

**On est terriblement serrés par ici!
Les difficultés que pose une
Chambre des communes à cinq partis**

**David C. Docherty
Université Wilfrid-Laurier**

Si les résultats des élections générales de 1993 étaient un cas unique dans l'histoire politique du Canada, les résultats des élections tenues quatre ans plus tard ont réellement été un événement historique. En 1993, deux partis politiques de formation assez récente ont obtenu le statut de parti officiel à la Chambre des communes, tandis que deux autres partis le perdaient. En 1997, cinq partis ont gagné plus du minimum nécessaire de douze sièges pour devenir des partis "reconnus" à la Chambre des communes. Ce n'était pas la première fois dans l'histoire du Canada que la Chambre des communes comptait cinq partis. En 1963, quand le Crédit social s'est divisé entre le parti de Robert Thompson, composé de députés créditistes de l'Ouest et du Québec, et le Ralliement des créditistes de Réal Caouette, un système à cinq partis a été établi pour la première fois à la Chambre. Des systèmes à quatre partis ont bien fonctionné au cours de plusieurs autres législatures, mais les élections de 1997 ont engendré la première législature au cours de laquelle cinq partis pouvaient sans contredit réclamer tous les pouvoirs et privilèges accordés aux partis reconnus à la Chambre des communes.

Chaque parti avait des raisons d'être satisfait de ses efforts électoraux à la fin de la soirée du 2 juin 1997, mais il n'a pas fallu beaucoup de temps pour que les effets d'une Chambre des communes multipartite commencent à se faire sentir. Toutes les élections donnent lieu à une énorme réorganisation des bureaux, parce que les députés défaits et ceux qui prennent leur retraite quittent la Colline tandis d'autres s'y installent. Cette redistribution particulière comportait l'ajout de six nouveaux sièges à la Chambre, et il fallait donc augmenter l'espace de bureau en conséquence. L'allégeance du gouvernement n'avait pas changé, mais le fait que le Parti réformiste ait réussi à former l'opposition officielle -- la jarretière de la mariée en politique canadienne -- a eu pour effet que plusieurs députés ont déménagé dans de nouveaux bureaux (une personne ayant aussi emménagé dans une nouvelle résidence). Le retour des néo-démocrates et des progressistes-conservateurs, après plus de trois années dans les limbes parlementaires, exigeait qu'on trouve de l'espace pour loger les nouveaux chefs et caucus de partis, dans un Parlement qui n'avait traditionnellement compté que deux partis et demi ou trois partis. Même la Chambre devait être réorganisée pour accommoder quatre partis d'un même côté du Président. La mince majorité libérale a permis que tous les députés ministériels restent à la droite du Président tandis que les partis d'opposition allaient se trouver à sa gauche, mais chaque chef de parti d'opposition réclamait un fauteuil dans la première rangée pour être mieux placé pour attaquer le gouvernement, et cela exigeait des changements.

Les problèmes d'espace et de répartition des bureaux sont des questions logistiques sans grande importance. Ils sont peut-être importants pour chaque député ou caucus individuellement,

mais il ont peu de conséquences dans l'administration quotidienne du gouvernement du Canada. L'avènement d'un Parlement à cinq partis a toutefois eu plus de conséquences dans d'autres domaines de la vie législative du Canada. Le fait qu'il y ait quatre partis d'opposition de plein droit constitue une source de plusieurs maux de tête pour le gouvernement, surtout si celui-ci ne jouit que d'une majorité mince, c'est le moins qu'on puisse dire. Par ailleurs, chaque parti d'opposition trouve plus difficile de composer avec trois autres partis qui partagent le même objectif que lui, soit d'embarrasser le gouvernement.

Le présent document examine les conséquences de la présence de cinq partis sur la vie de la Colline. D'abord, on y discute de l'histoire et des rôles des partis "reconnus" au Parlement du Canada. On examine aussi les éléments qui risquent le plus d'être directement touchés par cette nouvelle organisation, soit la période des questions, les comités, le rôle des porte-parole de l'opposition et les négociations entre leaders à la Chambre. On y aborde ensuite brièvement certains secteurs de la vie parlementaire qui sont touchés indirectement par l'avènement d'un Parlement à cinq partis, plus précisément les travaux des caucus et les activités des députés au sein de leur circonscription. On démontre que l'impact est différent pour le gouvernement et les partis d'opposition, mais que cela n'a pas nécessairement été plus favorable pour l'un ou l'autre côté de la Chambre. Des entrevues avec des députés de la 36^e législature permettent de conclure que l'avènement d'une législature multipartite au Canada a eu des conséquences favorables en ce qui concerne, d'une manière générale, la représentation et l'exercice des pouvoirs au Canada, et plus particulièrement les travaux de la Chambre des communes.¹

La reconnaissance dans une Chambre des communes à cinq partis

Bien sûr, on a déjà eu cinq partis à la Chambre. À la 35^e législature (1993-1997), il y en avait cinq, comme ce fut le cas pendant un certain temps sous le précédent gouvernement Mulroney. De 1945 à 1963, on a souvent vu quatre partis à la Chambre, le Crédit social et le CCF -- plus tard devenu le NPD -- constituant les troisième et quatrième partis. À plusieurs reprises, le Crédit social a compté entre cinq et vingt-cinq députés à la Chambre (Cairns, 1968). Quand quelques députés ont quitté le Crédit social pour fonder le Ralliement créditiste, après les élections de 1963, on a vu plusieurs législatures de suite compter cinq partis, mais le Crédit social n'a jamais eu plus de 11 députés à la Chambre.

¹ Des entrevues téléphoniques approfondies ont été menées auprès de dix-huit députés du gouvernement et de l'opposition. Afin de discuter des répercussions de la reconnaissance de cinq partis, la sélection des députés a été volontairement non aléatoire puisqu'on a cherché à interviewer surtout des députés d'expérience. De plus, nous avons tenté de choisir des présidents de comité, d'anciens présidents et d'autres qui avaient occupé un poste de whip, de whip adjoint, de leader parlementaire ou de leader adjoint. Compte tenu de la nature des entrevues et de leur nombre, on n'a pas tenté de procéder à une analyse empirique de l'information recueillie. Ces données constituent plutôt un complément qualitatif aux arguments présentés.

Ce qui fait le caractère unique de la présente législature, c'est le mot " reconnu " qui qualifie chaque parti. Au cours de la précédente législature, il y avait cinq partis, mais ni les néo-démocrates, au nombre de neuf, ni l'équipe de deux formée d'Elsie Wayne et de Jean Charest n'ont pu être considérés comme des partis reconnus ou officiels. Ce n'était pas non plus le cas du Crédit social après 1963. Tout comme les députés qui ont peu d'espoir d'être élus font quand même des pieds et des mains pour obtenir 15 p. 100 des voix, afin de recevoir le remboursement de leur dépôt, les partis qui ont de la difficulté en campagne électorale font des pieds et des mains pour obtenir au moins douze sièges, afin d'obtenir la reconnaissance officielle.

Comme c'est presque toujours le cas en politique canadienne, la règle des douze députés a connu une longue évolution, est en partie le fruit d'une convention et était contestée.² Cette règle des douze députés a été établie en 1963, quand la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* a été modifiée pour accorder une allocation supplémentaire aux chefs de partis comptant plus de douze députés. Depuis lors, ce changement en a entraîné d'autres dans presque toutes les facettes de l'organisation législative du Canada (Robertson, 1996). Maintenant, les partis comptant le minimum de douze députés ont le droit de siéger à tous les comités législatifs, peuvent poser régulièrement des questions à la période des questions, sont représentés au très important Bureau de régie interne et reçoivent des fonds supplémentaires destinés à payer les recherches du caucus et le personnel du chef. On note aussi comme répercussion moins évidente mais tout aussi importante le fait que les leaders des partis reconnus à la Chambre se rencontrent et négocient le calendrier des travaux de la Chambre avec le leader du gouvernement à la Chambre.

Comme l'avait indiqué le néo-démocrate Bill Blaikie, la première modification apportée à la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* ne dit rien de la question des droits des partis reconnus à la Chambre et dans les lieux environnants (Blaikie, 1994). Pour ce qui est de la règle de la douzaine, la Loi traite seulement de l'indemnité spéciale versée aux chefs et autres " dirigeants " de la Chambre. La loi précise aussi que les partis dont le caucus compte moins de douze membres ne sont pas représentés au Bureau de la régie interne. M. Blaikie a fait valoir au Président, en 1994, que la Loi reconnaît implicitement qu'un parti peut avoir un caucus de moins de onze membres (idem). M. Blaikie avait peut-être raison, mais on a rejeté sa demande d'obtenir que le Nouveau Parti démocratique soit traité comme un parti officiel au cours de la 35^e législature. Durant la précédente législature, on ne comptait officiellement que trois partis, même si cinq partis étaient représentés à la Chambre.

² Pour une discussion approfondie des modifications apportées à la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* en 1963, voir Courtney (1978).

Tableau Un :
Représentation à la Chambre des communes, 35^e et 36^e législatures

	35 ^e législature	36 ^e législature
BQ	54	44
Parti libéral	177	155
Nouveau Parti démocratique	9	21
Parti progressiste-conservateur	2	20
Parti réformiste	52	60
Indépendants	1	1

Note: La distribution des sièges reflète les résultats de l'élection générale. Les vacances et les élections partielles modifient cette distribution au cours de chaque législature.

IL n'est pas difficile de voir pourquoi les partis considèrent cette reconnaissance comme un élément clé de leur survie dans le domaine législatif. Au niveau de base, leur capacité de poser tous les jours des questions à la période réservée à cette fin permet aux partis d'attirer plus facilement l'attention des médias. Leur participation aux travaux des comités est aussi cruciale. Les députés n'ont pas d'influence, même mineure, sur la législation s'ils sont exclus de l'étape de l'étude des projets de loi en comité. Ils ne peuvent pas non plus être perçus comme aussi sympathiques aux groupes d'intérêt ou au grand public s'ils ne sont pas présents durant l'intervention des témoins au comités. N'ayant pas les fonds nécessaires à la recherche, un plus petit caucus a de la difficulté à se tenir au courant de ce que fait le gouvernement et à obtenir que les ministres leur rendent des comptes. Ces restrictions limitent grandement la capacité des députés de rendre eux-mêmes des comptes et leurs chances d'obtenir que les politiques gouvernementales soient réexaminées entre les élections.³

Pour les caucus tant néo-démocrate que progressiste-conservateur, les résultats du 2 juin 1997 devinrent donc une raison de célébrer. Ils étaient de nouveau participants de plein droit aux travaux législatifs de la colline parlementaire. Sur bien d'autres plans, cependant, la confusion et les problèmes ne faisaient que commencer. Avant même que la 36^e législature se soit réunie pour la première fois, le 22 septembre 1997, tous les partis avaient pris conscience que la présence de deux autres partis reconnus allait changer considérablement la situation.

³ Pour une discussion approfondie des fonctions des partis d'opposition, voir Franks, 1987, chapitre 1.

EFFETS DIRECTS DE LA PRÉSENCE DE CINQ PARTIS À LA CHAMBRE

La période des questions

Pour les partis d'opposition, le moment le plus important de la journée à la Chambre est la période des questions. La période des questions est le moment où, chaque jour où la Chambre siège, les députés de l'opposition peuvent essayer d'obtenir que le gouvernement leur rende des comptes. Les journalistes, les politicologues, les électeurs et même les députés tournent souvent cette procédure en dérision, disant que ce n'est que du théâtre, et son efficacité en tant qu'outil pour exiger que le gouvernement rende des comptes est remise en question depuis longtemps (voir Franks, 1984; Docherty, 1998). Néanmoins, les partis d'opposition considèrent la période des questions comme leur meilleur moyen de mettre le gouvernement dans l'eau chaude relativement à sa capacité d'administrer avec succès les finances et les lois du pays.

L'un des premiers problèmes que les députés de la 36^e législature aient connu fut de trouver un moyen d'organiser la période des questions. Plus précisément, les députés (et les chefs) des partis néo-démocrate et progressiste-conservateur craignaient d'être exclus de la période des questions si l'on conservait le régime en vigueur. Au cours des législatures précédentes, les premières questions (et les questions complémentaires qui y faisaient suite) étaient généralement considérées comme les "questions des chefs".⁴ Avec les longs préambules et les réponses diluées qu'on avait coutume d'entendre, les députés des quatrième et cinquième partis avaient raison de craindre qu'il ne resterait que peu ou pas de temps pour les questions des chefs des petits partis ou des autres députés.

Après les élections de 1997, le Parti réformiste s'est d'abord montré réticent à renoncer à une partie de son temps de parole à la période des questions. Ayant joué les seconds violons pendant trois ans et demi aux côtés du Bloc québécois, les réformistes ne voulaient manquer aucune occasion de tirer le meilleur parti de leur nouveau statut de loyale opposition de Sa Majesté. Le BQ ne voulait pas non plus empirer les choses pour l'électorat du Québec. Les libéraux au pouvoir n'avaient aucune intention d'allonger la période des questions, fixée à quarante-cinq minutes.⁵ Cette situation a créé un problème pour les néo-démocrates et les conservateurs. N'ayant pas pu poser régulièrement des questions au cours de la 35^e législature, les quatrième et cinquième partis n'avaient aucune intention d'accepter qu'une question de temps les empêche de s'acquitter de leur responsabilité de demander au gouvernement de rendre des comptes d'un point de vue qui leur est propre.

⁴ La décision à savoir si chaque chef de l'opposition avait droit à une ou deux questions principales dépendait du sujet traité et du nombre de questions complémentaires posées.

⁵ L'heure et la durée de la période des questions sont prévues dans le Règlement de la Chambre (article 30, paragraphe 5). Toutefois, l'ordre des députés autorisés à poser des questions n'est pas établi explicitement. Cet ordre est plus souple et laissé à la discrétion du Président, qui se fie aux vœux de la Chambre, ce qui était cause d'inquiétude pour les députés de la 36^e législature.

La solution à ce problème préfigura deux éléments uniques de la 36^e législature. La méthode prise pour régler le problème était déjà indicatrice de la façon dont d'autres problèmes allaient être abordés par les cinq partis. La solution convenue a aussi donné une idée de la façon dont le gouvernement s'y prendrait peut-être pour éviter les futurs dilemmes créés par les facteurs combinés de sa mince majorité et de la présence de plusieurs partis au Parlement.

À la suite de négociations entre les leaders à la Chambre des cinq partis, une nouvelle formule a été mise au point pour la période des questions. La rotation allait désormais se faire entre tous les partis d'opposition. Le Parti réformiste et le BQ allaient avoir chacun deux questions, tour à tour. Un député d'arrière-ban libéral allait poser la question suivante. La rotation entre les cinq partis devait suivre pour le reste de la période de quarante-cinq minutes. Le problème, avec cette solution, c'est qu'il faut dès lors poser des questions et donner des réponses plus courtes, autrement les troisième et quatrième partis seraient exclus, en pratique, tout comme avant. Les leaders à la Chambre se sont entendus pour demander au Président de veiller au respect d'une nouvelle règle des " trente secondes ", le député qui pose la question ayant dorénavant quinze secondes pour le faire, et les ministres ayant trente secondes pour y répondre. Le Président a accepté, et la nouvelle formule de la période des questions a été adoptée quand la Chambre s'est réunie pour la première fois en septembre 1997.

En discutant avec des députés des effets de la nouvelle formule applicable à la période des questions, il ressort clairement que ces changements sont un franc succès, à divers égards. Les députés des deux côtés de la Chambre ont mentionné la clarté des questions. Des questions plus courtes risquent moins d'être utilisées par les députés comme des occasions d'épater la galerie. Ayant seulement une demi-minute pour poser une question, les députés doivent concevoir une question de qualité qui attirera l'attention de la tribune de la presse, plutôt que de recourir à des insultes, de brandir des objets ou d'employer d'autres trucs pour se faire remarquer. Autrement dit, la plupart des députés étaient d'accord pour dire que des questions plus courtes étaient de meilleures questions.

Toutefois, les questions directes ne sont pas plus susceptibles de forcer le ministre à répondre directement. Il est peut-être plus facile, sur le plan logistique, d'éluder une question difficile pendant trente secondes que pendant une minute ou deux. Tant les députés de l'opposition que les ministériels d'arrière-ban ont toutefois fait valoir que ça se remarque, lorsqu'on élude une question très précise, tout en se plaignant quand même que les réponses des ministres ne nous renseignent pas davantage que ce n'était le cas à la législature précédente.

Malgré la frustration engendrée par des réponses incomplètes, les députés sont d'accord avec les changements apportés à la période des questions, et avec raison. D'une part, les questions et les réponses sont plus nombreuses sans que le temps consacré à la période des questions n'ait été prolongé. Cela a donné l'assurance aux chefs des quatrième et cinquième partis qu'ils peuvent poser au moins une question chaque jour, mais sans que ce soit aux dépens des députés de leur caucus. Les études parlementaires soulevaient comme principale préoccupation, dans le cas des législatures où il y avait cinq partis à la Chambre, avec l'ancienne formule de la période des questions, le fait que les simples députés n'avaient pas la chance de poser des questions au gouvernement par l'intermédiaire du Président. Non seulement la nouvelle formule a donné souvent l'occasion aux députés d'arrière-ban de faire leur marque au cours de la période de reddition de comptes de quarante-cinq minutes mais, au grand désespoir de certains députés d'opposition, davantage de ministériels ont pu poser quelques "colles" à l'exécutif.

Évidemment, rien de tout cela n'est nouveau. Les porte-parole de l'opposition et les ministériels d'arrière-ban ont toujours eu le temps d'interroger le Cabinet, mais on craignait avec raison que cette possibilité soit éliminée parce que les chefs, les porte-parole les plus visés par les questions de l'heure, et les ministres, monopolisent tout le temps autorisé pour les questions. Il appert que tous (à l'exception peut-être des ministres) sont avantagés par la nouvelle formule exigeant des questions et des réponses plus courtes. Le tableau Deux établit une comparaison entre le nombre de questions posées en novembre 1996 et en novembre de l'année suivante.⁶

⁶ On a choisi le mois de novembre pour fins de comparaison et ce, pour trois raisons. D'abord, la première séance de la 36^e législature a eu lieu à la fin de septembre 1997. La nouvelle formule de la période des questions n'était donc pas adoptée officiellement avant le mois d'octobre. Le mois de novembre a aussi été un mois où la Chambre a respecté le calendrier prévu, au cours des deux législatures. Enfin, le choix d'un mois est toujours assez arbitraire, mais on a évité les mois où un grand enjeu était nettement dominant.

Tableau Deux :
Période des questions, 35^e et 36^e législatures du Canada

	35 ^e Parlement (Nov. 1996)	36 ^e Parlement (Nov. 1997)
Nombre moyen de questions par période	14.8	23.8
Nombre moyen de questions de l'opposition officielle	6.1	7.7
Nombre moyen de questions du 3 ^e parti	5.6	5.9
Nombre moyen, 4 ^e parti	.69	3.8
Nombre moyen, 5 ^e parti	.13	3.5
Nombre moyen, ministériels d'arrière-ban	2.1	2.8

Nota : Les chiffres en caractère gras signalent une différence significative, avec $p < .01$

Nota : Les questions complémentaires ne sont pas comptées.

Source : *Débats de la Chambre des communes*

Il ne devrait pas être surprenant que la limitation et la durée des questions et des réponses ait fait augmenter le nombre de questions posées. En novembre 1996, une période de questions type comptait près de quinze questions différentes, *sans compter les questions complémentaires*. L'année suivante, ce nombre avait grimpé de plus de 50 p. 100, s'élevant à près de vingt-quatre. On a constaté que le BQ était le seul parti à n'avoir pas été avantagé par le nouveau système. Dans tous les cas, le nombre de questions posées avait augmenté, mais cette augmentation n'est pas statistiquement significative dans le cas du troisième parti (Parti réformiste à la 35^e législature et BQ à la 36^e). Formant l'opposition officielle en 1996, le BQ a posé 6,13 questions, en moyenne, durant la période des questions de quarante-cinq minutes. Devenu le troisième parti en 1997, sa moyenne est tombée à 5,93 questions.

Les grands gagnants ont été le Nouveau Parti démocratique et le Parti progressiste-conservateur, dont le poids relatif n'a pas changé avec les élections. Sans le statut de parti reconnu, ces deux partis restaient souvent deux ou trois jours sans pouvoir poser une question. En tant que partis reconnus et avec la nouvelle formule, ils ont pu poser chacun une moyenne d'environ trois questions et demie par jour. Même les ministériels d'arrière-ban ont constaté une nette augmentation du nombre de questions qu'ils pouvaient poser, mais les députés des partis d'opposition se sont plaints de la faiblesse de ces questions complaisantes, se demandant si elles servaient vraiment à obliger le gouvernement à rendre des comptes.

Toutefois, même si le nombre de questions de tous les partis a augmenté, sauf dans le cas du BQ, ce ne sont pas tous les partis qui sont nettement avantagés par la nouvelle formule de la période des questions. Le tableau Trois calcule les questions posées, durant la même période, en pourcentages. Encore une fois, les questions complémentaires n'ont pas été comptées dans ces calculs. L'opposition officielle passe de plus de 40 p. 100 de l'ensemble des questions posées à moins du tiers. Le troisième parti connaît une chute encore plus importante de 14 p. 100, du nombre de questions qu'il a réussi à poser. Il est intéressant de constater que, tandis que les ministériels d'arrière-ban ont posé plus de questions, en proportion, le temps de la période des questions qu'ils ont occupé a diminué.

Les néo-démocrates ont plus que triplé leur part de questions, qui est passée de moins de 5 p. 100 à plus de 15 p. 100, tandis que les conservateurs sont ceux qui ont connu la plus importante augmentation. En outre, quand néo-démocrates et conservateurs avaient la chance de poser une question, au cours de l'ancienne législature, c'était toujours vers la fin de la période, quand les autres partis avaient déjà depuis un bon moment interrogé le gouvernement sur les questions les plus importantes de la journée et que la plupart des journalistes avaient quitté la Chambre pour aller interroger les politiciens dans le hall d'entrée. À la 36^e législature, ces deux partis se voient généralement accorder la troisième et la quatrième questions, respectivement.⁷ Par conséquent, il semble que la nouvelle formule de la période des questions et leur nouveau statut de parti reconnu soient les facteurs qui ont le plus aidé les néo-démocrates et les progressistes-conservateurs.

⁷ Quand l'opposition officielle ou le troisième parti posent peu de questions complémentaires, ils ont droit à une question de plus. Cela s'est produit six fois en novembre 1997.

Tableau Trois :
Pourcentage de questions posées par les partis
au cours de deux législatures

	35 ^e législature (Nov. 1996)	36 ^e législature (Nov. 1997)
Pourcentage des questions de l'opposition officielle	<i>41.7</i>	<i>32.4</i>
Pourcentage des questions du troisième parti	<i>38.1</i>	<i>25.6</i>
Pourcentage des questions du quatrième parti	<i>4.5</i>	<i>15.5</i>
Pourcentage des questions du cinquième parti	<i>.78</i>	<i>14.6</i>
Pourcentage des questions de ministériels d'arrière-ban	<i>14.3</i>	<i>11.6</i>

Nota : Le total des chiffres ne donne pas 100 p. 100 parce qu'ils ont été arrondis et qu'on a exclu les questions des députés indépendants.

Nota : Les différences indiquées en caractères italiques gras sont significatives avec $p < 0,001$.

Celles qui sont indiquées en caractères gras sont significatives avec $p < 0,01$

Source : *Débats de la Chambre des communes*

Bien sûr, s'il y a plus de questions, il y a plus de réponses. On peut aussi imaginer que plus de ministres répondront à des questions. Selon l'enjeu de l'heure, un même ministre peut avoir à répondre à la plus grande partie des questions provenant des banquettes de l'opposition, mais les leaders et porte-parole de l'opposition ont généralement tendance à répartir les questions entre différents membres de l'exécutif. Comme l'illustre le tableau Quatre, en 1996, une période des questions type donnait la parole à neuf ministres différents. L'année suivante, ce nombre passait à près de treize.

Comme la plupart des députés doivent franchir de longues distances pour se rendre dans leur circonscription, nombreux sont ceux qui essaient de quitter la région dès le jeudi soir ou, parfois, durant la journée du vendredi. Par conséquent, les périodes de questions du vendredi sont généralement celles où les participants sont le moins nombreux. Les chefs de parti sont moins susceptibles d'être présents aux séances du vendredi, ce qui amène les membres des cabinets fantômes de l'opposition à poser plus de questions. Ces questions sont adressées directement au ministre que le porte-parole est chargé de surveiller. En 1996, la séance type du vendredi amenait dix ministres différents (ou secrétaires parlementaires) à répondre à des questions, tandis qu'en novembre 1997, ce nombre avait grimpé à quinze. Comme les porte-parole ont plus de chances de poser des questions, il y a plus de chances qu'ils s'adressent au ministère et au ministre qu'ils surveillent, et moins de chances qu'ils s'en prennent tous à un ministre en particulier sur un enjeu donné.

Tableau Quatre :
Réponses données pendant la période des questions au cours de deux législatures

	35 ^e législature (Nov. 1996)	36 ^e législature (Nov. 1997)
Nombre de réponses de ministres (moyenne)	10.1	15.3
Nombre de réponses de secrétaires parlementaires (moyenne)	1.31	2.33
Nombre de réponses de secrétaires parlementaires le vendredi (moyenne)	1.54	6.0

Nota : Toutes les différences sont significatives avec $p < 0,01$.

Source : *Débats de la Chambre des communes*

Ces différences sont également typiques des législatures où l'on compte cinq partis. Par exemple, sur les deux périodes étudiées, le Parti réformiste a posé plus de questions au ministre du Revenu que les autres partis.⁸ Le BQ était plus enclin à poser des questions au premier ministre et au ministre des Affaires intergouvernementales. Comme les néo-démocrates et les conservateurs forment dorénavant des partis reconnus, le débat sur les politiques s'est élargi. Plus de questions sont maintenant adressées à des ministres différents. Un bon nombre des députés que nous avons rencontrés l'ont signalé comme étant un avantage d'avoir cinq partis à la Chambre des communes. La période des questions sert maintenant à aborder un éventail de sujets beaucoup plus large, surtout au cours de la première série de questions et à la toute fin de la période, au moment où l'alternance est déterminée par le poids relatif des partis.

La nouvelle formule de la période des questions a aussi généré des résultats moins prévisibles. S'il y a plus de questions, il y a plus de chances que le ministre à qui la question s'adresse ne soit pas à la Chambre. Pour les secrétaires parlementaires, cela représente une chance de mettre en valeur leurs compétences. Bien que les secrétaires parlementaires aient le droit de répondre aux questions à la place du ministre, ils ne le font pas souvent. Aux cours des périodes des questions de novembre 1996, les secrétaires parlementaires ont formulé, en moyenne, 1,31 réponse par jour. Un an plus tard, ce chiffre avait grimpé à 2,33.

Le vendredi, quand la participation est moins grande, il y a moins de ministres à Ottawa, ce qui signifie que le nombre de réponses données par des secrétaires parlementaires sera encore plus élevé. On l'a constaté au cours des deux années examinées. Fait curieux et difficile à

⁸ Tous les chiffres et faits cités ici sont issus d'un examen des *Débats de la Chambre des communes* de novembre 1996 et 1997.

expliquer, sur les neuf vendredis examinés au cours des deux périodes, on a noté de grandes différences dans le nombre de réponses données par des secrétaires parlementaires. En novembre 1996, les secrétaires parlementaires ont répondu à 1,5 question, en moyenne, les vendredis. En novembre 1997, ils ont répondu à six questions par vendredi, en moyenne, et ce n'était pas parce qu'un seul secrétaire parlementaire avait eu la part du lion.⁹

En résumé, les difficultés que connaissent tous les partis politiques avec la période des questions ont été vite résolues quand le Président a accepté d'abrégé la durée des questions et des réponses. Tous les partis sont d'accord pour dire que ce changement, qui aurait pu être adopté au cours de n'importe quelle législature, a été bénéfique. Toutefois, outre le changement lui-même, la méthode employée pour arriver à l'adoption de ce nouveau système a été tout aussi instructive pour toutes les parties. La leçon à en tirer était claire. Pour composer avec une Chambre des communes comptant cinq partis, il faut traiter avec cinq différents leaders à la Chambre. Au sujet de la période des questions, le gouvernement et les partis d'opposition ont fait leur part de compromis. Les néo-démocrates et les conservateurs voulaient qu'on leur assure du temps pour poser des questions. Le gouvernement acceptait ainsi de répondre alternativement à des questions de la gauche (les néo-démocrates), de manière à équilibrer les questions de la droite (les réformistes), ce qui fait que les partis d'opposition jouent l'un contre l'autre.

Toutefois, la solution du problème a fait voir au gouvernement que les intérêts de l'opposition sont rarement convergents. Ce n'est que sur des questions spécifiques que les quatre leaders de l'opposition à la Chambre font front commun, lors de la rencontre hebdomadaire avec leur homologue ministériel. C'est ce qui, plus que toute autre chose, assure une certaine marge de jeu au gouvernement, avec sa mince majorité.

L'organisation des comités

Si l'arrivée de deux partis reconnus à la Chambre a créé des problèmes à la période des questions, les préoccupations que cela engendrait étaient encore bien pires en ce qui concerne l'organisation des comités. Le défi qui se posait pour le gouvernement au sujet des comités permanents risquait d'entraîner de bien plus grands problèmes. À la période des questions, il n'y a pas de vote. Le problème des comités, plus encore que celui de la période des questions, illustre la difficulté, pour le gouvernement, que posent la présence de cinq partis et une sa mince majorité. Les problèmes que connaissent les députés d'opposition en comité sont beaucoup moins graves, sur le plan politique. Le seul problème que devaient surmonter les députés d'opposition était le risque d'épuisement.

En tant que partis reconnus, les néo-démocrates et les progressistes-conservateurs avaient de nouveau droit de vote au sein des comités permanents et spéciaux de la Chambre. À partir de juin 1997, le problème fut de trouver des candidats pour combler tous les postes aux comités.

⁹ Il n'est arrivé qu'une seule fois, au cours des périodes examinées, qu'un secrétaire parlementaire réponde à plus de trois questions.

Comme l'expliquait un député libéral d'expérience, la composition des comités était déterminée par un strict calcul mathématique. “ Il fallait commencer par donner aux néo-démocrates et aux conservateurs la plus petite représentation possible, soit un membre chacun. Le Bloc, ayant deux fois plus de sièges (que le NPD ou le PPC), allait exiger d'occuper deux sièges. Les réformistes allaient en vouloir trois, ce qui veut dire que le gouvernement allait en vouloir au moins neuf. ” C'est ce qui fait que la plupart des comités comptent seize membres ayant droit de vote.¹⁰

Cependant, avec les dix-neuf comités permanents qui existaient à la fin de la 35^e législature, les problèmes à prévoir étaient évidents. Les néo-démocrates et les progressistes-conservateurs allaient à peine avoir les effectifs suffisants pour combler tous les postes leur étant offerts aux comités. La solution consistait en partie à diminuer le nombre de comités permanents. Cependant, cela ne réglait qu'une partie du problème, parce que le nombre de membres de plein droit de comités augmentait grandement. La plupart des comités comptent maintenant seize membres, tandis qu'un comité type n'en comptait que onze à la 35^e législature. Le fait que l'effectif des comités permanents soit plus imposant, sans compter celui de comités spéciaux supplémentaires, exigera qu'on exploite au maximum l'effectif du gouvernement et des partis d'opposition, mais de façon différente.

Pour le gouvernement, il existe deux grands sujets de préoccupation. D'abord, la disponibilité du personnel. Même si les libéraux ont un gouvernement majoritaire, ils ne peuvent pas compter sur tous les députés pour faire partie des comités. Les trente-sept membres du Cabinet sont exclus des comités. Les secrétaires parlementaires sont tous membres du comité permanent chargé de leurs responsabilités respectives.¹¹ Ensuite, le whip du gouvernement, le Président et le vice-président ne siègent pas aux comités permanents. Des cent cinquante-six députés du caucus du gouvernement, il n'en reste que quatre-vingt-dix pour combler huit postes par comité, pour dix-huit comités. La plupart des simples députés libéraux siègent donc à deux comités.

¹⁰ Certains en ont plus. Le Comité des comptes publics, par exemple, présidé par un député de l'opposition officielle, compte dix-sept membres.

¹¹ Dans la plupart des cas, le secrétaire parlementaire est le neuvième membre du comité.

La deuxième préoccupation du gouvernement est sa mince majorité au sein des comités. La plupart des comités sont présidés par des libéraux, les présidents ne votant que pour briser l'égalité. Cela signifie que, ensemble, les partis d'opposition ont sept votes, contre huit pour le gouvernement. Encore une fois, à la 35^e législature, quand la plupart des comités comptaient onze membres, dont sept libéraux, l'absence de un ou même deux députés ministériels n'entraînait que rarement un partage des votes à égalité. Cette fois, il faut absolument, pour le gouvernement, que tous les libéraux soient présents aux comités.

Pour les députés de l'opposition, les préoccupations ne sont pas très différentes. Il y a d'abord le problème d'assurer la pleine représentation du parti à chaque comité. Étant donné la taille de chacun des caucus et le nombre de comités, les effectifs des partis d'opposition sont aussi exploités à pleine capacité. Ces députés siègent souvent à deux comités et sont incapables d'assumer toutes les responsabilités qui en découlent. Un examen rapide du calendrier des comités pour novembre 1997 nous permet de le constater. Durant la moitié des jours de séance de la Chambre, au cours de ce mois, au moins huit comités avaient une réunion. Ce problème est encore plus grand pour les députés qui ont d'autres réunions ou responsabilités relatives à la Chambre (par exemple les réunions avec le leader à la Chambre, le caucus régional, un sous-comité, etc.)

Cependant, comme l'a dit un député ministériel, le problème des nombres est bien plus grave pour les libéraux que pour les partis d'opposition. "La moitié du temps, le député néo-démocrate ou conservateur ne se présente pas (à notre comité). Ce n'est pas important pour eux, mais pour nous, ça l'est." Autrement dit, pour toute question de quelque importance, le gouvernement ne peut pas compter sur l'absence d'un membre de l'opposition. Il doit toujours présumer que les représentants des autres partis seront tous présents et qu'il doit donc en être de même dans son cas. La taille de la majorité libérale est un facteur fondamental de ce problème, mais la présence de cinq partis à la Chambre des communes (et, par conséquent, aux comités) exacerbe grandement le problème.

Toutefois, la composition des partis d'opposition joue en faveur du gouvernement. Même si tous les membres de l'opposition sont présents lors d'un vote en comité, ce n'est que sur des questions très particulières et non rattachées à l'idéologie des partis que les quatre partis se ligueraient contre le gouvernement. Sur la plupart des questions de politique, il est rare que les quatre partis s'unissent. Là où il y a le plus de chances qu'ils s'entendent, c'est sur les questions d'organisation et d'horaire et sur les possibilités d'embarrasser le gouvernement avec des votes surprise.

Selon un député libéral qui en est à son second mandat, le véritable problème, c'est le travail qu'il faut mettre pour se renseigner et se préparer. " Comme je siège à deux comités et que je suis souvent dans l'impossibilité d'assister à une réunion, j'essaie de me tenir au courant de la question la plus récente ou la plus importante. " Les députés interrogés ont tous dit que, depuis le début de la présente législature, ils ne s'en remettaient pas plus à leur personnel qu'ils ne le faisaient auparavant, pour obtenir des conseils ou réclamer des recherches sur certaines questions. " Je ne dirais pas que les recherchistes des comités ou que mon propre personnel influencent davantage mon point de vue... ", a dit un député de longue date, " mais sans eux, on ne pourrait certainement pas en faire autant au cours de la présente législature. " L'influence du personnel ne semble pas plus grande à la présente législature, mais les membres des comités sont peut-être plus conscients du rôle qu'il joue pendant que les députés courent d'une réunion à l'autre.

EFFETS INDIRECTS DE LA PRÉSENCE DE CINQ PARTIS À LA CHAMBRE

Le travail dans la circonscription

On se doute que tout lien entre le service à la circonscription et les effets de la présence de cinq partis à la Chambre semblera indirect. En effet, selon la plupart des députés rencontrés, c'était bien le cas. Malgré tout, selon certains députés, le style et la qualité du travail à l'échelle locale ont souffert de l'élection de cinq partis reconnus officiellement. On ne s'entend pas à savoir quels députés risquent le plus d'en remarquer les effets ou d'en souffrir.

Un député néo-démocrate de longue date a laissé entendre que la plupart des députés devraient prendre un certain temps, au cours de leur premier mandat, pour tâcher de découvrir le genre de services que veulent leurs électeurs dans la circonscription. Au lieu d'imposer un style de travail à leur circonscription, cette façon de voir veut que les députés adaptent leur style aux vœux de leurs électeurs. Par exemple, certaines circonscriptions ont été successivement représentées par des ministres¹². Quand un nouveau député est élu dans une de ces circonscriptions, il se peut que les électeurs s'attendent à ce que leur député joue un rôle de premier plan et à ce qu'il accède au Cabinet à la première occasion. D'autres circonscriptions s'attendent à être représentées par une personne vaillante et originaire de la région, qui accordera moins d'importance à sa propre carrière et agira comme un ombudsman local, prenant soin des gros et des petits problèmes des électeurs.

En quoi une Chambre des communes comptant cinq partis peut-elle empêcher tout cela? C'est simple, cet état de fait augmente le nombre d'heures consacrées aux fonctions législatives pour les simples députés. Les gens qui vont et viennent entre la Chambre et les réunions de comité, et qui

¹² La circonscription d'Etobicoke-Centre à Toronto a été successivement représentée par les ministres Michael Wilson (progressiste-conservateur) et Allan Rock (libéral).

assument d'innombrables autres responsabilités législatives, ont moins de temps à consacrer à la mise au point d'un style de travail de circonscription qui leur est propre. Un nouveau député disait justement à propos de ce problème : “ À l'origine, j'avais l'intention de passer le plus de temps possible dans ma circonscription et, quand je serais à Ottawa, de consacrer le plus clair de mon temps aux intérêts de ma circonscription. Mais souvent (quand je suis à Ottawa), je ne peux me pencher sur les problèmes individuels que le soir, quand les bureaux sont fermés. C'est bien, parce que ça me permet de parler aux gens (de ma circonscription), mais je dois laisser des instructions à mon personnel le matin suivant. Je ne peux tout simplement pas m'en occuper. ”

Il est difficile de généraliser ce problème individuel en l'attribuant à la présence de cinq partis au Parlement. Comme un député d'expérience le faisait remarquer : “ ... il y a toujours assez à faire ici (au Parlement) pour occuper sa journée. Il s'agit simplement de décider que des enjeux sont prioritaires. Certains décident que c'est leur circonscription... d'autres pensent qu'ils pourront le mieux représenter leur circonscription en travaillant à des questions nationales. ” La plupart des députés de longue date à qui l'on a parlé étaient d'accord avec cette dernière façon de voir les choses. Certains députés admettaient avoir vraiment plus de responsabilités relatives aux comités, mais peu se montraient compréhensifs envers ceux qui laissaient cette situation nuire à leur travail dans leur région.

La discipline de parti

Au cours de la 35^e législature, le gouvernement libéral ne craignait pas de présenter des projets de loi que son caucus n'appuyait pas pleinement. Dans certains cas, le premier ministre Chrétien et son cabinet ont réagi vivement et promptement à la rébellion. Ainsi, Warren Allmand a dû vite renoncer à la présidence du Comité de la justice après s'être déclaré mécontent que son gouvernement se préoccupe davantage des problèmes économiques que des problèmes sociaux. Des députés ministériels dissidents ont perdu leur poste à un comité où ils désiraient siéger. C'est ainsi que le gouvernement a signalé à tous les membres de son caucus que les partis parlementaires sont de nature hiérarchique. Dans de tels cas, le gouvernement tenait à ce que son désir de voir se réaliser certains projets paraisse crédible. Devant, par exemple, la menace de dissidence généralisée sur la question du contrôle des armes à feu de la part des députés des régions rurales, le gouvernement n'a pas voulu paraître faible, même si cela voulait dire que le whip du parti devrait fouetter fort. Le gouvernement avait beaucoup misé sur le projet de loi C-68 pour se donner la crédibilité voulue sur le plan politique. Quand plus du sixième du caucus a menacé de voter contre son parti, le chef n'a plus eu d'autre choix que de réagir fermement.

Dans d'autres cas, le gouvernement a adopté une attitude plus douce. Craignant que cela ne se retourne contre lui s'il procédait par la manière forte, le gouvernement a autorisé les simples députés ministériels à “ voter selon leur conscience ” sur des questions comme la protection des gais et lesbiennes contre les crimes haineux (projet de loi C-33). Les députés qui ont voté contre leur parti n'ont pas été punis. Même si le gouvernement l'a emporté haut la main avec le projet de loi C-33, le fait qu'il ait relâché la discipline de parti a choqué les membres de la communauté gaie et lesbienne, qui y ont vu un signe que leurs droits étaient considérés comme moins importants que le contrôle des armes à feu. Parallèlement, le gouvernement avait ainsi envoyé le message qu'il pourrait adopter une attitude plus modérée en ce qui concerne les votes, et permettre à ses députés d'aller à l'encontre de la ligne de parti sur certaines questions.

Mais, au cours de la 35^e législature, le gouvernement avait l'insigne avantage d'une bonne majorité. Il pouvait se permettre qu'une poignée de députés d'arrière-ban vote contre le gouvernement sans que cela l'empêche de gagner et sans que cela compromette la confiance dans la Chambre des communes. Même alors, le premier ministre Chrétien a autorisé son whip à “ avoir recours à la discipline à l'égard d'un plus grand nombre de membres du caucus que ne l'avait fait Mulroney en neuf ans ou Trudeau en quinze ans ”(Thomas, 1997). La mince majorité dont il jouit à la 36^e législature change grandement le tableau. Avec cent cinquante-quatre députés ayant droit de vote dans une Chambre de trois cent un députés, le gouvernement peut difficilement se permettre de laisser son caucus décider des idées qu'il appuiera et de celles qu'il rejettera. Il y a peu de raisons de croire que le premier ministre relâchera la discipline, étant donné que son poids à la Chambre est moins important.

Le premier véritable test de la volonté du gouvernement, qui l'a amené le plus près de perdre la confiance de la Chambre, a été la question de l'hépatite C. Refusant d'indemniser toutes les victimes de l'hépatite C, le gouvernement a dû affronter un front commun des partis d'opposition à la Chambre des communes. Par-dessus le marché, le gouvernement a dû composer avec plusieurs députés d'arrière-ban qui avaient des réserves sur sa stratégie d'indemnisation limitée. À un certain moment, quelques jours avant le vote, il paraissait possible que le gouvernement perde sa majorité. La confiance dans le gouvernement était mise en doute.

Le gouvernement a vu dans l'hépatite C l'une des questions les plus cruciales de son mandat, et pour de bonnes raisons. Un député d'opposition de longue date a dit : “ Je n'aurais jamais cru voir le Parti réformiste se ranger du même côté que le BQ et le NPD. C'était étrange de voir les réformistes appuyer une motion d'augmentation de dépenses, mais c'est peut-être le seul enjeu qui pouvait tous nous unir dans notre opposition (à une mesure législative du gouvernement). ” Encore une fois, il fallait un enjeu non lié à l'idéologie des partis pour que la majorité du gouvernement devienne à peine suffisante. Ce n'est que lorsque tous les partis d'opposition trouvent avantageux de s'attaquer aux libéraux que le gouvernement se trouve dans cette situation. L'hépatite C était un enjeu de ce type.

Le gouvernement a finalement réussi à amener tous les membres du caucus libéral à voir les choses à sa manière, mais il en a payé le prix. Un député accomplissant son deuxième mandat a

signalé que le débat sur l'hépatite C au caucus avait été un moment marquant pour beaucoup de députés. “ Le Cabinet ne peut jouer sur le sentiment de loyauté qu'une fois ou deux. Après un bout de temps, il n'impressionne plus personne avec cet argument. Il doit donc l'utiliser à bon escient. ” Selon ce député, l'attitude du gouvernement posait autant de problèmes que l'enjeu lui-même. Au sein du caucus, le gouvernement a transformé le vote sur l'hépatite C en une question de loyauté au parti.

Peu de temps après le débat sur cette question, qui a galvanisé l'opposition et menacé le front uni que présentait le caucus gouvernemental, un autre débat s'est engagé. Au grand déplaisir du gouvernement, le traitement que la GRC a réservé aux manifestants du sommet de l'APEC — et la prétendue intervention du premier ministre Chrétien et de hauts fonctionnaires de son bureau — se sont vite transformés en un autre débat non idéologique transcendant les frontières habituelles entre les partis. Le Libéral Ted McWhinney, dont la circonscription englobe le campus de l'Université de la C.-B. où le sommet et ces manifestations ont eu lieu, a tout d'abord manifesté une certaine sympathie à l'égard des étudiants au moment où la Commission des plaintes du public contre la GRC commençait ses audiences. Son départ «simultané» du Comité des affaires étrangères et du commerce international laisse croire que le premier ministre n'a pas abandonné son habitude de réprimander les membres rétifs de son caucus. La récente fuite concernant une conversation que le Solliciteur général aurait tenue au sujet de la Commission durant un vol vers sa circonscription n'a que renforcé la détermination de l'opposition. Durant la semaine du 5 au 9 octobre 1998, la période des questions a été dominée par des accusations d'ingérence politique et de bêtises personnelles. La perspective de forcer un membre du Cabinet à démissionner suffit à unifier des partis d'opposition on ne peut plus éloignés sur le plan idéologique.

Au-delà de ces grands enjeux, le gouvernement a dû aborder les problèmes avec le caucus d'une manière différente lors de la 36^e législature. Sa majorité étant moins importante, certains députés ont constaté que leur voix portait davantage dans une salle de réunion du caucus moins remplie. Comme le disait un député libéral de l'Ontario qui avait été réélu, «je crois que le Cabinet nous écoute davantage maintenant, simplement parce qu'il sait qu'il doit le faire. [Au cours de mon premier mandat], j'avais l'impression qu'il ne m'écoutait réellement que lorsqu'il s'agissait de quelques grands enjeux. Maintenant, il suffit que quelques-uns d'entre nous se manifestent pour attirer vraiment l'attention». Lors de la 35^e législature, le gouvernement pouvait encaisser la dissidence d'une demi-douzaine de députés d'arrière-ban, mais sa marge de manoeuvre est aujourd'hui beaucoup moins grande.

Un député ministériel d'arrière-ban plus cynique voyait d'un autre oeil la politique d'ouverture aux opinions des autres du premier ministre Chrétien et de son Cabinet. Ce député avait l'impression que beaucoup de simples députés frustrés étaient disposés à donner leur consentement aux décisions du gouvernement, mais pour un certain temps seulement. Le fait que le gouvernement ait réussi à réaliser son programme avec la collaboration sans faille des simples députés tiendrait à la date des deux dernières élections et, plus particulièrement, aux conséquences qu'elle aurait en matière de pensions. “ En octobre de l'année prochaine (1999), un bon nombre des députés élus pour la première fois en 1993 se sentiront soudain beaucoup plus à l'aise avec leur chef.

Jusque-là, personne d'entre nous ne souhaite le déclenchement d'élections anticipées. ” Une fois que les députés auront servi leurs six années et auront été élus deux fois, leur pension leur sera assurée. D'ici-là, ils seront moins enclins à porter attention aux demandes de l'opposition lorsqu'elle réclamera des élections anticipées. Pour les douze prochains mois, le gouvernement peut avoir assez confiance que même le plus imprévisible des députés libéraux accomplissant son second mandat n'agira pas de façon trop dissidente. Après cela, les enjeux non liés à l'idéologie des partis, qui suscitent la solidarité de l'opposition et mettent certains libéraux mal à l'aise, pourraient s'avérer plus intéressants pour les analystes du gouvernement et ceux qui prédisent des élections.

Cependant, même les députés de longue date qui ont dépassé le stade des considérations liées aux pensions et du désir d'accéder au Cabinet ne sont pas à l'abri des réprimandes et des châtements du premier ministre. Des politiciens de carrière comme Charles Caccia et George Baker auraient dû accéder à des postes enviables au cours de leur vie politique, mais ils savent qu'ils n'auront ou ne retrouveront jamais un poste au Cabinet. Ils sont quand même très populaires dans leurs circonscriptions respectives et devraient pouvoir supporter n'importe quelle vague antigouvernementale dans la population.¹³ Théoriquement, du moins, cette situation devrait leur donner la liberté nécessaire pour agir de façon assez indépendante en tant que présidents de comité. Comme n'importe quel autre président de comité, ils risquent toujours de perdre leur poste mais, au contraire des députés accomplissant leur premier et leur deuxième mandat, ils ont depuis longtemps cessé de considérer leur poste comme une manière d'accéder à une carrière au Cabinet. Il serait peut-être plus exact de dire qu'ils ont cessé de penser à la perte de leur poste de président comme un signe qu'ils doivent soudain renoncer à leurs ambitions. Pourtant, ils ont peut-être fini par être victimes de leur indépendance. En enlevant à George Baker son poste de président du Comité des pêches à la fin de septembre 1998, on a sévèrement rappelé à tous la place primordiale qu'occupe l'exécutif au sein du Parlement du Canada.¹⁴ Cela renforce aussi la réputation que l'actuel premier ministre a acquise, soit celle de ne pas tolérer la dissidence même de députés ayant établi de solides liens avec leurs électeurs ou encore leur région.

Un manque d'efficacité constant s'ajoute à ce manque d'indépendance des comités. Le gouvernement conserve le pouvoir de répondre ou non aux rapports de comités (voir Docherty, 1998; Gauthier, 1993). Tant que cette facette de la procédure législative ne changera pas, la présence de cinq partis au Parlement continuera à nécessiter une exploitation limite des ressources et une attitude de protection de la majorité gouvernementale, en ce qui concerne les comités. La cohésion des comités n'est ni plus ni moins grande dans ce Parlement à cinq partis qu'elle ne l'était au cours des législatures précédentes. Le manque de respect de l'exécutif à leur égard, le fait que des ministres ne fassent aucun cas de certains de leurs rapports et la constante volonté de Jean Chrétien d'écarter

¹³ Sur la question du vote personnel et de l'expérience parlementaire, voir Docherty, 1997; Ferejohn et Gaines, 1991.

¹⁴ Les comités engagent (élisent) et congédient eux-mêmes leur président. Toutefois, le premier ministre peut retirer un membre de son caucus d'un comité. Dans le cas de George Baker, cela équivalait en pratique à lui retirer son poste de président.

les présidents qui s'expriment trop librement donnent à penser que les sentiments de frustration sont de plus en plus grands au sein des comités.

Examen critique

L'élection de cinq partis reconnus à la Chambre des communes en 1997 a rendu la vie politique nationale plus intéressante. Entre autres changements, le rajeunissement du Parti progressiste-conservateur a empêché que le Parti réformiste s'estime seul représentant du segment conservateur de la population. Le débat qui s'ensuit, à savoir si la droite peut s'unir, a amené beaucoup de partisans et d'opposants de la droite à remettre en question son idéologie et ses racines populistes. Qui aurait cru, il y a cinq ans, que les pionniers de la démocratie sociale auraient jeté des têtes de pont jusque sur les berges du Canada atlantique? Pourtant, l'élection d'un groupe solide de députés néo-démocrates, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, marque un changement important dans les traditions partisanes de certaines des régions les plus conservatrices du pays, sur le plan politique. Reste à voir si le NPD peut conserver ces secteurs et y augmenter ses appuis, mais il devrait être encouragé par l'opinion de l'actuel aspirant à la direction du Parti conservateur, Hugh Segal, qui a déjà dit que “ voter NPD, c'est comme commettre l'adultère. Il n'y a que la première fois qui soit difficile. ”

Le Bloc québécois doit s'interroger sur la survie de sa propre formation dans le paysage politique. Lié comme il l'est à l'avenir du PQ provincial, il sait qu'il pourra toujours faire élire la masse critique de députés. Mis à part le problème de la souveraineté du Québec, on peut douter de sa capacité de constituer un parti d'opposition productif.

Si l'on pense aux changements survenus à la 36^e législature, le régime à cinq partis a produit des résultats attendus et inattendus. La période des questions n'est pas plus efficace, mais les députés de l'opposition ont plus de chances de demander des comptes au gouvernement et, parfois, de brasser la cage. Les comités ne sont pas plus puissants, mais ils ont créé une possibilité, pour l'opposition, d'obliger les députés ministériels à s'en occuper pleinement au détriment de la Chambre et d'autres fonctions.

Il y a eu d'autres changements inattendus. D'abord, plus d'un député ayant des fonctions connexes aux affaires de la Chambre ont dit que les leaders à la Chambre semblaient capables de s'asseoir ensemble pour négocier un calendrier législatif qui réponde aux besoins de chaque parti. Pour reprendre les paroles de l'un de ces députés, “ il y a une atmosphère de professionnalisme et de courtoisie qui était remarquablement inexistante au cours de la législature précédente ”. Cette observation nous fait bien voir que la personnalité des gens et les circonstances ont de l'importance. Le fait que le nombre de leaders à la Chambre soit passé de trois à cinq a forcé toutes les parties à coopérer. En même temps, cela a assuré une certaine latitude au gouvernement. Sachant que les partis d'opposition ne s'entendent pas tous entre eux, il est plus facile pour le gouvernement d'imposer son propre calendrier sans avoir l'air intransigeant.

Ensuite, étant donné sa majorité moins confortable, le premier ministre a dirigé son caucus avec plus de poigne. Jean Chrétien a ainsi raffermi sa réputation voulant qu'il exige une loyauté sans faille de ses collaborateurs. Cette stratégie peut fonctionner à court terme, mais, à mesure que les ministériels deviendront admissibles à la pension de retraite, ils pourraient ne plus être aussi réticents face à des élections générales, surtout si l'enjeu électoral est tel qu'ils ne gagneraient pas l'appui populaire en se rangeant du côté de leur chef.

Enfin, l'hépatite C et le sommet de l'APEC sont des enjeux créés en grande partie (entièrement, dans le dernier cas) par les agissements du gouvernement. Ce ne sont pas des incidents créés ou déterrés par l'opposition. La plupart des députés et des observateurs parlementaires croyaient au début qu'il y aurait peu, et peut-être pas du tout, d'enjeux non liés à l'idéologie des partis qui obligerait le gouvernement à se défendre face à une opposition unie. Pourtant, la 36^e législature dure depuis à peine plus d'un an et deux grands enjeux de la sorte ont déjà été traités. Plus que toute autre chose, cela devrait rappeler aux gouvernements présent et futurs que la diversité des idéologies de l'opposition ne garantit pas que la session se déroulera sans grande contrariété.

C'est vrai que, sur la plupart des enjeux, un gouvernement peut faire en sorte que les partis d'opposition jouent l'un contre l'autre. C'est certainement prévu dans les plans des libéraux, avec les néo-démocrates (et les bloquistes, à un degré moindre) qui réclament des hausses des dépenses gouvernementales et les réformistes (ainsi que les conservateurs, à un degré moindre) qui réclament de nouvelles réductions des dépenses gouvernementales et des impôts. Dans la plupart des cas, la stratégie a fonctionné. La division de l'opposition a compensé les problèmes causés par la mince majorité du gouvernement. Toutefois, au grand dam du gouvernement, ce problème a été remplacé par un autre bien plus contrariant, sa propre incapacité de régler les questions non partisans et la volonté de tous les partis d'opposition de toujours le rappeler au gouvernement par tous les moyens que leur donne la procédure parlementaire. Au moins sur ce plan, avec cinq partis, la Chambre des communes fonctionne tout aussi bien qu'elle ne fonctionnait au cours des législatures précédentes. Le gouvernement peut tourner la plupart des questions législatives à son avantage, mais se trouver coincé sur des questions qu'il n'avait pas envisagées comme de gros problèmes.