

Consensus plutôt qu'affrontement au Parlement?

Vaughan Lyon

La vie politique de la Chambre des communes, comme celle du pays tout entier, est régie par des conventions et des traditions non écrites ainsi que par une «loi écrite», le Règlement. Cette «loi» spéciale revêt un aspect constitutionnel. En énonçant les règles que doit respecter la Chambre, elle délimite les droits des partis minoritaires face au parti majoritaire et ceux des simples députés face au pouvoir exécutif. Bien qu'il suffise d'une majorité simple des voix pour modifier ce règlement (ce qui n'est pas le cas pour la plupart des documents constitutionnels), on considère qu'il revient à l'ensemble de la Chambre d'en décider. Le système parlementaire aurait en effet un fondement plutôt fragile si ses règles pouvaient être modifiées au gré de chaque majorité temporaire.

L'étude du Règlement ne peut par conséquent se réduire à une simple question technique, car elle touche aux relations fondamentales du pouvoir. Il s'ensuit que toute révision du Règlement doit s'inspirer d'une vision très claire de la nature de ces relations.

Buts de la réforme

Une réforme des règles de la Chambre devrait faciliter le fonctionnement de cette dernière à trois égards. Elle devrait permettre tout d'abord, d'accélérer l'adoption des mesures gouvernementales. Bien que souhaitable en elle-même, s'il n'en coûte pas trop cher par ailleurs, une plus grande efficacité de la Chambre n'est pas ce qui préoccupe le plus ceux qui estiment que le Parlement a besoin d'être réformé.

Une refonte de la procédure pourrait, en deuxième lieu, diminuer les pouvoirs excessifs que possède l'appareil exécutif (notamment le cabinet du premier ministre) et donner plus de poids aux moyens mis en oeuvre pour contraindre l'exécutif à rendre des comptes.

Enfin, en changeant les règles, on permettrait sans doute à un plus grand éventail de représentants élus de prendre réellement part à l'élaboration du programme du gouvernement; ceci renforcerait l'autorité de ce programme, donnerait à la Chambre une plus grande crédibilité, dont elle a tant besoin, et raffermirait la confiance du public dans le système représentatif.

La population nourrit présentement des sentiments assez négatifs à l'égard de la politique et des hommes politiques.¹ Les raisons de ce désenchantement sont nombreuses. Certaines, comme le comportement du premier ministre, n'ont qu'un effet éphémère et passager. D'autres au contraire, sont plus importantes. La plus fondamentale d'entre elles a été décrite de la façon suivante par le politologue américain T. Lowi: «Chaque fois qu'au cours du dernier siècle le gouvernement a connu une forte expansion, on a assisté à une crise de l'opinion publique . . . et chaque fois ces deux phénomènes ont entraîné des pressions pour obtenir un accroissement comparable de la représentation.»²

Or au Canada, le gouvernement a connu une très forte croissance depuis 1930, mais sans croissance correspondante de la représentation. Au contraire, la population et les représentants élus ont été de moins en moins en mesure d'influencer le gouvernement. Il serait peut-être exagéré de prétendre que cet état de choses a conduit à une crise de la légitimité démocratique; il n'en reste pas moins que l'appui du public au système a certainement été érodé.

Deux autres facteurs viennent aggraver la situation. D'abord, la fonction de député est maintenant une occupation à temps plein qui attire nombre de personnes compétentes. Pour les députés, donc, le travail au Parlement est leur principale source de satisfaction. Pourtant, malgré tout le travail qu'ils ont, ils perçoivent très clairement que leur influence est pratiquement nulle sur les développements politiques. Dans ces conditions on comprend que peu de parlementaires soient disposés à faire le panégyrique du système parlementaire: c'est plutôt le contraire qui se produit. Les parlementaires eux-mêmes donnent ainsi plus de poids à l'opinion assez pauvre que la population se fait du Parlement.

Deuxièmement, les dissensions et l'aliénation des régions ont rarement été aussi marquées au Canada. Ces sentiments sont d'autant plus forts que le cabinet domine les Communes et empêche pratiquement les représentants des régions importantes (qui siègent sur les banquettes d'en face) d'influencer les politiques d'intérêt public.

Obstacles à la réforme

Les tentatives de réforme des assemblées législatives n'ont pas abouti pour trois raisons. Premièrement, les réformateurs n'ont pas abordé et résolu la question du pouvoir du leader de l'opposition et du premier ministre.

M. Vaughan Lyon est professeur au département des études politiques de l'Université Trent, à Peterborough.

Deuxièmement, les réformateurs n'ont pas compris que pour atteindre leurs objectifs, il fallait remplacer le système de gouvernement parlementaire fondé sur «l'opposition des partis», par un système s'inspirant du «consensus» des partis en présence. Enfin, ils ont été empreints d'une mentalité d'inspiration colonialiste.

Le pouvoir de l'exécutif

Pratiquement tous les articles qui traitent de réforme parlementaire disent que le succès d'une telle entreprise dépend en définitive des députés, et que l'exécutif s'opposera à la plupart des changements proposés sous prétexte qu'ils nuisent à ses intérêts. En disant cela, l'auteur ne pourra être accusé d'avoir ignoré cet important point, mais cela dit, il demeure qu'on n'accorde pas suffisamment d'attention à ce sujet délicat. L'exécutif jouit vraiment d'un pouvoir énorme qui doit précisément être l'objet d'un grand nombre de réformes.

La domination du pouvoir exécutif a des ramifications parlementaires et extra-parlementaires. Le chef du parti (c'est-à-dire le premier ministre) est choisi par l'aile extra-parlementaire du parti, ce qui le maintient hors de la portée du caucus parlementaire et réduit sa responsabilité à l'égard de l'organisme chargé par la population canadienne de lui demander des comptes. Chaque député ministériel a fait campagne avec l'appui de la «machine» du parti que dirige le chef du parti et a été élu autant, sinon davantage, grâce au coup de pouce de ce dernier qu'à ses propres mérites. Le prix à payer est la loyauté, c'est-à-dire la loyauté au chef. Par ailleurs, à une époque où les médias accordent plus d'importance à la politique de leadership que par le passé, tous les députés élus ont intérêt à promouvoir le prestige et le statut de leur chef. Celui qui remettrait en question le pouvoir de l'exécutif compromettrait la plupart du temps ses intérêts personnels et ceux de son parti.

À l'intérieur de la Chambre, le pouvoir est maintenu au moyen des nominations et d'autres avantages accordés par le premier ministre. De plus, les conventions parlementaires et la nature hautement partisane de la vie politique au Canada permettent au leader et premier ministre d'exiger l'appui des députés au moment de la mise aux voix. Les députés qui s'y soustrairaient risqueraient de déclencher des élections qui pourraient leur être défavorables. Ce contrôle omniprésent du premier ministre tourne en dérision la démocratie représentative. Cela explique qu'il soit très difficile de se passionner pour les travaux d'un comité parlementaire mis sur pied par le parti au pouvoir en vue de réformer le règlement de la Chambre. Le principal bénéficiaire de ce genre d'exercice a trop souvent été le pouvoir exécutif lui-même.

Faire accepter par l'exécutif des réformes qui touchent ses pouvoirs est un problème bien difficile à régler. On pourrait cependant rassembler les forces voulues si on pouvait mieux faire valoir l'ampleur de la question et les sacrifices que les réformateurs sont disposés à accepter. Peut-être ne devrait-on nommer aux comités de réforme parlementaire que des députés envisageant une retraite anticipée!

Le système d'opposition des partis

De façon générale, ceux qui s'intéressent au régime parlementaire préconisent que le règlement soit modifié de manière à permettre

aux députés de tous les partis de participer davantage à la vie politique et de surveiller de plus près l'exécutif. Le simple fait de remporter les élections, généralement sans l'appui de la majorité des électeurs, ne devrait pas permettre à un parti de monopoliser le processus politique. Un représentant élu ne devrait pas non plus être limité à une fonction bien définie qui consiste simplement à appuyer ou à critiquer, alors que sa raison, sa conscience et les intérêts de ses commettants peuvent exiger qu'il passe d'un rôle à l'autre. Mais, paradoxalement, on semble s'entendre pour qu'un seul parti soit responsable des affaires législatives et administratives de l'État.

C'est cette dernière opinion qui, semble-t-il, l'emporte toujours en fin de compte. Rejetées sont les propositions visant à modifier la procédure parlementaire de manière à exiger du Cabinet qu'il entreprenne avec les députés et les divers partis des consultations vraiment démocratiques au sujet de l'élaboration de son programme.

Il y a une différence entre les consultations où l'on se contente d'écouter le point de vue des autres et des consultations «démocratiques», où l'on est disposé à sacrifier son propre point de vue politique pour épouser celui d'autrui, quand il semble avoir la faveur d'un plus grand nombre. Il est presque admis que les chefs n'entreprennent de véritables consultations que s'ils ne peuvent pas s'en passer.

Le plaidoyer en faveur de la responsabilité d'un seul parti est implicitement la thèse favorable au pouvoir exécutif, puisque dans une assemblée où les rôles sont rigoureusement définis, la discipline doit être stricte. On fait ainsi valoir qu'il est de l'intérêt du public d'avoir un seul parti responsable des décisions politiques. On soutient qu'avec le partage des pouvoirs, le public ne saurait pas trop à qui imputer la responsabilité politique. Le monopole exercé actuellement par un parti simplifie la tâche de l'électorat. Mais il y a maintenant un grand nombre de facteurs qui influent sur le rendement du gouvernement et certains sont indépendants de sa volonté. Les citoyens qui veulent évaluer sa performance politique doivent aujourd'hui démêler l'écheveau des affirmations selon lesquelles les problèmes économiques et sociaux sont attribuables à la gabegie des gouvernements précédents, à la conjoncture économique mondiale, à l'attitude des provinces, aux restrictions constitutionnelles, aux mesures prises par les multinationales, à la déloyauté de la bureaucratie, etc., et non au gouvernement en place.

L'adoption de règles permettant au gouvernement de blâmer à son tour les députés pour des mesures prises par eux, ou pour leur inaction, ne brouillerait pas beaucoup les électeurs ni ne les empêcherait de tenir le gouvernement responsable. Le mieux à faire pour un citoyen politisé, lors des élections, est d'évaluer de façon subjective la performance du gouvernement et l'orientation qu'il propose pour l'avenir. Après six ans de gouvernement minoritaire en Ontario, où l'opposition et les députés d'arrière-ban ont certainement influé sur la législation plus directement que jamais, les électeurs n'ont pas eu de difficulté particulière à évaluer le rendement et à déterminer les responsabilités.

L'électorat n'aurait rien à perdre, ou très peu, à une plus grande participation des députés à l'élaboration du programme gouvernemental. Au contraire, il y aurait beaucoup à gagner. Avec

des règles permettant aux députés une plus grande liberté d'action, même une Chambre majoritaire serait mieux en mesure d'obliger le Cabinet et les hauts-fonctionnaires à rendre des comptes. Ceux qui appuient le gouvernement ne protégeraient pas nécessairement l'exécutif. De plus, du point de vue du pays, un plus grand partage des responsabilités en matière de programme gouvernemental permettrait aux régions qui n'ont pas élu de député ministériel d'être mieux représentées dans le processus décisionnel.

Notre régime parlementaire, trop axé sur l'opposition des partis, ne répond pas aux besoins des Canadiens et devrait être fermement rejeté. En modifiant le Règlement de la Chambre, le comité de la procédure servirait grandement la politique canadienne s'il s'attardait à remplacer ce type de régime par un modèle plus ouvert et moins partisan. Dans un tel modèle, les partis continueraient de se concurrencer rudement aux élections, offrant aux électeurs diverses options quant à l'orientation générale à donner au pays. Le résultat des élections traduirait le choix du public et tous les partis devraient le respecter. Cependant, dans le cadre des paramètres politiques déterminés par les électeurs, tous les députés devraient avoir la possibilité de contribuer au programme du gouvernement. Il va de soi que les députés du parti majoritaire joueront un rôle dominant, mais on doit réserver une place beaucoup plus importante aux députés de l'opposition (représentant bien plus de la moitié des électeurs) que ce n'est le cas à l'heure actuelle.

La période récente de gouvernement minoritaire en Ontario fournit un exemple, très approximatif toutefois, du modèle de gouvernement que le comité devrait autant que possible essayer d'institutionnaliser. Le parti conservateur avait «gagné» les élections et ni l'un ni l'autre des partis de l'opposition ne s'attendait à ce que le gouvernement change radicalement de direction du fait de sa situation minoritaire ni ne contestait ses droits et responsabilités de mettre au point un programme global et de le présenter à l'assemblée législative. Mais, comme prix de leur appui, les partis de l'opposition exigèrent que le gouvernement tienne compte de leur point de vue sur toute une gamme de questions lors de l'adoption définitive de mesures législatives.

Il y a donc eu un nombre sans précédent de consultations entre le gouvernement et l'opposition sur des mesures législatives. En s'approchant, ne serait-ce que temporairement, d'une forme de régime parlementaire à base de consensus, l'assemblée législative de l'Ontario nous a donné un aperçu de ce que constitue un style différent et amélioré de gouvernement parlementaire.

Nous assistons actuellement à un débat en vue de réformer complètement le Sénat et notre système électoral afin de compenser l'incapacité de la Chambre des communes de bien représenter les intérêts des régions. Un Sénat réformé comprendra probablement des représentants des gouvernements provinciaux. Un nouveau système électoral rétablira une meilleure proportion entre le nombre de députés de chaque parti et le pourcentage du vote populaire dans les diverses régions du Canada, ce qui augmentera les chances d'avoir un gouvernement minoritaire. Ne vaudrait-il pas mieux, à bien des points de vue, renforcer le pouvoir représentatif du Parlement au moyen de changements aux règles plutôt qu'à l'aide de réformes difficiles à effectuer?

Mentalité coloniale

Les tenants du statu quo parlementaire dressent certaines lignes de défense. L'une des plus efficaces a été d'exploiter simultanément le patriotisme des Canadiens et leurs sentiments d'insécurité face à un changement institutionnel. Beaucoup trop souvent, les propositions de changement ont été simplement rejetées sous prétexte qu'elles représentaient un américanisme rampant ou une dérogation aux principes véritables et éprouvés de gouvernement parlementaire britannique, au lieu d'être examinées en fonction de leur valeur propre. Examinons à quel point ces arguments manquent de validité. L'élément essentiel du système parlementaire britannique, fermement établi au XIX^e siècle, avant l'avènement des partis modernes disciplinés, est que l'exécutif est responsable, et non simplement pour la forme, envers la Chambre. À cette époque, généralement considérée comme l'âge d'or du gouvernement parlementaire, les ministères étaient fréquemment remplacés par la Chambre sans entraîner d'élections. Nous nous sommes bien éloignés de ce modèle. Que ces réformes soient compatibles ou non avec le modèle parlementaire britannique, on peut certainement affirmer que celles qui rehausseront le prestige de la Chambre et de ses comités contribueront à restaurer le «véritable» système parlementaire.

La principale caractéristique du modèle américain est la division des pouvoirs entre les trois secteurs distincts de gouvernement. L'exécutif, le Congrès et le corps judiciaire sont conçus pour se surveiller les uns les autres et pour contrer toute impulsion majoritaire dans le pays. La fragmentation du pouvoir s'étend à un véritable corps législatif bicaméral (dans lequel chaque Chambre a sensiblement le même pouvoir que l'autre) et ces corps législatifs sont à leur tour décentralisés dans un réseau de comités hautement autonomes. Aucun des partisans de la réforme parlementaire au Canada ne propose la séparation des corps exécutif et législatif, mais prêche plutôt que l'exécutif soit plus lié au législatif.

Si les membres du Cabinet actuel étaient vraiment inquiets de la tendance à calquer le modèle américain, ils n'auraient pas appuyé les récents changements constitutionnels qui, avec le temps, donneront au corps judiciaire canadien des pouvoirs comparables, jusqu'à un certain point, à ceux de son homologue américain. L'utilisation du «spectre» américain pour protéger la distribution actuelle des pouvoirs au Parlement a été très efficace dans le passé mais ne mérite pas d'être prise au sérieux. Pour l'avenir, il nous faut façonner un système politique qui réponde aux besoins uniques du Canada, en utilisant notre imagination et en nous inspirant des modèles étrangers qui peuvent nous être utiles.

Que faudrait-il faire?

Jusqu'ici, j'ai parlé en termes généraux. Que pourrait recommander le Comité spécial sur le règlement et la procédure ou d'autres réformateurs pour élargir la participation au processus d'élaboration des politiques, c'est-à-dire pour démocratiser le Parlement? La domination actuelle de l'exécutif doit être contrée au moyen de changements aux règles et en modifiant certaines des conventions qui mettent la Chambre à la merci de l'exécutif. Ces dernières modifications devront faire partie du Règlement de la Chambre.

Confiance et déclenchement d'élections

Les conventions veulent que le premier ministre a le droit de recommander la dissolution de la Chambre avant la fin de la législature, même si son parti ne détient pas la majorité des sièges. Sa recommandation est généralement acceptée par le gouverneur général, sauf dans des circonstances très rares.

On pourrait soutenir que cette prérogative du premier ministre n'a rien à voir avec le Règlement de la Chambre, mais ce n'est pas le cas. Le règlement vise à assurer le bon examen des affaires publiques. Mais comment cela est-il possible quand le premier ministre a le pouvoir d'intimider ses collègues du parti et ses adversaires de l'opposition en les menaçant de déclencher des élections s'ils n'appuient pas le Cabinet?

Le Cabinet devrait accepter avec humilité que la Chambre rejette ses propositions, même celles traitant de questions financières (comme il le fait d'ailleurs quand cela sert ses intérêts). Le nouveau Règlement devrait souligner ceci et stipuler que le gouvernement sera réputé avoir perdu la confiance de la Chambre seulement s'il y a dépôt d'une motion de défiance, et que le premier ministre ne pourra recommander la dissolution de la Chambre avant terme que si une telle motion est adoptée.

Advenant une élection, le parti au pouvoir jouit à l'heure actuelle d'avantages stratégiques énormes. Pourquoi la concurrence entre les partis devrait-elle être faussée au profit du parti au pouvoir en donnant à son chef le droit de déclencher des élections quand il les juge avantageuses pour son parti?

Un président permanent

Une mesure à la fois appropriée et nécessaire allant dans le sens d'une reconnaissance des droits de la minorité à la Chambre des communes (qui représente généralement la majorité des électeurs) et d'une réduction du contrôle de l'exécutif serait la désignation d'un président permanent, choisi conjointement par les leaders des principaux partis aux Communes.

Les projets de loi d'initiative parlementaire

Une autre réforme importante serait de permettre le dépôt, par des députés, de projets de lois portant sur des dépenses de fonds et de faire en sorte que ces projets de loi soient examinés en détail par la Chambre.

L'ordre du jour

Enfin, bien qu'il soit normal que les affaires du gouvernement occupent la première place à la Chambre, il ne convient pas que le parti au pouvoir contrôle presque totalement l'ordre du jour. Cette responsabilité devrait échoir au président qui, en collaboration avec les leaders des partis à la Chambre, s'assurerait que les projets de loi présentés par l'opposition ou par les députés d'arrière-ban fassent l'objet d'un vote à la Chambre des communes. Dans les cas où les leaders sont incapables de s'entendre sur le partage approprié du temps entre le gouvernement et l'opposition, le président devrait trancher la question et sa décision devrait être sans appel.

Conclusion

Nos ancêtres entreprirent de démocratiser le gouvernement parlementaire lorsqu'ils enlevèrent au souverain les pouvoirs exécutif et législatif et qu'ils insistèrent pour que ces droits soient exercés par un Cabinet issu de la Chambre des communes. Ce fut là un grand pas en avant. Mais aujourd'hui, la domination de cet exécutif est devenue trop forte et elle fait sérieusement obstacle à la capacité des députés de représenter leurs commettants et leur région. Il y a bien longtemps que nous n'avons fait un autre pas en avant et adopté des règles qui obligerait le Cabinet, lors de l'élaboration de son programme, à tenir des consultations réelles avec les députés des deux côtés de la Chambre, afin que la responsabilité du Cabinet envers la Chambre et, par son intermédiaire, envers l'électorat, ne soit plus du domaine de la fiction.

(traduit de l'anglais)

NOTES

1. Voir H. Clarke et al., *Political Choice in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.
2. T.J. Lowi, *The End of Liberalism*, New York, W.W. Norton & Co. Inc., 1969, p. 93-94.