

# Le gazon est-il vraiment plus vert chez le voisin?

Gregory S. Mahler

**A**ristote a dit, il y a bien longtemps, que l'homme est un «animal politique». Il aurait pu ajouter qu'il a tendance, de par sa nature même, à comparer sa condition politique à celle de ses voisins et, très souvent, à la trouver meilleure que la sienne. «Le gazon paraît toujours plus vert chez le voisin»; voilà un vieil adage qui peut s'appliquer à la politique et à ses structures aussi bien qu'à d'autres aspects, plus matériels, du monde contemporain.

Les législateurs ne sont pas à l'abri de cette tendance très humaine qui consiste à comparer le cadre où ils se meuvent avec celui des autres et, parfois à éprouver un sentiment de convoitise. Lorsqu'ils regardent attentivement autour d'eux pour voir les conditions dans lesquelles évoluent leurs confrères des autres pays, il leur arrive parfois de préférer un autre cadre législatif au leur.

Ils admirent ou envient certains aspects tels que les caractéristiques des partis politiques (leur nombre ou la discipline de parti), le système des comités législatifs, le personnel et les services mis à la disposition des législateurs pour les aider dans leurs tâches, l'aménagement des bureaux, les bibliothèques et les traitements. Le présent exposé traitera de cette tendance à admirer «le gazon du voisin» dans la mesure où elle se rapporte à un aspect du monde législatif dont il est fréquemment question dans les colloques réunissant des législateurs de divers pays : celui de la capacité ou de l'incapacité des assemblées législatives de surveiller et de contrôler le pouvoir exécutif.

## Le déclin du régime parlementaire

Ce thème a été maintes fois traité et étudié sous tous ses angles.<sup>1</sup> Il porte généralement sur le déplacement progressif du pouvoir législatif des assemblées vers l'exécutif : celui-ci est vraiment l'organe qui légifère — puisqu'il rédige effectivement le gros de la législation —, tandis que l'assemblée législative joue un rôle plus «passif» et se contente d'entériner les propositions de l'exécutif.

Les législateurs se soucient beaucoup de leurs fonctions et de leurs pouvoirs et ils les ont toujours jalousement défendus

lorsqu'ils ont flairé une menace. Au Canada (et, de fait, dans la majorité des démocraties parlementaires), la plupart des défis lancés au pouvoir législatif ne sont plus le fait de l'exécutif suprême et symbolique (la Couronne), mais plutôt celui de l'exécutif politique, c'est-à-dire du gouvernement en place.

On peut soutenir que la capacité d'orienter et d'influencer la politique de l'État rappelle le principe des «vases communicants» : étant donné que le pouvoir et l'influence qui peuvent s'exercer dans le monde politique sont limités, l'accroissement du pouvoir relatif de l'exécutif politique n'est possible qu'au prix d'une perte de pouvoir du corps législatif. Il s'ensuit que si ce dernier tient à ses prérogatives et se soucie de leur intégrité, il doit se méfier de toute tentative de l'exécutif politique d'étendre son pouvoir.

On dit par ailleurs que le vrai «pouvoir législatif» ne peut être, et n'a probablement jamais été la prérogative du corps législatif. Le Parlement n'a jamais connu un véritable «âge d'or». Son véritable rôle législatif n'est pas, et n'a jamais été de créer des lois, mais plutôt d'examiner et d'approuver celles que propose le gouvernement en place. Malgré quelques rares exceptions à cette règle (c'est le cas des projets de loi d'initiative parlementaire), en général, les assemblées législatives actuelles, contrairement à leur raison d'être première, ne sont pas vraiment les instigatrices des lois.

S'il est vrai que les parlementaires ne sont pas les chefs de file en matière de législation, cela ne veut pas dire que le Parlement ne sert à rien. Certaines études font état de toute une gamme de fonctions du corps législatif<sup>2</sup> notamment celle de surveillant, par laquelle les députés peuvent critiquer et contrôler les pouvoirs de l'exécutif. La manifestation ultime de ce pouvoir est la possibilité, pour le corps législatif, de mettre fin au mandat du gouvernement par un vote de «non confiance». C'est aussi à travers le corps législatif que sont connus et défendus les intérêts des citoyens. Il revient également à cette assemblée de débattre, et de faire connaître les préoccupations du public.

Le professeur James Mallory est d'avis qu'il faut être réaliste au sujet du rôle que joue le Parlement dans le système de Westminster<sup>3</sup>. Il cite à cet égard le remarquable ouvrage de Bernard Crick sur la réforme du Parlement : ...l'expression «contrôle

*Gregory Mahler est professeur de sciences politiques à l'Université du Vermont à Burlington (Vermont).*

parlementaire et les rumeurs concernant le déclin du contrôle parlementaire ne devraient pas nous porter à souhaiter que les gouvernements puissent voir leurs lois changées ou défaites ou leur mandat écourté... Par contrôle, il faut entendre influence et non pouvoir direct; conseil et non ordre; critique et non obstruction; examen et non initiative; divulgation et non secret.<sup>4</sup>

Le fait que le Parlement ne soit pas l'organe suprême qui confectionne et étudie les lois n'est pas une raison pour condamner les institutions parlementaires à tous les égards. Les parlementaires ne doivent pas non plus s'imaginer que tout est parfait dans le système présidentiel américain. En fait, certains législateurs américains qui observent leurs confrères des assemblées parlementaires, soupirent d'envie devant l'attrait que présente le régime parlementaire.

## Faut-il au Canada un gouvernement représentatif à l'américaine?

De nombreux parlementaires et spécialistes canadiens observent avec envie les institutions américaines et leur prêtent les vertus d'une panacée. Un mandat législatif d'une durée fixe, une discipline de parti moins rigoureuse et un plus grand rôle pour les députés (ce qui nécessiterait, entre autres, des locaux plus vastes et un personnel plus nombreux) sont perçus comme des idéaux auxquels doivent aspirer les législateurs canadiens.

Un des points apparemment forts du système américain tient au fait que les législateurs n'entérinent pas automatiquement les propositions de l'exécutif. Ils tiennent compte des suggestions du président, mais se sentent libres de modifier ou de changer le contenu de ses propositions ou même de les rejeter purement et simplement. La discipline de parti est loin d'être rigoureuse et il advient régulièrement que des législateurs républicains s'opposent à un président de même allégeance qu'eux (alors que des démocrates peuvent l'approuver, et inversement). Pour justifier leur refus de se soumettre à la discipline, les membres du Congrès font valoir que leur obligation de parti première est envers leurs électeurs et envers ce qui leur semble juste, plutôt qu'envers leur chef.

Ainsi, lorsque Jimmy Carter fut élu président en 1976, il pouvait compter sur une vaste majorité de démocrates au sein des deux chambres du Congrès. L'un de ses chevaux de bataille, à l'époque, était la politique énergétique. Il soumit donc un certain nombre de propositions législatives (ou plutôt il demanda à ses partisans au Congrès de le faire pour lui, étant donné que le président des États-Unis ne peut lui-même prendre l'initiative de lois), qu'il qualifia «d'équivalent moral de la guerre». Dans ses discours et à l'occasion de ses sorties en public, il fit tout pour rallier l'opinion à sa cause. Deux ans plus tard, parvenu enfin aux dernières étapes du processus législatif, son projet de loi était tout à fait méconnaissable et n'avait presque rien en commun avec les propositions qu'il avait faites en termes si émouvants, deux ans plus tôt.

L'exemple du président Carter n'est certes pas unique. L'histoire politique américaine est truffée de cas semblables qui témoignent d'une absence de concertation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Il suffit de se rappeler les efforts infructueux du président Wilson pour amener les États-Unis à adhérer à la Société des Nations ou, plus récemment, les différends de Ronald Reagan avec le Congrès au sujet de l'ampleur du budget fédéral. L'exemple du président Carter est assez insolite du fait que, malgré une majorité démocrate au Congrès et au gouvernement, il n'avait pu s'assurer l'appui nécessaire. Ce manque de coopération est beaucoup plus fréquent lorsque l'occupant de la Maison Blanche n'appartient pas au parti majoritaire

dans l'une ou les deux chambres du Congrès.

Cette absence de discipline de parti permet en apparence aux législateurs d'être à l'écoute des préoccupations de leurs électeurs. Cela, disent-ils, importe davantage que d'obéir tout bonnement au whip du parti. De même qu'il n'est pas rare de voir aujourd'hui un représentant républicain d'un État à vocation agricole voter contre une mesure agricole proposée par le président Reagan (lui-même républicain) sous prétexte qu'elle n'est pas avantageuse pour ses électeurs, de même il n'était pas rare que des législateurs démocrates des États du sud-ouest votent contre des propositions du président Carter, (un démocrate) au sujet de la politique hydrographique, sous prétexte qu'elles n'étaient pas dans l'intérêt de leurs circonscriptions.

Les membres du Congrès savent que leur mandat a une durée fixe — le président ne peut tout simplement pas déclencher d'élections hâtives —, et que tant que leurs électeurs sont satisfaits de leur travail, ils n'ont pas à s'inquiéter outre mesure de la réaction du président à leur opposition, même s'il est le chef de leur parti. Il est bon d'avoir le président de son côté, mais si l'on jouit d'un solide appui «chez soi», on peut très bien survivre sans l'aide présidentielle.

L'absence de discipline de parti présente-t-elle des avantages pour le public? Le principal argument en sa faveur est le fait que le corps législatif peut étudier en toute indépendance les propositions de l'exécutif, plutôt que de les entériner sans autre forme de procès. Cela, dit-on, permet de tenir compte d'intérêts, de préoccupations et de perspectives multiples et aboutit apparemment à de «meilleures» lois.

Bref, le système américain favorise la participation de chaque législateur. La durée fixe du mandat assure aux élus la sécurité nécessaire pour accomplir les tâches qu'ils estiment importantes. L'absence relative de discipline de parti leur permet d'intervenir sur les questions qui leur tiennent à cœur. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Congrès semblent consacrer une grande partie de leur temps à ce qu'on appelle l'aspect législatif de leur travail : rédaction de lois, débats, propositions d'amendements et votes (de façon plus ou moins indépendante).

## Les avantages du régime parlementaire

L'affaiblissement du pouvoir du Congrès est un sujet de conversation aussi courant à Washington que l'est le déclin du pouvoir parlementaire à Ottawa ou à Londres. Les législateurs américains ont eu l'impression, ces dernières décennies, qu'une grande partie de leur pouvoir législatif leur avait échappé au profit de l'exécutif.<sup>5</sup> Nombre d'entre eux ont dénoncé cette tendance et tenté de l'enrayer ou de renverser la vapeur.

L'un des principaux thèmes qui revient dans les écrits des membres activistes du Congrès est l'admiration qu'ils éprouvent pour le pouvoir apparent des parlementaires sur l'exécutif. Nombre de législateurs américains perçoivent le droit de veto du président et la durée fixe du mandat présidentiel comme un obstacle à l'«équilibre des pouvoirs» qui accroît inévitablement l'emprise de l'exécutif sur le pouvoir législatif. Ils estiment qu'un certain nombre des structures parlementaires favorisent un comportement politique démocratique et augmentent la responsabilité de l'exécutif devant le corps législatif, car, celui-ci peut, par un vote de non confiance, le forcer à démissionner. La période régulière de questions, qui oblige l'exécutif à rendre publiquement compte de sa gestion, leur semble bien intéressante.

Les critiques du système américain ne s'en prennent pas uniquement à l'accroissement du pouvoir de l'exécutif. Beaucoup d'entre eux estiment, un effet, que le Congrès jouit d'un peu trop

de liberté. Pour paraphraser les propos de Bernard Crick cité un peu plus tôt, la consultation prend parfois l'allure d'un ordre et la critique celle de l'obstruction. Cela ne veut pas dire que les membres du Congrès soient prêts à renoncer au droit d'initier des lois, au droit de modifier les propositions de l'exécutif ou à celui de voter selon leur jugement personnel. Mais cela indique que même les législateurs du Congrès se rendent compte que l'indépendance a son revers, car si elle assure à chacun une certaine autonomie et lui permet de participer au processus législatif, elle est, par contre, incompatible avec le modèle britannique de gouvernement responsable.

En 1948, Hubert Humphrey, qui était alors maire de Minneapolis, prononça une allocution au Congrès d'investiture du Parti démocrate. Il y préconisait l'instauration, aux États-Unis, d'un système bipartite «plus responsable» où règnerait une discipline de parti suffisante pour qu'on puisse faire la différence entre les partis et permettre que leurs programmes deviennent éventuellement la politique officielle<sup>5</sup>. Cette proposition n'a guère fait de progrès au cours des trente-sept dernières années. En théorie, l'idée d'un système bipartite «représentatif» est attrayante, mais les législateurs américains ne sont pas emballés par son inévitable corollaire, c'est-à-dire le déclin de l'indépendance législative au profit de la discipline de parti.

Bien que les sénateurs et les représentants américains se défendent contre les empiètements de l'exécutif, ils admettent à l'occasion — selon qu'ils appuient personnellement une projet de loi ou un autre — que l'initiative de l'exécutif et, éventuellement, la discipline de parti sont parfois utiles. Les membres du Congrès envient, selon l'intérêt du moment, la possibilité qu'ont les partis, dans un régime parlementaire, de faire adopter des lois en conformité avec leur programme, parce que les députés élus sous la bannière du parti au pouvoir doivent obéir aux directives de leur whip. Ils ne voudraient pas se départir de la très grande liberté législative dont ils jouissent, mais un grand nombre d'entre eux se rendent compte de ce qu'elle coûte à une époque de problèmes sociaux pressants et de lois complexes. L'institution d'un gouvernement de style parlementaire est tout simplement impossible sans discipline de parti.

Un représentant démocrate au Congrès, qui aurait appuyé la politique énergétique du président Carter, aurait certes vu d'un très bon oeil l'entrée sur scène d'un whip pour faire adopter les mesures proposées. Par contre, ceux qui s'y seraient opposés, n'auraient pas manqué de souligner que l'échec fait aux intentions du président était un bon exemple de la sagesse du corps législatif et son effet modérateur sur les propositions truffées d'erreurs du président. De même, de nombreux partisans républicains du président Reagan ont dénoncé le fait que la Chambre des représentants, majoritairement démocrate, puisse bloquer les politiques économiques de leur chef. Les détracteurs de ces politiques ont fait valoir, une fois de plus, que la Chambre des représentants avait pour principal mandat de représenter l'opinion publique et d'exercer un contrôle effectif et utile sur les politiques mal avisées de l'exécutif.

## Conclusion

Le régime parlementaire présente des avantages et des inconvénients. S'il est vrai que chaque législateur ne joue pas, dans un système parlementaire, un rôle aussi actif dans le processus législatif que son homologue américain, il n'est pas difficile de voir non plus que l'importance accordée à l'autonomie individuelle dans le système américain, peut être désavantageuse parce qu'elle retarde l'adoption de programmes législatifs urgents.

Le problème consiste en fin de compte à trouver un juste

milieu. Est-il possible d'avoir un système responsable de partis, dans une démocratie parlementaire, qui tienne les promesses faites au public tout en assurant à chaque député une grande autonomie.

Il est difficile de voir comment on peut concilier ces deux motions. La fonction de nos parlementaires et celle des membres du Congrès sont conçues différemment. Le modèle parlementaire, caractérisé par un système responsable de partis et par une discipline de parti, vise la réalisation efficace d'un programme politique et cherche à prouver qu'un gouvernement élu est en mesure de tenir ses promesses. Le Congrès, en l'absence de discipline de parti, accorde une autonomie législative individuelle et met davantage l'accent sur ce qu'on appelle le consensus. Il faut peut-être beaucoup plus de temps pour que les propositions de l'exécutif prennent forme de lois, mais il est plus probable que les mesures finalement adoptées répondent davantage aux attentes du public que si les propositions du gouvernement avaient été automatiquement entérinées par une majorité déjà établie et soumise au whip du parti.

On ne saurait dire si un système législatif vaut mieux que l'autre. Tous deux tirent, par des moyens différents, le meilleur parti de la fonction législative. En raison de leur plus grande autonomie et de l'absence presque totale de discipline de parti, les législateurs du Congrès sont mieux à même de légiférer que de contrôler l'exécutif. Ceux des assemblées parlementaires réussissent plus vite à faire adopter les lois, quoique leur rôle consiste parfois à simplement «entériner» et ils jouissent aussi du pouvoir ultime de décider de la vie du gouvernement.

La valeur de l'un et l'autre de ces régimes doit aussi être évaluée en fonction de l'histoire, de la culture politique et des objectifs respectifs des sociétés qui les ont adoptés. Peut-être le gazon est-il, en fin de compte, aussi vert chez soi que chez le voisin. ■

## Notes

<sup>1</sup>On trouve un grand nombre d'ouvrages consacrés au phénomène du déclin des assemblées législatives. Citons notamment l'ouvrage de Gerhard Loewenberg, *Modern Parliaments: Change or Decline?*, Chicago, Atherton, 1971; de Gerhard Loewenberg et Samuel Patterson, *Comparing Legislatures*, Boston, Little, Brown, 1979; ou de Samuel Patterson et John Wahlke, éditeurs, *Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research*, New York, John Wiley, 1972.

<sup>2</sup>Les différentes fonctions que les corps législatifs peuvent remplir dans leur société respective sont souvent abordées dans les études sur le comportement du pouvoir législatif. En ce qui concerne les nombreuses fonctions attribuées aux assemblées législatives dans les ouvrages de sciences politiques, se reporter à Gregory Mahler, *Comparative Politics: An Institutional and Cross-National approach*, Cambridge (Massachusetts), Schenkman, 1983, p. 56 à 61.

<sup>3</sup>J.R. Mallory, «Le Parlement peut-il contrôler le processus de réglementation?», *Revue parlementaire canadienne*, volume 6, n° 3, 1983, p. 6.

<sup>4</sup>Bernard Crick, *The Reform of Parliament*, Londres, 1968, p. 19.

<sup>5</sup>Une très bonne étude sur le déclin du pouvoir du Congrès américain au profit du pouvoir du président se trouve dans Ronald Moe, éditeur, *Congress and the President*, Pacific Palisades (Californie), Goodyear Publishing Co., 1971.

<sup>6</sup>Un rapport spécial a ultérieurement été publié à ce sujet par le Comité sur les partis politiques de l'Association américaine de sciences politiques. Voir «Toward a More Responsible Two-Party System», *American Political Science Review*, volume 44, n° 3, 1950, supplément spécial.