

Le député: législateur ou simple soldat?

Bien que les termes «Parlement» et «gouvernement» soient souvent utilisés de façon interchangeable, il est essentiel de faire la distinction entre ces deux institutions, même si notre Constitution ne le fait pas. Les députés ne peuvent s'acquitter de leur rôle que dans la mesure où ils font la distinction entre la tâche de ceux qui gouvernent et la tâche de ceux qui surveillent le gouvernement et l'obligent à rendre des comptes. Bien que le gouvernement soit le premier responsable lorsqu'il s'agit de proposer des mesures législatives et des dépenses, seul le Parlement est habilité à adopter ou à autoriser ces mesures, de sorte que le député doit être perçu d'abord et avant tout comme un législateur et un défenseur des contribuables et des particuliers.

Comme le laisse entendre son nom, le Parlement accomplit ses travaux par la voie de la discussion. Le débat étant l'essence même du Parlement, le rôle du député consiste principalement à délibérer. Le député a donc comme mission première, non pas d'exécuter, mais bien de débattre en vue d'évaluer, de critiquer, de modifier, de s'opposer ainsi que de promouvoir, de défendre, de motiver et de faire avancer.

Cependant, pour débattre au sens parlementaire, il faut faire bien plus que de se parler l'un à l'autre. Il faut dialoguer, c'est-à-dire non seulement parler, mais écouter, selon un processus qui permet de se faire une opinion et parfois aussi d'en changer. Or, ce processus ne saurait être productif que dans la mesure où le résultat n'est pas déterminé au départ.

La Chambre des communes est nécessairement un lieu de compromis, les députés étant là pour apprendre les uns des autres. Leur rôle n'est pas tant d'agir à titre individuel, mais bien de participer à l'action collective. C'est surtout quand ils oublient la nature collective de leur travail que leur sentiment de frustration se fait le plus aigu. Par définition, le député est celui qui est nommé pour faire «partie» d'une assemblée délibérante, c'est donc à ce titre qu'il doit «participer» à la tâche commune.

Les discussions qui ont lieu actuellement sur la réforme de la Chambre doivent donc mener à des recommandations quant aux moyens à prendre pour que le travail de la Chambre soit mieux organisé et qu'il favorise davantage la «participation» des députés.

Obstacles à la participation

La plupart de ces obstacles ont déjà été décrits dans les nombreuses études sur le fonctionnement du Parlement. La mainmise du gouvernement au pouvoir sur ses partisans, l'influence souvent prépondérante du premier ministre sur son gouvernement, l'obligation de suivre à tout prix la ligne du parti, l'énorme charge que représente le travail du député auprès de ses électeurs, les ressources limitées dont disposent les comités en sont quelques exemples bien connus de quiconque étudie les rouages du Parlement. Cependant, le fait qu'on s'y intéresse

depuis de nombreuses années ne diminue en rien le caractère restrictif de ces obstacles qui ne sauraient être passés sous silence dans tout examen sérieux du rôle du simple député.

Si, d'après les règles constitutionnelles, le gouvernement est soumis à la nécessité d'obtenir l'appui d'une majorité de députés, c'est en fait le simple député du parti au pouvoir qui semble le plus soumis. S'il ne se plie pas à la ligne de conduite tracée par le gouvernement, il ne peut guère espérer avoir de l'avancement ni même certains avantages, comme de meilleurs bureaux ou un voyage intéressant. Non seulement est-il tenu de voter avec le gouvernement sur des questions critiques, comme le discours du Trône ou le budget, mais il doit également voter, prendre la parole ou garder le silence suivant la conduite qui lui est dictée par le gouvernement. Même quand il ne risque aucunement d'être renversé, le gouvernement exige cette soumission quasi inconditionnelle, qui à toutes fins utiles, apparente le député à un robot, ou à une machine à voter.

Les députés de l'opposition qui, à l'instar de leurs collègues du parti au pouvoir, caressent certains espoirs, sont assujettis à des contraintes non moins rigoureuses, comme celles d'appuyer leur chef, d'observer la ligne du parti et de voter contre le gouvernement même quand il est virtuellement impossible de le renverser. La Chambre des communes est à ce point dominée par les priorités des partis que le député pourrait en conclure que sa fonction première est de servir son parti et que son rôle de député vient au deuxième rang, si bien qu'il n'est souvent plus conscient de son appartenance à cet ensemble plus vaste.

Un autre obstacle vient de la dépendance des comités permanents à l'égard des ministères, car leur travail est en fait déterminé par des «renvois» ministériels. Les renseignements dont ils disposent proviennent surtout de fonctionnaires qui se liguent en quelque sorte avec le ministre pour défendre leurs intérêts mutuels. Par ailleurs, les séances des comités peuvent être une source de déception pour le député à qui on accorde seulement dix minutes pour interroger un témoin avec qui il voudrait dialoguer pendant des heures. Il peut aussi être rebuté par la futilité d'un processus où l'esprit partisan empêche les membres des comités de faire oeuvre utile en travaillant ensemble à améliorer des mesures législatives qui seront adoptées à coup sûr.

Un autre obstacle moins évident à la participation des députés vient du fait que les journalistes accordent tellement d'attention à certaines questions et à certains personnages qu'ils ne se préoccupent aucunement des autres députés ni des autres travaux de la Chambre. La majorité des députés sont-ils aussi nuls et insignifiants que le laisse supposer pareil traitement? Il suffit d'un coup d'oeil rapide au journal officiel des débats pour se rendre compte qu'il n'en est rien, mais comme elles ne reçoivent pratiquement aucune attention des médias, les interventions des simples députés ne sont pas portées à la connaissance du public. Ainsi, la tribune de la presse, qui pourrait justement contribuer à rehausser le rôle du député, fait tout le contraire.

Ce qui est moins évident, c'est qu'en donnant au député l'occasion de leur servir d'ombudsman et d'éprouver une cer-

M. Reg Stackhouse est député de Scarborough-Ouest à la Chambre des communes. Cet article est une version abrégée d'un mémoire qu'il a présenté au Groupe de travail sur la réforme de la Chambre des communes en mars 1985.

taine satisfaction, ses électeurs entravent son action parlementaire. Il accepte d'autant plus facilement de se faire leur défenseur que ce rôle lui permet d'accomplir quelque chose, de régler des problèmes et d'aider les gens. Pas besoin de se plier à la ligne du parti, ni d'obéir au whip, ni de rechercher l'attention des médias. Le député se sent enfin utile, mais il ne peut malheureusement se consacrer pleinement à ses fonctions de législateur. Le député doit bien sûr servir ses électeurs, mais s'il en fait sa fonction première, il ne peut participer véritablement aux travaux du Parlement et remplir sa mission première.

Suggestions

Comment peut-on aider le député à venir à bout de ces obstacles? Les symboles étant sous-jacents à tout comportement, le rôle des députés peut être rehaussé par des mesures symboliques qui reflètent la dignité de leur charge. En voici trois qui, tout en ayant l'air purement symboliques, peuvent avoir une importance non négligeable.

(1) *Assermentation.* À l'ouverture de chaque nouvelle législature, tous les députés devraient être assermentés au cours d'une cérémonie télédiffusée qui se déroulerait dans l'enceinte de la Chambre. Quand on diffuse d'un océan à l'autre la cérémonie d'assermentation des membres du Cabinet à la résidence du gouverneur général, tandis que les simples députés, eux, prêtent serment de façon presque clandestine dans le bureau du greffier, le public ne tarde pas à conclure que les uns sont importants et les autres pas. L'impression sera tout autre si tous les députés sont réunis sur un pied d'égalité afin d'être mandatés pour leur tâche commune.

(2) *Élection du président de la Chambre.* Comme il est nécessairement indépendant du gouvernement, le président ne devrait pas être choisi par le premier ministre (dont le choix est ensuite entériné par les chefs des partis de l'opposition) mais plutôt élu au scrutin secret par les députés de tous les partis, réunis en une assemblée présidée par le greffier de la Chambre. Son élection serait ratifiée par un vote public à la Chambre, suivi de la cérémonie d'investiture traditionnelle.

(3) *Election des présidents.* Le président de chaque caucus et de chaque comité de caucus devrait être choisi par les membres, sans que l'on cherche à influencer leur décision. De même, les présidents des comités permanents devraient être élus par un caucus des députés du parti au pouvoir qui siègent au comité concerné. Tout comme l'élection du président de la Chambre, cette mesure donnera plus d'importance au rôle du simple député.

Il faudrait aussi améliorer l'emploi du temps à la Chambre. Le Chambre siège bien trop souvent pour que les députés soient présents en aussi grand nombre qu'ils devraient l'être. Étant donné les nombreuses autres fonctions auxquelles ceux-ci doivent vaquer, il y aurait peut-être lieu de réduire le nombre de jours de séance de la Chambre et d'exiger une présence assidue. Par ailleurs, les comités devraient se réunir ou se déplacer autant que possible les jours où la Chambre ne siège pas. Il n'y a guère de meilleure façon de rehausser le rôle du député que de donner une priorité accrue aux travaux de la Chambre, et une telle réforme offre d'immenses possibilités.

Rien ne contribuera davantage à rétablir la dignité du député que de débarrasser le Parlement de l'idée que la période des questions est la seule qui mérite la présence des chefs des partis, des médias et de la majorité des députés. Si la Chambre

peut exiger une présence accrue plusieurs jours de suite, le nombre de jours de séance étant bien moins élevé qu'à l'heure actuelle, les travaux qui s'y dérouleront prendront une tout autre importance.

Si voter signifie choisir, le vote doit être l'expression de la décision individuelle, comme le laisse supposer l'usage parlementaire actuel selon lequel les députés se lèvent à tour de rôle pour se prononcer. Toutefois, si l'on veut qu'il en soit ainsi dans les faits et non seulement en apparence, il convient d'atténuer quelque peu le rôle disciplinaire du whip. Ainsi, l'obéissance stricte à la ligne du parti ne serait exigée que pour les questions de «confiance», les mesures financières et les autres mesures que les dirigeants du parti au pouvoir jugeraient essentielles à leurs objectifs. Les députés devraient sûrement pouvoir voter comme ils l'entendent sur toutes les autres mesures. À tout le moins, il faudrait permettre beaucoup plus de «votes libres» sur les questions qui posent des problèmes de conscience ou qui touchent des intérêts régionaux et faire en sorte que la discipline de parti soit considérablement relâchée pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés. Par quel raffinement d'ironie peut-on baptiser ainsi une heure aussi soumise à la tyrannie des partis? Que tous ceux qui souhaitent sérieusement rehausser le rôle des députés commencent d'abord par respecter leur droit de voter comme ils l'entendent sur les projets de loi que proposent leurs collègues. Tant que l'on continuera à discuter ces projets de loi jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour les voter, les simples députés ne pourront être considérés comme des participants à part entière au Parlement.

Le travail des comités sera valorisé quand les membres pourront déterminer le programme de leurs travaux, quand ils seront libres d'effectuer les enquêtes qui s'imposent et quand ils auront les ressources nécessaires pour enquêter, examiner et évaluer. Pour que le gouvernement et le Parlement puissent coopérer, chacun doit avoir suffisamment confiance en l'autre pour lui reconnaître les prérogatives nécessaires à l'accomplissement de sa tâche.

Deux prérogatives permettraient d'accroître l'importance de ces «prolongements de la Chambre» que sont les comités. La première serait le droit de regard sur les nominations faites par le gouvernement à des postes supérieurs comme ceux de sénateur, de sous-ministre ou d'ambassadeur. Si le processus était assujéti à un examen public, le gouvernement éviterait sans doute de faire des nominations peu susceptibles de résister au droit de regard exigé des députés.

La deuxième serait la possibilité de réduire ou de supprimer certains postes des prévisions budgétaires qui leur sont soumises. Le système actuellement en vigueur prive à toutes fins utiles les comités — et par conséquent la Chambre — de leur droit de regard sur les questions financières.

Au fond, toutes ces réformes ne dépendent que de nous. Nous devons nous rendre davantage compte de cet inestimable honneur qui nous est fait d'occuper un siège à la Chambre des communes.

Nombreux sont ceux qui pensent qu'un député ne compte guère à moins qu'il ne soit ministre ou qu'il n'ait de bonnes chances de le devenir; mais on ne peut s'attendre que les médias et le public changent d'avis à ce sujet tant que les députés partageront aussi cette impression.

Lorsque les députés auront une autre image d'eux-mêmes, alors seulement chercheront-ils à modifier un processus qui est loin d'être immuable, au lieu de se contenter de le subir. En fin de compte, la réforme parlementaire doit passer par les députés eux-mêmes, s'ils veulent être des membres à part entière du Parlement. ■