

**GROUPE CANADIEN
D'ÉTUDE
DES QUESTIONS
PARLEMENTAIRES**

**ÉCLIPSE PARLEMENTAIRE –
LA CONCENTRATION DU POUVOIR
DANS LA POLITIQUE CANADIENNE**

**OTTAWA
LES 26 ET 27 NOVEMBRE 1999**

**GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE
DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES**

Le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires (GCÉQP) a été créé dans le but de réunir toutes les personnes qui s'intéressent aux institutions parlementaires et au processus législatif, afin de favoriser la compréhension et l'amélioration de ces institutions et de ce processus.

La constitution du Groupe prévoit entre autres l'organisation de conférences et de colloques à Ottawa et dans d'autres villes au Canada, la rédaction de publications et d'articles divers, la constitution de différents groupes de travail, la promotion et l'organisation de débats publics sur des questions parlementaires, la participation à des émissions de radio et de télévision, et le parrainage d'événements publics ou de toute autre activité éducative.

Toute personne qui s'intéresse aux institutions législatives canadiennes peut devenir membre du Groupe.

Pour devenir membre ou pour en savoir plus sur le Groupe, prière de s'adresser au secrétariat du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, C.P. 660, édifice de l'Ouest, Ottawa (Ontario), K1A 0A6. Tél. : (613) 943-1228, télécopieur : (613) 995-5357.

REMERCIEMENTS

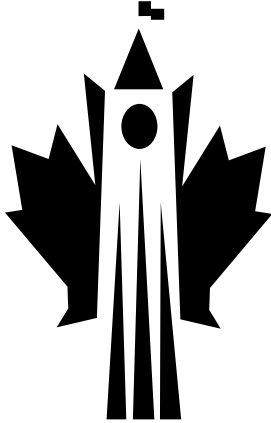
Dans la soirée des vendredi et samedi 26 et 27 novembre 1999, le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires (GCEQP) a donné à Ottawa une conférence dont le thème était « *Éclipse parlementaire — La concentration du pouvoir dans la politique canadienne* ».

Nous tenons à remercier tous ceux et celles à qui nous devons le succès de la conférence. Nous remercions tout spécialement les deux orateurs principaux : Arthur Kroeger, chancelier de l'université Carleton et ancien sous-ministre, et Gordon Gibson, journaliste et ancien député à la législature de la Colombie-Britannique. Nous remercions aussi les panélistes et les modérateurs qui ont participé aux deux plénières ainsi que les présidents et les membres des quatre ateliers : Mitchell Sharp, conseiller personnel du premier ministre; Manon Tremblay, Université d'Ottawa; Paul Adams, Globe and Mail; James Hurley, Bureau du Conseil privé; Gordon Robertson, ancien greffier du Conseil privé; Benoît Bouchard, ancien ministre fédéral; Jim Mitchell, Sussex Circle; Ian Deans, ancien député fédéral; et Bill Cross, Mount Allison University.

Nous tenons aussi à remercier le directeur du Programme de stages parlementaires, le professeur Leslie Pal, de nous avoir assuré l'appui, à titre de rapporteurs, des dix stagiaires parlementaires pour 1999-2000 : Nancy Beattie, David Cashaback, Ed Gillis, Marie-Josée Lafond, Julie Normand, Amy Nugent, Nancy Peckford, Yves Pelletier, Jasbir Uppal et Justin Vaive.

Nous nous en voudrions de ne pas signaler le concours important que nous a apporté la Chambre des communes par son appui financier, administratif et logistique ainsi que l'aide que nous ont fournie les membres du comité de direction du GCEQP en organisant la conférence.

Jeff Heynen
Jennifer Smith
Coprésidents de la conférence et
membres du conseil du Groupe canadien
d'étude des questions parlementaires



ÉCLIPSE PARLEMENTAIRE : LA CONCENTRATION DU POUVOIR DANS LA POLITIQUE CANADIENNE

**OTTAWA
LES 26 ET 27 NOVEMBRE 1999**

TABLE DES MATIERES

DISCOURS INAUGURAL

Comment faire en sorte que le Parlement reste contemporain1

ALLOCUTION

Sauver le Parlement du pouvoir exécutif :

Une révolution nécessaire 4

SEANCE PLENIERE D'OUVERTURE

Est-ce que le Parlement est toujours utile ?7

SEANCE PLENIERE DE SYNTHESE10

ATELIER N° 1

Le pouvoir du premier ministre 14

ATELIER N° 2

Le Cabinet : Décideurs ou groupe de discussion ? 17

ATELIER N° 3

Le rôle des parlementaires 20

ATELIER N° 4

Revoir le rôle de la fonction publique :

L'influence des organismes centraux 22

**Discours inaugural
d'Arthur Kroeger
Chancelier
Université Carleton**

***Comment faire en sorte que le Parlement reste
contemporain***

Arthur Kroeger a tout d'abord fait ressortir les immenses changements ayant marqué l'administration publique générale et la prestation des services par le gouvernement par rapport à l'inertie relative des institutions parlementaires au Canada. Pendant les quelque 30 années où il a été fonctionnaire fédéral, les ministères ont connu des transformations administratives qui leur ont permis de continuer à satisfaire aux besoins des Canadiens. Par ailleurs, au cours de cette même période, les institutions politiques du Canada ont très peu changé.

Selon Kroeger, grâce aux technologies de communications et à la facilité d'accès à l'information, le public est mieux informé que jamais auparavant au pays. Il a décrit son enfance dans une ferme de l'Alberta où il n'y avait pas de journaux et où la radio ne fonctionnait que s'il y avait des piles. À cette époque, les Albertains des secteurs ruraux ne savaient certes pas ce que faisaient les députés à Ottawa, mais ils estimaient que ce devait être important, car ces derniers portaient tous un habit quand ils revenaient. De nos jours, les technologies de communications modernes contribuent non seulement à mieux renseigner le public au sujet des questions politiques, mais également à les encourager à prendre une part plus active à ce qui se passe.

Pour expliquer ce point, Kroeger a cité sir Francis Bacon (1561-1626) qui a dit : « La connaissance même est source de pouvoir ». Harlan Cleveland a soutenu la même chose dans une publication de 1985. Au Canada, en raison des connaissances accrues du public, une pression de plus en plus grande s'est exercée en vue de faire disparaître les organismes publics verticaux, inadaptés et inflexibles.

Dans la fonction publique du Canada, par exemple, trois organismes indépendants ont récemment été créés, de sorte que 25 % de tous les fonctionnaires travaillent désormais dans des organismes distincts du gouvernement. En outre, grâce au regroupement de bon nombre de bureaux des administrations fédérale, provinciale et municipale, le public a plus facilement accès aux services. Plus que jamais auparavant, la fonction publique cherche à répondre aux besoins des citoyens.

Kroeger estime que l'arrivée d'Internet, qui compte plus de 13 millions d'utilisateurs au Canada, oblige à accorder une plus grande attention aux liens entre le gouvernement et les citoyens. Il y a seulement quatre ans, le gouvernement fédéral a établi un site Internet primaire destiné à fournir de l'information générale aux Canadiens. Personne n'avait prévu que le public se servirait du site pour faire des commentaires.

Le site Web de Santé Canada, par exemple, se voulait à l'origine un site d'information libre service. Il est vite devenu un centre de débat et de discussion. La majorité des autres ministères ont suivi l'exemple de Santé Canada et ont établi leur propre site web interactif. En outre, les 190 000 fonctionnaires fédéraux ont désormais un lien avec le public par l'entremise du courrier électronique, une évolution qui sape la tradition d'anonymat de la fonction publique. Les dirigeants cherchent à s'adapter aux effets de cette nouvelle technologie en l'absence de structures ou de lignes directrices.

On ne peut voir dans Internet un outil normalisé de consultation. Son apport est beaucoup plus grand que de permettre simplement à des citoyens d'écrire à leurs députés. Ainsi, Internet sert à la fois d'agence de transmission et de service de sondage. Si la radio et la télévision donnent au public la possibilité d'écouter de l'information, Internet lui accorde la chance d'être entendu.

Arthur Kroeger a parlé d'une table ronde qu'il a présidée récemment et autour de laquelle étaient réunis des fonctionnaires de première ligne qui s'adaptent à ces nouvelles technologies.

Bon nombre des questions ont été soulevées. Par exemple, que peut-on faire lorsque des courriels comprennent des éléments de politique exigeant un débat? Que faut-il faire dans un système qui est organisé hiérarchiquement et qui exige une série de niveaux d'habilitation? Dans quel délai les fonctionnaires doivent-ils répondre aux demandes de renseignement des citoyens compte tenu du fait que les sondages révèlent que les gens s'attendent à ce que l'on réponde à leur courriel dans les quatre heures? Quels instruments d'écoute le gouvernement doit-il adopter? Il n'y a pas de réponse facile à ces questions.

Pour un parlement contemporain

Jocelyne Bourgon, ancienne greffière du Conseil privé, a souligné qu'en dépit de l'importance croissante de la fonction publique, la politique a toujours sa place. Il est cependant très troublant de constater que les institutions politiques ont à peine évolué pour se mettre au diapason de ces innovations en matière de technologie et d'information. Kroeger demeure perplexe devant cette immobilité, étant donné que la majorité des députés qu'il a connus sont consciencieux et pleins d'ardeur au travail. Toutefois, quand vient le moment de s'attaquer au problème de la mauvaise réputation des institutions politiques, personne ne semble savoir quoi faire.

Il y a quelques années, Kroeger a assisté à toute la période des questions d'une durée de 45 minutes, ce qui lui a donné le temps de réfléchir. Assimilable à une forme de théâtre, la période des questions donne aux spectateurs le sentiment de se trouver dans une bulle hermétique, en compagnie de trois acteurs : le gouvernement, l'opposition et les médias. Des carrières politiques sont lancées ou brisées à la Chambre, mais les travaux ne correspondent pour ainsi dire pas au public et à ses préoccupations. Il y a un écart marqué entre ce que veut le public et ce qui motive la classe politique.

Lorsque le Parti réformiste est arrivé à Ottawa, ses députés ont cherché au départ à aborder les choses différemment en posant des

questions constructives à la Chambre et en réduisant au minimum la rancune partisane. Les médias ont cependant commenté cette démarche avec dédain, et le Parti réformiste n'a finalement eu d'autre choix que de se plier au moule perpétué par la dynamique du système.

Selon Kroeger, l'écart entre les exigences du public et la réalité politique est de plus en plus grand. Il n'est pas d'avis que l'on peut corriger le problème en procédant à une réforme institutionnelle, c'est-à-dire en adoptant un système de représentation proportionnelle ou en créant un Sénat élu. Le problème tient au fait que l'on n'arrive pas à concilier les exigences insistantes du public qui veut participer directement aux institutions gouvernementales.

Quel espoir existe-t-il pour ce qu'il est convenu d'appeler la « démocratie directe »? La démocratie électronique est-elle un rêve ou un cauchemar? Certains prétendent que la technologie confère au public une plus grande capacité de s'autogérer. Cela s'oppose au rôle traditionnel du député qui est de servir de filtre des idées du public. Toutefois, on est de plus en plus convaincu que le public peut jouer un rôle.

Le caractère antagoniste de la politique partisane est-il devenu anachronique à l'ère de l'information? Quelles que soient les vertus d'un système de politique antagoniste, la résolution des problèmes n'y est pas une préoccupation dominante. Les attentes sont cependant différentes dans le cas du public. Il estime que le système parlementaire a un rôle d'intermédiaire à jouer dans la résolution des problèmes, indépendamment des querelles partisanses.

De l'avis de Kroeger, un gouvernement représentatif a un rôle important, voire même exclusif, à jouer. Il faut écouter le public mais, en bout de piste, il y a lieu de peser des solutions et de prendre des décisions. Kroeger estime que le public partage ce point de vue, mais qu'il est tout simplement rebuté par les effets théâtraux et les formules simplistes venant de leurs dirigeants. Comme le veut l'adage, les hommes et les femmes politiques prétendent avoir des réponses, et les électeurs prétendent les croire.

Selon Kroeger, les liens entre le public et le gouvernement ont évolué au cours des dernières décennies. Il n'est pas exagéré de dire qu'Internet aura une incidence semblable à celle de l'attribution du droit de vote au XIX^e siècle. Pour faire face à ce phénomène, il faudra faire preuve d'imagination et d'une capacité de réaction. Jusqu'à maintenant, la fonction publique a réussi à se préparer de façon efficace au changement. Le moment est maintenant venu de procéder à un changement comparable à l'échelon politique.

*Rapporteurs : David Cashaback
et Yves Pelletier*

**Allocution de
Gordon Gibson
Chroniqueur**

***Sauver le Parlement du pouvoir exécutif :
Une révolution nécessaire***

Gordon Gibson, à une époque conseiller de Pierre Trudeau, membre de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et titulaire fréquent d'une chronique dans les journaux, fait désormais partie de l'Institut Fraser, a prononcé le discours-programme du midi. Longtemps commentateur de la politique canadienne, Gibson s'est dit d'accord avec l'analyse que fait Donald Savoie dans son récent livre intitulé *Governing from the Centre*, à savoir que le premier ministre et les organismes relevant de lui sont devenus (beaucoup) trop puissants au sein du gouvernement canadien. Il a invité les participants à prendre connaissance des indicateurs criants d'une démocratie laissant à désirer et à exiger que la situation soit corrigée.

Selon Gibson, notre régime parlementaire convient à un petit royaume unitaire, mais non à un État fédéral hétérogène au territoire immense. Dans ce cas, pourquoi nos institutions parlementaires n'ont-elles pas évolué d'une façon permettant de faire valoir les besoins du Canada moderne et d'y satisfaire? M. Gibson pense que notre Parlement a stagné sous un monopole libéral et que, comme il en va dans le cas des monopoles, ses structures sont devenues lourdes et lentes à réagir. De l'avis de Gibson, cette suffisance de notre régime parlementaire n'a manifestement plus sa place.

Bien que les Nations Unies aient déclaré que le Canada est le meilleur endroit où vivre dans le monde, Gibson a énuméré bon nombre de symptômes témoignant des défaillances du système politique canadien. Les indicateurs sociaux suggèrent un exode des cerveaux. Au nombre des indicateurs politiques, on relève un gouvernement fédéral exerçant tout le pouvoir législatif mais ne justifiant que de 38 % du vote populaire, un Parlement divisé selon les régions et une province dont 40 % de la population

aimerait quitter le pays. Le Parlement, qui n'est plus qu'un simple pion du Cabinet du premier ministre, n'a pas su reconnaître ces symptômes, et les Canadiens sont donc forcés de vivre avec un système qui ne répond pas à leurs attentes dans les dossiers d'importance nationale.

Gibson a utilisé les exemples du Traité niska'a et de la souveraineté du Québec pour souligner les lacunes de notre régime centralisé. Tout d'abord, il a dit que le Traité niska'a est le plus important document de politique autochtone au Canada depuis le Livre blanc de 1969. Le traité va au cœur des débats qui ont cours au Canada au sujet de la citoyenneté, de l'égalité et des droits individuels par rapport aux droits collectifs. Pourtant, il a fait l'objet d'une décision unilatérale de la part de deux exécutifs politiques, a été adopté sous pression par des législatures soumises à la clôture et a fait l'objet d'un examen sommaire de la part d'un comité parlementaire qui n'a pas voulu tenir d'audiences en Colombie-Britannique. Que les Canadiens soient favorables ou non à ce traité, Gibson aurait aimé que celui-ci fasse l'objet d'un débat plus approfondi et plus équitable. Le fait que cela ne se soit pas produit équivaut selon Gibson à une condamnation de notre régime parlementaire.

Deuxièmement, le Québec continue de dire à Ottawa, où l'on est en apparence sourd, que le fédéralisme doit être renouvelé. C'est une frustration que partagent des Canadiens venant de l'extérieur d'Ottawa et de l'Ontario, et Ottawa n'est pas la solution à l'aliénation ressentie par un très grand nombre de Canadiens; il constitue plutôt le problème.

Que faut-il faire, donc, en présence d'un gouvernement nonchalant et insensible aux besoins des Canadiens? Le problème le plus fondamental que soulève Gibson est le manque de compatibilité entre la façon dont nous structurons notre vote (en fonction de candidats) et la façon dont fonctionne notre régime (sous la gouverne de partis et de dirigeants de parti).

Les Canadiens ne sont pas maîtres de leur vote. Ils ne peuvent le voir agir dans le sens de leurs intérêts, comme ce serait le cas dans un régime présidentiel. Gibson n'a cependant pas

préconisé un changement radical qui nous mènerait à l'adoption d'un modèle de gouvernement plus américain. Il a plutôt dit que les députés doivent cesser de chercher à obtenir un poste au sein du Cabinet et des avantages accessoires du gouvernement et s'occuper des besoins de leurs électeurs. Ce changement ne serait pas outre mesure difficile, mais il exigerait du courage, surtout de la part des députés ministériels d'arrière-ban qui sont les mieux en mesure d'obliger le premier ministre et le Cabinet à rendre des comptes.

Dans le but d'aider les députés d'arrière-ban à s'acquitter de leur nouvelle tâche consistant à représenter les Canadiens, Gibson propose l'établissement d'une « section locale des législateurs » ou d'une « déclaration des droits des députés d'arrière-ban » qui viserait les objectifs suivants : établir des règles restrictives à la définition de la confidentialité; fixer la durée du mandat des membres des comités; donner aux comités le contrôle sur leur budget de fonctionnement; garantir la mise aux voix d'un plus grand nombre de projets de loi émanant des députés, et exiger des audiences à l'occasion de nominations à des postes supérieurs.

Est-il raisonnable de s'attendre à ce que nos législateurs adoptent ces changements? Le cas échéant, comment ces changements sont-ils réalisables sur le plan pratique? Gibson soutient avec optimisme que divers éléments pourraient favoriser le changement : un futur premier ministre passionné et motivé, la masse de la population, le Québec, ainsi qu'un fédéralisme créateur et concurrentiel. Notre Parlement *peut* être le lieu d'un changement révolutionnaire. Selon Gibson, cette révolution est indispensable.

Les participants ont demandé quels pourraient être certains des défis à relever dans le cadre d'une telle réforme. Une personne a demandé comment on peut faciliter le changement si l'institution a tendance à co-opter toute mesure de réforme. Gibson a reconnu le pouvoir inhérent au système et a dit que la seule façon de surmonter cet obstacle consiste pour les gens à orienter leurs efforts vers une modification des règles du Parlement proprement dit au lieu de

faire faire de petites tentatives visant à modifier les pratiques parlementaires.

Une autre personne s'est demandé comment les Canadiens peuvent marier effectivement le régime parlementaire avec le fédéralisme. Gibson a réagi en préconisant une décentralisation accrue afin que les décisions puissent être prises au niveau où elles peuvent l'être avec le plus de compétence. Il a aussi plaidé en faveur d'une plus grande transparence dans les relations fédérales-provinciales, qu'il a qualifiées d'« ordre de gouvernement caché ». Selon Gibson, la présence d'une chambre des provinces ou d'un conseil des premiers ministres dont les décisions feraient l'objet d'un débat et d'un examen plus vastes de la part du public contribuerait grandement à renforcer les filières de responsabilité.

Un troisième membre de l'auditoire a mentionné qu'il est impossible de démocratiser le Parlement sans en réformer toutes les composantes, y compris le Sénat. Pour démocratiser le Sénat, les sénateurs devraient être élus directement, et les pouvoirs du Sénat proprement dit devraient être limités. Gibson a mentionné qu'il existe deux façons d'aborder cette question. Réformer le Sénat selon les propositions de l'orateur exercerait une force centripète. Abolir cet organisme créerait une force centrifuge au sein des milieux politiques canadiens. Une autre membre de l'auditoire a demandé à Gibson ce qu'il pense des récents changements apportés à la Loi sur les élections qui, selon elle, ont exclu les petits partis et les voix marginales. Gibson a convenu que ces réformes ont été destructrices. Il a aussi dit que les partis doivent démocratiser leur fonctionnement intérieur.

On a aussi demandé à Gibson ce qu'il propose en vue de protéger les minorités face aux nombreux changements qu'il suggère. Gibson a répondu qu'en rapprochant le plus possible l'État de la population, le gouvernement sera mieux en mesure de répondre aux besoins des citoyens, y compris des minorités.

Enfin, on a demandé à Gibson ce qu'il pense de la révocation. Gibson a répondu que le mécanisme de révocation est utile car il « effraie les députés provinciaux ». En outre, a-t-il ajouté, il dégage les députés provinciaux, leur permettant d'être mieux en mesure de répondre aux besoins de leurs électeurs, par opposition au whip du parti.

Rapporteurs : Amy Nugent et Nancy Peckford

Séance plénière d'ouverture

Est-ce que le Parlement est toujours utile?

Présidence

James Hurley

**Conseiller spécial, Appareil gouvernemental,
Bureau du Conseil privé**

Panélistes

L'honorable Mitchell Sharp

Conseiller personnel du premier ministre

Manon Tremblay

Professeure, Université d'Ottawa

Paul Adams

Bureau d'Ottawa du *Globe and Mail*

Mitchell Sharp

M. Sharp, conseiller personnel du premier ministre depuis 1993, est un des rares Canadiens à avoir œuvré dans les hautes sphères du pouvoir comme fonctionnaire et comme élu. Ancien sous-ministre des Finances, M. Sharp a été ministre sous les gouvernements Pearson et Trudeau, respectivement, de 1965 à 1976, et a pris sa retraite de la Chambre des communes en 1978. Dans son allocution, M. Sharp a abordé les principaux thèmes de la conférence, soit l'utilité contestée du Parlement et l'affirmation selon laquelle le pouvoir est de plus en plus concentré entre les mains du premier ministre.

Abordant le rôle du Parlement, M. Sharp a raconté un épisode survenu en 1975, lorsqu'il s'est rendu à la Chambre des communes britannique avec des députés d'arrière-ban canadiens. Les députés canadiens ont été renversés lorsque leurs homologues britanniques ont dit que leur rôle n'est pas de diriger le pays, mais bien de donner suite à la volonté du pouvoir exécutif. Leur réaction a été et est le reflet des attentes anormalement élevées des parlementaires canadiens en ce qui concerne leur rôle dans l'élaboration de la politique gouvernementale.

Nonobstant l'écart entre les rôles réels et attendus des députés, M. Sharp a dit que le Parlement demeure utile de nos jours surtout en raison de la période des questions : il n'y aura pas d'éclipse du Parlement tant que nous continuerons à avoir une période des questions. Cette dernière est un volet essentiel permettant à l'opposition de forcer le gouvernement à rendre compte de ses actions.

Il est vrai que les médias n'accordent pas à l'heure actuelle beaucoup d'intérêt aux travaux parlementaires, sauf pour ce qui est de la période des questions, mais cela n'a pas toujours été le cas selon M. Sharp. Les médias ont accordé beaucoup plus d'intérêt au Parlement à l'époque où des gouvernements minoritaires se sont succédé dans les années 60. Au cours de cette période, la nature précaire du vote a rendu le Parlement beaucoup plus imprévisible et intéressant.

M. Sharp a aussi suggéré deux façons d'accroître l'intérêt du public à l'égard du Parlement, à défaut d'attendre le prochain gouvernement minoritaire. Tout d'abord, on pourrait permettre un certain degré de dissension au sujet des projets de loi émanant du gouvernement. Deuxièmement, les travaux des comités parlementaires devraient être télévisés plus régulièrement. En réponse à une question qui lui a été posée par la suite, M. Sharp a aussi dit que nous devrions nous méfier du recours fréquent à l'attribution de temps et à la clôture dans le cadre des débats parlementaires. De fait, le gouvernement actuel a eu recours à ces mesures plus que n'importe quel autre de ses prédécesseurs.

M. Sharp a ensuite abordé l'affirmation selon laquelle il y a eu récemment une plus grande centralisation du pouvoir dans notre régime politique. Selon lui, loin d'être une nouveauté, la centralisation du pouvoir est depuis plusieurs décennies une caractéristique du régime politique du Canada. Les premiers ministres Mackenzie King et Saint-Laurent exerçaient une influence énorme sur leur cabinet respectif. Même le premier ministre Pearson, qui a souvent dirigé un cabinet récalcitrant et des gouvernements minoritaires, a réussi à mettre en

application un programme législatif activiste. MM. Trudeau et Chrétien ont simplifié le programme du Cabinet afin que les ministres présentent peu de surprises aux réunions. Selon M. Sharp, le premier ministre possède et a toujours possédé beaucoup de pouvoir.

Manon Tremblay

Dans son discours, la professeure Tremblay de l'Université d'Ottawa s'est penchée sur un autre aspect de l'utilité du Parlement, soit la représentation des femmes. Dans un premier temps, elle a déclaré que la démocratie est vigoureuse au Canada par rapport à la situation dans d'autres pays, bien qu'il y ait beaucoup de place pour de l'amélioration. Le régime électoral pose particulièrement un problème, comme en témoigne la répartition inégale des sièges par rapport aux voix exprimées ainsi que le peu de mécanismes de contrôle concernant les dépenses électorales. La professeure Tremblay estime toutefois que la plus grande lacune de notre régime démocratique est la sous-représentation des femmes à la Chambre des communes.

Le problème de sous-représentation est connu depuis longtemps. Au début des années 70, la Commission Bird sur la condition de la femme au Canada dénonçait le nombre limité de femmes au sein des organismes de prise de décisions au pays. Plus récemment, la Commission Lortie sur la réforme électorale et le financement des partis a souligné qu'en 1988, les femmes n'avaient atteint que 25,9 % de leur poids démographique au sein des organismes électoraux au Canada.

La question est donc de savoir si cette sous-représentation des femmes nuit à l'efficacité du Parlement et, partant, à son utilité. Selon la professeure Tremblay, comme il est impossible de dissocier la présence physique des idées, un parlement présentant une composition plus diversifiée que celle que l'on connaît à l'heure actuelle serait certes plus efficace et plus utile dans le contexte de la démocratie canadienne.

Selon les recherches de la professeure Tremblay, les hommes et les femmes, dans le rôle de parlementaires, ont des systèmes de valeurs et

des attitudes différents qui, en bout de piste, influent sur la politique gouvernementale. Selon elle, n'eut été de la présence d'un grand nombre de femmes en politique, une initiative comme l'analyse comparative entre les sexes n'aurait jamais eu lieu. La professeure Tremblay soutient aussi catégoriquement qu'il devrait y avoir plus de femmes au Cabinet, dans les postes supérieurs de la fonction publique et dans des postes de direction au sein d'organismes non gouvernementaux.

Dans l'idéal, le Parlement devrait être un microcosme de la société canadienne et en refléter la diversité selon des proportions équitables. L'argumentation concernant la représentation des femmes s'applique également aux autres minorités, comme les Autochtones canadiens et les collectivités multiculturelles.

Paul Adams

Paul Adams a tout d'abord traité du rôle de la période des questions à la Chambre des communes, faisant observer qu'elle répond bien au désir des médias de montrer de brèves scènes conflictuelles plutôt que de longs discours de politique gouvernementale. Une période de seulement 35 secondes étant accordée à chaque orateur, il est presque impossible de développer une idée rationnelle. Il n'est donc pas étonnant que l'on parle de période des questions plutôt que de période des réponses.

Selon M. Adams, le Parlement est utile, bien que ce soit largement dans sa capacité de faire en sorte que le gouvernement demeure responsable et travaille avec plus d'ardeur – un genre de « réflecteur » qui éclaire les zones d'ombre du gouvernement. La période des questions, assimilable à une campagne électorale permanente, attire les feux des médias et, par prolongement, l'attention du public, sur les points les plus faibles du gouvernement. Le Parti réformiste, par exemple, s'est employé particulièrement à « enfourcher des chevaux de bataille » pendant de longues périodes dans le but de forcer des changements de politique gouvernementale ou d'intervenants. Dans certains cas, ils ont réussi.

Hors de la période des questions, cependant, la procédure parlementaire demeure fort peu utile, en grande partie en raison du manque d'intérêt général des médias à l'égard du processus législatif. Adams estime que plusieurs réformes pourraient être mises en œuvre en vue de rendre le Parlement plus important dans l'esprit des Canadiens. Signifiant son accord avec Mitchell Sharp, il a souligné la nécessité d'atténuer la discipline de parti et de téléviser les travaux des comités. La prise de décisions à huis clos, aussi efficace ou sage qu'elle puisse être, réduit la légitimité des institutions publiques aux yeux des Canadiens.

Adams souscrit à l'opinion selon laquelle le pouvoir est maintenant concentré au Canada, particulièrement entre les mains du premier ministre. Toutefois, le Parlement n'a pas perdu beaucoup de pouvoir par rapport à l'exécutif (qui a toujours été dominant dans le système de Westminster), ayant plutôt cédé du terrain aux médias. Dans le cas des citoyens, le discours et les débats publics sont beaucoup plus accessibles de nos jours dans les médias (les émissions-débats à la télévision, les tables rondes) qu'à la Chambre des communes.

Rapporteur : Marie-Josée Lafond

Séance plénière de synthèse

Présidence

Professeur Bill Cross
Université Mount Allison

Panélistes

L'honorable Gordon Robertson
Ancien greffier du Conseil privé

L'honorable Benoît Bouchard
Ancien ministre au gouvernement fédéral

Ian Deans
Ancien député provincial et fédéral

James Mitchell
Ancien haut fonctionnaire

La dernière séance plénière de la fin de semaine a permis à chacun des conférenciers des ateliers de communiquer à tous les participants les sujets avancés par leur groupe respectif, ainsi que de poser de dernières questions et de tenir de dernières discussions.

Gordon Robertson

Le pouvoir du premier ministre

L'honorable Gordon Robertson a tout d'abord parlé de la discussion de son groupe au sujet du pouvoir du premier ministre. Il a reconnu que chacun des quatre premiers ministres avec lesquels il a travaillé, soit King, Saint-Laurent, Pearson et Trudeau, était en mesure de façonner son gouvernement comme il le voulait. Mackenzie King préférait avoir la mainmise sur tout ce qui se passait, et chacun de ses successeurs libéraux a modifié la structure des pouvoirs en fonction de son propre style de direction. Les quatre hommes avaient en commun de vouloir assurer la responsabilité collective du pouvoir exécutif, partagée par le premier ministre, le Cabinet et le gouverneur général.

M. Robertson a mentionné la récente thèse de Donald Savoie, qui soutient que la concentration du pouvoir s'est déplacée vers le centre, au détriment des ministères axiaux et du Parlement. Il a reconnu qu'une telle centralisation du pouvoir poserait des problèmes importants sur les plans de la Constitution et du genre de fédéralisme que souhaitent les Canadiens.

Les participants à l'atelier de M. Robertson ont discuté de l'existence et de l'étendue de la concentration du pouvoir et aucun consensus clair ne s'est dégagé.

On a notamment laissé entendre qu'un objectif principal devrait peut-être consister à adopter une démarche plus fondamentale (c.-à-d. en ce qui concerne tous les Canadiens, l'électorat) face à la décentralisation. M. Robertson a souligné les problèmes logistiques du régime électoral au sein duquel moins de 50 % des voix déterminent fréquemment les gagnants et les majorités parlementaires et créent souvent une opposition profondément fragmentée.

Le groupe de M. Robertson est donc arrivé à la conclusion que l'on ne peut pas apporter de réponses précises aux problèmes abordés. On a cependant convenu que la discussion doit se poursuivre.

Benoît Bouchard

Le Cabinet : Décideurs ou groupe de discussion?

L'honorable Benoît Bouchard, membre des Cabinets Mulroney de 1984 à 1993, raconte ce qui s'est dit dans son atelier au sujet du rôle du Cabinet dans le processus de prise de décisions. Une bonne partie de l'atelier a porté sur le fonctionnement interne du Cabinet et sur les relations entre les ministres et d'autres intervenants dans le système parlementaire.

M. Bouchard a souligné tout d'abord que la taille même du Cabinet, qui comprend depuis quelque temps de 35 à 40 membres, rend difficile la prise de décisions par celui-ci en tant qu'organisme collectif.

Les participants à l'atelier ont dégagé des éléments de consensus. Premièrement, on a convenu que la représentation proportionnelle s'impose en vue d'accroître le rôle des députés d'arrière-ban. Deuxièmement, les gouvernements minoritaires peuvent être plus démocratiques que les gouvernements majoritaires parce que les coalitions qui s'ensuivent servent à traduire dans les faits un certain degré de compromis. Les gouvernements minoritaires sont plus instables, mais ils permettent d'atteindre l'objectif visant à donner plus de pouvoir au député. Troisièmement, on a reconnu qu'une certaine concentration du pouvoir est souhaitable afin de permettre une prise de décision rapide. Toutefois, la majorité des participants ont convenu que le rôle actuel des députés, qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour faire contrepoids à l'expertise du gouvernement, est de servir d'ombudsman à leurs électeurs.

Ian Deans

Le rôle des parlementaires

Ian Deans, en sa qualité de député NPD à Toronto et à Ottawa, a puisé dans sa vaste expérience législative pour traiter du rôle des parlementaires. Son principal message a consisté à remettre en question le point de vue courant selon lequel le rôle du député a diminué au fil des ans. M. Deans concède certes que le rôle des parlementaires est loin d'être aussi important qu'il devrait l'être. Toutefois, il s'est « beaucoup intensifié » comparativement à ce qu'il en était lorsque celui-ci a été élu pour la première fois en 1967. À cette époque, il partageait un bureau et une secrétaire avec quatre autres députés, n'avait pas de bureau de circonscription, voyageait très peu et ne pouvait accéder qu'à un comité parlementaire, soit le Comité des simples députés.

De nos jours, les députés exercent bien sûr un beaucoup plus grand rôle et disposent de beaucoup plus de ressources. Selon Deans, cette révolution est attribuable aux pressions exercées par des députés d'arrière-ban qui voulaient jouer un rôle plus utile. Leur sort s'est beaucoup amélioré à la suite de cette intervention, et M. Deans semble croire que d'autres progrès

peuvent et devraient être réalisés au cours des prochaines années.

Le deuxième point prioritaire de M. Deans avait trait au rôle des dirigeants du gouvernement au Parlement et à leur pouvoir d'influer de façon favorable ou défavorable sur l'utilité du Parlement dans le processus de prise de décisions. En commençant avec John Robarts en Ontario, a-t-il expliqué, et encore aujourd'hui, les dirigeants du gouvernement ont joué un rôle dérisoirement faible au Parlement. Il s'ensuit directement que le Parlement est devenu sans importance.

M. Deans a clairement montré qu'une poignée de députés ne peuvent accroître l'utilité du Parlement. Les seules personnes en mesure de rétablir le pouvoir là où il doit être, soit au Parlement, sont celles qui le détiennent actuellement. Les dirigeants du gouvernement doivent, par leur discours et leurs gestes, redonner de l'importance au Parlement. M. Deans a évoqué le maigre bilan de présence des premiers ministres hors de la période des questions. Une participation accrue de ceux qui détiennent le pouvoir constitue pour le Parlement sa seule chance de retrouver sa légitimité.

James Mitchell

Revoir le rôle de la fonction publique : L'influence des organismes centraux

James Mitchell a fait fond sur sa grande expérience de la haute fonction publique dans l'atelier portant sur les organismes centraux et les liens qu'ils entretiennent avec le Parlement. Son atelier s'est principalement arrêté à l'affirmation courante selon laquelle la partie du gouvernement qui exerce le plus d'influence sur la politique est celle ayant le moins de visibilité dans le public et rendant le moins de comptes au Parlement.

Les points précis ci-après ont été abordés au cours de la discussion. Premièrement, on a proposé un accroissement de la capacité de recherche des députés afin que ceux-ci puissent se livrer avec efficacité à une analyse plus approfondie des organismes centraux et de la politique gouvernementale. Deuxièmement, on a

affirmé qu'il existe depuis longtemps une forte concentration des pouvoirs autour du premier ministre et des organismes centraux. Troisièmement, on a mis en contraste le rôle d'intermédiaire traditionnel des partis au Canada et le rôle des partis dans d'autres systèmes parlementaires, dont celui du Royaume-Uni. Quatrièmement, on a constaté que les pouvoirs de désignation du premier ministre sont très grands et très tentaculaires et on a reconnu qu'il y avait lieu de rééquilibrer ces pouvoirs. Cinquièmement, on s'est penché sur la question du vote de censure, et on a constaté que le Parlement du Royaume-Uni, à la différence des parlementaires canadiens, n'interprète pas un vote perdu à la Chambre des communes comme un manque de confiance dans le gouvernement. Enfin, dans un souci d'orientation positive, on a décidé qu'il est nettement préférable de chercher à atteindre une situation où tous les intervenants comprennent la division des rôles et sont mieux équipés pour s'acquitter de leur rôle respectif que de rejeter tout le système et de repartir à zéro.

Discussion

Le premier participant a demandé aux panélistes s'il serait souhaitable d'intégrer dans le système canadien la pratique britannique permettant au caucus de limoger son chef de parti.

M. Bouchard a dit qu'il est souvent arrivé pendant sa carrière au Cabinet que le caucus s'oppose fermement à certaines des politiques de son chef, mais il a précisé qu'une pratique aussi imprévisible comporterait bon nombre d'inconvénients graves. Il a soutenu principalement que le limogeage du premier ministre par le caucus, qui au départ n'aurait pas été l'organisme ayant choisi le chef, pourrait créer une crise plus profonde que celle que l'on veut résoudre. L'instauration d'un mécanisme permettant de déposer facilement un chef de gouvernement pourrait d'emblée être une idée dangereuse.

M. Deans a ajouté que le chef d'un parti n'est pas que le leader du caucus; il est aussi le leader d'un parti national qui l'a élu à l'occasion

d'un congrès des délégués. Un mécanisme permettant à un petit groupe de membres du parti ayant été élus de choisir et de déposer les dirigeants serait antidémocratique et inefficace.

Un deuxième participant souligne que la conférence visait à répondre à deux questions : Où devrait se situer l'équilibre entre un système dominé par le pouvoir exécutif et un système démocratique? Et comment corriger ce déséquilibre, le cas échéant? L'élection d'un chef de parti à l'occasion d'un congrès réunissant 7 000 membres est certes plus démocratique que si elle est le fait d'un caucus de 150 membres. Néanmoins, une fois que cette décision est prise, il y a concentration des pouvoirs entre les mains du chef, car elle n'est pas facilement modifiée. Il s'agissait donc de savoir si, en rendant le système plus démocratique, le problème de la concentration du pouvoir serait nécessairement résolu.

M. Mitchell a ajouté que l'objectif est de forcer les responsables à mieux rendre compte de leur action. Les vertus du système, c'est-à-dire efficacité, rapidité et cohésion, doivent être applaudies, et il faut y greffer une plus grande responsabilité démocratique.

Le participant suivant a fait un commentaire mordant au sujet de la détérioration perçue de la responsabilité démocratique au sein du système parlementaire actuel. Selon lui, il aurait été impensable en 1939, de s'engager dans une guerre sans qu'il y ait débat au Parlement, comme cela s'est produit lorsque l'on a décidé d'aider les forces de l'OTAN au Kosovo. Le référendum de 1992 concernant l'Accord de Charlottetown fut une occasion pour la population de dire non à l'élite économique et politique, et elle en a profité; pourtant, depuis ce temps, une grande partie des éléments que comprenait cet accord ont été mis en vigueur par le pouvoir exécutif fédéral. Cette année, une nouvelle loi électorale est censée être adoptée sans consultation de l'électorat lui-même.

La dernière question s'adressait à chacun des panélistes, auxquels on a demandé d'offrir une solution concrète visant à améliorer le Parlement eu égard au rôle du premier ministre.

M. Deans a dit qu'il faut limiter le nombre de mandats d'un premier ministre. M. Bouchard a répondu qu'il devrait y avoir plus de votes libres à la Chambre.

Sur cette note, les responsables de la conférence ont remercié tous les panélistes, conférenciers et participants et ont ajourné la conférence.

Rapporteur : Ed Gillis

Atelier n° 1

Le pouvoir du premier ministre

Présidence

L'honorable Gordon Robertson Ancien greffier du Conseil privé

La centralisation du pouvoir

En début de présentation, M. Robertson rappelle la thèse du professeur Donald Savoie, qui soutient qu'au cours des 25 dernières années, le pouvoir s'est déplacé des ministères vers le Centre, où il est passé du Cabinet vers le premier ministre et ses conseillers supérieurs. Le président est d'accord avec les conclusions de M. Savoie et demande à l'atelier de déterminer si ces changements ont été au-delà de ce qui était acceptable dans le cadre des modalités et conventions inhérentes à notre constitution.

Soucieux de situer cette question dans un contexte historique, M. Robertson a expliqué que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 comprend des dispositions prévoyant un exécutif collectif. Selon la *Loi*, la Reine est investie du pouvoir exécutif, qui est exercé par le gouverneur général, de l'avis du Conseil privé de la Reine pour le Canada. La *Loi* initiale précise également que les quatre provinces ayant contracté une Union fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (Dominion) sont régies par une constitution « reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Cette formulation signifie que le pouvoir exécutif devait être exercé par le Cabinet et rendre des comptes à la Chambre des communes.

M. Robertson a ensuite exposé de façon détaillée l'évolution du fonctionnement du Cabinet. En 1867, les réunions du Cabinet se déroulaient sans ordre du jour, sans document ou sans secrétaire pour consigner les décisions par écrit. Mackenzie King fut le premier premier ministre à nommer un secrétaire du Cabinet lorsqu'il confia ce poste à Harnold Heeney, auquel il donna le mandat d'organiser le Comité de guerre du Cabinet en 1940 et de participer aux

réunions de ce dernier. Heeney ne fut cependant pas autorisé à participer aux réunions du Cabinet, et ce n'est qu'en 1945 que King a structuré les réunions du Cabinet de façon à ce qu'elles comprennent un ordre du jour et la consignation par écrit du procès-verbal et des décisions par un secrétaire. La grande innovation suivante est intervenue dans les années 60 lorsque, sous les gouvernements Pearson et Trudeau, la structure des comités du Cabinet a été officialisée.

M. Robertson a mentionné que, en 1971, il a présenté à l'Institut de l'Administration publique du Canada une communication examinant en quoi ces changements avaient influé sur le fonctionnement du Cabinet. Dans son analyse, le président a soutenu que les grands fondements du Cabinet demeuraient intacts étant donné que les décisions étaient toujours prises collectivement. De nos jours, cependant, la dynamique du pouvoir est si différente que cette affirmation n'est plus valide.

M. Robertson a ensuite expliqué que nous assistons à un changement de fait de notre Constitution, soit au passage de la structure traditionnelle de responsabilité collective du Cabinet à une structure de style présidentiel dans le cadre de laquelle la participation du Cabinet à l'exercice du pouvoir est limitée ou fréquemment absente. Cela a amené M. Robertson à poser deux questions : 1) L'érosion du pouvoir exécutif au sein du Cabinet est-elle incompatible avec des dispositions précises de la Constitution? et 2) Ce déplacement du pouvoir, qui passe du Cabinet au premier ministre, pourrait-il être dangereux pour le gouvernement central d'une fédération aussi diversifiée que le Canada? Il a répondu oui à ces deux questions. L'érosion des pouvoirs du Cabinet va à l'encontre des dispositions de la constitution fédérale parce que l'*AANB* prévoit une prise de décision collective. Deuxièmement, cette situation pourrait poser un danger sur le plan de la diversité du pays, étant donné que le Cabinet est le lieu où l'on discute des disparités régionales et autres avec l'assurance que ces facteurs seront pris en considération au moment de la prise de décisions.

M. Robertson a ensuite soulevé la possibilité que la responsabilité collective et la

prise de décisions fondée sur un consensus posent des problèmes insurmontables dans le contexte politique actuel qui accorde une grande importance à la prise de décisions rapide. En pareil cas, il n'est peut-être pas souhaitable d'atténuer le pouvoir du premier ministre. Le président a par ailleurs repoussé rapidement cette idée, et souligné que les exigences auxquelles était soumis le gouvernement pendant la Seconde Guerre mondiale étaient tout aussi grandes, mais que l'on attendait toujours l'approbation du Comité de guerre du Cabinet pour mettre en œuvre des politiques parce que la responsabilité collective correspondait à un principe hautement prisé. Par conséquent, il en a conclu que la réorientation actuelle du pouvoir vers le premier ministre tient non pas d'une nécessité, mais bien d'une préférence personnelle.

L'atelier s'est ensuite penché sur les façons de tempérer le pouvoir du premier ministre. M. Robertson a évoqué deux possibilités. Soit que le premier ministre lui-même accorde plus de pouvoir au Cabinet, ce qui est fort probable, soit que l'opposition se prononce contre l'utilisation inconstitutionnelle du pouvoir par le gouvernement. Estimant que le Parlement doit être une tribune ouverte se prêtant au débat et à la critique, M. Robertson a jugé que le deuxième scénario est le plus pertinent. Il a rappelé que le débat entourant les pipelines, qui a eu lieu dans les années 50, représente un cas où l'opposition a été efficace.

Pour amorcer la discussion, le modérateur a demandé à M. Robertson dans quelle mesure la concentration du pouvoir entre les mains du premier ministre affectait selon lui le rôle du « ministre régional ». M. Robertson a répondu qu'à toutes fins utiles, le ministre régional n'existe plus. Il a expliqué qu'un tel ministre était considéré essentiel il y a des années, à l'époque où il y avait peu d'accès à l'information ou peu d'échange d'information entre les régions, mais que ce n'est plus le cas. Il a aussi mentionné que le BCP intervient désormais plus souvent dans les affaires du Cabinet, ce qui s'est traduit par une perte d'influence des membres du Cabinet dans le processus de prise de décisions. Un participant lui a alors demandé s'il pense que le genre de personne en mesure

d'exercer un rôle efficace au sein du Cabinet a changé au cours des 40 dernières années. Il a répondu qu'il n'avait pas relevé de changement dans les qualités permettant à un ministre de faire partie d'un cabinet.

Un autre participant a fait référence au cas de Margaret Thatcher et a demandé à M. Robertson dans quelle mesure le parti du premier ministre peut servir à atténuer le pouvoir de ce dernier. Il a répondu que M^{me} Thatcher avait été choisie par le caucus de son parti et qu'elle avait moins de pouvoir qu'un premier ministre comme Mackenzie King, qui avait été désigné par les membres de son parti.

Un autre participant a demandé à M. Robertson ce qu'il pense du choix des chefs de parti, et en particulier si le fait que les partis nationaux soient passés au suffrage personnel avait atténué l'aptitude du caucus à obliger le premier ministre à rendre des comptes. Il a expliqué que le suffrage personnel renforce le rôle du premier ministre car il lui apporte le soutien de la base, situation qui distingue celui-ci de ses collègues du caucus. Il a aussi ajouté que cette plus grande démocratisation se produisait ironiquement au détriment du pouvoir des membres de la base.

Rendre le Parlement utile

Les participants se sont ensuite demandé comment on pouvait accroître l'utilité du Parlement compte tenu de la récente concentration du pouvoir entre les mains du premier ministre. Un participant a demandé comment l'opposition pouvait être vraiment efficace alors qu'elle est si fragmentée. M. Robertson a dit partager cette inquiétude et a ajouté que l'opposition doit être unie si elle veut connaître du succès.

Un autre participant a demandé à M. Robertson de préciser la mesure dans laquelle une augmentation des ressources mises à la disposition des députés pour embaucher du personnel pourrait contribuer à améliorer la situation de l'opposition. Il a répondu que cette initiative, bien qu'elle contribuerait à accroître la

capacité des députés de se tenir informés, n'aiderait pas beaucoup l'opposition à se présenter comme une solution de rechange au gouvernement.

Les Libéraux au pouvoir n'ayant obtenu que 38 % du vote populaire en 1997, un participant demande à M. Robertson s'il est possible que le Canada adopte la représentation proportionnelle. Il répond que c'est très peu probable. Selon lui, le seul changement possible est l'adoption du scrutin de ballottage, qui oblige le candidat gagnant à obtenir une majorité des suffrages exprimés. Il a ajouté que toutes les autres réformes seraient inappropriées pour le Canada.

On a aussi demandé à M. Robertson ce qu'il pense d'une réforme du Sénat comme solution pour accroître l'efficacité du Parlement. Il a rejeté cette possibilité pour diverses raisons. Premièrement, le premier ministre y voit une ouverture importante pour des nominations politiques. Deuxièmement, bien que bon nombre de députés s'opposent à de telles nominations politiques, beaucoup d'entre eux ne veulent pas d'une chambre rivale constituée de parlementaires élus. En outre, les premiers ministres provinciaux percevraient vraisemblablement des sénateurs élus comme une menace à leur autorité comme principal représentant élu de leur région.

À la fin de l'atelier, une participante dit qu'en mettant l'accent sur l'atténuation du pouvoir du premier ministre dans le cadre de la discussion, on ne tient pas compte du véritable problème, soit que la population ne croit plus qu'elle détient le pouvoir. Elle a dit que les citoyens sont mécontents de la structure de pouvoir des partis politiques et croient donc en la nécessité de la démocratie directe. Un autre participant a répondu à cela que le système actuel permet aux gens dont le taux de mécontentement est élevé de lancer leur propre parti politique. Il a mentionné à titre d'exemple le Bloc québécois et le Parti réformiste.

Conclusion

Les observations de M. Robertson concernant le processus propre au Cabinet ont étayé l'affirmation de Donald Savoie, qui soutient que le pouvoir est non seulement passé des ministères vers le Centre, mais aussi du Cabinet vers le premier ministre. Cette transition est déconcertante, étant donné qu'elle marque un écart par rapport aux modalités et aux coutumes prévues dans notre Constitution et qu'elle rend le Parlement moins utile. Il existe un consensus selon lequel le pouvoir du premier ministre devrait être atténué, mais la façon dont on devrait parvenir à cette fin est moins certaine.

Rapporteur : Jasbir Uppal

Atelier n° 2

Le Cabinet : Décideurs ou groupe de discussion?

Présidence

L'honorable Benoît Bouchard Président, Bureau de la sécurité des transports du Canada

Le Cabinet, cette entité à laquelle si peu de gens ont accès, a toujours soulevé bon nombre de questions. Le Cabinet est-il un groupe de décideurs ou simplement un groupe de discussion sans véritable pouvoir de décision? Pour chercher à répondre à cette question, l'atelier a fait appel au point de vue de M. Benoît Bouchard qui, de 1984 à 1993, a occupé les postes de ministre des Transports, de l'Emploi et de l'Immigration, de l'Industrie, des Sciences et de la technologie et, enfin, de la Santé et du Bien-être.

D'entrée de jeu, M. Bouchard a posé la question suivante : Le Cabinet est-il un centre de décisions ou un groupe de discussion? Après avoir composé avec deux législatures, six sous-ministres, de nombreux collaborateurs politiques, plus de 40 collègues ministériels, un caucus et des militants, M. Bouchard a déclaré que, pendant la période où il a été ministre, le Cabinet était parfois l'un et parfois l'autre.

Le Cabinet : Un centre de décisions

M. Bouchard estime, sans doute naïvement précise-t-il, que certaines politiques sont le fruit des choix qu'il a exercés en collaboration avec le personnel de divers ministères. Dans certains dossiers, il a réussi à convaincre d'autres ministres, des députés, des organismes centraux, le premier ministre et, l'espère-t-il, la population, de la nécessité d'apporter des changements. Il inclut dans cette liste le rappel de la Chambre en 1987 pour régler la crise des réfugiés qui arrivaient sur la côte atlantique, la campagne de lutte contre le tabagisme lancée par le ministère de la Santé et le démantèlement de la moitié de Via Rail. En outre,

il a participé à la réforme constitutionnelle en prenant la tête du caucus du Québec suite au départ de M. Lucien Bouchard et en assurant la coprésidence du Comité constitutionnel pendant les discussions liées à l'Accord de Charlottetown. Il a précisé que la position du premier ministre concernant bon nombre de ces dossiers a évolué et a parfois changé.

Selon M. Bouchard, d'autres collègues ont également connu la même expérience. À son avis, le gouvernement actuel a conservé la même dynamique. Il s'est dit convaincu que les ministres qui ont pris part au débat au sujet d'une question aussi brûlante que celle de l'indemnisation des victimes de l'hépatite B l'ont fait en tenant compte des réalités de leur région géographique ainsi que des intérêts de leur ministère et de leurs affinités personnelles. Bien que le premier ministre ait dû prendre une décision à un moment donné, M. Bouchard croit qu'il a tenu compte du consensus auquel ont abouti les ministres.

Le Cabinet : Un groupe de discussion

D'autre part, le Cabinet n'est parfois rien d'autre qu'un groupe de consultation sans véritable pouvoir de décision. Des questions revêtant une grande importance pour le premier ministre, comme le libre-échange, la TPS, la réforme fiscale et le débat constitutionnel, ont certes fait l'objet de longues discussions avec les ministres, et les opinions exprimées ont souvent entraîné une modification des paramètres du débat. Néanmoins, il est indéniable que l'orientation finale est donnée par le premier ministre et le Cabinet; le caucus et le Parlement doivent agir en respectant les paramètres que fixent ceux-ci.

Ayant fait partie d'un cabinet comptant 39 membres, M. Bouchard a rapidement compris que c'est dans les petits comités, comme le Comité des priorités, que les ministres exercent une véritable influence. C'est spécialement au sein du Comité des opérations qu'il a senti qu'il détenait le pouvoir de décision, étant donné que ce comité ne comprenait qu'une poignée de ministres. Au sein de ce comité appuyé par les organismes centraux, le programme du gouvernement était bien défini et rien n'était

transmis à d'autres organismes sans l'assentiment de ses membres. Le premier ministre, par l'entremise de son chef de Cabinet ou du greffier du Conseil privé, proposait des orientations, mais le rôle des ministres constituait le facteur déterminant.

Enfin, M. Bouchard a précisé qu'en qualité de ministre il est parfois difficile d'avoir une personnalité publique, étant donné que tous les membres du Cabinet sont censés adhérer à une position préalablement convenue et que la dissension est par définition presque impossible. Lorsqu'il a exprimé son impatience en quelques occasions, a-t-il précisé, quelques coups de fil lui sont parvenus afin de le rappeler à l'ordre.

Pendant ses années au gouvernement, M. Bouchard a dû apprendre la nature exacte du système parlementaire de Westminster, à comprendre sa rigidité, ses filières hiérarchiques unidirectionnelles, ainsi que l'importance des divers acteurs qui circulent et qui sont subordonnés au centre. En outre, il a compris que la qualité hermétique du régime donnait au premier ministre, particulièrement dans les grands dossiers, un pouvoir quasi-absolu. Dans les grands dossiers, a-t-il dit, la population veut savoir ce que pense le premier ministre et une déclaration de ce dernier se traduit rapidement en une politique. Le fait de voir chaque soir les dirigeants du gouvernement à la télévision a confirmé son impression selon laquelle les pays se reflètent dans l'image que projettent ceux-ci. Selon lui, le temps nous apprendra s'il s'agit là de la nouvelle définition de la démocratie. Dans le moment, les Canadiens semblent assez bien accepter le pouvoir centralisé.

M. Bouchard a dit en conclusion qu'il faut redéfinir le rôle des parlementaires et du Parlement. Toute réforme devrait cependant tenir compte des affiliations régionales car, nous a-t-il rappelé, le Canada est un pays fragile. Il a dit de nouveau que le Cabinet est à la fois un groupe de prise de décisions et un groupe de discussion. Toutefois, nous ne devrions pas oublier que les décisions sont prises par de petits comités du Cabinet et que le premier ministre a son mot à dire concernant celles qui auront une incidence

directe sur le gouvernement ou sur l'avenir du pays.

Discussion

Pour lancer la discussion, le modérateur pose deux questions : 1) Estimez-vous que la concentration du pouvoir est trop grande au sein du système politique canadien? 2) Que peut-on faire pour accroître l'efficacité et l'utilité du Parlement?

Abordant la question du pouvoir du Cabinet, M. Bouchard a répondu qu'il arrive souvent que le premier ministre prenne des décisions concernant les grandes orientations de principe et que le ministre arrête les détails. Il a donné l'exemple des avantages consentis aux pêcheurs de l'Atlantique. Dans ce cas, le premier ministre a déterminé le montant global à accorder et le ministre a arrêté les modalités de répartition des fonds. En outre, M. Bouchard a précisé que, dans le cas d'un dossier chaud comme celui de l'unité nationale, le premier ministre a le dernier mot, comme s'il s'agissait d'une autorité quasi suprême. La même observation vaut dans le cas des questions internationales. Étant donné que le premier ministre est celui qui, souvent, participe aux conférences internationales, il est de toute évidence aussi celui qui établit l'orientation que doit adopter le ministère.

Selon M. Bouchard, le gouvernement doit permettre un plus grand niveau de dissidence. Il est d'accord avec Mitchell Sharp qui a expliqué que les meilleurs gouvernements qu'ait connus le Canada étaient des gouvernements minoritaires. De plus, plusieurs pays, comme la France, l'Italie ou la Belgique, forment souvent des coalitions, phénomène rare au Canada.

Il s'ensuit une discussion sur la discipline de parti. Selon une participante, cette discipline s'impose si le gouvernement veut mettre en œuvre son programme. Toutefois, elle est en faveur de votes libres sur des questions sociales comme l'avortement, les droits des homosexuels et autres. D'autres participants aboutissent à la conclusion que la discipline de parti est un problème et que la dissension devrait être acceptée. Tant et aussi

longtemps que nous ne serons pas disposés à modifier le système des partis et à accepter des opinions divergentes, aucun changement important ne se produira.

Un autre participant a mentionné que le pouvoir est concentré entre les mains du premier ministre, du Cabinet et des organismes centraux, mais qu'il semble se déplacer de plus en plus vers le Cabinet du premier ministre. M. Bouchard a insisté sur le fait que le pouvoir n'est pas plus concentré aujourd'hui qu'il ne l'était il y a 75 ans. Le défi consiste toujours à déléguer certains pouvoirs aux députés d'arrière-ban car, à l'heure actuelle, leur rôle se résume à contribuer à l'adoption du programme du gouvernement.

En conclusion, il n'y a eu consensus qu'autour d'un seul point. Le groupe a conclu qu'une des solutions au problème de concentration du pouvoir serait la représentation proportionnelle qui accorderait aux députés un rôle plus important. Néanmoins, selon un des participants, la concentration du pouvoir est parfois nécessaire pour faire progresser des dossiers. À l'heure actuelle, cependant, les députés d'arrière-ban continuent de jouer un rôle d'ombudsman et, globalement, de groupe de discussion pour le gouvernement.

Rapporteur : Julie Normand

Atelier n° 3
Le rôle des parlementaires

Présidence

Ian Deans
Ancien député à la Chambre des communes et à la législature provinciale de l'Ontario

Faisant fond sur plus de 20 années d'expérience comme homme politique élu, Ian Deans a offert aux participants de l'atelier une vue de l'intérieur du rôle des parlementaires.

Le Parlement est pour la bureaucratie ce que l'acteur est pour le directeur. M. Deans a mentionné que les bureaucrates pensent, et à juste titre, qu'ils font fonctionner le gouvernement et les institutions affiliées. La bureaucratie reprend les idées du gouvernement et crée des politiques pour le compte des hommes et femmes politiques, qui les communiquent ensuite au public.

Selon M. Deans, il n'y a pas de définition unique d'une bonne personnalité politique. Il estime qu'on peut ranger les hommes et femmes politiques dans deux grandes catégories. La première comprend ceux qui défendent principalement une cause. Ils ont un sujet de préoccupation donné et se font élire au Parlement pour faire progresser une seule cause. On ne peut qu'espérer que de telles personnes élargiront leur vision de leur rôle pendant leur mandat. Les hommes et femmes politiques de la deuxième catégorie se font élire au Parlement parce qu'ils croient au système proprement dit. M. Deans a cité à titre d'exemple le nom de Don Blenkarn, qui a très à cœur le Parlement et plus particulièrement le rôle des comités.

M. Deans a énuméré ensuite les qualités que doit manifester un parlementaire. Cette personne doit amener les membres de la collectivité à se tourner vers elle. Elle doit façonner les opinions, être un leader au sein de la collectivité et un dynamique communicateur. Un homme ou une femme politique ou un parlementaire doit être capable d'analyser une

question en fonction des besoins de la collectivité.

Lorsqu'une personne est élue au Parlement, elle est habituellement membre d'un parti ayant une plate-forme qu'elle est censée suivre. Il peut toutefois arriver qu'un parlementaire élu sous la bannière d'un parti ne soit pas toujours d'accord avec les politiques ultérieures de ce dernier. Si, en votre qualité d'homme ou de femme politique vous n'êtes pas d'accord avec votre parti, vous devez le lui laisser savoir et *expliquer* les motifs de votre désaccord.

Discussion

En réponse à une question concernant le rôle et la dynamique du caucus, M. Dean a dressé un parallèle avec un combat de lutte sans règle. Les nuances d'opinions sont nombreuses et chacun estime que son opinion est la meilleure. Pour qu'un caucus fonctionne bien, ce doit être un lieu où les idées sont partagées librement. Si des députés ne sont pas disposés à appuyer une décision majoritaire du caucus, ils doivent se demander si la question est assez importante pour s'opposer publiquement à leur parti ou à tout le moins s'absenter au moment du vote au Parlement. Si un ou une parlementaire ne peut en son âme et conscience rater le vote, c'est alors à la grâce de Dieu!

La discussion a porté ensuite sur la vie personnelle des candidats à un poste politique et sur la question de savoir si elle devrait être soumise à l'examen du public. M. Deans a souligné que la politique présente un attrait qui ne s'explique pas et qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une question de pouvoir, et il a mentionné au passage qu'il n'a jamais été au pouvoir mais qu'il a néanmoins réussi à accomplir beaucoup de choses. Selon lui, la politique attire des personnes qui désirent faire partie de la solution.

Selon un des participants, les parlementaires ont vu disparaître leur rôle traditionnel de législateur et compensent pour cette situation en essayant d'agir comme des administrateurs publics. Les bureaux de circonscription, par exemple, prennent de plus en

plus l'allure de centres d'information annonçant les services gouvernementaux. À titre d'exemple, au cours de l'inondation du Saguenay il y a quelques années, bon nombre d'organismes cherchaient à aider les résidents de la région. Les hommes et les femmes politiques locaux ont essayé de s'immiscer dans le système, ce qui n'a fait que rendre la situation plus compliquée et plus confuse. Le président a laissé entendre qu'il existe depuis longtemps une tension entre les élus et les fonctionnaires et que l'on ne peut aboutir à la conclusion que l'un joue un rôle plus important que l'autre. Les bureaucrates dispensent des services tandis que les hommes et les femmes politiques agissent en qualité de représentants et veillent à ce que les besoins des citoyens soient exprimés. Le député exerce jusqu'à un certain point un rôle d'ombudsman, et les personnes qui jouent bien ce rôle sont celles qui sont continuellement réélues.

L'autre aspect du rôle d'un parlementaire ayant été abordé est la capacité d'obliger le gouvernement à rendre des comptes, ainsi que de proposer, de modifier ou de rejeter des mesures législatives. On s'est interrogé sur la participation réelle des députés d'arrière-ban au processus législatif, ainsi que sur le rôle et l'influence qu'ils y exercent. En réponse, M. Deans a souligné que, pendant la plus grande partie de l'histoire du Canada, les parlementaires ont rarement été dans leur circonscription. Pour les citoyens, le Parlement a toujours été très distant. Un député prenait le train et demeurait à Ottawa jusqu'à ce que la session soit terminée. Dans le passé, les questions étaient débattues et approuvées par tous les élus, et il n'y avait pas d'autre comité que le comité plénier. De nos jours, le Parlement est beaucoup plus ouvert, grâce aux technologies des communications qui rapprochent les députés des citoyens.

La discussion a ensuite porté sur le manque d'intérêt général des parlementaires à l'égard de l'institution proprement dite. Cette situation se manifeste dans le fait que des ministres annoncent des politiques aux médias et que le gouvernement recourt constamment à la clôtüre. Une personne a dit que le premier ministre détermine le rôle que joue le Parlement dans l'exercice du pouvoir. Si le premier ministre

est attaché au Parlement comme institution, ce dernier jouera alors un rôle plus important. Un participant a mentionné que le premier ministre actuel ne se préoccupe pas beaucoup du Parlement; son rôle est par conséquent moins utile que par le passé.

M. Deans a terminé la séance en faisant allusion aux médias. Selon lui, le journalisme d'opinions que nous connaissons de nos jours fait croître le cynisme des citoyens à l'égard de leurs institutions politiques. Les citoyens commencent à se rendre compte, cependant, que les médias interprètent indûment le processus parlementaire au lieu d'en rendre compte objectivement. Cette situation pourrait conduire les citoyens à observer le processus plus directement et à tirer eux-mêmes des conclusions.

Rapporteur : Nancy Beattie

Atelier n° 4

Revoir le rôle de la fonction publique :

L'influence des organismes centraux

Présidence

James Mitchell

Partenaire à la firme de consultants Le Cercle

Sussex Inc. et

**ancien secrétaire adjoint, Appareil
gouvernemental**

Bureau du Conseil privé

Pour lancer les travaux de l'atelier, M. Mitchell a énoncé une thèse autour de laquelle serait axée la discussion. Selon lui, il est paradoxal que le volet du gouvernement qui conserve le plus d'influence, c'est-à-dire celui des organismes centraux, soient le moins ouvert à l'examen des parlementaires et du public. En compagnie des membres de l'atelier, il a discuté des façons d'attribuer au Parlement un rôle utile et efficace en vue de mieux superviser les activités des organismes centraux. En dernière analyse, l'atelier voulait trouver des moyens de renforcer les liens entre les élus et les fonctionnaires nommés, une caractéristique essentielle d'un gouvernement responsable.

M. Mitchell a fait référence à l'ouvrage récent de Donald Savoie intitulé *Governing from the Centre* pour illustrer le fait que les derniers premiers ministres (soit MM. Trudeau, Mulroney et Chrétien) ont eu tendance à concentrer le pouvoir au sein de leur cabinet. Reprenant à son compte les propos de Savoie, il a dit qu'ils ont utilisé les organismes centraux pour faire la promotion de leurs programmes respectifs. Cette concentration du pouvoir a fait du premier ministre l'autorité finale et absolue en matière d'élaboration de politique. Il n'y a que le ministre des Finances dont le pouvoir est presque aussi grand que celui du premier ministre.

Adoptant une perspective intergouvernementale, M. Mitchell a souligné que des premiers ministres fédéraux ont adopté en succession le point de vue selon lequel une concentration du pouvoir au Centre facilite la

gestion de la Fédération. Cette observation vaut tant pour le cabinet du premier ministre que pour le gouvernement fédéral. Des progrès comme la révolution de l'information, l'avènement des médias électroniques et de l'« information instantanée » ainsi que l'internationalisation des enjeux exigent des réponses instantanées de la part du premier ministre ou une coordination de son cabinet. Les longues consultations du Cabinet se révèlent de moins en moins pratiques compte tenu de la nécessité de fournir une réponse rapide.

Ce genre de contexte est à l'origine du besoin des organismes centraux de coordonner les grandes orientations de principe des ministères ayant eu tendance historiquement à fonctionner isolément. Les contraintes modernes en matière de politique exigent une plus grande interopérabilité ministérielle. Les organismes centraux cherchent à s'acquitter de ce rôle.

La croissance des organismes centraux marque une façon innovatrice de répondre aux besoins accrus d'interopérabilité, mais le Parlement, dont une des fonctions principales consiste à superviser les activités du gouvernement, n'a pas évolué de façon à permettre une surveillance efficace des organismes centraux. Par conséquent, il manque un lien crucial dans la notion de gouvernement responsable si les élus ne peuvent forcer les organismes centraux et leurs fonctionnaires à rendre des comptes

M. Mitchell a dit que, outre certains facteurs institutionnels, comme la discipline applicable aux comités permanents et aux débats à la Chambre, le soutien limité dont bénéficient les députés en matière de recherche et de politique est un des éléments importants restreignant le rôle de surveillance du Parlement. Les parlementaires ne peuvent jouer un rôle utile que s'ils ont accès à une masse critique de connaissances leur permettant de comprendre le fonctionnement interne des organismes centraux. Selon bon nombre de participants, cette expertise pourrait prendre la forme d'équipes de recherche partisanes affectées aux comités, un peu comme ce que l'on voit au Congrès des États-Unis.

De l'avis de M. Mitchell, des capacités accrues de recherche et d'analyse politiques pourraient se traduire par une communication d'informations plus exactes et plus claires au Parlement. Les organismes centraux, de ce fait, prendraient le travail du Parlement plus au sérieux. Dans l'idéal, les députés, qui sont près de leurs électeurs, devraient servir de groupe de rétroaction au sujet de la politique gouvernementale. Cela pourrait contribuer à réduire l'aliénation que ressentent souvent de nombreux Canadiens à l'endroit de leur élite gouvernementale.

Rapporteur : Justin Vaive