
Une question de confiance : la démocratie parlementaire et la société canadienne

par David E. Smith

Le présent article porte sur sept transformations qui ont caractérisé la politique au Canada au cours des 40 dernières années et l'impact qu'elles ont eues sur le Parlement et sur notre connaissance du rôle de ce dernier.

Depuis les années 1970, plusieurs changements importants ont eu un impact sur notre connaissance de la politique canadienne. Le premier changement touche le Québec; peu importe ce qu'on pense des événements qui se sont déroulés dans cette province depuis la fin des années 1960, je crois que personne ne soutiendrait aujourd'hui que la révolution tranquille visait simplement à permettre à cette province de rattraper le reste du pays. Même si ce dossier n'est pas encore fermé et soulève toujours une certaine controverse, le Québec a tout de même forcé le Canada à se redéfinir : soit comme peuple composé de deux nations fondatrices, comme société distincte, ou même comme société multiculturelle bilingue. Nous sommes, au mieux et pour l'instant, une nation virtuelle, surtout au regard des certitudes ou, au moins, des suppositions incontestées du début des années 1960.

Le deuxième changement touche les Premières nations et les Autochtones du Canada. Si, à l'origine, la place des Québécois au Canada a été mal comprise, ce n'est certainement pas le cas des Autochtones et des Premières nations. En fait, au début des années 1960, on n'imaginait pas qu'ils avaient leur place au sein de la société canadienne. Il y a 40 ans, les Premières nations et les Autochtones ne jouaient aucun rôle dans la politique canadienne et ne faisaient même pas l'objet d'études de la part des politologues. Lorsque les Autochtones ont reçu le droit de vote en 1960, on a supposé — comme en fait état le livre blanc du gouvernement Trudeau publié à la fin de cette décennie — que les peuples autochtones s'assimileraient à la

société canadienne. Le pluralisme et la diversité présentés aujourd'hui comme les grands piliers de la constitution canadienne, piliers auxquels les peuples autochtones ont largement contribué, n'étaient toujours pas reconnus à l'époque.

Le troisième changement touche les droits de la personne. En 1964, la Déclaration canadienne des droits de Diefenbaker a déjà quatre ans et est perçue comme un échec par ceux qui recherchent des droits plus nombreux. La magistrature est jugée trop passive, trop mesurée. La révolution dans le domaine des droits de la personne, et sa principale incarnation canadienne, la Charte des droits et libertés, n'existaient pas encore. De même, n'avaient pas encore fait surface ceux qui voient la Charte avec beaucoup de scepticisme et qui attaquent maintenant à intervalles réguliers la magistrature en l'accusant d'être trop active et de remettre sans cesse en question les décisions du Parlement. Après l'adoption de la Déclaration canadienne des droits mais avant l'adoption de la Charte, les droits linguistiques — au niveau national, sous la forme de la Loi sur les langues officielles de 1969, et, au niveau provincial, par des mesures comme les lois linguistiques du Québec — ont créé de nouveaux motifs d'intervention et d'organisation politiques, même si cette intervention a pris la forme de contestations judiciaires.

Le quatrième changement touche les médias. Les 40 années couvertes par la présente conférence correspondent également aux années de la « révolution » électronique. Norman Ward a écrit un jour un article sur la création de la Presse canadienne (une affaire de népotisme) et sur la mainmise de la PC sur la Tribune de la presse à la Chambre des communes. La presse écrite s'est transformée au cours des 40 dernières années, et dans une large mesure, cette évolution est en grande partie attribuable à une plus grande couverture télévisée de la politique. La presse se concentre moins sur les activités de la

David E. Smith est professeur de sciences politiques à l'Université de la Saskatchewan et auteur de nombreux ouvrages et articles sur le régime parlementaire. Le présent article est une version abrégée de la conférence qu'il a donnée à l'Université de la Saskatchewan le 22 octobre 2003 à titre de lauréat du prix du meilleur chercheur.

Chambre des communes et se consacre plus au journalisme d'enquête. La compression, tant au niveau du temps que de l'espace, encouragée par les médias électroniques, et l'aptitude de ces derniers à assurer une couverture immédiate ont poussé la presse écrite à devenir plus sectaire sans être attachée à un parti — c'est-à-dire à critiquer le gouvernement plus ouvertement, peu importe le parti au pouvoir. Les chaînes d'information continue, qui n'existent que depuis une dizaine d'années, exposent les politiciens et le public à une concentration et à une variété d'information qu'on n'aurait guère imaginées autrefois. On pourrait en dire beaucoup plus long sur les rôles antagonistes des radiodiffuseurs publics et privés, sur l'adaptabilité de la radio et la rigidité de la télévision lorsqu'il s'agit d'annoncer des nouvelles locales, tout particulièrement dans un contexte national, comme lors de la couverture des résultats des élections générales. Si la politique intéresse un plus grand nombre de personnes du fait de l'attention portée actuellement aux droits, la télévision est l'outil idéal pour « nationaliser » ou « internationaliser » cette couverture.

Le cinquième changement touche la représentation, sujet qui fait fureur aujourd'hui, quoique les thèmes présentés soient, tout compte fait, passifs : les législateurs blancs, de sexe masculin et de classe moyenne ne reflètent pas la diversité démographique de l'électorat; la composition partisane de l'assemblée législative ne reflète pas l'appui accordé par les électeurs aux divers partis politiques. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'un document de discussion publié récemment par la Commission du droit du Canada affirme que les électeurs ont essentiellement gaspillé leur vote¹. Il s'agit là d'une source du manque de confiance du public à l'égard des politiciens, de la diminution présumée de la légitimité du système politique et de la demande accrue d'une reddition de comptes de la part du gouvernement. Norman Ward et une génération antérieure d'universitaires soutenaient que l'efficacité du Parlement ne dépendait pas d'une apparence passive mais de résultats concrets. D'après eux, le Parlement n'élaborait pas de politiques — c'était là la responsabilité du gouvernement. Il devait discuter de politiques, en faire ressortir les atouts et les faiblesses pour que l'électorat puisse éventuellement se prononcer lors du scrutin. Le gouvernement responsable, c'est-à-dire le Cabinet au sein du Parlement, était l'acteur. Prenons des exemples récents : les Canadiens veulent que le gouvernement prenne des mesures concrètes dans les dossiers du SRAS, de l'Iraq, de l'EBS et du bois d'œuvre pour n'en mentionner que quelques-uns. L'opinion traditionnelle (celle qui avait cours il y a 40 ans) était que le système électoral ne pouvait assumer le fardeau des désirs de la population. Il pouvait, au mieux, assurer l'équité du processus. (Il serait bon de se demander si un gouvernement relevant d'une assemblée législative élue par un mode de scrutin à représentation proportionnelle aurait agi plus rapidement ou de façon plus efficace lors des urgences que nous avons connues ces

dernières années). De toute façon, d'après l'opinion traditionnelle, seuls le gouvernement et les représentants du peuple étaient en mesure de relever ce défi. Cette interprétation du rôle du gouvernement parlementaire explique la théorie fort populaire de l'époque, « la moralité de l'urne ». Cette notion est aujourd'hui contestée, soit par les médias, soit par les organismes dont la raison d'être est de remettre en question le fonctionnement du régime parlementaire au Canada. Je pense particulièrement au Mouvement pour la représentation équitable au Canada, mouvement de citoyens qui dit défendre la réforme du système électoral. Au lendemain des élections provinciales qui ont assuré l'élection d'un gouvernement conservateur minoritaire en Nouvelle-Écosse en août dernier, ce mouvement a dit que ces résultats montraient bien que le système actuel ne fonctionnait pas. Aux dires du Mouvement pour la représentation équitable au Canada, le système uninominal majoritaire à un tour n'offre jamais aux électeurs une vraie représentation politique parce qu'un nombre de votes est jugé « gaspillé »².

J'appelle le sixième changement la création de la société de responsabilisation³. Un de ces nouveaux organismes s'appelle Démocratie en surveillance. Le nom est assez révélateur, car, en attaquant l'administration publique, tout particulièrement en exposant son manque d'intégrité, et en proposant des mesures visant à assurer que de telles choses ne se reproduiront plus, Démocratie en surveillance dit clairement que le gouvernement parlementaire n'est pas démocratique. Pourtant, les solutions que ce groupe propose ne sont peut-être pas tout à fait démocratiques. Démocratie en surveillance appuie les hauts fonctionnaires du Parlement (par exemple, le bureau du vérificateur général) et préconise une plus grande surveillance des membres élus, en particulier des ministres. Les hauts fonctionnaires du Parlement ne sont pas un nouveau phénomène; Norman Ward a longuement écrit sur deux de ces postes, ceux du vérificateur général et du directeur général des élections. Ce qui a changé depuis, c'est qu'alors qu'ils étaient, à une époque, les serviteurs du Parlement, ils en deviennent aujourd'hui les maîtres. De tels propos pourraient susciter une vive controverse, j'en suis conscient. Cependant, il est clair que ces hauts fonctionnaires risquent de devenir la conscience du gouvernement, ce que Bruce Ackerman, de l'Université Yale, appelle le quatrième organe du gouvernement⁴.

Le septième et dernier changement touche le fédéralisme. Je place ce changement au dernier rang non pas parce qu'il est moins important dans la politique canadienne que les autres que j'ai déjà mentionnés. Il est manifeste que les relations fédérales-provinciales constituent un élément essentiel de la prospérité future du pays. Je mentionne le fédéralisme en dernier, parce que je ne crois pas que ce sujet relève vraiment d'une discussion sur la démocratie parlementaire au Canada aujourd'hui. C'est là, toute une affirmation! Pourtant, l'architecture du fédéralisme — la diplomatie des relations fédérales-provinciales, comme l'a appelée Richard Simeon

dans les années 1970 — existe, dans une large mesure, à l'extérieur des institutions de la démocratie parlementaire canadienne (et non plus, comme par le passé, au sein des partis politiques)⁵. C'est, en fait, une des rengaines des critiques, qui soutiennent que ces relations devraient être intégrées à la démocratie parlementaire. C'est ainsi qu'on justifie le désir de transformer le Sénat du Canada en une version canadienne de la Chambre haute allemande (le Bundesrat) ou un Sénat selon la proposition « des trois e ». Je pourrais vous entretenir de cette question en détail et pendant longtemps, jusqu'à ce que vos yeux en deviennent vitreux, mais je ne vois pas comment l'évolution du fédéralisme pourra influencer sur la démocratie parlementaire, dans la même mesure que l'ont fait le Québec, les Premières nations, les droits de la personne, le rôle des médias, la représentation ou la naissance de la société de responsabilisation.

Les défis posés au régime parlementaire

Permettez-moi de regrouper les trois premiers sujets — le Québec, les Premières nations et les droits de la personne. Ces grandes questions ont marqué la politique de plusieurs façons, dont certaines évidentes : la politique identitaire, le recours accru aux tribunaux pour régler des griefs, la diminution de la participation électorale et la concentration de l'attention des médias et du public sur les revendications associées à la diversité sociale ou au pluralisme. Ces questions, parmi tant d'autres, signalent qu'une des principales caractéristiques de cette évolution est la migration accrue de la scène politique traditionnelle. Comment le gouvernement et les députés peuvent-ils retenir ou rallier de nouveau ces groupes d'intérêts? Comment la règle de la majorité, telle qu'on l'interprétait déjà, peut-elle survivre dans un système en pleine évolution?

Et ce n'est pas tout. La magistrature était, par le passé, une question tangentielle de l'étude de la politique canadienne; ce n'est plus le cas. Même si on ne partage pas l'opinion de ceux qui disent que les tribunaux empiètent sur les responsabilités de la Chambre des communes et usurpent la prérogative du Parlement, il est clair que le pouvoir judiciaire formule et exprime les caractéristiques de la Constitution canadienne. Par exemple, dans le Renvoi relatif à la sécession du Québec, la Cour suprême a évoqué l'architecture interne de la Constitution et a énoncé quatre grands principes qui en sont la force vitale : le constitutionnalisme et la primauté du droit, le fédéralisme, la démocratie et la protection des minorités⁶. Les tribunaux ont déjà conclu à l'existence de droits ancestraux inhérents dans les secteurs de la chasse et de la pêche. Encore une fois, peu importe ce qu'on pense de la justesse de ces décisions, le défi posé au Parlement par cet arrêt et d'autres décisions repose dans la limite imposée à la capacité d'intervention et à la marge de manœuvre du gouvernement et, fait tout aussi important, au rôle du débat parlementaire comme

véhicule d'information du public. Un nouveau regard porté sur la représentation ainsi que la conviction que le gouvernement doit faire l'objet de contrôles — en partie parce que les débats à la Chambre, qui faisaient office d'étude approfondie, sont en train de disparaître puisque les députés exigent de jouer un plus grand rôle dans le processus d'élaboration des politiques — ont encouragé une tendance que je qualifierais de républicaine à l'égard du régime parlementaire. Preston Manning préconise de transformer le Parlement en un « marché politique » où l'on mobilise les intéressés « pour pousser [les idées] toujours plus haut dans la liste des priorités politiques » et où il « faut créer et maintenir des coalitions entre régions et partis »⁷. D'aucuns diront que cette proposition — soit d'identifier le parti comme l'ennemi et de proposer la libération des députés — repose sur des arguments plutôt naïfs. Clairement, cette proposition rejette le régime de partis et donc la démocratie parlementaire telle qu'elle existe au Canada depuis plus d'un siècle. Les réformateurs recherchent non seulement la séparation des pouvoirs, mais ils voient tout en fonction de cette doctrine. Il y a le pouvoir exécutif (ils entendent par là le Cabinet) et il y a la Chambre. Le premier domine la deuxième en raison de la discipline de parti. La discipline de parti étouffe l'opinion populaire telle qu'elle est exprimée par les députés. À l'inverse, disent-ils, la démocratie participative, caractérisée par l'initiative et les référendums, permettra d'éviter un pouvoir centralisé et concentré. Cependant, par le passé, le référendum a été jugé contraire à la démocratie parlementaire et incompatible avec un régime représentatif.

La démocratie participative est fondée sur deux principes qui sont récemment devenus populaires. Le premier est la capacité d'écouter. On dit souvent que les gouvernements et les députés n'écoutent pas les citoyens, car le processus parlementaire ne permet pas d'intégrer l'opinion des citoyens. Les réformateurs retiennent l'attention justement parce qu'ils offrent aux citoyens ce qui, aux dires des critiques, fait cruellement défaut dans le modèle politique canadien, soit la possibilité « d'exercer effectivement leur pouvoir et de porter des jugements directement ou par l'entremise de leurs députés respectifs »⁸. L'écoute est associée à l'inclusion, à la consultation et à l'interposition d'opinions dans les mécanismes d'élaboration des politiques. Voilà qui justifie la croyance en la démocratie participative et le mépris à l'égard du régime représentatif qui la remplace mal.

Cette écoute ne se limite pas à l'assemblée législative; elle peut aussi se manifester par des organismes paraparlementaires comme la National Citizens' Coalition. La NCC est probablement l'organisme paraparlementaire qui a le mieux réussi dans l'histoire du Canada. La NCC rassemble et exprime l'opinion publique qui s'oppose au Parlement, en critiquant, par exemple, les pensions de retraite des députés, la loi sur le financement des élections et la TPS. Il importe de signaler que, lors de ses campagnes, la NCC a eu recours aux journaux pour communiquer son message aux lecteurs

canadiens et pour relayer ce message au gouvernement, par l'entremise de textes préparés à l'avance et envoyés aux députés en franchise postale. De cette façon, la NCC a permis de combler l'écart entre les élus et les électeurs, écart qui caractérise le régime parlementaire depuis des siècles.

Le nouvel ordre politique — qui exige à grand cri un droit de participation — est imparfait, car nombre des lacunes qu'on reproche au Parlement sont endémiques au Parlement moderne — soit la discipline de parti et la primauté de l'exécutif.

Les médias ont joué un rôle important dans le succès de la NCC et des autres groupes qui s'expriment dans ce que j'appellerais le vocabulaire politique de rechange du Canada. En fait, les médias n'ont pas simplement été des relayeurs dans cette affaire. La « réalité » qu'ils présentent au public est importante non seulement en ce qui a trait à la façon dont les citoyens perçoivent le monde politique — le lancement du National Post et l'attitude conflictuelle reflétée dans ses éditoriaux et dans la couverture des activités du gouvernement Chrétien ont alimenté le cynisme croissant des citoyens — mais également en ce qui concerne la façon dont les parlementaires perçoivent les citoyens⁹. Abandonnez toute idée fixe d'ordre social et remplacez-le par des mécanismes qui permettent aux simples Canadiens de surmonter tous les obstacles politiques qui les desservent.

Si la simple écoute est une notion moderne qui transforme la politique parlementaire, la résistance à la discipline des députés de l'opposition et de la majorité vient au deuxième rang. Ici, l'accent n'est pas mis sur l'intégration par le bas mais sur l'autonomie par le haut. Il suffit de penser aux conflits qui se sont produits au sein des caucus libéraux ces derniers mois. Ces controverses ne disent rien aux citoyens, aux groupes de citoyens ou aux autres partis politiques. Il en va de même pour les négociations ou la création de coalitions. C'est simplement parce que la « question » de la discipline n'intéresse que ceux qui sont dans la citadelle et qui parlent la langue de l'initié, le vocabulaire politique original. Traditionnellement, le gouvernement perçoit le public comme un rival et l'opinion de ceux qui ne sont pas membres de partis politiques n'est pas jugée légitime. Le public n'importait pas parce qu'il n'avait pas de comptes à rendre. Cet écart s'est élargi depuis l'adoption de la Charte des droits et libertés. Faut-il vraiment qu'il en soit ainsi? Cela est sujet à débat. Les commentaires de Paul Martin sur le « déficit démocratique » laissent entendre que la Chambre doit devenir plus comme le public — pluraliste¹⁰. Est-ce que cela est possible en pratique ou en théorie

parlementaire; cela aussi est sujet à débat. C'est justement ce qui manque dans ces controverses.

À mon avis, les dissidents du Parti libéral sont aussi, en théorie, complètement perdus. Quels motifs peut-on évoquer pour attaquer la discipline de parti? Jusqu'à quel point peut-on contester? La Chambre ne peut pas revenir à l'âge d'or de l'indépendance, période où les députés discutaient de questions de fond et pesaient le pour et le contre. En fait, cette période a-t-elle vraiment existé dans l'histoire parlementaire du Canada? D'où provient l'autorité qui justifie les actions des dissidents du Parti libéral? Il est intéressant de se demander si la grande importance que les députés accordent aujourd'hui à leur rôle dans la circonscription et, en fait, le travail supplémentaire qu'ils font pour combler l'écart entre le député et le commettant contribuent à un plus grand sentiment d'indépendance. Lors du débat sur le rôle que le Canada devrait jouer dans l'intervention armée contre l'Iraq, on entendait souvent le commentaire suivant : « Les députés doivent avoir la chance d'exprimer l'opinion de leurs commettants sur la participation militaire du Canada¹¹. » Cependant on entendait souvent un autre motif de dissidence : « Il faut indiquer très clairement au premier ministre qu'attaquer l'Iraq sans l'autorisation de l'ONU est hors de question. » À la fin de l'ère Chrétien, certains députés libéraux, au nom d'un particulier ou en leur nom propre, s'intéressent à une certaine indépendance en matière de procédure. En février 2003, lorsque 22 simples députés libéraux ont voté contre les désirs du premier ministre et appuyé un amendement au projet de loi sur le code déontologique (le projet de loi C-15 sur l'enregistrement des lobbyistes), l'un d'entre eux a expliqué cette décision : « Dans certains de ces dossiers, vous devez représenter votre position et celle de vos commettants[...] Ce n'est pas un problème. Il ne s'agit pas de questions de confiance envers le gouvernement. » Ainsi, au cours des derniers mois, dans plusieurs dossiers, le mécontentement des députés à l'égard du traitement accordé par le premier ministre au caucus libéral a provoqué des critiques mais pas de défection.

Ian Deans, qui a été pendant longtemps député néo-démocrate, a dit que chaque premier ministre donne le ton pour la Chambre. Il ou elle établit les normes de comportement. Si le premier ministre se préoccupe peu de la Chambre, il en ira de même pour le Cabinet du premier ministre et ce mépris se communiquera au conseil des ministres et éventuellement aux députés. Mais il y a course à la direction et le cabinet vit, par conséquent, de grandes tensions. Le mécontentement des renégats disparaîtra-t-il après le choix d'un nouveau chef? Probablement, parce qu'il n'existe pas de théorie cohérente de la politique parlementaire ou du leadership pour l'alimenter. C'est, au mieux, une demi-théorie : assurer l'émancipation des simples députés, mais n'accorder aucune attention à l'impact que ce changement pourrait avoir sur le gouvernement. Cette façon en vase clos d'aborder la modernisation du parlement ne tient pas compte d'un élément essentiel, une chose qu'a, par

contraste, fait ressortir le gouvernement Blair dans son document sur la modernisation de la Chambre des communes : « Les objectifs des programmes doivent être d'améliorer l'autorité [de l'exécutif] de mener des débats nationaux sur des questions politiques importantes et d'améliorer l'habileté de la Chambre et de ses comités à examiner le gouvernement, tant au chapitre de ses interventions qu'à celui de sa législation. » Quoi qu'en dise l'interprétation Manning-Alliance canadienne de la séparation des institutions au sein d'un gouvernement parlementaire, l'exécutif et le pouvoir législatif ne font qu'un. Il serait bon de ne pas l'oublier si l'on veut que l'impact positif de la réforme se concrétise.

Il est vrai que le premier ministre possède trop de pouvoir. Il est vrai que le CPM traite à l'occasion les ministres et les membres du caucus avec un certain mépris. Il est vrai que les députés ont des opinions et, dans certains cas, des connaissances spécialisées et que le public juge que ses demandes de participation sont simplement ignorées. Quelle conclusion peut-on tirer de ces faits? Comment peut-on les intégrer à un système canadien de gouvernement reposant sur des partis?

Conclusion

Il est impossible d'imiter le système politique américain au coup par coup, ne serait-ce que parce qu'il s'agit d'un « système » dont les institutions et procédures sont enchâssées dans des rapports réciproques et dépendants. De toute façon, les Américains expriment les mêmes préoccupations à l'égard du monde politique de Washington que les Canadiens sur le fonctionnement de leur Parlement¹². De plus, si les Canadiens ne peuvent pas en toute confiance suivre M. Manning et adopter de façon sélective certaines pratiques politiques américaines afin de combler les lacunes perçues dans leur propre système, ils ne peuvent pas non plus remplacer le gouvernement parlementaire par un gouvernement présidentiel et congressionnel. De toute façon, la formule rigide prévue dans la Loi constitutionnelle canadienne empêche tout changement institutionnel important.

Les Canadiens semblent désirer savoir qu'ils peuvent participer au processus politique au moment même où ils s'en détachent, ce qui est contradictoire.

Les sondages, soutient que les Canadiens, tout particulièrement les jeunes, jugent que le gouvernement n'est pas pertinent. J'ai constaté personnellement que les gens sont déjà polarisés avant même de se pencher sur le processus politique, et que les jeunes, plus que les personnes âgées, voient les questions politiques de plus en plus en fonction de valeurs. Cela ne devrait surprendre personne, car je crois qu'une analyse du débat politique au Canada révélerait qu'on parle beaucoup de tolérance, de compassion, d'équité, de justice, de respect et de confiance. Il suffit d'étudier les débats qui portent sur la Charte des droits, l'assurance-maladie et les droits

ancestraux, pour n'en mentionner que quelques-uns. Aujourd'hui les Canadiens perçoivent les valeurs comme étant l'équivalent moderne des bandes d'acier qu'a utilisées John A. Macdonald pour unir le pays au XIX^e siècle. Ces valeurs, dit-on, définissent le Canada — habituellement pour l'opposer carrément aux États-Unis.

Les changements sociétaux de ce genre ne sont pas uniques au Canada : ils se produisent en Grande-Bretagne et en Australie, aux États-Unis et probablement dans la majorité des sociétés libres. Ce qui est unique, c'est la façon dont le Canada, avec son système distinct de fédéralisme parlementaire réagit face à ces changements. J'utilise le terme « distinct », parce que le Canada, contrairement aux États-Unis, est doublement fédéral — au niveau des cultures (française et anglaise, définie dans la loi, la religion et la langue) et à celui des provinces. On pourrait même soutenir qu'une nouvelle troisième dimension fédérale, sous la forme de l'autonomie politique autochtone (et nordique) prend naissance. Comment les institutions traditionnelles de gouvernement parlementaire pourront-elles s'adapter à la diversité sur les plans des compétences et de la société.

Quant au premier type de diversité, tout compte fait, le gouvernement Parlement-cabinet s'est révélé en mesure de s'adapter à la diversité des régions et des autorités compétentes canadiennes. Je m'attends à entendre des grondements des gens qui diront : « Oui et Terre-Neuve? » « Et l'Alberta? ». Je répondrai alors : « Et puis? » Si la province la plus pauvre et la plus riche sont toutes deux bien malheureuses de l'état actuel des choses, quelle réforme institutionnelle saura les satisfaire toutes les deux? Les problèmes entre les ordres de gouvernement existent toujours. Je ne veux pas écarter leurs doléances du revers de la main, mais ces tensions constituent un élément normal (même sain) de la politique fédérale, démocratique et législative.

C'est au niveau de la diversité sociétale que le régime parlementaire a échoué. La politique ne se déroule plus pratiquement exclusivement dans l'enceinte parlementaire et au sein des partis politiques. Les questions de la race, du sexe et des rapports hommes-femmes n'étaient que des petits blips sur le radar politique lorsque j'ai commencé à enseigner au milieu des années 1960, et elles n'étaient pas mentionnées dans les manuels sur la politique canadienne de l'époque. (Il en va de même pour les controverses entourant les techniques de reproduction ou les récoltes génétiquement modifiées, qui ont donné naissance à leurs propres groupes de défenseurs et d'opposants à l'extérieur du Parlement.) Ces sujets et bien d'autres nécessitent toutes d'abord des décisions qui sont irréversibles — ce qui va clairement à l'encontre de l'opinion que le Parlement est un organisme souverain qui ne cède jamais son pouvoir. De plus, les connaissances nécessaires pour prendre une décision éclairée sont spécialisées, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas du genre de connaissances que la majorité des députés possèdent habituellement. Ainsi, le Parlement et le

public s'en remettent à des experts de la fonction publique, des universités et des entreprises. Aujourd'hui toutes les constitutions — celles des républiques, des monarchies et, comme c'était le cas pour le Canada, des républiques de la Couronne — sont attribuées au peuple. C'est cette dispersion de la légitimité populaire que le Parlement n'a pu concilier avec son autorité centripète. Divers efforts de modernisation, qui prennent habituellement la forme de la proposition d'un plus grand nombre de votes libres, d'une moins grande discipline de parti, de comités plus puissants et plus importants, n'ont pas su contrer le phénomène de la disparition de l'électeur canadien. Il est trop tôt pour savoir si des dates d'élections fixes, telles que prévues aujourd'hui en Colombie-Britannique, ou l'adoption du système de représentation proportionnelle, si cela se produit un jour, permettront d'atteindre cet objectif; il y a, en fait, lieu d'en douter. Si c'est le cas, comment l'unité du régime parlementaire peut-elle coexister avec la diversité de la société canadienne?

J'aurais voulu conclure dans les tons confiants d'un télévendeur en vous disant que j'ai la réponse à ce problème confus et que je peux vous l'offrir pour 34,95 \$ et qu'en prime, je vous dirai le secret qui permettra d'assurer une plus grande participation au scrutin. Malheureusement, c'est impossible.

Je terminerai par un commentaire, typique d'un universitaire. Énoncez le problème et vous aurez déjà fait le premier pas vers une solution au problème qui caractérise le gouvernement parlementaire du Canada aujourd'hui. Pourquoi la participation électorale présente-t-elle un problème? Est-ce qu'une meilleure participation électorale assurerait une meilleure représentation, de meilleures politiques publiques ou une plus grande confiance en soi? Peut-être ne faut-il pas s'étonner de ce que le public tourne le dos à la politique partisane traditionnelle, à une époque où il dispose de beaucoup d'autres moyens que le scrutin pour faire la promotion d'une cause unique. Peut-être la norme établie aujourd'hui pour la politique parlementaire est simplement impossible à respecter (peut-être est-il impossible de savoir si on l'a respectée). Lorsque Bill Cross, un politologue canadien de renommée parle de la question classique, soit : « Comment rendre la Chambre des communes plus sensible aux préoccupations de l'électorat? », que veut-il dire? Pendant plus d'un siècle, la Chambre des communes n'a pas pu agir, sauf par l'entremise des mesures prises par le gouvernement. La perception de l'échec parlementaire, dont nombre d'universitaires, de journalistes, de politiciens et de simples citoyens n'hésitent pas à se plaindre, existe parce que les objectifs que prêchent ces geignards ne peuvent être atteints. La sensibilité, c'est un autre terme dont la définition dépend de l'observateur. Je ne voudrais pas qu'on me pense un grand défenseur du Parlement, mais je dois dire que, à mon avis, les critiques doivent revoir leurs attentes à l'égard de celui-ci. Ces attentes doivent être réalistes; elles doivent d'abord et avant tout être précises. Il ne faut pas demander ce que devrait faire le

Parlement, mais plutôt ce qu'il peut faire. Même lorsque cet obstacle aura été franchi, attendez-vous à être déçus. Le Parlement est, tout au mieux, une approximation de ce qui est bon.

À la National Portrait Gallery de Londres, on retrouve une lithographie de Samuel Beckett (par Tom Phillips). L'artiste a choisi de nous présenter l'arrière de la tête de l'écrivain ou qu'il a employé des couleurs extrêmement sombres. L'inscription qu'on y retrouve m'a particulièrement impressionné : « Peu importe, essayez à nouveau — échouez à nouveau. Échouez mieux » Quant au Parlement, j'aimerais, en terminant, vous livrer un message encore plus succinct : « Ayez moins d'attentes, faites plus confiance ».

Notes

1. Commission du droit du Canada. Le renouvellement de la démocratie : Les enjeux de la réforme électorale au Canada, document de discussion, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002, p. 17.
2. The Globe and Mail, 7 août 2003, p. A4.
3. Pour une étude rigoureuse de cette question, voir Michael Power, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
4. Bruce Ackerman, « The New Separation of Powers », *Harvard Law Review*, vol. 113, n° 3 (janvier 2000), p. 633-96.
5. Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy: The making of recent policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
6. Canada, Cour suprême, Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, paragr. 50 et 55-82.
7. Preston Manning, « How to Remake the National Agenda », *National Post*, 13 février 2003, p. A10.
8. Jonathan Malloy, « L'approche de gouvernement responsable et son effet sur les études législatives canadiennes », Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, « Perspectives parlementaires », n° 5 (nov. 2002), p. 10.
9. Cette citation est tirée de Bob Franklin, « Keeping it Bright, Light and Trite : changing newspaper reporting of parliament », *Parliamentary Affairs*, vol. 49, n° 2 (avril 1996), p. 303.
10. Paul Martin, « The Democratic Deficit », Options politiques (décembre 2002 – janvier 2003). Extrait d'un discours sur la réforme parlementaire et la déontologie publique prononcé à Osgoode Hall, à l'Université York de Toronto, le 21 octobre 2002.)
11. Pour les citations et les extraits de ce paragraphe et du suivant, et pour de plus amples renseignements sur cette question, voir David E. Smith, « The Affair of the Chairs », *Constitutional Forum*, vol. 13, n° 2 (2003), p. 60-67.
12. Voir John R. Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse, *Congress as Public Enemy: Public Attitudes toward American Political Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 97.