaux et de la plupart des assemblées au début de la session.

Nous avons posé des questions à ce sujet à la Chambre des communes et je tiens à vous communiquer une des réponses que nous avons reçues. Nous allons souvent la poser pendant la présente législature. La voici telle que posée par un de nos députés de Colombie-Britannique :

Est-ce aujourd'hui que le premier ministre va permettre aux députés de représenter leurs commettants en déclarant que le gouvernement ne considérera pas que la défaite d'une de ses motions, y compris une mesure de dépense, constitue une expression de non-confiance à moins qu'elle ne soit immédiatement suivie par l'adoption d'une motion de non-confiance en bonne et due forme?

Voici comment M. Chrétien a répondu à cette question :

Monsieur le Président, la Chambre a depuis longtemps une règle de procédure...

C'est l'appel habituel à la tradition.

Bien que la question de confiance ne soit pas régie par les règles de procédure que nous suivons, je crois qu'il serait très facile avec la majorité dont nous disposons d'entamer un processus qui rendrait le gouvernement non comptable de ses décisions.

C'est l'idée que les votes plus libres vont à l'encontre du concept de la responsabilité ministérielle.

Il faut songer à l'effet à long terme que cette mesure aurait au Parlement. Monsieur le Président, cette Chambre n'est pas un groupe de députés indépendants. Nous sommes les membres d'un parti et nous avons un programme à mettre en oeuvre.

Occasions

Permettez-moi maintenant de faire preuve d'optimisme en parlant des facteurs qui favorisent le changement dans la 35^e législature.

D'abord, il me semble que l'intérêt du public pour certains aspects de la démocratie directe et pour la réforme de nos institutions n'a jamais été aussi vif. Le référendum sur l'entente de Charlottetown a, en général, été une bonne expérience pour les simples citoyens. Ils ont aimé y participer et ils ont apprécié l'occasion qui leur était offerte de dire aux élites de ce pays qu'ils voulaient prendre une autre direction. Je crois que nous pouvons tirer parti de cette expérience positive.

Les sondages officiels que le Parti réformiste a menés surtout par correspondance révèlent que beaucoup de gens sont en faveur de réformes comme l'initiative populaire, le référendum et surtout la possibilité de révoquer un député. Nous nous sommes aperçus pendant la campagne électorale que ces propositions présentent beaucoup d'attrait pour les Canadiens de la base.

Un autre signe encourageant, c'est l'intérêt que suscite la réforme parlementaire parmi les nouveaux députés. Les quelque 200 nouveaux députés savent que le public a une très mauvaise opinion du bilan de la 34^e législature, qu'il veut des changements. En outre, ils veulent, je crois, disposer de plus de latitude pour représenter leurs commettants. Les réformistes vont faire tout en leur pouvoir pour encourager les whips des deux côtés de la Chambre à accorder plus d'indépendance aux simples députés.

Nous avons déjà, dans un des débats, évoqué la façon dont le Parlement britannique a réussi à assouplir un peu plus que

nous la convention de la question de confiance. Je crois comprendre qu'il y est parvenu non pas parce que, dans les années Thatcher, le cabinet était voué à la réforme parlementaire, mais parce que de simples députés se sont rendus à une réunion des ministres un jour et leur ont dit qu'ils allaient voter contre un projet de loi sans pour autant avoir l'intention de défaire le gouvernement. Si le vote était suivi par une mesure de confiance, ils appuieraient le gouvernement, mais ils allaient voter contre le projet de loi.

Voici ce qu'en a dit un observateur britannique : «Après 300 ans, les simples députés de la mère des Parlements se sont enfin aperçus d'un simple fait mathématique évident, à savoir qu'ils sont plus nombreux.» Nous envisageons de poser près des fauteuils des simples députés et dans les foyers de la Chambre des communes des affiches où on lirait le message suivant : «Simple député de la Chambre, unissez-vous. Vous n'avez rien à perdre que les chaînes de la discipline de parti. Comptez combien vous êtes, comptez combien de députés sont ministres et secrétaires parlementaires, et rendez-vous compte que vous êtes plus nombreux. Réfléchissez-y.»

La troisième chose encourageante, ce sont les réformes qu'il est proposé d'apporter au Règlement de la Chambre. Il s'agit d'une initiative que le gouvernement lui-même a prise et qui fait partie de son programme. On propose, entre autres, de renvoyer les projets de loi publics en comité avant la deuxième lecture plutôt qu'après, de permettre aux comités de rédiger et de déposer des projets de loi, de permettre au Comité permanent des finances d'examiner des propositions concernant les politiques budgétaires du gouvernement et de faire rapport à leur sujet. Toutes ces mesures sont bonnes. Et la motion du gouvernement portant de modifier le Règlement se termine par un paragraphe d'ensemble. Le voici :

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre devrait examiner les procédures concernant les déclarations des députés, les débats spéciaux, l'enregistrement par des moyens électroniques des votes en Chambre, la conduite des affaires émanant des députés, la réforme de la période des questions, les mesures propres à favoriser une participation plus directe des citoyens, notamment des initiatives de citoyens, le droit des électeurs de révoquer leur député, les référendums obligatoires, les votes libres à la Chambre des communes, les débats sur des pétitions et les élections à date fixe.

Ce comité reçoit régulièrement le témoignage d'experts et il constitue actuellement le meilleur moyen de réaliser la réforme parlementaire pendant la 35^e législature.

Voici maintenant quelques mesures concrètes que vous pouvez prendre :

- Universitaires, nous vous demandons à vous et à vos étudiants de nous envoyer un projet de thèse sur une théorie unifiée de la représentation démocratique, une théorie qui intègre les théories du dépositaire, du mandataire et du délégué en un tout complet et qui comporte des lignes directrices sur la manière de voter en conformité avec la théorie. Nous disposons de

crédits de recherche que nous sommes prêts à dépenser à cette fin si nous pouvions obtenir une proposition qui nous paraîtrait d'utilité pratique pour nos députés.

- Écrivez aux rédacteurs en chef et téléphonez aux tribunes radiophoniques pour attirer l'attention des médias sur la réforme des institutions politiques.
- Lisez le compte rendu officiel de la période des questions. Nous démasquerons les réformistes à la petite semaine et les défenseurs du statu quo. Nous avons l'intention de sonder les autres députés sur la représentation et ces réformes. Si vous parcourez le compte rendu officiel ou si vous regardez la chaîne parlementaire, vous aurez une idée du niveau d'appui qu'obtient ce genre de changement au Parlement.
- Écrivez ou téléphonez à quelques-uns de ces nouveaux députés qui manifestent quelque intérêt pour la réforme parlementaire et encouragez-les. Il s'agit de savoir s'ils seront influencés par les gens qui veulent la réforme parlementaire ou par les politiciens plus traditionnels qui essaieront de les en dissuader.
- Écrivez ou téléphonez à quelques-uns des fossiles de la législature actuelle. Lorsqu'ils colportent des énormités au sujet des réformes proposées, aidez-les à mettre de l'ordre dans leurs idées.
- Encouragez les simples députés libéraux à défaire une motion ministérielle insignifiante tout en appuyant le gouvernement pour prouver que le monde ne s'écroule pas lorsqu'on agit ainsi.

Conclusion

Je terminerai par une observation que j'ai faite pendant la visite que j'ai rendue à une douzaine de ces partis de réforme démocratique qui survivent comme ils peuvent en Lettonie, en Russie, en Tchécoslovaquie et en Ukraine. Au Canada, nous pouvons trouver intimidants les obstacles et la résistance que nous rencontrons dans notre tentative de réinventer notre système politique et notre processus démocratique. Or, ces gens essaient non seulement de réinventer mais, dans bien des cas, de créer de toutes pièces et en même temps des institutions démocratiques, des arrangements constitutionnels et une économie de marché et ce, en luttant contre des forces supérieures avec une fraction des ressources et des libertés dont nous jouissons. À mon retour, je pensais que, si quelqu'un peut réinventer la démocratie et ses institutions pour le prochain siècle, ce devrait être le Canada à cause de ses traditions, de son climat de liberté et de démocratie et de son discours politique relativement pacifique.

Il faut passer à l'action. Comparé à la situation difficile où d'autres se trouvent, nous avons des atouts dont on ne peut que rêver ailleurs. Si nous parvenons à améliorer les choses, non seulement nous en profiterons nous et nos enfants, mais nous aurons, je crois, accompli quelque chose qui fera l'admiration d'au moins la moitié du monde. ♦