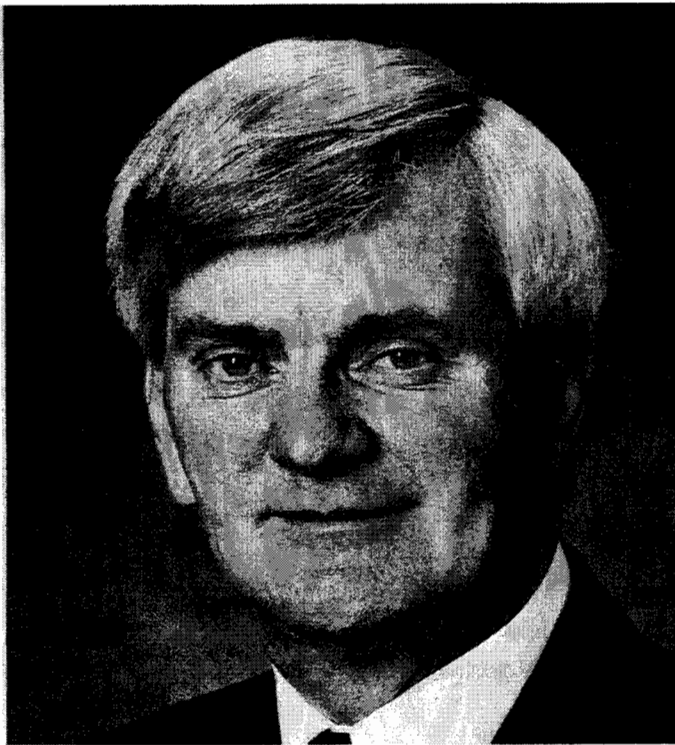

L'isolement politique est-il le prix de l'impartialité?

Retour sur la mythologie de la présidence

par Dale Lovick, député provincial

Ceux qui s'intéressent de près au parlementarisme s'entendent dans l'ensemble pour dire que la présidence offre la meilleure garantie du bon fonctionnement d'un parlement. Ils s'entendent toutefois moins sur la nécessité pour le président de renoncer à tous liens politiques pour remplir son rôle d'arbitre impartial. Après avoir examiné les arguments pour et contre, l'auteur arrive à la conclusion que, bien que leur impartialité soit essentielle, il ne serait pas réaliste au Canada d'obliger les présidents d'assemblée à se couper de toute allégeance politique.



Dale Lovick est président de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. Le présent article est une version révisée d'une communication présentée lors du 20^e colloque de la Région canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth, qui s'est tenu à Fredericton du 25 au 27 octobre 1996.

Tout en étant bien conscient de n'être qu'un novice qui traite d'une tradition séculaire, j'aimerais me pencher avec un oeil critique, mais sans irrévérence, sur un aspect de cette tradition, que j'ai appelé la mythologie de l'impartialité. J'utilise le terme «mythologie» pour montrer qu'il s'agit d'une fiction romantique et séduisante utilisée pour expliquer et simplifier une notion complexe.

La nécessité qu'un président d'assemblée soit impartial va de soi, comme il se doit. La question est de savoir s'il lui faut, en plus de se montrer impartial et neutre lorsqu'il occupe le Fauteuil, éviter toute manifestation partisane par ailleurs.

Un pacte implicite existe entre la députation et le président d'assemblée; il part du principe que celui-ci n'abusera pas des pouvoirs considérables que la Chambre lui accorde et qu'il ne fera preuve d'aucun favoritisme envers les uns ou les autres. Là n'est pas la question.

Mais nous avons hérité du Parlement de Westminster l'idée que le Président doit aussi s'abstenir de toute sympathie partisane. La tradition de l'impartialité de la présidence «est si forte que tout le monde croit d'emblée qu'un nouveau président renoncera à son allégeance politique et deviendra véritablement indépendant.»¹ Un autre auteur qui fait autorité sur la présidence du Parlement britannique a écrit : «il serait

inconcevable de nos jours qu'un président se montre sciemment partisan. Une fois élu, le Président doit non seulement démissionner de son parti, mais aussi de tout organisme qui aurait des affiliations politiques.»² Et, au cas où quelqu'un aurait encore des doutes sur ce qui est de rigueur pour le président du Parlement de Westminster, voici ce que Selwyn Lloyd, qui a occupé le poste de 1971 à 1976, disait à ce sujet :

La convention veut que le Président soit non seulement impartial et dissocié de tout débat partisan pendant son intendance, mais qu'il en reste également éloigné une fois que son mandat est terminé.³

Au Canada, l'idée d'un président d'assemblée sans affiliation politique a également ses adeptes dans certains milieux. Prenons, par exemple, les commentaires de James Jerome, président de la Chambre des communes de 1974 à 1979, qui raconte avec une fierté manifeste comment il évitait soigneusement de jamais se retrouver en présence de députés d'une seule formation politique. Voici comment il explique sa façon de maintenir son «indépendance» :

Aussi peu officielle que soit l'occasion, je me suis toujours assuré que, si un seul député devait assister, nous en invitions un de chaque parti politique. Je n'ai jamais assisté même à un dîner organisé en l'honneur d'aucun de mes anciens collègues libéraux, ni à aucune activité du parti quelle qu'elle soit. En 1979, les documents de ma campagne électorale se limitaient aux problèmes locaux, et j'ai fait de même lors des assemblées publiques où lorsque j'ai parlé à la radio ou à la télévision. Je n'ai jamais, pendant la campagne, fait allusion à la performance du gouvernement ou des partis d'opposition.⁴

Un président plus récent de la Chambre des communes canadienne, John Fraser, exprime le même avis au sujet de la présidence et de l'absence de sympathie partisane. Dans son livre publié en 1993 alors qu'il était encore en fonction et qu'il décrit lui-même comme «un guide pratique» destiné aux élèves du secondaire et à leurs enseignants, John Fraser affirme que «le Président doit s'abstenir de toute politique de parti».⁵ Il m'apparaît, devant de tels propos, qu'une question aussi simple qu'évidente se pose : pourquoi? Sur quoi cette conclusion s'appuie-t-elle?

Dans ce pays, les présidents sont des politiciens; s'ils l'oublient, ils le font à leur péril.

L'argument essentiel en faveur de l'absence d'attitude partisane est qu'il ne suffit pas que le président soit impartial; il faut aussi qu'il soit perçu comme tel, ce que tout attachement politique rendrait peu probable, sinon impossible.

Cet argument ne se trouve, il est bon de le mentionner, dans aucun ouvrage qui traite de la présidence. Impossible, même dans Erskine May, de trouver une allusion précise à l'absence

de tendance partisane chez un président. Voici tout ce qu'on y trouve à ce sujet :

La confiance en l'impartialité du Président est une condition indispensable au bon fonctionnement de la procédure, et bien des conventions ont pour objet non seulement d'assurer son impartialité mais aussi de faire en sorte que chacun la reconnaisse.⁶

May énumère ensuite quelques-unes de ces conventions, sans toutefois parler de l'absence de sympathie partisane.

Si le discours en faveur de l'objectivité des présidents n'est nulle part exposé clairement, c'est que, à mon sens, la conclusion est si discutable. Par contre, les belles envolées au sujet du besoin d'impartialité ne manquent pas, comme en témoigne le passage suivant de Horace King, président du Parlement de Westminster de 1965 à 1971 :

[...] après une lente évolution, l'impartialité du Président moderne est devenue quasi-mathématique, et certainement hors de tout doute ou d'attaque.

Le Parlement britannique tient pour fondamental que, alors que la Chambre des communes est un lieu où les controverses les plus féroces éclatent, non sans raison, les débats se déroulent dans un climat de respect mutuel de l'honneur personnel, de la procédure ordonnée et uniforme, et de toutes les opinions, même des minorités les plus infimes. Et comme cette notion est au cœur de la démocratie parlementaire, le Parlement choisit l'un des siens, le dépouille de son passé politique et le charge, en lui attribuant la dignité et l'autorité voulues, de préserver cette idée fondamentale.⁷

C'est peut-être là l'explication la plus éloquente et la mieux étayée que je puisse trouver de l'idée que le Président doit s'ériger au-dessus de la mêlée partisane. Aucun argument n'est cependant apporté. Personne ne semble d'ailleurs s'interroger à ce sujet. Chacun semble plutôt accepter l'hypothèse que nul n'est capable d'impartialité s'il est membre et partisan d'un parti politique. La déclaration suivante au sujet du Parlement de Westminster le montre :

L'impartialité totale du Président, une fois élu, est cependant incontestable. Une fois installé dans le Fauteuil, il devient véritablement l'agent de la Chambre des communes. Il se dépouille de toutes ses affiliations politiques et se consacre exclusivement à s'acquitter de ses fonctions avec impartialité. Il serait inconcevable de nos jours qu'un président se montre sciemment partisan. Il peut se tromper en rendant une décision, ou son jugement peut faire défaut, il peut ployer sous les pressions d'un député agressif qui défend un rappel au Règlement, mais chacun de ses gestes et chacune de ses décisions sera motivé par un respect profond de l'impartialité et du franc jeu.⁸

Il faut croire, pour pousser la logique plus loin, que quiconque fait partie d'une formation politique ne saurait avoir de respect pour l'impartialité et le franc jeu.

L'apparence est peut-être, au fond, le principal argument en faveur de l'absence d'attitude partisane chez les présidents d'assemblée. Le mérite d'avoir formulé le principe que le

président d'assemblée doit non seulement se montrer impartial, mais être perçu comme tel, un peu comme la femme de César et la Justice aveugle, est attribué au président Onslow. Celui-ci réagissait à une époque et à une situation particulières où, comme un auteur l'a si bien dit, il fallait, «pour obtenir le pouvoir politique, non pas tant tendre vers la voûte céleste mais fouiller dans la fange.»⁹ Je doute que même les personnes les plus aigries et les plus blasées plaideraient en ce sens aujourd'hui.

Il me semble que le comportement du Président à l'assemblée et la façon dont il s'acquitte de ses fonctions devraient suffire à contrer toute accusation de favoritisme politique.

Bref, l'idée qu'on ne saurait être un président impartial à moins d'avoir rompu tout lien de nature partisane ne me semble pas défendable. C'est une fausse conclusion que de prétendre que l'affiliation à un parti politique et le maintien de liens avec cette formation rend une personne incapable d'impartialité.

L'une des raisons pour lesquelles il m'apparaît nécessaire de contester le mythe de l'isolement politique du Président dans les parlements canadiens, et ceux d'autres pays du Commonwealth peut-être, c'est que, au Canada, et à coup sûr dans d'autres pays du Commonwealth, les présidents d'assemblée n'ont pas le même prestige que leurs homologues de Westminster.

Bien des auteurs ont traité de la «Convention de Westminster», comme on l'appelle parfois, mais, pour moi, l'élément clé, c'est que le président de Westminster est réélu sans réelle opposition tant qu'il désire rester en poste. Bien que les présidents de diverses assemblées législatives du Canada aient fait des démarches en ce sens, l'idée ne semble pas avoir frappé l'imagination des Canadiens.

Dans un essai publié en 1976, Phillip Laundry note que, tout en ayant beaucoup d'admirateurs au Canada, la notion de l'indépendance politique totale n'a pas, pour des raisons pratiques, «eu beaucoup d'émules dans les diverses juridictions législatives de ce pays.»¹⁰ Dans un ouvrage plus récent, il rejette carrément comme étant de peu de conséquences la question de l'isolement politique.

Cet ouvrage traite notamment du statut politique du président d'assemblée. En soi, le fait que celui-ci ait des liens politiques n'est pas important, à condition qu'il sache faire la distinction entre l'allégeance à un parti et ses obligations envers le Parlement.¹¹

Il a tout à fait raison. Je crois même que l'idée d'un président d'assemblée sans penchant politique aucun constitue un fardeau inutile dont il faudrait se défaire.

L'analyse la plus franche et la plus ingénieuse de la situation des présidents d'assemblée en dehors de Westminster vient probablement de l'ancien président de la Chambre des représentants de Fidji, Tomasi Vakatora. Dans un essai rédigé en 1986, celui-ci s'en prend vivement aux contraintes de l'isolement politique.

Lorsqu'on l'élève aux hautes fonctions de la présidence, un député ne doit pas oublier qu'il demeure, au fond, un politicien. C'est extrêmement important s'il veut poursuivre sa carrière politique. S'il l'oublie, cela risque de lui coûter très cher à la prochaine élection.¹²

Il ajoute qu'on devrait permettre au Président d'assister à des réunions politiques comme «observateur en coulisse», expliquer aux électeurs la position du gouvernement sur «certaines questions controversées» et rester en étroite relation avec le parti ou le gouvernement. Il termine en faisant observer que, à Fidji, «il serait futile de prétendre qu'un président d'assemblée sera réélu pour un autre mandat simplement parce qu'il occupe cette fonction.»¹³

Il est encourageant de noter que M. Vakatora semble avoir réussi à conjuguer les fonctions de politicien et de président d'assemblée. Il a été ministre du Cabinet dans divers portefeuilles avant de devenir président de la Chambre des représentants en 1982, poste qu'il a occupé pendant cinq ans avant d'accepter un autre portefeuille ministériel. M. Vakatora a ensuite été l'un des trois membres de la commission chargée, en 1995, à la suite d'un coup d'État, de rédiger une nouvelle constitution.

Je conteste également l'argument selon lequel le président d'assemblée ne peut avoir aucun lien politique à cause de ses fonctions en Chambre. Il m'apparaît évident que le rôle dont je dois m'acquitter en tant que Président, et celui que les autres présidents d'assemblée doivent jouer au Canada et dans d'autres pays du Commonwealth, diffère par certains aspects importants de la tâche qui incombe au président du Parlement de Westminster.

D'après les ouvrages qui traitent de ce sujet, l'impartialité d'un président d'assemblée se mesure avant tout par le choix de ceux auxquels il donne la parole lors d'un débat. Cet argument est parfaitement sensé, bien sûr, dans une assemblée comme la Chambre britannique où, parmi les quelque 600 députés, beaucoup plus d'élus qu'on ne saurait entendre souhaiteraient intervenir. C'est également sensé dans une assemblée où les députés des deux côtés peuvent poser des questions orales. À l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, qui compte 75 députés, il est extrêmement rare qu'un député du parti ministériel pose une question. En réalité, si un tel député voulait poser une question et obtenait par miracle la parole, l'opposition soulèverait naturellement un tollé de protestation, tandis que la tribune de la presse et les autres observateurs s'interrogeraient à voix haute.

Dans notre assemblée, qui plus est, l'ordre des questions est plus ou moins décidé d'avance par ce qu'on appellerait «les voies normales» à Westminster. Le leader parlementaire de l'opposition orchestre la période de questions de manière à s'assurer que la bonne personne se lève pour poser une question au bon moment. Le Président a si peu de latitude qu'il lui serait difficile de se montrer partial pendant la période de questions, sauf peut-être dans l'application des règles de procédure. En outre, aucun président d'expérience ne se laisserait, j'en suis convaincu, prendre au piège au point de trop favoriser soit l'opposition, soit le parti ministériel, lorsqu'il invoque le Règlement.

Bref, les arguments en faveur d'un président d'assemblée sans liens politiques ne semblent pas résister à un examen approfondi. D'abord, l'idée que l'adhésion à un parti politique ou les liens avec une formation rendent une personne incapable d'impartialité est une fausse conclusion. Ensuite, la tradition, établie à Westminster, de la réélection plus ou moins automatique du Président en contrepartie de son isolement politique absolu n'existe ni en Colombie-Britannique, ni au Canada, ni même dans la plupart des autres pays du Commonwealth. Enfin, les fonctions du président du Parlement de Westminster diffèrent sensiblement de celles de son homologue de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et, j'en ai l'impression, des autres parlements du Commonwealth.

Il y a aussi d'autres raisons pour lesquelles je ne crois pas opportun d'importer la convention de l'isolement politique de Westminster.

Les procédures, les pratiques et les traditions normales d'un parlement moderne garantissent déjà adéquatement l'impartialité de son président. Chaque président d'assemblée constate vite, je crois, ce que sa charge exige et mérite. En réalité, je ne saurais en imaginer un qui, s'il comprend et apprécie le moins l'institution, n'aurait pas conscience de ses responsabilités à l'égard du Parlement, des parlementaires et de sa fonction. La carrière de tout président d'assemblée qui favoriserait manifestement un côté ou une faction ressemblerait à l'idée que Hobbes se fait de l'état de la nature, en ce sens qu'elle serait misérable, bestiale et brève.

L'élection au vote secret favorise également l'impartialité du Président en Colombie-Britannique et, j'en suis certain, dans bien d'autres parlements du Commonwealth. Selon John Fraser, ce mode d'élection du Président est effectivement «un gage de l'indépendance du poste».¹⁴

L'extrait suivant de notre règlement me paraît une garantie suffisante de l'impartialité du Président :

Le Président fait respecter l'ordre et le décorum et tranche les questions de procédure et de pratique. Lorsqu'il statue sur un rappel au Règlement ou aux pratiques, il motive sa décision et cite tout article du Règlement ou tout autre document pertinent qui fait autorité. Le Président peut inviter les députés à donner leur avis, mais ne permet de débat sur aucune décision. Personne ne peut interjeter appel de ses décisions auprès de l'Assemblée.¹⁵

Le Règlement de la plupart des parlements du Commonwealth renferme sans doute maintenant une disposition semblable. Auparavant, il était permis d'interjeter appel des décisions du Président auprès de l'assemblée plénière, ce qui permettait bien sûr à un parti majoritaire d'écraser une minorité. L'une des principales choses qui rendaient particulièrement difficile l'impartialité du Président était «la pratique permettant d'interjeter appel auprès de l'assemblée plénière des décisions de la présidence.»¹⁶ Ce problème a heureusement été réglé, du moins en Colombie-Britannique.

L'impartialité du président d'assemblée est aussi bien enracinée, du fait qu'il est obligé de s'appuyer sur des pratiques bien définies et établies pour rendre ses décisions. Les présidents ne sont pas des agents libres qui peuvent agir à leur guise ou laisser libre cours à leur fantaisie. D'autre part, bien qu'on le reconnaisse rarement, ils ne sont pas laissés à eux-mêmes.

Dans bon nombre des décisions qu'il rend, le Président est déchargé du lourd fardeau que lui imposerait la nécessité de trancher par lui-même puisqu'il peut faire appel aux compétences professionnelles du greffier de la Chambre et demander conseil à ses collègues.¹⁷

J'en conclus qu'il n'est ni utile ni nécessaire qu'un président d'assemblée législative au Canada se coupe de tout lien politique au sens où l'entend le Parlement de Westminster, ou de la façon proposée par les deux présidents de la Chambre des communes canadienne cités plus haut. Il va de soi qu'un président d'assemblée se doit d'être impartial et absolument équitable, et même d'être perçu comme tel. Il semble cependant difficile de croire que la rupture de toute relation politique puisse ajouter à son impartialité. Plus personne ne croit que le fait d'arborer un tricolore et de «revêtir la soie» entraîne un changement de personnalité.

Je ne voudrais pas laisser croire, il faut le souligner, qu'un président d'assemblée doit être un député «ordinaire», c'est-à-dire un élu qui a pour rôle dans la vie politique de promouvoir l'intérêt de son parti et de s'en prendre d'emblée à tout ce que propose l'opposition. Je n'irais même pas aussi loin que le président Vakatora. Je ne me sens pas libre, par exemple, en tant que Président, de participer à un débat sur une «question controversée». J'estime cependant que je pourrais être connu comme membre et partisan actif d'un parti politique et identifié comme tel.

En dernière analyse, la neutralité d'un président d'assemblée se juge par la façon dont il est perçu par ses collègues. Si un président n'arrive pas à montrer par ses actes et son comportement qu'il est équitable, neutre et impartial, rien d'autre n'a d'importance.

Celui qui se rapproche le plus de ce qu'on pourrait considérer comme une autorité en la matière, Phillip Laundry, est d'avis qu'un président d'assemblée peut garder des liens politiques. Selon lui, cela «n'a pas d'importance en soi. L'important, c'est que le Président puisse faire la distinction entre son allégeance au parti et ses obligations envers le Parlement.»¹⁸

Notes

1. Silk, Paul. *How Parliament Works*, Londres, Longmans, 1989, p. 22.
2. Laundry, Phillip. «The Speaker and his Office in the Twentieth Century» dans *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon, 1978, p. 125.
3. Lloyd, Selwyn. *Mr. Speaker, Sir*, Londres, Cape, 1976, p. 18.
4. Jerome, James. *Mr. Speaker*, Toronto, McClelland and Stewart, 1985, p. 144.
5. Fraser, John. *La Chambre des communes en action*, Montréal, Les Éditions de la Chenelière, 1993, p. vii.
6. May, Erskine. *Treatise on Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 20^e édition, Londres, Butterworth, 1983, p. 235.
7. King, Horace. «The Impartiality of the Speaker», *The Parliamentarian*, vol. 47, 1966, p. 131.
8. Laundry, Phillip. «The Speaker and his Office in the Twentieth Century» dans *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon, 1978, p. 124.
9. Laundry, Phillip. *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, Londres, Quiller, 1984, p. 261.
10. Laundry, Phillip. «Legislatures» dans David Bellamy et al. (sous la direction de). *The Provincial Political Systems Comparative Essays*, Toronto, Methuen, 1976, p. 282.
11. Laundry, Phillip. *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, Londres, Quiller, 1984, p. 10.
12. Vakatora, Tomasi. «The Political Position of the Presiding Officer Outside Parliament with Special Reference to General Election», *Journal of Parliamentary Information*, vol. 32, 1986, p. 10-11.
13. *Ibid.*
14. Fraser, John. *La Chambre des communes en action*, Montréal, Les Éditions de la Chenelière, 1993, p. 50.
15. *Standing Orders of the Legislative Assembly of British Columbia*, 1995, p. 3.
16. Mallory, James. *The Structure of Canadian Government*, Toronto, Macmillan, 1971, p. 247.
17. Laundry, Phillip. «The Speaker and his Office in the Twentieth Century» dans *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon, 1978, p. 185.
18. Laundry, Phillip. *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, Londres, Quiller, 1984, p. 10.