

LE DÉPUTÉ MINISTÉRIEL: SES RELATIONS AVEC LE CAUCUS ET LE CABINET.

Guy Chevette

Au Parlement fédéral et dans plusieurs assemblées législatives provinciales, les députés deviennent de plus en plus des parlementaires à plein temps. En conséquence, les députés de tous les partis insistent de plus en plus pour avoir voix au chapitre dans l'élaboration des politiques. On peut satisfaire à ces demandes en réformant le système des comités ou, pour les députés du gouvernement, en modifiant les rapports entre le caucus et le cabinet. Dans cet article le whip en chef du Parti québécois esquisse la situation des députés de l'arrière-ban au Québec.

Au Québec, le système du caucus s'est considérablement amélioré au cours des dernières années. Alors que Maurice Duplessis réunissait environ trois fois l'an ses députés à des fins d'information, il s'est établi depuis 1960 la pratique de réunions régulières du caucus pendant et en dehors des sessions. Je pourrais même mentionner comme innovation les rencontres aménagées entre les dirigeants du parti et le cabinet et la tendance apparue depuis 1970 d'instituer des caucus régionaux et des comités spéciaux de députés ministériels chargés de dossiers intéressant soit une région entière, soit un secteur législatif ou un problème particulier.

A partir de 1976, on constate davantage de consultation et de participation du caucus au processus législatif et même à la prise de décisions gouvernementale. Plusieurs comités *ad hoc* ont été formés au sein du caucus pour examiner des questions précises en vue de l'élaboration de projets de loi. Parmi ceux-là, je citerai notamment les comités d'étude sur le zonage agricole, l'aménagement du territoire, les garderies, l'assurance-automobile, la refonte de la loi électorale, la langue française, etc.

Il est également arrivé que des projets de règlement, préparés par des fonctionnaires et approuvés en principe par le ministre responsable, aient été modifiés après les analyses et les recommandations de ces "minicaucus". Je mentionne ici deux exemples: le règlement

sur le transport en vrac et celui sur le placement dans l'industrie de la construction.

Le premier ministre actuel du Québec, M. René Lévesque, assez souvent, avant d'aller à la réunion du Conseil, se fait fort d'exposer, d'expliquer surtout, ses décisions aux députés. Lors des dernières négociations de l'Etat avec les employés de la fonction publique, le caucus a saisi tout l'effet pratique de cette démarche. Vous admettez certainement avec moi que, dans notre système parlementaire, l'exercice prudent et souple des prérogatives du premier ministre ne peut que favoriser l'équilibre entre le Parlement et l'exécutif.

Enfin, je signalerais, parmi les innovations, l'existence depuis quelques années, des services de recherches de caucus, subventionnés depuis 1971 par l'Assemblée nationale, qui fournissent des documents fort utiles et parfois une expertise assez bonne aux députés. A cela, j'ajouterais les possibilités qui nous sont offertes de nous déplacer, de communiquer et d'être à la disposition de nos électeurs et électrices.

CARENCES OBSERVÉES DANS LES RELATIONS ENTRE LE CAUCUS ET LE CABINET

Cependant, en dépit de ces améliorations, les relations entre le caucus et le cabinet restent assez ténues et suscitent un sentiment de mécontentement accru

parmi les députés ministériels. Cette situation peut être attribuée à divers facteurs.

D'abord, tous conviendront que les députés, même s'ils sont élus, ne sont pas les agents les plus influents et les plus avantagés du processus politique; ce processus est dominé par les ministres, les hauts fonctionnaires et les groupes d'intérêt divers. Remarquons d'ailleurs que les ministres détiennent aussi leur mandat de la population, que les hauts fonctionnaires sont nommés par le Conseil des ministres, que les groupes d'intérêt sont également représentatifs et que tout ce beau monde, si vous me permettez l'expression, parce qu'ils ont l'expertise, la spécialisation et les renseignements requis, exercent logiquement une influence supérieure à celle des députés.

"Il apparaît que le processus de la prise de décision dans l'appareil gouvernemental au Canada et au Québec n'est pas tellement différent de celui que les chercheurs américains ou français ont décrit en parlant de leur propre pays. Ce processus est généralement enclenché à l'instigation des démarcheurs qui expriment les intérêts des groupes face aux changements ou aux perspectives de changement dans l'environnement: ce processus est animé par les interventions des groupes qui, à chaque étape, cherchent à influencer, selon leurs intérêts, les détenteurs du pouvoir. Les détenteurs du pouvoir sont eux-mêmes divisés et même si l'autorité formelle appartient à un organisme déterminé, l'examen des faits révèle une importante fragmentation de l'appareil gouvernemental, selon les fonctions, les secteurs, les territoires." 1.

Tant de facteurs divers et tant de variables concurrentes alimentent le sentiment d'impuissance des députés, en particulier les *backbenchers* ministériels.

Cette réflexion d'un de mes collègues de l'arrière-ban illustre bien le mécontentement ressenti par un bon nombre de députés: "On a plus de chance de devenir révolté quand on est député que dans tout autre poste . . . Je me demande si le Parlement tel qu'il est conçu, tel qu'il fonctionne, le genre de vie qu'on mène comme député n'a pas pour effet, en fin de compte, d'insensibiliser les députés à la réalité."

Au sein de notre parti, le problème s'est trouvé compliqué au départ parce que la très grande majorité de nos députés en sont à leur première expérience à l'Assemblée nationale et parce que leurs antécédents professionnels les ont habitués à autre chose qu'à un rôle purement consultatif dans la prise de décisions. J'ai œuvré moi-même dans diverses instances du secteur de

l'enseignement et occupé des postes décisionnels dans les domaines syndical et hospitalier. Je peux vous dire que la transition à la vie politique n'a pas été facile pour moi. Le nouveau député a besoin d'une patience infinie pour suivre le cheminement d'un dossier et il doit en avoir encore davantage quand il voudrait prendre une décision qui touche sa région ou ses commettants. Quel que soit le dossier qui vous intéresse, et quelle que soit son urgence, il n'avancera pas selon vos désirs. Quelquefois, le processus de décision accuse une telle lenteur que la solution qui convenait le mieux est dépassée lorsque vient le moment de la mise en oeuvre.

La "révolte des backbenchers", pour emprunter le langage des journalistes, a encore d'autres motifs. Certains députés imputent aux ministres pris individuellement la détérioration de leur influence dans le processus politique. Ils reprochent notamment aux membres du cabinet d'élargir indûment leur sphère d'action, de considérer leur ministère comme un fief et de s'abriter trop souvent derrière la confidentialité des dossiers de l'exécutif, même à l'intérieur du caucus, pour justifier des rétentions volontaires d'information. J'aimerais avancer tout de suite que ces doléances ne datent pas d'aujourd'hui et elles s'appliquent tant au Québec qu'au Canada et à d'autres systèmes parlementaires semblables au nôtre.

Deux anciens députés libéraux du Québec, Mark Assad et Yves Tardif, dans une thèse de maîtrise présentée à l'École nationale d'administration publique, arrivent aux conclusions suivantes: 60% des ministres interrogés dans le cadre de l'étude déclarent qu'ils n'ont jamais consulté leurs collègues de l'arrière-ban avant de prendre une décision. Cette proportion grimpe à 95% quand ce sont les députés ministériels qui s'expriment sur cette question. Leur approche révèle par ailleurs que les ministres ne sont jamais tous présents au caucus, qu'il y en a parfois trois ou quatre, et parfois une douzaine sur une possibilité de vingt-cinq à trente, que "le député qui désire obtenir un renseignement précis, faire des observations sur un sujet, mettre en doute une politique ministérielle ou formuler une recommandation constatera souvent que le ministre impliqué ou responsable n'y est pas, et que si le ministre y est et qu'il donne une réponse immédiate, ce député constatera plus souvent qu'autrement qu'on passera au sujet qui n'a évidemment aucune relation avec le précédent." Autre conclusion: "un ministre ayant siégé comme

1. Yves Tardif, Mark Assad. *L'influence des députés ministériels sur la prise de décisions dans le secteur public au Québec entre 1966 et 1976* Québec, ENAP, mars 1978, p. 71

simple député au moins deux ans est plus porté à renseigner et à consulter les députés ministériels.”

Encore récemment, la Commission d'enquête sur le coût des Jeux olympiques de Montréal déplorait vivement le fait que le Conseil des ministres puisse préparer et faire approuver des projets par l'Assemblée nationale sans la participation des représentants élus du peuple et même à leur insu.

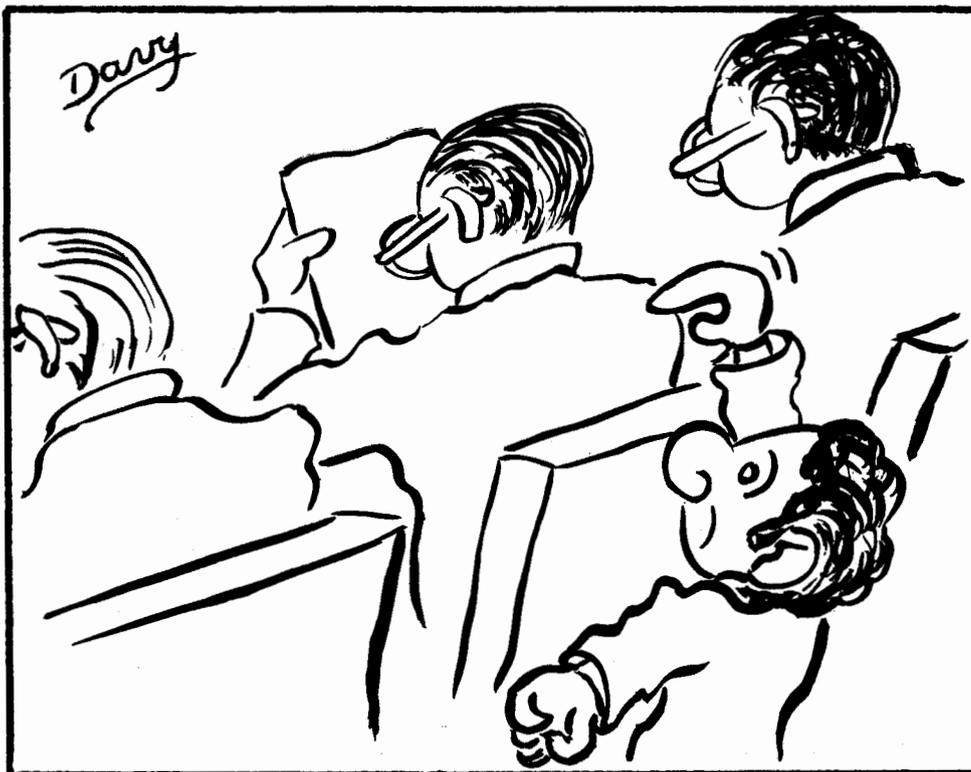
A Ottawa, le rapport de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité et celui du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national arrivaient au même diagnostic: insuffisance des rouages du caucus, rôle amoindri du simple député, comportements dénués de tout esprit de collaboration, secrets, élitistes, condescendance de personnes qui occupent des postes-clés au cabinet et au gouvernement, court-circuitage de l'information, faiblesses des mécanismes d'imputabilité. Les professeurs Robert Jackson et Michael Atkinson ont aussi observé dans une étude très détaillée que, dans l'élaboration des mesures législatives, les ministres jouissaient d'une trop grande indépendance non seulement vis-à-vis du Parlement mais aussi vis-à-vis du cabinet, malgré les efforts du bureau du Conseil privé. Ils déploraient en particulier l'absence de

mécanismes permettant l'apport des caucus et des députés aux politiques ministérielles.

De toute évidence, ces différents témoignages soulignent le dilemme propre à notre système parlementaire: la nécessité pour les gouvernements démocratiquement élus de gouverner avec efficacité et «avec la conviction de durer» et la nécessité pour nous, députés, mandataires du peuple, de contrôler le pouvoir exécutif adéquatement sans le gêner et le menacer sans cesse. Il n'existe pas de réponse facile à ce dilemme. L'efficacité et le rendement de notre système de gouvernement plaident en faveur d'un gouvernement fort, appuyé sur la discrétion et la solidarité ministérielles et les répercussions d'un contrôle parlementaire trop rigide sur le régime ministériel ne doivent pas être sous-estimées. Mais tout cela relève d'une autre préoccupation.

MESURES POUR ACCROÎTRE L'INFLUENCE DU DÉPUTÉ MINISTÉRIEL

Les partis ministériels et les gouvernements sont de plus en plus préoccupés par la recherche de nouvelles formules susceptibles d'augmenter l'influence du simple député. Chaque nouvelle législature, peu s'en faut, semble être le point de départ d'une nouvelle tentative: la



question de la valorisation du rôle du simple député par le biais d'une réactivation du caucus gouvernemental qui ferait davantage participer les députés de l'arrière-ban aux initiatives gouvernementales y est plus systématiquement évoquée.

Après les élections d'avril 1970 au Québec, les libéraux au pouvoir, conscients de l'affaiblissement des responsabilités et des pouvoirs des élus, ont institué, le 25 juin 1970, un comité de revalorisation du député. Un autre groupe de travail vit le jour après les élections de 1973 et aboutit en 1975 à un rapport sur le député ministériel, document plus connu à Québec sous le nom de Rapport Lamontagne. Il y a eu également en novembre 1973 les suggestions du ministre des Communications, M. Jean-Paul L'Allier, au premier ministre M. Robert Bourassa, relativement à la situation créée par l'élection de 102 députés libéraux à l'Assemblée nationale du Québec. En 1976, l'accession au pouvoir du Parti québécois amena la création du ministère d'Etat à la réforme électorale et parlementaire et l'un des objectifs assignés à ce nouvel organe de l'exécutif visait la définition de nouvelles tâches pour les simples députés.

A Ottawa, après les élections de 1968, le gouvernement Trudeau s'engagea, par une série de propositions, à faciliter la communication entre le caucus et le cabinet. En 1979, le gouvernement conservateur proposait dans le discours du Trône des mesures bien définies pour faciliter l'initiative parlementaire et enrôler les députés de l'arrière-ban dans certains groupes d'étude à vocation consultative.

Quelles sont donc les principales idées formulées dans ce courant de réforme parlementaire? Je vous en livre quelques-unes que vous connaissez sans doute déjà, mais sur lesquelles je m'abstiendrai de donner mon opinion:

- qu'on consulte systématiquement le caucus avant que les décisions importantes soient prises;
- que des caucus régionaux soient formellement institués à l'intérieur du caucus ministériel et qu'il soit loisible aux députés de choisir des sujets d'études dans le cadre de leurs préoccupations;
- que le député soit habilité officiellement à participer à l'élaboration de politiques concernant sa circonscription, sa région et ce, à tous les niveaux;
- que des députés soient spécialement désignés auprès des sociétés gouvernementales, aux fins

d'entretenir des rapports plus étroits et plus continus avec ces sociétés;

- que le Whip en chef (certains diront que je parle pour moi!) soit autorisé et habilité à rencontrer mensuellement les membres du Conseil des ministres ou à assister à des délibérations du cabinet;
- que le principe du "vote libre" pour le député ministériel soit rejeté mais que les chefs du parti au pouvoir reconnaissent et adoptent dans les faits une méthode plus souple sur la question de la discipline de parti et sur les règles de confiance;
- que la réglementation administrative émanant d'un ministère ne puisse prendre effet avant d'avoir été soumise à un comité du caucus dûment désigné à cette fin;
- que les principes d'un projet de loi soient toujours discutés au caucus avant que ce projet de loi soit déposé au parlement pour la première lecture;
- que le rôle de l'adjoint parlementaire soit défini par la loi et qu'on confère à cette fonction des responsabilités ministérielles accrues. A ce sujet, vous me permettez d'y aller de mes convictions personnelles, ayant déjà occupé moi-même ce poste. Je pense qu'on devrait impliquer davantage l'adjoint parlementaire dans la gestion des ministères. Il serait le porte-parole du caucus auprès de ces derniers, une sorte d'agent de liaison auquel s'adresserait le simple député en quête d'information. Pour cela, je me demande même si l'adjoint parlementaire ne pourrait pas participer aux réunions du cabinet ainsi qu'aux rencontres du ministre avec ses sous-ministres. A mon avis, ces dispositions aideraient certainement à perfectionner la procédure parlementaire et à diminuer les frictions susceptibles de se produire entre le cabinet et le caucus. Quand le ministre est absent par exemple, il deviendrait évidemment plus facile à l'adjoint parlementaire de répondre aux questions qui lui sont adressées.
- que lorsqu'au moins les 2/3 du caucus ministériel conviennent qu'un sujet mérite d'être examiné, un comité soit créé à cet effet ou qu'un comité déjà existant soit chargé d'étudier la question;
- qu'une nouvelle théorie de responsabilité administrative des sous-ministres soit énoncée de manière à préciser les obligations des hauts

fonctionnaires à cet effet, notamment l'obligation de témoigner devant les commissions parlementaires sur des questions d'administration;

- qu'on institue une commission de la législation qui verrait à s'assurer que la réglementation respecte l'esprit et la lettre de la loi qui lui donne naissance;
- que les gouvernements instituent des comités parlementaires spéciaux pour enquêter sur les problèmes particuliers de la gestion quotidienne et pour examiner des questions qui pourront se poser à l'avenir.

CONCLUSION

Ce ne sont pas les idées qui manquent. Seulement, comme vous le savez, il y a loin de la théorie à la pratique et le moins qu'on puisse dire, c'est que la mise en place des changements envisagés n'est pas facile. On se

demande souvent si le parlementarisme britannique n'est pas de plus en plus anachronique?

Certains pensent qu'on devrait préférer le système présidentiel, comme celui des Etats-Unis, au gouvernement parlementaire dérivé de Westminster. Mais, il ne faudrait pas croire qu'il est possible de jouir de tous les avantages du système américain sans en éprouver les inconvénients.

N'y a-t-il pas un moyen terme entre le système présidentiel et le régime parlementaire de type britannique? J'ajouterais, en terminant, que le parlementarisme britannique, quoi qu'on en dise, nous garantit un gouvernement fort et efficace. Si les députés sont souvent insatisfaits de leurs conditions de travail, ils ne dédaignent pas la stabilité gouvernementale qui leur permet de s'adonner à leur tâche, au service de leurs électeurs et électrices. Ce n'est surtout pas le "syndrome de Stockholm" qui les pousse à solliciter assez souvent, tous les quatre ou cinq ans, un nouveau mandat.

SUGGESTIONS DE LECTURE

Tardif, Yves et Mark Assad, *L'influence des députés ministériels sur la prise de décisions dans le secteur public au Québec entre 1966 et 1976*, projet d'intervention pour l'obtention d'une Maîtrise en Administration publique, Québec, 1978

d'Aquino, Thomas, G. Bruce Doern et Cassandra Blair, *Le gouvernement parlementaire au Canada: évaluation critique et propositions de changements*, étude préparée pour le compte du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, Ottawa, Intercounsel, 1971

Lamontagne, Robert, *Rapport du Comité sur le rôle du député ministériel*, Québec, 26 juin 1975

Jackson, Robert et Michael Atkinson, *The Canadian Legislative System*, Toronto, Macmillan, 1975

Leefe, John "Le rôle du député de l'arrière-ban", *Le Gouvernement parlementaire*, vol. 1, (printemps 1980)