
Politique et procédure dans un parlement minoritaire

par Chuck Strahl, député

L'élection d'un gouvernement minoritaire le 28 juin 2004 nous oblige tous à repenser le mode de fonctionnement du système parlementaire. L'auteur de l'article passe en revue certaines des réalités nouvelles auxquelles sont confrontés les législateurs, les comités permanents, les hauts fonctionnaires du Parlement et du gouvernement, les lobbyistes et tous ceux qui font affaire avec le Parlement.



Commençons par rappeler le vieil adage voulant qu'il faille voir les choses telles qu'elles sont, et non telles qu'on voudrait les voir. C'est particulièrement vrai dans la situation d'un parlement minoritaire, qui entraîne son cortège d'intrigues et de tensions, de déclarations théâtrales et de drames véritables. Dans l'histoire, le pays s'est sorti tant bien que mal de différentes périodes où le

gouvernement était minoritaire, mais il y a bien longtemps de cela. C'est pourquoi nos élus ont une connaissance uniquement théorique et une expérience pratique inexistante de ce genre de situation. Il s'ensuit un risque considérable de malentendus, d'actes intempestifs, voire de gaffes politiques monumentales, dans notre capitale nationale.

N'empêche, il semble que tous les partis officiels représentés à la Chambre des communes en sont venus à croire l'électorat lorsqu'il leur a signifié qu'il ne voulait donner de mandat décisif à aucun d'eux pour la 38^e législature. Faire fonctionner le gouvernement — du moins pour un certain temps —, voilà l'intention déclarée de tous et chacun, ce qui pourrait bien ouvrir une voie nouvelle pour notre système

démocratique en ce début du XXI^e siècle. De toute évidence, ce ne sera pas le train-train habituel.

Cinq réalités des parlements minoritaires

Première réalité : la dernière élection n'a jamais vraiment pris fin et la prochaine est déjà entamée. Cette situation, qui est, depuis toujours, la norme pour quelques agents politiques à Ottawa, est maintenant devenue le prisme à travers lequel il faut tout regarder. Les députés et les partis politiques gardent un œil sur les affaires gouvernementales et l'autre, sur l'éventualité d'une campagne. Comme la prochaine élection peut être déclenchée n'importe quand (soit délibérément, soit par accident), les votes, les décisions stratégiques, les communiqués, les déclarations, les motions et les projets de loi auront souvent une raison d'être à la fois politique et partisane.

Deuxième réalité : tous les députés veulent faire partie du prochain gouvernement, mais ils ne veulent pas être blâmés d'avoir forcé le déclenchement d'une élection. C'est l'équivalent politique de « tout le monde veut aller au ciel, mais personne ne veut mourir ». Les partis politiques et les députés vont militer pour leur idées et leurs politiques plus vigoureusement que d'habitude, mais toujours en songeant à la réaction de l'électorat à leurs décisions. S'ils poussent trop fort et qu'il y a élection, ils pourraient bien planter les clous de leur cercueil politique.

Troisième réalité : les tractations et les compromis en coulisse seront monnaie courante dans notre régime minoritaire. C'est une conséquence de la deuxième réalité, à laquelle vient s'ajouter (pour la même raison) le fait que toute décision qui peut être prise par l'exécutif sera prise à ce niveau — en privé — plutôt que par la voie parlementaire, plus désordonnée et davantage publique. C'est ce qui explique les

Chuck Strahl est député de Chilliwack – Fraser Canyon et vice-président de la Chambre des communes. L'article est une version revue et augmentée d'un exposé qu'il a présenté au colloque du Forum des politiques publiques qui s'est tenu les 27 et 28 octobre à Ottawa sur le thème « Comment Ottawa gouverne : gestion minoritaire ».

ententes prises récemment par l'exécutif sur le financement des soins de santé et les paiements de péréquation. Le déficit démocratique aurait pu être un sujet de débat politique intéressant au cours de la dernière campagne, mais, en fait, les décisions gouvernementales sont moins susceptibles de déraiper que les débats et les votes au Parlement. C'est pour cette raison que les partis d'opposition se sont ligüés pour forcer la tenue d'un vote sur le système de défense antimissile : ils savent que l'exécutif peut signer des accords internationaux sans la collaboration du Parlement, mais ils s'efforcent de rester « dans le coup » en obligeant la Chambre à prendre certaines décisions.

Quatrième réalité : les motions et les affaires émanant des députés et les journées de l'opposition (au cours desquelles les partis de l'opposition font débattre et mettre aux voix une résolution) ont vraiment de l'importance, parce que le gouvernement ne peut pas facilement les contrer. Dans la pratique, il est même plus facile de faire voter par la Chambre des motions et des projets de loi émanant de simples députés que des initiatives ministérielles, étant donné qu'il faut beaucoup moins de temps pour en débattre avant le vote et la décision. C'est particulièrement le cas des projets de loi de régie interne ou des projets de loi autres que de finances. L'opposition les adore, parce qu'ils servent généralement à ôter des pouvoirs à l'exécutif pour les transférer à la Chambre. Le gouvernement les déteste, mais, s'il n'a pas le nombre voulu pour les défaire, il devra ronger son frein en les voyant se frayer un chemin dans le système.

Cinquième réalité : la politique donne lieu à d'étranges cohabitations, et d'étranges alliances parlementaires peuvent se former à n'importe quel moment. Une des premières conférences de presse tenues au cours de la nouvelle session a réuni tous les partis de l'opposition pour annoncer leur appui collectif à un projet de loi d'un député qui, selon eux, allait faciliter la lutte contre le crime organisé. Les partis n'ont même pas essayé d'obtenir l'adhésion du gouvernement avant l'annonce, choisissant plutôt d'afficher publiquement leurs intentions en guise de provocation. Voir les trois partis d'opposition, aussi distincts, travailler ensemble d'aussi près et aussi ouvertement peut paraître insolite, mais c'est un signe des temps à venir.

Incidence pour les gens qui font affaire avec le Parlement

Outre les électeurs (qui veulent seulement que leur député soit là pour les aider quand ils en ont besoin), trois groupes doivent garder à l'esprit ces nouvelles réalités dans leurs rapports avec la Chambre des communes.

Le premier groupe est celui des fonctionnaires. Le Canada est très privilégié d'avoir une fonction publique professionnelle et apolitique, mais la majorité n'a aucune expérience d'un parlement minoritaire. Les fonctionnaires sont habitués d'avoir un ministre et un ministère réceptifs à leur

expertise et à leurs conseils et qui y donnent suite au besoin. Sauf que, maintenant, il sera difficile de passer à l'action, et aucun ministre n'aura plus de « certitudes ». Le ministre ne contrôle pas les travaux du Parlement, contrairement à ce qui se faisait auparavant. Pour le bien du pays, espérons que la fonction publique réalisera que tout a changé.

Par exemple, plus de projets de loi que jamais seront renvoyés à un comité permanent avant la deuxième lecture. Pour l'essentiel, le comité les recevra sous forme d'ébauche, ce qui encouragera les députés à apporter des amendements substantiels. Les projets de loi se retrouveront en comité plus rapidement, franchiront plus aisément les étapes des différentes lectures et sortiront de la filière législative avant même qu'on ait pu déterminer qui s'occupera de rédiger le règlement. Finie l'époque où le Parlement adoptait en un clin d'œil le résultat du travail laborieux, article par article, d'un fonctionnaire œuvrant dans les officines du ministère de la Justice. Rien ne peut plus être tenu pour acquis.

Par le passé, si un comité ou un député entreprenant « prenait le mors aux dents », en apportant trop de changements à un projet de loi ou en faisant des modifications jamais vues par un greffier ou un président, le ministre intervenait à la dernière minute et réglait le problème en amenant ses députés à voter contre toute anomalie flagrante. Par esprit de solidarité, la majorité siégeant au comité supprimait toutes les dispositions d'un projet de loi qui posait problème ou, au besoin (juste au cas où le comité se serait égaré), rétablissait les dispositions qui avaient été amendées. Or, cette tactique ne fonctionnera plus. Dans chacun des comités permanents, les membres de l'opposition dépassent en nombre ceux du parti au pouvoir, de sorte qu'ils ont la haute main sur le programme, la comparution des témoins, les amendements et le choix du moment où le projet de loi sera renvoyé à la Chambre. L'administration publique, indépendante et techniquement qualifiée, doit donc expliquer très franchement aux députés ce qui est essentiel et ce qui ne l'est pas. Elle doit vaincre son habituelle réticence à révéler honnêtement les « modifications corrélatives » possibles ou les problèmes non escomptés.

Les députés seront à l'écoute des conseils judicieux, mais il ne leur sera pas facile de « lire entre les lignes » si ces conseils prennent la forme du jargon bureaucratique. Les fonctionnaires doivent présenter les choses telles qu'elles sont et laisser les comités et les députés tirer parti de leur expertise.

Les lobbyistes fourmillent à Ottawa, mais on comprendra qu'ils se classent dans une autre catégorie que celle des fonctionnaires. Ils travaillent directement pour leurs clients, défendant un point de vue qui profitera principalement à ces derniers. Il reste que, pour les parlementaires, les lobbyistes sont des gens informés qui peuvent être utiles par leurs conseils et leurs suggestions. Comme leur travail consiste à se faire entendre, les lobbyistes ne doivent surtout pas oublier que la dernière élection n'a jamais pris fin.

Personne ne s'y entend mieux à ce sujet qu'un représentant élu, d'où la nécessité pour les lobbyistes de se poser les questions suivantes : « Qu'est-ce que les députés ou les partis essaient d'accomplir avec ce projet de loi/cette motion/cet amendement/ce projet de loi d'un député/ce projet/cette idée? Le député en fait-il la promotion par souci de remplir une promesse passée ou future? Est-ce que ça s'intègre dans un plan d'action pour le projet qui lui tient tant à cœur, qui l'a fait connaître à la population? Cherche-t-elle seulement de la publicité pour une cause étroitement liée à son parti? » La campagne (virtuelle) étant déjà commencée, les députés doivent être particulièrement attentifs aux gens qui pourraient finir par voter en leur faveur.

En sachant pourquoi un député veut faire progresser un dossier au Parlement, les lobbyistes peuvent mieux expliquer en quoi le point de vue de leur client peut aider à atteindre le but visé. Par exemple, un groupe d'intérêts qui veut promouvoir un projet d'investissement dans des infrastructures peut démontrer que le fait d'y affecter l'argent des contribuables a du sens sur le plan économique, mais il serait bien avisé en présentant des données qui prouvent la popularité de l'idée auprès d'autres groupes d'intérêts, d'autres ordres de gouvernement et du grand public. Bonne chance, si vous voulez convaincre un député qu'il vaut la peine de monter au créneau pour une modification insolite et inexplicable à un obscur article d'un projet de loi de régie interne, à moins de communiquer des données qui montrent l'effet que cette mesure peut avoir sur les électeurs. Et tout spécialement ceux de la circonscription du député.

Les conseils donnés aux fonctionnaires et aux lobbyistes sont également valables pour les gens d'affaires, mais il faut y ajouter une vérité : les entreprises et les politiciens sont de plus en plus appelés à considérer la question de l'éthique. Il ne sert à rien de dire que la plupart des acteurs du monde des affaires ou de la politique sont honnêtes et se conforment à l'éthique ou qu'il ne faut pas les mettre tous dans le même bateau à cause de cas isolés comme Enron ou Martha Stewart. Les électeurs sont déjà convaincus qu'il faut de plus en plus imposer des contraintes et mettre en place des mesures incitatives pour s'assurer de l'éthique et de la transparence. En fait, la population canadienne sera à l'écoute de la Commission Gomery, du conseiller en éthique, des commissions des valeurs mobilières, des tribunaux et des médias pour vérifier si un changement majeur s'opère. Elle veut la vérité, toute la vérité et rien que la vérité. Les personnes qui n'ont pas la volonté ou la capacité de se conduire d'une façon acceptable vont provoquer la colère des électeurs et des actionnaires au bout du compte. Il est donc nécessaire pour les deux groupes d'épouser les changements suscités par la nouvelle réalité au chapitre de l'éthique. Il est dans leur intérêt de faciliter les efforts en ce sens plutôt que d'y faire obstacle.

Note au sujet de la procédure

Enfin, il est important d'avoir quelqu'un qui surveille les changements récents, en cours et proposés à la procédure de la Chambre des communes. Déjà, les changements dans le processus de sélection du vice-président, la création de deux nouveaux comités permanents et la modification du discours du Trône montrent l'influence croissante des partis de l'opposition dans l'ensemble du Parlement. D'autres changements pourraient se faire sentir dans d'autres domaines : examen des nominations politiques, dépôt (et adoption!) de rapports de comité controversés, modification du processus de prévisions budgétaires, élargissement du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, assignation des témoins à comparaître et (encore et toujours) plus d'ouverture, de transparence et de reddition de comptes. Le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre se verra confier une grande partie de ces dossiers, mais d'autres comités et la Chambre même pourraient aussi en être saisis.

Le dépoussiérage des vieux recueils de procédure n'intéresse habituellement que les étudiants en sciences politiques qui doivent pondre des travaux de session, l'occasionnel aspirant greffier ou président de la Chambre, voire des insomniaques à la recherche d'une aide au sommeil. Maintenant (pour la première fois depuis des lunes), les recueils de procédure et le Règlement de la Chambre ont le pouvoir de transformer en des projets évolutifs des idées et des concepts relégués au simple rang de la théorie. Dans les premières semaines de la législature, par exemple, le Comité permanent de la santé a adopté à l'unanimité une motion proposant l'indemnisation de toutes les victimes de l'hépatite C qui ont contracté la maladie à cause du sang contaminé. Le rapport sur la question a été déposé à la Chambre, où le débat s'est poursuivi jusqu'à ce que le gouvernement ait recours à une tactique procédurale pour empêcher une décision ou un vote. Au bout de quelques heures, le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre avait reçu des propositions visant à changer (supprimer) la procédure, et cette vague ne pourra vraisemblablement pas être endiguée. Des centaines de millions de dollars sont en jeu. Finalement, les questions de procédure sont importantes!

Les choses telles qu'elles sont, telles qu'on voudrait les voir et telles qu'elles devraient être, voilà les enjeux d'un parlement minoritaire. Il est maintenant à la fois plus difficile (pour le gouvernement) et plus facile (pour n'importe qui d'autre) d'obtenir des réalisations. Le mieux, pour faire évoluer la situation dans un parlement aussi particulier, c'est de connaître les gens, les intentions et la procédure. Mais n'attendez pas trop longtemps avant de vous mouiller : vous avez peut-être une seule année devant vous avant que quelqu'un ne prenne la décision — ou ne fasse l'erreur — d'amener le pays en élection.