



Sur les rayons

Parliament and Congress : Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century, de William McKay et Charles W. Johnson, Oxford University Press, 2010, 577 p.

Les auteurs de cet ouvrage majestueux ont été respectivement greffier de la Chambre des communes à Londres de 1998 à 2002, et *parliamentarian* à la Chambre des représentants à Washington de 1994 à 2004.

Le livre est une analyse comparative du développement des systèmes parlementaires de la Grande-Bretagne et des États-Unis au cours des quarante dernières années, poursuivant dans la foulée de l'ouvrage du même titre publié en 1972 par Bradshaw et Pring. Le style n'est pas celui d'un précis de procédure parlementaire, mais bien celui d'une véritable cartographie des mouvements d'idées, des événements et des décisions qui ont orienté l'état actuel de ces systèmes.

La grande vertu de cette comparaison est de ne pas se limiter à identifier les différences et les similitudes entre les deux systèmes. À chaque occasion, les auteurs font l'effort d'érudition supplémentaire d'aller rechercher les origines historiques de ces points de comparaison et d'en retracer le développement historique jusqu'à la fin de 2009. Cette vertigineuse mise en perspective permet au lecteur non seulement de connaître, mais aussi de comprendre ces distinctions.

Le chapitre 1, « Introduction », et le chapitre 2, « Basic Constitutional Distinctions », représentent un condensé de théorie

politique des deux systèmes de gouvernement. Comme on peut s'y attendre, le principe fondamental sur lequel repose le système de Westminster demeure ce qu'au Canada il est convenu d'appeler le « gouvernement responsable », c'est-à-dire le soutien de la Chambre comme fondement de la légitimité de l'exercice du pouvoir exécutif, et le test régulier de ce soutien que permet la présence de l'exécutif à la Chambre des communes. Par opposition, le système constitutionnel américain a voulu protéger les gouvernés par une constitution écrite et a retiré à l'exécutif une part importante de son pouvoir d'initiative législative, en lui garantissant en contrepartie un mandat fixe.

En Angleterre, les deux chambres permettaient à la noblesse et aux communes de se surveiller mutuellement afin d'éviter une tyrannie populaire, alors que la tyrannie du Roi était rendue improbable par l'instauration d'un pouvoir judiciaire séparé. Aux États-Unis, les distinctions entre le Sénat et la Chambre ne reflètent pas des classes sociales, mais plutôt des tâches distinctes : la plus grande prévisibilité du Sénat, propre à rassurer les puissances étrangères dans la négociation de traités et la nomination d'ambassadeurs, et la responsabilité de la Chambre envers l'électorat et, par son entremise, la responsabilité de tout le gouvernement par le contrôle des représentants sur les budgets de l'exécutif.

La tendance de fond qu'ont identifiée les auteurs au cours des quarante dernières années est

la capacité qu'ont eue les deux parlements de s'affirmer de manière tangible contre un exécutif qui avait pu imposer son contrôle incontestable à la suite des grands conflits du XX^e siècle. Pour le lecteur canadien, ce constat de McKay et Johnson est d'un grand intérêt, puisqu'une telle tendance ne s'est pas développée au Canada. Face à ce phénomène consacré chez nous de la concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif, si souvent décrit et si pauvrement expliqué, plusieurs sections du livre offrent des pistes de réflexion stimulantes.

Par exemple, à Westminster, le développement des *select committees* et la création d'une chambre de débats parallèle constituent deux innovations qui ont été identifiées par les auteurs comme ayant contribué à rehausser l'emprise du pouvoir législatif sur les décisions gouvernementales d'une manière moins partisane ou, à tout le moins, à redonner aux parlementaires un rôle accru dans la définition des politiques.

Les *select committees* sont l'équivalent de nos comités permanents, dont nul n'ignore la pauvreté d'influence qu'ils exercent sur l'élaboration des politiques. Le chapitre 8 décrit comment les comités du Parlement britannique ont acquis une plus grande importance, bien sûr incomparablement plus limitée que celle des comités permanents du Congrès américain. D'abord, l'une des raisons expliquant la faiblesse traditionnelle des comités parlementaires britanniques tient à la mauvaise réputation qu'ils se sont acquise à partir du début du XX^e

siècle, lorsqu'ils ont tenté de faire le procès des agissements de certains membres du gouvernement et sont rapidement devenus des cirques partisans. Ce risque est réapparu régulièrement et demeure toujours présent bien sûr, tant en Grande-Bretagne qu'au Canada.

La première illustration de la moins forte partisanerie qui prévaut à Westminster tient au fait que les quelques tentatives par des membres du parti gouvernemental de transmettre l'ébauche d'un rapport de manière à permettre au gouvernement de préparer sa riposte ont été fortement décriées publiquement comme un bris de convention. À Westminster, les secrétaires parlementaires (*parliamentary private secretaries*) ne peuvent pas siéger aux *select committees*.

Au Canada, l'influence prépondérante des secrétaires parlementaires sur les travaux des comités fait en sorte que c'est le gouvernement lui-même qui oriente les délibérations avant même qu'une ébauche de rapport soit préparée. De plus, cette présence des secrétaires parlementaires limite le rôle des présidents de comité à celui d'horlogers. À Westminster, les députés qui agissent comme porte-parole des partis d'opposition ne peuvent siéger sur ces comités qu'à certaines conditions très restrictives. Autrement dit, les *select committees* sont devenus la chasse gardée des députés d'arrière-ban.

En ce sens, ils ont pu développer une indépendance et un esprit de collégialité enviables. Entre les partis, la répartition des postes de président des comités de la Chambre des communes se fait par négociation entre les whips en proportion de la répartition des sièges à la Chambre, un peu comme cela se fait au Canada pour les comités permanents du Sénat. Il n'y a pas, comme au Canada, de présidences attribuées

par règlement à des membres du gouvernement ou de l'opposition, sauf un très petit nombre d'exceptions. Aux États-Unis, les présidences de comités sont toutes attribuées d'office aux représentants de la majorité parlementaire.

Au chapitre 3, « The Four Houses », on retrouve une mine de renseignements sur les règles fondamentales de procédure et leur évolution. On y présente également un autre élément d'innovation, d'inspiration australienne, qui a permis de rehausser le rôle de la Chambre des communes à Westminster, soit la création d'une chambre parallèle de débats dans le Westminster Hall.

Le temps de débat est l'une des denrées les plus précieuses dans tout système parlementaire, puisqu'il constitue le principal outil dont disposent l'opposition ou la minorité pour exprimer leur point de vue et, dans le système britannique, pour se faire valoir comme solution de rechange au gouvernement.

Les débats à Westminster Hall se font sur les questions moins controversées (ajournement, rapports de comité, etc.) sur lesquelles il y a entente de fond entre les principaux partis. Cela a permis de libérer l'équivalent du tiers du temps de débat à la Chambre pour procéder à des travaux non conflictuels et de maintenir ainsi une durée raisonnable pour les échanges à la Chambre sur les sujets qui divisent. Les lords, par l'instauration des *Grand Committees* sont allés même un peu plus loin et peuvent, par exemple, procéder à l'adoption de projets de loi à différentes étapes lorsqu'il n'y a pas d'opposition.

Les chapitres 4 et 5, « Representatives, Members, Lords, and Senators » et « Procedural Basics », présentent une admirable synthèse des règles régissant les activités des parlementaires et l'organisation des débats. Le chapitre 6, « The Power of the

Purse », décrit ce qui, de l'avis des auteurs, constitue le domaine d'activités pour lequel les différences entre les deux systèmes sont les plus marquées. Alors que les Communes ne votent sur les questions financières qu'à l'initiative de la Couronne, c'est la Chambre des représentants qui garde le contrôle sur l'allocation des ressources, avec toutefois la menace habituellement prévisible du veto présidentiel.

Pour le lecteur canadien moins familier avec le processus budgétaire américain, ce chapitre décrit un processus qui est d'une effrayante complexité en comparaison des procédures d'autorisation relativement simples et passives du système britannique. Il illustre également la puissance législative des membres du Congrès, qui est sans commune mesure avec ce qu'offre le système de Westminster à ses parlementaires s'ils ne sont pas ministres.

Dans le chapitre 7, « Scrutiny and Oversight », on trouve quelques initiatives parlementaires qui réconcilient un peu avec le système de Westminster après que le lecteur a été étourdi par la force financière du Congrès et l'impotence relative du Parlement. On notera, en particulier, la volonté des Communes d'imposer des limites à la prérogative royale de déployer des forces armées dans les zones de conflit.

Même si cette affirmation du Parlement ne s'est incarnée que dans des motions et non dans des lois, elle n'illustre pas moins la difficulté grandissante de la Couronne à maintenir des pans importants de son pouvoir discrétionnaire hors de l'examen parlementaire. On peut certes noter des pressions similaires au Canada, mais, contrairement à la Grande-Bretagne, il ne semble pas y avoir ici de tendance qui soit clairement décisive.

Alors que l'affirmation du Parlement en Grande-Bretagne

s'est faite sur la base d'une moins grande partisanerie des débats et des travaux des comités, cette même affirmation s'est développée aux États-Unis en même temps qu'une inquiétante intensification de la partisanerie et de la mainmise des majorités parlementaires sur la manipulation et la suspension des règles d'attribution du temps de débat à la minorité. Cette question est abordée à plusieurs reprises dans le livre, mais le chapitre 9, « Legislation », y consacre une section importante.

Dans le système américain, l'attribution du temps se fait de manière beaucoup moins prévisible, par des négociations de coulisse, et, en particulier, par l'intervention-surprise du *Rules Committee* qui est toujours contrôlé par la majorité et qui, par une décision prise en pleine nuit, peut souvent forcer le débat sur une question dès le lendemain sans avoir donné de préavis. Étant donné la résistance grandissante des représentants à être présents à Washington — ce qui limite le temps consacré aux levées de fonds et à « l'écoute de leurs électeurs » —, il devient alors possible pour la majorité d'orchestrer des votes-surprises. Cette tactique de plus en plus fréquente, et plusieurs autres qui sont décrites en détail dans le livre, illustrent la partisanerie grandissante qui prévaut au Congrès.

Les chapitres 10 et 11, « Privilege and Contempt » et « Ethics and Standards », décrivent les règles et les conventions qui encadrent les droits et les comportements des parlementaires. Les auteurs y retracent les limites qui ont été progressivement imposées par les cours au privilège parlementaire. Au Congrès, ce sont les multiples et parfois étonnantes manipulations des règles de procédure, habituellement motivées par des promesses faites à des bailleurs de fonds, qui soulèvent les questionnements les plus importants.

Le chapitre 12, « Conclusion », ne fait que deux pages, et laisse soupçonner que le chapitre 11 était peut-être la conclusion, mais qu'il fallait un jugement final qui n'aurait pas eu la même force s'il avait été présenté comme une annexe ou un postscriptum. Charles Johnson y cite l'extrait de sa lettre de démission comme *parliamentarian* de la Chambre des représentants en 2004. Il parle de « l'énormité des développements contemporains » de l'évolution procédurale. Son jugement est très sévère :

Ces tendances et d'autres plus récentes symbolisent l'affaiblissement des traditions de transparence, d'équité et de capacité délibérante qui ont caractérisé la Chambre des représentants. (p. 547)

La manipulation des règles par le *Rules Committee* est identifiée comme l'une des sources d'inquiétude les plus importantes. L'auteur blâme directement le Parti républicain. Après avoir indiqué que les deux chambres américaines avaient été pendant si longtemps sous le contrôle du même parti durant la dernière partie du XX^e siècle, il avance la possibilité suivante :

[...] lorsque les républicains ont pris le contrôle, leur frustration avait été si grande et leur programme était si urgent qu'ils se sont sentis justifiés de prendre des raccourcis législatifs. (p. 548)

En contrepartie,

[il] persiste aux Communes le sentiment inexprimé que la guerre politique a des limites et que tout ne devrait pas aller au vainqueur. (p. 548)

Le lecteur canadien sera certainement tenté de situer l'évolution du Parlement d'Ottawa sur l'une ou l'autre de ces deux pistes.

Il est impossible de rendre justice à la richesse du contenu de cet ouvrage dans le cadre d'un simple compte rendu. Il s'agit d'une somme colossale sur le plan des connaissances, de la profondeur

d'analyse et de la clarté du point de vue. Les auteurs, avec noble humilité, acceptent d'emblée que leur œuvre sera rapidement condamnée à une inévitable désuétude, étant donné les changements importants que le contexte politique actuel permet d'anticiper. Elle n'en demeurera pas moins la référence obligée pour des générations de futurs historiens qui chercheront à comprendre ce qu'ont été le Parlement britannique et le Congrès américain en ce début de XXI^e siècle.

Jean-Rodrigue Paré

Analyste
Service d'information et
de recherche parlementaires
Bibliothèque du Parlement
