

l'écoute clandestine et à la censure sans soulever de question de privilège et, à ce qu'on sache, sans que le président en ait été informé.

Ce qui semble avoir beaucoup intéressé le comité, c'est la question de savoir si le président doit être informé de l'écoute clandestine des communications téléphoniques d'un député. Dans le cas qui nous occupe, l'écoute avait été pratiquée conformément à la loi, aux termes d'un mandat dûment émis. Le dispositif d'écoute avait été installé à quelque distance de l'Assemblée, et non pas dans l'édifice. Le comité s'appuie beaucoup sur la déclaration d'un comité des privilèges d'Ottawa qui, en 1973, affirmait qu'il fallait l'autorisation du président pour que des forces de police extérieures puissent pénétrer dans l'enceinte du Parlement afin d'y exercer leurs fonctions. C'est une bien faible base sur laquelle s'appuyer, car ce comité lui-même n'a pas réellement justifié son assertion. Il était loin d'être entendu qu'une autorisation était nécessaire: la GRC et la police d'Ottawa ont en effet donné des ordres à leur personnel seulement après que la question de privilège eut été soulevée. D'après les preuves recueillies par le comité, la police devait effectivement s'adresser au personnel de sécurité du Parlement lorsqu'elle entrait dans l'édifice, mais tous les visiteurs étaient également tenus de le faire.

Il est clair qu'on doit préciser la responsabilité du député envers ses commettants (et le rapport qu'elle a avec le privilège), car toute la question de la liberté de parole en dépend. Les délibérations du Parlement ne sont pas aussi clairement définies que pouvaient le laisser entendre M. Robert Fortier (Greffier du Sénat) et la Cour suprême dans l'affaire Roman. Certes, M. André Ouellet a trouvé des limites à sa liberté de parole et a été inculpé d'outrage au tribunal. De même, Mme Simma Holt a découvert en 1978 que sa qualité de représentante de ses commettants ne s'appliquait pas lorsqu'elle comparait devant le CRTC. Il importe de répondre à cette vaste question de façon plus certaine qu'à l'heure actuelle avant que des personnes respectueuses de la loi ne soient condamnées à la censure législative.

L'aspect le plus gênant de ce rapport est peut-être qu'il repose sur la définition vague d'outrage, établie par May et précisée par d'autres. En bref, il suffit qu'un acte tende à gêner un député dans l'exercice de ses fonctions pour qu'il soit considéré comme un outrage. Il est clair que si l'on prend cette définition au pied de la lettre, n'importe quel acte pourrait représenter un outrage. Il serait peut-être préférable que le comité et ceux qui utilisent cette définition examinent non seulement celle qui figure dans May, mais aussi le chapitre qui la précise: ils constateront que les exemples cités sont raisonnables et ne déforment pas totalement la définition. Molester un député qui se rend à la Chambre peut ne pas l'empêcher d'y arriver, mais peut y tendre. La subornation de témoins, la corruption et d'autres actions semblables peuvent être classées dans la même catégorie. Il est à remarquer également que la publication prématurée des délibérations et du rapport d'un comité figurent aussi dans ce chapitre comme des outrages. Il serait intéressant de voir ce qui arriverait si une assemblée législative canadienne intentait des poursuites à un journaliste pour publier ce qu'il sait des délibérations d'un comité.

En résumé, le rapport n'est pas satisfaisant. Tout au long, l'accent est mis sur la protection du député, en sa qualité de représentant de ses commettants. On a peine à voir où vient s'insérer un exercice arbitraire de pouvoirs comme celui dont traite le rapport.

Celui-ci servira à justifier d'autres études sur la question du privilège ou la modification des lois relatives à l'écoute clandestine, mais il est loin de représenter une défense énergique des libertés civiles.

William F. Dawson
Professeur de science politique
University of Western Ontario
London, Ontario

• • •

Parliament, Policy and Representation, rédigé par Harold D. Clarke, Colin Campbell, F.Q. Quo. et Arthur Goddard, Toronto, Methuen, 1980, xxv et 325 pages.

Pendant les deux années qui ont précédé les élections de 1979, il y a eu trois

importantes conférences sur la représentation au Canada; la première a eu lieu à l'université York en 1977; la deuxième à Victoria en 1978 et la troisième à Simon Fraser au début de 1979. Les principales communications de la conférence de York ont été publiées dans un numéro hors-série, de la revue *Legislative Studies Quarterly*. Les délibérations de la conférence de Victoria ont été publiées par l'Institut de recherches politiques sous le titre *The Legislative Process In Canada: The Need for Reform*. Voici maintenant le compte rendu de la conférence qui a eu lieu à Simon Fraser.

Les conférences de parlementaires et de professeurs ne sont pas toutes couronnées de succès. La plupart des parlementaires s'intéressent beaucoup plus à jouer le jeu lui-même qu'à en étudier la théorie et les règles, et les professeurs ne font parfois pas la distinction entre les communications de recherche, technique qui peuvent être étudiées et disséquées par leurs collègues érudits - et les discours intéressants pour le public. En étudiant le présent volume, il est impossible de dire si la conférence de Simon Fraser a été une réussite. Les rédacteurs ont décidé de préparer un ouvrage regroupant une sélection des communications faites lors de cette conférence et de les compléter par des textes rédigés sur commande. Ils n'ont malheureusement pas fourni une liste complète des communications. Comme le précisent les rédacteurs, leur intention était de présenter un recueil qui serait utile aux étudiants.

A notre époque, où la force politique - par opposition à l'autorité juridique - du gouvernement central du Canada semble s'affaiblir, les quatre premiers documents sont révélateurs quoique peu encourageants. Bien que le Parlement, en tant qu'institution, occupe toujours une place importante dans l'esprit du public, il n'en est pas de même des députés canadiens. Il semble, qu'en dépit d'un personnel accru, ils perdent vite contact avec le public après leur élection. Des enquêtes révèlent que peu d'entre eux - contrairement aux membres du Congrès américain - se méritent l'attention ou la confiance du public. Selon le document d'Anthony Westell, cela pourrait être dû

en partie au rôle adverse joué maintenant par les journalistes canadiens. Selon le document de MM. Kornberg et Wolfe - ce serait peut-être dû entre autres à l'importance qu'accordent les journaux au premier ministre et aux élections, au point que, dans l'esprit du public, le premier ministre et les élections *sont* le Parlement.

Les députés sont pleinement conscients de l'hostilité et de l'irresponsabilité de nombreux journalistes. C'est l'une des raisons pour lesquelles des caméras de télévision ont été installées à la Chambre des communes en octobre 1977. Malheureusement, plus des deux tiers des réactions initiales à la télédiffusion des débats ont été négatives: dans un sondage, plus de 40% des personnes consultées ont dit que les délibérations étaient longues, ennuyeuses, inintéressantes, puérides et discourtoises. MM. Price et Clarke, les auteurs de *Television and the House of Commons*, en viennent à la conclusion que la mauvaise impression créée par ce qui est télédiffusé pourrait avoir éventuellement de graves répercussions.

Il est remarquable que les Canadiens possédant un plus haut niveau d'éducation ont une attitude plus favorable envers leurs représentants que le citoyen moyen. Mais la plupart des étudiants dans la majorité des écoles et collèges canadiens apprennent très peu de choses sur la façon dont leur pays est gouverné, comme l'a montré la Commission d'enquête Symons sur les études canadiennes. Par contre, les étudiants américains apprennent beaucoup de choses sur leur gouvernement. Faut-il s'étonner dès lors que des téléspectateurs qui ne comprennent presque rien au Parlement concluent, après avoir vu la télédiffusion de la période des questions, que le Parlement est un panier de crabes.

Deux documents - l'un rédigé par Kenneth Kernaghan et l'autre par Audrey Doerr - traitent directement de la responsabilité ministérielle. Ces deux auteurs nous mettent en garde contre des changements qui tendraient à transférer la responsabilité de gouverner le pays, des

ministres aux simples députés. M. Kernaghan fait la distinction entre le principe selon lequel un ministre doit remettre sa démission lorsque ses fonctionnaires commettent une sérieuse erreur et celui selon lequel le ministre est toujours responsable devant le Parlement de la conduite de son ministère. D'après lui, le premier principe n'est plus réaliste mais le dernier demeure un point fondamental de notre régime politique. En procédant à des changements qui permettraient de rendre les fonctionnaires responsables, en fonction de leurs pouvoirs dans le processus politique, (il ne parle pas de leur faire justifier les prévisions budgétaires et autres choses du genre), on entraînerait une révolution constitutionnelle.

Mlle. Doerr est d'accord là-dessus. Elle souhaiterait surtout voir plus de contact entre la Chambre des communes et les fonctionnaires, mais elle ne va pas jusqu'à préconiser une réforme constitutionnelle. Elle insiste essentiellement sur la nécessité de créer un comité permanent chargé d'étudier le fonctionnement des sociétés de la Couronne et un autre chargé d'étudier les dépenses du gouvernement.

Quiconque s'intéresse à la réforme de la procédure parlementaire voudra lire le document de Paul Thomas *Parliament and the Purse Strings*. La question la plus controversée à Ottawa depuis 1963 est celle des subsides; on peut se demander si le fait que le gouvernement Trudeau a été incapable de gérer le Trésor n'a pas contribué à lui faire frôler la défaite en 1972 et l'a causée en 1979. En ne cessant de condamner l'abolition, en 1968, du Comité des subsides, l'Opposition officielle a contribué à répandre l'idée, pendant les années 1970, que les libéraux ne tenaient pas du tout à contrôler les dépenses. Et le fait est que la Chambre n'a toujours pas réussi à établir une procédure satisfaisante pour traiter de l'aspect financier des subsides.

Le Comité des subsides était une tribune politique qui n'a pratiquement rien fait pour contrôler les dépenses. Un des résultats imprévus des nouvelles procédures, instituées en 1968 et aux termes

desquelles les prévisions budgétaires sont maintenant renvoyées aux comités permanents, a été de montrer que la Chambre n'exerçait pratiquement aucun contrôle réel sur les cordons de la bourse - à part le droit de voter sur les prévisions budgétaires. Peut-être la Chambre est-elle prête à se contenter du pouvoir de ratifier; peut-être que non. Sinon, le document de M. Thomas offre une lecture intéressante aux réformateurs. Il fournit une description objective du règlement sur les subsides formulé avant 1968, et du nouveau régime. Il admet que la Chambre exerçait et exerce encore très peu de gestion et de contrôle stratégique. Qui plus est, il présente des propositions de réforme qui sont réalistes.

Le gouvernement Clark aurait-il dû congédier plus de mandarins? Les résultats de sondages présentés par MM. Brodie et Macnaughton indiquent que les fonctionnaires et les députés libéraux tendent à avoir beaucoup moins confiance dans la libre entreprise et le marché que les membres du parti conservateur. La formule, "Le gouvernement qui gouverne le moins est celui qui gouverne le mieux," a obtenu l'approbation de 54% des députés conservateurs consultés, contre 19% des députés libéraux et 20% des fonctionnaires interrogés. Cela veut-il dire, comme semblent le penser les auteurs, et étant donné que les libéraux ont été le parti dominant depuis 1935, que les fonctionnaires ont été libéralisés?

A moins que ce soient les libéraux qui aient été éduqués, convertis et dominés par des fonctionnaires professionnels expérimentés? Les problèmes au sein du gouvernement Clark, tels qu'ils sont décrits dans *The Discipline of Power*, portent à supposer qu'un parti qui n'a pas été au pouvoir depuis longtemps tend à adopter des opinions et à prendre des engagements qui manquent de réalisme et qu'une fois au pouvoir, il doit soit tenir ses engagements sans tenir compte de leurs conséquences, soit se rapprocher de l'opinion de la Fonction publique (et de l'ancien gouvernement). N'est-ce pas là en partie le syndrome du parti défait? De plus, on peut se demander s'il n'y a pas un rapport entre l'écart important qui existe entre les membres du parti conservateur et les fonctionnaires et l'inquiétude

qui vient récemment de se manifester à propos de l'irresponsabilité de ces derniers.

L'avant-dernier document, rédigé par Norman C. Thomas, montre que la solution au problème constitutionnel fondamental du Canada, à savoir la baisse de confiance en notre système de gouvernement, ne se trouve pas à Washington. De là-bas, tout semble bien aller!

Deux des rédacteurs, MM. Campbell et Clarke, terminent le recueil en présentant certaines réflexions sur la réforme. L'appui du public s'affaiblit parce que les politiques impopulaires et la mauvaise administration sont imputables surtout aux bureaucrates qui, dans notre régime, ne sont pas responsables devant le Parlement. En bref, ces rédacteurs partagent l'opinion, qui n'est pas nouvelle, mais qui se répand de plus en plus chez les hommes politiques et les professeurs, que les fonctionnaires ont maintenant beaucoup trop de pouvoir, et qu'ils s'en servent de façon peu responsable. Qu'ils aient raison ou non, on peut en discuter et le problème n'est pas facilité par la distinction entre pouvoir et influence — mais cette opinion très répandue semble impossible à réfuter. Et, vraie ou fausse, elle est très dangereuse, particulièrement lorsque les gouvernements ne peuvent éviter de prendre des décisions impopulaires. MM. Campbell et Clarke proposent certaines solutions. Il demandent: maintenant que le gouvernement libéral est revenu au pouvoir et qu'il est majoritaire, les ministres et les fonctionnaires vont-ils supposer que tout va bien en ce qui concerne cet aspect de la Constitution? Il ressort de la plupart des communications et des textes de ce recueil, qu'agir ainsi serait une grave erreur.

Ceux qui désirent se renseigner sur le personnel de soutien dont disposent maintenant les députés trouveront des informations intéressantes à ce sujet dans l'excellent chapitre d'Alistair Fraser. De même, ceux qui désirent en connaître davantage sur le personnel des cabinets de ministres auront avantage à consulter le texte de Blair Williams.

Au fur et à mesure que les gouvernements provinciaux deviennent plus puissants vis-à-vis d'Ottawa, les professeurs devront leur accorder une plus grande

attention. Ce livre contient trois documents qui peuvent aiguïser notre appétit: le premier porte sur la façon dont les législateurs provinciaux en viennent à envisager leur rôle; le deuxième sur la transformation des assemblées législatives provinciales d'arène politique en corps capables d'influer sur les politiques; et le troisième sur les députés de l'Assemblée législative de l'Ontario qui servent de liens entre les citoyens et le gouvernement provincial. Les législateurs, tant provinciaux que fédéraux, seront heureux d'apprendre que leur travail assidu en matière de pensions, de passeports, etc. ne compte pour rien au jour du Jugement.

John B. Stewart

Professeur de science politique
St. Francis Xavier University
Antigonish, Nova Scotia

• • •

Rapport de la commission chargée d'étudier les traitements des députés et des sénateurs, document déposé au Sénat et à la Chambre des communes le 2 décembre 1980, 29 p. et annexes.

Une modification apportée en 1976 à la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, oblige à procéder à un examen des traitements des membres de ces assemblées après chaque élection fédérale.



Présenté en novembre 1980, le rapport McIsaac est donc la deuxième enquête instituée dans la cadre de cette Loi, la première ayant été l'enquête Hales, en 1979.

Le rapport McIsaac, désormais célèbre pour les hausses sensibles de salaire qu'il préconise pour les députés, se caractérise justement par le fait qu'il dénonce l'écart considérable qui existe entre les salaires des députés et des ministres et ceux de postes à responsabilités comparables dans la fonction publique, dans le secteur privé et dans d'autres assemblées législatives provinciales où certains sont effectivement plus élevés qu'au Parlement du Canada.

Une augmentation substantielle du salaire du député s'impose selon les commissaires pour trois raisons principales: parce que la fonction de député est devenue une profession à plein temps, parce que la charge de travail d'un député est plus imposante que celle d'un poste administratif analogue et, finalement, parce qu'un faible salaire nuit au recrutement de candidats qui ont déjà une carrière ailleurs que dans la politique.

La Commission McIsaac s'est longuement attachée à présenter la fonction de député comme étant l'équivalent d'un poste de direction supérieur dans l'entreprise privée. Comme son homologue du secteur privé en effet, le député doit posséder de solides connaissances en gestion; il doit posséder tous les atouts nécessaires à l'entretien de relations publiques (facilité de contact, capacité de persuasion) et finalement il doit pouvoir supporter un stress assez élevé. Il doit posséder un jugement sûr et rapide sur les options possibles à la solution d'un problème et il doit être capable de s'assurer la collaboration de gens de divers milieux. Par conséquent, conclut le rapport, la complexité technique, la responsabilité de gestion et l'impact de l'activité du député sont en tous points l'équivalent d'un poste de cadre supérieur soit dans un ministère, soit dans l'entreprise privée.

Bien que plausible, cette comparaison du poste de député avec le secteur privé est effectuée d'une façon quelque peu abstraite: on ne donne aucun chiffre sur le nombre d'heures de travail d'un député sur le nombre de ses réunions, ou de ses