Sur les rayons

David C. Docherty, Legislatures, Vancouver, UBC Press, 2005, collection « Canadian Democratic Audit ».

Legislatures présente les résultats d'une enquête sur la nature démocratique des corps législatifs canadiens. Ce volume de la collection « Canadian Democratic Audit » (Le Canada aujourd'hui : une enquête sur la démocratie) ne se limite pas à la seule étude du parlement fédéral, et offre, lorsque l'information requise est disponible, un aperçu de l'état actuel de la démocratie au sein des assemblées législatives provinciales. Quand bien même Docherty tente, lorsque les données le lui permettent, d'établir la façon dont ces corps législatifs ont évolué avec le temps, son livre ne se veut en aucune manière un manuel traitant de l'histoire de ces assemblées législatives. Son enquête avait, en effet, pour objet d'établir l'état actuel de la démocratie au sein de ces assemblées, plutôt que d'étudier son évolution passée.

Cet ouvrage possède de nombreuses qualités, la première étant qu'il nous offre, avec les résultats de son enquête, une mise à jour sur le fonctionnement des assemblées législatives canadiennes. Il fait ainsi le point sur les règles institutionnelles, officielles ou non, qui sont actuellement en vigueur dans les différentes assemblées législatives. Ces règles ont des répercussions sur le comportement des premiers ministres, des cabinets et des députés d'arrière-ban, de même que sur la façon dont les projets de loi sont débattus et adoptés. Par ailleurs, de grands thèmes, tels que la représentation, l'examen et la présentation des projet de loi, y sont abordés dans le cadre d'une analyse du fonctionnement des assemblées législatives canadiennes. D'autres facteurs, comme la discipline de parti, les nominations aux charges parlementaires, et les travaux des comités, y font également l'objet d'une analyse qui, autour de ces trois mêmes thèmes, constitue une précieuse mise à jour au regard des ouvrages précédemment publiés sur le sujet.

Une deuxième qualité de cet ouvrage réside dans le fait que l'enquête, et l'analyse subséquente, ne portent pas uniquement sur le fonctionnement des assemblées législatives, mais également sur l'influence que peuvent avoir ces institutions sur les simples citoyens. L'étude de ce dernier point est directement lié au fait que les principaux critères de référence utilisés dans le cadre de l'enquête sur la démocratie sont la participation de la population, l'inclusion et la fidélité. Il en résulte que l'étude ne s'intéresse pas uniquement aux travaux qui se déroulent dans l'enceinte des assemblées législatives, mais cherche également à mettre en lumière ce qui est accompli hors leurs murs. Nous avons souvent tendance à considérer que ces assemblées sont des entités distantes et nous oublions trop souvent que les députés ont également des devoirs à remplir dans leur circonscription électorale, aux quatre coins du pays, lorsqu'ils ne siègent pas à l'assemblée. Ce n'est pas là une idée nouvelle, mais elle est parfois négligée dans les ouvrages consacrés aux assemblées législatives. Docherty, quant à lui, accorde à cette idée la place qui lui revient.

Une autre grande qualité de ce livre est qu'il est écrit dans un style accessible, car il n'est en rien truffé de ce jargon technique habituellement réservé aux experts. Et, de fait, cette enquête sur la démocratie au sein des assemblées législatives canadiennes pourrait intéresser un éventail de lecteurs divers et variés. L'auteur évite, cependant, d'être trop simplificateur, ce qui pourrait le rendre inutile aux yeux des spécialistes à la recherche d'un ouvrage récent et à jour sur les institutions législatives canadiennes. En résumé, Docherty, dans cet ouvrage, a su trouver le juste milieu.

Docherty cherche également, tout au long de son livre, à se montrer équitable envers divers points de vue adverses quant à l'état et au devenir de ces assemblées législatives. Ainsi, dans son chapitre consacré à la représentativité, Docherty, lorsqu'il se penche sur l'aspiration à une assemblée législative qui reflète la diversité démographique de notre société, n'oublie pas de souligner que l'existence de ce désir de parité démographique au sein de nos assemblées ne signifie pas pour autant que nous devrions obtenir, ou même espérer, une représentativité démographique équitable. Cela s'explique, plus particulièrement, par l'existence d'un scrutin qui rend difficile de garantir que la composition de l'assemblée reflète celle de la population. Ainsi, l'enquête atteint-elle ici parfaitement son objectif, qui est d'analyser ces concepts objectivement.

Certaines des pages les plus intéressantes de Legislatures sont celles que l'auteur consacre à l'analyse des sites Web législatifs et de résultats d'enquêtes non publiées. Ce travail est assorti d'un examen méthodique de la littérature consacrée aux assemblées législatives, que ce soit au Canada ou ailleurs dans le monde. Il semblerait que rares sont les auteurs qui s'intéressent aux assemblées législatives canadiennes. Docherty est l'un d'eux et son expertise en la matière est clairement établie par la fréquence avec laquelle il cite ses travaux antérieurs. L'auteur a également recueilli des données sur les assemblées législatives d'autres pays, et ce, afin de pouvoir comparer le système législatif canadien à celui d'autres pays fondés sur le modèle de Westminster et aux États-Unis. Cette comparaison porte notamment sur le personnel et les ressources des bureaux des députés. Il est intéressant, à ce sujet, de constater l'inégalité des budgets alloués aux députés de différentes assemblées. L'absence de formules normalisées permettant de remédier aux disparités entre les assemblées, et elles sont nombreuses, constitue l'un des résultats les plus frappants de cette enquête.

Si cet ouvrage doit faire l'objet de controverses, ce sera principalement au regard des recommandations en matière de réforme que Docherty propose dans le dernier chapitre. Ses recommandations n'ont cependant rien de révolutionnaire. Il propose notamment de renforcer la pertinence des assemblées législatives, d'accroître le nombre de sièges, d'accorder plus de ressources aux bureaux de circonscription, de modifier les règlements des assemblées afin de réduire l'influence des partis politiques, et de tirer un meilleur parti des comités parlementaires. Pourtant, ces recommandations, dans leur formulation, peuvent parfois sembler contradictoires.

Prenons, par exemple, sa recommandation de renforcer la pertinence des assemblées législatives. Il dénonce ainsi le fait que les ministres ont trop tendance à annoncer leur plus importantes décisions politiques hors de l'assemblée. Les ministres organisent, en effet, souvent des séances de photographie dans leur circonscription lorsqu'il s'agit d'annoncer des allocations de fonds ou des programmes importants. Docherty juge que ce genre de pratique est antiparlementaire, car elle déjoue tout examen. Les ministres, selon lui, devraient faire la majorité de ces annonces dans l'enceinte de l'assemblée, tout particulièrement si cette dernière doit se voir accorder une plus grande pertinence. Il ne faut cependant pas oublier que l'une des raisons pour lesquelles ces annonces sont faites hors de l'assemblée est de rapprocher le gouvernement de la population. Ces annonces visent à réduire l'éloignement qui semble trop souvent exister entre la capitale et les citoyens, et de faire savoir à ces derniers ce que le gouvernement fait pour eux.

Qui plus est, chaque annonce faite hors de l'assemblée requiert qu'un projet de loi y soit déposé afin qu'une loi puisse être adoptée. Contrairement à ce que prétend Docherty, la pertinence de l'assemblée ne semble donc pas remise en question. Le fait que l'allocation de fonds, ou la création d'un programme, soit annoncée hors du corps législatif ne signifie pas pour autant qu'elle ne fera pas l'objet d'un débat et d'un examen à l'assemblée compétente. Il est vrai que des procédures peuvent permettre de limiter le débat à la Chambre, mais les recommandations formulées par Docherty semblent cependant insuffisantes pour réduire la fréquence de leur recours.

Ces recommandations relatives à la pertinence des assemblées législatives semblent également entrer en contradiction avec d'autres recommandations. Ainsi, l'une des raisons avancées pour justifier l'augmentation du nombre des sièges au sein des assemblées est que de plus petites circonscriptions permettraient de rapprocher la population de son député. De même, accroître les ressources des bureaux de circonscription permettrait aux députés d'offrir un meilleur service aux citoyens de leur circonscription électorale. Toutes ces mesures semblent donc viser à accroître le contact entre les élus et la population.

Ces quelques réserves ne doivent cependant aucunement dissuader qui que ce soit de lire cet ouvrage. Il constitue une mine d'informations utiles et pertinentes. La plupart des recommandations qui y sont formulées, notamment celles relatives à la discipline de parti et à la mise à jour des règles institutionnelles régissant les assemblées, accroîtraient grandement, si elles étaient mises en œuvre, la démocratie au sein des assemblées législatives du Canada.

En fin de compte, David Docherty, en nous présentant les résultats de son enquête dans Legislatures, nous offre un ouvrage moderne, complet et à jour sur les assemblées législatives du Canada, qui constitue le successeur tant attendu au dernier ouvrage sur le sujet publié en 1987 par C.E.S. Frank. En effet, ce dernier livre constituait, depuis près de 20 ans, le seul ouvrage de référence disponible pour les étudiants travaillant sur les assemblées législatives canadiennes. C'est pourquoi il est prévisible que l'ouvrage de Docherty devienne très rapidement un incontournable pour toute personne s'intéressant de près ou de loin à l'avenir de ces corps législatifs.

Rob Leone
Étudiant au doctorat
Département de sciences politiques
Université McMaster

Busboy: From Kitchen to Cabinet, par Don Boudria, Optimum Publishing International Inc., Montréal, Maxville, Ottawa, 2005.

Pendant plus de 20 ans, Don Boudria a été un observateur et un participant assidu de l'actualité politique et parlementaire. De son propre aveu, son livre décevra les amateurs de potins. Il ne nous renseigne pas beaucoup non plus sur la gestion des affaires publiques à Ottawa. Ce que Don Boudria nous livre, c'est sa vie et sa carrière. Et de cela, il en fait un récit extraordinaire.

Il n'existe pas à Ottawa un seul et même chemin qui soit emprunté par les 308 hommes et femmes choisis pour représenter leurs concitoyens à la Chambre des communes. Mais, d'habitude, le parcours commence dans une famille à l'aise ou, à tout le moins, de la classe moyenne, puis passe par l'université, peut-être la faculté de droit, et par une carrière en affaires ou une profession libérale. Il n'en a pas été ainsi pour M. Boudria.

Il vient d'une famille très modeste dont la situation a été rendue encore plus difficile quand le père a perdu la vie dans un accident d'auto. Don avait alors cinq ans. Plus tard, il a abandonné l'école secondaire, a fait partie d'un orchestre rock et a finalement trouvé du travail comme garçon de table au Restaurant parlementaire.

Le livre raconte sa vie depuis sa carrière de conseiller municipal dans une région rurale à l'extérieur d'Ottawa, jusqu'à son entrée à l'Assemblée législative de l'Ontario, puis à la Chambre des communes et, finalement, au Cabinet de Jean Chrétien.

Une partie importante du livre est consacrée à sa famille proche et élargie et à la communauté franco-ontarienne qu'il a servie à bien des titres et qui l'a, en retour, solidement appuyé. Contrairement à bien d'autres politiciens ayant écrit leurs mémoires, Don Boudria mentionne et remercie presque tous les collaborateurs qui ont travaillé pour lui à Ottawa ou à son bureau de circonscription. Quand il a défait le député conservateur et est allé siéger à Queen's Park, un de ses premiers gestes a été de réengager l'adjoint de circonscription du candidat défait. L'attention qu'il accordait à ceux et celles qui l'ont aidé au fil des ans explique l'ampleur des appuis qu'il a recueillis et les nombreuses victoires électorales éclatantes qu'il a remportées, même si ses positions dans certains dossiers ne ralliaient pas tout le monde.

Les années passées à Queen's Park sont abordées brièvement, mais il relate quelques enseignements importants qu'il en a tirés, surtout la nécessité de représenter les intérêts locaux. En 1984, Don Boudria a quitté Queen's Park pour se porter candidat à l'élection fédérale. Il a été l'un 40 libéraux épargnés par le balayage conservateur de Brian Mulroney. Avec Sheila Copps et John Nunziata, il a formé le Rat Pack, ce groupe de jeunes députés libéraux qui ont donné la charge contre les conservateurs, recourant à n'importe quel moyen pour mettre le gouvernement dans l'embarras.

Une grande partie du livre traite des années passées à la Chambre des communes. Dans l'opposition, il a peu à peu acquis les connaissances et les compétences qui ont ensuite assuré le succès de sa carrière, notamment au chapitre de la procédure parlementaire. Il parle des grandes questions qui ont fait l'actualité, comme le débat sur le libre-échange, les accords du lac Meech et de Charlottetown, le mandat décevant de John Turner et le choix de Jean Chrétien comme chef du Parti en 1991. L'information rapportée est surtout factuelle et relève du domaine public, sauf quelques commentaires personnels à l'occasion sur un adversaire ou un collègue.

En septembre 1989, M. Boudria a décidé de combler ses lacunes scolaires et s'est inscrit à des cours par correspondance à l'Université de Waterloo. Il a fait tout le programme de baccalauréat de cette façon pendant la décennie qui a suivi. Il l'a fait de façon anonyme pour ne pas faire l'objet d'une considération particulière. Il lui est souvent arrivé de faire un travail ou un examen dans un hôtel à l'étranger ou de se lever à quatre heures du matin pour étudier avant de faire sa journée de travail comme ministre.

Outre l'incontournable ardeur au travail, une autre anecdote révèle le secret de la réussite de Don Boudria. Après avoir appuyé la campagne de Jean Chrétien à la direction du Parti, il a été déçu d'être remplacé comme whip adjoint de l'opposition pour assumer les fonctions (non rémunérées) du poste de leader adjoint de l'opposition à la Chambre. Après avoir ruminé cette perte de revenu pendant quelques jours, il a décidé de ne pas y voir une rétrogradation et a publié un communiqué pour remercier le chef de la promotion. Un de ses collègues lui a dit : « Don, ce n'est pas une promotion et tu le sais aussi bien que moi! ». Il lui a répondu : « Maintenant, c'en est une. » Et à la fin de l'année, c'était effectivement une promotion aux yeux de tout le monde.

Dans l'ensemble, Don Boudria a un bon mot à dire sur tout le monde. Il parle brièvement de son mandat de ministre des Travaux publics en remplacement d'Alphonso Gagliano au moment où les révélations du programme des commandites commençaient à transpirer. Nous apprenons peu de choses sur le programme et sur le Ministère, mais il affirme que M. Gagliano est un homme bien, très travaillant, un fonctionnaire des plus compétents.

M. Boudria ne cache pas tout le plaisir que lui a procuré son premier poste au Cabinet comme ministre de la Francophonie. Cette fonction lui a

permis de beaucoup voyager et les dossiers n'étaient généralement pas controversés. Sa récompense, après l'élection de 1997, a été le poste de leader à la Chambre, poste beaucoup plus exigeant qui nécessitait de constantes négociations avec les quatre autres partis.

Là encore, nous n'apprenons pas grand chose qui n'est pas du domaine public, sauf peut-être quelques anecdotes intéressantes, notamment le fait que les candidats potentiels au Cabinet, comme lui-même, devaient être interviewés par Mitchell Sharp, qui était le conseiller honoraire en éthique du premier ministre.

L'élection de Paul Martin a semé le glas de la carrière de Don Boudria au Cabinet. Son offre de servir M. Martin a été faite avec sincérité et en personne, mais elle n'a pas été retenue. Malgré une pointe de déception, il n'est aucunement critique de M. Martin.

Le dernier chapitre du livre porte sur ses fonctions de président du Comité de la procédure de la Chambre, chargé notamment de l'étude de la réforme électorale, y compris de la représentation proportionnelle. Il raconte le voyage des membres du Comité en Australie et en Nouvelle-Zélande pour étudier la réforme électorale, mais révèle très peu sur la teneur du débat.

L'absence de propos politiques est certes un peu décevante, mais ce n'était, de toute évidence, pas l'objet du livre. M. Boudria étant relativement jeune, il se peut qu'une autre carrière l'attende. Qui sait si un autre livre ne traitera pas de ses réflexions sur la chose publique.

Gary Levy