

# Le rôle du simple député

Stan Hovdebo

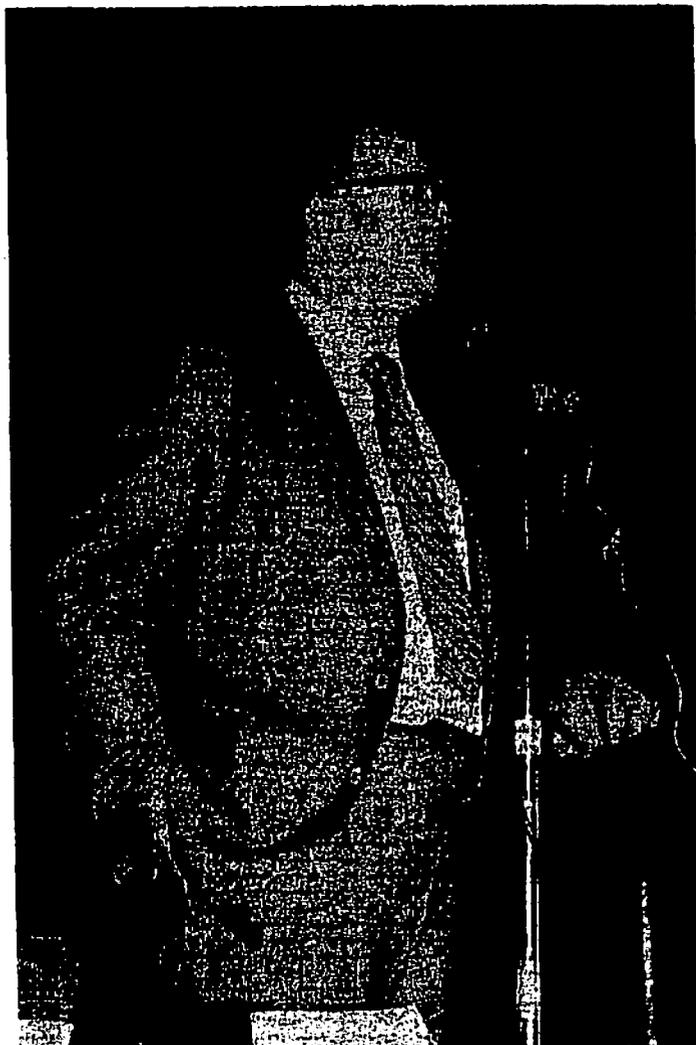
**J**adis le roi d'Angleterre réunissait le Parlement deux ou trois jours par année pour faire voter les crédits qui lui permettaient de gouverner le pays, d'entreprendre une guerre ou de lancer des expéditions. Les choses ont bien changé depuis, mais les principes fondamentaux sont restés les mêmes. Le Parlement se réunit encore pour les mêmes raisons afin de voter des subsides et quelques autres articles de loi qui permettent au Cabinet de gouverner le pays.

Mais le Parlement a changé. À la place de quelques barons qui consacraient deux ou trois jours à s'occuper des questions du Parlement, nous avons au Canada 282 députés à plein temps aidés de deux, trois ou quatre employés à plein temps. Les barons n'avaient aucun pouvoir législatif. Notre Parlement actuel est censé avoir des pouvoirs législatifs — mais en a-t-il vraiment? La Chambre des communes — dont la majorité des membres sont des députés de l'arrière-ban et des députés de l'opposition — a-t-elle des pouvoirs législatifs qui soient fonction du temps que les députés y consacrent et du personnel de soutien mis à leur disposition?

## La procédure législative et le député

À toutes fins pratiques, le gouvernement a l'initiative des projets de loi de quelque importance qu'ils soient. Ils sont présentés au Parlement pour être adoptés — non pas pour être rédigés ou même amendés de façon appréciable. Un projet de loi est présenté par le gouvernement pour être adopté. Les choses se passent à peu près de la façon suivante : un ministre apprend par des fonctionnaires, par des circonscriptions, ou par d'autres députés de son parti qu'une loi serait nécessaire, qu'elle serait profitable au pays ou pourrait revêtir une importance politique pour le parti.

Le ministre donne instruction à ses fonctionnaires d'élaborer une politique sur le sujet et d'examiner les besoins sur le plan de la législation. Les bureaucrates rédigent alors une ébauche qu'ils soumettent au sous-ministre adjoint, au sous-ministre et, finalement, au ministre. Chacun à son tour donne son approbation. Le ministre présente alors le projet de loi à un comité du Cabinet qui peut consacrer un certain temps à sa discussion. Le ministre le présente ensuite au Cabinet. Le document n'est peut-être qu'un des cinquante points à l'ordre du jour de la réunion du Cabinet; aussi pourra-t-il faire l'objet de trois minutes de discussion. Le projet de loi est ensuite déposé à la Chambre des communes. Dans la plupart des cas, c'est la première fois que les



M. Stan Hovdebo

députés en prennent connaissance. La deuxième lecture donne lieu à quelques discours préparés à la hâte par des députés, selon l'intérêt que présente pour eux la question, mais portant rarement sur la teneur même du projet de loi. Ce dernier est ensuite renvoyé au comité. C'est le moment où les législateurs l'étudient et lui apportent des modifications. Des amendements peuvent être présentés par l'opposition pourvu qu'ils n'entraînent pas de dépenses. D'autres amendements de fond sont théoriquement possibles. Le projet de loi est ensuite adopté par le comité et renvoyé à la Chambre. Viennent alors d'autres discours et quelques votes, mais aucun changement réel. Tout cela se résume à une présenta-

M. Stan Hovdebo représente la circonscription de Prince Albert (Saskatchewan) à la Chambre des communes.

tion à la Chambre de la position qui a été prise et qui a été acceptée ou rejetée par le comité. Le projet de loi franchit alors la troisième lecture et est envoyé au Sénat avant de recevoir la sanction royale.

## Que reproche-t-on à cette méthode?

La méthode actuelle consiste essentiellement à laisser la législation aux bureaucrates. C'est une formule de travail en vase clos. Les différents niveaux de l'administration formulent l'orientation politique dans le cadre des directives gouvernementales. Le processus se poursuit à tous les échelons sans aucun apport de la population ni des législateurs qui la représentent. L'influence des bureaucrates est telle qu'il est très difficile de modifier l'orientation d'un projet de loi. Très souvent, un seul des 282 députés envoyés à Ottawa à grands frais par des électeurs pleins d'espoirs aura quelque chose à voir avec la mise au point de la politique. Un seul, s'il en est, aura quelque chose à voir avec la rédaction du projet de loi.

Lorsque le projet de loi parvient aux quelques 260 autres députés, il a déjà l'appui du Cabinet et partant, de tous les membres du gouvernement (quel que soit le peu de connaissance qu'ils aient de la question). Lorsqu'il arrive au comité, le projet de loi a déjà l'appui prestigieux de cette même élite qui l'a parrainé et a procédé à son lancement.

Le projet de loi (ainsi choyé par la bureaucratie) représente-t-il réellement les vœux de l'électorat ou même d'une majorité des représentants élus? Les députés n'ont pas eu l'occasion de contribuer à l'idée initiale dont s'est inspirée la législation. La politique est en très grande partie le résultat de l'interaction de divers points de vue émanant des différentes régions du pays. Cela se produit-il dans les confins de la bureaucratie?

## Une solution

Les traditions du système parlementaire britannique ont évolué pour de bons motifs. Lorsque ces motifs changent, certaines procédures deviennent périmées. C'est ce qui arrive à la procédure relative à l'élaboration et à la présentation des lois au Parlement.

Dans le passé, lorsqu'un député ne consacrait au Parlement qu'un temps limité et qu'il devait avoir un emploi ou une occupation pour survivre, on ne pouvait s'attendre à trouver en lui un véritable législateur. C'est ainsi que s'est établie la tradition de confier à la bureaucratie le soin d'élaborer les lois. Aujourd'hui, nous avons au Canada des députés à plein temps, disposant chacun d'un personnel de soutien et de bonnes équipes de recherche. Non seulement s'attendent-ils à jouer un rôle dans l'élaboration des lois, mais leurs électeurs s'y attendent aussi et sont consternés des piètres résultats obtenus en ce sens. La solution que nous suggérons n'est pas nouvelle : laissez les législateurs légiférer et les bureaucrates administrer.

Parmi les moyens qui ont permis de présenter à la Chambre la teneur des politiques et des lois, mentionnons les livres blancs, bleus, et verts ainsi que les groupes de travail. Les groupes de travail ont donné des résultats révélateurs, même si très peu des rapports produits ont été adoptés par le gouvernement. Ils ont indiqué les besoins, les désirs et, dans de nombreux cas, la solution à des problèmes de longue date. Ce sont là des variantes de la structure des comités qui pourraient permettre aux députés d'avoir leur mot à dire dans la teneur des politiques et des lois. Qu'il me suffise de dire que toute technique qui permettrait au député de s'exprimer sur un projet de loi avant qu'il ne soit rédigé et présenté à la Chambre renforcerait considérablement la représentation de l'électorat dans le processus législatif. Légiférer ne signifie pas adopter un projet de loi mais plutôt élaborer la politique et définir l'orientation.

La valeur des comités restera minime tant que l'on conservera la méthode actuelle de rédiger les lois. On a décrit les comités comme étant des parcs pour petits enfants à l'intention des membres de l'opposition et des députés d'arrière-ban. Il faut reconnaître que certains comités ont réussi à changer des lois, souvent après avoir entendu des témoignages du public. Cela est certes très bien mais ne vaudrait-il pas mieux que cette contribution ait lieu au moment de la rédaction des lois plutôt que d'être une simple réaction à des mesures législatives qui sont déjà rédigées et par conséquent, dans l'esprit de bien des gens, déjà adoptées.

*(traduit de l'anglais)*