
Faut-il repenser le principe de la confiance

Bob Rae

Ayant présenté au cours des quatre dernières années, deux motions de défiance qui ont entraîné la chute de deux gouvernements, je suppose qu'on trouvera paradoxal que j'aborde ici la question de la confiance. J'espère néanmoins que mon expérience et ce que nous avons essayé de faire en Ontario modifieront un peu vos idées sur le principe de la confiance et sur le fonctionnement de notre régime parlementaire.

Je crois au gouvernement parlementaire. Mais je suis réaliste et je pense que le type de gouvernement que nous avons à l'heure actuelle n'est pas purement parlementaire. Je dirais plutôt que nous avons un gouvernement de Cabinet. Même si, chez nous, les fonctions exécutives et législatives sont intimement liées, quiconque a eu l'occasion de faire partie du Cabinet vous dira que le pouvoir est de plus en plus centralisé au cabinet du Premier ministre. En quelque sorte, nous avons un gouvernement quasi présidentiel dans un régime parlementaire.

Cela pose un problème. Nos assemblées législatives et la Chambre des communes regorgent de talents qui ne sont pas utilisés; ceux-ci sont les laissés pour compte du régime politique, qu'on informe des décisions seulement après qu'elles sont prises et à qui on ne fait appel qu'au moment de voter lorsque le gouvernement a déjà arrêté son choix sur ce qui doit être fait. Le gouvernement que j'appelle de Cabinet et la rigidité croissante de notre régime de partis ont engendré un système de gouvernement qui manque totalement de souplesse et qui n'est pas responsable.

Bob Rae est chef du Nouveau Parti démocratique de l'Ontario et député de York-Sud à l'Assemblée législative de cette province. De 1978 à 1982, il a représenté la circonscription de Broadview-Greenwood à la Chambre des communes. Le présent article est un extrait du discours qu'il a prononcé en juillet 1985, à Québec, devant les délégués de la 25^e Conférence de la région du Canada de l'Association parlementaire du Commonwealth

Quand le parti au pouvoir est majoritaire, l'Exécutif invoque le principe de la confiance pour rappeler à l'ordre ses propres députés. Les députés se font dire que le gouvernement ne peut se payer le luxe d'être défait ou de perdre la face sur une question. N'ayant jamais été membre d'un parti majoritaire, je ne puis décrire le sentiment de frustration de ces députés, mais j'en ai une vague idée pour les avoir souvent entendus déplorer que le gouvernement ait de plus en plus tendance à considérer toute question comme une question de confiance, même lorsqu'il n'est pas vraiment menacé.

On a fréquemment invoqué — parfois trop à mon avis — la notion de confiance pour amener un parti minoritaire à se soumettre. On associe la perte de confiance au droit exclusif du gouvernement de déclencher des élections. Nous avons donné des pouvoirs considérables à l'exécutif. Nous ne nous rendons peut-être pas compte à quel point, car nous ne connaissons pas d'autre régime. À notre époque de sondages d'opinion et de science politique moderne, le droit de décider unilatéralement du moment d'une élection constitue un immense avantage pour le gouvernement.

Le principe de la confiance en Ontario

La convention de la confiance est un principe dont on a abusé, mais c'est une pratique qui peut être modifiée. La preuve, c'est que nous l'avons fait en Ontario. Voici les changements que nous avons apportés ou proposés. Après les élections de mai 1985, nous étions particulièrement bien placés pour négocier avec le Parti libéral les conditions dans lesquelles s'effectuerait le changement de gouvernement. Il nous a fallu examiner de nombreuses solutions. Devions-nous effectivement partager le pouvoir? Comment assurer la transition et en même temps proté-

ger les intérêts des deux partis, tant ceux des Libéraux que ceux de mon propre parti.

Dans les circonstances, il nous est apparu essentiel de combiner deux éléments. Tout d'abord, maintenir un gouvernement stable. À titre de chef du troisième parti, je voulais surtout convaincre la population qu'il était possible d'avoir un gouvernement minoritaire stable et en même temps efficace. Si, dans l'esprit de la population, gouvernement minoritaire égale instabilité ou élections subites, elle ne pourra probablement jamais porter un tiers parti au pouvoir, car elle appréhendera l'instabilité politique. Par conséquent, la stabilité de notre régime politique est pour nous, tiers parti, d'une grande importance.

Ayant vécu des circonstances semblables, je savais qu'une fois le gouvernement en place, les tiers partis n'ont pas tellement de marge de manoeuvre, car ils ne savent jamais quand le gouvernement décidera de déclencher des élections. Nous voulions, autant que possible, retirer ce pouvoir exclusif au parti qui formerait le gouvernement.

Comme tiers parti, nous voulions en outre conserver notre caractère propre et notre influence, car nous savions que nous n'aurions pas les avantages que confère le pouvoir, c'est-à-dire ni les sièges ministériels ni la capacité de diriger les affaires au sein du Cabinet. Par conséquent, nous avions tout intérêt à accroître les pouvoirs de la fonction législative. Il nous fallait étendre les pouvoirs du Parlement.

En juin 1985, le rapport McGrath sur la réforme parlementaire avait laissé entendre que l'exécutif fédéral devrait peut-être abandonner unilatéralement certains de ses pouvoirs. Je sais par expérience qu'il est très rare qu'on abandonne unilatéralement des prérogatives. En politique, il faut plutôt s'en emparer mais surtout, être en mesure de le faire. Notre seule chance d'y arriver était avant la formation du gouvernement. Une fois le gouvernement en place, nous savions que nos pouvoirs seraient moindres et que ceux du gouvernement seraient sensiblement accrus. Quand nos deux partis étaient encore dans l'opposition et que nous discussions les modalités de la passation des pouvoirs, nous avions une influence considérable. Il nous fallait donc arriver à une entente qui nous permette de maintenir notre influence lors de négociations.

Grosso modo, nous avons dit aux Libéraux que nous essayerions de négocier une transition qui serait techniquement conforme au règlement et aux traditions. Et je vous prie de croire que nous avons découvert bien des choses intéressantes. Nous avons appris qu'à plusieurs reprises des gouvernements avaient été renversés, non seulement en deuxième lecture sur des projets de loi qui revêtaient une certaine importance pour le gouvernement, mais aussi sur des projets de loi portant adoption de certains crédits, sur des projets demandant l'adoption d'un poste budgétaire en troisième lecture et sur toutes sortes d'autres mesures législatives qui ne mettraient pas en cause la confiance de la Chambre. En général, nous avons constaté que c'était le gouvernement qui décidait en fait de l'interprétation à donner au mot confiance.

Naturellement, il existe aussi les véritables motions de confiance. Traditionnellement, l'opposition présente une motion de confiance suite au discours du Trône pour indiquer qu'elle veut lui apporter des changements. La politique budgétaire est également presque toujours portée aux voix à l'aide d'une motion de défiance du genre de celle que j'ai déposée et qui a forcé le gouvernement de Joe Clark à démissionner en 1979. Mais à part ces motions, je ne crois pas qu'il convienne de remettre en question la confiance de l'Assemblée. Je ne le crois vraiment pas. Je ne pense pas qu'une défaite sur d'autres types de motions doive nécessairement mettre en cause la survie d'un gouvernement

minoritaire. Pour faire accepter cette idée, il faut modifier les mentalités et les attitudes des gouvernements, des partis d'opposition et de la population en général, car c'est toute notre conception du régime parlementaire qu'il faut revoir. Sommes-nous prêts à permettre au gouvernement de proposer une mesure et de dire : À notre avis, voici l'orientation que nous devrions prendre, mais nous sommes tout à fait prêts à accepter une défaite ou des modifications? Il faut tous nous faire à l'idée qu'il n'y a rien de dramatique à ce qu'une proposition du gouvernement ne soit pas adoptée.



À l'heure actuelle, nous tenons pour acquis que le rôle du gouvernement est de proposer et celui de l'opposition de s'opposer. Le Parlement ne gouverne pas. Il est un lieu d'affrontement et la période des questions en est l'illustration classique. Les députés n'interrogent pas les ministres pour obtenir une réponse; ce n'est pas le but de la période des questions. Le Parlement ne gouverne pratiquement pas car le Parlement ne se voit pas dans ce rôle. Pour moi, l'important est donc que nous participions réellement à la gouverne; que nous soyons vraiment consultés, qu'on se dise qu'il n'y a rien de mal à ce que le gouvernement soit battu après avoir tenu des consultations que ce soit avant ou après la présentation d'un projet de loi. Les comités devraient être occupés, non pas à faire du travail inutile

mais à proposer des amendements aux projets de loi à l'étude. Le gouvernement doit pouvoir leur dire : Vous allez nous aider à régler ce problème. C'est dans l'intérêt de tous. Je ne tiens pas à passer ma vie à me tourner les pouces. Je ne crois pas que ce soit un rôle très utile pour les députés de l'opposition. Or, nous pouvons accomplir bien des choses sans faire nécessairement partie du gouvernement. C'est à nous d'imaginer des moyens pour y arriver. C'est ce que la population veut et attend de nous et, à mon avis, il ne faut pas la décevoir.

En Ontario, les représentants du Nouveau Parti démocratique se sont entendus avec les Libéraux et leur ont dit : Nous vous accordons notre confiance pendant deux ans. Nous nous engageons à ne pas déposer de motions de défiance. Nous ne jouerons pas à la roulette russe et vous non plus. Vous devez renoncer à votre pouvoir de dissoudre l'Assemblée d'ici les deux prochaines années. C'est là une partie de l'entente que nous avons conclue. Par ailleurs, il fut convenu que le gouvernement ne se considérerait pas défait si des mesures ne sont pas adoptées, même s'il s'agit d'une mesure budgétaire. Nul rejet ne devrait lui servir d'excuse pour demander au lieutenant-gouverneur de dissoudre la Chambre. Ceci exigera un nouveau comportement de la part des députés et une nouvelle attitude de la part de la population. Plus j'approfondis cette question, plus je suis convaincu que nous devons apprendre à rendre nos corps législatifs plus authentiquement représentatifs et à les faire fonctionner efficacement de sorte que tous les parlementaires aient un rôle important. Juste après le changement de gouvernement, le nouveau premier ministre et moi-même avons échangé des propos au cours de la période des questions et il m'a dit : Nous n'avions aucune responsabilité et, en conséquence, ce que nous pensions importait peu. Une telle attitude peut se justifier dans un parlement majoritaire, mais certainement pas dans un parlement minoritaire, car lui et moi sommes tous deux sur la sellette. Tout le monde doit avoir son rôle si l'on veut que cela fonctionne. C'est alors que nous nous sommes rendus compte que, comme parti d'opposition, nous étions en partie responsable de ce qui se passait au Parlement. Nous ne pouvons pas prétendre que cela ne nous concerne pas.

Je crois que la population est bien plus avant-gardiste que les partis politiques. Burke disait que les partis agissent comme de petits pelotons. Ils ont le sens de la loyauté régimentaire. Tous les membres d'un caucus connaissent bien ce que nous éprouvons tous instinctivement à l'égard de ceux qui décident de faire bande à part et de suivre leur propre conscience. Rien n'est plus désagréable que de voir quelqu'un qui s'est fait élire sous la bannière d'un parti, avec son programme électoral, s'en dissocier sous prétexte qu'il écoute sa conscience. Comme chef de parti, j'ai instinctivement tendance à croire que tous les membres d'un

parti devraient s'en tenir au principe de la solidarité et à la règle de la majorité. Toutefois, je commence à me demander si cela est toujours vrai. Peut-être est-ce là une des raisons pour lesquelles les partis politiques ont moins de crédibilité. Ainsi, je me souviens d'avoir eu du mal à convaincre de bons politiciens locaux à se lancer sur la scène provinciale. Non parce qu'ils ne se pensaient pas capables de gagner, mais parce qu'ils n'étaient pas convaincus qu'ils en retireraient autant de satisfaction qu'au niveau municipal. Comme quelqu'un me disait récemment : Voyez, je me suis efforcée pendant 20 ans de jouer un rôle au sein du conseil municipal. Maintenant, je jouis d'une certaine influence. Je puis aller me promener dans le parc et me dire que j'y suis pour quelque chose dans la construction de ce parc. Je puis me rendre dans un quartier et me dire que ces maisons n'existeraient pas si je n'avais pas été là. Si cette personne devenait membre de notre parti et devenait député de l'opposition à l'Assemblée législative, quelle réalisation pourrait-elle compter à son actif? Que voulez-vous? J'ai posé les bonnes questions pendant 20 ans. Est-ce qu'on marquera ça sur ma tombe?

Je ne veux pas voir disparaître le système de parti. Je crois que les Américains ont des problèmes parce que leurs partis ne sont plus ce qu'ils étaient. Mais je crois que notre système de parti est devenu trop rigide. Il n'est pas propice au meilleur système de gouvernement.

Conclusion

Notre parti a tiré d'importantes leçons pendant la période où nous pouvions faire pencher la balance du pouvoir au fédéral entre 1972 et 1974, et en Ontario de 1975 à 1977. Nous avons décidé de ne pas en profiter et de ne pas constamment menacer de faire tomber le gouvernement s'il ne faisait pas ce que nous voulions. La population ne tient vraiment pas à voir Bob Rae sortir de la Chambre des communes ou de Queen's Park et lui dire : «Si le gouvernement ne fait pas cela, il lui faudra démissionner». Cette sorte de chantage qui se produit dans le cas de gouvernement minoritaire finit par ennuyer la population qui en vient à dire : On en a assez de cette instabilité. Élisons un gouvernement majoritaire stable. Or, on est toujours perdant dans ce genre de situation.

Nous y avons perdu en 1974 et en 1981 en Ontario. C'est pourquoi nous essayons de faire en sorte qu'un gouvernement minoritaire soit souple et stable. Si nous pouvons convaincre la population qu'il peut être souple et stable, j'espère qu'elle favorisera cette option lors des prochaines élections. Il nous appartient de la convaincre qu'un gouvernement minoritaire peut être efficace. ■