
La réforme de la Chambre des communes : leçons du passé et de l'étranger

par Christopher Garner

Les sondages révèlent que, pour une majorité de Canadiens, le Parlement fonctionne mal; en outre, ils se disent entièrement insatisfaits de la politique. Devant un tel mécontentement, ceux qui s'intéressent à la démocratie parlementaire s'interrogent sur son efficacité actuelle et future. Le présent article fait valoir que, trop souvent, les réformes canadiennes ont visé une application globale aux grands principes et aux structures institutionnelles du Parlement; on a négligé les éléments valables pour ne s'attacher qu'aux problèmes. Il est question ici de certaines réformes modérées aux procédures de la Chambre qui pourraient rendre plus efficaces le gouvernement et l'opposition.

Gladstone aurait semble-t-il rappelé aux députés de la Chambre des communes qu'ils étaient « convoqués à cet endroit non pas pour légiférer ou gouverner, mais pour surveiller sans arrêt ceux qui gouvernent ». Autrement dit, la Chambre a pour fonction principale d'exiger des comptes des ministres et, partant, d'étaler au grand jour toutes les questions d'actualité et d'en assurer un examen complet. Ce point de vue est repris dans les travaux des constitutionnalistes et des politologues canadiens lorsqu'ils décrivent en détail les fondements du gouvernement responsable.

L'idée que la Chambre peut effectivement exiger des comptes du gouvernement sous-tend le régime du gouvernement responsable. C'est dire que la Chambre doit pouvoir, par les voies de la procédure, scruter et critiquer les politiques et mesures du gouvernement et des ministres. On doit donc maintenir un équilibre délicat entre, d'une part, le droit du gouvernement de gouverner, d'autre part, celui des partis d'opposition de s'y opposer. Toutefois, lorsque

d'anciens premiers ministres suggèrent que les députés ne sont que des « animaux dressés » ou « ne sont plus personne à 20 minutes du Parlement », on est porté à douter de la façon dont l'équilibre est maintenu à la Chambre. Il est facile de poursuivre la remise en question lorsqu'on entend dire, par ailleurs, que le gouvernement limite le débat par la règle de clôture.

Le gouvernement responsable institué au Canada équivaut-il maintenant à un régime d'omnipotence gouvernementale, de domination par le premier ministre et de non-obligation de rendre des comptes? D'aucuns répondraient certes par l'affirmative à cette question. La mise en équilibre des droits du gouvernement et de ceux de l'opposition n'est pas tâche facile (notamment parce que la politique témoigne fondamentalement et ouvertement des jeux du pouvoir), mais elle constitue encore l'assise sur laquelle repose notre parlement. On pourrait soutenir que la méconnaissance de ce facteur a fait perdre beaucoup de temps et d'efforts dans les tentatives de réforme qui ont déjà eu lieu, tout en renforçant peut-être la perception que le Parlement du Canada est en déclin.

Dans une large mesure, le processus de réforme au Canada s'apparente aux oscillations du pendule; il y a eu, d'une part, des modifications tendant à accroître le pouvoir du

Christopher Garner est candidat au doctorat au Collège Nuffield de l'Université d'Oxford.

gouvernement pour qu'il exerce ses fonctions plus rapidement et plus efficacement, d'autre part, celles tendant à élargir les responsabilités du Parlement (en particulier des simples députés), tout en diminuant la capacité d'action du gouvernement. Ce va-et-vient n'a guère été favorable à la concrétisation d'un effort de réforme à long terme.

Leçons du passé?

Si nous prenons 1968 comme année de référence, nous observons que le mouvement du pendule est nettement en faveur du gouvernement. Cette année-là, suivant les recommandations du Comité permanent de la procédure, le gouvernement libéral a opté pour des séances régulières de la Chambre et révisé la liste des comités permanents pour la faire concorder avec celles des différents ministères¹. Ces réformes ont effectivement réduit l'arriéré des affaires gouvernementales qui étaient bloquées sur le parquet de la Chambre, grâce au renvoi de tous les projets de loi du gouvernement à des comités permanents qui pouvaient les examiner et en faire rapport plus tard à la Chambre. Toutefois, lorsqu'on examine le travail de ces comités de 1968 à 1976, on s'aperçoit qu'ils étaient, dans une large mesure, inefficaces, qu'il y avait un fort roulement des membres et que la participation de ces derniers était faible. En outre, le résultat a été une plus grande efficacité dans le traitement des affaires émanant du gouvernement, pas une meilleure opposition — un résultat qui est venu ajouter de l'eau au moulin de ceux pour qui le gouvernement parlementaire était en train de devenir une dictature du premier ministre.

Une période d'après conflits partisans a suivi avant que n'aient lieu les réformes suivantes de la Chambre. En 1982, après le tristement célèbre incident des « cloches », on a formé le Comité spécial sur la réforme du Parlement (le comité Lefebvre). Parmi les éléments examinés dans son rapport, mentionnons :

- L'établissement d'un calendrier annuel des séances et vacances parlementaires;
- L'élimination des séances en soirée;
- La réduction à 20 minutes de la durée des discours;
- L'élection du Président;
- La réduction de la taille des comités permanents et l'adoption de règlements plus stricts au sujet des remplacements et des présences;
- La création de comités législatifs pour examiner les projets de loi du gouvernement.

Ces réformes ont été acceptées en principe et mises en œuvre intégralement à titre d'essai en 1983, de même que des réformes modérées des procédures de vote à la Chambre, ce qui réduisait la possibilité que des partis n'utilisent la sonnerie d'appel pour retarder indéfiniment les travaux.

Bien que les réformes proposées n'aillent pas à l'encontre des principes du gouvernement responsable, l'orientation générale du rapport Lefebvre avait cette saveur. Le thème est perceptible dans l'ensemble du document, et on peut le résumer comme une volonté de réduire le contrôle exercé par le gouvernement sur la Chambre en rehaussant le rôle et l'autorité du simple député. On sent très bien l'influence des modifications de la procédure et du comportement général des députés d'arrière-ban qui avaient lieu au Royaume-Uni.

Depuis 1970, à Westminster, il y avait de plus en plus de comportements dissidents de la part des simples députés des deux côtés de la Chambre.

Les gouvernements ont été forcés de faire marche arrière pour un certain nombre de politiques à cause de la menace et, de plus en plus, de la réalité d'une défaite sur le parquet de la Chambre. En outre, en 1979, on a réformé le système des comités. À partir de ce moment, les comités particuliers allaient se trouver dans l'« ombre » des ministères et, ce qui importe davantage, allaient scruter les activités et budgets ministériels en vertu de mandats largement définis.

Le comité Lefebvre a pris note de ces changements, estimant que la Chambre des communes du Canada devait aller dans la même direction. Pour atteindre ce but, ses membres croyaient que des réformes institutionnelles s'imposaient, c'est-à-dire que des modifications à la procédure parlementaire allaient ouvrir la voie à des modifications des comportements, ce qui allait renforcer les pouvoirs du Parlement. Le pendule oscillerait dans la direction du simple député au détriment du gouvernement. Malheureusement pour le comité Lefebvre, la 32^e législature a pris fin rapidement, et avec elle la volonté politique d'instaurer des réformes.

Le comité McGrath a repris le thème de macro-réforme pour la Chambre, désireux de modifier les règles d'engagement entre le gouvernement, l'opposition et les simples députés. Dans son rapport, le président James McGrath décrit de cette façon l'objectif de son comité :

En 1985, le but de la réforme de la Chambre des communes est de faire que les députés redeviennent de véritables législateurs et qu'ils retrouvent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques, redonnant ainsi à la Chambre des communes la place qui lui revient dans notre système politique².

Dans l'esprit du lecteur du *Rapport final*, il n'y a aucun doute que le Comité a cherché à repousser le pendule du pouvoir vers le Parlement en accordant des pouvoirs aux simples députés. On y fait souvent allusion à « l'âge d'or du Parlement », de même qu'à l'idée que le député non seulement a pour rôle de surveiller efficacement la politique gouvernementale, mais

doit également être un bon « législateur ». On fait aussi beaucoup référence aux changements dans les attitudes et les actions des députés britanniques au cours de la décennie 1970.

On pourrait prétendre que les seuls résultats positifs du rapport McGrath, pour ce qui concerne les affaires de la Chambre, ont été les modifications apportées au système des comités et à la procédure touchant les projets de loi d'initiative parlementaire. En soi, ces réformes étaient louables et ont donné lieu à des changements notables dans la structure de l'examen parlementaire. Toutefois, elles ne doivent pas faire oublier les problèmes importants dont souffre le rapport.

Premièrement, même s'il a évoqué « l'âge d'or » où les députés pouvaient voter en dehors de la ligne du parti, le comité McGrath ne s'est pas demandé s'il s'agissait là d'un mythe ou de la réalité³. Deuxièmement, et ce qui importe peut-être davantage, le Comité a été mal inspiré d'utiliser l'exemple britannique pour suggérer que les députés canadiens imitent leurs collègues d'outre-Atlantique. Le *Rapport* propose un certain nombre de réformes institutionnelles censées amener des modifications des comportements ainsi que des changements d'attitude de la part des gouvernements et des députés. À mon avis, la démarche McGrath met la proverbiale charrue avant les bœufs.

L'évolution des attitudes et comportements des députés britanniques ne résultait pas simplement de réaménagements des institutions de Westminster. De fait, aucun changement institutionnel n'a précédé une modification des comportements. Les nouveaux comportements et attitudes des députés britanniques avaient des causes beaucoup plus profondes et systémiques. Ils découlaient notamment de la faiblesse du leadership de parti en une période de crise; on pourrait également évoquer l'orientation de carrière des députés, le renforcement des organisations au niveau des circonscriptions et l'établissement d'un vote personnel dans les « sièges sûrs », ainsi que le nombre particulièrement élevé de députés à la Chambre.

Inutile de dire que les changements mis en œuvre par suite du rapport McGrath n'ont pas entraîné de modification des attitudes et comportements des députés ou des gouvernements. Dans cet exercice, le comité McGrath n'a pas atteint son but.

Les prochains changements importants ont renvoyé le pendule en direction du gouvernement. Le 7 février 1994, en effet, le gouvernement libéral a adopté une procédure permettant aux comités d'examiner les projets de loi avant la deuxième lecture. On a ainsi renforcé l'étape de la deuxième lecture ainsi que le débat et le vote sur le rapport du comité, tout en retirant du parquet de la Chambre un élément important du processus législatif.

À première vue, cette modification semble raffermir les pouvoirs d'examen de la Chambre, car elle permet aux comités permanents de débattre du principe des projets de loi, d'où la possibilité d'apporter des amendements plus nombreux qu'auparavant. Toutefois, le fonctionnement de ce système

soulève de sérieuses questions. En premier lieu, avec quelle fréquence et avec quels résultats les comités permanents modifient-ils le principe même des projets de loi? Les whips sont-ils en congé, ou la discipline de parti a-t-elle neutralisé le travail de ces comités? Ce changement a-t-il tout simplement accéléré l'adoption des textes de loi du gouvernement, au détriment d'un examen minutieux par l'opposition?

Qu'avons-nous à apprendre, en réalité, de ces efforts passés en matière de réforme? Premièrement, il semble qu'un gouvernement ne risque guère d'apporter de changements ne lui procurant pas d'avantage net, et en particulier ceux qui supposent un affaiblissement général de sa position au sein du système parlementaire. Les réformes adoptées en 1982 et 1985 confirment ce point de vue. Par ailleurs, et c'est ce qui est tellement frappant au sujet de l'intervention du 8 juin 1998 du Parti réformiste : forcer le gouvernement à accepter ce qui peut sembler une modeste concession contribue à corriger une partie du déséquilibre entre lui et ceux qui veulent surveiller ses actions.⁴

Leçons d'outre-Atlantique? Le Comité particulier sur la modernisation

Devrait-on se tourner vers le Royaume-Uni pour trouver des réponses aux problèmes canadiens? Les partisans de cette approche comparative disent qu'étant donné la similarité des deux parlements, on peut tirer de nombreuses leçons d'un tel examen. C'est un fait. Mon propre travail universitaire pointe souvent dans cette direction. Toutefois, si l'on veut utiliser une telle démarche, on doit aussi se rendre compte qu'il est impossible de transplanter des changements institutionnels, sans parler d'attitudes et de comportements, d'un pays à l'autre d'une façon globale. De fait, on constatera dans l'examen qui suit des travaux du Comité particulier sur la modernisation de la Chambre des communes (Select Committee on Modernisation of the House of Commons) que, même s'il est possible d'utiliser Westminster comme modèle, la pratique parlementaire des deux pays est souvent différente, et c'est parfois le Royaume-Uni qui est à la remorque du Canada.

Le « nouveau » Parti travailliste de Tony Blair a été porté au pouvoir investi d'un vaste mandat pour l'instauration de réformes constitutionnelles et parlementaires.

La délégation de pouvoirs en Écosse et au pays de Galles, la réforme des gouvernements locaux ainsi que la réforme électorale et de la Chambre des lords ne sont que quelques-uns des sujets inclus dans le manifeste du Parti travailliste. Jusqu'ici, le gouvernement a pris des mesures importantes touchant l'Écosse et le pays de Galles, réformé le processus

électoral aux fins des élections parlementaires européennes et tenu un référendum sur l'opportunité de l'élection du maire à Londres. Des discussions sont également en cours quant à la réforme de la Chambre des lords.

À ces initiatives s'ajoutent les travaux du Comité particulier sur la modernisation de la Chambre des communes. Le mandat de ce dernier est loin d'avoir une portée aussi globale que celui du comité McGrath. Il met plutôt l'accent sur des modifications à la procédure selon l'optique suivante :

[a] Qu'un comité particulier de 15 membres soit nommé pour examiner comment les usages et procédures de la Chambre devraient être modernisés, et pour présenter des recommandations à cet égard⁵

Présidé par le leader à la Chambre du gouvernement travailliste, la très honorable Ann Taylor, ce comité représente tous les partis qui siègent à la Chambre.⁶ De plus, deux greffiers lui sont affectés à plein temps et il peut en tout temps faire appel à des conseillers spéciaux. L'un des éléments les plus intéressants de son activité est sa volonté d'entendre le son de cloche des députés eux-mêmes, afin d'obtenir à la fois des commentaires et des orientations de la part de ceux qui seront le plus directement touchés par les modifications des règles du jeu. Jusqu'ici, cette formule semble conduire le Comité dans des voies intéressantes, la majorité des députés de la Chambre actuelle en étant à leur première expérience.

Au mois d'août 1998, le Comité particulier avait présenté un total de sept rapports en un peu moins d'un an. Il y est question de différents sujets, dont le décorum, les procédures de vote, le report de projets de loi d'une session à l'autre et l'examen de la législation de l'Union européenne. Le Comité y met l'accent sur des changements réalisables, à petite échelle, qui, à son avis, influenceront à plus grande échelle sur la facilité et l'efficacité avec lesquelles la Chambre est gérée. Le tableau 1 indique certaines recommandations ainsi que leur adoption ou leur rejet par la Chambre.

Les lecteurs auront peut-être remarqué que plusieurs recommandations du tableau 1 ont déjà été appliquées au Canada, c'est-à-dire les recommandations 2, 4 et 6. À cet égard, il semble donc que le Royaume-Uni tire de l'arrière par rapport au Canada. Toutefois, cela ne devrait pas faire oublier que les réformes envisagées dans les rapports du Comité sur la modernisation portent sur des procédures particulières du Parlement — et non sur des plans à grande échelle ou des revirements d'attitude. Selon Michael Ryle, ancien greffier au Bureau de la Chambre des communes à Westminster, de tels ajustements des procédures ont souvent entraîné des changements d'une plus grande ampleur que ceux qui avaient été prévus, tout en préservant le principe équilibré du gouvernement responsable⁷.

Enfin, le plus intéressant des rapports du Comité est peut-être celui du 9 mars 1998 (quatrième rapport), où il est question des règles et procédures régissant la conduite des

députés à la Chambre. L'analyse a pour but de rehausser l'opinion du public à l'égard de la Chambre grâce à des modifications symboliques et d'utiliser à meilleur escient cette ressource des plus rare : le temps.

Dans ce cas, on met l'accent sur la possibilité pour le président de limiter les discours des députés à 10 minutes et d'accorder du temps supplémentaire afin de compenser pour les interventions d'autres députés; il est aussi question de laisser au président le choix de donner ou non préséance aux membres du Conseil privé dans les débats, et de lui permettre de retenir le traitement d'un député pendant une certaine période si ce dernier a été « nommé » (c'est-à-dire suspendu de la Chambre). Il est évident que ces propositions contribuent au

Tableau 1 :
Recommandations du Comité sur la modernisation

Recommandation	Fondement	Acceptée (O/N)?
1. Notes explicatives aux projets de loi.	Des notes plus claires pour faciliter la consultation, la compréhension et l'information.	O
2. Examen minutieux des projets de loi avant et après le processus législatif.	« Le temps du changement est arrivé. Les députés veulent une assemblée plus efficace et une plus grande participation au processus législatif [...] »	O
3. Les comités devraient pouvoir siéger pendant les intersessions.	Cela réduira les contraintes de temps et rendra l'examen plus efficace.	N
4. Report des projets de loi d'une session à l'autre grâce à une "motion de suspension".	« Nous ne voyons pas là un expédient que le gouvernement pourrait utiliser en cas de difficulté avec sa propre législation [...] [mais plutôt un moyen de] répartir plus uniformément le travail législatif [...] »	O
5. Système de vote : technologie.	Un certain nombre de systèmes électroniques examinés; aucun recommandé. L'idée est de simplifier la procédure de vote et de réduire la congestion dans les antichambres.	N
6. Vote : absentions.	On devrait par principe inscrire les abstentions dans le Hansard.	O

bon usage du temps sur le parquet de la Chambre, et ce sans faciliter l'accélération des travaux pour le parti au pouvoir, car c'est le président qui a le dernier mot.

Sur un plan plus symbolique, notamment dans la mesure où les médias et le public sont touchés, le rapport réitère qu'il n'est pas permis de siffler, scander des slogans, applaudir, conspuer, s'exclamer ou interrompre les travaux d'autres façons. On ne peut non plus lire son discours. Afin que cette recommandation ait du mordant, le Comité recommande que le président exerce activement une discrimination à l'encontre des députés qui perturbent les discours et les débats, en refusant de leur accorder la parole lorsqu'ils veulent s'exprimer.

Les députés canadiens feraient bien de prendre note des recommandations du comité britannique sur le comportement en Chambre, car, trop souvent, on lit dans les journaux ou on constate à la télévision qu'ils manquent aux règles du décorum. Par ailleurs, au cours d'une visite récente sur la colline du Parlement, j'ai observé que la lecture des questions et des interventions était devenue une pratique très courante dans la Chambre actuelle. Comme un député d'expérience me le faisait remarquer : « Il n'y a pas de quoi être fier lorsqu'on constate que la question d'actualité, celle qui est censée animer la passion des députés, doit être couchée sur le papier pour qu'ils puissent s'y référer au cas où ils l'oublieraient. »

Les nombreux chemins qui mènent à une réforme de la Chambre

L'élément peut-être le plus significatif dans ce qui précède est l'utilisation de réformes à petite échelle plutôt qu'à grande portée. D'après l'expérience britannique, les micro-changements (c'est-à-dire dans les règles de procédure de la Chambre qui ne visent pas à modifier des comportements et des usages en bloc) semblent souvent acceptés par les gouvernements et peuvent avoir des effets non négligeables. Deuxièmement, les macro-réformes tendent à vouloir ramener le pendule trop loin en arrière, vers une sorte d'âge d'or qui relève du mythe.

Troisièmement, et corollaire du point précédent, les « réformateurs » canadiens ont souvent mal interprété l'expérience du Royaume-Uni dans leurs tentatives pour l'imiter. En particulier, la plus grande indépendance des députés qu'ils observent à Westminster tient à des variables passablement étrangères aux institutions du Parlement. En tant que telle, cette indépendance dans les comportements et les attitudes s'est matérialisée avant les changements institutionnels, pas après.

Un article comme celui-ci serait incomplet s'il ne permettait de dégager une certaine ligne de conduite. À cet égard, deux observations à caractère général peuvent être faites. D'abord,

devant la diminution de la confiance du public et du respect à l'égard des politiciens et des institutions politiques du Canada, nous devrions nous demander sérieusement comment enrayer ce déclin et peut-être renverser la vapeur. La façon la plus évidente, et la plus simple peut-être, réside dans un changement symbolique comme l'amélioration du décorum à la Chambre. Cela exigera de l'autodiscipline de la part des députés et signifiera la fin des machinations comme l'incident récent des drapeaux. Il sera peut-être moins amusant de monter dans l'arène politique, mais le public sera heureux du changement.

Deuxièmement, une réforme efficace devrait se matérialiser dans des changements modestes qui assurent l'équilibre entre les droits du gouvernement et des partis d'opposition, tout en permettant de gérer adéquatement et d'examiner minutieusement les affaires de la Chambre. En outre, on devrait procéder en consultation avec les députés eux-mêmes et avec tous les partis.

Si nous visons des aménagements raisonnables sur le plan de la procédure et si nous relevons de quelques crans le décorum, la Chambre des communes canadienne reprendra progressivement la place qui lui revient.

Notes

1. Canada, Chambre des communes, Comité spécial de la procédure, 1968, *Troisième rapport*, par. 12.
2. Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, sous la présidence de James A. McGrath, *Rapport* (juin 1985).
3. Gary Cox, *The Efficient Secret*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
4. Le 8 juin, en l'absence de tous les députés libéraux de la Chambre, le Parti réformiste a fait adopter une motion visant à empêcher le gouvernement de mettre fin aux débats par le recours aux règles d'attribution d'une période de temps et de clôture. En tenant ces règles en otage, le Parti réformiste a réussi à soutirer des concessions au gouvernement libéral. En particulier, les libéraux ont accepté d'ajouter deux journées de l'opposition au calendrier parlementaire.
5. Chambre des communes, Parlement, *Hansard*, 4 juin 1997; on peut trouver à l'adresse <http://www.parliament.uk> les rapports du Comité particulier sur la modernisation de la Chambre des communes.
6. Après un récent remaniement ministériel, Ann Taylor a été promue au Bureau du whip en chef. M^{me} Margaret Beckett la remplace à titre de présidente du Comité et de leader à la Chambre. Le Comité n'a pas encore siégé depuis la reprise des travaux après l'intersession d'été.
7. Michael Ryle, "Recent Procedural Changes in the Commons", *Parliamentary Affairs*, vol. 44, n^o 4 (octobre 1991), p. 470-480.