
Sondage officiel d'opinion sur la discipline parlementaire

par Bert Brown

L'auteur a réalisé, en 1991, un sondage auprès de législateurs fédéraux et provinciaux, anciens et actuels, pour connaître leurs sentiments sur les effets de la discipline de parti. Après l'élection de 1993, un autre questionnaire fut adressé à 230 ex-députés. L'anonymat des répondants qui le souhaitaient était garanti. Les députés en poste, qui y sont soumis, auraient d'après le sondage les plus fortes opinions sur les conséquences de la discipline de parti, ce dont se préoccupent beaucoup moins ceux qui ne siègent plus à une assemblée législative.

Aucun vote exécutoire ou même officiel ne se prend au caucus ministériel fédéral et cela ne se fait que très rarement au palier provincial. Combien de Canadiens comprennent vraiment que, lorsqu'ils votent pour un député fédéral ou provincial, ils élisent quelqu'un qui aura rarement l'occasion de voter aux réunions du caucus et ne pourra voter à l'assemblée législative que si sa voix coïncide en tous points avec les intérêts de son parti?

Lorsqu'on lui a demandé pourquoi il votait avec le parti, un député fédéral a répondu : «Les députés ambitionnent sans doute d'obtenir d'autres postes ou d'entrer au Cabinet, et leurs chances s'anéantissent très vite s'ils votent à l'encontre du parti.» Un autre affirmait : «Il n'est pas vraiment bon pour la carrière de se dissocier de son parti lors d'un vote.» Le fait de ne pas vouloir déclencher une élection anticipée n'était qu'une excuse donnée pour se justifier d'avoir respecté la discipline de parti.

Interrogés au sujet des échanges de bons procédés pour ceux qui votent selon la voie dictée par le parti, plusieurs répondants ont reconnu qu'un phénomène intéressant se produit lorsque les députés veulent obtenir une concession, mais répugnent à voter dans le sens du parti : ils ne se présentent pas pour le

scrutin ou s'abstiennent. Certains tombent tout simplement malades.

Lorsqu'on lui a demandé s'il craignait les représailles du parti, un député qui en avait éprouvées a répondu : «Oui, les députés n'aiment jamais s'exposer aux représailles du parti; cette crainte est omniprésente cependant et les whips du parti le font constamment sentir.»

Un député fédéral nous a confié : «Je croyais que j'étais allé là pour jouer comme demi ou comme ailier défensif, au lieu de quoi on m'a donné des pompons et envoyé à la claque.»

Une question sur les façons de récompenser la loyauté au parti a permis d'établir une longue liste d'à-côtés, dont les voyages à l'étranger, les nominations à des comités ou à des commissions, les postes de présidents de comités ou de secrétaires parlementaires, et l'espoir d'entrer au Cabinet. L'approbation du caucus et «l'instinct grégaire» furent aussi mentionnés comme incitations à la loyauté.

Lorsqu'on leur a demandé si le caucus formait une équipe ou un corps d'armée, la plupart des participants ont répondu que le caucus soit formait un régiment au départ, soit le devenait peu après l'arrivée au pouvoir du parti.

Dans un cas où la politique sur les garderies fut annoncée au caucus à 11 h du matin et que l'énoncé de principes préparé

Bert Brown est président du Canadian Committee for a Triple E Senate. Cet article repose sur son discours à la conférence sur la réforme parlementaire organisée par la Canada West Foundation à l'université de Lethbridge en février 1994.

pour la conférence de presse de 15 h fut diffusé avant que le caucus n'en discute, les députés se sont écriés : «Sommes-nous des robots, ou rien de plus que des phoques dressés?»

Interrogé sur la façon dont un parti peut punir un député qui rejette la politique du parti, un député affirmait : «Si le whip vous prend en grippe, vous êtes fichu.» Selon un autre, «vous êtes sensé laisser votre cerveau au vestiaire.» Un autre député frustré ajoutait : «Si vous divergez d'opinion avec le parti, on oublie toutes les règles du jeu et tous les moyens sont bons pour écraser la dissension.»

Mon histoire préférée au sujet de la discipline de parti vient de Peter Lougheed qui disait, à la conférence Alternatives 91, «le chef n'a qu'à regarder de l'autre côté de la table et à soulever un sourcil» pour indiquer «la porte du Cabinet vient de se fermer pour toi, bonhomme.»

Parmi les changements proposés pour équilibrer les exigences de la discipline de parti et les besoins de l'électorat, d'aucuns suggéraient de réduire les votes de censure à de rares cas ou de les limiter tout simplement aux votes ainsi libellés, comme c'est le cas au Parlement britannique.

Le chef du Parti réformiste, Preston Manning, a peut-être le mieux résumé les frustrations auxquelles le système actuel donne lieu en disant : «Bien que les Canadiens des quatre coins du pays se sentent taxés à mort, la Chambre des communes est incapable d'exercer des pressions efficaces pour réduire les dépenses et les taxes fédérales. Cela vient de ce que le gouvernement traite chaque vote sur une motion ministérielle, y compris celles sur les dépenses ou la fiscalité, comme un vote de censure. Il est impossible, au Parlement canadien, de défaire une mesure ministérielle de nature financière ou fiscale sans défaire le gouvernement; il s'ensuit que les propositions visant à augmenter les dépenses gouvernementales ou les impôts ne sont jamais rejetées.»

La tenue d'élections à dates fixes pour éviter que l'argent des contribuables ne serve à acheter leurs voix et que l'électorat ne fasse malgré lui les frais d'élections anticipées purement pour satisfaire les intérêts du parti figure parmi les autres réformes proposées pour améliorer notre régime. D'autres préconisaient de donner plus de pouvoirs législatifs aux comités et moins aux whips des partis. D'autres réclamaient enfin, à des degrés divers, la réforme de la Chambre des communes, du système électoral et du Sénat.

Loin de s'apitoyer sur eux, les répondants étaient plutôt envieux de leurs homologues américains. Il n'y a pas, au Canada, de mécanisme d'équilibre entre ce que le premier ministre décrète et ce qui se produit à la Chambre. Un tel

mécanisme fait aussi défaut en comité, et il n'y a pas d'autre chambre pour faire contre-poids. Au fond, rien ne fait pendant au pouvoir du premier ministre.

Un observateur perspicace du Parlement britannique, Lord Hailsham, mérite d'être cité : «Aucune disposition visant à restreindre les pouvoirs du Parlement n'a été formulée par écrit dans une constitution. Il n'y a rien que le Parlement ne puisse légalement faire, et le parti qui contrôle le Parlement peut faire ce qu'il veut. Nos règles sont celles du parti au pouvoir.»

La réponse d'un député fédéral au sujet des conflits entre ses propres idées et la politique du parti ou les désirs des électeurs résumait bien les réponses obtenues : «C'est en grande partie l'ambition qui détermine comment les choses se déroulent à la Chambre des communes et l'appui qu'obtient le gouvernement. Peu nombreux sont ceux qui se prononcent sur les questions de l'heure. Il y a tant d'ambition virulente dans l'air qu'elle semble dominer tout le reste.»

Les sentiments des répondants au sujet des conflits entre les députés fédéraux et le grand public semblent indiquer que, dans ce domaine, notre régime parlementaire est loin de répondre aux attentes des Canadiens. Dans ses efforts pour dégager un consensus et assurer sa réélection, le parti ministériel ignore un intérêt après l'autre et finit, en définitive, par les ignorer tous. C'est ce que les députés appellent «mettre de l'eau dans son vin.» Les exemples de ce genre de compromis sont légion. Signalons notamment le contrat des CF-18, le Programme national de l'énergie, le différend sur les bardeaux, le différend sur la pêche à la morue, la TPS, l'Accord du Lac Meech, et enfin l'Accord de Charlottetown, qui a été rejeté. La taxe sur le tabac et le récent budget fédéral constituent déjà, de la part du gouvernement actuel, des compromis semblables. Comme le disait l'un des députés fédéraux qui a répondu au sondage : «Il est si fréquent de prendre "l'intérêt du parti" pour "l'intérêt national" que tout véritable intérêt national cesse d'exister.»

Ce sondage donne l'impression, à la fin, que notre régime parlementaire est tellement déformé par la discipline de parti, si étroitement axé sur l'idée de prendre le pouvoir et d'y rester que tous les autres intérêts sont balayés du revers de la main afin de se concentrer sur les intérêts du parti tels que perçus par le Bureau du Premier ministre. En fin de compte, les intérêts de petits groupes comme les autochtones, de vastes et souvent fortes minorités comme les francophones, et même de groupes majoritaires comme les femmes sont laissés pour compte, comme ceux de provinces éloignées, lorsqu'ils ne coïncident pas avec ceux du parti au pouvoir. Comme le disait un ancien ministre provincial, «En définitive, les intérêts du parti prennent une telle importance et la discipline devient si forte que plus aucun rayon de lumière ne parvient à percer.»

Le Canada en est arrivé au point où l'intérêt du parti prime sur tous les autres. L'idée capricieuse de la majorité que les partis s'accordent à la prochaine élection l'emporte même sur la rédaction et la modification de la Constitution. Bon nombre des réformes évoquées par les répondants, comme la réduction

du nombre de votes de censure, les élections à dates fixes, l'élection directe des chefs par les membres du parti, l'idée de renforcer la composition et les pouvoirs des comités, d'améliorer l'accès à l'information, de rendre la période des questions moins conflictuelle et de faire en sorte que les Communes redeviennent un lieu de débats constructifs sont susceptibles de permettre aux députés, au moins temporairement, de mieux représenter les intérêts de leurs électeurs dans le processus national de prise de décisions.

Il est difficile de croire qu'à moins d'obliger le gouvernement national, par des changements structurels de base, à rendre des comptes aux groupes d'intérêt et aux provinces minoritaires, et à rendre des comptes sur chaque mesure législative et chaque politique nationale, les effets d'une telle réforme des Communes ne se dissipera pas avec le temps. Débridée et laissée, sans opposition, à son libre cours, la discipline de parti reprendrait son énorme ascendant et tous ses pouvoirs pour nous rejeter sous la tyrannie du statu quo.

Comme le disait un répondant, «si la même vieille discipline de parti subsiste, vous aurez beau instituer des votes libres, bon nombre de gens ne s'en prévaudront pas parce qu'ils pensent à leur avenir. Un Sénat réformé nous forcerait presque la main; les gens ne pourraient plus se dérober même s'ils le voulaient.»

Faute d'autres changements fondamentaux à la psychologie qui préside actuellement aux prises de décisions à Ottawa, un examen approfondi des avantages que présenterait une chambre haute élue, avec une représentation égale des provinces et tous les pouvoirs qui lui furent donnés à la Confédération, est susceptible de montrer qu'une telle chambre pourrait fournir le mécanisme d'équilibre nécessaire à la Chambre des communes. Un tel Sénat offrirait un contre-poids durable à la myopie dont souffre la discipline de parti débridée.

Il n'est pas exclu que les réformes à la discipline de parti et au fonctionnement de la Chambre des communes recommandées par les participants, si méritoires soient-elles, ne puissent se traduire par des changements durables qu'en s'accompagnant d'une réforme constitutionnelle qui interdise tout retour aux anciennes habitudes.

La réforme constitutionnelle ne se traduira par des avantages réels et durables que lorsqu'un Sénat démocratique, doté de pouvoirs suffisants pour ne pas lui laisser d'autre choix, contraindra la Chambre des communes de façon définitive à devenir beaucoup plus démocratique et à rendre des comptes.

C'est sous Pierre Elliott Trudeau que le régime parlementaire canadien, dont la génération d'après-guerre tenait en si haute estime la vraie démocratie parlementaire, a commencé lentement à se muer en régime de gouvernement dirigé par le Bureau du Premier ministre. Cette concentration du pouvoir et de la prise de décisions s'est concrétisée sous Brian Mulroney. Pour l'instant, le gouvernement actuel ne laisse guère présager un revirement de situation.

À mesure que le processus décisionnel se rétrécissait, tout comme la diversité et la divergence des opinions prises en compte, une tendance beaucoup plus grande à pointer le pays dans la mauvaise direction semble s'être manifestée naturellement.

Une concentration semblable du pouvoir dans la plupart des bureaux des premiers ministres provinciaux a aussi amené les provinces à se tromper d'orientation. Les administrations provinciales et fédérales ont constamment négligé les politiques à long terme nécessaires pour diversifier l'économie des provinces moins peuplées et en faire des lieux de résidence attrayants pour les générations à venir. Elles n'ont cessé d'accumuler des déficits élevés et d'énormes dettes.

Aucun facteur ne contribue plus aux problèmes économiques et constitutionnels actuels du Canada que la concentration du pouvoir décisionnel entre les mains d'un nombre dangereusement réduit de gens dont les énergies sont dangereusement ciblées. La discipline de parti incontestée et débridée en est la cause.❖