
Un parlement modèle pour le Canada

Preston Manning

L'auteur propose la création d'une nouvelle institution visant à former les législateurs de demain et à expérimenter des idées de réformes parlementaires.

Après avoir quitté la vie politique, j'ai fondé le Manning Centre for Building Democracy, dont la mission est de relever le niveau de connaissance et de compétence des acteurs de l'arène politique. Vous avez peut-être entendu parler de certains de nos projets, notamment celui où, de concert avec l'Université Carleton d'Ottawa, nous avons créé un programme de maîtrise en gestion politique destiné expressément aux membres du personnel politique, une première au Canada. Vous avez également peut-être entendu parler de nos installations à Calgary, qui servent à former les bénévoles politiques, dont le travail est si essentiel au bon fonctionnement de notre démocratie.

Nous sommes en train de mettre sur pied un projet qui vise tout spécialement à former les parlementaires de demain et que nous avons appelé le « Parlement modèle pour le Canada ». Le projet en est encore à la phase embryonnaire. Toutefois, à terme, il servira non seulement à former les futurs législateurs, mais aussi de laboratoire permettant de mettre à l'essai différentes idées de réformes parlementaires. Cela dit, avant d'exposer davantage les détails de notre projet, j'aimerais vous entretenir de mon expérience personnelle. Elle vous aidera peut-être à comprendre pourquoi une telle entreprise m'intéresse.

Quelques réflexions personnelles

Je viens d'une famille de politiciens. Mon père, Ernest Manning, a été membre de l'Assemblée législative de l'Alberta pendant 33 ans, dont 25 à titre de premier ministre. Il s'intéressait particulièrement à la fonction représentative des députés et à la fonction législative de telles assemblées.

Preston Manning est un ancien chef du Parti réformiste du Canada. Aujourd'hui, il est président-directeur général du Manning Centre for Building Democracy. Le présent article est une version révisée de l'allocution qu'il a prononcée lors de la Conférence de l'Association parlementaire du Commonwealth tenue à Charlottetown, à l'Île-du-Prince-Édouard, en juillet 2011.

Dans les années 1950, lorsque les sondages ont commencé à faire leur apparition, mon père faisait ce qu'il appelait un « équilibrage du caucus ». Il prenait un questionnaire préparé par les sondeurs et demandait aux membres de son caucus de le remplir non pas en fonction de leur opinion personnelle, mais plutôt en se mettant dans la peau des Albertains. Ensuite, il comparait leurs réponses aux résultats des sondages provinciaux. Les membres de son caucus étaient relativement expérimentés et, dans certains dossiers, leurs résultats ne comportaient qu'un écart de 3 % par rapport aux sondages réalisés auprès de la population. Dans d'autres dossiers, en revanche, le caucus montrait davantage l'esprit d'un groupe d'intérêt; dans ces cas, les opinions différaient grandement de celle de la population en général. À ses yeux, un chef se devait de savoir dans quels dossiers le caucus était véritablement représentatif et dans quels cas il agissait en tant que groupe d'intérêt.

Mon père s'intéressait aussi vivement à la fonction législative. Pendant mon adolescence, il m'encourageait à lire les lois révisées de l'Alberta, qui comptaient quelque six volumes. Derrière chaque loi, me disait-il, se cache une histoire vraie mettant en cause de véritables personnes. Un législateur se doit de connaître cette histoire et les critères qui permettent d'évaluer un projet de loi. C'est dire à quel point les réflexions sur la façon de rendre la représentation démocratique et le processus législatif plus efficaces m'ont grandement influencé.

Plus tard, j'ai participé à la création de nouveaux partis politiques. En 1993, le Parti réformiste a fait son entrée à la Chambre des communes, fort de 52 députés dont seulement deux avaient déjà siégé dans une assemblée législative. On a longtemps considéré que les législateurs apprennent leur métier en le pratiquant, mais, en réalité, il est de plus en plus difficile de le faire. L'expérience du Parti réformiste m'a mené à méditer à fond sur la formation au rôle de législateur.

Je suis convaincu que bon nombre des nouveaux députés élus à la Chambre des communes en mai 2011 n'avaient jamais réfléchi à leur rôle de législateurs. Les partis leur ont appris à faire campagne et à user de stratégie politique,

mais pas à créer des lois. En cette ère de communication instantanée, si un jeune commet une erreur, le jour suivant, c'est un million de personnes qui sont au courant. La méthode pédagogique qui consiste à apprendre dans l'exercice de ses fonctions n'est plus valable.

Si notre parlement modèle voit le jour, j'ai l'intention de faire inscrire *Intrate peratus* (arrivez préparé) à l'entrée. C'était le conseil de Cicéron aux nombreux Romains impatients de faire leur entrée au Sénat de Rome. À son avis, il était préférable de connaître d'abord tout ce qu'il y a à savoir. Il lui a fallu 10 ans pour se préparer à entrer au Sénat.

Lorsqu'il s'agit de formation, quelle qu'elle soit, il importe que les gens amorcent leur apprentissage le plus tôt possible. Quand les parlementaires arrivent à la Chambre, ils n'ont plus le temps d'étudier les rouages de leur poste de façon approfondie. Nos assemblées législatives sont comme un point d'eau dans la jungle auquel seules quelques voies permettent d'accéder. Certains suivront la voie de la circonscription. D'autres feront d'abord partie du personnel politique d'un député et se présenteront par la suite. C'est d'ailleurs ce qu'a fait le premier ministre Harper. D'autres encore commenceront par la fonction publique, comme Lester Pearson et Mackenzie King, qui ont tous deux été fonctionnaires avant d'entrer en politique. Peu importe la voie qu'emprunte l'animal politique, il faut le capturer tôt, car c'est à ce moment qu'il est ouvert à recevoir une formation politique et qu'il veut pouvoir montrer sur son curriculum vitae qu'il a les compétences requises pour se faire élire.

Je crois fermement aux partis politiques. Mais aujourd'hui, ils ne sont plus, pour ainsi dire, que des instruments de marketing pour les campagnes électorales. C'est là leur seule fonction, et c'est là où va l'argent. Les gens sont leur seul véritable atout, mais ils mettent très peu l'accent sur la formation.

Ceux d'entre nous qui croient aux partis politiques et à la démocratie devraient investir plus de temps et d'énergie dans l'épanouissement du capital humain de ces partis. C'est là la condition de la réussite.

La raison d'être d'un parlement modèle

D'abord et avant tout, notre parlement modèle prendra la forme d'un institut de formation destiné aux aspirants législateurs. On y trouvera une chambre de 60 sièges dotée des caractéristiques physiques, architecturales et procédurales propres à une véritable assemblée législative. Nous voulons que les lieux soient aussi réalistes que possible, afin que les participants comprennent ce que c'est que de s'exprimer et

de siéger dans une assemblée législative. Notre cours, qui durera de six à huit semaines, les renseignera sur tout ce qu'un député est appelé à vivre à la Chambre.

Deuxièmement, le Parlement modèle sera un laboratoire visant à améliorer l'efficacité de nos assemblées. Il est très difficile pour une véritable assemblée de mettre à l'essai des réformes parlementaires. D'abord, il est impossible d'obtenir l'appui de tous les partis. Ensuite, le gouvernement en place est d'habitude extrêmement réticent à apporter de grands changements, par exemple à l'attribution des sièges ou aux procédures relatives à la période des questions, car le risque n'en vaut pas la chandelle : en cas d'échec, les médias critiqueraient vertement la chose, et un tel insuccès ferait l'affaire de bien des adversaires.

C'est pourquoi le Parlement modèle sera totalement ouvert à l'expérimentation. Si l'on apporte des changements et qu'ils ne fonctionnent pas, personne ne s'en souciera. À l'inverse, si des changements semblent prometteurs — la modification du mode de fonctionnement des comités ou des règles des débats, par exemple —, nous pourrions alors recommander aux véritables assemblées de mettre à l'essai une mesure similaire.

Troisièmement, le Parlement modèle remplira une fonction pédagogique non seulement auprès des participants, mais aussi des étudiants assis dans les tribunes et qui observeront le déroulement des travaux. Notre pays compte un certain nombre de parlements étudiants, et notre institution serait là pour les appuyer. Nous pourrions également organiser de courts ateliers spécialisés de trois ou quatre jours pour les néo-Canadiens qui, généralement, ignorent totalement ce que c'est que de travailler dans une chambre démocratique élue librement, leur pays d'origine n'observant pas une telle tradition. Nous envisageons aussi de constituer un parlement des aînés. Beaucoup d'assemblées possèdent des programmes destinés aux jeunes, mais d'autres — le Québec, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon — ont des parlements modèles destinés aux citoyens plus âgés. Nous aimerions également appuyer ce genre d'initiative. En tant qu'institution permanente dotée d'un programme de formation complet et jouissant d'un accès à une expertise parlementaire solide, nous espérons que le Parlement modèle du Canada deviendra une source de soutien importante dans ces domaines. Nous pourrions peut-être aussi offrir de la formation sur Internet.

Il serait également possible d'organiser des ateliers pour les visiteurs étrangers, en particulier ceux des nombreuses démocraties en développement qui font des essais et tentent de mettre sur pied leurs propres institutions démocratiques. Nous pourrions leur consacrer un ou deux mois par année pour leur donner une idée du travail au sein d'une assemblée élue. Le Canada est l'une des plus anciennes démocraties du monde; à ce titre, il a la possibilité et l'obligation de transmettre son expérience et de faire connaître ses méthodes

aux démocraties émergentes. À cet égard, le Parlement modèle du Canada pourrait apporter une contribution appréciable.

Ce que nous demandons aux députés actuels

Nous demandons trois choses aux députés actuels et aux cadres supérieurs qui appuient le travail des assemblées législatives. Premièrement, nous avons besoin de leurs conseils. Nous en sommes encore à l'étape du concept. Pour le moment, le Parlement modèle en est au stade embryonnaire; nous n'avons pas encore dessiné de plans pour un édifice et il nous faut trouver d'autres sources de financement. Nous devons parfaire le concept le plus possible; c'est pourquoi nous sommes très ouverts aux suggestions. Plus le projet avancera, plus il sera difficile de modifier le concept fondamental.

Réfléchissez aux questions suivantes. Si votre assemblée législative était détruite par un incendie et que vous deviez la reconstruire, changeriez-vous quelque chose à sa structure physique? Quelles modifications de conception incluriez-vous pour en faire un parlement fonctionnel moderne? Si vous pouviez apporter des changements d'ordre procédural, par où commenceriez-vous? Y a-t-il des outils de formation que vous recommanderiez en particulier? Les documents d'information ne manquent pas, mais si vous ne deviez qu'en suggérer trois à un député, quels seraient-ils?

Au final, si notre projet voit le jour, j'ai l'intention de demander la participation des assemblées législatives et d'anciens législateurs. Nous allons avoir besoin de conférenciers disposés à parler de tous les aspects du régime parlementaire. Nous aurons besoin de gens ayant de l'expérience à titre de députés ou de hauts fonctionnaires de la Chambre. Nous sommes à la recherche d'une vaste contribution de la part de gens qui s'y connaissent.

De plus, nous acceptons volontiers les suggestions concernant les possibilités de financement. La majeure partie des fonds amassés viendront du secteur privé, de fondations et de gens fortunés qui souhaitent laisser un héritage. Il est assez difficile d'obtenir des fonds publics; en revanche, bien des gens sont passionnés de démocratie et veulent laisser un héritage. Nous pourrions, par exemple, prendre le total annuel des coûts d'exploitation et le diviser par 60, soit le nombre de sièges. Nous offririons ensuite aux entreprises, aux syndicats, aux fondations et à d'autres qui s'affichent comme des tenants de la démocratie la possibilité de financer un siège. Les coûts avoisineraient les centaines de milliers de dollars par année, mais ceux qui occuperont un siège deviendront probablement législateurs un jour.

Les suggestions reçues jusqu'à ce jour

Au cours de la dernière année, j'ai parcouru le Canada pour discuter avec des présidents et des greffiers de la création d'un parlement modèle. Lors de ces rencontres, des éléments intéressants ont été portés à mon attention. Par exemple, bon

nombre des tribunes des assemblées législatives du pays surplombent le parquet de la Chambre, ce qui empêche le public d'en voir la totalité. Si le Parlement modèle a des visées pédagogiques, avec des étudiants et des observateurs dans les tribunes, il ne devrait pas y avoir de tribunes en saillie. Dans cette optique, la Chambre de l'Assemblée législative de l'Ontario est peut-être le meilleur exemple.

Les procédures des comités varient à la grandeur du pays, mais l'on s'entend généralement pour dire que l'antagonisme règne moins dans les comités que dans les assemblées. Il serait utile de trouver une façon de relever leur visibilité, car ils présentent souvent un meilleur visage de la « démocratie à l'œuvre » que les assemblées (en particulier lors de la période des questions).

La nature intensément partisane de bon nombre de nos assemblées constitue l'un des éléments auxquels le public s'oppose le plus. Il faut encourager toute mesure permettant de contrecarrer les barrières physiques qui incitent à la partisanerie.

Les procédures liées à la comparution des ministres, des fonctionnaires et des témoins experts devant les comités laissent beaucoup à désirer. Les comités de la Chambre des communes reflètent la proportion de sièges dans celle-ci, et la procédure normale pour interroger un témoin expert consiste à faire un tour de table et à allouer quelques minutes à chacun des membres du comité. Cette méthode ne permet toutefois pas de faire un contre-interrogatoire serré. Les témoins experts et les hauts fonctionnaires connaissent le mécanisme et savent que, s'ils réussissent à répondre sans dommage à une question, la prochaine portera probablement sur un sujet complètement différent. Si vous avez déjà assisté à une réunion d'un organisme de réglementation comme l'Office national de l'énergie, vous savez à quoi ressemble un véritable contre-interrogatoire. Serait-il possible de modifier le mode d'interrogation des comités afin d'en accroître l'efficacité?

On m'a beaucoup parlé de l'importance de disposer d'un espace commun ou d'un moyen permettant de réunir les députés de façon apolitique. L'ancien restaurant parlementaire, à Ottawa, jouait ce rôle jusqu'à ce qu'on commence à servir les repas dans les halls de chacun des partis. Ce changement a eu pour effet de diminuer les échanges entre les députés. En d'autres mots, il serait souhaitable de ne pas diviser tout le monde à chaque occasion selon les lignes partisans.

Les députés de la Chambre des communes du Royaume-Uni sont assis sur des bancs. Ceux de la plupart des

assemblées législatives du Canada siègent à des pupitres. Certaines chambres législatives d'Australie se composent d'un hybride de bancs et de pupitres. Dans le cas du Parlement modèle, puisqu'il vise principalement à former les législateurs canadiens de demain, tous conviennent qu'il devrait être équipé de pupitres (de préférence mobiles et disposés au même niveau et non pas en gradins).

Le code vestimentaire des députés et des hauts fonctionnaires peut avoir une incidence sur l'atmosphère à la Chambre, selon qu'il tend à être formel ou décontracté (il faudra décider du code vestimentaire en vigueur au Parlement modèle).

Toutes les assemblées législatives offrent aux nouveaux députés des journées et des documents d'orientation dont nous pourrions nous inspirer pour préparer les programmes de formation du Parlement modèle. C'est en Ontario que l'éducation du public est la plus développée. En effet, on y a créé une petite pièce organisée comme une assemblée législative où on explique aux élèves le processus législatif.

Certaines assemblées législatives, comme celle du Manitoba, ont délibérément adopté une politique « profamille », afin de prendre en considération les pressions que la vie politique exerce sur la vie familiale des députés d'une assemblée démocratique. Cette politique comprend notamment des heures de séance et des programmes de travail qui tiennent compte des obligations familiales et la mise à disposition de « salles familiales » dans le Palais législatif.

Plusieurs intervenants ont parlé du besoin de trouver de meilleures façons de présenter, d'analyser et de confirmer l'état des finances des gouvernements en temps opportun et de les tenir davantage responsables de leur rendement financier. Ces commentaires suggèrent que la méthode actuelle de présentation et de vote des budgets, des budgets des dépenses et des projets de loi de crédits est inadéquate. Comme le faisait remarquer un observateur de l'extérieur, si une société ouverte de 265 milliards de dollars administrait son budget, la communication de son information financière et ses vérifications internes de la même façon que le fait le gouvernement fédéral, jamais ses vérificateurs externes ne signeraient ses états financiers et les marchés boursiers mettraient à mal ses actions.

Les assemblées législatives des provinces de l'Atlantique et des territoires dégagent généralement une atmosphère plus détendue et plus accueillante pour les visiteurs que les autres assemblées. Les invités peuvent prendre place au parquet de la Chambre, souvent à côté du président. Au Nunavut, on permet aux aînés de s'asseoir au parquet derrière les députés. Le Parlement modèle devrait s'attacher à adopter une philosophie semblable à l'égard des visiteurs et des invités.

La prière d'ouverture est au programme de la plupart des assemblées législatives du pays. Sa forme et son contenu sont grandement influencés par la tradition. La décision d'observer une telle pratique au Parlement modèle du

Canada et, le cas échéant, la forme que cette prière devrait prendre sont des questions auxquelles devraient répondre les députés du Parlement modèle, afin de leur donner une idée d'un débat sur la question délicate du rôle de la foi en politique et au gouvernement.

Une autre question concerne l'utilisation des outils technologiques de pointe (comme les appareils de communication personnels) dans les assemblées. Un président m'a dit avoir vu un porte-parole de l'opposition poser des questions envoyées depuis les antichambres à l'aide d'un BlackBerry et auxquelles le ministre répondait à partir de son propre BlackBerry. Pendant qu'il répondait, les personnes situées dans les antichambres alimentaient les questions supplémentaires, et ainsi de suite. Comme me l'a confié le président, exaspéré, pourquoi ne réunissons-nous pas tout simplement les gens qui se trouvent dans les antichambres et laissons de côté le ministre et le porte-parole de l'opposition? Il s'agit là d'un cas extrême, mais il convient de se demander comment concilier les nouvelles technologies avec les fonctions d'une assemblée élue. La plupart des assemblées interdisent strictement l'utilisation de tels appareils pendant la période des questions, mais sont plus permissives en ce qui concerne leur usage à d'autres moments. Toutes s'opposent au vote électronique (bien que le Nunavut permette le vote par procuration pour la sélection du premier ministre et du Cabinet). Aucune n'autorise les présentations audiovisuelles à la Chambre, et la plupart sont réticentes à donner plus de libertés aux caméras de télévision.

La façon dont une assemblée élue gère le temps de ses députés et le rythme de ses sessions constitue une question de grande importance à laquelle les séances de formation du Parlement modèle devraient porter une attention particulière. Différentes approches sont possibles, notamment la préparation et l'établissement, après débat, d'un calendrier et d'un programme pour la session, le débat des motions d'attribution de temps, le recours fréquent ou rare aux motions de clôture et le recours à l'article guillotine, propre au Yukon, qui consiste à fixer une date butoir pour la session et à voter sans débat des mesures présentées le dernier jour de la session.

Leadership : montrer l'exemple

Le Parlement modèle du Canada pourrait également montrer l'exemple sur le plan du leadership, par exemple en établissant de nouvelles normes en matière de débat parlementaire et législatif. En quoi cela est-il nécessaire? Voici : le débat exploratoire sur l'Accord de Kyoto qui s'est tenu à la Chambre des communes du Canada en 1997 est loin de ce qu'aurait dû être un débat parlementaire sur une question aussi cruciale. Malgré l'importance du thème abordé, les arguments scientifiques et économiques de l'Accord n'ont pas été présentés et analysés adéquatement, et aucun vote n'a eu lieu. Nous pouvons certainement faire mieux.

Ou encore, comparez le débat qui s'est tenu à la Chambre des communes britannique sur la participation militaire de la Grande-Bretagne en Iraq, en mars 2003, au débat exploratoire sur la participation militaire du Canada en Afghanistan qui a eu lieu à la Chambre des communes canadienne lors de la 37^e législature. Le débat qui s'est déroulé au Royaume-Uni était véritable; il constitue un brillant exemple de processus de décision démocratique où chaque grande figure parlementaire britannique a dû exposer sa position sur la question, et où chacun a pu voter selon sa conscience lors d'un vote définitif et exécutoire. À l'inverse, le débat exploratoire sur l'Afghanistan qui a eu lieu ici était trop court, superficiel et partisan pour que la population le prenne au sérieux. Ici encore, aucun vote exécutoire n'a eu lieu à la fin du débat. Nous pouvons certainement faire mieux lorsqu'il s'agit d'enjeux d'une telle importance pour notre pays.

Ou, pour prendre un exemple provincial, l'Assemblée législative de l'Alberta n'a jamais tenu de débat de qualité, bien informé, impartial et clair sur le taux d'épargne adéquat des recettes d'exploitation des ressources de la province ou sur la cadence appropriée de l'exploitation des sables bitumineux, malgré l'extrême importance de ces deux questions pour la province, le pays et le continent. Il ne faut pas se surprendre que la population s'intéresse peu, voire pas du tout, aux travaux des assemblées provinciales et territoriales et du Parlement.

Que pourrait faire le Parlement modèle du Canada pour relever la qualité des débats dans nos assemblées législatives? Pourquoi ne pas montrer l'exemple?

Supposons que, dans le cadre d'un projet spécial, nous choissions un thème — comme le maintien de la participation militaire du Canada en Afghanistan ou la meilleure façon de lutter contre l'actuelle récession économique — et organisons le meilleur, le plus informatif, le plus complet débat « parlementaire » qu'on ait jamais vu dans ce pays sur la question.

Supposons que, pour cette occasion particulière, nous recrutions 60 des Canadiens les mieux informés et les plus représentatifs que nous puissions trouver pour participer à ce débat à titre de députés de cette assemblée de 60 sièges. Supposons que nous leur demandions de se préparer rigoureusement en vue du débat — en tenant compte de tous les points de vue sur la question — et que nous leur apportions toute l'aide possible en ce sens. Supposons que nous fixions des règles qui encouragent et récompensent le respect et la profondeur et interdisent les attaques personnelles. Supposons que ce débat soit dirigé par un président hors pair (peut-être un juge de la Cour suprême à la retraite) qui administrerait ces règles d'une main de fer.

Supposons encore que nous nous attardions spécialement à la communication, en insistant pour que les participants s'en tiennent à des discours et à des interrogatoires brefs et concis, en permettant aux caméras de télévision de

couvrir librement tous les angles et en organisant plusieurs « répétitions sans technique » supervisées par le président et le directeur des communications avant la tenue du véritable débat.

Ensuite, supposons que nous filmions le débat dans sa totalité (il durera peut-être cinq ou six heures) et que, une fois terminé, nous fassions un montage d'une heure montrant les meilleurs moments et les échanges les plus informatifs, et que nous diffusions notre produit final à la télévision nationale ou sur Internet en donnant l'occasion aux téléspectateurs du pays de voter électroniquement sur la résolution débattue.

Un tel exercice devrait nous permettre de démontrer qu'il est possible de relever les débats parlementaires et législatifs sur les questions d'une importance capitale pour les Canadiens à des niveaux capables de mobiliser l'attention et le soutien du public. Voilà ce que j'entends par « leadership par l'exemple » : organiser des débats spéciaux au sein du Parlement modèle assez souvent et de façon assez satisfaisante pour que cela incite les députés de nos véritables assemblées législatives à agir de même.

Un programme d'études pour le Parlement modèle

J'ai reçu de nombreuses suggestions sur la composition du programme de formation de notre parlement modèle. La liste qui suit n'est pas exhaustive, mais elle donne une idée de l'ampleur de la matière à couvrir.

1. **L'histoire des institutions démocratiques** : Les députés doivent savoir qu'ils font partie d'une chaîne qui remonte à l'Antiquité. C'est pourquoi il faudrait leur présenter un survol des institutions historiques qui ont contribué à façonner les assemblées démocratiques d'aujourd'hui : les assemblées des cités grecques, le Forum de Rome, les synodes des premières églises et des églises de l'époque médiévale, le Parlement britannique, les institutions issues des révolutions américaine et française et, chez nous, les conseils coloniaux, les premiers gouvernements responsables, le Parlement et les premiers conseils et les premières assemblées des gouvernements provinciaux et locaux.

2. **La primauté du droit** : Il s'agirait ici d'examiner la Constitution du Canada ainsi que les constitutions et les lois régissant le Parlement, les assemblées provinciales et territoriales et les conseils municipaux.

3. **L'analyse du processus législatif** : À l'étape du débat de deuxième lecture, on observe que les députés de nos assemblées ont tendance à ne choisir que ce qui présente un intérêt pour leurs électeurs. Souvent, ils ne se demandent pas si le projet de loi relève de la compétence de cette chambre. Quelles sont les conséquences administratives? C'est une chose de discuter dans l'abstrait de modifications au *Code criminel*. C'en est une autre de penser à un pauvre policier en poste quelque part au pays qui doit appliquer ces lois. Avons-nous bien considéré les répercussions économiques

et environnementales? Il serait nécessaire d'analyser systématiquement le processus législatif, car ce n'est pas un exercice qui se fait dans nos facultés de droit ou nos universités.

4. **La « délégitimation »** : Il faut prévoir un cours sur la « délégitimation », qui consiste à supprimer les lois et les règlements qui ne sont plus nécessaires ou appropriés. J'avais coutume de militer pour qu'une année sur quatre, personne ne soit autorisé à présenter un nouveau projet de loi, mais uniquement des lois pour faire le ménage dans celles qui existent déjà. Et je ne plaisantais qu'à moitié.

5. **Les budgets, les budgets des dépenses, les motions de crédits et les projets de loi de finances** : La plupart des hauts fonctionnaires de la Chambre diront qu'il s'agit là du domaine où le bât blesse le plus cruellement. En effet, les députés ont tendance à méconnaître les principes et les aspects procéduraux concernant l'établissement de budgets, l'examen des budgets des dépenses et l'adoption de crédits, l'analyse et l'adoption des projets de loi de finances ainsi que la vérification des états financiers du gouvernement. Comment peuvent-ils posséder les compétences nécessaires pour lire des états financiers s'ils n'en ont jamais vu?

6. **L'éthique politique** : À la lumière de tous les scandales qui ébranlent les assemblées législatives dans le monde, la nécessité de réfléchir à l'enseignement de l'éthique politique ne fait aucun doute. Au Parlement modèle, nous examinerions des cas de comportements politiques contraires à l'éthique et nous nous pencherions sur des dilemmes moraux, afin d'amener les étudiants à établir le plan d'action approprié sur le plan éthique.

7. **L'élaboration et l'analyse de politiques** : Il s'agit de la description du processus complexe d'élaboration des politiques publiques dans un domaine précis et du rôle des députés relativement à l'introduction, à l'influence, à la mise en œuvre et à la surveillance. Il s'agit également de présenter les critères permettant de distinguer les « bonnes » politiques des « mauvaises ».

8. **Le protocole et la procédure parlementaires** : Il faut être en mesure de savoir ce qui est acceptable et inacceptable sur le plan des discours, du comportement et du décorum dans une assemblée démocratique régie par un règlement, y compris celui des diverses assemblées législatives.

9. **Les travaux et la procédure des comités** : Il s'agit du rôle et des responsabilités des comités parlementaires et législatifs, notamment ceux qui s'occupent de thèmes ou de fonctions spécialisés comme les comptes publics, l'examen des règlements, la procédure et les affaires de la Chambre, etc. Seraient également abordées les lignes directrices visant le contre-interrogatoire des témoins et l'analyse des témoignages des experts (en particulier les témoignages scientifiques).

10. **Les travaux et la procédure des caucus** : On parle ici

des caucus parlementaires ou législatifs, de la participation aux réunions de caucus, des caucus régionaux ou consacrés à un thème précis, ainsi que de la formation de coalitions et de la gestion des caucus.

11. **Les porte-parole parlementaires** : On traiterait ici du rôle et des responsabilités d'un porte-parole parlementaire ainsi que de la préparation aux responsabilités ministérielles.

12. **La période des questions (préparation et participation)** : Il s'agit ici du rôle que joue la période des questions pour tenir le gouvernement responsable de ses agissements, éclairer le débat public et faire avancer les intérêts partisans. On se pencherait sur les critiques dont fait actuellement objet la période des questions, notamment sur le plan de la conduite et du décorum; sur la forme et le contenu des questions, des répliques et des questions supplémentaires; ainsi que sur les limites de temps et les protocoles en matière de langage.

13. **Le discours et le débat parlementaires** : Il s'agit des principes et des règles régissant les discours et les débats parlementaires, notamment les débats particuliers comme ceux sur le discours du Trône et le budget et les débats exploratoires. On examinerait des échantillons de discours parlementaires qui ont laissé leur marque.

14. **Le service à la Chambre** : Les responsabilités des députés qui doivent être de service à la Chambre, ainsi que les articles du Règlement qui s'appliquent dans ces circonstances.

15. **Les votes** : Il s'agit des différents types de votes et des principes qui les régissent dans les assemblées démocratiques, notamment le vote soumis à la ligne de parti, le vote libre et le vote dérogeant à la ligne de parti, ainsi que la convention sur la confiance et le vote de défiance.

16. **Les affaires émanant des députés** : Il s'agit des droits et des responsabilités des députés, notamment à propos des projets de loi d'initiative parlementaire (élaboration et procédure d'avancement).

17. **La représentation démocratique** : J'avais l'habitude d'amener des aspirants députés à la Chambre des communes, la nuit, de me tenir debout derrière un pupitre, et de leur demander qui, selon eux, ils représenteraient exactement s'ils votaient depuis ce pupitre. Se représenteraient-ils eux-mêmes? Cela reviendrait à la perception de tutelle que préconisaient Edmund Burke et d'autres. Représenteraient-ils leur parti? Représenteraient-ils leurs électeurs à titre de délégués? Que faire lorsque ces trois notions entrent en conflit? Ce qu'il faut faire, c'est tenter de trouver un équilibre entre ces trois paramètres. Mais là où je veux en venir, c'est qu'il faut réfléchir à ces questions avant même de mettre les pieds à la Chambre des communes et d'être confronté à un tel dilemme.

18. **Les relations avec la circonscription et les services aux électeurs** : On traiterait de la mise sur pied d'un profil et d'une base de données de la circonscription.

On aborderait aussi les services auxquels s'attendent les électeurs de la part de leur représentant élu, les réunions dans les circonscriptions, les communications, sans oublier les différences entre les circonscriptions rurales et urbaines.

19. Les lobbyistes et les groupes d'intérêt : On traiterai des lois et des règlements concernant le lobbying, du « calibrage » de la nature et de l'orientation d'un « intérêt » et du jugement de son ampleur par rapport à un enjeu ou à une politique. On parlerait également de l'importance de faire preuve de transparence et d'honnêteté dans les relations avec les lobbyistes et les groupes d'intérêt. De nos jours, une part importante de l'emploi du temps d'un législateur consiste à répondre aux préoccupations et aux problèmes des électeurs et à composer avec la pression qu'exercent les groupes d'intérêt et les lobbyistes de toute nature. Il serait indiqué de mettre plusieurs journées de lobbying bien organisées au programme du Parlement modèle du Canada, afin de rendre l'expérience encore plus réaliste.

20. Les obligations envers le parti et les limites de la partisanerie : Il s'agit de la relation du candidat ou du représentant élu avec son parti politique et son chef avant, pendant et après les élections, des obligations du représentant élu envers son parti ainsi que des limites à la partisanerie et de l'importance de respecter de telles limites.

21. La gestion d'un petit bureau : Les représentants élus du Parlement fédéral et des assemblées législatives provinciales et territoriales possèdent généralement deux bureaux, soit un dans la capitale et au moins un autre dans leur circonscription électorale. Ces bureaux sont dotés de personnel et de budgets dont le député a la responsabilité et qui jouent un rôle clé dans le soutien des fonctions parlementaires du député et des services aux électeurs. Un cours sur ce sujet examinerait les principales fonctions de tels bureaux, leurs besoins en personnel, leurs budgets et les principes régissant leur gestion efficace.

22. Les relations avec la fonction publique : Qu'est-ce qui constitue une relation appropriée entre un député et les fonctionnaires? Comment cette relation doit-elle être exercée et maintenue dans la pratique?

23. Les relations avec le pouvoir judiciaire : Qu'est-ce qui constitue une relation appropriée entre un député et les membres de la magistrature? Comment cette relation doit-elle être exercée et maintenue dans la pratique? On étudierait le processus de nomination des juges et l'interprétation judiciaire des lois.

24. Les communications en politique : La politique moderne se joue à 90 p. 100 dans les communications. C'est donc dire si, pour réussir, un représentant élu se doit de savoir communiquer efficacement avec le public au

moyen des médias. Possiblement, ce cours porterait sur les modèles de communication pertinents, la communication axée sur le destinataire par rapport à la communication axée sur la source, l'importance des relations avec les médias et les principes régissant les communications efficaces en politique, dont l'utilisation des médias sociaux.

25. L'équilibre entre la vie personnelle, familiale et politique : Voilà peut-être le thème le plus important de tous. Les impératifs liés à l'emploi du temps, aux médias et au public et le stress associé au poste de représentant élu peuvent causer des dommages irrémédiables à la santé, à la situation financière et aux relations familiales des députés, à moins que cette situation soit ouvertement reconnue et que des mesures soient prises pour maintenir cet équilibre délicat. Ce cours examinerait les façons et les moyens de maintenir un tel équilibre et comprendrait des témoignages et des conseils venant de personnes qui ont réussi à le faire et d'autres qui, malheureusement, n'y sont pas parvenus.

Conclusion

Chaque faculté de droit du pays possède ce qu'on appelle un tribunal-école, à savoir un « tribunal modèle » où les aspirants avocats apprennent et mettent en pratique les protocoles, les procédures et les tactiques en vigueur dans les salles d'audience avant d'être autorisés à exercer dans une véritable cour de justice. Toutefois, au Canada, il n'existe aucun « parlement modèle » permanent, bien financé et ouvert à l'année où les aspirants législateurs — fédéraux, provinciaux et municipaux — peuvent vivre à l'avance l'expérience de siéger à titre de représentant élu d'une assemblée démocratique. Le Manning Centre for Building Democracy veut créer et exploiter un tel parlement modèle.

Dans un tel contexte, il se pourrait fort bien que certains de ces aspirants législateurs se découvrent un manque de goût ou d'enthousiasme pour un aspect important de la vie d'élu — comme le temps et les efforts qu'exigent les relations avec l'électorat et les groupes d'intérêt — et qu'ils décident alors de ne pas entrer en politique. Soit. Il est préférable de découvrir que « ce type de travail ne convient pas » avant de poser sa candidature et d'être élu que par la suite. Indirectement, le Parlement modèle du Canada pourrait présenter l'avantage de décourager les ambitions politiques de certaines personnes dont les attentes sont irréalistes, qui sont en conflit d'intérêts ou dont la personnalité cadre mal avec la vie publique.

En majeure partie, toutefois, nous croyons que notre projet contribuera positivement à la vie publique du pays, et nous espérons qu'il trouvera des appuis parmi les actuels et anciens législateurs et hauts fonctionnaires des assemblées ainsi que parmi la population en général.