
La primauté du Parlement et le devoir d'un parlementaire

par John Bryden

Depuis l'adoption de la Charte des droits en 1982, la primauté du Parlement dans le cadre constitutionnel canadien a été remise en cause, particulièrement en raison des jugements découlant de la Charte. Dans le présent article, l'auteur soutient que les législateurs doivent préserver la confiance du public à l'égard de l'intégrité du processus parlementaire.



Permettez-moi de commencer par une idée fautive qui est souvent véhiculée sur la relation entre le Parlement et les tribunaux. La Cour suprême du Canada a été créée par une loi du Parlement en 1875. La Constitution du Canada ne fait à peu près pas mention des tribunaux. La Cour suprême que nous connaissons a vu le jour après que les députés de la Chambre des communes eurent débattu, mis aux voix et adopté la législation nécessaire.

Dans un système parlementaire britannique comme le nôtre, le Parlement, soit la Chambre des communes, le Sénat et la Couronne, est souverain. Il ne faut pas confondre ce système avec la démocratie américaine, où la Constitution précise que l'exécutif — le président et ses ministres —, l'assemblée législative et les tribunaux forment des entités distinctes et égales, et où un jeu complexe de freins et contrepoids veille à ce qu'aucune de ces entités ne domine les autres.

À mon avis, le devoir le plus important d'un parlementaire est de défendre le Parlement. Dans notre démocratie, tout découle du Parlement. Je ne veux pas déprécier les tribunaux ni l'exécutif — le premier ministre et ses ministres —, mais, au Canada, ces deux organes tirent leur légitimité du Parlement.

John Bryden a représenté la circonscription d'Ancaster-Dundas-Flamborough-Aldershot à la Chambre des communes de 1993 à 2004. Voici une version abrégée de la présentation qu'il a faite lors de la Conférence sur le droit et le Parlement en novembre 2004.

Ce sont des instruments de la démocratie canadienne, les instruments de l'institution démocratique. Par conséquent, si le public perd confiance dans le Parlement, tout le reste s'écroule. C'est pourquoi je n'étais jamais d'accord avec Preston Manning lorsqu'au début de sa carrière politique, il se servait de la période des questions pour s'attaquer au Parlement. Il lui a fallu beaucoup de temps pour se rendre compte que le but de la période des questions est de critiquer le gouvernement et non le Parlement.

J'aimerais mentionner quelques lois très importantes pour aider les députés à maintenir la confiance du public dans l'institution. La première est la *Loi sur l'accès à l'information*. Grâce à elle, les parlementaires peuvent obliger le gouvernement à rendre des comptes, puisque cette législation leur permet d'aller chercher directement ou indirectement des renseignements qu'il leur est impossible d'obtenir pendant la période des questions. Comme la Chambre est un lieu où règne l'esprit partisan, il est assez facile pour les ministres d'éviter de dire la vérité. Ce l'est moins lorsque les questions reposent sur des preuves concrètes.

Cependant, la *Loi sur l'accès à l'information* est presque aussi vieille que la *Charte* et elle a besoin d'une mise à jour. Je suis heureux de constater que la Chambre étudie présentement des projets de modifications à cette loi. On propose notamment qu'elle vise aussi les affaires financières des parlementaires. Cette plus grande transparence contribuera énormément à accroître le respect pour le Parlement.

L'adoption du projet de loi sur les dépenses électorales à la fin de la dernière législature s'est aussi révélée un pas dans la bonne direction. Quiconque ayant été député du parti

ministériel ou de l'opposition pendant 10 ans et plus savait qu'il n'était pas correct que certains députés puissent recueillir d'immenses sommes pour leur campagne électorale. Il n'y avait aucune preuve de corruption ou de criminalité, mais il fallait limiter la capacité des lobbyistes et d'autres de faire des dons importants à des politiciens. J'étais on ne peut plus favorable à la mesure qui a été adoptée.

Tout le monde dans ce pays regarde la télévision américaine, et le message qu'elle véhicule, c'est que les politiciens sont influencés par l'argent. Il faut faire tout notre possible pour combattre cette impression.

Deux ou trois autres lois peuvent beaucoup aider les parlementaires à maintenir la confiance des Canadiens. La *Loi sur le Parlement du Canada* donne aux comités permanents le pouvoir de convoquer des témoins et de les contraindre à dire la vérité. Un tel pouvoir est important, mais, si on en abuse — en privant les témoins de certains droits pour se protéger contre l'auto-incrimination, par exemple —, le Parlement perdra de sa crédibilité. La population arrivera à la conclusion que le Parlement n'est pas sensible aux droits des individus.

La *Loi sur la protection de l'information*, adoptée à la suite des attaques du 11 septembre, pose un problème très différent. Elle a conduit à une proposition troublante selon laquelle des députés d'arrière-ban seront recrutés par l'exécutif pour faire partie de comités spéciaux qui peuvent étudier des questions liées à la sécurité nationale et avoir accès à des renseignements secrets sur des opérations courantes. Les députés à qui l'on donne cet accès devront respecter les restrictions concernant la communication de ces renseignements qui sont définies dans la loi ou subir les peines qu'elle prévoit. L'individu chargé de son application serait le greffier du Conseil privé, qui est un agent du gouvernement et non du Parlement. À mon avis, cette mesure compromet l'indépendance des députés et, ultimement, celle du Parlement lui-même.

Les responsabilités de l'exécutif, des assemblées législatives et des tribunaux au Canada sont prévues de manière assez précise par la loi ou l'ordre de préséance. Cependant, j'ai toujours pensé que les députés d'arrière-ban représentent une sorte de quatrième ordre de gouvernance et que tout ce qui limite leur capacité de s'exprimer ou d'agir librement est dangereux pour la santé de notre démocratie.

C'est pourquoi j'ai constaté avec inquiétude la nomination d'un si grand nombre de conseillers privés additionnels lorsque le gouvernement Martin a décidé que tous les secrétaires parlementaires seraient membres du Conseil privé. Cette décision aura pour conséquence de diminuer le nombre de voix

libres et indépendantes à la Chambre des communes et de grossir les rangs de l'exécutif au détriment du Parlement.

Permettez-moi de conclure en vous entretenant des idées de deux personnes qui ont joué un rôle très important dans l'évolution de notre système de gouvernement parlementaire. Je suis un apôtre des idées d'Edmund Burke, qui, à la fin du XVIII^e siècle, a écrit que la responsabilité la plus importante d'un élu au Parlement est de se servir de son jugement pour décider de la voie à suivre. Je crois que, compte tenu des limites propres à tous les individus, les députés doivent s'efforcer d'agir correctement non seulement pour leur parti et leurs électeurs, mais avant tout et ultimement pour tous les Canadiens.

Les partis politiques sont très utiles à cet égard. Si tout le monde agissait comme un député indépendant à la Chambre des communes, ce serait le chaos. J'appuie fermement le système des partis et le principe de la discipline de parti. Je crois aussi cependant que le premier devoir d'un député est envers sa conscience et que ce devoir doit l'emporter sur sa loyauté envers le parti en cas de conflit grave.

John Stuart Mill, un autre des grands penseurs qui ont influencé le développement des institutions parlementaires britanniques, nous a mis en garde contre « la tyrannie de la majorité ». Cette expression tirée de l'ouvrage *De la liberté* est souvent citée hors contexte et utilisée pour justifier l'idée que les tribunaux devraient exercer un rôle législatif pour le bien des minorités. Mill décrivait plutôt la tyrannie de l'opinion publique à une époque où l'on ressentait encore les séquelles de la Révolution française. Il avait aussi déclaré qu'il appuyait sans réserve le pouvoir du Parlement d'agir au nom de tous, à condition que toutes les minorités aient une chance raisonnable de faire entendre leur point de vue.

Au Canada, il est clair qu'on a prévu confier la protection des intérêts des minorités au Parlement et en particulier au Sénat, dont la tâche est de mettre un frein aux excès des représentants élus. C'est certainement la raison pour laquelle il a été décidé que les sénateurs seraient choisis autrement que par des élections générales. La Constitution américaine prévoit des tribunaux indépendants, précisément parce que la Chambre haute est élue; les sénateurs américains sont ainsi soumis aux mêmes pressions publiques que les autres membres du Congrès. Les sénateurs canadiens ne le sont pas.

Rappelons-nous que notre système, qui n'est pas le système américain, est axé sur le Parlement. Il y a aussi d'autres voix qui se font entendre. Nous avons une presse libre, nous avons les tribunaux, nous avons le droit de nous réunir et de nous exprimer, mais, au bout du compte, dans notre forme de démocratie, ce sont les institutions élues qui prennent les décisions. Le Parlement, de concert avec toutes les assemblées législatives provinciales, peut même changer la Constitution.

Vu l'importance des enjeux, et tant que la Constitution ne sera pas changée, nous devons faire tout notre possible pour maintenir la confiance de la population dans le Parlement.