

PRÉCIS D'INFORMATION

MAI 2006

Dans ce numéro

- 1 Du bon fonctionnement d'un parlement minoritaire
- 2 De l'importance du leadership parlementaire
- 2 Les défis à affronter
- 3 Mesures pour faciliter le travail des comités
- 6 Conclusion



DU BON FONCTIONNEMENT D'UN PARLEMENT MINORITAIRE

Le 23 janvier 2006, la population canadienne élitait un gouvernement minoritaire pour la seconde fois en moins de deux ans. La succession de deux gouvernements minoritaires ne s'était produite que deux fois auparavant dans toute l'histoire du Canada, soit lorsque Mackenzie King et Lester Pearson furent portés au pouvoir pour un deuxième mandat, en 1925 et en 1965 respectivement.

En revanche, cette fois-ci l'électorat n'a pas réélu les libéraux. Il a cependant réitéré aux conservateurs le message lancé à ces derniers en 2004 : nous vous tenons la bride haute, car vous n'avez pas encore gagné notre entière confiance. Il vous faudra prouver que votre gouvernement est fiable et que vous saurez faire fonctionner le Parlement.

Un message que les conservateurs seraient bien mal avisés d'ignorer, car la représentation du parti à la Chambre des communes est encore plus contraignante qu'elle ne l'était pour la 38^e législature. Ce gouvernement devra lui aussi obtenir le vote des députés de l'opposition pour promulguer ses lois et, il faut l'admettre, conserver son mandat.

De l'aveu de tous, la situation actuelle confère tout de même au gouvernement conservateur trois avantages importants. D'abord, l'électorat semble exiger de ce 39^e Parlement qu'il se montre plus coopératif et productif que son prédécesseur.

Malheur au parti qui voudra déclencher une élection avant que les électeurs ne se sentent prêts à aller de nouveau aux urnes. Ensuite, les difficultés qu'a dû surmonter le dernier gouvernement libéral ont clairement souligné l'importance dans un contexte minoritaire de maintenir une bonne communication avec les partis d'opposition. Enfin, jusqu'à ce que le prochain chef libéral soit nommé et que le parti marque une certaine progression dans le renouvellement de son image, il serait plus prudent pour les libéraux de modérer leur opposition, comme l'ont fait les conservateurs durant le mandat antérieur. Ces derniers étaient restés plutôt discrets jusqu'à ce que les membres se soient entendus sur le programme électoral du parti durant leur convention nationale en mars 2005.

DE L'IMPORTANCE DU LEADERSHIP PARLEMENTAIRE

Témoins privilégiés et parfois même initiateurs des difficultés des libéraux durant le 38^e Parlement, les conservateurs du gouvernement Harper ont aujourd'hui une excellente idée des défis qu'ils pourraient avoir à affronter. Ce gouvernement devra donc agir avec prudence, écouter attentivement les députés des quatre partis, et ne pas hésiter à considérer la modification de certains éléments de sa plateforme pour gagner le soutien essentiel de l'opposition.



Parliamentary Centre
Le Centre parlementaire

Le premier ministre Harper semble être conscient qu'il doit faire preuve de prudence. Ayant encore fraîches à la mémoire les difficultés du gouvernement Martin devant la menace soudaine d'un rejet de la motion sur l'Adresse en réponse au discours du Trône, le premier ministre a pris soin de consulter les partis d'opposition avant la rédaction de ce discours afin de réduire les risques de contestation.

S'ils souhaitent travailler plus harmonieusement au sein de la Chambre des communes que ne l'ont fait les membres du 38^e Parlement, tous les partis actuels – au pouvoir ou à l'opposition – devront faire preuve de plus de retenue et de courtoisie. Cela dit, le leadership devra émaner du parti au pouvoir. Étant données les tensions enracinées entre les partis et renforcées par le climat hostile des deux dernières années – et l'attitude agressive et belliqueuse caractéristique de tous les partis durant la dernière décennie – les ministres devront montrer une ouverture réelle s'ils veulent convaincre les membres de l'opposition qu'ils prendront vraiment au sérieux certaines de leurs préoccupations. Pour qu'une telle démarche soit couronnée de succès, il faudrait que, de leur côté, les députés de l'opposition évitent de soumettre à la Chambre des questions non fondées et collaborent sincèrement avec le pouvoir pour trouver des terrains d'entente.

Pour réussir dans un contexte minoritaire, le gouvernement doit donc exercer un leadership parlementaire distinctif, plus flexible, et rechercher des compromis qui tiennent compte des préoccupations de l'opposition. Durant le gouvernement antérieur, un certain nombre de projets de loi gouvernementaux ont été sagement étudiés en comité après la première lecture. Un comité a une plus grande latitude pour modifier un projet de loi et favoriser l'atteinte de compromis acceptables pour un ou l'autre des partis d'opposition qui, en d'autres circonstances, aurait voté contre. Malheureusement, l'atmosphère de provocation qui régnait à la Chambre durant la 38^e législature n'a pas permis à cette avenue de vraiment porter fruit.

Si le gouvernement conservateur devait manifester une intention ferme de collaborer avec les membres de l'opposition pour s'entendre sur divers enjeux, les comités pourraient jouer un rôle essentiel dans la formulation des modifications nécessaires à l'adoption des projets de loi en Chambre. Évidemment, ceci ne pourrait se réaliser qu'avec le concours des députés de l'opposition qui doivent arrêter de profiter de la moindre occasion pour mettre le gouvernement dans l'embarras. Par le passé, des comités formés de députés de tous les partis ont été capables de se pencher sur certaines questions

afin de dégager, en respectant les opinions de chacun, les préoccupations communes à tous. Respect mutuel et recherche de consensus sont essentiels au pouvoir si ce dernier tient réellement à s'accorder avec l'opposition sur les amendements à apporter aux projets de loi qu'il souhaite soumettre à la Chambre. Ici, l'habileté du président à créer un consensus parmi les membres de son comité devient un véritable atout. Ensuite, les groupes parlementaires et les partis d'opposition concernés doivent se réunir pour déterminer si les compromis proposés ont une chance d'être acceptés lors de la présentation du projet de loi en Chambre.

LES DEFIS À AFFRONTER

Présidence des comités

La première tâche des leaders à la Chambre des communes de la 39^e législature a été de répartir la présidence des comités entre les partis ministériels et d'opposition. Quatre comités permanents et un comité mixte ont ainsi été attribués à l'Opposition officielle, puis les comités ont été formés et leurs membres ont procédé à l'élection de leur président. Conformément à un règlement décrété durant la 37^e législature, les présidents des comités sont maintenant élus par vote secret. Même si l'on peut présumer que chaque caucus va s'entendre sur les députés devant occuper les postes attribués au parti, il faut garder à l'esprit qu'aucune formation ne détient de majorité. Durant la dernière législature, il y a eu au moins une occasion où le candidat préconisé par le parti au pouvoir n'a pas obtenu le poste parce qu'un collègue libéral avait fait pression auprès des députés d'opposition membres du comité et obtenu ce poste pour lui-même. Cette possibilité s'applique également aux vice-présidents.

Budget des dépenses

L'élection de janvier présente une complication concernant le budget des dépenses pour laquelle on ne connaît qu'un seul précédent d'importance – soit lorsque le gouvernement libéral a été élu après la défaite des conservateurs de M. Clark en décembre 1979 – à cette différence près que la population avait alors élu un gouvernement majoritaire détenant le plein pouvoir à la Chambre des communes. Donc, quoique les deux situations présentent quelques similitudes, elles sont en réalité bien différentes.

Le problème est le suivant. Habituellement, le gouvernement présente son budget en février. À la fin du mois, ses projections au chapitre des dépenses pour le prochain exercice sont déposées et soumises à l'examen des comités appropriés. Un règlement adopté par la Chambre des communes en 1968 énonce que le budget des dépenses doit être déposé avant le

1^{er} mars. Si, à la fin de mai, les comités n'ont rien déposé, le budget est néanmoins réputé avoir été présenté à la Chambre afin que le vote sur le projet de loi de crédits appropriés puisse avoir lieu avant l'ajournement d'été.

À la mi-janvier 2006, seulement quelques jours avant la tenue des élections, le Cabinet libéral s'est réuni pour approuver le cadre financier et économique pour le budget prévu ainsi que le budget des dépenses fondé sur ce cadre. Cela était nécessaire si l'on voulait allouer suffisamment de temps pour l'impression du Budget principal des dépenses (livre bleu) distribué aux comités à la fin de février. Cependant, comme le gouvernement fédéral a été défait, aucun livre bleu n'a été déposé. Certes, de nombreux programmes de base, ou non controversés, seront conservés par le nouveau gouvernement, mais durant la campagne, des changements majeurs ont été annoncés ayant d'importantes incidences économiques dans des secteurs comme l'aide à l'enfance. Même si le gouvernement arrive à formuler ses programmes et à en établir le coût avant la présentation du budget en avril, il risque de manquer de temps pour l'impression et le dépôt des livres bleus révisés reflétant ces changements.

Le gouvernement libéral qui succéda au gouvernement Clark à l'hiver 1980 se trouvait lui aussi confronté à cette situation. Les Règlements de la Chambre des communes ne prévoient aucune procédure si le Budget des dépenses ne peut être déposé avant le 1^{er} mars. Dans les circonstances, le gouvernement avait deux possibilités : négocier un règlement spécial avec l'opposition ou déposer une motion sujette à débat et amendement. Puisque de nombreuses questions devaient être résolues – notamment la durée des crédits provisoires –, le gouvernement, quoique majoritaire, décida qu'il valait mieux s'entendre sur un Règlement spécial qui serait adopté par consentement unanime. En échange contre l'adoption d'un projet de loi de crédit qui demeurerait en vigueur jusqu'au 30 novembre, le gouvernement accepta de prolonger jusqu'en juin la période d'étude du Budget des dépenses par les comités et d'ajouter au calendrier plusieurs jours réservés à l'opposition.

La situation pour la 39^e législature est plus complexe. Néanmoins, profitant du fait que le parti libéral préférerait ne pas avoir à décider s'il devait ou non renverser le gouvernement avant son congrès à la direction en décembre, le pouvoir a accepté d'accorder les crédits provisoires jusqu'en décembre.

Vu l'importance qu'accorde le gouvernement à la reddition de compte, on prévoit que les dépenses pour la majorité des programmes gouvernementaux seront soumises à l'examen

des comités. Pour ce faire, il n'y a guère autre choix que de déposer le Budget principal des dépenses préparé par le parlement antérieur et de consigner, lors du dépôt du budget, les programmes que l'on prévoit modifier en profondeur. Puisque la majorité des programmes ministériels demeureront inchangés, l'examen d'une bonne part des voix ne posera aucun problème. Cependant, si des livres bleus devaient être déposés sans examen préalable, les députés d'opposition de certains comités pourraient avoir à délibérer sur des programmes que le gouvernement prévoit modifier et peut-être même devoir faire rapport à la Chambre des voix obtenues par le gouvernement antérieur sur son Budget des dépenses. Si cela se produit et que le projet de loi de crédits en tient compte, le gouvernement pourrait réagir en ne dépensant tout simplement pas les fonds octroyés.

À l'automne, le gouvernement pourrait présenter un Budget supplémentaire des dépenses pour couvrir les programmes modifiés. Contrairement à 1980, alors que le gouvernement était majoritaire — ce qui garantissait l'adoption du Budget —, en 2006, le gouvernement conservateur ne détient pas les voix qui lui permettraient à cette étape de faire fi de l'opposition. Il pourrait donc décider de modifier certains programmes controversés afin de gagner l'appui de l'opposition ou encore compter simplement sur l'obtention d'un nombre suffisant de votes de la part d'un parti d'opposition peu enclin à se lancer dans une nouvelle campagne électorale. Le gouvernement pourrait aussi sentir l'électorat en sa faveur et ne faire aucun compromis à l'opposition, la défiant du coup de le renverser. Quoi qu'il en soit, cette période sera remplie de défis.

Le Sénat

Actuellement, le gouvernement fait face à un Sénat comptant plus de deux libéraux par conservateur. La direction libérale au Sénat s'est déjà engagée publiquement à approuver les dispositions législatives sur lesquelles s'appuyait une part de la plate-forme électorale des conservateurs, comme elle l'avait fait en 1988 après la victoire des conservateurs qui, à l'époque, avaient fait du libre-échange avec les États-Unis leur cheval de bataille. Le Sénat pourrait quand même apporter des changements mineurs aux projets de loi après leur rédaction et leur adoption par la Chambre des communes. Durant la 33^e législature, avant que le débat sur le libre-échange ne s'amorce, le premier gouvernement de monsieur Mulroney avait accepté quelques amendements modestes apportés par le Sénat, et ce, malgré la forte majorité des conservateurs à la Chambre des communes. Même s'il ne fait aucun doute que les partis s'entendront sur les législations non controversées, le statut minoritaire du gouvernement en place incitera sans doute

les sénateurs libéraux à exiger des amendements pouvant être présentés comme des améliorations.

MESURES POUR FACILITER LE TRAVAIL DES COMITÉS

Comme nous l'avons déjà expliqué, les comités pourraient contribuer considérablement au bon fonctionnement de ce parlement minoritaire en favorisant la recherche de compromis entre les partis. Il faudra toutefois innover. Il n'existe en effet aucun précédent dont on pourrait tirer des enseignements puisque durant les gouvernements minoritaires de messieurs Pearson et Trudeau, les comités n'étaient pas encore devenus les organismes d'examen officiel de la majorité des lois qu'ils sont aujourd'hui; pas plus qu'ils n'ont brillé par leur efficacité au sein du gouvernement de Paul Martin.

les comités pourraient contribuer considérablement au bon fonctionnement de ce parlement minoritaire en favorisant la recherche de compromis entre les partis.

Les mesures suggérées ci-dessous pour appuyer le travail des comités de la 39^e législature sont réparties en deux groupes – les innovations qui n'exigent aucune modification au Règlement et celles pour lesquelles des amendements doivent être adoptés.

Innovations sans modification du Règlement

1. Les comités seront plus efficaces si leurs membres sont nommés pour deux années consécutives – fort probablement, la durée de ce Parlement. (Comme le Règlement prévoit que les comités doivent être formés chaque année, il suffira de leur assigner les mêmes membres l'année suivante.) Cela permettrait aux députés de se familiariser davantage avec leur secteur de responsabilité, de planifier leur travail sur une plus longue période et de mieux saisir les positions des différents partis. Les comités seraient donc plus productifs et leurs rapports gagneraient en qualité et en crédibilité.
2. Les comités seront également mieux armés s'ils nomment à la présidence un député capable de diriger les membres vers un consensus en faveur d'amendements judicieux aux divers projets de loi. Un président compétent en la matière aiderait aussi à obtenir l'appui de la majorité lorsque les

projets retournent en Chambre. En fait, ce rôle est si important, qu'une formation spéciale devrait être considérée pour ce poste.

3. Lorsque les projets de loi sont soumis aux comités après première lecture, il serait important que le ministre responsable demande la participation de tous les membres du comité et non seulement celle des membres du caucus du gouvernement. Le ministre devra aussi comprendre qu'il lui faudra du temps et de l'empathie pour réussir à calmer la suspicion des députés de l'opposition.
4. Les secrétaires parlementaires pourraient améliorer les communications entre les comités et les ministères par une meilleure circulation de l'information et par diverses formes d'assistance susceptible d'instaurer une ambiance plus collaborative. Bien qu'on leur ait souvent reproché une position de contrôleur au sein des comités, les secrétaires pourraient contribuer au bon fonctionnement de cette 39^e législature en suggérant des moyens d'accroître la communication avec leurs ministères. À cet égard, le peu d'expérience des secrétaires parlementaires du parti conservateur peut être un facteur positif qui les aidera à adopter une attitude constructive.
5. En plus de soumettre les projets de loi à l'examen des comités après première lecture, il serait intéressant que le gouvernement rétablisse une pratique courante dans les années 1970 qui consistait à rédiger un document de travail appelé livre vert (document qui expose des pistes de solutions à un problème sans en sélectionner une officiellement), puis de présenter celui-ci aux comités appropriés. Par exemple, le gouvernement a annoncé son intention de réviser trois projets de loi – la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, la Loi antiterroriste et la Loi sur les banques. La préparation de livres verts sur ces sujets stimulerait les discussions en comité et permettrait au gouvernement de connaître les réactions des différents partis envers les questions soulevées et, ultimement, de déterminer les amendements aux projets de loi susceptibles d'être acceptés à la Chambre des communes. En outre, si le gouvernement évitait de se prononcer officiellement sur les politiques à adopter à ces sujets, les députés ministériels pourraient réfléchir plus librement et les députés d'opposition n'auraient pas de position officielle à attaquer.
6. Les rapports des comités donneraient une meilleure indication de l'opinion des membres s'ils décrivaient

clairement les éléments d'accord et de désaccord entre les députés à titre individuel et non en tant que parti ainsi que les raisons à la source de ces différences. Cette façon de faire pourrait réduire le nombre de rapports minoritaires, appelés « opinions dissidentes » dans le jargon parlementaire, rapports qui ont souvent pour effet de miner les possibilités de ralliement autour des importants rapports par consensus.

7. Les députés du gouvernement et de l'opposition qui siègent aux comités du Parlement canadien prennent habituellement place de part et d'autre d'un aménagement en cadre qui reproduit l'environnement de confrontation de la Chambre. Dans certains parlements britanniques, les membres des comités s'assoient au hasard, ce qui crée une plus grande collégialité. Si, à l'occasion, le gouvernement devait s'en remettre aux comités pour trouver un terrain d'entente, une répartition au hasard des membres autour de la table pourrait améliorer les relations entre les députés des différents partis politiques ainsi que les chances de dégager un consensus.
8. Si les comités produisaient des rapports annuels à l'instar des comités britanniques, chacun serait tenu d'évaluer son propre rendement. Cela pourrait occasionner des débats intéressants entre les membres. Sans compter qu'une telle procédure aiderait à planifier l'avenir et permettrait à chaque comité de profiter de l'expérience des uns comme des autres.

Innovation avec modification du Règlement

Le manque d'attention de la part des médias peut décourager les comités qui doivent évaluer le Budget des dépenses. Ceux-ci pourraient obtenir une plus grande attention des fonctionnaires et des médias s'ils avaient le droit de demander un débat d'une heure à la Chambre des communes le mercredi à 13 h. (Cette période a été allouée il y a une trentaine d'années à l'ancien Comité spécial sur les Instruments statutaires pour débattre par exemple d'un règlement jugé incompatible avec une mesure habilitante et dont certains ministres semblaient entraver la modification. Ce droit ayant incité les ministres et les fonctionnaires à répondre positivement aux rapports du comité spécial, seules quelques séances d'une heure ont eu lieu durant les deux dernières décennies.) L'adoption d'une telle mesure aurait non seulement pour effet d'accroître l'intérêt des fonctionnaires envers le travail des comités, mais pourrait également inciter les médias à suivre les travaux des comités et à en rendre compte. Pour encourager une meilleure collaboration

entre les partis, la priorité pourrait être accordée aux comités ayant adopté un rapport par consensus.

Un règlement provisoire permet actuellement la tenue de débat d'une durée maximale de trois heures, pouvant se poursuivre lors d'une autre journée, sur un rapport de comité. Il reste à savoir si ce règlement sera prolongé. En effet, il a été reconnu que, d'une part, cette procédure était parfois utilisée pour faire de l'obstruction et, d'autre part, qu'elle consomme un temps précieux à la Chambre, contrairement à la procédure relative au comité spécial qui prolonge la journée en Chambre d'une heure.

Un comité de liaison amélioré

En raison des nouvelles responsabilités qui leur seraient conférées dans le cadre d'un gouvernement minoritaire efficace, les comités auraient à surmonter de nombreux défis. Les présidents pourraient discuter de ceux-ci au sein du comité de liaison, une équipe bien placée pour offrir des solutions aux difficultés et obtenir le plein rendement des comités.

Le comité de liaison de la Chambre des communes a été créé en 1985. Composé du président de chaque comité permanent, son propre président est élu parmi ses membres. Même si ce comité avait été pressenti comme source de suggestions pour le renforcement des comités, dans les faits, il lui incombe principalement de répartir les fonds autorisés chaque année par le Bureau de régie interne pour les activités et les déplacements des membres des comités permanents. Cependant, durant les 34^e et 35^e législatures, le comité de liaison a formé un sous-comité chargé de formuler des propositions pour appuyer le travail des comités, dont certaines sont passées au rang des pratiques courantes.

Il est intéressant de noter à quel point les responsabilités du comité de liaison des Communes de Westminster ont été augmentées au cours des quinze dernières années en réponse au besoin clairement exprimé d'un meilleur rendement et d'une plus grande contribution de la part des comités. Ce comité de liaison est composé de son président et des présidents des 34 comités restreints (l'équivalent des comités permanents au Canada), dont près d'un tiers sont des députés de l'opposition. Il constitue maintenant le principal instrument d'analyse des besoins en constante évolution des différents comités. Il lui incombe également de recommander différentes voies d'amélioration du rendement des comités. À ce jour, ses responsabilités ont été les suivantes :

- Établir les principales responsabilités des comités.
- Inviter les comités à faire rapport.

- Donner son avis sur la pertinence des réponses du gouvernement aux rapports des comités et sur le degré de collaboration reçue des différents ministères.
- Proposer des méthodes de travail conçues pour accroître la productivité des comités dont la charge de travail est déjà très lourde.
- Obtenir des ressources supplémentaires à l'intention des comités.
- Suggérer des moyens d'améliorer l'accessibilité aux travaux des comités, notamment au moyen d'outils de diffusion sur le Web.

Maintenant que les vice-présidents agissent à titre de membres associés du comité de liaison canadien et que des membres de partis non représentés peuvent y participer, ce comité occupe une position de choix pour offrir des suggestions constructives en vue de soutenir le travail des comités permanents.

À long terme, le comité de liaison aurait tout avantage à se doter d'un président à plein temps. Si ce comité devait recevoir un mandat plus vaste, il serait préférable que son président ne soit pas également à la présidence d'un comité permanent. Les comités permanents doivent abattre une somme importante de travail qui risque d'augmenter davantage dans le cadre d'un gouvernement minoritaire. Par ailleurs, l'efficacité du président du comité de liaison sera proportionnelle à son expérience antérieure à titre de président de comité. De plus, cette personne devra être un parlementaire chevronné, connu et respecté de tous. Pourrait-on également

considérer son élection par l'ensemble de la Chambre au moyen d'un vote secret, à l'instar du président de la Chambre des communes?

En cette période où les comités sont appelés à jouer un rôle plus important dans l'élaboration des lois, l'élargissement du mandat du comité de liaison apparaît comme un moyen créatif et prometteur de leur procurer soutien et conseils. En outre, le rendement du comité de liaison pourrait être renforcé par la création d'un mandat de surveillance de la performance des comités permanents octroyé à une organisation extérieure responsable d'en faire rapport au comité de liaison.

CONCLUSION

Les défis auxquels sera confronté ce gouvernement minoritaire sont énormes. La prochaine campagne électorale qui se pointe déjà à l'horizon incite naturellement les trois partis d'opposition à faire avancer leurs programmes respectifs tout en demeurant à l'affût des occasions de discréditer le gouvernement. De son côté, le gouvernement cherchera à soigner son image auprès du public. Dans ce contexte, il ne sera pas facile d'instaurer un dialogue constructif entre les partis. Pourtant, les Canadiens ont clairement exigé que cette 39^e législature ne soit pas dominée par le parti au pouvoir. Compte tenu de la complexité de la situation, les députés peuvent apporter une contribution importante s'ils arrivent à collaborer véritablement avec leurs collègues des autres partis au sein des comités. Pourraient-ils, en travaillant de concert, trouver des terrains d'entente aptes à rendre ce Parlement plus efficace que son prédécesseur?